

AMBTENAREN EN SOCIALE MEDIA

EEN ONDERZOEK NAAR DE KANSEN EN DE RISICO'S VAN ONLINE ACTIVITEITEN VOOR AMBTENAREN

EINDRAPPORTAGE

Dennis de Kool

Rotterdam, september 2010

VOORWOORD

Dit onderzoek is uitgevoerd als onderdeel van het onderzoeksprogramma Second Society van het Center for Public Innovation, waarin het Directoraat-Generaal Energie en Telecom van het ministerie van Economische Zaken participeert.

Ik bedank de opdrachtgever voor de suggesties tijdens de uitvoering van het onderzoek en alle respondenten die fysiek en/of virtueel hun medewerking aan dit onderzoek hebben verleend.

Dr. D. de Kool

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	3
1 INLEIDING	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Onderzoeksvraag en -aanpak	8
1.3 Leeswijzer	9
2 THEORETISCH KADER	11
2.1 Inleiding	11
2.2 De klassieke benadering van ambtenaren	11
2.3 De moderne benadering van ambtenaren	13
2.4 Voor- en nadelen van sociale media voor ambtenaren	17
2.5 Analyse kader	20
3 AMBTENAREN EN SOCIALE MEDIA IN DE PRAKTIJK	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Associaties	21
3.3 Sociale media die ambtenaren in de praktijk gebruiken	22
3.4 Voordelen sociale media voor ambtenaren	24
3.5 Nadelen sociale media voor ambtenaren	25
3.6 Dilemma's sociale media voor ambtenaren	27
3.7 Implicaties sociale media voor ambtenaren	29
3.8 Reflectie	31
4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	33
4.1 Inleiding	33
4.2 Conclusies	33
4.3 Aanbevelingen	36
LITERATUUR	39
BIJLAGE 1 RELEVANTE ARTIKELEN AMBTENARENWET	43
BIJLAGE 2 RELEVANTE ARTIKELEN ALGEMEEN RIJKSAMBTENARENREGLEMENT	45
BIJLAGE 3 RELEVANTE PASSAGES AANWIJZINGEN EXTERNE CONTACTEN RIJKSAMBTENAREN	47
BIJLAGE 4 RESPONDENTEN	49
BIJLAGE 5 VRAGENLIJST RESPONDENTEN	51

1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING

De virtuele wereld van het internet speelt een steeds belangrijker rol in de hedendaagse samenleving (Center for Public Innovation, 2007). Op het internet zijn talloze virtuele gemeenschappen ontstaan die zijn georganiseerd rondom specifieke interesses, belangen en maatschappelijke vraagstukken. De huidige internettoepassingen worden veelal geschaard onder de noemer van sociale media. Dankzij sociale media zijn burgers in staat om zichzelf snel en effectief te organiseren, bijvoorbeeld om bestaand of voorgenomen beleid te bekritisieren of om nieuwe thema's op de politieke agenda proberen te plaatsen. Bekkers e.a. (2009) spreekt in dat kader van micromobilisatie. Een voorbeeld is de scholierenstaking in 2008, waarbij scholieren effectief en snel met behulp van sociale media werden geactiveerd en gestimuleerd om hun ongenoegen te uiten over de zogeheten 1040-urennorm. Inmiddels onderkent ook de overheid het belang van internet als mobiliserend medium (Ministerie van Algemene Zaken, 2009). Sociale media maken het niet alleen mogelijk om mensen met verschillende achtergronden en expertise bij elkaar te brengen ('organiseren'), maar zorgen er ook voor dat op een laagdrempelige manier met andere mensen gecommuniceerd kan worden. In dat opzicht versterken sociale media de horizontalisering van maatschappelijke verhoudingen.

Een relevante vraag is hoe het openbaar bestuur reageert op de sociale media en de rol die burgers daarin spelen. De overheid kan tegenwoordig niet meer volstaan met het plaatsen van informatie op de eigen sites, maar zal ook zichtbaar moeten zijn binnen de vele 'communities' waar mensen elkaar ontmoeten en met elkaar communiceren (Ministerie van Algemene Zaken, 2009). Voor ambtenaren brengt dat niet alleen uitdagingen, maar ook risico's met zich mee. Enerzijds bieden sociale media ambtenaren kansen om op een laagdrempelige manier in contact te treden met de buitenwereld, relevante beleidssignalen op te pikken en ideeën te verzamelen. In dat kader heeft het ministerie van Economische Zaken in 2009 bijvoorbeeld een 'community of talents' gelanceerd met als doel om ideeën uit te wisselen met betrekking tot het innovatiebeleid. Ook andere departementen zijn zich in toenemende mate bewust van de relevantie van sociale media. Zie kader.

Anderzijds hebben ambtenaren, in tegenstelling tot burgers, te maken met tal van ambtelijke regels, -richtlijnen en -procedures. Zij zullen er altijd rekening mee moeten houden dat hun uitspraken in het virtuele domein van het internet niet op gespannen voet mogen staan met het beleid van hun ministers ('primaat van de politiek') en dat hun online activiteiten het aanzien van de ambtelijke organisatie niet schaadt ('ambtelijke professionaliteit'). Deze principes gelden ook in de offline-wereld. Desondanks is er een belangrijk verschil. Een belangrijk kenmerk van sociale media is dat informatie zich snel en massaal kan verspreiden. Een ambtelijke uitspraak op een discussieforum of een ambtelijk berichtje op Twitter kan veel impact hebben. Een recent voorbeeld is een politiechef die onlangs op de vingers is getikt na een politieke uitlating op Twitter over de PVV. Ook blogberichten van ambtenaren kunnen makkelijk door andere media worden opgepikt en zodoende meer aandacht genereren dan vooraf was beoogd.

Deze context maakt het risicovol voor ambtenaren om te participeren in Web 2.0 omgevingen. Zij zullen nut en risico's van online activiteiten voortdurend tegen elkaar moeten afwegen. Reeds bestaande ambtelijke regels en richtlijnen kunnen daarbij dienen als richtsnoer, bijvoorbeeld de Ambtenarenwet, het Algemeen Rijksambtenarenreglement en de Aanwijzingen Externe Contacten Rijksambtenaren. Daarnaast worden ook uiteenlopende initiatieven ontplooid die ambtenaren houvast kunnen geven bij hun online-activiteiten. In dat kader kan onder meer worden gewezen op de Handreiking Ambtenaar 2.0 en de Britse 'Principles for online participation'.

Ontdekkingstocht van de Rijksoverheid met sociale media

Bij het ministerie van **EZ** is begin 2009 het initiatief Innovatie 2.0 gelanceerd. Dit betekent onder meer dat het ministerie de input voor het innovatiebeleid wil gaan 'crowdsourcen'. De eerste stap daarbij is het opzetten van een 'community of talents'. In deze community op het internet worden innovatieve ideeën uitgewisseld. Ook ambtenaren participeren in deze community. Dit initiatief laat zien dat ambtenaren sociale media kunnen inzetten om nieuwe ideeën op te doen. Bij het ministerie van **Justitie** vindt webcare in een experimenteel stadium plaats. Het ministerie van **LNV** is initiatiefnemer van het platform Ambtenaar 2.0. In mei 2009 is bij dit ministerie een gedragscode digitale werkplek opgesteld. Het ministerie van **OCW** heeft, na de scholierenprotesten tegen de 1040-urennorm, de mogelijkheden van online monitoring nader verkend en zet momenteel verschillende doelgroepen- en themamonitoren in om relevante ontwikkelingen op het internet te signaleren. Ambtenaren van het ministerie van **VenW** volgen de digitale fora nauwgezet om zaken te analyseren. Zij noemen dat slim luisteren. Bij het ministerie van **VROM** worden grote stappen gezet bij het in kaart brengen van de online wereld. Minister Cramer bepleitte in 2009 in de Volkskrant een actieve deelname van ambtenaren op internetfora. Ook minister Klink van het ministerie van **VWS** achtte het noodzakelijk dat 'klinkklare onzin' op het internet over vaccinaties gepareerd werd met een deskundig ambtelijk weerwoord. Binnen dit departement staat 'webcare' inmiddels op de agenda. Volgens het ministerie van **AZ** kunnen overheidsorganisaties niet meer volstaan met het aanbieden van een website, maar zullen zij actief op zoek moeten gaan naar de 'broedplekken' op het internet.

In het licht van deze ontwikkelingen heeft het Directoraat-Generaal Energie en Telecom van het ministerie van Economische Zaken aan het Center for Public Innovation gevraagd om te onderzoeken hoe ambtelijke regels en richtlijnen (waaronder het primaat van de politiek) zich verhouden tot de participatiemogelijkheden van ambtenaren op het internet. In de volgende paragraaf zullen de onderzoeksvraag en de -aanpak nader worden gespecificeerd.

1.2 ONDERZOEKSVRAAG EN -AANPAK

De onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt: Hoe verhouden bestaande ambtelijke regels en -richtlijnen zich tot het participeren van ambtenaren in Web 2.0 omgevingen?

Deze onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

- Hoe verhoudt het primaat van de politiek zich tot de participatiemogelijkheden van ambtenaren in Web 2.0 omgevingen?

- Welke (potentiële) uitdagingen en risico's kunnen daarbij optreden?
- Op welke wijze kan het handelen van ambtenaren op het internet worden gereguleerd?

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag en de deelvragen zullen de volgende onderzoeksfasen worden doorlopen:

- Ten eerste vindt een literatuurstudie plaats om meer inzicht te vergaren in de huidige betekenis van sociale media, de ambtelijke regels en -richtlijnen en de potentiële uitdagingen en risico's van het internet voor ambtenaren.
- Daarnaast zullen interviews worden afgenomen bij ambtenaren die in de praktijk worden geconfronteerd met sociale media. De keuze van de respondenten zal in overleg met de opdrachtgever worden gemaakt. Met het oog op het verkennende karakter van dit onderzoek is het wenselijk om de respondenten breed te selecteren (verschillende departementen en bestuurslagen). Daarbij zal de aandacht in eerste instantie uitgaan naar de ambtenaren die actief gebruik maken van sociale media (pioniers en 'believers'), maar daarnaast is het ook wenselijk om interviews af te nemen bij ambtenaren die (al dan niet bewust) terughoudend omgaan met sociale media.
- De vergaarde empirische inzichten zullen vervolgens worden onderworpen aan een analyse.
- Het onderzoek zal worden afgerond met een aantal conclusies en praktijkgerichte aanbevelingen.

1.3 LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 wordt nader aandacht besteed aan een klassieke en een moderne benadering van ambtenaren, de voor- en nadelen van sociale media en wordt het analysekader gepresenteerd. In hoofdstuk 3 worden de empirische resultaten van het onderzoek geanalyseerd en beschreven. In hoofdstuk 4 staan de conclusies en enkele praktijkgerichte aanbevelingen. De relevante ambtelijke regels en richtlijnen staan in de bijlagen.

2 THEORETISCH KADER

2.1 INLEIDING

In paragraaf 2.2 wordt de klassieke benadering van ambtenaren beschreven. Deze beschrijving wordt vervolgens gespiegeld aan een moderne benadering van ambtenaren (paragraaf 2.3). Daarna worden de voor- en nadelen van sociale media voor ambtenaren belicht (paragraaf 2.4). In paragraaf 2.5 wordt ten slotte het analysekader van dit onderzoek gepresenteerd.

2.2 DE KLASSIEKE BENADERING VAN AMBTENAREN

Primaat van de politiek en ambtelijke loyaliteit

Politiek en bestuur is een schijnbaar eenvoudig begrippenpaar waarachter een complexe wereld schuil gaat. Deze tweedeling gaat van oudsher gepaard met een normatief onderscheid, waarbij 'politiek' thuishoort bij politici en 'bestuur' bij ambtenaren wordt geplaatst. In een democratie geldt het zogeheten 'primaat van de politiek'. Daarmee wordt bedoeld dat politieke actoren in strikte zin, dus de kiezers, de volksvertegenwoordigers en de bewindspersonen, het eerste en het laatste woord dienen te hebben. Bij dit normatieve principe gaat de politiek voor en dient het ambtelijk apparaat daarbij te volgen. Het beginsel van het primaat van de politiek is nauw verbonden met het leerstuk van de ambtelijke loyaliteit (Bovens e.a., 2001:238-239). Van ambtenaren wordt verwacht dat zij loyaal zijn richting hun politieke superieuren. Deze nadruk op dienstbaarheid en loyaliteit komt treffend tot uitdrukking in het Engelse woord voor ambtenaar: civil servant. De klassieke rol van ambtenaren is dus dienend van aard.

Het onderscheid tussen politiek en bestuur heeft ook een theoretische basis gekregen in de gezaghebbende studie 'Wirtschaft und Gesellschaft' van de socioloog Max Weber (1864-1920) naar de opkomst van de bureaucratie. Weber betoogde dat politiek en bestuur twee verschillende werelden zijn waarin totaal verschillende deugden en capaciteiten domineren. In dat kader maakt hij een onderscheid tussen de democratisch gelegitimeerde politicus en de niet-democratisch gelegitimeerde ambtenaar. Weber vond het primaat van de politiek en het daaraan gekoppelde beginsel van de ambtelijke loyaliteit belangrijk, omdat hij bezorgd was dat met het opkomen van de bureaucratische organisatievormen de ambtelijke macht sterk zou toenemen.

