



DE UITZONDERING OP DE REGEL

Over ambtenaren in de openbaarheid

Ministerie van BZK

juni 2013

E:M+
MA

EXPERTS IN MEDIA EN MAATSCHAPPIJ

Dit onderzoek is uitgevoerd door EMMA Communicatie in samenwerking met het 'Digital Methods Initiative' van de Universiteit van Amsterdam. Het Digital Methods Team is Anne Laurine Staderman zeer erkentelijk voor haar hulp tijdens het onderzoek en Eelke Hermans voor zijn programmeerbijdrage en data-analyse.

DE UITZONDERING OP DE REGEL

Over ambtenaren in de openbaarheid

Ministerie van BZK

juni 2013

EMMA Onderzoek

Dr. Ton Baetens, Tom Jütten MA en Jan Maessen MSc

Coauteurs (UvA): Erik Borra MSc en Prof dr Richard Rogers

Prinses Mariestraat 36

2514 KG Den Haag

www.emmacommunicatie.nl



MANAGEMENTSAMENVATTING

‘De uitzondering op de regel’ is een verkennend onderzoek naar de gedragingen van ambtenaren in de openbaarheid en de factoren die hierop van invloed zijn. Het onderzoek bestaat uit een literatuuronderzoek, een enquête, een analyse van ambtelijk gedrag op social media en een tweetal expertsessies met beleids- en communicatieambtenaren.

Uit de enquête – afgenomen onder 1522 rijksambtenaren - kwam naar voren dat 20,6 procent van de geënquêteerde ambtenaren het afgelopen jaar over een beleidsinhoudelijk onderwerp in de openbaarheid is getreden. Hierin is geen onderscheid gemaakt tussen online en offline vormen van openbaarheid. Ambtenaren zijn geneigd dit eerder te doen naar mate ze een hoger inkomen hebben, hoger zijn opgeleid, een bepaalde functieomschrijvingen hebben of werkzaam zijn bij het ministerie van EZ of VWS. Het hebben van een leidinggevende functie doet niet ter zake.

Het netwerk van ambtenaren op sociale media hebben we getypeerd als een naar binnen gericht, professioneel netwerk. Naar binnen gericht omdat ambtenaren vooral andere ambtenaren of vakgenoten volgen op sociale media. Professioneel omdat vrijwel iedereen in het netwerk op enigerlei manier professioneel verbonden is aan de overheid. Het maatschappelijk middelveld speelt geen centrale rol.

Op sociale media heeft EZ een relatief groot aandeel van het netwerk in handen. Veel gehoorde verklaringen hiervoor zijn de voorbeeldfunctie die topambtenaren op het departement hebben, de incorporatie van LNV – dat een lange traditie heeft met in de openbaarheid treden – in het ministerie en het gegeven dat EZ de bakermat van Ambtenaar 2.0 is.

Tijdens twee expertsessies hebben ambtenaren gereflecteerd op de resultaten van het flitspanelonderzoek. Zij herkennen het beeld dat geschetst wordt in het kwantitatieve onderzoek en geven tal van verklaringen voor het relatief kleine percentage ambtenaren dat in de openbaarheid treedt. De verklaringen hebben wij opgedeeld in vier domeinen:

Verklaringen uit het politiek-bestuurlijke domein

Er wordt gewezen op de rigiditeit van organisatiestructuren binnen de overheid, die nog steeds veelal verticaal is; op de grote rol die ministeriële verantwoordelijkheid speelt en op de ambiguïteit die opspeelt tussen ‘er zijn voor de samenleving, maar werken voor de minister’. Een positieve rol is weggelegd voor ‘leadership by example’ zoals we dat zien binnen EZ.

Verklaringen uit het maatschappelijk domein

Ambtenaren geven aan dat het ‘vergrootglas’ waar de overheid onder ligt in de (nieuwe) media een extra drempel kan zijn om in de openbaarheid te treden. Daarnaast worden er vraagtekens geplaatst bij de interesse van de



samenleving in de overheid en wordt er een spanningsveld bloot gelegd tussen de overheid die vaak werkt met lineaire beleidsprocessen en de netwerksamenleving die hier veelal geen boodschap aan heeft.

Verklaringen uit het media domein

Diverse ambtenaren geven aan dat het niet altijd even gemakkelijk is om de enorme online informatiestromen te kanaliseren. Niet iedereen heeft hiervoor de juiste kennis en tijd tot zijn of haar beschikking. Hiernaast wordt aangestipt dat de snelheid van het maatschappelijk debat door de opkomst van sociale media enorm is toegenomen. Van de overheid wordt verwacht dat zijn ook op deze kanalen actief is, maar tegelijkertijd altijd uiterst precies is in haar berichtgeving. Deze twee verwachtingen staan op gespannen voet met elkaar.

Verklaringen uit het privé domein

Binnen dit domein zien we dat de meningen onder ambtenaren sterk verdeeld zijn over de mate waarin zij herkenbaar willen zijn als ambtenaar. Sommige zien dit als zeer onwenselijk, anderen zien het ventileren van een persoonlijke (politieke) mening juist als dé mogelijkheid om carrière te maken binnen de ambtenarij.

Het onderzoek levert een beeld op waarin we aan de ene kant zien dat adviesraden als de Rob, WRR en RMO al tientallen jaren pleiten voor een overheid die meer in de openbaarheid treedt en actief contact met de samenleving heeft. Tegelijkertijd zien we dat slechts een klein gedeelte van het ambtenarencorps zich hiernaar gedraagt. Ambtenaren geven aan beide beelden te herkennen. Ze onderschrijven het belang van meer transparantie en een interactieve overheid. Tegelijkertijd zijn ze heel goed in staat om uit te leggen waarom ambtenaren zich in zo veel gevallen hier niet naar (kunnen) gedragen.



INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	5
2. Toelichting methodiek	7
3. Een nieuwe samenleving	10
3.1 Toegenomen informatiestromen en interactiviteit	10
3.2 Mediacratie 2.0	11
3.3 Wat biedt de openbaarheid?	13
3.4 Sociale media	15
4. Treedt de overheid inmiddels in de openbaarheid?	18
4.1 Flitspanel	18
4.2 Tweet- en LinkedIn analyse	27
4.3 LinkedInanalyse	29
4.4 Twitteranalyse	30
5. Beschouwingen uit de praktijk	40
5.1 Reacties op flitspanelresultaten	40
5.2 Politiek bestuurlijke domein	41
5.3 Maatschappelijk domein	48
5.4 Media-domein	52
5.5 Privé domein	54
6. Conclusie	57
7. Bibliografie	63



1. INLEIDING

In de afgelopen jaren is de aandacht voor het al dan niet in de openbaarheid (mogen) treden van ambtenaren sterk toegenomen. Niet alleen binnen de overheid, overigens. Ook in de media is er volop belangstelling: met name als een ambtenaar 'zijn boekje te buiten gaat'. Maar wat gebeurt er dan? En welke *faux pas* maakt 'de' ambtenaar? Daarbij speelt vooral de vraag: welke professionele handelingsruimte hebben ambtenaren? Daar waar ambtenaren van oudsher een vrij onzichtbare rol vervulden, zijn er, mede dankzij allerlei online ontwikkelingen, steeds meer mogelijkheden om als ambtenaar naar buiten te treden. De manier waarop individuele ambtenaren daar invulling aan geven verschilt, net als de mate waarin politici en ambtelijke organisaties hun ambtenaren daarvoor de ruimte geven.

De afgelopen maanden hebben EMMA Communicatie en de Universiteit van Amsterdam een verkennend onderzoek verricht naar de verrichtingen, motieven, obstakels en overwegingen van ambtenaren om al dan niet in de openbaarheid te treden. De resultaten zijn door ons gestructureerd in vier domeinen:

- + het maatschappelijk domein
- + het politiek-bestuurlijk domein
- + het media-domein
- + het privé domein van de ambtenaar

Om de verrichtingen, motieven, obstakels en overwegingen in kaart te brengen hebben we een literatuuronderzoek verricht, online vragenlijsten uitgezet, met experts en direct betrokkenen gesproken (in expertsessies) en de feitelijke gedragingen van ambtenaren op - met name - Twitter en LinkedIn gevolgd.¹

In hoofdstuk twee geven we een toelichting op de gekozen onderzoeksmethodiek. In hoofdstuk drie plaatsen we het onderzoek in het perspectief van een veranderende samenleving. We geven een beknopt overzicht van de 'state of the art' over de netwerksamenleving en bespreken de suggesties voor overheidscommunicatie zoals die door de literatuur worden gedaan. In hoofdstuk vier presenteren we de resultaten van het kwantitatieve onderzoek naar ambtenaren in de openbaarheid. We bespreken de gedragingen van ambtenaren op de sociale media LinkedIn en Twitter, en analyseren de resultaten van de enquête die we hebben uitgezet

¹ Het onderzoek naar gedragingen van ambtenaren op LinkedIn en Twitter is uitgevoerd door het Digital Methods Team van de Universiteit van Amsterdam



onder 1522 rijksambtenaren. Tot slot van het onderzoek beschouwen we in hoofdstuk vijf, samen met beleids- en communicatieambtenaren, de empirie, en plaatsen we hun opmerkingen in perspectief van de literatuur. In de conclusie reflecteren we op de onderzoeksresultaten.

Het onderzoek heeft de nodige stof tot reflectie opgeleverd. Opvallend zijn vooral de contrasten tussen de verschillende deelonderzoeken. Zoals u in de komende hoofdstukken kunt lezen is er in de praktijk nog relatief weinig terug te zien van hetgeen de literatuur voorschrijft, namelijk een meer open overheid. Tegelijkertijd erkennen ambtenaren de meerwaarde van transparantie, maar zijn ze ook heel goed in staat uiteen te zetten waarom dit nu net niet van toepassing is op hun beleidsterrein.

DE UITZONDERING OP DE REGEL

Interviewer [neemt een brochure die toevallig bij de gesprekspartner op tafel ligt in zijn handen]:

“Ha, wat leuk! Jouw ministerie is actief met Social Media aan de slag, zie ik.”

Al bladerend ziet de interviewer dat het ministerie het belang van de inzet van social media groot acht, ook vanwege de winst in transparantie van beleid. Een fotootje van de geïnterviewde staat in de brochure.

Interviewer: *“He, jij staat er ook in. Wat goed dat jullie ministerie dit doet. Dat zie ik nog niet op ieder departement gebeuren, moet ik je zeggen. Ik zie in de dagelijkse praktijk toch nog veel terughoudendheid als het over ‘in de openbaarheid treden’ gaat.”*

Geïnterviewde [begint een beetje te lachen]: *“Ja, dat lijkt inderdaad heel wat.”*

Interviewer [lichte verbazing]: *“Wat bedoel je? Leg eens uit?”*

Geïnterviewde: *“Nou, in de praktijk gaat dat toch wat anders. Mijn manager kwam naar me toe en zei: fantastisch! Goed dat we hier actief aan de slag gaan met sociale media. Dat vind ik heel belangrijk. Maar, euh, één ding: zou jij daar op jouw dossier niets mee willen doen? Dat ligt namelijk nogal gevoelig, moet je weten. Dus daar kunnen we maar beter niets over in de openbaarheid doen. Stel je voor dat een Kamerlid dat opmerkt. Dan komen er misschien vragen van.”*



2. TOELICHTING METHODIEK

In dit onderzoek hebben we de initiële onderzoeksvraag van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als uitgangspunt genomen. Deze vraag luidde als volgt:

“Beter begrijpen in welke mate relevante trendontwikkelingen en de context waarbinnen ambtenaren functioneren, van invloed zijn op het gedrag van ambtenaren als het gaat om openbaarheid.”

Het ministerie heeft daarbij aangegeven het onderzoek te willen richten op alle ambtenaren en alle vormen van openbaarheid.

Onderzoeksdesign

Dit onderzoek is verricht in vier fases. In fase 1 hebben we in den brede gezocht naar relevante informatie over het onderwerp. Zowel aan de hand van wetenschappelijke als niet- of semi-wetenschappelijke bronnen, offline en online. Voor het doorzoeken van de wetenschappelijke literatuur hebben we verschillende online wetenschappelijke bronnen op het vlak van openbaar bestuur, sociologie/antropologie, psychologie, en politicologie gezocht naar relevante publicaties (waarbij we ons grosso modo beperkt hebben tot publicaties, die de afgelopen tien jaar zijn verschenen. Van de resultaten hebben we in eerste instantie alleen de samenvatting bekeken. Indien de samenvatting daar aanleiding toe gaf, is er nader onderzocht. We hebben daarbij gebruik gemaakt van een Rapid Evidence Assessment (REA). Met deze gestandaardiseerde methode is het mogelijk om snel en adequaat een verantwoorde inventarisatie te maken van de wetenschappelijke inzichten (literatuur) op het gebied van een actueel vraagstuk.

Als het om minder ontwikkelde onderzoeksvelden gaat, levert een REA - soms- te weinig op. Zeker als er alleen sprake is van ‘practice-based evidence’, maar nog maar nauwelijks van ‘evidence-based practice’. In dergelijke gevallen hanteert EMMA Onderzoek de Rapid Innovation Inventory (RII). Met een RII is het mogelijk een systematische inventarisatie te verrichten, waarbij (inter)nationale netwerken op de belangrijkste deelterreinen systematisch bevraagd en/of geanalyseerd worden op relevante berichten, ontwikkelingen en innovaties. Deze RII voeren we op internet uit: door middel van een systematische reeks aan designed searches en queries halen we de laatste relevante online berichtgeving naar boven.

In fase 2 hebben we vooral ingezoomd op het feitelijke gedrag, de houding en het beleid van ambtenaren zelf rondom openbaarheid. Dat hebben we op twee manieren gedaan. Allereerst door ambtenaren op Twitter en LinkedIn daadwerkelijk te volgen. Dit onderdeel is verricht door Richard Rogers (cum suis) van de Universiteit van Amsterdam in nauw overleg met EMMA



Onderzoek. Daarnaast hebben we een enquête uitgezet onder 1500 ambtenaren van alle departementen. De enquête is uitgezet door middel van het Flitspanel van het ministerie van BZK. Op deze manier hebben we kwalitatief (online track & trace) en kwantitatief onderzoek onder de directe doelgroep gecombineerd.

In fase 3 hebben we onze resultaten voorgelegd aan ervaringsdeskundigen: in een tweetal expertsessies (Practitioner Ateliers) hebben we ambtenaren van verschillende ministeries gevraagd te reflecteren op de eerste – voorlopige- resultaten van het onderzoek. Ook hebben we hen gevraagd deze eerste resultaten te spiegelen en te vertalen naar de beleidspraktijk.

In fase 4, tot slot, hebben al onze resultaten verwerkt tot het eindproduct dat nu voor u ligt. Daarbij is het complete onderzoeksmateriaal inclus de ruwe data beschikbaar in een Wiki-site.

Onderzoeksopvatting

EMMA Onderzoek verricht onderzoek waarbij een subjectivistische en interpretatieve onderzoeksopvatting wordt gehanteerd. Anders dan wetenschappers die onderzoek verrichten in een objectivistische traditie (waarin de werkelijkheid objectief kenbaar wordt verondersteld en er een logische en afstandelijke verhouding tussen onderzoeker en onderzochte wordt geschetst), werken de onderzoekers van EMMA in de subjectivistische traditie, waarin de werkelijkheid alleen 'subjectief' te kennen is en er een ambigue relatie tussen onderzochte en onderzoeker optreedt: de ene actor beïnvloedt de andere en omgekeerd.

In lijn met de interpretatieve traditie hebben we het kwalitatieve deel van het onderzoek vooral gebaseerd op empirisch 'veldwerk'. Het online deel vond plaats primair plaats op social media platforms als Twitter, LinkedIn en, in mindere mate, op Facebook. We richten onze aandacht op ambtenaren en niet-ambtenaren, experts en leken. We trachten hun perspectieven op 'ambtenaren in de openbaarheid' te achterhalen, te interpreteren en (zo goed mogelijk) te verklaren. Met de kwantitatieve methoden trachten we een meer gewogen analyse te maken van hun perspectieven op het gedrag, de houding en het beleid rondom ambtenaren in de openbaarheid.

Betrouwbaarheid en validiteit

In dit onderzoek hebben we verschillende vormen van kwalitatief en kwantitatief onderzoek gecombineerd. Zo hebben we gebruik gemaakt van verschillende typen bronnen, zoals wetenschappelijke literatuur, maar ook beschikbaar journalistiek materiaal over de rol van ambtenaren in de openbaarheid. Ook hebben we ervaringen uitgewisseld met (ervarings)deskundigen in de vorm van een tweetal expertsessies. Online hebben we zowel observaties van de ontwikkeling van forumdiscussies,



analyses van (beschikbare) achtergronddocumenten, geanalyseerd. Daarnaast hebben we in een zorgvuldig opgebouwde onderzoeksgroep van ambtenaren daadwerkelijk online gedrag op Twitter en LinkedIn gevolgd en geanalyseerd. Bovendien hebben we een kwantitatieve component aan het onderzoek toegevoegd, door een representatieve online enquête onder een steekproef van 1500 ambtenaren (Online flitspanel van het ministerie van BZK) uit te zetten.

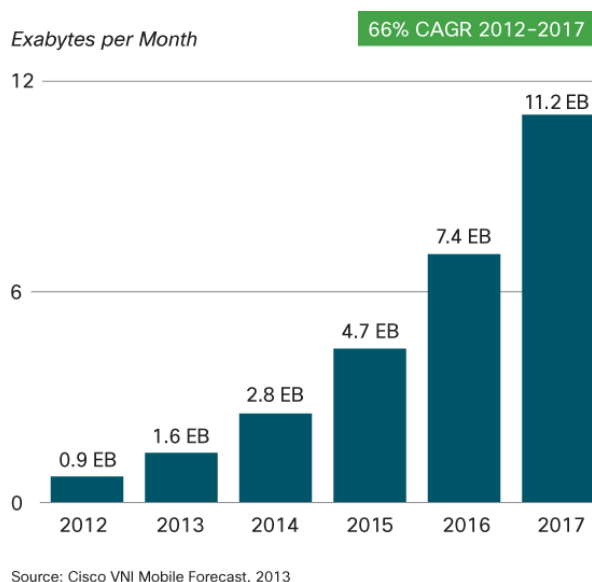
Door deze vorm van datatriangulatie is de interne validiteit van dit onderzoek verhoogd. De navolgbaarheid van ons onderzoek is geborgd doordat de onderzoeksopzet, de onderzochte social media platforms, de gekozen literatuur, de verantwoording van gemaakte keuzes zorgvuldig zijn vastgelegd in een onderzoek-Wiki. In deze Wiki is al het onderzochte bronmateriaal in ruwe datavorm beschikbaar.



