

# 11 De werkwijzen in de ambtelijke dienst

*Prof. Dr. Mr. R. Nieuwenkamp*

*Ir. R.P. Lapperre*

### 1 INLEIDING

Bij het beschrijven van de staat van de ambtelijke dienst kunnen we niet heen om de ontwikkeling van sociale media<sup>1</sup>. Het gebruik van sociale media heeft mogelijk effecten op beleidsvorming, -uitvoering en -toezicht en op het gedrag van ambtenaren. Een voorbeeld van het nut van sociale media voor uitvoering en toezicht was dat de verspreiding van de grote griep epidemie goed te screenen was met behulp van de informatie die erover op twitter verscheen.

Iedereen herinnert zich nog wel dat de gemeente Groningen een medewerker van het stembureau schorste, nadat deze medewerker op twitter had gezegd dat ze moeite moest doen om geen PVV-stemmen te laten verdwijnen. 'Oliedom' noemde burgemeester Rehwinkel dit twitterbericht. Ook politiechef Dijksman kwam in opspraak door negatieve uitpraken over de PVV en andere onge-nuanceerde uitlatingen. De druppel die de emmer deed overlopen, was dat Huisman na de dood van een stel uit Meppel twitterde dat het vast een geval van huiselijk geweld was, terwijl het ging om koolmonoxidevergiftiging. Dit leidde tot voorwaardelijk ontslag.

Nederlandse militairen verspreidden via facebook en e-mail berichten dat de missie in Kunduz nog niet op orde was. Dat leidde tot debatten in de Tweede Kamer over het karakter van de missie.

<sup>1</sup> Sociale media zijn online platformen waar de gebruikers de inhoud verzorgen met weinig of geen tussenkomst van een professionele redactie. Sociale media zijn in essentie interactieve communicatiemediën, de deelname van anderen is noodzakelijk. Uit: Van Deventer, Ebbelaar, Terpstra, Zalm. Worsteling tussen lust en last. Onderzoek NSOB in opdracht College van secretarissen-generaal.

Vervolgens kregen de militairen van minister Hillen een 'spreekverbod'.

Uiteraard spelen dergelijke kwesties niet alleen in Nederland. Berucht is de Schotse ambtenaar van het Department of Transport, Sarah Baskerville. Zij stuurde tijdens haar werk 200 tweets met kritiek op de overheid. Dat leidde tot diverse rechtszaken, onder meer over vermeende schendingen van de onpartijdigheidseis uit de Civil Service Code.

Het Britse gemeenteraadslid Compton twitterde: 'Can someone please stone Yasmin Alibhai-Brown to death? I shan't tell Amnesty if you don't. It would be a blessing really', na een kritisch interview op de radio. Compton werd gearresteerd en uit zijn partij geschorst. Hij verdedigde zich met een beroep op een 'slecht verzonnen poging tot humor'.

Er is veel te doen over sociale media en de overheid. Er zijn duidelijk kansen en bedreigingen. Inmiddels zijn grote missers gemaakt. Tegelijkertijd zijn er nuttige experimenten uitgevoerd om sociale media te gebruiken ter verrijking van de interactieve beleidsinteractie.

## 2 KANSEN

Het gebruik van sociale media door overheidsorganisaties en hun ambtenaren is snel toegenomen, zowel voor interne communicatie (yammer, pleio,

socialtext) als voor externe communicatie (twitter, LinkedIn, digitale discussieplatforms). Dat is ook begrijpelijk. Sociale media bieden immers meer mogelijkheden voor brede interactie dan traditionele communicatievormen.

Het gebruik van sociale media bij externe communicatie is aantrekkelijk omdat het de afstand met burgers en maatschappelijke organisaties gemakkelijk verkleint. Daarnaast is het goedkoop, blijkt de inzet van sociale media de kwaliteit van het werk te kunnen verbeteren en wordt de overheid makkelijker aanspreekbaar en afrekenbaar.