Formele ambtelijke kaders

Een ambtenaar moet zich, net als andere werknemers, houden aan specifieke regels, richtlijnen en procedures. De belangrijkste formele ambtelijke kaders in Nederland zijn de Ambtenarenwet (AW), het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) en de Aanwijzingen Externe Contacten Rijksambtenaren.

Ambtenarenwet (wet van 12 december 1929)

De Ambtenarenwet (AW) stamt uit 1929 en bestaat uit rechtspositionele regels die voor ambtenaren gelden (Noordam, 2001). Met name artikel 125 is voor dit onderzoek relevant (zie bijlage 1). In artikel 125 van de Ambtenarenwet zijn zowel rechten als plichten beschreven. Enerzijds hebben ambtenaren de plicht om zich als een goed ambtenaar te gedragen, integer te handelen, een eed of belofte af te leggen, geen nevenactiviteiten te ontplooien die een goede vervulling van hun functie in de weg staan en om geen gedachten en gevoelens te uiten die hun functioneren of het functioneren van hun organisatie schaden (geheimhoudingsplicht). Anderzijds hebben ambtenaren wel het recht om lid te worden van een politieke groepering of vakbeweging en misstanden te melden zonder nadelige gevolgen voor hun rechtspositie. Ambtenaren hebben ook het (grond)recht op vrijheid van meningsuiting, voor zover dat niet schadelijk is voor hun functioneren of het functioneren van de ambtelijke dienst waar zij werkzaam zijn.

Algemeen Rijksambtenarenreglement (Besluit van 12 juni 1931)

Het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) is een uitwerking van de ambtenarenwet van de materiële rechten en plichten van ambtenaren die werkzaam zijn bij de Rijksoverheid. Het ARAR kent geen bepalingen over uitingen in de publieke ruimte of omgang met externe partijen. In het kader van dit onderzoek zijn met name de artikelen 50, 51, 80 en 82 relevant (zie bijlage 2). In het ARAR wordt (wederom) gewezen op de ambtelijke plicht om de functie nauwgezet en ijverig te vervullen, evenals de verplichting om een eed of een belofte af te leggen. Ambtenaren die hun verplichtingen niet nakomen of plichtverzuim plegen kunnen disciplinair worden gestraft. Bij overtreding van artikel 125a van de AW moet eerst advies worden ingewonnen bij de Adviescommissie grondrechten en functieuitoefening ambtenaren.

Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren (19 mei 1998)

In 1998 was er onenigheid tussen de minister van Justitie (Sorgdrager) en de ambtelijke top van het Openbaar Ministerie (Docters van Leeuwen). De communicatie hierover verliep deels via de media. Als reactie hierop werden de 'Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren' opgesteld, dat in de wandelgangen ook het wel de 'Oekaze Kok' wordt genoemd. Deze aanwijzingen zijn tot stand gekomen om het primaat van de politiek te herstellen en om te voorkomen dat (top)ambtenaren hun ministers in de problemen brengen. Ook wordt aandacht besteed aan de contacten van ambtenaren met de Staten-Generaal (aanwijzingen 3 t/m 5). In het licht van dit onderzoek zijn met name de aanwijzingen 7, 11, 12, 13 en 15 relevant (zie bijlage 3). Deze aanwijzingen kunnen worden gezien als een uitwerking van artikel 125a van de Ambtenarenwet. In de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren wordt benadrukt dat ambtenaren in hun contacten met derden niet handelen of spreken namens zichzelf, maar optreden namens of ten behoeve van hun minister. Dat vereist ambtelijke terughoudendheid bij het doen van politieke uitspraken.

2.3 DE MODERNE BENADERING VAN AMBTENAREN

Politiek en bestuur

In de dagelijkse praktijk van het openbaar bestuur is het onderscheid tussen politiek en bestuur echter meestal niet meer zo eenduidig als het lijkt (Bovens e.a., 2001). Het strakke onderscheid tussen politiek en bestuur is inmiddels zelfs sterk gerelativeerd. In de praktijk zijn voor de verhouding tussen politici en ambtenaren verschillende normenstelsels ontstaan. Binnen een strikt unicentrische interpretatie zijn ambtenaren volledig hiërarchisch ondergeschikt aan hun minister. De pluricentrische traditie biedt daarentegen ruimte voor de eigen deskundigheid en professionaliteit van ambtenaren. Het Nederlandse stelsel is een mengvorm van beide tradities ('t Hart e.a., 2002). Als gevolg van nieuwe ontwikkelingen in de maatschappij wordt het relatiepatroon complexer.

Dit betekent niet dat het onderscheid tussen politiek en bestuur zijn waarde heeft verloren. Het onderscheid tussen politiek en bestuur blijft in veel situaties een bruikbaar richtsnoer (Bovens, e.a., 2001). Als staatsrechtelijke norm geldt het primaat van de politiek nog steeds. Desondanks zijn er tal van voorbeelden van uitvoerende ambtenaren die zich hebben gemengd in politieke discussies. In dat kader kan gewezen worden op eerdere incidenten tussen minister Sorgdrager en de voorzitter van het college van procureurs-generaal Docters van Leeuwen (Ministerie van Justitie), minister Ter Beek en generaal Couzy (Ministerie van Defensie) en minister Jorritsma en de secretaris-generaal Van Wijnbergen van het Ministerie van Economische Zaken (Hupe, 2007). Een recent voorbeeld is korpschef Welten die in oktober 2009 kritiek heeft geuit op de toenmalige burgermeester van Amsterdam en de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Een recent buitenlands voorbeeld betreft de neerbuigende uitspraken van generaal McCrystal, destijds Amerikaanse bevelhebber in Afghanistan, over het beleid van president Obama. President Obama was onaangenaam verrast door deze kritiek en heeft deze militair kort daarna ontslagen en vervangen door een andere generaal.

De opkomst van sociale media

De opkomst van sociale media maakt het ook voor ambtenaren eenvoudiger en verleidelijker om (politieke) uitspraken op internet te doen. De voor- en nadelen zullen in paragraaf 2.4 worden belicht. Als gevolg van deze nieuwe context zijn verschillende initiatieven en programma's gelanceerd die ambtenaren houvast (kunnen) bieden in het huidige sociale medialandschap.

Moderne ambtelijke principes

Moderne ambtelijke kaders kunnen worden ontleend aan respectievelijk Het Nieuwe Werken (HNW), de Handreiking Modelgedragscode Integriteit, de Uitgangspunten online communicatie rijksambtenaren en de Handreiking Ambtenaar 2.0.

Het Nieuwe Werken

In het programma Vernieuwing Rijksdienst wordt ingezet op een kleinere en een betere rijksdienst. Het Nieuwe Werken (HNW) wordt daarin gezien als een noodzakelijk onderdeel (Ministerie van BZK, 2009b). Het Nieuwe Werken is een visie om tot een betere overheid te komen door werken effectiever, efficiënter en plezieriger te maken voor zowel de organisatie als de medewerker. Het gaat daarbij vooral om een verandering van cultuur en mentaliteit, waarbij de medewerker centraal staat en de nieuwste technologie wordt ingezet om de verbinding tussen mensen te realiseren. De negen principes van Het Nieuwe Werken zijn:

1. Zelf bepalen hoe, waar, wanneer, met wie men werkt aan concrete resultaten.
2. Niet de functie, maar talent bepaalt iemands waarde.
3. Iedereen is zelf verantwoordelijk voor de eigen ontwikkeling.
4. Variëteit en maatwerk zijn de nieuwe standaard.
5. Thema's en taken zijn leidend, niet de grenzen van organisaties.
6. Transparantie, tenzij.
7. Inspireren en sturen met behulp van collectieve ambities.
8. Digitale kennis en vaardigheden maken onderdeel uit van het vak van ambtenaar.
9. Werkplekken zijn activiteitsgerelateerd en ICT-ondersteuning staat altijd in dienst van de medewerker (Ministerie van BZK, 2009b:20).

Het Nieuwe Werken kan worden gezien als een aanvulling op en/of vervanging van de principes van het huidige 'oude' werken. De kern van beide benaderingen is weergegeven in onderstaande figuur.

Figuur 1: Het oude en het nieuwe werken

Het Oude Werken	Het Nieuwe Werken
Het proces centraal	De mens centraal
Uniformiteit	Pluriformiteit
Geslotenheid	Openheid
Overheidsinformatie reactief vrijgeven	Overheidsinformatie proactief vrijgeven
Controle	Vertrouwen
Werk of privé	Werk en privé

Handreiking Modelgedragscode Integriteit

De Handreiking Modelgedragscode Integriteit is in 2009 ontwikkeld door het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector van het Ministerie van BZK. Deze handreiking is ontwikkeld en toepasbaar voor alle overheidsorganisaties. Het hebben van een gedragscode integriteit is met de inwerkingtreding per 1 maart 2006 van de wijziging van de Ambtenarenwet in verband met goed ambtelijk handelen een verplichting. In de handreiking wordt niet alleen aandacht besteed aan generieke kernwaarden, maar ook aan specifieke normen en regels. Kernwaarden, soms ook basiswaarden genoemd, zijn waarden die ten grondslag liggen aan het werken binnen de (rijks)overheid en die tot uitdrukking brengen waar mensen in overheidsorganisaties voor staan. Deze kernwaarden hebben zowel betrekking op het handelen

van ambtenaren in hun contacten met burgers of andere externe relaties als in de onderlinge verhoudingen. Deze kernwaarden zijn onpartijdigheid, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid, dienstbaarheid en respectvolle bejegening en professionaliteit en morele verantwoordelijkheid (Ministerie van BZK, 2009a). Naast deze kernwaarden zijn er ook specifieke normen en regels waaraan moet worden voldaan. Deze normen en regels hebben betrekking op respect voor elkaars rechten/integriteit en voorkomen van ongewenste omgangsvormen, de omgang met informatie/geheimhouding/vrijheid van meningsuiting, de omgang met geschenken en voordelen, nevenwerkzaamheden, financiële belangen en transacties met effecten, het gebruik van e-mail, intranet en internet, inkoop en de draaideurconstructie (Ministerie van BZK, 2009a).

Uitgangspunten online communicatie rijksambtenaren

De Voorlichtingsraad (VoRa) is een onafhankelijke adviesraad op het gebied van overheidscommunicatie. Leden van de VoRa zijn de directeuren Communicatie van de ministeries. Het voorzitterschap berust bij de Directeur-generaal van de RVD. In het document *Uitgangspunten online communicatie rijksambtenaren* (2010) heeft de VoRa enkele uitgangspunten opgesteld met betrekking tot online communicatie door rijksambtenaren. Op 14 juli 2010 heeft het Secretarissen Generaal Overleg (SGO) van de Rijksoverheid ingestemd met deze uitgangspunten. De uitgangspunten zijn gebundeld in vier stelregels die worden uitgelegd in vier hoofdstukken. In deze stelregels komen de wettelijke rechten en plichten aan de orde die er toe doen bij online participatie van rijksambtenaren.

Eerste stelregel: ambtenaar als ambassadeur. Ambtenaren zijn ambassadeurs van de ambtelijke organisatie waarin zij werkzaam zijn. Zowel in het fysieke domein als op het internet is het belangrijk dat ambtenaren zich goed en integer gedragen. De kernwaarden uit de modelgedragscode van het ministerie van BZK bieden daarvoor houvast. Deze kernwaarden zijn onpartijdigheid, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid, dienstbaarheid en respectvolle bejegening, professionaliteit en morele verantwoordelijkheid.

Tweede stelregel: de bestaande regels gelden ook online. De rechten en plichten van ambtenaren zijn vastgelegd in regels en wetten. De kern ervan is artikel 7 van de Grondwet, die zegt dat iedereen recht heeft op vrije meningsuiting. Dat geldt ook voor een ambtenaar en het betekent ook dat ambtenaren kritisch mogen zijn. Het grondrecht op vrije meningsuiting van de ambtenaar is echter niet absoluut. Ambtenaren mogen namelijk geen uitspraken doen die het eigen functioneren of dat van de overheid kunnen schaden. Hoe dichter ambtenaren staan bij het beleidsterrein waarover ze uitspraken doen, des te groter de maatschappelijke gevolgen ervan kunnen zijn.

Derde stelregel: onderscheid tussen privépersoon en ambtenaar in functie. Bij online activiteiten ligt het risico van vermenging tussen de ambtelijke en de persoonlijke identiteit soms op de loer. De scheiding tussen persoonlijke opvattingen en die van de ambtelijke organisatie of minister is daardoor niet altijd even duidelijk.

Vierde stelregel: zorgvuldig meedoen. Voor ambtenaren kunnen uiteenlopende redenen bestaan om zich online te begeven. Deze redenen zijn onder meer het onderhouden van directe

contacten met de doelgroepen van beleid, het beter en sneller inspelen op actuele ontwikkelingen, het aanboren van creativiteit in de samenleving ('wisdom of the crowds'), het informeren van de buitenwereld, het realiseren van een sterker draagvlak voor beleid en het verrijken van beleid. Bij online discussies is het belangrijk dat ambtenaren als ambtenaar herkenbaar zijn en dus hun naam, functie en departement vermelden.