3. EEN NIEUWE SAMENLEVING

3.1 Toegenomen informatiestromen en interactiviteit

Begin 2013 presenteert Cisco in een White paper de meest recente ontwikkelingen in online dataverkeer. Er wordt een beeld geschetst van explosieve groei in het afgelopen decennium: Het wereldwijde dataverkeer is tussen 2000 en 2013 bijna vertwaalfvoudigd in grootte, mobiele internetverbindingen worden steeds sneller en in 2013 zullen er meer mobiele apparaten zijn, dan mensen op de wereld. En de groei zet door; tussen 2012 en 2017 verwacht Cisco dat het dataverkeer in 13-voud zal verdubbelen (Cisco 02-2013).



Grafiek 1: Ontwikkeling in online dataverkeer

Al aan in het begin van de jaren '90 wijzen auteurs als Frissen en Zuurmond op de gevolgen die toegenomen informatiestromen zullen hebben voor de overheidsorganisatie (Frissen 1989, Zuurmond 1994). Door de opkomst van informatie- en communicatietechnologieën wordt het steeds gemakkelijker om grote hoeveelheden informatie met elkaar te delen. De samenleving wordt een **infocratie**; Binnen deze Infocratie kan en moet de overheid zich anders gaan organiseren. Nieuwe, horizontale bestuursvormen ontstaan, terwijl nieuwe communicatietechnieken controle van bovenaf mogelijk moeten blijven maken. (Zuurmond 1994). Nieuwe organisatiestructuren zijn niet enkel gebaseerd op verticale controle en coördinatie - zoals in een hiërarchische organisatie - maar evenmin op een horizontale structuur - zoals in de markt. De overheid moet een aaneenschakeling van centrale en decentrale structuren worden. Dat is het



'geheim' van het mogelijke succes van netwerken als een flexibele organisatievorm (Beek and Dijk 2009, 311).

In 1997 wijst van Dijk erop dat de overheid ICT-systemen inzet om de steeds groter wordende informatiestromen inzichtelijk te maken. In die tijd worden verregaande ICT-toepassingen gezien als de heilige graal overzicht te houden. Van Dijk stelt dat de interne toepassing van ICT inderdaad leidt tot een overheid die sneller reageert, maar niet noodzakelijkerwijs responsiever wordt; ICT-systemen stellen eigen voorwaarden aan gegevens. Dit houdt in dat informatie binnen een bepaald stramen moet passen om geaccepteerd te worden. Het gevolg hiervan is dat de overheid sneller reageert, maar dat zij wel heeft moeten inboeten aan flexibiliteit; ambtenaren hebben minder discretionaire ruimte bij individuele gevallen omdat ze gebonden zijn aan de structuur van de digitale informatieomgeving (Dijk 1997, 142). Inmiddels is men tot het inzicht gekomen dat ICT-toepassingen de overheid inderdaad makkelijker bereikbaar kunnen maken, maar dat de discretionaire ruimte van ambtenaren ook bewaakt moet worden (Dijk 1997, 32).

3.2 Mediacratie 2.0

De explosieve groei in digitale informatiestromen en de opkomst van sociale media gaat gepaard met een toegenomen macht van de media en vooral de burgerjournalistiek. Illustratief is een quote van Mark van Twist – decaan voor de Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur – over de veranderde verhoudingen tussen openbaar bestuur en media: *“Informatieposities zijn met de opkomst van internet volledig omgedraaid. Vroeger stapte de burgemeester na een calamiteit naar de pers, nadat intern was afgesproken wat wel en wat niet naar buiten zou worden gebracht. Nu vraagt diezelfde burgemeester zich af met welke, voor hem onbekende informatie hij geconfronteerd gaat worden tijdens de persconferentie en hoe hij daarop moet reageren.”* (Moerkamp 09-03-2010). Van Twist beschrijft een situatie waarin de media en het publiek niet alleen de macht hebben om het publieke debat te framen, maar ook met enige regelmaat een **informatievoorsprong** te hebben op het openbaar bestuur.

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) beschrijft een soortgelijke verandering: *“Informatie strekt zich daarbij uit van staat tot staat en is vaak niet tot een specifiek terrein of domein te herleiden (...) Daardoor wordt oppositie voeren tegen plannen van de overheid minder voorspelbaar en minder overzichtelijk.”* (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2011, 82). Door de opkomst van nieuwe en sociale media worden er steeds meer verbindingen in de samenleving gelegd. Hierdoor wisselt informatie steeds sneller van eigenaar en ontstaat er een situatie waarin het steeds moeilijker wordt voor de overheid om een informatievoorsprong te behouden op de samenleving.



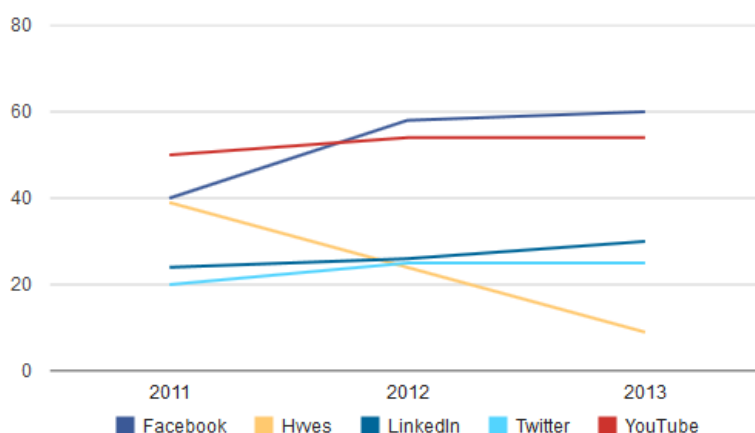
Het bovenstaande beeld wordt ondersteund door cijfers. In tabel 1 is de het gebruik van e-mail en sociale media door het CBS in kaart gebracht (Centraal Bureau voor de Statistiek 2010). Zoals we later zullen zien, lopen ambtenaren – in ieder geval op het gebied van sociale media – voor op deze landelijke trend.

Tabel 1: Contacten leggen via internet, 2010
(% internetters)

	Totaal	Mannen	Vrouwen	16 - 25 jaar	25 - 55 jaar	55 - 75 jaar
E-mailen	95	95	95	97	96	91
Actief op sociaal netwerk	54	57	51	91	54	31
Chatten	27	31	23	55	25	13
Tekstberichten uitwisselen	33	35	31	78	29	13
Weblogs of blogs lezen	34	36	32	56	34	18
Eigen weblog of blog bijhouden	11	11	11	26	10	4

Grafiek 2 gaat verder in op de penetratie van sociale media onder de Nederlandse bevolking. Nederland heeft wereldwijd de hoogste penetratie van gebruik van sociale media onder haar bevolking. Eind 2012 telt Nederland 7,9 miljoen Facebookgebruikers (waarvan 5 miljoen actief), 3,9 miljoen LinkedIn gebruikers (waarvan 0,4 miljoen dagelijks) en 3,3 miljoen Twitter accounts (waarvan 1,6 miljoen dagelijks) (Newcom 2013).

Hieronder is te zien dat de rek in groei in de meeste sociale netwerken in Nederland eruit is; waar tussen 2011 en 2012 het aantal Facebookgebruikers nog explosief groeide met 45 procent, is het sociale netwerk het afgelopen jaar met slechts 3 procent gegroeid. Dit betekent niet noodzakelijkerwijs er nu een krimp in het aantal gebruikers zal inzetten. Het aantal Twitteraccounts is al een aantal jaren stabiel. Het zou ook kunnen dat de markt verzadigd is en het aantal gebruikers vanaf nu stabiel blijkt.



Grafiek 2: *Het percentage Nederlandse internetgebruikers van 15+ dat gebruik maakt van sociale media*

In 2011 is onder een steekproef van 1.129 rijksambtenaren onderzocht van welke sociale media zij gebruik maken. In tabel 2 is te zien dat ambtenaren voorlopen op het landelijke gemiddelde zoals dat in de bovenstaande grafiek te vinden is. Het is echter niet vanzelfsprekend dat ambtenaren sociale media – vooral LinkedIn en Twitter - ook inzetten vanuit hun functie bij het Rijk. Volgens het onderzoek maakt iets meer dan tweederde van de ambtenaren op LinkedIn professioneel gebruik van het medium, en slechts een minderheid van de twitterende ambtenaren gebruikt Twitter professioneel (van der Poel and Westra 07-2012, 4).

Tabel 2	Gebruik onder Rijksambtenaren (N=1129)	Functie gebonden gebruik door Rijksambtenaren (N=1129)
LinkedIn	67%	47%
Facebook	55%	6%
Twitter	35%	17%
Yammer	41%	40%
Pleio	16%	16%

3.3 Wat biedt de openbaarheid?

Versterking van de democratie

In 2000 beschrijft Cees van Woerkum de stand van zaken met betrekking tot overheidscommunicatie. Van Woerkum stelt dat de overheid **eenzijdig contact** heeft met de burger: *“Denken we aan een communicerende overheid, dan denken we doorgaans aan distributie. (...) Hoe communicatiever de overheid is, hoe breder*



die stroom, zo lijkt het. De weg terug, van burger naar overheid, is aanmerkelijk minder goed geplaveid.” (Woerkum 2000, 97). Toch signaleert van Woerkum de eerste tekenen van een meer responsieve overheid. Hij beschrijft de eerste online consultaties en verwelkomt online discussies waaraan zowel de overheid als burgers deelnemen. Een goede zaak, want: *“De democratie moet versterkt worden, niet op de eerste plaats door een betere representativiteit van onze afvaardiging of door betere of frequentere toetsing van beleidsvoorstellen aan burgers (zoals door tele-voting), maar vooral door meer en betere discussies in de publieke sfeer”* (Woerkum 2000, 101).

Demontieren van weerstand

Twee jaar borduurt de Raad voor het openbaar bestuur voort op de bevindingen van van Woerkum. Ook zij onderstreept het belang van een verdere ontwikkeling van interactief bestuur. Er heeft zich een horizontalisering voorgedaan in de verhouding tussen overheid en burger. De overheid lijkt hier alleen nog niet van op de hoogte te zijn. Als gevolg van deze veranderde situatie is interactief bestuur bij bepaalde vraagstukken bittere noodzaak geworden die *“van harte en positief tegemoet moet worden”* (Raad voor het openbaar bestuur 2002, 33). De nieuwe situatie dwingt politiek en bestuur tot samenwerking met de samenleving, als zij **draagvlak** wil behouden. Hiermee draagt interactief bestuur bij aan wat de Raad ook wel noemt de ‘demontage van weerstand’ (Raad voor het openbaar bestuur 2002, 20).

Tegelijkertijd constateert de Raad dat deze nieuwe bestuursvorm niet goed is ingebed binnen de overheid: *“De speelruimte voor het interactieve planproces is onvoldoende afgebakend, vooraf wordt niet aangegeven waarbij en waarom interactief bestuur wordt ingezet en achteraf wordt onvoldoende verantwoord hoe met de resultaten van interactief beleid wordt omgegaan”* (Raad voor het openbaar bestuur 2002, 8). Er is anno 2002 sprake van een groeiend besef binnen de overheid over het belang van interactief bestuur, maar er heerst tegelijkertijd onzekerheid over de juiste vorm en het mandaat van ambtenaren om in de openbaarheid te treden.

Legitimiteitscrisis

Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is overtuigd van het belang van directe contacten tussen burgers en het ambtelijk apparaat. Interactie tussen politiek bestuur en samenleving houdt de overheid bij de les, vernieuwt de samenleving en geeft beleid draagvlak. Een goede beleidsmaker gaat hier zelfs actief naar op zoek: *“Ze geven niet alleen ruimte voor tegengeluid, maar nodigen dat ook actief uit”* (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2012, 12). Tegelijkertijd valt het de WRR op dat de overheid moeite heeft zich aan



te passen aan de veranderde maatschappelijke dynamiek: *“De structuur van de overheid is er een van verschillende afdelingen met afgebakende taken. De burger kent deze indeling niet en loopt aan tegen de afzonderlijke ‘koninkrijkes’. Er wordt gesteggeld over de vraag onder welke afdeling een initiatief past en in welke vorm het gegoten moet worden, terwijl medewerkers gewoon aan de slag willen”* (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2012, 113)

In *In gesprek of verkeerd verbonden*, bijna tien jaar na het Rob-rapport dat hierboven besproken wordt, is de Raad nog steeds een pleitbezorger van interactief bestuur. Er worden schrijnende termen gebruikt; inmiddels is er volgens de Raad in sommige gevallen sprake van niets minder dan een legitimiteitscrisis (Raad voor het openbaar bestuur 2012, 15). Interactief bestuur en het gebruik van sociale media worden gezien als onderdeel van de oplossing.

3.4 Sociale media

In 2012 gaat de Raad meer specifiek in op de mogelijkheden en risico's bij het gebruik van *social media* om de tekortkomingen van klassieke vormen van bestuur te lijf te gaan. De Raad schrijft dat sociale media in mobilisatiekracht vergelijkbaar zijn met de traditionele media. Op het gebied van **interactiviteit** bieden zij grote kansen voor politici, politieke partijen en ministeries: *“Zij kunnen de interactiviteit en mobilisatiekracht van sociale media inzetten om de verbinding te zoeken met de gehorizontaliseerde publieke ruimte. Het gebruik van sociale media moet niet meer een leuke aanvulling zijn op het al bestaande palet van communicatie-instrumenten. Sociale media dienen een eigenstandige, strategische plek in de communicatiemix te krijgen.”* (Raad voor het openbaar bestuur 2012, 8).

Tegelijkertijd constateert de Raad dat de overheid moeite heeft de ontwikkelingen in de maatschappij bij te benen. Hoewel de klassieke media zich snel hebben aangepast aan het veranderende medialandschap, lijkt de overheid zich nog steeds relatief eenzijdig te richten op de traditionele media. *“Sociale media worden nog niet strategisch, maar eerder opportunistisch ingezet.”* Dit is jammer, want volgens de Raad hebben politiek en bestuur de rol informatie beter en breder beschikbaar te maken. Sociale media bieden hiertoe de mogelijkheid *door “de dialoog, de invloed, de verbinding en het vertrouwen te verbeteren”* (Raad voor het openbaar bestuur 2012, 9).

De achterblijvende inzet van sociale media ten opzichte van het wijdverbreide gebruik ervan in de samenleving vindt de Raad exemplarisch voor het ontstaan van wat zij noemt ‘de andere kloof’. Terwijl de samenleving horizontaliseerde in haar verhoudingen, bleef de overheid vasthouden aan bestaande - maar steeds meer uitgeholde - verticale en hiërarchische gezagsverhoudingen: *“De politieke en maatschappelijke realiteit zijn uit elkaar gaan lopen. De belevingswereld van*



mensen, hoe zij de werkelijkheid ervaren, vindt geen aansluiting meer bij de wijze waarop de politiek functioneert” (Raad voor het openbaar bestuur 2012, 14).

Om deze kloof te dichten komt de Raad met een set aanbevelingen voor politici, politieke partijen en fracties, en instituties. Voor instituties – waar het ambtelijk apparaat onder valt - zijn de aanbevelingen kernachtig samen te vatten:

- + Toon digitale betrokkenheid. Integreer alles op uw gebied op sociale media en reageer. Zorg dat sociale media doorweven zijn in de organisatie.
- + Organiseer sociale netwerken van externe belanghebbenden en deskundigen rondom uw beleidsthema. Betrek deze mensen met regelmaat bij lastige kwesties en dilemma’s.
- + Zet bij ‘wicked problems’ een sociaal netwerk in om tot een oplossing te komen. Train alle medewerkers in de rol van procesmanager en stel ze in staat om door middel van sociale media externe denkkraft naar binnen te halen.
- + Volg het debat over de organisatie en strategische thema’s op sociale media en neem hieraan deel.
- + Investeer in scholing en creëer mediawijsheid in de gehele organisatie. Hoe werkt informatievoorziening via sociale media? Waar kan ik tegengeluiden vinden? (Raad voor het openbaar bestuur 2012, 53)

De observatie van de Raad, over de belangrijke rol die sociale media - en daarmee het in de openbaarheid treden van ambtenaren - kan spelen in het dichten van de kloof tussen burger en politiek bestuur, wordt breed gedeeld in de literatuur.

Al in 1997 beschrijft van Dijk de mogelijkheden die voorstanders zien voor het gebruik van de dan nog in kinderschoenen staande nieuwe media: *“Het uitdijende overheidsapparaat en de politieke besluitvorming kunnen gestroomlijnd en doorzichtig gemaakt worden voor alle betrokkenen. In deze optimistische visies lijkt het wel of de nieuwe media een middel zijn voor alle politieke kwalen” (Dijk 1997, 5).*

Anno 2009 presenteert van Berlo een stelling die hiervan in het verlengde ligt: hij schrijft dat Web 2.0 een versterkend effect heeft gehad op de verhorizontalisering van de samenleving. En dat als de overheid hierop inhaakt, dit kansen biedt voor de versterking van de civil society (Berlo 2009, 42).

Ook volgens de Kool kunnen digitale dialogen een bijdrage leveren aan het verkleinen van de afstand tussen overheid en samenleving en kunnen



dergelijke dialogen de effectiviteit van het overheidsbeleid vergroten. Bovendien bieden sociale media de mogelijkheid om gebruik te maken van de **'wisdom of the crowds'** waardoor beleidsverrijking kan optreden (Kool 2011, 36).