Bij het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) is de afgelopen tijd de nodige ervaring opgedaan. Bijvoorbeeld bij de vorming van het Europees of Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). In een LinkedIn-discussiegroep nemen momenteel bijna 600 externen actief deel aan het beleidsdebat<sup>2</sup>. De speciaal ontwikkelde website [www.toekomstGLB.nl](http://www.toekomstGLB.nl) trekt zelfs zo'n 2.000 unieke bezoekers per maand. De belangstelling voor actieve participatie in het proces voor het Europese landbouwbeleid is opvallend groot, zeker gezien het feit dat het een relatief technisch onderwerp betreft dat slechts een beperkt aantal mensen/organisaties direct aangaat. Er zijn echter meer voorbeelden van de kracht van sociale media om de afstand tussen overheid enerzijds en burgers en maatschappelijke organisaties anderzijds te overbruggen. Zo blijken twitterende wijkagenten op wijkniveau hetzelfde resultaat te

<sup>2</sup> [http://www.linkedin.com/groups/Toekomst-van-het-Europees-Landbouwbeleid-3416055?trk=myg\\_ugrp\\_ovr](http://www.linkedin.com/groups/Toekomst-van-het-Europees-Landbouwbeleid-3416055?trk=myg_ugrp_ovr)

bereiken. En ook professioneel twitterende ambtenaren blijken veel volgers te trekken, zeker als zij een boegbeeld van hun organisatie zijn<sup>3</sup>.

Van extra betekenis is dat sociale media de overheid niet alleen toegankelijker maken, maar ook tweerichtingsverkeer stimuleren tussen overheid en burgers/maatschappelijke organisaties. Je meldt niet alleen wat er speelt, maar wordt er ook op aangesproken en legt verantwoording af. Van louter zenden naar daadwerkelijke interactieve communicatie. De verwachtingen managen is hierbij cruciaal. Sociale media maken meedenken mogelijk, aldus de twitterende secretaris-generaal Buijink van het ministerie van EL&I: 'Dat is een goede ontwikkeling. Maar het is wel de kunst te voorkomen dat het publiek te hoge verwachtingen heeft. Meer inspraak betekent niet vanzelfsprekend dat de overheid ideeën overneemt en beleid aanpast.'

Vergelijkbare voorbeelden zijn er van het gebruik van sociale media voor interne communicatie. Door in een wiki<sup>4</sup> samen aan een document te werken, is niet alleen voor alle directbetrokkenen voortdurend inzichtelijk hoe het eindproduct zich ontwikkelt, maar kunnen ook 'onverwachte' bijdragen worden geleverd, waardoor het risico op tunnelvisie kleiner wordt. De wijze waarop yammer<sup>5</sup> ook in overheidsorganisaties een grote vlucht heeft genomen, toont ook aan hoe groot de behoefte is van medewerkers om via microblogs

geïnformeerd te worden over hun interne organisatie en daar zelf ook aan bij te dragen. Zeker bij grote reorganisaties en fusies zijn sociale media zeer geschikt om informatie te delen én vragen te beantwoorden.

De 'Uitgangspunten online communicatie rijksambtenaren' vat de voordelen van sociale media samen:

- direct contact met doelgroepen (bijv jongeren);
- ander contact met doelgroepen;
- sneller en actueler;
- mogelijkheid meer creativiteit aan te boren;
- mogelijkheid juiste informatie te verschaffen of verkeerde informatie te corrigeren;
- mogelijkheid meer draagvlak te verkrijgen;
- kan het beleidsdebat verrijken.

Niet te onderschatten is het potentieel dat sociale media bieden om efficiënter te werken. Als onderdeel van de 'we quit mail'-beweging is in 2011 een groep mensen al geheel gestopt met het gebruik van e-mail. Sociale media blijken voor hen een efficiëntere wijze van communiceren en samenwerken.<sup>6</sup>

### 3 BEDREIGINGEN

Naast kansrijke ontwikkelingen zijn er ook mogelijke bedreigingen. De voorbeelden in de inleiding hebben het karakter van stommiteiten in de omgang met sociale media. Het belangrijkste

<sup>3</sup> Zoals bijvoorbeeld drs. C.P. Buijink, secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I), die ruim 1700 volgers heeft op twitter.