Handreiking Ambtenaar 2.0

Vanuit het ministerie van LNV is het gebruik van sociale media door de rijksoverheid onderwerp van aandacht in het programma Ambtenaar 2.0, dat inmiddels een onderdeel is van het programma Vernieuwing Rijksdienst. Het platform Ambtenaar 2.0 is een open netwerk van mensen die de gevolgen van Web 2.0 voor de overheid willen verkennen, onderzoeken en onder de aandacht brengen. Momenteel wordt op dit platform interactief gewerkt aan een Handreiking Ambtenaar 2.0. Deze handreiking, die geen formeel karakter heeft, is bedoeld om ambtenaren te ondersteunen bij het slim en maatschappelijk verantwoord omgaan met online instrumenten. De handreiking bevat vijf principes voor online gedrag:

1. Wees geloofwaardig.
2. Wees consistent en constructief.
3. Wees open en ontvankelijk.
4. Integreer online en offline communicatie.
5. Wees een ambtenaar.

Deze principes zijn een vertaling van de Britse 'Principles for Participation Online' (<http://www.civilservice.gov.uk/about/resources/participation-online.aspx>).

Naast deze generieke handreiking, zijn er ook verschillende overheidsorganisaties die specifieke handreikingen ontwikkelen. Op nationaal niveau is bij het ministerie van OCW een handreiking ontwikkeld voor online participatie van OCW-ambtenaren. Deze handreiking staat op internet (<http://www.communicatieplein.nl/dsc?c=getobject&s=obj&objectid=143215>). Op provinciaal niveau zijn bijvoorbeeld bij de provincie Overijssel richtlijnen voor social media opgezet (<http://www.overijssel.nl/overijssel/huisstijl-overijssel/richtlijnen-social/>). Overijssel is volgens eigen zeggen de eerste provincie die deze richtlijnen heeft. Hiervoor werden ambtenaren al in workshops op basis van projecten en behoeften ingelicht over het gebruik van sociale media (<http://www.binnenlandsbestuur.nl/overijssel-eerste-met-richtlijnen-social-media.216956.lynkx>). Ten slotte zijn ook op gemeentelijk niveau handreikingen ontwikkeld, bijvoorbeeld bij de gemeente Heemstede (Gemeente Heemstede, 2010). Bij andere gemeenten staat een dergelijke handreiking in de startblokken, bijvoorbeeld bij de gemeente Nieuwegein.

Burgerservicecode

De burgerservicecode is onderdeel van het programma Burgerlink, een initiatief van het ministerie van BZK. Dit betreft een gedragscode met tien kwaliteitseisen voor de relatie tussen burger en overheid in de moderne digitale samenleving. Deze eisen zijn geformuleerd als rechten van burgers en daarbij behorende plichten van overheden. De gedragscode is geschreven vanuit het perspectief van de burger en bevat kwaliteitseisen waaraan digitale contacten moeten voldoen. De tien kwaliteitseisen zijn keuzevrijheid contactkanaal, vindbare

overheidsprodukten, begrijpelijke voorzieningen, persoonlijke informatieservice, gemakkelijke dienstverlening, transparante werkwijzen, digitale betrouwbaarheid, ontvankelijk bestuur, verantwoordelijk beheer en actieve betrokkenheid (Burgerlink, 2008).

2.4 VOOR- EN NADELEN VAN SOCIALE MEDIA VOOR AMBTENAREN

Op basis van de literatuur kunnen verschillende voor- en nadelen van sociale media voor ambtenaren worden getraceerd (Beer & Burrows, 2007; Boulos & Wheelert, 2007; Carr, 2005; De Kool & Van Wamelen, 2008; Eggers, 2007; Ministerie van Algemene Zaken, 2009; Surowiecki, 2004). Deze voor- en nadelen zullen in deze paragraaf worden belicht.

Voordelen

1. Sociale media voorzien in laagdrempelige communicatie met de buitenwereld. Ambtenaren kunnen dankzij sociale media directe contacten onderhouden met de doelgroepen van beleid, waaronder de doelgroepen die doorgaans moeilijker te bereiken zijn. Als gevolg hiervan kan de afstand tussen de overheid en de samenleving worden verkleind.
2. Sociale media stimuleren participatie en zelforganisatie (Boulos & Wheelert, 2007). Dit vergroot de betrokkenheid en zelfredzaamheid van burgers met betrekking tot beleid. Als gevolg hiervan kan het draagvlak voor en legitimiteit van beleid toenemen.
3. Sociale media faciliteren het organiseren van collectieve intelligentie en het activeren van 'the wisdom of the crowds' (Surowiecki, 2004). Als gevolg van het benutten van creatieve ideeën uit de samenleving kan beleidsverrijking optreden.
4. Dankzij sociale media kunnen ambtenaren relevante ontwikkelingen in de buitenwereld vroegtijdig signaleren ('webmonitoring') en vernemen hoe de samenleving over bepaalde zaken denkt ('national mood').
5. Dankzij sociale media kunnen ambtenaren sneller en beter inspelen op actuele ontwikkelingen (responsiviteit).
6. Het gebruik van sociale media kan resulteren in meer transparantie, omdat ambtenaren burgers effectiever kunnen informeren en onjuiste informatie sneller kunnen corrigeren.
7. Dankzij sociale media kunnen ambtenaren efficiënter werken en kennis delen. Online communiceren kost minder tijd dan het organiseren van fysieke bijeenkomsten. Op deze manier kunnen kostenbesparingen gerealiseerd worden.
8. Dankzij sociale media kunnen overheidsorganisaties positieve publiciteit genereren over de eigen organisatie, bijvoorbeeld in de vorm van aansprekende filmpjes. Dit is goed voor het imago.
9. Sociale media kunnen de effectiviteit en legitimiteit van de overheid vergroten. Effectiviteit is een belangrijke pijler van de overheid.
10. Sociale media faciliteren de samenwerking van individuen en organisaties over organisatiegrenzen heen (ontkokering), bijvoorbeeld in de vorm van virtuele netwerken ('communities'). Deze virtuele platforms kunnen zowel een openbaar (bijvoorbeeld het platform ambtenaar 2.0 of het ondernemersforum higherlevel.nl) als een gesloten karakter hebben (bijvoorbeeld gesloten LinkedIn groepen).

Nadelen

1. Een nadeel van digitale communicatie is dat organisaties en individuele ambtenaren nog jaren met de 'digitale voetafdruk' van een minister of andere hoogwaardigheidsbekleders geconfronteerd kunnen worden (Ministerie van Algemene Zaken, 2009). Ook digitale informatie van ambtenaren, zelfs vluchtige uitspraken, zullen (bijna) altijd 'opzoekbaar' blijven.
2. Bij sociale media is de overheid niet de enige partij die informatie zendt, maar reageren burgers ook op deze informatie en zullen ambtenaren dwingen of verleiden om op hun vragen of standpunten te reageren. Ambtenaren zullen bij hun contacten met de buitenwereld altijd rekening moeten houden met het feit dat hun uitspraken in het virtuele domein niet op gespannen voet mogen staan met het beleid van hun minister. Het primaat van de politiek maakt het lastig voor ambtenaren om te participeren in Web 2.0 omgevingen.
3. Sociale media zijn een snel communicatiemedium. De snelheid van het internet kan op gespannen voet staan met de zorgvuldige en dus 'vertragende' procedures, richtlijnen en regels die bij overheidscommunicatie in acht worden genomen.
4. De betrouwbaarheid en kwaliteit informatie die bij virtuele discussies wordt uitgewisseld kan niet worden gegarandeerd (Beer & Burrows, 2007). In de praktijk is het niveau van online discussies erg wisselend en vrijblijvend. De afkomst en betrouwbaarheid van berichten is vaak lastig te wegen, zeker wanneer mensen anoniem berichten plaatsen. In plaats van een inhoudelijke verrijking (dankzij het activeren van de 'wisdoms of the crowds'), kan dus ook sprake zijn van 'the hegemony of the amateur' (Carr, 2005). In lijn daarmee ligt het risico op de loer dat bijvoorbeeld machtige organisaties of belangengroepen de feiten op het internet naar hun hand proberen te zetten, door onwettelijke inzichten of beredeneerde (tegen)argumenten van anderen te overschreeuwen met 'feiten' die hun belangen dienen.
5. Voor de overheid is het belangrijk dat een brede doelgroep wordt bereikt. Bij sociale media is vaak niet duidelijk of de deelnemers representatief zijn voor een grotere doelgroep. Het risico is dat de stem van de mondige burgers met digitale vaardigheden beter wordt gehoord ('the loudest becoming the loudest') dan minder mondige burgers zonder digitale vaardigheden (Frissen e.a, 2008).
6. De privacy van mensen die gebruik maken van sociale media kan niet altijd worden gegarandeerd en kan zelfs worden misbruikt (Eggers, 2007; Beer & Burrows, 2007). Veel informatie van overheden heeft een vertrouwelijk karakter en kan om die reden niet zo maar met derden worden gedeeld. De bescherming van gegevens is daarom een zeer relevant aandachtspunt voor de overheid.
7. Het horizontale karakter van sociale media en Web 2.0 toepassingen kan op gespannen voet staan met de hiërarchisch georganiseerde ambtelijke organisatie. Zie figuur 2.
8. Dankzij sociale media kan negatieve publiciteit over de eigen organisatie zich razendsnel verspreiden met ondermijning van het overheidsgezag als gevolg.
9. Sociale media kunnen resulteren in een overvloed aan informatie, die een 'paradox of choices' tot gevolg kunnen hebben (Schwartz, 2004).

10. Ambtenaren zijn nog geen reguliere en geaccepteerde gebruikersgroep op internet. Er zijn voorbeelden bekend van ambtenaren die zijn genegeerd of geweigerd tijdens discussies via sociale media. Het meepraten van ambtenaren kan een 'big-brother' gevoel oproepen bij andere internetgebruikers.

Figuur 2: bureaucratie versus sociale media

Bureaucratie	Sociale media
Sterke hiërarchie	Participatie, bottom-up initiatieven
Onveranderlijke regels	Ongeschreven regels
Strikte scheiding werk en privé	Werk en privé overlappen
Aanstelling op grond van kunde en kennis	Kennis vergaren in wereld vol experts
Afgebakende verantwoordelijkheid	Iedereen kan meepraten, gedeelde verantwoordelijkheid
Grote Gemene Deler	Niches krijgen aandacht

Conclusie

De tien voor- en nadelen van sociale media voor ambtenaren die ontleend kunnen worden aan de literatuur zijn weergegeven in figuur 3.

Figuur 3: Voor- en nadelen van sociale media voor ambtenaren

Voordelen	Nadelen
Afstand met samenleving verkleinen dankzij interactie.	Digitale informatie is altijd vindbaar.
Versterken van draagvlak en legitimiteit dankzij participatie.	Ambtenaren moeten rekening houden met het primaat van de politiek.
Beleidsverrijking dankzij wisdom of the crowds.	Betrouwbaarheid informatie is onzekere factor.
Relevante ontwikkelingen vroegtijdig signaleren (webmonitoring).	Privacy kan in het geding zijn.
Sneller inspelen op relevante ontwikkelingen (responsiviteit).	Vertragend effect van ambtelijke procedures en richtlijnen.
Meer transparantie.	Risico van information overload.
Efficiënter werken (kosten besparen).	Hiërarchie binnen overheid staat op gespannen voet met horizontaal karakter van sociale media.
Positieve publiciteit genereren (imago).	Negatieve publiciteit kan het gezag van ambtelijke organisaties ondermijnen.
Effectiviteit en legitimiteit verhogen.	Representativiteit is onzekere factor.
Verbeterde samenwerking (intern en extern).	Ambtenaren zijn nog geen geaccepteerde gebruikersgroep op internet.

In hoofdstuk 3 zal blijken in hoeverre ambtenaren deze en/of andere voor- en nadelen in de praktijk ervaren. In de volgende paragraaf wordt een analysekader gepresenteerd met behulp waarvan de empirie zal worden beschreven en geanalyseerd.

2.5 ANALYSEKADER

In voorgaande paragrafen is een onderscheid gemaakt tussen een klassieke en een moderne benadering van ambtenaren. Hoewel deze benaderingen in de praktijk door elkaar heen kunnen lopen, is het wel nuttig om beide benaderingen scherp tegen elkaar af te zetten ten behoeve van de analyse van de empirische bevindingen.

Bij de klassieke benadering is de focus gericht op de dienstbaarheid en loyaliteit van ambtenaren. Bij de communicatie met de buitenwereld worden vooral traditionele media ingezet, waarbij de afdeling voorlichting/communicatie de regie in handen heeft. De nadruk ligt daarbij op het zenden van informatie naar de buitenwereld, bijvoorbeeld in de vorm van een (intern afgestemd) persbericht dat via de traditionele media wordt verspreid. De ambtelijke organisatie is een relatief gesloten bolwerk voor de buitenwereld. Ambtelijke werkzaamheden worden in sterke mate bepaald door harde regels, richtlijnen en procedures en zijn geheel in lijn met het Oude Werken.

Bij de moderne benadering is de focus gericht op de deskundigheid en professionaliteit van ambtenaren. Dit impliceert dat zij meer bewegingsvrijheid hebben. Bij communicatie met de buitenwereld worden niet alleen traditionele media, maar ook sociale media ingezet. Hierbij is het noodzakelijk dat ambtenaren digitaal vaardig zijn. De nadruk ligt daarbij op het delen van informatie met de buitenwereld (dialogo), al dan niet door tussenkomst van de afdeling voorlichting/communicatie. De ambtelijke organisatie is minder gesloten dan voorheen. Ambtelijke werkzaamheden worden niet belemmerd door onnodige regels, maar gereguleerd in de vorm van gedragscodes en zijn in lijn met de principes van Het Nieuwe Werken. Zie figuur 4.