4. TREEDT DE OVERHEID INMIDDELS IN DE OPENBAARHEID?

Zoals hierboven beschreven lijkt er in de literatuur consensus te zijn over de ontwikkelingen die onze samenleving doormaakt, en de manier waarop de overheid hierop in zou moeten spelen. De literatuur schetst een nieuwe samenleving. Een die in hoge mate is verhorizontaliseerd, waarin belangengroepen zich ad hoc formeren rondom een vaak tijdelijk onderwerp. In deze samenleving zou de overheid zich volgens diverse adviesraden transparant en open moeten opstellen om de kloof tussen burger en bestuur te dichten. Sociale media kunnen en moeten een belangrijke rol spelen in dit proces.

In de komende hoofdstukken zullen we zien dat er niet alleen sprake is van een kloof tussen burger en bestuur, maar er ook een kloof is tussen hetgeen de literatuur (al jaren) voorschrijft, en de dagelijkse werkelijkheid. Aan de hand van literatuur, resultaten uit het flitspanel rijksambtenaren, de expertsessies en daadwerkelijk gedrag op Twitter en LinkedIn schetsen we een beeld van ambtelijke openbaarheid binnen de huidige overheid.

4.1 Flitspanel

In november 2012 is in het kader van dit onderzoek door EMMA Communicatie een enquête uitgezet onder de leden van het Flitspanel® van de Rijksoverheid². In het Flitspanel® zijn in totaal 40.000 professionals werkzaam in de publieke sector opgenomen. Voor dit onderzoek hebben wij ons specifiek gericht op Rijksambtenaren. De enquête is ingevuld door 1.522 Rijksambtenaren. In het addendum is alle beschikbare informatie over de opbouw van de respondentengroep en de exacte formulering van de vragen terug te vinden. In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van het flitspanel en worden opvallende relaties en – vaak interessanter – ontbrekende correlaties uitgelicht.

Bent u het afgelopen jaar in de openbaarheid getreden?

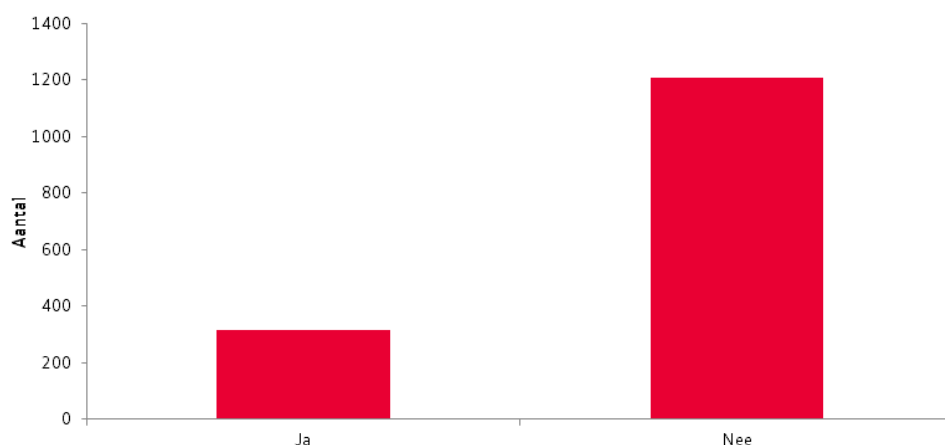
In de enquête is in de openbaarheid treden gedefinieerd als:

“Het actief delen van beleidsinformatie en/of opvattingen over beleid met partijen en/of personen buiten de overheid, waarbij de ambtenaar de afzender is en ook als zodanig herkenbaar is”

² <http://www.flitspanel.nl/>



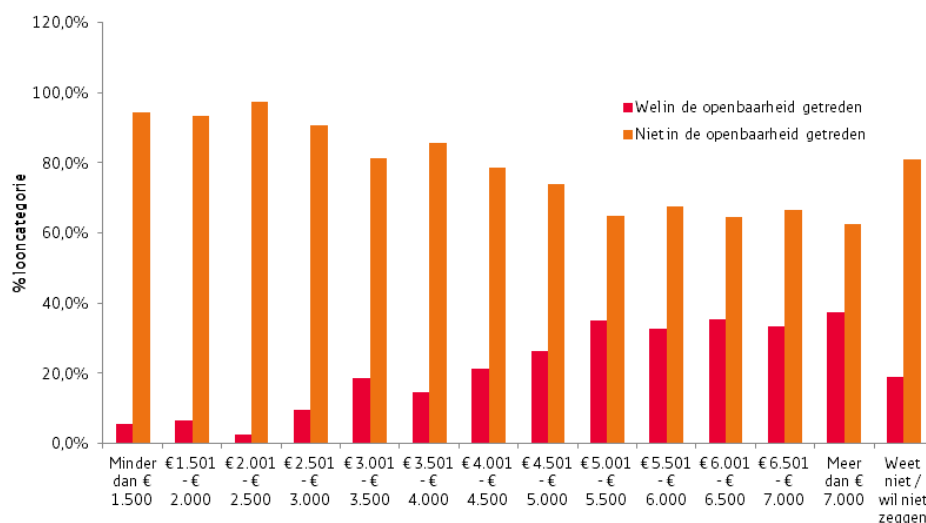
In Grafiek 3 is te zien dat 314 van de 1.522 respondenten (**20,6 procent**) heeft aangegeven volgens de bovenstaande, zeer breed op te vatten definitie, het afgelopen jaar in de openbaarheid te zijn getreden.



Grafiek 3: *Bent u het afgelopen jaar over beleidsinhoudelijke onderwerpen in de openbaarheid getreden?*

Vervolgens is er onderzocht of het al dan niet in de openbaarheid treden van ambtenaren een significante relatie heeft met een van de kenmerken van de respondenten.

In Grafiek 4 is te zien dat de waarschijnlijkheid dat een ambtenaar in de openbaarheid treedt, toeneemt naarmate het inkomen van dezelfde ambtenaar ook toeneemt.



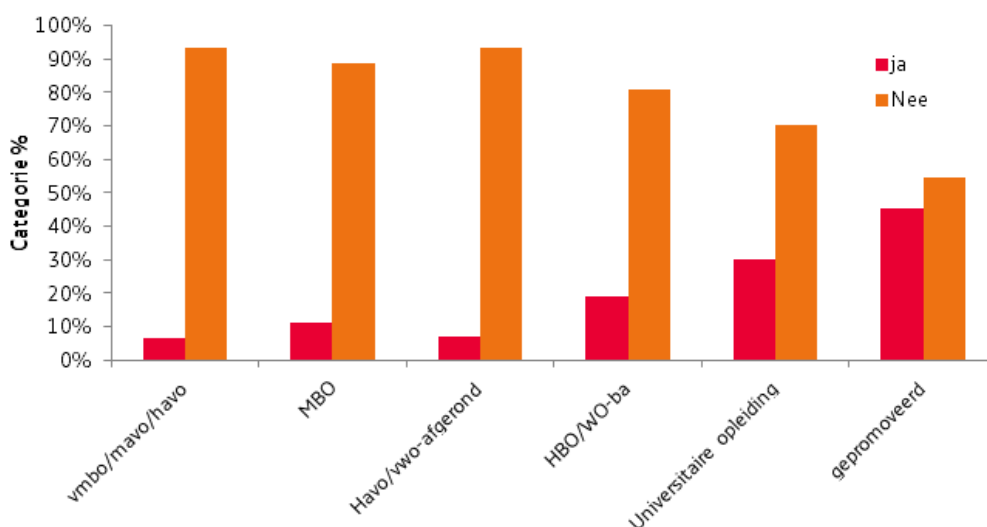
Grafiek 4: *Hoeveel bedraagt feitelijk uw brutoloon per maand?*



Hoewel in alle inkomensklassen de waarschijnlijkheid dat een ambtenaar niet in de openbaarheid treedt hoger is dan dat hij of zij dat wel doet, is er een sterk verband tussen het inkomen van een ambtenaar en de keuze om wel of niet in de openbaarheid te treden ($\text{Chi}^2(12) = 82.52, p < 0.01$). Van de groep ambtenaren met een bruto inkomen tot €4.500,- per maand is 14 procent het afgelopen jaar één of meerdere keren in de openbaarheid getreden. Binnen de groep ambtenaren die méér dan €4.500,- bruto per maand verdienen ligt dit percentage meer dan twee keer zo hoog op 30 procent.

In Grafiek 5 is te zien dat er een soortgelijk verband is tussen in de openbaarheid treden en de hoogst afgeronde opleiding van een ambtenaar, ook dit verband is statistisch significant ($\text{Chi}^2(5) = 86.60, p < 0.01$). Naar mate een ambtenaar een hogere opleiding heeft afgerond is deze eerder geneigd om in de openbaarheid te treden. Van ambtenaren met een vmbo/mavo/havo, mbo of havo/vwo diploma is gemiddeld 9 procent het afgelopen jaar in de openbaarheid getreden. Dit loopt op naar 30 procent onder ambtenaren met een universitaire opleiding en zelfs 45 procent onder ambtenaren die gepromoveerd zijn.

Overigens is er ook een sterke correlatie tussen het niveau van de hoogst afgeronde opleiding en het inkomensniveau van een ambtenaar (Spearman $\rho = 0.54, p < 0.01$). Er kan daarom niet gesproken worden van een causaal verband tussen inkomen, opleiding en in de openbaarheid treden, slechts van een verband.



Grafiek 5: Wat is uw hoogst afgeronde opleiding?



In tabel 3 hebben we door middel van de Wald-statistiek (een variatie op de Chi^2 die wordt gebruikt in logistische regressie) gezocht naar verbanden tussen al dan niet in de openbaarheid treden en de functiebeschrijving van ambtenaren. Hieruit blijkt dat een groot aantal functiebeschrijvingen een verklarende factor is voor het al dan niet in de openbaarheid treden van ambtenaren. We zien dat alle functiebeschrijvingen – met uitzondering van juridisch werk, financieel-economisch werk en onderzoek - een significant verklarend effect hebben met $p < 0.05$. Ondanks de relatief kleine N van de functiebeschrijvingen secretariaal werk, internationaal werk en in- of externe communicatie (respectievelijk $N=43$, $N=40$ en $N=41$), hebben we ook deze drie functiebeschrijvingen meegenomen in de tabel 3, omdat de Wald-test en grafiek 6 beide wijzen op een effect ($p < 0.05$).

Tabel 3 – Wald-scores in de openbaarheid treden - Functiebeschrijving

Variabele	Wald	N	Vrijheids-graden	Sig.
In openbaarheid treden - secretariaal werk	5.39	43	1	,020
In openbaarheid treden - internationaal werk	39.38	40	1	,000
In openbaarheid treden - beleidsvoorbereiding, - ontwikkeling of -advisering (niet internationaal of financieel-economisch)	43.09	191	1	,000
In openbaarheid treden - juridisch werk	0.27	127	1	,601
In openbaarheid treden - financieel-economisch werk	3.61	77	1	,057
In openbaarheid treden - beleidsuitvoering	11.96	159	1	,001
In openbaarheid treden - beleidsvoering/middelen (niet financieel-economisch, ICT of communicatie)	7.63	103	1	,006
In openbaarheid treden - toezicht/inspectie	7.34	253	1	,007
In openbaarheid treden - in en/of externe communicatie	8.28	41	1	,004
In openbaarheid treden - ICT	9.59	124	1	,002
In openbaarheid treden - onderzoek	1.20	73	1	,273



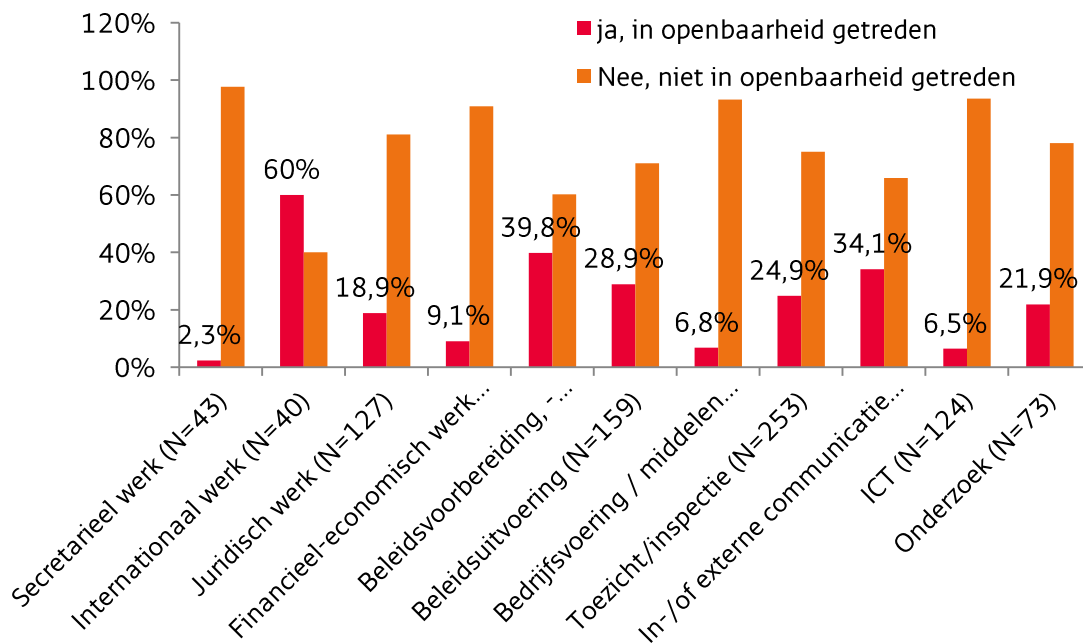
Om de effecten die de Wald-waarden in tabel 3 aantonen inzichtelijk te maken hebben we in grafiek 6 openbaarheid afgezet tegen de functiebeschrijvingen van ambtenaren. Hierin wordt het beeld van de bovenstaande tests bevestigd.

Hoewel de N bij secretariael, internationaal werk en in- en externe communicatie relatief klein is, zien we ook in grafiek 6 dat het effect van deze taakomschrijvingen zeer sterk is. Dit sterke effect maakt de tekortkoming van de kleine N enigszins goed, hierom nemen we deze variabelen toch mee in de rapportage. Ambtenaren met secretariael werk treden relatief weinig in de openbaarheid, ambtenaren die zich bezig houden met internationaal werk en communicatie, doen dit veel vaker.

Vervolgens zien we dat ambtenaren met de functieomschrijvingen beleidsvoorbereiding, - ontwikkeling of - advisering, beleidsuitvoering of toezicht/inspectie meer dan gemiddeld in de openbaarheid treden. Ook is er een aantal ambtenarengroepen te destilleren die minder dan gemiddeld in de openbaarheid treden. Dit betreft ambtenaren die belast zijn met bedrijfsvoering en ICT.

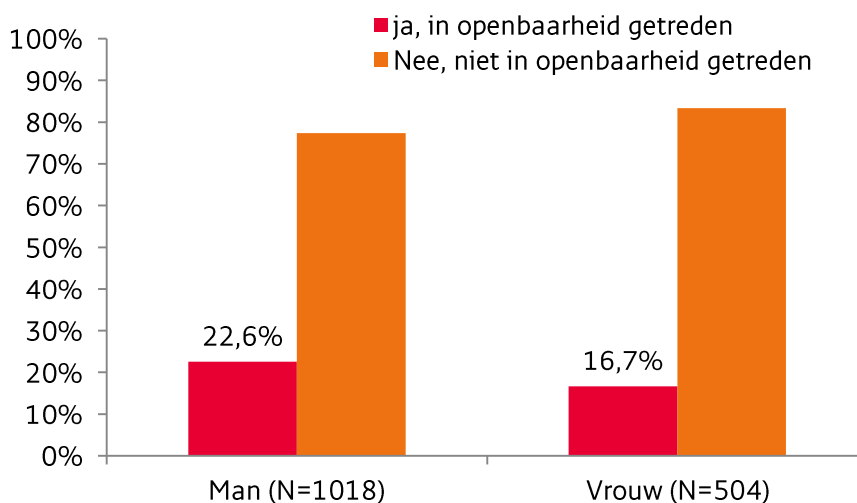
Tevens is er een groep ambtenaren die zich vrijwel precies houdt aan het rijksgemiddelde van 20,6 procent wel in de openbaarheid treden, 79,4 procent niet. Dit zijn de ambtenaren met functieomschrijvingen onderzoek (21,9 procent) en juridisch werk (18,9 procent).

Tot slot houden we de ambtenaren met taakomschrijving financieel-economisch werk over. Hoewel grafiek 6 lijkt te insinueren dat deze groep minder dan gemiddeld in de openbaarheid treedt kunnen we hier geen uitspraken over doen. Het effect is niet dusdanig sterk dat de kleine N van 77 terzijde geschoven kan worden.



Grafiek 6: Welke beschrijving past het beste bij uw functie?

Het laatste verband dat we hebben gevonden is tussen in de openbaarheid treden en het geslacht van de respondent. Zoals in Grafiek 7: Geslacht - openbaarheid te zien is treden mannen marginaal meer in de openbaarheid dan vrouwen. Het verband is statistisch significant ($\text{Chi}^2 = 6.46 (1), p < 0.05$), maar is dat niet op $p < 0.01$. Het geslacht van de ambtenaar heeft geen sterk effect.

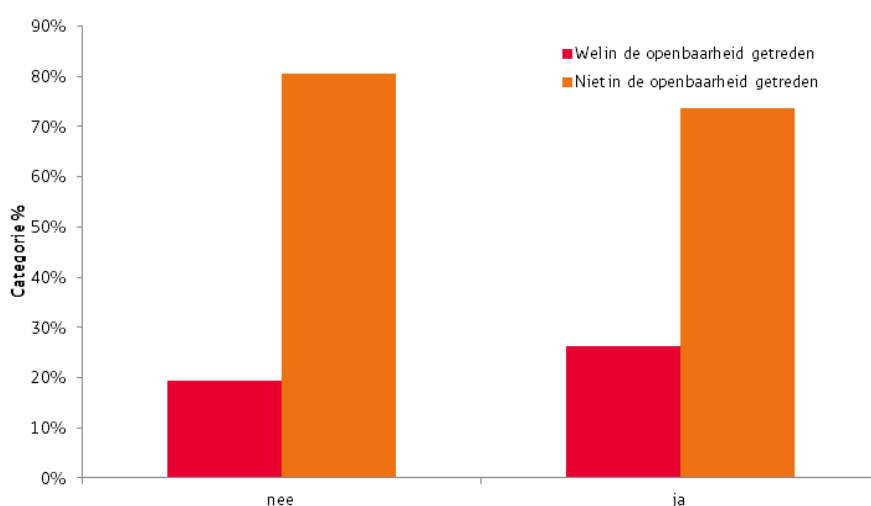


Grafiek 7: Geslacht - openbaarheid



Naast de hierboven beschreven verbanden tussen inkomen, opleiding, taakomschrijving, geslacht en openbaarheid, is het minstens zo belangrijk te kijken naar de verbanden die *niet* uit het onderzoek naar voren zijn gekomen.