<sup>4</sup> Een wiki is een applicatie of (web)toepassing, waarmee webdocumenten gezamenlijk kunnen worden bewerkt. Bekende voorbeelden van wiki's zijn Wikipedia en Wikia. De term is afgeleid van het woord *wiki wiki*, dat uit het Hawaïaans komt en 'snel, vlug, beweeglijk' betekent.

<sup>5</sup> Yammer is een microblogging webdienst, gelanceerd in september 2008. Net als bij twitter, kunnen gebruikers berichten (*post-updates*) plaatsen over zichzelf, *post-updates* volgen van anderen, onderwerpen 'taggen' etc. In tegenstelling tot twitter, richt yammer zich op bedrijven. Alleen personen met hetzelfde e-maildomein kunnen aansluiten bij een bepaald netwerk.

<sup>6</sup> <http://www.digitalaction.nl/2011/02/we-quit-mail-fast-social-awesome/>

terugkerende element hierbij is onervarenheid met het karakter van de sociale media. Ambtenaren en bestuurders hebben de indruk dat ze een gesprek ‘en petit comité’ voeren, terwijl ze in werkelijkheid een massamedium hanteren. Daarbij kijkt potentieel de hele wereld mee en de uitgewisselde informatie verdwijnt ook niet meer. Ook vervagen in toenemende mate de grenzen tussen werk en privé. Bijvoorbeeld bij je LinkedIn-netwerk, waarin werk en privé door elkaar lopen. Ook gebruiken ambtenaren regelmatig hun werkmail voor privé zaken en privémail voor werkgerelateerde zaken. Overigens vaak om goede redenen.

Hoe hiermee om te gaan? De regels voor de virtuele wereld zijn in wezen niet anders dan voor de fysieke wereld. Werd je vroeger als ambtenaar niet geacht om op de televisie het kabinetsbeleid te bekritisieren, zo wordt nu ook verwacht dat je niet op je weblog het kabinetsbeleid aanvalt. Dus eigenlijk zijn de regels niet anders, maar onervarenheid met de unieke combinatie van kenmerken van sociale media (snelheid, massaliteit en toegang, diversiteit in vormen en onderlinge verbondenheid) zet de regels wel op scherp.

Wat zijn dan die regels? In het algemeen zijn ze samen te vatten met de mooie integriteitsregel van Google: ‘Don’t be stupid!’. In minder tot de verbeelding sprekende termen: ‘goed ambtenaar-

schap’. Centraal daarbij staat artikel 125a van de Ambtenarenwet: ‘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.’ Of, zoals minister Verhagen twitterde: ‘ambtenaren hebben vrijheid van meningsuiting, ook op twitter, maar mogen het functioneren van hun dienst niet schaden’.

Ook de ‘Aanwijzingen externe betrekkingen rijksambtenaren’<sup>7</sup> zijn relevant: ‘Ambtenaren 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.’

In de jurisprudentie is een aantal criteria ontwikkeld die in dit verband nuttig zijn. Allereerst is de vraag hoe ver je als ambtenaar van het beleid afstaat. Een ambtenaar van het ministerie van Defensie kan best twitteren over het verkeersbeleid in zijn gemeente, maar zijn privémening spuien over de missie in Kunduz is duidelijk de gevarenzone betreden. Hoe dichterbij de minister staat of hoe dichterbij ‘het dossier’, des te risicovoller het wordt.

---

<sup>7</sup> Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren, ministerie van Algemene Zaken, 1998

Ten tweede is de volgende vraag van belang: hoe politiek gevoelig is een issue? Twitteren dat je net een interessant congres hebt bijgewoond, is niet zo gevaarlijk, maar op facebook zetten dat je minister, tegen jouw advies in, een juridisch zeer kwetsbare beslissing heeft genomen, is niet handig.

Verder speelt de vraag of eventuele schadelijkheid ten tijde van de uitspraken te voorzien was geweest. Ook relevant zijn de ernst en duur van de problemen voor de dienstverlening van de ambtenaar of de openbare dienst. De toonzetting is van belang: hoe 'assertief' is iets gemaïld of getwitterd? Tevens speelt de timing een rol. Vlak voor een debat in de Tweede Kamer nog even een bericht op twitter zetten dat veel politieke dynamiek teweegbrengt, is niet handig. Ten slotte is het gekozen medium een belangrijk criterium. Stuur je een ingezonden stuk naar NRC Handelsblad of schrijf je een technische verhandeling voor insiders in een vakblad? Een handig overzicht van caveats (waarschuwingen) en hulpmiddel voor ambtenaren voor online activiteiten is de publicatie 'Uitgangspunten online communicatie rijksambtenaren'<sup>8</sup>.