Figuur 4: Klassieke en moderne benadering van ambtenaren

	Klassieke benadering van ambtenaren	Moderne benadering van ambtenaren
Normenstelsel	Unicentrische traditie	Pluricentrische traditie
Ambtelijke focus	Focus op dienstbaarheid en loyaliteit	Focus op deskundigheid en professionaliteit
Media	Oude media	Oude en sociale media
Communicatie	Informatie zenden (monoloog)	Informatie delen (dialogo)
Regulering	Regels, richtlijnen en procedures	Gedragscode
Relatie met omgeving	Gesloten	Open
Werkprincipes	Het Oude Werken	Het Nieuwe Werken

In dit hoofdstuk zijn twee benaderingen van ambtenaren onderscheiden en de bestaande richtlijnen beschreven die het handelen van ambtenaren reguleren. Daarnaast zijn op basis van de literatuur voor- en nadelen van sociale media benoemd. In het volgende hoofdstuk worden deze theoretische inzichten geconfronteerd met de alledaagse praktijk van ambtenaren en de rol die sociale media daarin spelen.

3 AMBTENAREN EN SOCIALE MEDIA IN DE PRAKTIJK

3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk worden de empirische resultaten van het onderzoek besproken. Bij het vergaren van het empirisch materiaal is (online) literatuur bestudeerd, zijn virtuele platforms geraadpleegd (Ambtenaar 2.0) en zijn gesprekken gevoerd met ambtenaren in hun rol als ervaringsdeskundige. De gesprekspartners zijn weergegeven in bijlage 4.

Paragraaf 3.2 besteedt aandacht aan de associaties die ambtenaren hebben bij sociale media. Paragraaf 3.3 gaat in op de sociale media die ambtenaren in de praktijk gebruiken. De kansen en keerzijden van sociale media voor ambtenaren in de praktijk zijn beschreven in paragraaf 3.4 en 3.5. Daarna komen de dilemma's (paragraaf 3.6) en de implicaties (paragraaf 3.7) van sociale media aan bod. Dit hoofdstuk zal worden afgesloten met een reflectie (paragraaf 3.8).

3.2 ASSOCIATIES

Sociale media roepen in de praktijk bij ambtenaren verschillende associaties op.

Technologische component

In de eerse plaats roepen sociale media technologische associaties op, namelijk de internetapplicaties die mensen met elkaar in contact kunnen brengen en verbinden op onderwerp of interesse. Hierbij wordt onder meer gedacht aan de digitale netwerken LinkedIn, Hyves en Facebook.

Sociale component

Daarnaast is benadrukt dat sociale media het mogelijk maken om op een laagdrempelige manier kennis uit te wisselen, in contact te treden met de omgeving en samenwerking kunnen faciliteren. Dit is de sociale component van sociale media.

Communicatieve component

Nieuwe sociale media en Web 2.0 toepassingen worden ook vaak gekoppeld aan communicatie. Traditioneel nemen communicatieadviseurs en voorlichters de regie- en sluiswachterfunctie op zich. Een kenmerk van sociale media is echter dat virtuele communicatieprocessen zich nauwelijks (centraal) laten regisseren.

Beleidsinhoudelijke component

De respondenten hebben aangegeven dat sociale media niet alleen nieuwe uitdagingen met zich meebrengen voor communicatieadviseurs en voorlichters, maar dat sociale media voor alle ambtenaren relevant zijn. Communicatie kan niet worden losgekoppeld van de (beleids)inhoud. Deze observatie sluit aan op de bevindingen van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001) die communicatie in het hart van het beleidsproces heeft geplaatst.

Onomkeerbare trend

Ambtenaren ervaren de opkomst van sociale media niet als een kortstondige ontwikkeling of hype, maar als een onomkeerbare en structurele trend. Enkele respondenten spreken zelfs van een revolutie. Organisaties kunnen daar nauwelijks invloed op uitoefenen. Ook het gebruik van sociale media door ambtenaren is niet tegen te houden. “De opkomst van sociale media is als een stormvloed die je niet tegen kunt houden met het bouwen van hogere dijken. Het enige wat kan worden gedaan is om te proberen om de stroom in goede banen te leiden” (interview respondent).

3.3 SOCIALE MEDIA DIE AMBTENAREN IN DE PRAKTIJK GEBRUIKEN

Ambtenaren maken in de praktijk in wisselende mate gebruik van verschillende sociale media. In de eerste plaats wordt LinkedIn vaak gebruikt om contacten met collega's te leggen. LinkedIn is een sociaal netwerk dat gericht is op professionals. Voordelen van LinkedIn is dat mensen zich niet kunnen verschuilen achter anonimiteit en dat bij LinkedIn groepen een toelatingsregime kan worden gehanteerd (semi-open platform). Een semi-open platform is minder risicovol dan een open platform. Ambtenaren gebruiken LinkedIn zowel voor persoonlijke als voor zakelijke activiteiten. Soms wordt daarbij een specifieke LinkedIn groep opgericht rondom een specifiek thema. Ook wordt vaak gebruik gemaakt van Twitter. Twitter is een internetdienst waarbij gebruikers korte berichtjes publiceren via een microweblog op een pc of gsm. Voordelen van Twitter zijn dat snel gecommuniceerd kan worden en dat deze berichten een groot bereik kunnen hebben. In dat besef hebben niet alleen ambtenaren, maar inmiddels ook politici Twitter ontdekt. Politici kunnen Twitter gebruiken als instrument om in contact te treden met (potentiële) kiezers. Met het oog op de populariteit van Twitter onder ambtenaren, wordt momenteel gewerkt aan een Twitter-richtlijn voor ambtenaren. Yammer, de interne bedrijfsversie van Twitter wordt ook gebruikt, bijvoorbeeld bij Agentschap NL van het Ministerie van Economische Zaken. Daarnaast hebben enkele respondenten een ‘passief’ account op Facebook (een sociale netwerksite voor onder andere scholieren, studenten en werknemers), MySpace en/of Hyves (een sociale netwerksite met voornamelijk Nederlandse bezoekers en leden). Laatstgenoemde netwerksites hebben doorgaans geen zakelijk karakter, maar kunnen natuurlijk wel worden gebruikt om collega's of vakgenoten op te sporen.

Verder zijn er ambtenaren die regelmatig (privé)weblogs schrijven. Een weblog is een website waarop regelmatig nieuwe bijdragen verschijnen. Het platform Ambtenaar 2.0 wordt door hen gebruikt om inspiratie op te doen en contacten te leggen met andere ambtenaren. Ook de

website overheid20.nl is genoemd. Verder gebruiken ambtenaren Social Text en Google Docs om gezamenlijk en tegelijkertijd tekstdocumenten te redigeren. Sommige ambtenaren hebben via Ning zelf een sociaal netwerk opgezet dat is gericht op een specifiek thema. Een respondent heeft aangegeven op zoek te zijn naar een platform waarin verschillende toepassingen zijn geïntegreerd.

Intensiteit gebruik sociale media door ambtenaren

De intensiteit van het gebruik van sociale media door ambtenaren is in deze studie niet kwantitatief onderzocht. Wel blijkt uit de interviews dat de intensiteit van het gebruik van sociale media per persoon, maar ook per afdeling kan verschillen. Enkele respondenten zien zichzelf als koplopers binnen de eigen organisatie. Het gebruik van sociale media wordt door de respondenten beleefd als een groeiproces, waarbij steeds meer interesse ontstaat in wat de overheid ermee kan doen en wat de gevolgen voor de overheid zijn. Meer kennis over de mogelijkheden van sociale media kan het gebruik van sociale media door ambtenaren stimuleren. “Als mensen het nut van dergelijke tools zelf ervaren, dan neemt het gebruik van deze applicaties in de organisatie vanzelf toe” (interview). Tegelijkertijd nemen de respondenten nog een zekere koudwatervrees waar in hun omgeving. “Hoe hoger men zich bevindt in de organisatie, hoe dichterbij de politiek en hoe scherper de dilemma’s zijn. Men is dan zeer voorzichtig met sociale media. Lager in de organisatie gaat men doorgaans losser om met sociale media” (interview).

Barrières

In de ambtelijke praktijk zijn er verschillende (potentiële) barrières die van invloed kunnen zijn op de mate waarin ambtenaren in de praktijk sociale media (kunnen) inzetten.

Een juridische barrière is het gegeven dat ambtenaren zich moeten houden aan regels, richtlijnen en procedures, zoals beschreven in paragraaf 2.2.

Een institutionele barrière is de inrichting van het bestuurlijke stelsel in Nederland (‘Huis van Thorbecke’) waarin de gescheiden taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de overheidsorganen geregeld zijn, onder meer de politiek-ambtelijke verhoudingen.

Een technische beperking is het feit dat ambtenaren doorgaans op hun werk minder mogelijkheden hebben om met sociale media te werken dan thuis, bijvoorbeeld als gevolg van verouderde software en het ontbreken van mobiele toepassingen. Deze beperkingen kunnen overigens niet los worden gezien van de noodzakelijke beveiliging van overheidsinformatie.

Een culturele belemmering is de hiërarchisch georganiseerde ambtelijke cultuur, die is gericht op papier en parafen. Deze ambtelijke realiteit is tegengesteld aan de horizontale structuren die kenmerkend zijn voor sociale media.

Een politiek-bestuurlijke beperking is dat overheidsorganisaties doorgaans moeite hebben om de regie op processen los te laten. Bij sociale media ontbreekt vaak de centrale regie, omdat hier bottom-up processen als zelforganisatie plaatsvinden.

Een organisatorische belemmering is dat ambtelijke organisatiegrenzen vaak letterlijk afgebakend zijn (verkokering), waarbij sprake is van gescheiden taken, verantwoordelijkheden van bevoegdheden van organisaties. Een kenmerk van sociale media is juist het ontbreken of vervagen van grenzen.

Een sociale belemmering heeft te maken met de bereidheid om zelf met sociale media te werken en/of anderen te stimuleren om dat te doen.

Een praktische belemmering is het gebrek aan tijd (bijvoorbeeld als gevolg van een hoge werkdruk) om met sociale media te werken, zeker wanneer het gebruik van sociale media niet als onderdeel van de core business, maar als extra activiteit wordt gezien.

3.4 VOORDELEN SOCIALE MEDIA VOOR AMBTENAREN

In de praktijk brengen sociale media uiteenlopende (potentiële) voordelen met zich mee voor ambtenaren. In deze paragraaf worden deze voordelen nader belicht.

Sociale media houden ambtenaren scherp

Een voordeel van sociale media is dat ambtenaren worden gedwongen om voortdurend scherp te zijn wat betreft hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Sociale media hebben namelijk een groter bereik (en impact) dan bijvoorbeeld uitspraken in het buurtcafé. “De kracht is dat je er een betere ambtenaar van wordt, omdat je voortdurend voor jezelf moet afwegen wat je wel en niet kunt zeggen en wanneer iets wel of niet integer is. Je kunt er zeker van zijn dat als je iets niet goed doet, je dat vervolgens meteen op je bord krijgt” (interview). Bij sociale media kunnen mensen in de buitenwereld elkaar ook aanspreken op hun gedrag, bijvoorbeeld bij het overtreden van spelregels en fatsoensnormen bij virtuele discussies.

Efficiency: snel de juiste informatie

Dankzij sociale media kan sneller, goedkoper en efficiënter worden gewerkt. Dankzij sociale media kunnen ambtenaren veel kennis in korte tijd in huis halen. Als gevolg hiervan kunnen publieke taken efficiënter worden uitgevoerd. Dit voordeel weegt extra zwaar in de huidige financiële crisis en de aangekondigde bezuinigingen bij de overheid.

Effectiviteit: draagvlak en legitimiteit verhogen

Hoe meer mensen bij beleidontwikkelings- en uitvoeringstrajecten worden betrokken, hoe legitiemer het handelen van ambtenaren kan zijn. Dit kan een positieve invloed hebben op het draagvlak onder de bevolking voor de beleidskeuzes die worden gemaakt.

Interactie met (ervarings)deskundigen: crowdsourcing

Dankzij sociale media kunnen ambtenaren eenvoudiger en sneller (ervarings)deskundigen buiten de gevestigde orde bereiken. Door deze mensen actief te laten meedenken, kunnen meer ideeën worden verzameld ('crowdsourcing').

Dialoog met doelgroepen

Het interactieve karakter van sociale media stelt ambtenaren in staat om in dialoog te treden met de doelgroepen van beleid. Dankzij deze interactie zijn ambtenaren ook beter op de hoogte

van ambities, wensen en verwachtingen van burgers. Als gevolg hiervan kan de dienstverlening richting burgers worden verbeterd.

Groter bereik

Dankzij sociale media kunnen ambtenaren meer mensen met minder moeite bereiken. Als communicatiemiddel hebben sociale media een groter bereik dan traditionele media. Het lanceren van een klassiek radiospotje kost bijvoorbeeld meer geld en energie.

Samenwerken

Dankzij sociale media kunnen ambtenaren snel relaties leggen met andere ambtenaren. Sociale media vormen daarmee een lage drempel om vakgenoten te benaderen.

