

Sociale media & Integriteit; What's new pussycat?

Door internet – en vooral Web 2.0 – heeft het gebruik van sociale media een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt. Ook binnen het openbaar bestuur lijkt het gebruik nog toe te nemen. Dat heeft ook de eerste uitglijders te zien gegeven. Digitale uitglijders, maar ook een eventuele inadequate reactie vanuit de organisatie daarop, tasten de integriteit van de overheid aan omdat de kernwaarden van de publieke dienst – zoals betrouwbaarheid, onpartijdigheid, vertrouwelijkheid, zorgvuldigheid – in het geding komen.*

Alain Hoekstra en Alex Belling, beiden verbonden aan het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector BIOS van het CAOP

Een hoge politiefunctaris ging over de schreef toen zij de dood van twee mensen via Twitter toeschreef aan huiselijk geweld, terwijl het later om een koolmonoxidevergiftiging bleek te gaan. Zij werd onmiddellijk op non-actief gesteld en disciplinair aangepakt. Een tweede voorbeeld betreft de uitlatingen van een communicatieadviseur van een politiekorps die de politieke uitspraken van een PVV-politicus via Twitter laakte. Het laatste voorbeeld betreft het door militairen verspreiden van informatie (op Facebook en in e-mails) dat de missie in Kunduz een 'logistieke puinhoop' was en dat het aan essentieel materieel (zoals munitie en geschikte scherfvesten) ontbrak. Hoewel de minister van Defensie de betrokkenen een spreekverbod oplegde, was het kwaad al geschied.

Worsteling

Dergelijke uitglijders hebben eraan bijgedragen dat organisaties zich de afgelopen tijd in toenemende mate de vraag zijn gaan stellen of er specifieke regels moeten worden geformuleerd ten aanzien van het gebruik van sociale media, of dat een beroep op de eigen verantwoordelijkheid en het

gezonde verstand van de medewerkers genoeg is. Tegelijkertijd is er bij organisaties ook enige schroom en verlegenheid te bespeuren om dergelijke voorwaarden te expliciteren omdat het al snel de verdenking van controle en conservatisme op zich laadt. Een dergelijke houding zou bovendien de wijd en zijd bejubelde voordelen van het gebruik van sociale media frustreren.¹ In veel gevallen zal de HR-afdeling betrokken worden bij het nadenken over dit spanningsveld en over de vraag of er wel of niet iets extra's geregeld moet worden op het gebied van sociale media en, zo ja, in welke vorm. Gelukkig bieden bestaande kaders reeds houvast hiervoor.

Juridisch kader

Inherent aan het werken voor de publieke zaak is het waarden pluralisme. Verschillende waarden die voor de overheid van belang zijn kunnen echter in bepaalde situaties op gespannen voet met elkaar komen te staan. Voorbeelden zijn de controverses tussen transparantie en vertrou-

welijkheid, tussen snelheid en zorgvuldigheid, evenals tussen het recht op vrije meningsuiting en 'gebondenheid'. Ook in het gebruik van sociale media door de overheid manifesteren zich dergelijke spanningsvelden. Sociale media staan voor transparantie, snelheid en vrije meningsuiting maar kunnen interfereren met waarden als vertrouwelijkheid, zorgvuldigheid en de beperkingen in de uitingsvrijheid die het werken voor de overheid soms oplegt. Dit laatste spanningsveld wordt hierna nader uitgewerkt.

Hoewel de minister de betrokkenen een spreekverbod oplegde, was het kwaad al geschied.

De vrijheid van meningsuiting vindt zijn weerslag in artikel 7, eerste lid, van de Grondwet. Dit grondwettelijk recht is niet onbeperkt en wordt voor overheidspersoneel begrensd door artikel 125a van de Ambtenarenwet (Aw). In dit artikel is in het eerste lid de zogenaamde *functioneringsnorm* opgenomen. Deze norm houdt in dat de ambtenaar zich dient te onthou-

* Deze en andere kernwaarden zijn opgenomen in de Modelgedragscode integriteit sector Rijk, BIOS 2010.