Een van deze ‘opvallende’ afwezige verbanden is het verband tussen in de openbaarheid treden en het hebben van een leidinggevende functie. In grafiek 9 hebben we deze twee met elkaar in verband gebracht. Het verband is niet meteen helder. Van de ambtenaren zonder leidinggevende functie is 20 procent het afgelopen jaar in de openbaarheid getreden. Bij ambtenaren mét een leidinggevende functie ligt dit slechts 6 procent hoger op 26 procent. Ook geeft de Chi²-toets geen uitsluitsel. Hoewel deze significant is met $p = 0.012$, wordt de strengere eis van $p < 0.01$ niet gehaald (Chi² = 6.26 (1), $p = 0.012$). Wel is duidelijk dat, indien er al sprake van een effect is, deze niet sterk is.



Grafiek 8: Heeft u een leidinggevende functie?

Een tweede interessante afwezige is het verband tussen in de openbaarheid treden en de rijksdienst waar een ambtenaar werkzaam is. In tabel 4 zijn de Wald-statistieken te vinden voor het effect van rijksdiensten op in de openbaarheid treden.³

Alleen voor het (toenmalige) ministerie van EL&I en MinVWS is er een significant effect gevonden op in de openbaarheid treden ($p < 0.01$). Vooral

³ De Ministeries van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken en Onderwijs Cultuur en Wetenschappen en de Immigratie en Naturalisatiedienst zijn wegens een te kleine N (<50) en geen verband op het niveau $p < 0.01$ niet opgenomen in tabel 2 en grafiek 7.



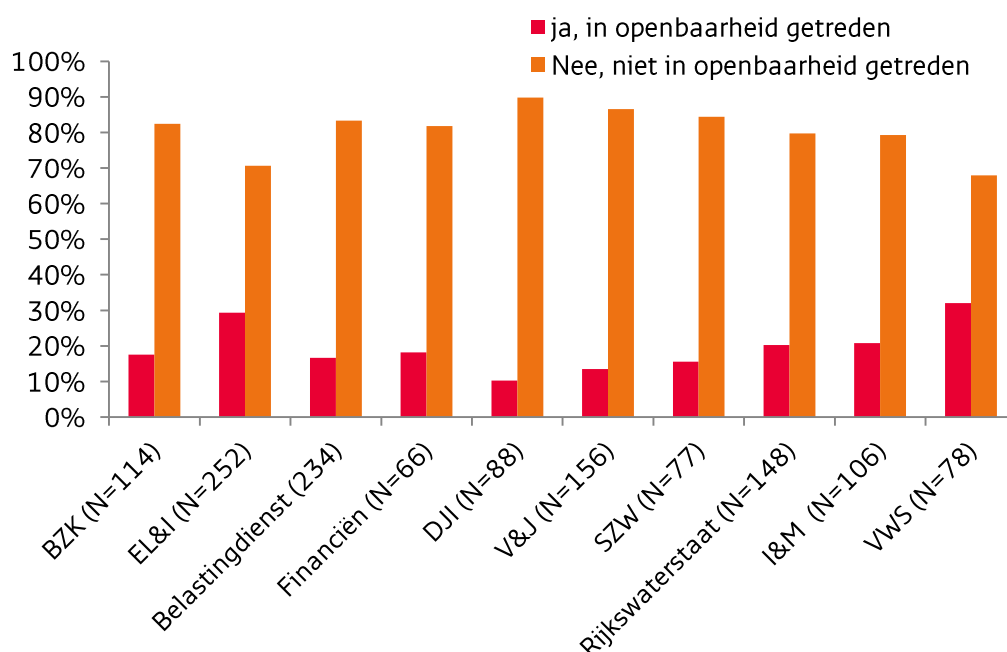
het effect dat gevonden is voor EL&I is zeer betrouwbaar vanwege de relatief grote N en de hoge Wald-statistiek. Voor de overige 8 rijksdiensten is er alleen een verband gevonden voor de Dienst Justitiële Instellingen. Deze heeft echter een relatief kleine N (88) en is alleen significant op $p < 0.01$. Voor de overige zeven rijksdiensten is er geen verband gevonden met $p < 0.05$.

Tabel 4 – Wald-scores in de openbaarheid treden – organisatie Rijksdienst

Variabele	Wald	N	Vrijheids-graden	Sig.
In openbaarheid treden - BZK	,331	114	1	,565
In openbaarheid treden - EL&I	11,122	252	1	,001
In openbaarheid treden - Belastingdienst	1,186	234	1	,276
In openbaarheid treden - Financiën	,101	66	1	,751
In openbaarheid treden - DJI	5,082	88	1	,024
In openbaarheid treden - V&J	3,694	156	1	,055
In openbaarheid treden - SZW	,859	77	1	,354
In openbaarheid treden - Rijkswaterstaat	,029	148	1	,865
In openbaarheid treden - I&M	,074	106	1	,786
In openbaarheid treden - VWS	7,191	78	1	,007

In Grafiek 9 hebben we het in openbaarheid treden van ambtenaren opgedeeld per organisatie binnen de rijksdienst. De grafiek bevestigt het bovenstaande beeld dat de rijksdiensten over het algemeen geen verklarend effect hebben. Binnen de overgrote meerderheid van de rijksdiensten houden ambtenaren zich aan de ‘standaardverdeling’ van 20,4% wel, 79,6% niet. Dit bevestigt dat ministeries over het algemeen niet significant afwijken van het rijksgemiddelde en dus geen verklarend effect hebben.

Uitzondering op dit beeld zijn ook hier het (toenmalige) ministerie van EL&I (29,4 procent) en het ministerie van VWS (32 procent). Bij de laatstgenoemde dient zoals gezegd een kanttekening bij het effect geplaatst te worden vanwege de kleine N.



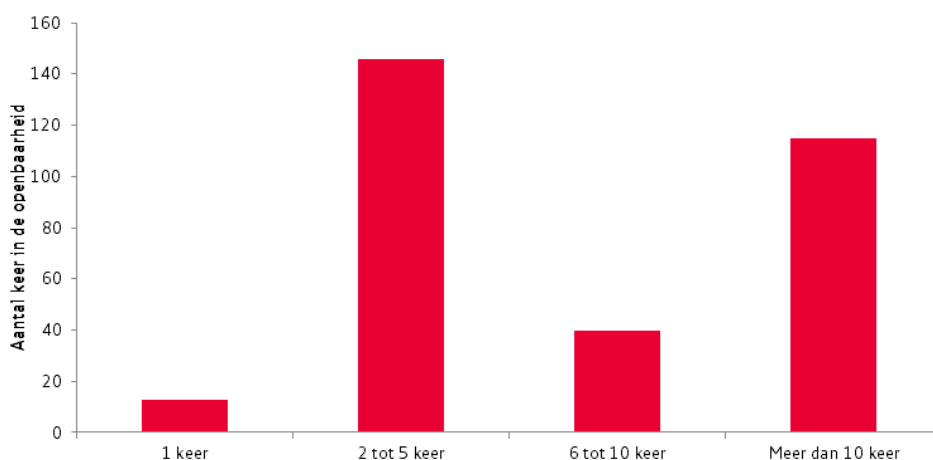
Grafiek 9: Bij welke organisatie binnen de Rijksdienst werkt u?

Het is opmerkelijk dat het eerder de **individuele functieomschrijving** is, dan het departement, dat verklarend is voor het gedrag van ambtenaren. Dit wijst erop dat verklaringen voor het gedrag van ambtenaren niet gezocht moeten worden op het departementale niveau, maar meer op het gebied van taakomschrijvingen en functieprofielen, welke dwars door departementen heen kunnen lopen.

Hoe vaak bent u in de openbaarheid getreden?

In Grafiek 10 is te zien hoe vaak ambtenaren het afgelopen jaar in de openbaarheid zijn getreden. De N is hier aanzienlijk kleiner, dit komt omdat de 1208 ambtenaren die in de onderzoeksperiode niet in de openbaarheid zijn getreden logischerwijs niet in de grafiek zijn opgenomen.

Opvallend is dat ambtenaren aangeven ofwel een beperkt aantal keer per jaar (2 tot 5 keer) in de openbaarheid te treden, dan wel meer dan 10 keer per jaar de openbaarheid te zoeken. Vrijwel niemand zoekt slechts een keer de openbaarheid op, de categorie '6 tot 10 keer' is door slechts 40 ambtenaren aangekruist.



Grafiek 10: Hoe vaak bent u het afgelopen jaar in de openbaarheid getreden?

Ook voor de variabele “Hoe vaak bent u het afgelopen jaar in de openbaarheid getreden” zijn we op zoek gegaan naar variabelen die kunnen verklaren waarom een ambtenaar vaak of juist niet vaak in de openbaarheid treedt. Door de ongelijke verdeling binnen de variabele en het relatief geringe aantal ambtenaren dat heeft aangegeven in de openbaarheid te treden (N=314), is het niet mogelijk significante correlaties met een van de onafhankelijke variabelen te leggen. Aan de hand van de enquêteresultaten kunnen we dus geen verbanden leggen tussen het aantal keer dat een ambtenaar in de openbaarheid treedt, en kenmerken als de rijksdienst waar een ambtenaar werkzaam is, zijn of haar salarisrijschaal of de opleiding die hij of zij heeft genoten.

4.2 Tweet- en LinkedIn analyse

Parrallel aan het kwantitatieve flitspanel-onderzoek is er door Borra, Hermens, Rogers en Staderman een analyse gemaakt van ambtenaren die actief zijn op LinkedIn en Twitter. Hieronder bespreken we de belangrijkste resultaten van deze Twitter- en LinkedInanalyses.

Dataverzameling

De data waarvan gebruik is gemaakt voor het LinkedIn- en Twitteronderzoek staat volledig los van de gegevens die zijn gebruikt in het flitspanelonderzoek. Mogelijke overlap tussen ambtenaren die aan beide onderzoeken hebben meegedaan is toeval.



Om data van LinkedIn te 'scrapen' moet er een (in)directe verbinding zijn tussen de accounts die gescraped worden en het account dat de informatie wil binnenhalen.

Voor het binnenhalen van data hebben Borra et al. gebruik gemaakt van een onderzoeksaccount – onder de naam van Anne Laurien Staderman – waarmee ze verbindingen zijn aangegaan met Rijksambtenaren. In de periode augustus 2012 tot januari 2013 is het account van Staderman geaccepteerd door 159 personen die aangaven de Rijksoverheid als huidige werkgever te hebben (Borra et al. 2013, 2). Vervolgens hebben Borra et al. alle profielen van de connecties van deze startgroep binnengehaald, wat resulteerde in een dataset van 47.692 profielen met 74.821 onderlinge verbindingen⁴. Vervolgens zijn uit deze set alle profielen gefilterd die aangaven op dat moment voor de Rijksoverheid te werken, wat resulteerde in een definitieve dataset van **6.807 rijksambtenaren** (Borra et al. 2013, 3).

De dataverzameling van de 'Analyse van Twitterende Ambtenaren' borduurt voort op de eerdere 'Analyse van Ambtenaren op LinkedIn'. De twitteraccounts die gebruikt zijn voor de twitteranalyse, zijn afkomstig van ambtenaren die in de LinkedIn-dataset zitten en ook gebruik maken van Twitter. Het gevolg hiervan is dat de dataset van het Twitteronderzoek 'slechts' 1109 accounts bevat, maar dat de onderzoekers wel een zeer compleet profiel van deze ambtenaren kunnen samenstellen omdat informatie van Twitter en LinkedIn gecombineerd kon worden (Borra, Hermens, and Rogers 2013, 1). Door het combineren van gegevens is het probleem ondervangen dat ambtenaren op Twitter niet altijd aangeven wat hun beroep is. Dit komt de kwaliteit van de analyse ten goede.

In tabel 5 is de verdeling tussen ministeries in de Twitter en LinkedIn dataset te vinden. Door de manier waarop de database tot nu toe is opgebouwd, is het aantal ambtenaren op Twitter altijd lager dan aantal ambtenaren op LinkedIn. De Twitterdatabase is immers een afgeleide van de LinkedIn-database. Desalniettemin is het opvallend dat slechts 16 procent van de ambtenaren waarvan een we een LinkedInaccount hebben gevonden, ook actief is op Twitter. Deze informatie komt overeen met het onderzoek van Ergo onder 1129 rijksambtenaren in 2011 dat we ook al even in hoofdstuk 3 aanhaalden. 67 Procent van de respondenten gaf in dat onderzoek te kennen gebruik te maken van LinkedIn, waar ze vaak

4 Merk op dat dit alleen verbindingen zijn tussen de 159 startambtenaren en hun vrienden. Door de manier waarop LinkedIn is ingericht was het niet mogelijk de verbindingen tussen vrienden onderling op te halen. 11.597 profielen zijn vrienden met ten minste 2 ambtenaren (niet noodzakelijk startpunten). Het ligt in de lijn der verwachtingen het aantal verbindingen in de totale dataset nog veel groter is dan hier genoemde 74.821 verbindingen.



professioneel gebruik van maken. ‘Slechts’ 35 procent gaf aan actief te zijn op Twitter, waarvan minder dan de helft aangaf het medium professioneel te gebruiken (van der Poel and Westra 07-2012, 4).

Tabel 5 – accounts in dataset	Ambtenaren op LinkedIn	Aantal ambtenaren ook op Twitter
Ministerie van Infrastructuur en Milieu	1.901	266
Ministerie van Economische Zaken	1.024	244
Ministerie van Defensie	830	103
Ministerie van Veiligheid en Justitie	793	96
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	578	122
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	478	66
Ministerie van Financiën	455	71
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	435	62
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	181	44
Ministerie van Algemene Zaken	82	25
Ministerie van Buitenlandse Zaken	60	10

Van de 1.109 Twitteraccounts in de dataset zijn op 23 februari 2013 alle tot dan toe verstuurd tweets, friend- en follower-lijsten opgehaald. Dit heeft geresulteerd in een dataset met 687.811 tweets, waarbij de eerste is verstuurd op 20 maart 2007, en de laatste op 23 februari 2013 (Borra, Hermens, and Rogers 2013, 2).

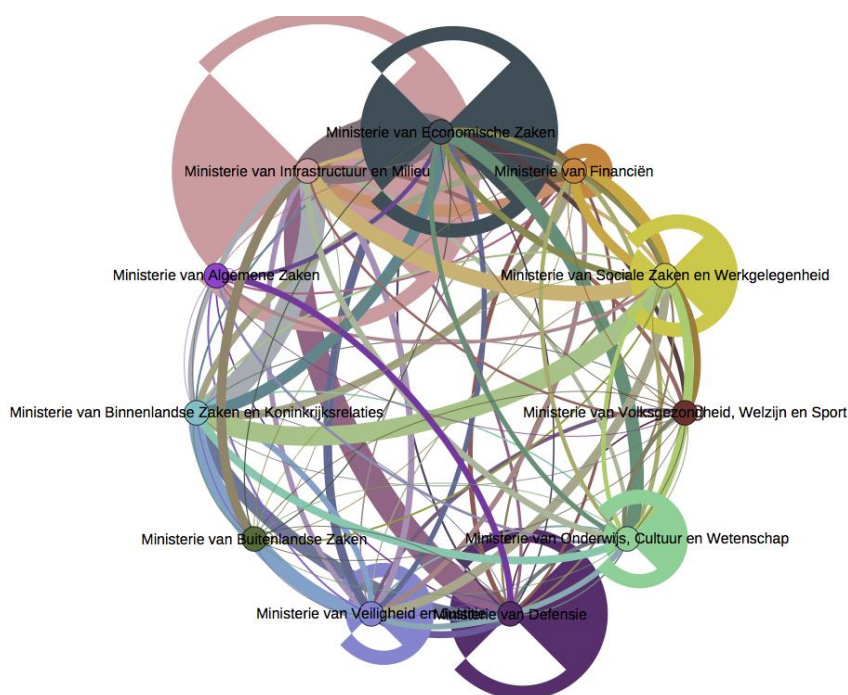
4.3 LinkedInanalyse

Volgens Marketingfacts waren er eind 2012 3,7 miljoen LinkedIngebruikers in Nederland (Geel 12-2012). Van al deze gebruikers waren er op 20 augustus 2012 13.410 lid van een ministeriegroep op LinkedIn (Borra et al. 2013, 3), onze dataset bestaat uit iets meer dan de helft van dat aantal; 6.807 rijksambtenaren.

In Figuur 1 is te zien hoe de ministeries zich onderling tot elkaar verhouden, en in hoeverre ze intern verbonden zijn. Hoe dikker een lijn tussen twee ministeries, hoe meer verbindingen er lopen. De grootte van de cirkel om een ministerie geeft aan hoe veel interne verbindingen er binnen een ministerie zijn.

Het belangrijk te onthouden dat in Figuur 1 niet alle mogelijk verbindingen uit de dataset zijn opgenomen. De visualisatie is op basis van de verbindingen van de kerngroep bestaande uit 159 ambtenaren.

Desalniettemin lijkt de visualisatie in lijn te zijn met de verdeling tussen ministeries zoals deze in tabel 5 is weergegeven. **I&M** heeft in onze dataset verreweg de meeste interne verbindingen, gevolgd door EZ en Defensie. Ondanks dat de gegevens in de lijn der verwachtingen liggen, kunnen we geen algemeen geldende conclusies uit de onderstaande visualisatie halen, daarvoor is het aantal LinkedInaccounts waarvan de verbindingen bekend zijn te klein en niet evenredig verdeeld over de ministeries.