Flexibiliteit

Sociale media zijn niet gebonden aan werktijden. Een voordeel voor de organisatie is dat ambtenaren zich buiten werktijd actief kunnen opstellen met betrekking tot de onderwerpen die hen beroepsmatig interesseren en hun betrokkenheid bij onderwerpen toeneemt.

Personaliseren van dienstverlening

Dankzij sociale media kunnen ambtenaren op een persoonlijke manier communiceren met hun omgeving. Voor de omgeving krijgt de overheid hiermee een gezicht.

3.5 NADELEN SOCIALE MEDIA VOOR AMBTENAREN

Naast de zojuist benoemde voordelen brengen sociale media ook (potentiële) risico's met zich mee. Deze nadelen worden in deze paragraaf belicht.

Discussabel imago

Sociale media worden vaak, al dan niet terecht, geassocieerd met (anonieme) scheldpartijen, asociaal gedrag, verruwing en oppervlakkige discussies. Als gevolg hiervan wordt de betekenis van sociale media soms gebagatelliseerd. De respondenten hebben hier een genuanceerde opvatting over. In de eerste plaats benadrukken zij dat zowel amateurs als experts zinnige virtuele bijdragen kunnen leveren. Daarnaast constateren zij dat verruwing niet alleen zichtbaar is in het virtuele domein, maar ook op fysieke plekken, bijvoorbeeld tijdens de debatten in de Tweede Kamer.

Vluchtigheid: focus op incidenten en waan van de dag

Sociale media leiden ook tot een toenemende aandacht voor incidenten en dat is mede het gevolg van de snelheid waarmee nieuws kan worden verspreid en uitvergroot. Hiermee is niet gezegd dat er meer incidenten zijn, maar wel dat incidenten nu zichtbaarder zijn geworden dan voorheen. Een risico is dat de aandacht van ambtenaren (en politici) verschuift naar incidenten

en de waan van de dag en dat zij onvoldoende oog hebben voor het formuleren van een visie en beleidsstrategie voor de langere termijn.

Discussie over 'eigen dossiers' ligt gevoelig

Ambtenaren kunnen over onderwerpen die dicht tegen hun dossiers aanliggen geen open discussie voeren of opstarten, terwijl ze juist op dat terrein deskundig zijn. Ze moeten immers rekening houden met het geldende beleid van de minister, bestaande afspraken en gevoeligheden.

Representativiteit

Een nadeel van sociale media is dat vaak niet duidelijk is of de groep mensen die wordt bereikt of die zich mengt in virtuele discussies een representatieve afspiegeling is van een specifieke doelgroep van beleid of de samenleving in het geheel.

Inbreuk op privacy

Een risico is dat persoonsgegevens onvoldoende beschermd zijn (privacy). Dit risico geldt niet alleen voor de doelgroepen van overheidsbeleid (burgers), maar ook voor ambtenaren. In het bijzonder bij ambtenaren met handhavingstaken (politie, inspectie e.d.) kan een publiek profiel van mensen bedreigend zijn voor de uitoefening van hun taken.

Bij sociale media is het onderscheid privé en zakelijk niet scherp

In de praktijk is bij sociale media het onderscheid tussen privé en zakelijke activiteiten doorgaans lastig te maken, ook al proberen ambtenaren dat onderscheid soms zelf wel te maken.

Informatiebeveiliging

Bij sociale media ligt de nadruk vaak op het delen van informatie met anderen. Voor ambtenaren kan informatie delen met de buitenwereld problematisch zijn, omdat informatie gevoelig of vertrouwelijk kan zijn of de eigen organisatie in een kwaad daglicht kan plaatsen. Om te voorkomen dat deze informatie in de verkeerde handen belandt, moet deze informatie goed beveiligd zijn. In open omgevingen is informatie vaak niet goed te beveiligen.

Concentratieverlies

Werken met sociale media kan een arbeidsintensieve activiteit zijn. Net als e-mail destijds is immers sprake van een extra communicatiekanaal. Sociale media kunnen ook (sociale) werkprocessen verstoren. Ambtenaren die Twitteren tijdens een vergadering of een openbare bijeenkomst zijn mogelijk minder geconcentreerd en kunnen irritaties opwekken bij anderen.

Afbreukrisico door zichtbaarheid en vindbaarheid

Het afbreukrisico van sociale media voor ambtenaren is reëel. Sociale media kunnen grote impact hebben. Misstappen kunnen daardoor worden uitvergroot en dat is niet prettig voor ambtenaren. De zichtbaarheid van ambtenaren wordt groter terwijl ze voorheen veilig 'verstopt' zaten achter hun minister of staatssecretaris. Ambtenaren kunnen bijvoorbeeld onderwerp worden van onplezierige discussies of in de virtuele wereld persoonlijk worden aangevallen.

Risico om greep te verliezen op discussie

Overheidsorganisaties zijn doorgaans gericht op het beheersen van (politieke) risico's. Bij sociale media ligt het risico op de loer dat overheidsorganisaties hun greep verliezen op de (virtuele) maatschappelijke discussie. Dat geldt met name bij heftige debatten waar veel mensen aan deelnemen.

Onduidelijke vragen, onduidelijke antwoorden

Bij het inzetten van sociale media bij 'crowdsourcing' ligt het risico op de loer dat de vraagstelling niet scherp is, zodat niet duidelijk is wat van de buitenwereld wordt verwacht. Onduidelijke vragen resulteren doorgaans in onduidelijke antwoorden, waar overheidsorganisaties weinig tot niets mee kunnen. Het inzetten en gebruiken van sociale media vereist dus een beredeneerde en weloverwogen strategie.

Mensenwerk

Bij sociale media moeten ambtenaren op hun hoede zijn. Iedereen, dus ook een journalist, kan kennismaken van de informatie en berichten die ambtenaren op internet plaatsen. Ambtenaren moeten dus voortdurend de afweging maken wat wel en wat niet kan. Ongetwijfeld doen zich vroeg of laat situaties voor waar ambtenaren dingen zeggen of doen waar zij achteraf gezien niet gelukkig mee zijn. Ook het gebruik van sociale media is mensenwerk, dus het maken van fouten is niet te voorkomen. Belangrijk is wel dat mensen elkaar durven aan te spreken op elkaar gedrag.

Risico's zijn afhankelijk van gevoeligheid van het dossier

De risico's van sociale media zijn per dossier verschillend. Op gevoelige en gepolitiseerde beleidsdomeinen (bijvoorbeeld het elektronisch patiëntendossier, kernenergie en rekeningrijden) zijn de risico's van het inzetten van sociale media groter dan bij minder gevoelige onderwerpen.

3.6 DILEMMA'S SOCIALE MEDIA VOOR AMBTENAREN

Sociale media kunnen in de praktijk verschillende dilemma's oproepen bij ambtenaren. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op deze dilemma's.

Dilemma 1: werk en privé wel of niet scheiden?

Voorheen was de grens tussen werk en privé eenvoudiger te trekken dan tegenwoordig. Bij sociale media is sprake van een vervaging tussen werk en privé. Enkele respondenten proberen dat onderscheid nog wel te maken, terwijl andere respondenten constateren dat dit onderscheid niet meer te maken is, zeker niet door de buitenwereld.

Dilemma 2: sociale media passief of actief inzetten?

Ambtenaren kunnen sociale media passief inzetten om relevante signalen uit de omgeving op te pikken, bijvoorbeeld het volgen van discussies over onderwerpen die zij in hun portefeuille hebben. Deze strategie wordt ook wel webmonitoring genoemd. Van interactie is hier geen sprake, omdat ambtenaren informatie op het internet verzamelen, zonder zelf te reageren. Ambtenaren kunnen sociale media echter ook actief inzetten om informatie naar buiten te brengen. Ook in virtuele discussies kunnen zij zelf content aanleveren. Bij deze actieve variant is wel sprake van interactie. De passieve strategie is veiliger dan de actieve variant.

Dilemma 3: rol van ambtenaren ten opzichte van de politiek?

Dit dilemma betreft de rol van ambtenaren ten opzichte van de politiek. In de formele setting bepaalt de politiek de kaders en houden ambtenaren zich daar buiten. Sociale media kunnen ambtenaren verleiden tot het doen van politieke uitspraken. Ambtenaren moeten hier alert op zijn.

Dilemma 4: directie communicatie wel of niet inschakelen?

De gebruikelijke weg om informatie naar buiten te brengen is de weg via de afdeling voorlichting en/of communicatie. Dat geldt in principe ook voor online communicatie. Een mogelijk nadeel is dat deze weg tijd kost en dat ambtenaren in een keurslijf kunnen worden gedrongen. Uit de interviews blijkt dat ambtenaren soms bewust de keuze maken om bij online communicatie de afdeling voorlichting en communicatie te passeren, omdat deze digitale weg sneller en eenvoudiger is. Zolang daarbij de kaders niet overschreden worden is dat in de beleving van de betrokken ambtenaren geen probleem.

Dilemma 5: wel of geen deskundig ambtelijk weerwoord?

Bij sociale media kunnen mensen zich bemoeien met zaken waar ze onvoldoende kennis en verstand van hebben. Ambtenaren hebben veel deskundigheid met betrekking tot hun eigen dossiers. De verleiding is dan groot om onjuiste informatie te corrigeren of te nuanceren, terwijl de ambtelijke richtlijnen juist ontmoedigen dat ambtenaren uitspraken doen die betrekking hebben op hun dossiers. Recente pleidooien van de ministers van VROM en VWS voor een deskundig ambtelijk weerwoord op internet maken dat dilemma er niet eenvoudiger op.

Dilemma 6: snelheid versus zorgvuldigheid?

Sociale media zijn een snel medium. De frequentie van interacties en het reageren op elkaars berichten is hoog. Mensen die iets vragen, verwachten een snel antwoord. Ambtelijke organisaties dienen (terecht) rekening te houden met principes als zorgvuldigheid. Deze realiteit betekent dat ambtenaren doorgaans minder snel kunnen reageren dan burgers. “Je moet erg zorgvuldig zijn met de informatie die je naar buiten brengt. Zelfs als je mensen informeert over vaststaand beleid moet je je voortdurend afvragen hoe mensen jouw bericht kunnen interpreteren” (interview).

Dilemma 7: persoonlijke versus professionele opvattingen

Aan ambtenaren wordt gevraagd om beleid te ontwikkelen of uit te voeren in lijn met hetgeen de politiek heeft bepaald. Daarbij kan het voorkomen dat persoonlijke opvattingen van ambtenaren afwijken van de professionele opvattingen die men van hen verwacht. Ambtenaren mogen in de offline en de onlinewereld geen uitspraken doen die hun werkgever kunnen schaden. “Je kunt privé een andere mening hebben over zaken dan de organisatie waar je werkzaam bent, maar die afwijkende mening moet je niet uitdragen. Als je daar niet mee kunt leven, dan moet je iets anders gaan doen, een ander project of een andere werkgever kiezen” (interview).

3.7 IMPLICATIES SOCIALE MEDIA VOOR AMBTENAREN

Vervaging grens privé en werk

Ambtenaren constateren dat de grens tussen privé en werk vervaagt. Bovendien voorspellen zij dat persoonlijke netwerken (bijvoorbeeld Hyves) en zakelijke netwerken (bijvoorbeeld LinkedIn) steeds meer geïntegreerd zullen worden, zodat privé en werk nog minder te scheiden zijn. “De scheiding tussen een individu als privé-persoon en als ambtenaar is in de praktijk eigenlijk niet te maken” (interview). Ambtenaren zijn zich daarbij bewust dat ze 24 uur per dag en 7 dagen in de week ambtenaar zijn. Desondanks zijn er wel respondenten die proberen om hun ambtelijke werkzaamheden te scheiden van hun nevenactiviteiten in de privésfeer.

Nieuwe uitdagingen op het gebied van voorlichting en communicatie

Ambtenaren verwachten dat de afdelingen voorlichting en communicatie steeds vaker zullen worden overgeslagen door ambtenaren bij hun communicatie naar de buitenwereld. Voorheen konden ambtelijke organisatie bij de communicatie met de buitenwereld de regie zelf in de hand houden. Bij sociale media is strakke regie op het communicatieproces lastig, zo niet onmogelijk. Deze nieuwe realiteit maakt een heroriëntatie bij voorlichters en communicatieadviseurs noodzakelijk. Sommige respondenten voorzien dat voorlichters en communicatieadviseurs in de toekomst gaan fungeren als ‘coach’ in plaats van ‘gatekeeper’. Andere respondenten vragen zich af of hun rol in het sociale medialandschap nog wel groot genoeg is. Enkele respondenten voorzien zelfs een marginalisering van hun rol.

Noodzaak van bewustwording ambtelijke top

Door verschillende respondenten is naar voren gebracht dat de ambtelijke top zich vooralsnog niet of onvoldoende bewust is van de groeiende betekenis van sociale media en de voor- en nadelen van sociale media voor ambtelijke organisaties. Bovendien is de ambtelijke top voorzichtig en doorgaans gericht op het managen van risico's. Daarnaast ontbreekt vooralsnog ook een visie op dat vlak. Specifieke barrières kunnen niet worden doorbroken als processen uitsluitend bottom-up verlopen. Nieuwe veelbelovende initiatieven zullen niet alleen bottom-up gedragen, maar ook top-down gesteund moeten worden. Een andere interne barrière wordt gevormd door de oude generatie ambtenaren die niet met sociale media werkt of wil werken. Onbekend maakt onbemind.