¹ Genoemde voordelen van het gebruik van sociale media zijn bijvoorbeeld: het verkrijgen van nieuwe beleidsinput, het toetsen van beleidsvoornemens, het genereren van draagvlak, het verkleinen van de afstand tot burger en het vergroten van transparantie.

den van het openbaren van gedachten of gevoelens, indien dit de goede vervulling van zijn functie of het functioneren van de openbare dienst in gevaar brengt.² Een uitwerking van deze wettelijke voorschriften is neergelegd in de ‘Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren’.³ Met name paragraaf 4 van deze aanwijzingen geeft een aantal concrete normen voor het handelen van ambtenaren wanneer deze zich in een situatie bevinden waarin (beperkingen van) de vrijheid van meningsuiting een rol speelt. Verder wordt in de Modelgedragscode integriteit sector Rijk⁴ kort ingegaan op de regels die gelden bij het omgaan met informatie, geheimhouding en vrijheid van meningsuiting. Tot slot zijn, onder auspiciën van het ministerie van Algemene Zaken, voor de sector Rijk ‘Uitgangspunten online communicatie rijksambtenaren’ opgesteld, als verdere uitwerking en nadere concretisering van de ‘aanwijzingen’ voor wat betreft het gebruik van sociale media (30 juni 2010). Deze uitgangspunten betreffen een eerste proeve van een handreiking voor rijksambtenaren bij het gebruik van sociale media en deze worden op termijn geëvalueerd. Hoewel de genoemde specifieke uitwerkingen (aanwijzingen, gedragscode en uitgangspunten) voorbeelden op rijksniveau betreffen, zijn wij van mening dat deze qua inhoud in essentie niet anders zijn dan de ‘spelregels’ zoals die voor de andere (semi) publieke organisaties/sectoren gelden.

Uitgangspunten

Deze kaders en aanwijzingen leiden, vanuit integriteitsperspectief, tot een

2 Naast deze functioneringsnorm bevat het derde lid van artikel 125a Aw een specifieke beperking van het recht op vrije meningsuiting, namelijk de geheimhoudingsplicht voor ambtenaren.

3 Stcrt 1998, nr. 104, beter bekend onder de benaming ‘Oekaze Kok’.

4 Zie website van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS), www.integriteitoverheid.nl

aantal overwegingen ten aanzien van het privé en functioneel gebruik van sociale media.

Privé gebruik

Ambtenaren zijn ook burgers en mogen uiteraard gebruik maken van sociale media. Privé gebruik op eigen titel is dus in principe toegestaan. Maar afhankelijk van de zwaarte en zichtbaarheid van de functie, de afstand tot de beleidsmaterie en de actualiteit, kan ook hier het eigen functioneren en dat van de dienst in gevaar worden gebracht door de vertroebeling van de grenzen tussen werk en privé. Daarnaast dient privé gebruik onder werktijd beperkt te blijven, vergelijkbaar met het gebruik van andere bedrijfsmiddelen zoals telefoon, e-mail en internet.

Afhankelijk van de zwaarte en zichtbaarheid van de functie kan ook hier het functioneren van de dienst in gevaar worden gebracht door de vertroebeling van de grens tussen werk en privé.

Functioneel gebruik

De organisatie kan baat hebben bij het gebruik van sociale media door ambtenaren. Een belangrijk onderscheid in het gebruik van sociale media is dat tussen *passief* en *actief* gebruik. Het volgen van online berichten en discussies die relevant kunnen zijn voor een specifiek beleidsdossier (passief) is tegenwoordig gelijk te schakelen met het bijhouden van de vakliteratuur. Ten aanzien van het (actief) participeren in deze discussies dient men rekening te houden met het feit dat men namens het bevoegde gezag naar buiten treedt. Hierbij dient te worden voorkomen dat er met meerdere ‘monden’ wordt gesproken en daar-

mee tegenstrijdige signalen worden afgegeven.

De hierboven genoemde kaders en uitgangspunten benadrukken dat net zoals bij de omgang met de oude media (bijvoorbeeld interviews met journalisten of het schrijven van opiniërende artikelen) of bij beleidsinhoudelijke gesprekken met vertegenwoordigers van het democratisch gekozen orgaan daar voorafgaand afstemming voor nodig is met het bevoegde gezag.