Figuur 1: *Onderlinge verhouding en interne verbondenheid van Ministeries*

4.4 Twitteranalyse

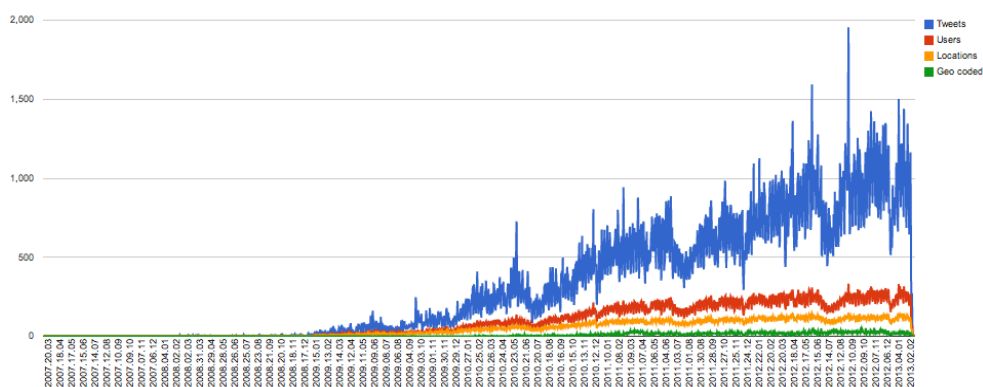
Beschrijving van de dataset

In tabel 6 is een drietal eigenschappen – hashtags, @mentions en tweets die beginnen met @mentions – afgezet tegen een willekeurige steekproef van 1 procent van alle tweets wereldwijd verzonden op 23 januari 2013. Uit deze gegevens is af te leiden dat ambtenaren iets meer dan het wereldwijde gemiddelde contact zoeken met specifieke mensen in hun tweets (61,4 procent van de ambtenaren gebruikt een @mention ten opzichte van 57.2 procent van de tweets in de steekproef). Opvallender is dat ambtenaren veel meer hashtags gebruiken dan gemiddeld. Dit duidt erop dat ambtenaren meer dan gemiddeld inhaken op bestaande online onderwerpen. Ze zoeken actief het discours op.



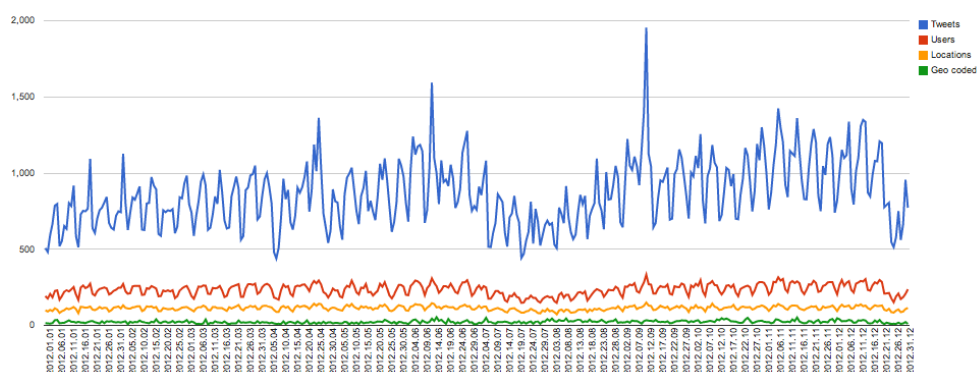
Tabel 6	Aantal in ambtenarenset	Percentage	Percentage in 1% steekproef
Tweets met hashtags	237.075	34,18%	13,18%
tweets met @mentions	422.153	61,40%	57,20%
Tweets beginnend met @	232.346	33,80%	46,80%

In Grafiek 11 is de ontwikkeling van de Twitterdataset (2007 -2012) weergegeven in hoeveelheid tweets per dag, het aantal actieve gebruikers, beschikbare locatiegegevens en geo-gecodeerde tweets. De ambtenaren voor deze analyse zijn geselecteerd in januari 2013, naar mate we verder terug gaan in de tijd is er minder activiteit in de dataset, dat is te verklaren omdat een groot aantal mensen de afgelopen jaren een account is gestart.



Grafiek 11: Ontwikkeling Twitterdataset

In Grafiek 12 wordt de activiteit op Twitter weergegeven in 2012. In dit tijdsinterval zijn inmiddels meer dan 1000 accounts actief. Door het kortere tijdsinterval is goed te zien dat er doordeweeks aanzienlijk meer wordt getwitterd dan tijdens de zomermaanden, weekenden en vakantiedagen. Volgens Borra et al. suggereert dit een professioneel gebruik van het medium.



Grafiek 12: Twitteractiviteit in 2012

Netwerkanalyse

Van alle 1.109 ambtenaren is informatie opgehaald over wie ze volgen en door wie ze gevolgd worden. In Figuur 2⁵ is deze informatie weergegeven in een netwerkvisualisatie. In deze visualisatie zitten dus niet alleen de 1.109 ambtenaren uit de initiële dataset, maar ook alle actoren die zij volgen en door wie zij worden gevolgd⁶.

De grootte van een naam is bepaald middels de 'betweenness centrality'. Dit is een waarde die aangeeft hoe centraal een **knooppunt** in een netwerk is. De kleuren van het figuur zijn toegekend op basis van **groepen** van gemeenschappelijke volgers en gevolgd⁷.

Uit de netwerkvisualisatie zijn vier subnetwerken te destilleren. Deze subnetwerken zijn tot stand gekomen door het analyseren van verbanden tussen actoren in de dataset; wanneer een hoge mate van onderlinge verbondenheid binnen een subset optreedt, krijgt een groep actoren dezelfde kleur. De analyse geeft hiermee duiding aan het de types ambtenaren die op Twitter actief zijn en de verbanden die zij leggen op het medium.

⁵ In het addendum is een meer gedetailleerde versie van figuur 1 is te vinden.

⁶ Door het grote aantal actoren in het ambtenarennetwerk is er ten behoeve van het overzicht een filter toegepast op de data. In Figuur 2 zijn alleen actoren opgenomen met meer dan 50 verbindingen.

⁷ Berekend via het [modularity algoritme in Gephi](#). Deze groepen of clusters vormen een gemeenschapstructuur en beschrijven hoe het netwerk is gecompartmentaliseerd in sub-netwerken. Deze sub-netwerken (of gemeenschappen) blijken vaak significante betekenis te hebben in de 'echte wereld'.



terug binnen het cluster. Barack Obama lijkt ten slotte een vreemde eend in de bijt. Toch is ook zijn aanwezigheid te verklaren. Hij heeft meer dan 30 miljoen volgers, waardoor hij in veel netwerken terugkomt, vooral wanneer deze gericht zijn op het publieke domein. Bovendien heeft het visualisatiealgoritme Obama in het middel van het gehele netwerk geplaatst, dit duidt erop dat hij niet alleen binnen het rode subnetwerk veel gevolgd wordt, maar dat dit hij een centrale speler binnen het gehele netwerk is.

Ministerie van Economische Zaken

Het **groene netwerk** bestaat vrijwel volledig uit ambtenaren van het Ministerie van Economische Zaken. Centrale actoren in dit netwerk zijn onder andere Chris Buijink (Secretaris Generaal EZ, @ChrisBuijink), Sharon Dijkma (Staatssecretaris EZ, @sharon_dijkma), Hans van de Broek (directeur communicatie EZ, @JFBroek), Cor Rietman (communicatiemanager EZ, @CorRietman), Francis Dorlas (senior communicatieadviseur EZ, @francisdorlas), Jong EZ, Rinke Zonneveld (directeur ondernemerschap EZ, @Rinkezonneveld), Maarten Smorenborg (directeur dienstregelingen EZ, @mjjismorenborg) en Fokie Flapper (communicatiemanager EZ, @ffokie).

Woordvoering en politiek

Het laatste grote subnetwerk is het **blauwe netwerk**. Ook deze groep is sterk gericht op de overheid, maar legt wel een groot aantal dwarsverbanden tussen het ambtelijk apparaat en de politiek. Ook is er een kleine rol weggelegd voor politieke verslaggevers. De centrale actoren in het blauwe netwerk zijn vrijwel allemaal directeur communicatie of woordvoerder. In tegenstelling tot het groene netwerk is het blauwe netwerk niet gericht op één departement.

Een aantal herkenbare actoren is: Remco Dolstra (directeur communicatie Ministerie van Financiën, @dolstra), Friso Fennema (woordvoerder minister SZW, @FrisoFennema), Jaap Folkerts (persvoorlichting/woordvoering RWS, @jaapfolkerts), Jeroen van Berkel (politiek adviseur minister van OCW, @jeroenvanberkel), Bart Visser (woordvoerder minister EZ, @B_Visser), Menno van Tartwijk (Woordvoerder OCW, @mvantartwijk).

Naast deze ambtenaren is er in het blauwe netwerk ook een rol weggelegd voor politici en journalisten. Zo zijn onder andere de (oud-)politici Ineke van Gent (@inekevangent), Tofik Dibi (@TofikDibi), Arie Slob (@ArieSlob), Frits Huffnagel (@FritsHuffnagel), Jeanine Hennis (@JeanineHennis), Boris van der Ham (@BorisHam), Wim van de Camp (@WimvandeCamp) en Jan Kees de Jager (@JCdeJager) onderdeel van dit netwerk, evenals de journalisten Frits Wester (@fritswester), Bas Paternotte (@baspaternotte) en Dominique van der Heyde (@DominiqueHeyde).



Duurzaamheid

Tot slot eindigen we met het **lichtgroene netwerk**. Zoals in figuur 2 is te zien, loopt dit cluster dwars door de visualisatie. Alle spelers hebben affiniteit met duurzaamheid en innovatie, maar benaderen het onderwerp vanuit verschillende invalshoeken. Dat verklaart waarom dit netwerk dwars door de visualisatie heenloopt. Voorbeelden zijn Femke Halsema (@FemkeHalsema), Jolande Sap (@jolandesap), Liesbeth van Tongeren (@GroenLiesbeth) en Diederik Samson (@diederiksamson) vanuit de politiek. René Vrugt (Directeur omgeving RWS, @ReneVrugt), Martien Das (Adviseur lokaal klimaatbeleid en duurzame mobiliteit RWS, @martindas), Lisette Grioot Kormelink (Manager IenM, @lisettegk) en Edward Stigter (Directeur Eenvoudig Beter IenM, @edwardstigter) vanuit de overheid. En tot slot Trouw Groen (@trouwgroen) en Binnenlands Bestuur (@BBnieuws) vanuit de media.

Een naar binnen gericht netwerk

Aan de hand van de bovenstaande analyse kunnen we een beschrijving maken van het ambtenarentwitternetwerk. Het is een netwerk van **professionals**. Vrijwel iedereen in het netwerk is op enigerlei manier professioneel verbonden aan het ambtelijk apparaat. Dit geldt voor de politici en journalisten – allemaal parlementair verslaggever – maar ook voor de media. Frankwatching en Dutch Cowboys richten zich beide voor een belangrijk deel op de overheid, wat uiteraard ook geldt voor Binnenlands Bestuur. Hiernaast valt op dat vanuit de overheid, met uitzondering van het ministerie van Economische Zaken, voornamelijk hooggeplaatste ambtenaren, woordvoerders en communicatiemedewerkers via Twitter de openbaarheid zoeken. Beleidsmedewerkers zien we vrijwel niet terug. Dit komt overeen met het beeld dat geschetst wordt door de resultaten van het Flitspanelonderzoek. Ook hierin zagen we dat ambtenaren met een hoger inkomen of een hogere opleiding eerder geneigd zijn in de openbaarheid te treden.

Uitzondering op bovenstaande situatieschets vormen de ambtenaren van het ministerie van **Economische Zaken**. In het Twitternetwerk is dit departement met bovengemiddeld veel ambtenaren vertegenwoordigd én ligt de nadruk niet alleen op communicatiespecialisten. Zo treden bijvoorbeeld ook de directeur ondernemerschap (Rinke Zonneveld), de directeur dienstregeling (Maarten Smorenburg) en de directeur-generaal bedrijfsleven en innovatie (Bertholt Leeftink) via Twitter in de openbaarheid.

Deze voorloperspositie wordt ook bevestigd door de resultaten van de LinkedIn analyse en het flitspanelonderzoek. In het laatstgenoemde onderzoek komt het ministerie van EZ als enige ministerie naar voren dat meer dan gemiddeld in de openbaarheid treedt; 29,4 procent van de



ambtenaren werkzaam bij EZ geeft aan het afgelopen jaar in de openbaarheid te zijn getreden, ten opzichte van gemiddeld 20,4 procent in de gehele dataset⁸.

Ook in de literatuur wordt het ministerie van EZ gezien als voorloper. Al in 2002 wordt verwezen naar de jaarlijkse traditie van de Secretaris-Generaal van EZ om zijn beleidsmatige visie te geven op de economische ontwikkelingen (Möhring et al. 2002, 16). Naar buiten treden lijkt iets te zijn dat in het DNA van de organisatie zit. Ook heeft het departement van oudsher veel affiniteit met ICT en innovatie. Tot slot is EZ ook deels LNV, welke een lang bestaande traditie heeft van netwerken met stakeholders in het landbouwbeleid. En is het vroegere LNV de bakermat van Ambtenaar 2.0.

Ook het kleine lichtgroene netwerkje vormt een uitzondering op de regel. Binnen dit duurzaamheids- en innovatiecluster zien we actoren van verschillende pluimage in de openbaarheid treden. Het netwerk bestaat politici, beleidsambtenaren – veelal van het ministerie van Innovatie en Milieu - en media.

Naast de door de bank genomen afwezigheid van beleidsambtenaren, is er nog een groep actoren die schittert door afwezigheid; het **maatschappelijk middenveld**. Nergens in de visualisatie nemen maatschappelijke organisaties of betrokken burgers een plek in. Dit betekent niet dat ze überhaupt geen onderdeel zijn van het netwerk, wel dat ze geen prominente plek innemen. In Figuur 2 zijn alleen actoren opgenomen die met minimaal 50 andere actoren in het netwerk een verbinding delen. Dit houdt in dat het nog steeds goed mogelijk is dat maatschappelijke organisaties en burgers ambtenaren volgen en vice versa. Er zijn echter geen burgers en maatschappelijke organisaties die op grote schaal gevolgd worden door ambtenaren uit deze dataset. Het zou goed kunnen dat ambtenaren op individuele basis een palet aan organisaties en experts uit de maatschappij volgen op hun beleidsterrein. Door de keuzes die ten grondslag liggen aan deze manier van netwerkvisualisatie zijn deze in figuur 2 echter niet zichtbaar.

Wel kunnen we stellen dat er weinig ‘betrokken burgers’ en maatschappelijke organisaties zijn die door middel van Twitter direct een grote groep Rijksambtenaren kunnen benaderen. Als zij al invloed hebben, dan zal deze hoofdzakelijk decentraal zijn. De verwachting is dat ‘betrokken burgers’ en maatschappelijke organisaties zichtbaar worden in de periferie, waar zij als kleine, decentrale actoren rond het ambtenarennetwerk zweven. De invloed

⁸ Zie grafiek 1



van burgers op ambtenaren is niet noodzakelijkerwijs klein, wel gefragmenteerd.

Inhoudsanalyse

In figuur 3 hebben Borra et al. De meest gebruikte hashtags uit de 687.811 verzamelde tweets in kaart gebracht⁹. In de visualisatie zijn alleen hashtags opgenomen die meer dan 100 keer in de dataset voorkomen. Door ook hier het eerder genoemde modulariteitsalgoritme op toe te passen zien we in het netwerk vijf duidelijk te onderscheiden groepen ontstaan (Borra, Hermens, and Rogers 2013, 8).

Het blauwe netwerk bestaat hoofdzakelijk uit **alledaagse berichten**. Hierin zijn hashtags als #NS, #Fail, #durftevragen, #Den Haag, #Amsterdam, #sneeuw, #weekend en #schaatsen veelvoorkomend.

De groene groep hashtags is duidelijk een **actualiteitencluster**. Vrijwel iedere politieke partij en politiek leider komt erin voor en ook de actualiteitenprogramma's Nieuwsuur, Buitenhof, DWDD en Pauw en Witteman zijn veel gebruikte hashtags. Ook inhoudelijke thema's die de afgelopen jaren de revue hebben gepasseerd zien we in dit cluster terugkomen. Denk hierbij aan het regeerakkoord, de Nationale Politie, de formatie, Mauro, Griekenland en de Catshuisonderhandelingen.

In het hashtag-netwerk zijn drie rijksinhoudelijke clusters terug te vinden. In het rode cluster zijn **duurzaamheid en innovatie** leidende thema's. Hashtags als #topsectoren, #duurzaamheid, #sustainability en #energie voeren hier de boventoon. De prominente aanwezigheid van deze thema's is goed te verklaren vanuit de sterke vertegenwoordiging van het ministerie van Economische Zaken in het actornetwerk¹⁰.

Het gele netwerk (linksboven in de visualisatie) heeft voornamelijk betrekking op overheidscommunicatie in combinatie met een aantal **beleidsinhoudelijke thema's**. Met betrekking tot overheidscommunicatie zijn #socialmedia, #overheid, #communicatie, #burgerparticipatie en #crowdsourcing typerende hashtags. Deze worden regelmatig gecombineerd met een meer beleidsinhoudelijke thematiek. Denk hierbij aan #crisis, #ouderbetrokkenheid, #economie, #democratie en #onderwijs. Ook dit cluster is goed te verklaren vanuit de eerder behandelde actoranalyse. De nadruk op overheidscommunicatie komt overeen met de dominante aanwezigheid van communicatiemedewerkers. Ook in het gele netwerk komt

⁹ Een meer gedetailleerde versie van figuur 2 is te vinden op [\(WikiURL\)](#)

¹⁰ Zie figuur 1



de voorlopersrol van EZ terug; #innovatie is de meest gebruikte beleidsinhoudelijke hashtag.