Noodzaak van staatsrechtelijke vernieuwing?

Tijdens de interviews is ook gewezen op de wenselijkheid van staatsrechtelijke vernieuwing die is toegesneden op de huidige tijd. "Op dit moment is het eigenlijk bizar dat een minister verantwoordelijk is voor alles wat ambtenaren zeggen. Nu is de minister het boegbeeld en wordt van ambtenaren verwacht dat zij onzichtbaar zijn. Van een minister kan echter niet worden verwacht dat hij of zij alles weet van alle dossiers. Burgers baseren zich soms op onjuiste informatie. Als ambtenaar kun je dan in samenspraak met de minister je kennis inzetten bij discussies" (interview). Daarnaast is naar voren gebracht dat in het Web 2.0 domein zaken effectiever georganiseerd kunnen worden dan in de ambtelijke wereld dat sterk is gericht op het verzamelen van parafen. Sociale media staan voor een netwerkwereld, waarin sprake is van wisselende samenwerkingsverbanden. Daartegenover staat het hiërarchische model van de ambtelijke organisatie. "Het Huis van Thorbecke is dichtgetimmerd en verstard" (interview). Deze respondent pleitte daarom voor een grondige verbouwing.

Ten slotte is het de vraag wat in de beleving van de respondenten de implicaties zijn van sociale media voor de bestaande ambtelijke regels en richtlijnen.

Implicaties van sociale media voor ambtelijke regels en richtlijnen

Ook in de onlinewereld blijven de ambtelijke principes hetzelfde. De inhoud verandert dus niet. De context is wel anders. Een vluchtige opmerking op een verjaardag heeft minder impact dan een bericht op Hyves, dat door iedereen gelezen kan worden. Bovendien blijven digitale berichten altijd zichtbaar. Verder zijn de regels voor online participatie en communicatie niet wezenlijk anders dan die voor offline contacten. "De ambtenareneed is wat mij betreft voldoende. Die eed omvat al veel en fungeert als basis voor het handelen van ambtenaren" (interview). Daarnaast zijn ambtenaren zich bewust van het feit dat ze dat 24 uur per dag zijn. "Ambtenaar ben je niet alleen op je werk, maar 24 uur per dag en 7 dagen in de week. Als ambtenaar moet je je daar bewust van zijn" (interview). Desondanks vinden enkele respondenten het begrijpelijk dat specifieke richtlijnen voor online-activiteiten van ambtenaren in kaart worden gebracht. Wel plaatsen zij daarbij de kanttekening dat geen sprake moet zijn van specifieke regels, waar krampachtig mee wordt omgegaan. In plaats daarvan hebben zij een voorkeur voor algemene basisprincipes in plaats van vuistdikke documenten met regels. "Traditionele regels en richtlijnen zijn gestold wantrouwen. Bij het formuleren van nieuwe

richtlijnen zou idealiter sprake moeten zijn van een omgekeerd principe, namelijk gestold vertrouwen” (interviews). Wel erkennen zij dat sturen op basis van vertrouwen een cultuuromslag vereist. Andere respondenten hebben daarentegen geen behoefte aan aanvullende regels en richtlijnen. “De neiging bij de overheid bestaat om regels en grenzen te stellen en om te bepalen wat wel en niet mag” (interview). Wel wordt erkend dat er altijd een grijs gebied is waarbinnen ambtenaren zelf hun afweging moeten maken. Dat geldt niet alleen bij sociale media, maar ook bij traditionele media. Als professional achten zij zichzelf in staat om te weten waar de grenzen liggen. “De meeste ambtenaren weten intuïtief wat wel en wat niet mag. Bijvoorbeeld dat ze geen vertrouwelijke informatie mogen delen met anderen, dat ze geen journalisten en Kamerleden te woord mogen staan en dat ze geen dingen mogen doen die (het aanzien van) hun dienst schaadt” (interview). Wel hebben ambtenaren behoefte aan een onderlinge discussie met andere ambtenaren over handvaten en gebruiksrichtlijnen ten aanzien van sociale media. De Handreiking Ambtenaar 2.0 biedt hen bijvoorbeeld houvast. “De handreiking is bedoeld om ambtenaren richting te geven. Niets meer en niets minder” (interview). Een andere respondent voegt daaraan toe: “Deze handreiking moet zekerheden verschaffen, maar mensen niet beperken” (interview). Daarnaast wordt deze handreiking ook gezien als een onderdeel van een bewustwordingsproces. In het licht van deze observaties hebben ambtenaren dus meer behoefte aan discussie met elkaar over wat wel en niet mag, dan aan dichtgetimmerde regels. Een noodzakelijk onderdeel daarvan is dat men elkaar aanspreekt op wat wel en wat niet kan. Ambtenaren zien dit als een gezamenlijk leerproces. Het maken van fouten is daarbij onvermijdelijk.

3.8 REFLECTIE

Ambtenaren zijn zich in de praktijk bewust van het primaat van de politiek. De implicatie hiervan is dat zij hun minister niet voor de voeten mogen lopen. Ook zijn ambtenaren zich terdege bewust van het feit dat zij 24 uur per dag ambtenaar zijn en zakelijke en persoonlijke activiteiten steeds meer goed van elkaar te scheiden zijn. Dat stelt bijzondere eisen aan de professionele omgang met de buitenwereld, bijvoorbeeld terughoudendheid bij het verwoorden van persoonlijke opvattingen en een zorgvuldige communicatie. Wat betreft het uiten van politieke opvattingen, zijn ambtenaren vrij om zich aan te sluiten bij een politieke partij (AW, 125a, lid 2). Verschillende respondenten hebben aangegeven politiek actief te zijn. Beide activiteiten zijn te verenigen zolang sprake is van een afstand tussen de ambtelijke dossiers en de politieke thema's waar zij zich in de praktijk mee bezighouden. In de praktijk is deze scheidslijn vaak niet scherp.

Tegelijkertijd hechten ambtenaren in de praktijk belang aan hun eigen deskundigheid, gedrevenheid en professionaliteit. Tegen die achtergrond wegen zij regelmatig af wat wel en niet kan met betrekking tot sociale media, die zij zelf in wisselende mate inzetten. Het bestaan van beide realiteiten maakt het werk van ambtenaren er niet eenvoudiger op. Ook politici geven in dat opzicht geen consistente signalen af. Zo hebben verschillende ministers niet zo lang geleden gepleit voor een deskundig ambtelijk weerwoord op het internet. De uiterst relevante, en vooralsnog onbeantwoorde, vraag is waar de verantwoordelijkheid van de minister ophoudt en waar die van ambtenaren begint. Een huidige taxatie van het Huis van Thorbecke kan antwoord verschaffen op de vraag of een verbouwing of renovatie wenselijk is. Desondanks

hebben de meeste respondenten niet gepleit voor staatsrechtelijke vernieuwing. Wel is de 'parafencultuur' enkele malen bekritiseerd als onnodig vertragend, en dus achterhaald concept. Aan de andere kant mag snelheid van ambtelijk handelen niet ten koste gaan van zorgvuldigheid.

Verder zien de ambtenaren op de werkvloer de opkomst van sociale media als een onomkeerbare trend en dus als een belangwekkend en structureel verschijnsel. Het onderscheidend karakter van sociale media moet volgens hen voornamelijk worden gezocht in de snelheid, massaliteit en (potentiële) impact van het medium. Desondanks constateren zij dat de regels en omgangsvormen in de fysieke wereld ook gelden in de virtuele wereld. Om die reden ervaren de meeste ambtenaren geen noodzaak om bestaande regels, richtlijnen en procedures te herzien of aan te vullen. Een handreiking met betrekking tot de omgang van ambtenaren met sociale media werd door sommige respondenten als overbodig, maar door andere respondenten als nuttig ervaren. In hun beleving dient een handreiking dan wel gericht te zijn op het bieden van generieke handvaten en principes ('code') in plaats van specifieke regels. Ook vinden ambtenaren het belangrijk dat zij elkaar aanspreken op hun gedrag, omdat dit effectiever en socialer is dan handhaving via rigide regels. Een handreiking kan dit bewustwordingsproces versterken.

Daarnaast is tijdens de interviews expliciet gevraagd naar de voor- en nadelen die ambtenaren zelf ervaren bij het inzetten van sociale media. In grote lijnen bleken deze ervaringen overeen te komen met de voor- en nadelen die vooraf op basis van de literatuur in kaart zijn gebracht (zie paragraaf 2.4). Opvallend is wel dat in de literatuur en in het debat het accent iets meer wordt gelegd op de voordelen, terwijl in de gesprekken ook nadrukkelijk aandacht is besteed aan de nadelen. Het bereik van sociale media kan bijvoorbeeld groot zijn, maar niet altijd is duidelijk welke doelgroepen men met sociale media bereikt en welke doelgroepen zich manifesteren bij virtuele discussies (representativiteit). Een ander risico van het vluchtige internet is dat de 'waan van de dag' centraal komt te staan. Dit kan ten koste gaan van beleidsontwikkeling op de lange termijn. Een ander opvallend risico dat tijdens de interviews naar voren is gebracht, is dat sociale media kunnen leiden tot concentratieverlies en ongemerkt veel tijd kunnen kosten. Virtueel actief en sociaal zijn kan onbedoeld in de praktijk leiden tot afwezig en asociaal gedrag, bijvoorbeeld in de vorm van Twitteren tijdens vergaderingen.

Ondanks deze risico's vinden ambtenaren het belangrijk dat de ambtelijke top zich meer bewust is van de voordelen en risico's van sociale media voor ambtelijke organisaties. Ambtenaren zien sociale media niet louter als een technologische of communicatieve tool, maar als een instrument dat nadrukkelijk gekoppeld moet worden aan de beleidsinhoud. De kansen en risico's van sociale media bij beleidsontwikkelingstrajecten ('beleidsontwikkeling 2.0') zijn bijvoorbeeld vooralsnog niet systematisch in kaart gebracht bij de (Rijks)overheid. Uit specifieke experimenten, bijvoorbeeld de 'wiki-wijk' in Smallingerland, komt naar voren dat co-productie van beleid vooralsnog onvoldoende van de grond komt (Bekkers en Meijer, 2010). Sociale media hebben dus tot op heden nog geen aangetoonde meerwaarde bij beleidsontwikkelingstrajecten. Ook de meerwaarde van sociale media in het andere fasen van het beleidsproces is nog niet aangetoond en vereist daarom nader onderzoek.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk worden eerst de conclusies gepresenteerd (paragraaf 4.2). Daarna volgen enkele praktijkgerichte aanbevelingen (paragraaf 4.3).

4.2 CONCLUSIES

Onderzoeksvraag en deelvragen

De onderzoeksvraag van dit onderzoek luidde als volgt: Hoe verhouden bestaande ambtelijke regels en -richtlijnen zich tot het participeren van ambtenaren in Web 2.0 omgevingen?

Deze onderzoeksvraag viel uiteen in de volgende deelvragen:

- Hoe verhoudt het primaat van de politiek zich tot de participatiemogelijkheden van ambtenaren in Web 2.0 omgevingen?
- Welke (potentiële) uitdagingen en risico's kunnen daarbij optreden?
- Op welke wijze kan het handelen van ambtenaren op het internet worden gereguleerd?

Klassieke ambtelijke kaders

Ambtenaren moeten zich houden aan bepaalde regels, richtlijnen en procedures. De belangrijkste formele ambtelijke kaders zijn de Ambtenarenwet (AW), het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) en de Aanwijzingen Externe Contacten Rijksambtenaren. In artikel 125 van de Ambtenarenwet zijn zowel rechten als plichten beschreven. Enerzijds hebben ambtenaren de plicht om zich als een goed ambtenaar te gedragen, integer te handelen, een eed of belofte af te leggen, geen nevenactiviteiten te ontplooiën die een goede vervulling van hun functie in de weg staan en om geen gedachten en gevoelens te uiten die hun functioneren of het functioneren van hun organisatie schaden (geheimhoudingsplicht). Anderzijds hebben ambtenaren wel het recht om lid te worden van een politieke groepering of vakbeweging en misstanden te melden zonder nadelige gevolgen voor hun rechtspositie. Ambtenaren hebben ook het (grond)recht op vrijheid van meningsuiting, voor zover dat niet schadelijk is voor hun functioneren of het functioneren van de ambtelijke dienst waar zij werkzaam zijn. In het ARAR wordt (wederom) gewezen op de ambtelijke plicht om de functie nauwgezet en ijverig te vervullen, evenals de verplichting om een eed of een belofte af te leggen. Ambtenaren die hun verplichtingen niet nakomen of plichtverzuim plegen kunnen disciplinair worden gestraft. In de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren wordt benadrukt dat ambtenaren in hun contacten met derden niet handelen of spreken namens zichzelf, maar optreden namens of ten behoeve van hun minister. Dat vereist ambtelijke terughoudendheid bij het doen van politieke uitspraken.

Moderne ambtelijke uitdagingen

Mede als gevolg van de opkomst van sociale media wordt het echter voor ambtenaren steeds verleidelijker om zich als professional in inhoudelijke discussies te mengen, omdat zij immers veel kennis en deskundigheid in huis hebben. In dat kader worden uiteenlopende initiatieven ontplooid om het ambtelijk handelen in het sociale medialandschap in goede banen te leiden. Hierbij moet gewezen worden op Het Nieuwe Werken, moderne ambtelijke kernwaarden (zoals verwoord in de Handreiking Modelgedragscode Integriteit), uitgangspunten met betrekking tot online communicatie, de Handreiking Ambtenaar 2.0 en de Burgerservicecode.