Naar een verantwoord sociale media beleid

Sociale media verschillen in een aantal aspecten van de conventionele media, die een aantal risico’s met zich brengt. Sociale media manifesteren zich ondermeer in de laagdrempelige

toegang, de snelheid en de omvang van verspreiding. Nieuwenkamp en Lappere voegen daaraan toe dat ambtenaren en bestuurders bovendien de indruk hebben dat ze een gesprek ‘en petit comité’ voeren, terwijl ze in werkelijkheid een massa medium hantieren.⁵ Andere risico’s zijn de vaak impulsieve behoefte om ongenoegens via moderne communicatiemiddelen te uiten, het ontbreken van een check door derden en het ontbreken van de mogelijkheid om een eventuele incorrecte of ongelukkige uitlating te herstellen. Hoewel er in de omgang met

5 Nieuwenkamp, R. en R. P. Lapperre (2011). Kansen en bedreigingen van sociale media voor ambtenaren in: Staat van de ambtelijke dienst, hoe staan de ambtenaren er anno 2011 voor? CAOP, 2011.

deze nieuwe media feitelijk niets nieuws onder de zon is omdat de reeds bestaande aanwijzingen en richtlijnen onverkort van kracht blijven, nopen zij door hun specifieke karakteristiek wel tot nóg meer alertheid van medewerkers. Hierin is een belangrijke taak weggelegd voor de werkgever.

Wij zijn derhalve van mening dat de werkgever vanwege het publieke belang niet simpelweg kan volstaan met een beroep op het vertrouwen van de eigen verantwoordelijkheid en het gezonde verstand van de medewerkers. De organisatie moet verantwoordelijkheid nemen en naast de focus op bescherming van de organisatie c.q. het publieke belang ook de

medewerkers beschermen tegen uitglidders en duidelijkheid bieden wat mag en kan. Daar hebben de werknemers ook simpelweg recht op.⁶ Werkgevers dienen hierin zorgvuldig te balanceren tussen kansen en risico's. Zowel ontmoedigend conservatisme als een ongebreideld postmodernistisch 'anything goes', dat de deur voor alles en iedereen ongeclusuleerd openzwaait en de nadelen en uitglidders lijdzaam voor lief neemt, zijn in hun beider excessen onwenselijk. Het gaat dan om het vinden van de deugdzaam middenweg die verstandig gebruik maakt van de nieuwe mogelijkheden afgezet tegen de specifieke context, de inherente risico's en het beoogde doel.

Aanvullend op de hiervoor genoemde juridische kaders en de uitgangspunten voor functioneel- en privégebruik kan het met betrekking tot het gebruik van sociale media behulpzaam zijn om te differentiëren naar verschillende functietypen:

Medewerkers voorlichting en communicatie

Voor medewerkers, die vanuit hun specifieke rol al met de 'oude' media contacten onderhouden, is het vanzelfsprekend dat deze de nieuwe media inpassen in hun taak. Daarom ligt een functioneel gebruik van de sociale media in de rede, zowel passief (het volgen op o.a. weblogs van bijvoorbeeld discussies over onderwerpen die relevant zijn voor de betrokken organisatie) als actief (het zich in het belang van de organisatie actief mengen in relevante discussies).

Politieke ambtsdragers, ambtelijke top en zware beleidsadviseurs

Voor deze categorie overheidsfunctionarissen, geldt een vergelijkbare benadering als voor voorlichtings-



⁶ Dit vloeit voort uit artikel 125ter Aw dat stelt dat het bevoegd gezag zich dient te gedragen als een 'goed werkgever'.

functionarissen, zij het minder intensief en in het bijzonder wanneer de ‘eigen’ beleidsonderwerpen via de media aan de orde zijn. Voor de (ambtelijke) beleidsadviseurs geldt een terughoudend functioneel gebruik, waarbij het in de rede ligt om voorafgaand procedurele afspraken daarover te maken met het management

infobulletin en sociale media richtlijnen te communiceren tijdens medewerkerbijeenkomsten.