Tot slot wordt het oranje cluster getypeerd door een nadruk op **nieuwe vormen van samenwerken** met sterke verwijzingen naar ambtenaar 2.0. Dit cluster is gevuld met termen als #HNW, #hetnieuwewerken, #tedxbinnenhof, #ambtenaar20, #society30, #yammer en #pleio. De thema's binnen dit cluster zijn niet direct terug te voeren op een van de groepen rijksambtenaren die we in de actoranalyse hebben gezien. Het is eerder een indicator voor het *type* ambtenaar dat via een medium als Twitter in de openbaarheid treedt. Het veelvuldige gebruik van termen als Society 3.0, het Nieuwe Werken en Pleio wijst op een hoge mate van vertrouwdheid met nieuwe vormen van ICT-toepassingen en creatieve samenwerkingsvormen. In die zin sluit de inhoudsanalyse goed aan bij de typering die de Ruig et al. geven van de ambtenaar van de toekomst: een professional die zeer bedreven is in het gebruik van ICT en deze ook inzet om "flexibeler, sneller, meer resultaatgericht en efficiënter te werken" (Ruig, Kemper, and Engelen 2008, 19).



5. BESCHOUWINGEN UIT DE PRAKTIJK

Naast een literatuuronderzoek, het flitspanelonderzoek en de bovenstaande kwantitatieve analyse is er in januari 2013 ook een tweetal **expertsessies** georganiseerd. Omdat in dit onderzoek onder andere wordt gekeken naar het veronderstelde onderscheid tussen beleidsambtenaren en communicatiemedewerkers, hebben we de groepen in de expertsessies gescheiden.

Tijdens de expertsessies zijn de tussentijdse onderzoeksresultaten aan de aanwezige ambtenaren gepresenteerd. Hierna hebben we de aanwezige ambtenaren uitgenodigd om te reageren op deze resultaten en hen vrijgelaten om hun ervaringen en meningen over ‘Ambtenaren in de Openbaarheid’ te delen.

Hieronder bespreken we de belangrijkste en meest opmerkelijke resultaten uit de expertsessies, en plaatsen deze in het perspectief van de andere delen van het onderzoek. We beginnen met de reflectie op de tussentijdse resultaten. De bevindingen van de deelnemers over het in de openbaarheid treden van ambtenaren hebben we opgedeeld in vier domeinen:

- + het politiek/bestuurlijk domein
- + het maatschappelijke domein
- + het mediadomein
- + het privé domein

Hiernaast nemen we waar mogelijk ook de resultaten mee van een onderzoek dat in 2011 door Ergo is uitgevoerd naar sociale mediagebruik en de bekendheid van de uitgangspunten online communicatie. Ook voor dit onderzoek werd gebruik gemaakt van een aantal expertsessies, ondersteund door een enquête op Rijksportaal (Heinen and Joris 11-2011, van der Poel and Westra 07-2012).

5.1 Reacties op flitspanelresultaten

Met betrekking tot het flitspanelonderzoek is tijdens de expertsessies vooral gereflecteerd op de belangrijkste conclusie, namelijk dat iets meer dan 20 procent van de ondervraagde ambtenaren het afgelopen in de openbaarheid is getreden. Deze resultaten verbaasden over het algemeen niet, vooral communicatie-experts vonden het een herkenbaar beeld, en juichten de resultaten in sommige gevallen zelfs toe.



Er waren echter ook ambtenaren die de resultaten verontrustend vonden: *“Het gaat ongemakkelijk voelen dat de overheid er niet in slaagt om snel en adequaat te reageren op de roep om meer transparantie vanuit de samenleving.”* (beleidsmedewerkers 02-2013) en *“Het geeft wellicht wel aan dat het beeld dat wij hebben dat we zo interactief werken aan de totstandkoming van beleid niet heel erg overeenkomt met de praktijk.”* (communicatiemedewerkers 02-2013).

Hieronder bespreken we, per domein, de mogelijke verklaringen die de ambtenaren hebben aangedragen om het geringe aantal ambtenaren die het afgelopen jaar in de openbaarheid is getreden te verklaren.

5.2 Politiek bestuurlijke domein

Een groot gedeelte van de verklaringen die ambtenaren aandragen voor het gedrag van hun collega's in de openbaarheid is terug te brengen tot het politiek-bestuurlijk domein. Onderwerpen die hier aan bod komen zijn:

- + Verticale overheid, horizontale samenleving
- + Ministeriële verantwoordelijkheid
- + Er zijn voor de samenleving, maar werken voor de minister
- + Leadership by example

Verticale overheid, horizontale samenleving

Uit het twitteronderzoek en het flitspanelonderzoek komt naar voren dat voornamelijk (hoogopgeleide) communicatiespecialisten in de openbaarheid treden. Dit staat haaks op het pleidooi van de Raad voor het openbaar bestuur voor een brede betrokkenheid bij interactief bestuur in de gehele overheidsorganisatie (Raad voor het openbaar bestuur 2012, 53) en het pleidooi van van Woerkum om ook beleidsambtenaren aan te sporen om in de openbaarheid te treden (Woerkum 2000, 110). De praktijk geeft nog weinig blijk van de 'ambtenaar van de toekomst', die direct met de burger in contact wil staan en de afstand tussen beide zo klein mogelijk wil maken (Ruig, Kemper, and Engelen 2008, 19).

De positie van **communicatiespecialisten** in dit vraagstuk is een van de meest besproken onderwerpen tijdens de expertsessies. Ambtenaren geven tal van redenen om externe communicatie vooral over te laten aan de communicatieafdeling. Deze hebben veelal betrekking op afdelingscultuur, het belang van expertise en de onzekerheid van beleidsambtenaren.



Meerdere communicatieambtenaren geven aan het een gezonde en wenselijke situatie te vinden dat externe communicatie altijd via hun afdeling loopt. Hierbij doelt men niet alleen op de formele communicatiekanalen, maar ook op nieuwe en sociale media. Typerend zijn de volgende uitspraken: *“Het laatste wat ik moet hebben is dat ambtenaren allemaal zelf gaan twitteren. Dat is een vak apart. Laat hun hun werk doen, laat mij het internet maar bewerken. Ieder zijn ding.”*, *“Als het om sociale media gaat, adviseer ik mensen helemaal niet om dat zomaar in te zetten voor hun werk. Ik geef zelden het advies ga maar online, via sociale media je doelgroep zoeken.”* en *“Als we iemand naar voren moeten schuiven voor een interview, dan kiezen we niet voor een soldaat eerste klas, maar voor een generaal om het zo maar eens te zeggen.”* (communicatiemedewerkers 02-2013).

Tegelijkertijd geven de ambtenaren aan dat het niet alleen communicatieambtenaren zijn die de openbaarheid naar zich toe trekken. Ook beleidsambtenaren zouden aansturen op een stevige rol van de afdeling communicatie. Zij voelen zich lang niet altijd senang met de (nieuwe) media en doen graag een beroep op de expertise van communicatiespecialisten. In die zin is het vasthouden en verwijzen naar verticale organisatiestructuur van de overheid een gelegenheidsargument om zelf niet in de openbaarheid te hoeven treden (communicatiemedewerkers 02-2013). Uiteraard verschilt dit van persoon tot persoon.

De bovenstaande houding van communicatie- en beleidsambtenaren heeft ertoe geleid dat het primaat van de communicatieafdeling sterk is verankerd binnen de overheid. Dit wordt door meerdere ambtenaren bevestigd: *“Het primaat voor publieke communicatie ligt niet bij de beleidspersoon, maar bij de directies communicatie. (...) er is wel een soort algemene regel dat als je het algemene publiek wil aanspreken over vaststaand beleid, dat je dat via de directie communicatie doet”*. Een andere communicatiemedewerker toont zich zeer tevreden met dit organisatiebeeld: *“Ik ben heel gelukkig met deze uitkomsten omdat dit bevestigt dat de communicatie bij ons verloopt via mij en mijn woordvoerders. Dat is ook het organisatiebeleid”* (communicatiemedewerkers 02-2013).

Dit beeld wordt ook geschetst komt in het onderzoek van Ergo. Ook zij beschrijven een sterk primaat van de communicatieafdeling: *“Het lijkt bij beleidsambtenaren behoorlijk ingesleten dat men zich terughoudend dient op te stellen in de media. Dat geldt voor offline media en ook voor online media. De communicatie wordt verricht door de directie Communicatie, zo luidt het adagium”* (Heinen and Joris 11-2011, 6)



Toch komen er ook kritische geluiden uit de communicatiehoek. Een ambtenaar stelt dat zijn afdeling 'ook vaak op de rem trapt'. Als dat niet zou gebeuren zouden beleidsambtenaren wellicht een minder grote drempel ervaren om in de openbaarheid te treden. Hij verklaart deze terughoudendheid vanuit communicatie uit een sterke drang om de regie te behouden (communicatiemedewerkers 02-2013).

Het sterke **primaat** van communicatieafdelingen binnen de overheid raakt heel direct aan een van de meest besproken onderwerpen in de literatuur; de netwerksamenleving. Tijdens de expertsessies beschrijven ambtenaren een overheid die verticaal en hiërarchisch is georganiseerd. Binnen deze organisatie zijn communicatieprofessionals erop geband – met succes – om hun primaat te bewaken.

De afgelopen jaren zijn er tal van rapporten en artikelen verschenen over een nieuw handelingsperspectief voor de overheid binnen een steeds meer horizontale **netwerksamenleving** (Raad voor het openbaar bestuur 2003, 2012, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2012, Bekker 2009, Bovens, 't Hart, and van Twist 2007, Beek and Dijk 2009, Woerkum 2000). De literatuur schetst het beeld van een horizontaal georganiseerde samenleving, waarin burgers zich ad hoc rondom tal van thema's organiseren, zonder zich gehinderd te voelen door plaats, functie of gezag. Tegelijkertijd constateert de literatuur vrijwel unaniem - nu ook onderbouwd door de resultaten van dit onderzoek - dat de overheid er niet in slaagt in te spelen op de veranderingen in de samenleving.

Binnen de netwerksamenleving voorziet de literatuur een integrale positie voor communicatie binnen de overheid: *“Goede beleidsmakers hechten aan tegenspel. Ze geven niet alleen ruimte voor tegengeluid, maar nodigen dat ook actief uit. Goede informatie is daarvoor essentieel.”* (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2012, 14). Ook de Raad voor het openbaar bestuur pleit ervoor dat de overheid, vooral het ambtelijk apparaat, zelf actief zorgdraagt voor de openbaarmaking van overheidsinformatie. De communicatie- en voorlichtingsfunctie moet een integraal onderdeel vormen van het gehele beleidsproces om zo beter aan te sluiten op de nieuwe positie van de overheid (Raad voor het openbaar bestuur 2003, 43).

Een gevolg van deze centrale positie van communicatie in het beleidsproces is dat alle ambtenaren communicatiespecialist moeten worden. Van Woerkum schrijft dat iedere *“ambtenaar, bestuurder of politicus opener, responsiever en op de burger gericht leert werken. Het anders functioneren van de cs [communicatiespecialist] is slechts een symptoom voor het anders functioneren van het openbaar bestuur in zijn totaliteit. Wel heeft de cs een*



speciale verantwoordelijkheid in het meer interactief maken van de overheid.” (Woerkum 2000, 102).

In lijn hiermee pleit de Raad in 2012 nogmaals – deze maal in het rapport ‘In gesprek of verkeerd verbonden’ voor een brede integratie van communicatie in de overheid: *“Train medewerkers om – behalve als beleidsambtenaar oplossingen te bedenken – ook de rol van procesmanager te vervullen die via sociale media externe denkkraft de organisatie binnenhaalt. Zoek naar manieren om via sociale media mensen vaker mee te laten beslissen”* (Raad voor het openbaar bestuur 2012, 53). Het lijkt erop dat de weerbarstigheid van ambtelijke organisatiestructuren, na jaren van pleidooien voor nieuwe vormen van overheidscommunicatie, nog steeds een belangrijke drempel is voor vernieuwingen binnen de Rijksoverheid.

Ministeriële verantwoordelijkheid

“Maak ik het mijn minister al dan niet lastiger als we dit openbaar maken.”, “Als dit nu in de openbaarheid komt (...) staat de minister volgende dinsdag in het vragenuurtje in de Kamer en daar hebben we even geen zin in.” (beleidsmedewerkers 02-2013) en *“Naarmate iets politiek of maatschappelijk gevoeliger ligt, wordt je lontje om daarover iets in de openbaarheid te brengen, langer”* (communicatiemedewerkers 02-2013).

De bovenstaande argumenten vertegenwoordigen enkele van meest voorkomende overwegingen voor ambtenaren om niet in de openbaarheid te treden: ‘komt mijn minister hierdoor niet in de problemen?’

Het is een argument dat in de literatuur vanuit verschillende invalshoeken wordt benaderd. Galjaard beschrijft een realiteit die goed aansluit bij de praktijk zoals ambtenaren die in de expertsessies beschrijven. Als het erop aankomt, is de bestuurder verantwoordelijk. *“De hele rompslomp van ambtelijke hulp die hij krijgt, van laag tot hoog, berust op die verantwoordelijkheid. Dat betekent dat de ambtelijke organisatie een hiërarchie is en moet zijn. Iedereen heeft, hoe men ook allerlei elementen van modern bedrijfsbeheer zal invoeren, een duidelijk omschreven taak en verantwoordelijkheid, die nooit op zichzelf staat, maar altijd van een hogere is afgeleid.”* (Galjaard 1999, 77).

Het is echter niet voor niets dat het bovenstaande citaat uit 1999 stamt, een jaar na de oekaze van Kok (Algemene Zaken 1998). Sindsdien heeft het denken over ministeriële verantwoordelijkheid ontwikkeling doorgemaakt. Van den Berg benadert het vraagstuk vanuit de **wisselwerking** tussen minister en ambtenaar. Omdat het onmogelijk is voor de minister om op de



hoogte te zijn van alles wat er op een departement gebeurt, kan een ministerie alleen functioneren wanneer er sprake is van wederzijds vertrouwen. Vertrouwen vanuit de minister dat ambtenaren hem of haar bij belangrijke kwesties zullen betrekken. Vertrouwen vanuit ambtenaren dat de minister hen de beweegruiimte geeft om hun werk uit te voeren, zonder over alles op het hoogste niveau te hoeven afstemmen. De ambtenaar moet altijd beschikken over enige discretionaire ruimte (Möhring et al. 2002, 16). Alleen als beide partijen zich hiervan bewust zijn, en zich hiernaar gedragen, kan er sprake zijn van een vruchtbare samenwerking tussen ambtenaren en minister (Berg 2010, 25).

Wiegel sluit zich aan bij de hierboven voorgestelde taakverdeling tussen minister en ambtenaar. Deze moet echter nooit zover doorgevoerd worden dat ambtenaren ook politiek verantwoordelijk worden. Dit zou kunnen leiden tot een versterkte versie van de **Sorry-democratie** (Thijn 1998) waarin publieke optredens van ambtenaren gaan fungeren als een afweermechanisme voor ministers: *“laat de ambtenaren maar zichtbaar worden, dan treft de minister geen blaam meer.”* (Wiegel 2010, 18). Ambtenaren zijn niet democratisch gelegitimeerd om politieke verantwoordelijkheid af te leggen, bovendien zou een dergelijke situatie vragen opwerpen over wie de leiding heeft op het ministerie. In 2002 pleit de Raad voor het openbaar bestuur voor een optie waarin ambtenaren de ruimte krijgen om in de openbaarheid te treden, maar de minister verantwoordelijk kan blijven. Kern van het voorstel is helderheid voor alle betrokken partijen tijdens het interactieve proces.

De Raad pleit voor een verduidelijking van de verhoudingen tussen politiek, bestuur en het ambtelijk apparaat bij interactieve beleidsprocessen. Ambtenaren zouden een duidelijk **afgebakend mandaat** moeten krijgen in interactieve beleidsprocessen. Dit mandaat moet helder zijn voor zowel de minister en ambtenaren, alsook voor actoren uit de maatschappij. Hierdoor kunnen ambtenaren naar buiten treden tijdens een interactief proces, maar is tegelijkertijd ook duidelijk dat hun uitlatingen niet gelijk staan aan het beleid van de minister.

Om een duidelijke taakverdeling tussen ministers en ambtenaren te ondersteunen stelt de Raad dan ook dat *“politieke interventie gedurende het interactieve proces over het onderwerp van discussie moet worden vermeden”* (Raad voor het openbaar bestuur 2002, 10). Hierdoor wordt de schijn van invloed vanuit de politiek vermeden en de neutrale rol van ambtenaren onderschreven. Een soortgelijk pleidooi, meer specifiek toegesneden op de bewegingsvrijheid die ambtenaren hebben op sociale



media, wordt in 2010 nogmaals gehouden door Moerkamp (Moerkamp 09-03-2010).

Er zijn voor de samenleving, maar werken voor de minister

In sterke samenhang met het effect van ministeriële verantwoordelijkheid is de notie dat ambtenaren in de eerste plaats werken voor hun bewindspersoon en dan pas voor de samenleving. Een communicatiemedewerker verklaart het geringe aantal ambtenaren dat in de openbaarheid treedt vanuit dit perspectief: *“als je vraagt: voor wie werk je eigenlijk en je antwoordt 'voor de bestuurder', dan is deze uitkomst niet raar. Als je antwoordt 'voor de samenleving' dan zou je verwachten dat men vaker in de openbaarheid treedt.”* (communicatiemedewerkers 02-2013).

Het beeld van de ambtenaar die in de eerste plaats werkt voor zijn bestuurder wordt door meerdere ambtenaren bevestigd, getuige de volgende uitspraken: *“Dat is bij ons ook heel erg de mores: eerst de Kamer, dan de maatschappij.”* (beleidsmedewerkers 02-2013), *“Beleidsmedewerkers werken voor een minister, of voor hun directeur en dat is het. Het zou misschien niet zo moeten zijn, maar zo werkt het in de praktijk wel.”* (communicatiemedewerkers 02-2013) en *“Dat zit toch wel in de kern van de ambtelijke ziel, dat je de politiek bedient.(...) naarmate iets politiek of maatschappelijk gevoeliger ligt, wordt je lontje om daarover iets in de openbaarheid te brengen, langer.”* (communicatiemedewerkers 02-2013).

Belangrijk in bovenstaande discussie is de **taakomschrijving** die een ambtenaar voor zichzelf heeft. Vooral de driedelige typologie van ambtenaren door van der Meer, van den Berg en Dijkstra sluit goed aan op de discussie in de expertsessies. Zij schetsen drie types ambtenaren. De eerste is de ambtenaar als **dienstknecht**, die kritiekloos en zonder eigen inbreng opdrachten van zijn politieke opdrachtgever uitvoert.