Ambtelijke associaties bij sociale media

Sociale media roepen in de praktijk bij ambtenaren verschillende associaties op. Sociale media hebben in hun beleving niet alleen een technologische component, maar ook een sociale, communicatieve en een beleidsinhoudelijke component. Daarnaast wordt de opkomst van sociale media gezien als een onomkeerbare en structurele trend.

Het gebruik van sociale media door ambtenaren

Ambtenaren maken in de praktijk in wisselende mate gebruik van verschillende sociale media. De meest gebruikte toepassingen zijn LinkedIn, Twitter en Yammer. Sociale netwerksites als Facebook en Hyves worden minder actief gebruikt. Daarnaast zijn er ambtenaren die weblogs schrijven. Het platform Ambtenaar 2.0 wordt ook gebruikt als inspiratiebron. Intern gebruiken ambtenaren Social Text en Google Docs om gezamenlijk aan documenten te werken. De intensiteit van het gebruik van sociale media verschilt niet alleen per persoon, maar ook per afdeling. Het gebruik van sociale media door ambtenaren wordt mede bepaald door enkele (potentiële) barrières, namelijk juridische, institutionele, technische, culturele, politiek-bestuurlijke, organisatorische, sociale en/of praktische belemmeringen.

Voor- en nadelen van sociale media voor ambtenaren

In de praktijk brengen sociale media verschillende (potentiële) voor- en nadelen met zich mee. Deze voor- en nadelen zijn weergegeven in figuur 5.

Figuur 5: voor- en nadelen sociale media voor ambtenaren

Voordelen	Nadelen
Sociale media houden ambtenaren scherp.	Discutabel imago.
Efficiency: snel de juiste informatie.	Vluchtigheid: focus op incidenten en waan van de dag.
Effectiviteit: draagvlak en legitimiteit verhogen.	Discussie over 'eigen' dossiers ligt gevoelig.
Interactie met (ervarings)deskundigen: crowdsourcing.	Representativiteit.
Dialogoog met doelgroepen.	Inbreuk op privacy.
Groter bereik.	Bij sociale media is het onderscheid tussen privé en zakelijk niet scherp.
Samenwerken.	Informatiebeveiliging.
Flexibiliteit.	Concentratieverlies.
Personaliseren van dienstverlening.	Afbreukrisico door zichtbaarheid en vindbaarheid.
	Risico om greep te verliezen op discussie.
	Onduidelijke vragen, onduidelijke antwoorden.
	Mensenwerk.
	Risico's zijn afhankelijk van gevoeligheid van het dossier.

Uit dit overzicht blijkt dat er veel voor- en nadelen verbonden kunnen aan het gebruik van sociale media door ambtenaren. Het aantal nadelen is zelfs groter dan de voordelen. Dat vereist een kritische benadering van sociale media.

Dilemma's sociale media voor ambtenaren

Sociale media kunnen in de praktijk verschillende dilemma's oproepen bij ambtenaren. Het eerste dilemma betreft de (on)mogelijkheid om werk en privé te scheiden. Het tweede dilemma heeft betrekking op de vraag of sociale media passief of actief ingezet kunnen worden. Het derde dilemma is de ingewikkelde rol van ambtenaren ten opzichte van de politiek. Het vierde dilemma betreft het al dan niet bewandelen van de formele communicatieweg. Het vijfde dilemma heeft betrekking op de vraag of ambtenaren zich wel of niet moeten laten verleiden om onjuiste of onvolledige informatie te corrigeren of te nuanceren. Het zesde dilemma betreft de keuze tussen snel of zorgvuldig handelen. Het laatste dilemma heeft betrekking op de verhouding tussen persoonlijke en professionele opvattingen van ambtenaren.

Implicaties sociale media voor ambtenaren

In de praktijk hebben sociale media verschillende implicaties voor ambtenaren. In de eerste plaats vervaagt de grens tussen werk en privé. Ten tweede maken sociale media een heroriëntatie bij voorlichters en communicatieadviseurs noodzakelijk. In de derde plaats is er op de werkvloer behoefte aan steun en richting vanuit de de ambtelijke top. Daarnaast is geweest op de wenselijkheid van staatsrechtelijke vernieuwing. De meeste ambtenaren hebben geen behoefte aanvullende regels en richtlijnen. De bestaande kaders zijn in hun beleving toereikend. Het formuleren van algemene basisprincipes kan wel nuttig zijn als onderdeel van

een bewustwordingsproces. Ook hechten ambtenaren belang aan onderlinge discussie over wat wel en niet mag. Zij vinden het belangrijk dat men elkaar hierop aanspreekt. Ambtenaren zien het gebruik van sociale media als een gezamenlijk leerproces. Het maken van fouten is menselijk en dus onvermijdelijk.

Om terug te keren naar de onderzoeksvraag: ambtenaren zijn zich in de praktijk bewust van het klassieke primaat van de politiek. Tegelijkertijd hechten moderne ambtenaren in de praktijk belang aan hun eigen deskundigheid, gedrevenheid en professionaliteit. Tegen die achtergrond wegen zij regelmatig af wat wel en niet kan met betrekking tot sociale media. Het onderscheidend karakter van sociale media moet volgens hen vooral worden gezocht in de snelheid, massaliteit en (potentiële) impact van het medium. Desondanks constateren zij dat de traditionele regels, omgangsvormen en (sociale) vaardigheden in de fysieke wereld ook gelden in de moderne virtuele wereld. Om die reden ervaren de meeste ambtenaren geen noodzaak om bestaande regels, richtlijnen en procedures te herzien of aan te vullen. Een handreiking met betrekking tot de omgang van ambtenaren met sociale media werd door sommige respondenten als overbodig, maar door andere respondenten als nuttig ervaren. In hun beleving dient een handreiking dan wel gericht te zijn op het bieden van generieke handvaten en principes ('code') in plaats van specifieke regels. Ook vinden moderne ambtenaren het belangrijk dat zij elkaar aanspreken op hun gedrag, omdat dit effectiever en socialer is dan klassieke handhaving via rigide regels. Een handreiking kan dit bewustwordingsproces versterken.

4.3 AANBEVELINGEN

Sociale media moeten weloverwogen en beredeneerd worden ingezet

Het gebruiken en inzetten van sociale media is idealiter geen doel op zich, maar een middel om als ambtenaar en organisatie effectiever en efficiënter te opereren (output). Dit onderzoek heeft laten zien dat in de praktijk voor- en nadelen verbonden (kunnen) zijn aan het gebruik van sociale media. Een opvallende observatie in deze studie is dat sociale media tijd kunnen besparen, maar dat intensief gebruik van sociale media ook veel tijd kan kosten. Sociale media zullen dus steeds weloverwogen en beredeneerd moeten worden ingezet en niet op basis van een oppervlakkige behoefte om modern te willen zijn of uit een ongegronde angst om niet de boot te willen missen. De inzet van dit instrument kan bij het ene dossier meer voor de hand liggen dan bij andere dossiers. Mogelijk hebben sociale media in de ene fase van het beleidsproces ook meer toegevoegde waarde dan in de andere fase van het beleidsproces. Nieuw onderzoek kan daar nader licht op werpen.

Sociale media is meer dan communicatie

Sociale media beperken zich niet tot het domein van communicatie en voorlichting, maar omvatten ook kennismanagement en beleid. Om die reden zijn sociale media niet alleen een relevant aandachtspunt voor voorlichters en communicatieadviseurs, maar voor alle ambtenaren op alle bestuurslagen en op alle niveaus.

Noodzaak van experimenteren

Het inzetten van sociale media door ambtenaren is een leerproces. Daarom is het noodzakelijk dat ambtenaren de ruimte krijgen om structureel met sociale media te experimenteren, zodat de potentiële meerwaarde van sociale media in verschillende fasen van het beleidsproces kan worden aangetoond of ontkracht. Dit betekent dat men moet vertrouwen op de professionaliteit van ambtenaren. De respondenten in dit onderzoek hebben allemaal laten zien dat ze zich goed bewust zijn van hun professionaliteit.

Mate van inzet van sociale media wordt mede bepaald door de context

De vraag of en hoe intensief sociale media moeten worden ingezet moet niet worden beantwoord op basis van de technologische mogelijkheden, maar op basis van behoeften van overheidsorganisaties op specifieke dossiers. Tegen die achtergrond zijn verschillende strategieën mogelijk (Bekkers, e.a., 2009). Bij gevoelige dossiers ligt een passieve strategie voor de hand waarbij overheidsorganisaties regelmatig via sociale media relevante ontwikkelingen op het internet volgen (webmonitoring). Deze strategie is relatief veilig, omdat ambtenaren hier niet reageren op de waargenomen signalen. Bij minder gevoelige dossiers kan eventueel de keuze voor een meer interactieve strategie worden gemaakt, waarbij de overheid wel actief deelneemt aan bijvoorbeeld virtuele discussies op internet, bijvoorbeeld om beleid toe te lichten en nieuwe ideeën op te doen.

Elkaar aanspreken als professionele plicht

Een belangrijke regel die in de traditionele formele kaders niet wordt genoemd, is de moderne professionele verantwoordelijkheid om in eerste instantie elkaar aan te spreken op zaken die goed gaan (stimulerende cultuur) en zaken die minder goed gaan (leercultuur) bij het gebruik van sociale media. Net als in de virtuele buitenwereld zijn mensen namelijk eerder geneigd om te leren van mensen die dicht bij hen staan (peer-to-peer). Ook ambtenaren zullen naar verwachting effectiever leren door feedback van hun naaste collega's.

Randvoorwaarden in plaats van regels

Bij het gebruik van sociale media door ambtenaren bieden globale randvoorwaarden naar verwachting meer houvast dan dichtgetimmerde regels. Maximale regels zijn namelijk een indicatie van wantrouwen. Minimale regels zijn echter een indicatie van vertrouwen, namelijk vertrouwen in de ambtelijke professionaliteit. Daarnaast zijn statische regels en richtlijnen naar verwachting niet effectief, omdat de ontwikkelingen op het gebied van sociale media zeer snel verlopen. Dat maakt iedere nieuwe regel per definitie snel achterhaald. Ook de globale randvoorwaarden, die bijvoorbeeld het karakter zouden kunnen hebben van een code, dienen daarom regelmatig te worden aangepast aan de actuele situatie. In dat opzicht is ook dit onderzoek een momentopname. Nieuwe kansen en risico's dienen zich ongetwijfeld morgen reeds aan. Een moderne ambtelijke organisatie is daar op voorbereid.

LITERATUUR

Ansoff, I. & E. McDonnell (1990) *Implanting Strategic Management*, Prentice Hall: New York et al (second edition).

Bekkers, V.J.J.M. e.a. (2009) *De virtuele lont in het kruitvat. Welke rol spelen de oude en nieuwe media in de micromobilisatie van burgers en hun strijd om politieke aandacht?* Uitgeverij Lemma: Den Haag.

Bekkers, V.J.J.M. en A.J. Meijer (2010) *Cocreatie in de publieke sector: een verkennend onderzoek naar nieuwe digitale verbindingen tussen overheid en burger*, Boom, Den Haag.

Boulos, M.N. & Wheelert, S. (2007) "The emerging Web 2.0 social software: an enabling suite of sociable technologies in health and health care education", *Health Information and Libraries Journal* (24), 2007, pp. 2-23.

Bovens, M.A.P. e.a. (2001) *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*, Kluwer: Alphen aan den Rijn (zesde herziene druk).

Burgerlink (2008) *Werkschrift BurgerServiceCode*, Den Haag.

Center for Public Innovation (2007), *Second Society: over vernieuwing in de straat, de stad en de staat. Voorstel voor een praktijkgericht onderzoeksprogramma*, Rotterdam.

Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001) *In dienst van de democratie*, Den Haag (Commissie Wallage).

Deventer, P. van e.a. (2010) *Worsteling tussen lust en last: over de benutting van social media door de rijksoverheid*, masterscriptie Nederlandse School voor Openbaar Bestuur: Utrecht (in opdracht van het overleg van Secretarissen-Generaal).

Eggers, W.D. (2007) *Government 2.0: using technology to improve education, cut red tape, reduce gridlock, and enhance democracy*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham et al.

Frissen, V. et al. (2008), *Naar een 'User Generated State'? De impact van nieuwe media voor overheid en openbaar bestuur*, TNO, Delft.

Gemeente Heemstede (2010) *Richtlijnen gebruik sociale media binnen de gemeente Heemstede*, Heemstede.

Hupe, P. (2007) *Overheidsbeleid als politiek: over de grondslagen van beleid*, Van Gorcum: Assen.

Kool, D. de & J. van Wamelen (2008) "De impact van Web 2.0 op de kennissamenleving" in: *Burger in uitvoering: Jaarboek KennisSamenleving*, Aksant: Amsterdam, pp. 288-305.

Kool, D. de & J. van Wamelen (2009) *Ondernemers en Web 2.0: een nadere verkenning van het gebruik van nieuwe internettoepassingen door ondernemers*, Center for Public Innovation, Rotterdam.

Ministerie van Algemene Zaken (2008) *Handboek staatsrecht*, Rijksvoorlichtingsdienst/ Kabinet Minister-President: Den Haag.