### Uitgangspunten online communicatie rijksambtenaren, vier stelregels

#### AMBTENAAR ALS AMBASSADEUR

Als ambtenaar ben je een ambassadeur van je organisatie en is integriteit essentieel en vanzelfsprekend. Zodra je naar buiten treedt, vergt je functie extra aandacht voor je houding. Wees je daarvan bewust. Ook op internet gedraag je je als een goed en integer ambtenaar, dat is net zo logisch als op andere plaatsen. Maar wat is goed en integer? De kernwaarden uit de modelgedragscode van het ministerie van BZK bieden je daarvoor houvast. Die kernwaarden zijn: onpartijdigheid, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid, dienstbaarheid en respectvolle bejegening, professionaliteit en morele verantwoordelijkheid.

#### DE BESTAANDE REGELS GELDEN OOK ONLINE

De rechten en plichten van ambtenaren, ook als het gaat om online-activiteiten, 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 dat je ook kritisch mag zijn. Maar je mag als ambtenaar geen uitlatingen doen die je eigen functioneren of dat van de overheid kunnen schaden. Hoe dichter je bij het beleidsterrein staat waarover je uitspraken doet, des te groter de maatschappelijke gevolgen ervan kunnen zijn.

<sup>8</sup> 'Uitgangspunten online communicatie Rijksambtenaren, Voorlichtingsraad, ministerie van Algemene Zaken, 2010

## ONDERSCHIED TUSSEN PRIVEPERSOON EN AMBTENAAR IN FUNCTIE

Het is soms lastig je persoonlijke en ambtelijke identiteit voldoende te scheiden. Maar of je je uitlatingen privé doet of als ambtenaar in functie, maakt wel degelijk verschil. In het laatste geval doe je dat namens of voor de minister en maak je altijd duidelijk kenbaar dat je ambtenaar bent.

## ZORGVULDIG MEDOEN

### gericht en gedoseerd participeren

Waarom doe je mee, wat levert jouw aanwezigheid op, wie wil je bereiken? Een goede voorbereiding is het halve werk. Vraag jezelf van tevoren af wat je bijdrage betekent voor jezelf, voor het departement, de bewindspersoon, maar ook voor de andere deelnemers. Bereid je goed voor en zorg voor voldoende mandaat, dat verschilt per departement. Meedoen kost tijd en aandacht, maak daar tijd voor vrij.

Documenteer je bijdragen en leg vast wat je online hebt gepubliceerd, zodat daar achteraf geen misverstanden over kunnen ontstaan.

Tot nu toe is nog slechts in beperkte mate sprake van gerichte training van medewerkers in het gebruik van sociale media voor professionele doeleinden. Dat is een gemis. Het gebruik van sociale media biedt immers een unieke kans om de afstand tussen overheid en burger/maatschappelijke organisaties te verkleinen. Tegelijkertijd zijn aan verkeerd gebruik grote afbreukrisico's verbonden. Misstappen kunnen worden gezet door onervarenheid met het massamediale karakter van sociale media, en door onoplettendheid (tel even tot tien voordat je op 'verzenden' drukt!).

Goede omgang met sociale media dient onderdeel te worden van professioneel ambtelijk vakmanschap en daar zou de overheid, meer dan nu, met een gericht cursusaanbod op in moeten spelen. Het tempo van de ontwikkeling vereist immers verhoogde ambtelijke alertheid, zowel op de bedreigingen als op de vele kansen.

## 4 CONCLUSIE

We staan pas aan het begin van de ontwikkeling van sociale media als factor die de overheid kan beïnvloeden. De eerste ervaringen leren dat die ontwikkeling kansen biedt voor het ontwikkelen en uitvoeren van beleid en toezicht, mits dat proces goed wordt gemanaged.