Een tweede manier waarop van der Meer en de zijnen de ambtenaar omschrijven is als een (vrij) **zelfstandige professionele bestuurder**. Hierbij moet gedacht worden aan een ambtenaar die *“op basis van kennis en expertise is aangesteld en op grond daarvan een grote mate van zelfstandigheid bezit ten opzichte van politiek en samenleving en de publieke zaak vormgeeft.”* (Meer, Berg, and Dijkstra 2011, 14). Op meerdere manieren is deze conceptie de tegenpool van de ambtenaar als dienstknecht.

Tot slot presenteert de derde rolopvatting van ambtenaren een middenweg tussen beide extremen; de ambtenaar als **dienaar**. Hierbij faciliteert de ambtenaar de politiek en maatschappij vanuit zijn of haar professionalisme.



De ambtenaar is dienend voor zowel samenleving als politiek, maar doet dit wel vanuit haar eigen professionaliteit: *“Er is voldoende ruimte om op basis van de ambtelijke professionaliteit te opereren en hij is door wetgeving en cultuur gebonden aan de verplichtingen en verantwoordelijkheden als neergelegd in de democratische rechtstaat” (Meer, Berg, and Dijkstra 2011, 16).*

Op basis van de gesprekken tijdens de expertsessies lijken we Nederlandse ambtenaren het beste in te kunnen delen of in de categorie dienstknecht of professionele bestuurder. Deze zien beide geen noodzaak om in de openbaarheid te treden, dan wel omdat ze alleen verantwoordelijkheid jegens het politieke bestuur voelen, dan wel omdat ze op basis van hun eigen ‘kennis en expertise’ handelen.

De conceptie van de ambtenaar als *dienaar* voor politiek en samenleving sluit goed aan bij een naar buiten tredende ambtenaar. In deze conceptie zet de ambtenaar zich in voor zowel samenleving als politiek, én heeft de vrijheid om vanuit zijn eigen professionaliteit zich te begeven in het publieke discours. Op deze manier wordt de noodzakelijke balans gevonden in het spanningsveld tussen vrijheid en gebondenheid bij het in de openbaarheid treden door ambtenaren.

Leadership by example

Tijdens de expertsessies was er ook een aantal beleidsambtenaren aanwezig die fanatiek door middel van Twitter in de openbaarheid treden. Een aantal van hen haalt de **voorbeeldfunctie** van leidinggevend en aan met betrekking tot het gebruik van sociale media. Voor mensen die al overwogen om naar buiten te treden via social media, kan dit het laatste zetje zijn: *“Onze SG is dat [twitteren] heel actief aan het stimuleren, en dat heeft ook wel gevolgen. Er zijn mensen fanatieker aan het twitteren geslagen, die hebben daar ook wat meer ruimte in genomen.”* (beleidsmedewerkers 02-2013).

Tegelijkertijd zijn er ook ambtenaren die de activerende effecten van leidinggevend relativeren: *“Ik geloof sterk in management by example, voorbeeldstellend gedrag. Je moet het laten zien. In een directie heb je er tien die voorop lopen, tien die niet willen, en tien daar tussenin. Het gaat erom dat je die laatste groep twijfelaars mee krijgt.”* (beleidsmedewerkers 02-2013).

Het belang van ambassadeurs binnen een organisatie is eerder naar voren gekomen in de analyse van ambtenaren op Twitter. Hierin zagen we dat een



kleine groep voorlopers – de initiatiefnemers van Ambtenaar 2.0 – mogelijk verantwoordelijk is voor de leidende positie van EZ op Twitter.

Hoewel er discussie is over het positieve effect van 'leadership by example', is deze er niet over het verstikkende effect dat een negatieve houding van het management ten opzichte van in de openbaarheid treden heeft. De oekaze van Kok wordt nog steeds aangehaald als de belichaming van een negatieve houding vanuit het politiek bestuur ten opzichte van openbaarheid door ambtenaren (Wiegel 2010, 37). Als voorbeeld van het negatieve effect dat van het management kan uitgaan, zegt een ambtenaar *"in de problemen komen [door in de openbaarheid te treden] vind ik grootspraak, maar het is écht niet de bedoeling"* (beleidsmedewerkers 02-2013).

5.3 Maatschappelijk domein

Binnen het maatschappelijke domein ligt de focus op de invloed die maatschappelijke ontwikkelingen hebben op het al dan niet in de openbaarheid treden van ambtenaren. Issues die hierbij spelen zijn de toegenomen interesse van de media voor incidenten, toegenomen informatiestromen en de roep om transparantie vanuit de samenleving. Zoals we zullen zien heeft een aantal van deze ontwikkelingen een paradoxaal effect.

Onderwerpen die hier aan bod komen zijn:

- + De overheid onder een vergrootglas
- + WOB werkt openbaarheid tegen
- + Is de burger geïnteresseerd in mijn thema?
- + Transparantie in iedere fase?

De overheid onder een vergrootglas

In het eerste hoofdstuk beschreven we dat de hoeveelheid informatie in de openbare ruimte de afgelopen jaren explosief is toegenomen (Cisco 02-2013). Ambtenaren wijzen erop dat er binnen de overheid vaak niet de capaciteit is om al deze informatie te monitoren. **Informatiemanagement** valt niet binnen het takenpakket: *"Het zit hem niet zozeer in de basale vaardigheden, maar in de stap erna. Als je sociale media inzet voor je werk, hoe kanaliseer je de informatiestroom, wie gaat dat doen, hoeveel uren kost dat, hoe schrijf ik die, wat levert 't op. Dat soort dingen. En als ze dan doorkrijgen dat het best veel werk is, dat werpt een drempel op."* (communicatiemedewerkers 02-2013).



Ook Ergo hoorde in 2011 soortgelijke geluiden. Ambtenaren geven aan dat het onderhouden van een online netwerk een tijdverslindende bezigheid is, waar lang niet altijd tijd voor vrijgemaakt (kan) worden: *“Het opzetten van een profiel of een account op een sociaal netwerk is niet zo moeilijk, zo redeneert deze groep. Maar het beheren, onderhouden en laten groeien van een netwerk kost daarentegen (te) veel tijd en energie”*. Hier komt bij dat men sociale media vaak ziet als iets extra naast de reguliere werkzaamheden, en niet als onderdeel van het ‘standaard’ takenpakket (Heinen and Joris 11-2011, 7).

Deze drempel werd eerder ook al gesignaleerd door de Raad voor het openbaar bestuur. In 2012 adviseert de Raad dat overheden meer mediawijsheid in hun organisatie moeten binnenhalen, ook op het vlak van informatiemanagement: *“Train medewerkers om – behalve als beleidsambtenaar oplossingen te bedenken – ook de rol van procesmanager te vervullen die via sociale media externe denkkraft de organisatie binnenhaalt”* (Raad voor het openbaar bestuur 2012, 53).

Naast de enorme toename in volume van het online debat, wijzen ambtenaren erop dat de snelheid van het debat ook enorm is toegenomen, maar dat men in het optreden van de overheid in de openbare ruimte nog steeds **uiterste precisie** verwacht.

Ook de Kool wijst hierop; waar bij online berichtgeving van derden er enige coulance is jegens de afzender met betrekking tot de precisie van berichtgeving, is deze soepelheid er niet richting de overheid. Het gevolg is een spanningsveld tussen de snelheid van het medium aan de ene kant en de zorgvuldige, en dus vertragende, procedures, richtlijnen en regels die bij overheidscommunicatie in acht genomen moeten worden aan de andere kant (Kool 2011, 36).

Ter illustratie van het vergrootglas waar de overheid zich onder bevindt, worden vaak de casussen Leon Sinke – over een ambtenaar van BZK die een zeer onhandige tweet over de ontruiming van een tentenkamp bij Den Haag Centraal plaatste - en ‘De Dikke Dame’ - over Politiechef Gerda Dijkman die voorbarige tweets over een politieonderzoek stuurde – aangehaald (Lubben 12-2012, Visser 12-2010, Elchardus 2004, 17).

Een communicatiemedewerker vat de situatie als volgt samen: *“In het huidige mediaklimaat wordt van de overheid verwacht dat ze snel kan reageren op dingen, en dat het dan ook klopt. Als het niet klopt wordt je daar echter ook keihard op afgerekend. Dat maakt de overweging om wel of niet*



in de openbaarheid te treden ook zo zwaar en daardoor zo langzaam.”
(communicatiemedewerkers 02-2013).

Volgens een beleidsmedewerker leidt deze hyperbolische uitvergroting van openbare misstappen hem zelfs tot zelfcensuur: *“Ik zie mediacratie als een trend die politici en ministers dwingt om meer in de openbaarheid te treden, maar ambtenaren juist niet. Ik word juist voorzichtiger want dingen worden inderdaad onder een vergrootglas gelegd.”* (beleidsmedewerkers 02-2013).

WOB werkt openbaarheid tegen

Door het permanente vergrootglas waar de overheid onder ligt, geeft een aantal ambtenaren aan dat middelen die de transparantie van de overheid moeten vergroten – zoals de Wet openbaarheid van bestuur – ook averechts kunnen werken: *“Als je bang bent dat er een WOB-procedure komt waarbij elk woord op een weegschaaltje komt, dan pas je wel op.”*
(beleidsmedewerkers 02-2013).

Een andere ambtenaar vertelt dat op zijn afdeling met de gedachte is gespeeld om – in het kader van de Wet Openbaar Bestuur – meer proactief in de openbaarheid te treden. Het experiment werd niet doorgezet; proactieve transparantie zou er vooral toe leiden dat **ambtenaren zeer terughoudend** worden in alle vormen van schriftelijke communicatie. Deze redenering is vanzelfsprekend ook van toepassing op uitlatingen op sociale media. Zelden was het gemakkelijker om uitlatingen – van soms wel een aantal jaar oud – terug te vinden. Digitale voetafdrukken zijn gemakkelijk op te sporen.

Is de burger geïnteresseerd in mijn thema?

Een andere verklaring voor de beperkte hoeveelheid ambtenaren die in de openbaarheid treden, zoekt men in de aard van beleidsonderwerpen en de beleidsfase waar men mee te maken heeft. Een beleidsambtenaar vertelt uit ervaring dat ze er maar niet in slaagt om interactie te bewerkstelligen. Vooral onderwerpen met een hoog technisch detailniveau lijken *“burgers gewoon niet te interesseren”* (beleidsmedewerkers 02-2013). Wel wordt de kanttekening geplaatst dat er maatschappelijke partijen zijn met meer **inhoudelijke kennis** van zaken waar je ook het gesprek mee aan kan gaan. Hiermee zou de overheid in een dergelijk geval in contact kunnen treden. Een aantal ambtenaren pleit ervoor dat de overheid niet bij ieder onderwerp rücksichlos in de openbaarheid moet treden. Eerst moet een gefundeerde inschatting worden gemaakt of het onderwerp zich ervoor leent, en zo ja, met wie de overheid in contact wil treden.



Het bovenstaande vindt weerklank in de literatuur. De Kool heeft het over het wisselende niveau en de vrijblijvendheid van online discussies (Kool 2011, 36), Carr typeert dit als de 'Hegemony of the Amateur' (Carr 2005). Tegelijkertijd, en ook hier lijkt de ambtenaar zich van bewust, wordt door de Raad voor het openbaar bestuur geadviseerd om *"sociale netwerken van belanghebbenden en deskundigen rond de strategische thema 's van uw organisatie te organiseren"* (Raad voor het openbaar bestuur 2012, 53). Ook van Dijk signaleert al in 1997 dat overheidsvoorlichting een transformatie gaat doormaken van communicatie richting een massaal heterogeen publiek, naar focus op meer homogene groepen, 'of zelfs een individu met specifieke informatiebehoeften' (Dijk 1997, 104). Hiermee bieden de Raad en van Dijk een remedie tegen de 'Hegemony of the Amateur'.

Het bovenstaand advies blijkt al in de praktijk te worden gebracht. Zo laat een beleidsambtenaar weten maatschappelijke organisaties te hebben samengebracht in een klankbordgroep. De ambtenaar geeft aan hiermee een tweeledig doel te bereiken: Hij heeft specialistische kennis voor zijn organisatie in huis gehaald, én een mogelijk belangrijke tegenreactie op zijn beleidsterrein is een stuk kleiner (beleidsmedewerkers 02-2013).

Transparantie in iedere fase?

Naast beleidsinhoudelijke overwegingen om in de openbaarheid te treden, geeft een aantal beleidsambtenaren aan niet iedere beleidsfase even geschikt te vinden om in de openbaarheid te treden: *"Ik vind dat we veel opener moeten en kunnen zijn in verschillende fases van het proces, maar met de volle erkenning dat er momenten kunnen zijn waarop dat niet kan."* (beleidsmedewerkers 02-2013). Een andere ambtenaar is het hier roerend mee eens en stelt dat er in iedere besluitvormingsketen momenten zijn *"dat je gewoon even onder elkaar moet zijn. En niet meteen over allerlei dingen naar buiten moet komen."* (beleidsmedewerkers 02-2013). Dit is een beeld dat ook geschetst wordt door Ergo; de beleidsfase is van sterke invloed op de keuze om in de openbaarheid te treden: *"Als je te vroeg iets deelt via social media, dan kun je het proces verstoren. Voor je het weet, leidt het tot Kamervragen en krantenkoppen."* (Heinen and Joris 11-2011, 11)

De bovenstaande opvattingen wijzen erop dat veel ambtenaren het beleidsproces zien als een **lineair proces** waarin er een afgebakend aantal momenten is waarop openbaarheid is gewenst. Dit botst met de **netwerksamenleving** zoals deze onder andere wordt beschreven in de Nieuwe regels van het spel. Hierin staat de overheid niet meer aan de top van de beleidspiramide, maar is zij eerder *"partner bij het uitoefenen van publieke taken en bevoegdheden"* (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2011,



83, Michels and Meijer 2003). Het lineaire beeld van het beleidsproces dat een aantal ambtenaren tentoon spreidt strookt niet met de strekking van dit RMO-rapport.

In de netwerksamenleving heeft het publieke discours geen boodschap aan de beleidsfase waarin een onderwerp zich bevindt. Door de opkomst van de nieuwe media organiseren burgers zich steeds vaker ad hoc, rondom steeds veranderende thema's. De Raad voor het openbaar bestuur verbindt hieraan in 2003 de volgende conclusie: *“Communicatie is nodig gedurende het totale beleidsproces, dus ook op momenten dat afwegingen nog gemaakt moeten worden en van besluitvorming nog geen sprake is. Communicatie wordt daarmee een integraal onderdeel van beleidsprocessen”* (Raad voor het openbaar bestuur 2003, 35).

Bijna 10 jaar later constateert de RMO dat de overheid nog steeds moeite heeft grip te krijgen op deze veranderende verhoudingen: *“De overheid worstelt met de vraag hoe zij zich moet verhouden tot deze veranderingen. Binnen het overheidsdomein wordt men immers in toenemende mate geconfronteerd met dynamische, ongreepbare coalities van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties die in bepaalde thema's de richting van het publieke debat bepalen en op die manier vaak de politieke en beleidsagenda weten te beïnvloeden (of ondermijnen)”* (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2011, 85).

Er zijn ook ambtenaren die zich bewust zijn van de tekortkomingen van cyclische processen, en (wellicht onbewust) een aantal oplossingen aandraagt: *“Als je beleidsvorming als een cyclisch proces ziet, moeten we iets bedenken, want er is een probleem. In een cyclisch proces gaan we eerst inventariseren van wat er aan ideeën is. In deze fase kun je heel goed allerlei experts om meningen vragen. Later ga je in een soort conclaaf met bijvoorbeeld de AFM, de Nederlandse bank, en de medische beroepsgroep. Dan wordt het even heel klein. En dan leg je dat uiteindelijk in een aantal opties voor aan je bewindslieden, waaruit een lijn voortkomt. Hierover communiceren we nu, treden we mee naar buiten. We zijn dus vooral aan het zenden en draagvlak aan het creëren voor vastgesteld beleid.”* (beleidsmedewerkers 02-2013).

5.4 Media-domein

Binnen het mediadomein ligt de nadruk op de praktische voor- en nadelen van (nieuwe) media bij het in de openbaarheid treden van ambtenaren. Omdat de opkomst van nieuwe media in sterke zin de maatschappelijke dynamiek op het gebied van openbaarheid heeft veranderd, hangen deze



twee domeinen sterk met elkaar samen. Binnen het maatschappelijke domein hebben we de nadruk gelegd op sociale ontwikkelingen.

Informatie-vergaring

Naast het zoeken van contact met de samenleving wordt Twitter ook door veel ambtenaren gebruikt om ontwikkelingen binnen de overheid te volgen. In die zin wordt het medium ingezet als een middel voor en door ambtenaren. Dit blijkt ook uit de eerder besproken twitteranalyse: De meest centrale actoren in het ambtenarennetwerk waren over het algemeen medeambtenaren.

Zo geeft een beleidsambtenaar aan dat hij Roald Laperre en Chris Buijink vanuit zijn werk volgt. *“Wat Laperre te melden heeft over wat hij meemaakt in zijn werk, of de verwijzingen die hij via hashtags geeft, zijn heel handig om de breedte en diepte van een beleidsterrein mee te krijgen.”* (beleidsmedewerkers 02-2013). Een andere beleidsambtenaar geeft aan dat het medium op bepaalde vlakken e-mail heeft vervangen. Wanneer het gaan om het delen van relevante artikelen en actualiteiten is Twitter een gepersonaliseerde ‘nieuwsfeed’ geworden; *“waardoor ik niet meer allemaal mailtjes krijg van collega’s of ik een bepaald artikel heb gezien”* (beleidsmedewerkers 02-2013). Hoewel in de expertsessies nog weinig ambtenaren aangeven zelf actief te communiceren via Twitter, lijkt de informatiefunctie van het medium inmiddels welbekend.