Ministerie van Algemene Zaken (2009) *Ondertussen...online. Hoe de overheid kan inspelen op het veranderende medialandschap*, Rijksvoorlichtingsdienst: Den Haag.

Ministerie van Algemene Zaken (2010) *Platform*, nummer 12 (thema: spin in het web?).

Ministerie van Binnenlandse en Koninkrijksrelaties (2009a) *Handreiking Modelgedragscode Integriteit Sector Rijk*, Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector: Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse en Koninkrijksrelaties (2009b) *Het nieuwe werken bij het rijk. Van de oude werken De dingen Die Voorbijgaan*, Programma Vernieuwing Rijksdienst, Den Haag.

Noordam, F.M. (samenst.) (2001) *Ambtenarenwetgeving*, Kluwer: Deventer (vierde druk).

Surowiecki, J. (2004) *The wisdom of crowds: why the many are smarter than the few and how collective wisdom shapes business, economies, societies, and nations*, Doubleday, New York et al.

Schwartz, B. (2004) *Paradox of choices: why more is less*, Reed Publishers: New York.

Voorlichtingsraad (2010) *Uitgangspunten online communicatie rijksambtenaren*, Ministerie van Algemene Zaken: Den Haag.

Wyld, D.C. (2007) *The blogging revolution: government in the age of Web 2.0*, IBM Center for The Business of Government, Washington (E-Government Series).

Internet

Beer, D. and R. Burrows (2007) "Sociology and, of and in Web 2.0: Some initial considerations", <http://www.socresonline.org.uk/12/5/17.html>.

Binnenlands Bestuur (2010) "Ambtenaren en sociale media", www.binnenlandsbestuur.nl, geraadpleegd op 11 juni 2010.

Binnenlands Bestuur (2010) "Overijssel eerste met richtlijnen social media", <http://www.binnenlandsbestuur.nl>, geraadpleegd op 2 augustus 2010.

Britse Principles for Participation Online, <http://www.civilservice.gov.uk/about/resources/participation-online.aspx>, geraadpleegd op 6 juli 2010.

Carr, N. (2005) "The amorality of Web 2.0", Nicolas Carr's Blog, http://rougthtype.com/archives/2005/10/the_amorality_o.php, 3 October, 2005.

Communicatieplein (<http://www.commmunicatieplein.nl>).

Handreiking ambtenaar 2.0, <http://handreikingambtenaar20.pbworks.com>, geraadpleegd op 6 juli 2010.

Heijne, J. 'Alle ambtenaren in 2015 hyper integer, open en transparant?' Weblog www.ambtenaar20.nl, 9 juni 2010.

Jans, T. 'Case: Online Communicatie Mexicaanse Griep', Weblog www.ambtenaar20.nl, 1 februari 2010.

Jans, T. 'Burgers praten mee bij het Opvoeddebat Online', Weblog www.ambtenaar20.nl, 1 maart 2010.

Moerkamp, J. (2010) "Ambtenaar online", <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ambtenaar-online.155468.lynkx>, geraadpleegd op 6 juli 2010.

Jans, T. 'Case: Online Communicatie Mexicaanse Griep', Weblog www.ambtenaar20.nl, 1 februari 2010.

Jans, T. 'Burgers praten mee bij het Opvoeddebat Online', Weblog www.ambtenaar20.nl, 1 maart 2010.

De Volkskrant (2009) "Ambtenaar moet meepraten op internet", http://www.volkskrant.nl/multimedia/article1324298.ece/Ambtenaar_moet_meepraten_op_internet, geraadpleegd op 6 juli 2010.

Ponsioen, A. 'Code voor online gedrag van ambtenaren?', Weblog www.ambtenaar20.nl, 24 juni 2008.

Puyt, R. 'Klinkklare onzin en de Mexicaanse grieprik', Weblog www.ambtenaar20.nl, 16 november 2009.

<http://www.overijssel.nl/overijssel/huisstijl-overijssel/richtlijnen-social/>

BIJLAGE 1 RELEVANTE ARTIKELEN

AMBTENARENWET

Artikel 125bis:

Het is de voorzitter, de leden en de secretaris van commissies als bedoeld in artikel 125, eerste lid, onderdeel I, alsmede hun plaatsvervangers verboden:

- a. hetgeen zij als zodanig te weten zijn gekomen verder bekend te maken dan voor de uitoefening van hun functie wordt gevorderd;
- b. de gevoelens te openbaren die bij de beraadslaging zijn geuit;
- c. over een voor hen aanhangige zaak of over een zaak die naar zij weten of redelijkerwijs kunnen vermoeden voor hen aanhangig zal worden, op enigerlei bijzondere wijze in contact te treden met partijen, hun gemachtigden of hun raadslieden.

Artikel 125ter:

Het bevoegd gezag en de ambtenaar zijn verplicht zich als een goed werkgever en een goed ambtenaar te gedragen.

Artikel 125quater:

Het bevoegd gezag van ambtenaren die door of vanwege het rijk, de provincies, de gemeenten of de waterschappen zijn aangesteld,

- a. voert een integriteitsbeleid dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen en dat in ieder geval aandacht besteedt aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie;
- b. zorgt ervoor dat het integriteitsbeleid een vast onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid in ieder geval door integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen en door het aanbieden van scholing en vorming op het gebied van integriteit;
- c. draagt zorg voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen;
- d. stelt in overeenstemming met de Tweede Kamer, onderscheidenlijk provinciale staten, de raad of het algemeen bestuur, vast op welke wijze jaarlijks verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde integriteitsbeleid en over de naleving van de gedragscode.

Artikel 125quinquies, lid 1:

Voor zover deze onderwerpen niet bij of krachtens de wet zijn geregeld, worden voor de ambtenaren, door of vanwege het rijk aangesteld, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften vastgesteld betreffende:

- a. de verplichte aflegging van de eed of belofte door de ambtenaar bij zijn aanstelling;
- b. de melding en de registratie van nevenwerkzaamheden die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met de functie vervulling, kunnen raken;
- c. de openbaarmaking van de krachtens onderdeel b geregistreerde nevenwerkzaamheden van ambtenaren aangesteld in een functie waarvoor ter bescherming van de integriteit van de openbare dienst openbaarmaking van nevenwerkzaamheden noodzakelijk is;

d. het verbieden van nevenwerkzaamheden waardoor de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met de functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd;

e. de melding van financiële belangen respectievelijk van het bezit van en transacties in effecten, die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met de functievervulling, kunnen raken voor ambtenaren aangesteld in een functie waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstremgeling of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie verbonden is;

f. een procedure voor het omgaan met bij een ambtenaar levende vermoedens van misstanden binnen de organisatie waar hij werkzaam is.

Artikel 125quinquies, lid 2:

Het bevoegd gezag van provincies, gemeenten en waterschappen stelt voor de ambtenaren door of vanwege deze lichamen aangesteld, onder gelijk voorbehoud voorschriften vast omtrent de onderwerpen, genoemd in het eerste lid. Als ambtenaar aangesteld door of vanwege een waterschap wordt aangemerkt hij die is aangesteld door het in het reglement van die instelling daartoe aangewezen gezag teneinde in dienst van het waterschap werkzaam te zijn.

Artikel 125quinquies, lid 3:

De ambtenaar die te goeder trouw de bij hem levende vermoedens van misstanden meldt volgens de procedure, bedoeld in het eerste lid onder f, zal als gevolg van het melden van die vermoedens geen nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie ondervinden tijdens en na het volgen van die procedure.

Artikel 125a, lid 1:

De ambtenaar dient zich te onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens of van de uitoefening van het recht tot vereniging, tot vergadering en tot betoging, indien door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.

Artikel 125a, lid 2:

Het eerste lid is, voor wat betreft het recht van vereniging, niet van toepassing op het lidmaatschap van: (a) een politieke groepering, waarvan de aanduiding is ingeschreven overeenkomstig de Kieswet of (b) een vakvereniging.

Artikel 125a, lid 3:

De ambtenaar is verplicht tot geheimhouding van hetgeen hem in verband met zijn functie ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt.

BIJLAGE 2 RELEVANTE ARTIKELEN ALGEMEEN RIJKSAMBTENARENREGLEMENT

Artikel 50, lid 1:

De ambtenaar is gehouden de plichten uit zijn functie voortvloeiende nauwgezet en ijverig te vervullen en zich te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt.

Artikel 51, lid 1:

De ambtenaar is verplicht een eed of een belofte af te leggen.

Artikel 80, lid 1:

De ambtenaar, die de hem opgelegde verplichtingen niet nakomt of zich overigens aan plichtsverzuim schuldig maakt, kan deswege disciplinair worden gestraft.

Artikel 80, lid 2:

Plichtsverzuim omvat zowel het overtreden van enig voorschrift als het doen of nalaten van iets, hetwelk een goed ambtenaar in gelijke omstandigheden behoort na te laten of te doen.

Artikel 82a:

De ambtenaar kan niet gestraft worden wegens overtreding van artikel 125a, eerste lid van de Ambtenarenwet, dan nadat daarover advies is ingewonnen van de Adviescommissie grondrechten en functieuitoefening ambtenaren.

BIJLAGE 3 RELEVANTE PASSAGES AANWIJZINGEN EXTERNE CONTACTEN RIJKSAMBTENAREN

Aanwijzing 7, lid 3:

Ambtenaren zelf nemen slechts op aanwijzing van de betrokken minister contact op met een kamerlid.

Toelichting lid 3:

Het initiatief voor het contact met kamerleden dient – behoudens aanwijzing van de minister – niet bij ambtenaren te liggen.

Aanwijzing 11, lid 1:

In de contacten die de ambtenaar in het kader van zijn functie vervulling heeft met derden, geeft hij zich rekenschap dat hij als zodanig optreedt namens of ten behoeve van de minister.

Toelichting lid 1:

Ambtenaren zijn bij de uitoefening van hun functie altijd werkzaam voor de betrokken minister. Zij vertegenwoordigen de minister in contacten met derden; zij handelen of spreken als zodanig niet voor zichzelf. De ambtenaar dient zich van zijn positie als zodanig bewust te zijn.

Aanwijzing 12, lid 1:

Verzoeken van journalisten om interviews worden behandeld door de daarvoor aangewezen ambtenaar dan wel, in de daarvoor in aanmerking komende gevallen, door de minister zelf.

Aanwijzing 12, lid 2:

Op verzoeken van journalisten om andere schriftelijke of mondelinge contacten met bepaalde ambtenaren wordt van geval tot geval beslist door de minister dan wel door de minister aangewezen ambtenaar.

Aanwijzing 13:

Voor het openbaren van gedachten en gevoelens gelden voor ambtenaren de beperkingen die zijn neergelegd in artikel 125a, eerste en derde lid, Ambtenarenwet, dan wel artikel 12a, eerste en derde lid, van de Militaire Ambtenarenwet 1931.

Aanwijzing 15:

Factoren die een rol kunnen spelen bij de beoordeling door het bevoegd gezag of de normen zijn overtreden, zijn:

- a) de afstand tussen de functie van de betrokken ambtenaar en het beleidsterrein waarop de uitlatingen zijn gedaan;
- b) de politieke gevoeligheid van de materie;

- c) het tijdstip waarop de uitspraken worden gedaan;
- d) de wijze waarop de uitspraken zijn gedaan;
- e) de voorzienbaarheid van de schadelijkheid ten tijde van de uitspraken;
- f) de ernst en de duur van de door de uitspraken ontstane problemen voor de dienstvervulling van de betrokken ambtenaar of het functioneren van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met diens dienstvervulling.

BIJLAGE 4 RESPONDENTEN

Joyce Heijne (Gemeente Den Haag), 1 juni 2010

Krispijn Beek (Ministerie van EZ), 8 juni 2010

Titus Mars (Ministerie van Justitie), 11 juni 2010

Tjabbe Bos (Ministerie van BZK), 14 juni 2010

Joost Reus (Ministerie van LNV), 29 juni 2010

Erik Jonker (Ministerie van BZK), 29 juni 2010

Richard Blad (Ministerie van EZ), 29 juni 2010

Bernard Verlaan (Ministerie van OCW), 2 juli 2010

Harro Ranter (Ministerie van V&W), 5 augustus 2010

Tanja Jans (Ministerie van VWS), 12 augustus 2010

BIJLAGE 5 VRAGENLIJST RESPONDENTEN

1. Welke associaties roepen sociale media ('Web 2.0') bij u op?
2. In hoeverre maakt u in de dagelijkse praktijk gebruik van sociale media?
3. Wat zijn in uw beleving de voordelen van sociale media voor ambtenaren?
4. In hoeverre heeft u deze voordelen zelf ervaren?
5. Wat zijn in uw beleving de nadelen van sociale media voor ambtenaren?
6. In hoeverre heeft u deze nadelen zelf ervaren?
7. De rechten en plichten van ambtenaren zijn vastgelegd in regels en wetten, bijvoorbeeld de ambtenarenwet en de aanwijzingen externe contracten van rijksambtenaren. In hoeverre zijn deze reeds bestaande regels en wetten in uw beleving toereikend als houvast voor online activiteiten van ambtenaren?
8. Indien de bestaande richtlijnen niet toereikend zijn, op welke wijze en in welke vorm zouden nieuwe richtlijnen gestalte kunnen krijgen?