- 2 *Differentieer* in het beleid/richtlijnen naar passief en actief gebruik evenals in een aantal functietypen.
- 3 *Organiseer* en borg de omgang met sociale media binnen uw organisatie door iemand hiervoor verant-

de organisatie die je vertegenwoordigt. *Bereid wat je communiceert voor en stem het goed af.*

- 8 Hoewel een ambtenaar als privé persoon het recht op vrije meningsuiting heeft, is het verstandig je te onthouden van uitlatingen die je eigen functioneren of dat van de organisatie zouden kunnen benadelen.
- 9 Indien je (toch) besluit via de sociale media te reageren; *wees zakelijk in je uitlatingen*. Je kunt jaren later nog steeds worden geconfronteerd met uitspraken die je ooit deed.
- 10 Realiseer je; *de vrijheid van meningsuiting is begrensd*.

Voor beleidsadviseurs geldt een terughoudend functioneel gebruik, waarbij vooraf procedurele afspraken gemaakt zouden moeten worden

en voorlichting te informeren over ondernomen activiteiten.

Overige medewerkers

Voor deze categorie medewerkers geldt dat deze in principe geen rol noch de formele bevoegdheid hebben om zich functioneel te mengen (actief) in openbare discussies die de eigen organisatie en diens beleidsaanlegenheden betreffen. Voor zover de ambtenaar dit toch doet, gelden hiervoor de spelregels zoals neergelegd in de ‘Aanwijzingen’ en in de functioneringsnorm.

Tot besluit: 10 tips⁷

Voor de werkgever/HR-afdeling:

- 1 *Formuleer beleid* voor een verantwoord gebruik van sociale media door uw medewerkers. Leg dit vast in een aparte code of in de (bestaande) integriteitscode en betrek de ondernemingsraad hierbij. Ondersteun medewerkers door bijvoorbeeld ‘praktische how-to’s’ te plaatsen op het intranet, de algemene visie van de organisatie over sociale media te verspreiden via een

7 Deze zijn – mede gezien de omvang en de bedoeling van dit artikel – niet uitputtend. Verder hebben auteurs getracht een zeker evenwicht aan te brengen tussen de rechten en verantwoordelijkheden van de werkgever en de medewerker.

woordelijk te maken.⁸

- 4 *Monitor* de digitale omgeving van uw organisatie en de wijze waarop daarin wordt gecommuniceerd over de relevante beleidsonderwerpen en de reputatie van de organisatie. Op deze wijze verkrijgt de organisatie naast nuttige beleidsinput een beeld van hoe medewerkers en derden over de organisatie spreken.
- 5 *Handhaaf* zichtbaar het door u vastgestelde beleid bij (verwijtbare) overtreding, zowel richting de overtreder als richting de organisatie. Onderzoek de feiten, verbeter waar nodig de situatie en communiceer daarover.

Voor de medewerker:

- 6 *Stel je op de hoogte* van het beleid en eventuele specifieke richtlijnen binnen je organisatie voor een verantwoord gebruik van sociale media. Neem bij twijfel of vragen contact op met de coördinator sociale media, met de afdeling voorlichting en communicatie of met de direct leidinggevende.
- 7 Wees er als functioneel gebruiker van bewust dat je niet namens jezelf spreekt, maar altijd namens

8 Dit kan de integriteitscoördinator/-functionaris zijn, een voorlichtingsfunctionaris, of de HR-afdeling

Afsluiting en ‘good practice’

Sociale media zijn er en het gebruik ervan zal waarschijnlijk nog toenemen, ook in de publieke dienst. Overheidsorganisaties doen er goed aan zich hierop in te stellen en medewerkers te ondersteunen bij het verstandige gebruik daarvan. Beleid op het gebied van sociale media kan onnodige digitale uitglijders van medewerkers voorkomen.

Voor een ‘good practice’ verwijzen wij tot slot naar een korte film van een Australische overheidsorganisatie die op een puntige wijze – die geheel aansluit bij dit medium – de kijker attendeert op een aantal uitgangspunten en dilemma’s. Daarmee wordt tevens duidelijk dat de worstelingen en vragen die spelen binnen de Nederlandse overheid geenszins uniek zijn:

<http://www.youtube.com/watch?v=8iQlkt5CG8I>