Ergo komt tot vrijwel dezelfde conclusie. Zij stellen dat beleidsambtenaren sociale media vooral gebuiken om informatie op te halen, en nog weinig om te delen of een dialoog aan te gaan: *“Zaken als contact met de burger, signalen opvangen uit de maatschappij en interactief beleid maken, staan nog ver weg van de respondenten”* (Heinen and Joris 11-2011, 10)

Op hoge snelheid, ongenueanceerd, kort door de bocht

Een veelgehoorde kritiek vanuit de hoek van Beleidsambtenaren is dat sociale media – op de eerste plaats Twitter –niet de ruimte bieden om de vaak hoognodige **nuance** over te brengen. Hierom vinden inhoudelijke experts vaak dat sociale media niet het juiste medium zijn om mee in de openbaarheid te treden: *“sommige onderwerpen lenen zich niet voor 140 tekens”* (beleidsmedewerkers 02-2013) en *“Voor mijn werk maak ik geen gebruik van Twitter. Ik kan slecht uit de voeten met maar 140 tekens. Dat is te weinig om een inhoudelijke discussie te voeren”* (Heinen and Joris 11-2011, 7)



Naast de geringe ruimte voor nuance merken veel ambtenaren op dat het medium zeer hypegevoelig is, én dat incidenten sterk worden uitgevoerd. Gevolg hiervan is dat ambtenaren aangeven te worstelen met de oncontroleerbaarheid van het medium: *“Wat nieuw is, is de gevoeligheid voor incidenten. De uitglijer van een ambtenaar. Dat soort dingen is killing voor de positie van ons ministerie, voor onze minister als je dat niet meteen grondig aanpakt”* (beleidsmedewerkers 02-2013).

Om de uitdaging compleet te maken is de snelheid van het discours op online media vele malen hoger dan in de klassieke media. Binnen een tijdsbestek van een aantal uur (Moerkamp 09-03-2010) kan een onderwerp ‘viral’ gaan. Dit staat in schril contrast met de snelheid van ambtelijke en politieke besluitvormingsprocessen. Zoals we in het maatschappelijk domein al uitgebreid hebben besproken, kan dit voor ambtenaren een extra drempel zijn om in de openbaarheid te treden.

5.5 Privé domein

Herkenbaarheid

Binnen het privé domein is er onder ambtenaren vooral discussie over de scheiding tussen werk en privé. Zijn ambtenaren in de openbaarheid altijd herkenbaar als ambtenaar, en zouden ze dat moeten zijn? Hierbij worstelen ambtenaren ook met de vraag in hoeverre zij in het openbaar politieke uitspraken kunnen doen. Tijdens de expertsessies – zowel die onder leiding van EMMA Communicatie als de sessies onder leiding van Ergo - bleek dat de meningen hierover sterk verdeeld zijn, het lijkt te verschillen van persoon tot persoon (Heinen and Joris 11-2011, 10).

Zo geeft een beleidsmedewerker aan dat hij doet aan de persoonlijk **identiteitsmanagement**. De ene keer heeft hij de ‘pet’ op van ambtenaar, de andere keer die van sociaal werker. Voor hem zijn deze identiteiten niet te verenigen. Hij doet dan ook veel moeite om ze gescheiden te houden (beleidsmedewerkers 02-2013). Een andere ambtenaar geeft aan dat *“je je toch makkelijker kan uitspreken over zaken die spelen in het maatschappelijk domein”* wanneer je geen ambtenaar bent (beleidsmedewerkers 02-2013).

Een andere ambtenaar noemt de mogelijkheid om altijd expliciet te vermelden wat de achtergrond van een bericht is. Maar ook dit lijkt geen vrijbrief om alles te kunnen zeggen: *“Ik heb een collega die Twittert op persoonlijke titel. Als ze uitspraken doet over haar eigen werk of over dat van collega’s, dan vermeld ze dat er expliciet bij. Maar dan nog. Je kunt zelf wel je privé-mening strikt scheiden van je mening als ambtenaar, maar als anderen*



die dat lezen vervolgens niet doen, wat schiet je er dan mee op?" (Heinen and Joris 11-2011, 14)

Een andere beleidsmedewerker geeft daarentegen juist aan dat het heel waardevol kan zijn om met persoonlijke (politieke) opvattingen in de openbaarheid te treden: *"heel veel ambtenaren zijn politiek actief en er wordt wel eens gezegd dat dat de manier is om carrière te maken"*. Daarbij zou het goed mogelijk zijn om een scheiding te maken tussen professionele en persoonlijke opvattingen (beleidsmedewerkers 02-2013).

Ook lijken er ambtenaren te zijn die een gulden middenweg opzoeken. Een beleidsmedewerker houdt de stelregel 'wel persoonlijk, maar niet privé' aan wanneer hij in de openbaarheid treedt.

Ook in de literatuur is er onenigheid over de mate waarin ambtenaren met hun persoonlijke mening in de openbaarheid mogen treden. Bekkers vindt dat het moet kunnen, op voorwaarde dat de ambtenaar het er expliciet bij zegt, van Twist vindt dat ambtenaren zich op online media niet anders moeten gedragen dan in andere media: *"Als ambtenaar moet je natuurlijk ook niet twitterend gaan vertellen welke uitkomst van een gemeenteraadsdebat je wenst."* Tot slot sluit van Berlo zich aan bij wat er in de gemeentewet staat beschreven: Ambtenaren mogen die dienst niet schaden door hun gedrag in de openbaarheid (Moerkamp 09-03-2010, Berlo and Meijer 2011).

Rolopvatting

Tot slot bespreken we een van de meest belangrijke factoren in het verklaren van ambtenaren in de openbaarheid; **persoonlijke opvattingen**. Zowel in de expertsessies als in de literatuur is hier relatief weinig over geschreven. Slechts een aantal keer wordt er naar persoonlijke rolopvattingen gerefereerd. Tijdens de expertsessies komt het onderwerp slechts twee keer ter tafel. Een communicatiespecialist stelt dat de persoonlijk ruimte die je voor jezelf definieert een belangrijke factor is, een ander zegt: *"Openbaarheid zit 'm niet in het middel, dat zit 'm in gedrag"* (communicatiemedewerkers 02-2013).

In de literatuur komen persoonlijke opvattingen met betrekking tot de openbaarheid vaak terug in verband met typologieën van ambtenaren. Steijn benadrukt dat door de opkomst van interactief bestuur de communicatieve vaardigheden van ambtenaren steeds belangrijker worden: *"Ambtenaren moeten ook diplomatiek en communicatief zijn, ze moeten kunnen omgaan met de mondigheid van de burger."* (Steijn 2009, 5).



Ondanks de beperkte aandacht in de expertsessies en literatuur voor de persoonlijke opvattingen van ambtenaren om al dan niet *als ambtenaar* in de openbaarheid te treden, zou dit een van de belangrijkste verklarende factoren voor ambtelijk gedrag kunnen zijn. Aanwijzingen hiervoor zijn bijvoorbeeld dat – met uitzondering van EZ – het departement waarop een ambtenaar werkzaam is niet van invloed is op het al dan niet in de openbaarheid treden. *Systeemvariabelen* lijken geen invloed te hebben. Taakomschrijving - rolopvattingen die ambtenaren zichzelf mochten toebedelen - was daarentegen vaak wel van invloed. In een vervolgonderzoek zou het nuttig zijn individuele taak- en rolopvattingen van ambtenaren ten opzichte van de openbaarheid verder uit te lichten.



6. CONCLUSIE

In de afgelopen hoofdstukken hebben we de resultaten gepresenteerd van ons onderzoek naar de verrichtingen, motieven, obstakels en overwegingen van ambtenaren om al dan niet in de openbaarheid te treden.

In hoofdstuk drie bespraken we de veranderende samenleving, en de suggesties die in de literatuur worden gedaan aan ambtenaren om meer de openbaarheid te zoeken. In hoofdstuk vier zijn de resultaten van het kwantitatieve onderzoek naar ambtenaren in de openbaarheid aan bod gekomen. We bespraken de gedragingen van ambtenaren op de sociale media en gaven een analyse van de enquête die we hebben uitgezet onder meer dan 1500 rijksambtenaren. Tot slot reflecteerden we in hoofdstuk vijf samen met beleids- en communicatieambtenaren op de empirie, en plaatsen we hun opmerkingen in perspectief van de bredere literatuur.

In de conclusie karakteriseren wij de resultaten van het onderzoek. We resumeren eerst kort de belangrijkste resultaten van het kwantitatieve onderzoek, waarna we aan de hand van de vier 'domeinen' door de overige onderzoeksresultaten lopen.

De 'opbrengst' van het onderzoek is groot en divers. Opvallend is dat er vooral veel (schijnbare) **tegenstellingen** zijn opgedoken. In de praktijk zien we dat ambtenaren stelselmatig, bewust en onbewust, bezig zijn met het bepalen van grenzen ten opzichte van hun beleidsomgeving, collega's, bestuurders, media en publieke opinie. Feitelijk zien we hier de beroemde *smalle marges van de Nederlandse politiek (of bestuur)* in de praktijk.

EZ neemt online het voortouw

Door middel van het Rijksflitspanel en een analyse van ambtenaren op Twitter hebben we kwantitatief onderzoek gedaan naar de gedragingen van ambtenaren in de openbaarheid. Het flitspanelonderzoek leert ons dat dat 20,6 procent van de rijksambtenaren (N=1522) die deel hebben genomen aan het onderzoek het afgelopen jaar in de openbaarheid zijn getreden, ongeacht of dit on- of offline was (grafiek 3).

Uit analyse van de data kunnen we opmaken dat ambtenaren eerder in de openbaarheid treden naar mate ze een hoger inkomen hebben (grafiek 4, $p < 0.01$) en/of een hogere opleiding hebben genoten (grafiek 5, $p < 0.01$). Soortgelijke – maar zwakkere - effecten vinden we ook voor het hebben van een leidinggevende functie (grafiek 9, $p < 0.05$) en voor mannen ten opzichte van vrouwen (grafiek 7, $p < 0.05$).



Hiernaast zien we dat ambtenaren met bepaalde functiebeschrijvingen (veel) eerder of later in de openbaarheid zullen treden dan anderen. Ambtenaren met de functiebeschrijving internationaal werk, beleidsvoorbereiding, -ontwikkeling of -adviesing, beleidsuitvoering, toezicht/inspectie of in/externe communicatie zullen eerder in de openbaarheid treden dan gemiddeld. Ambtenaren met de functiebeschrijving financieel-economisch werk, bedrijfsvoering of ICT zullen dit daarentegen minder snel doen (grafiek 6, $p < 0.01$).

Verder is het opvallend dat het departement waar een ambtenaar werkzaam is over het algemeen geen invloed heeft op in de openbaarheid treden. Alleen ambtenaren van het (toenmalige) EL&I en VWS treden meer dan gemiddeld in de openbaarheid (grafiek 8, $p < 0.01$).

Ook op Twitter zien we dat EZ het voortouw neemt. In de netwerkanalyse die we maakten van 1109 twitterende rijksambtenaren, zien we dat ongeveer een derde van alle actoren verbonden is aan EZ (figuur 2). Het is opvallend dat één departement zo'n dominante positie weet te verwerven in dit online netwerk. Naast ambtenaren van EZ wordt het actorennetwerk gedomineerd door communicatie-experts vanuit verschillende departementen, externe communicatie-experts, duurzaamheidsexperts van verschillende pluimage en politici.

Het online netwerk van ambtenaren op Twitter hebben we getypeerd als een **naar binnen gericht** netwerk van **professionals**. De reden hiervoor is dat vrijwel alle actoren in het netwerk op enigerlei manier professioneel verbonden zijn aan de overheid. Opvallende afwezig in het online netwerk is het maatschappelijk middenveld. Nergens in het netwerk zien we grote of kleine maatschappelijke organisaties of betrokken burgers terugkomen.

Je bent er voor de samenleving, maar je werkt voor de minister

Binnen het politiek-bestuurlijke domein spelen een aantal paradoxen. In het onderzoek wordt een aantal keer aan de orde gesteld wie de ambtenaar nu feitelijk dient; de **minister of de samenleving**. Formeel gezien dient de ambtenaar uiteraard de samenleving. Hij of zij is immers ooit ambtenaar geworden om - of wordt in ieder geval geacht - de publieke zaak te dienen. In de dagelijkse praktijk hebben veel ambtenaren hun loyaliteit echter in de eerste plaats bij hun bestuurder en/of minister liggen. Door een van de deelnemers aan de expertsessie werd dit samengevat als: *“Je bent er voor de samenleving, maar je werkt voor de minister”*.



Ambtenaren geven aan dat een oorzaak voor dit gedrag is terug te voeren op **voorzichtigheid**. Voorzichtigheid die te maken heeft met de kwetsbaarheid van de bestuurders in onze *gemediatiseerde* maatschappij. Dat is een legitieme angst, zoals we hebben gezien in het mediadomein. In zekere zin weerhoudt de roep om openbaarheid en de strenge controle van onze gemediatiseerde maatschappij ambtenaren ervan om juist dat te doen wat de media voor ogen hebben; dat ambtenaren in de openbaarheid treden.

Dit spanningsveld tussen het publieke belang enerzijds en het politieke belang anderzijds, zien we ook terug in de tegenstelling tussen **juridische regels** enerzijds en **ambtelijke codes** anderzijds. In de grondwet is opgenomen dat grondrechten – waaronder de vrijheid van meningsuiting - onverkort gelden voor ambtenaren (Cornelisse 2011). Aanspraak maken op deze rechten is echter niet altijd even gemakkelijk voor ambtenaren. Gangbare organisatorische en politiek-bestuurlijke codes vragen vaak van ambtenaren dat zij het belang van hun bestuurder laten voorgaan op het publiek belang. De Oekaze van Kok, waarin hoge drempels werden opgeworpen voor ambtenaren om externe contacten aan te gaan, is hier het meest pregnante voorbeeld van (Algemene Zaken 1998, Meer, Berg, and Dijkstra 2011, 16).

Willen loslaten, maar met regie

Dat de samenleving op drift is, is ook binnen de overheid bekend. Vooral communicatie-experts lijken ervan op de hoogte dat de nieuwe samenleving vraagt om loslaten. Het loslaten van de centrale rol waaraan de overheid gewend is, maar ook het loslaten van ambtenaren, zodat ze in de openbaarheid kunnen treden (Raad voor het openbaar bestuur 2010, 15). Tegelijkertijd voegt de overheid niet de daad bij het woord. Dit wordt ook als zodanig in de expertsessies benoemd. Communicatie-experts geven aan het belang van loslaten zeker in te zien, maar benadrukken dat dit proces zich wel geregisseerd – door de afdeling communicatie - dient te voltrekken.

Dit beeld wordt ondersteund door de analyse van twitterende ambtenaren. Met uitzondering van het ministerie van Economische Zaken zijn het vrijwel uitsluitend communicatie-experts die vanuit de overheid in de openbaarheid treden. Communicatieprofessionals lijken erop gebrand het **primaat van de communicatieafdeling** te bewaken. Het is dan ook geen wonder dat er in de literatuur wordt geconstateerd dat er een kloof is ontstaan tussen de steeds meer horizontaal georganiseerde samenleving, en de overheid die een nog steeds sterk verticaal en hiërarchisch is georganiseerd (Bovens, 't Hart, and van Twist 2007, 383, Beek and Dijk 2009, Zuurmond 1994).



Je weniger die Leute wissen, wie Würste und Gesetze gemacht werden, desto besser schlafen sie

Ook het maatschappelijk domein biedt ambtenaren een aantal lastige dilemma's wanneer ze voor de keuze staan om in de openbaarheid te treden. Ambtenaren constateren dat er vanuit de samenleving een constante vraag is naar meer transparantie vanuit de overheid. Tegelijkertijd komen ze tot de conclusie dat wanneer de overheid deze transparantie geeft, deze over het algemeen leidt tot minder vertrouwen in dezelfde overheid. Deze **informatieparadox** wordt mooi verwoord door een uitspraak van oud-minister Donner, die op zijn beurt Bismarck citeert: *"Je weniger die Leute wissen, wie Würste und Gesetze gemacht werden, desto besser schlafen sie" - 'hoe minder de mensen weten hoe worst en wetten worden gemaakt, des te beter slapen ze'* (beleidsmedewerkers 02-2013). Anders gezegd: in de ogen van Donner – en Bismarck - zit de burger niet te wachten op al te veel transparantie van de overheid.

Hier staan echter legio rapporten tegenover, waarin wordt bepleit dat de burger graag wil weten hoe de overheid te bereiken is. In recente publicaties van de Rob en WRR is te lezen dat burgers een groot belang stellen in interactie en dialoog (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2012, Raad voor het openbaar bestuur 2010). Binnen de overheid wordt het nut van deze interactie niet altijd gedeeld.

Onvergevende media

De handelingen van de overheid in de nieuwe media liggen constant onder een vergrootglas, en een *faux pas* wordt **hyperbolisch uitvergroot**. Zo leren onder andere de casussen Leon Sinke en 'De Dikke Dame' ons (Lubben 12-2012, Visser 12-2010). Deze nijging van de (nieuwe) media om misstappen van ambtenaren in de openbare ruimte hyperbolisch uit te vergroten leidt er volgens meerdere ambtenaren toe dat dezelfde overheid zich juist verder in haar schulp terugtrekt (beleidsmedewerkers 02-2013, Heinen and Joris 11-2011).

Naast het onvergefelijke karakter van de media stelt ook de snelheid van het (online) discours de ambtenaren voor een uitdaging. Deze snelheid staat op gespannen voet met richtlijnen, regels en de verwachtingspatronen die het publiek heeft van overheidscommunicatie (Kool 2011, 36). Enerzijds wordt van de overheid verwacht dat zij meegaat in het **moordende tempo** van het publieke debat, anderzijds wordt er **uiterste precisie** geëist van de overheid en zijn de media nietsontziend wanneer de overheid er een keer naast zit. Ambtenaren geven aan dat deze hoge eisen een extra drempel opwerpen om



via de nieuwe media in de openbaarheid te treden (beleidsmedewerkers 02-2013, 10, Heinen and Joris 11-2011).

Transparantie à la carte bestaat niet

Zowel in de literatuur, als in de expertsessies is er discussie over de momenten en volledigheid waarmee de overheid transparantie moet nastreven. **Consequente** transparantie is een lastig iets. De literatuur wijst erop dat transparantie veel kan opleveren. In sommige gevallen is het echter bittere noodzaak, in andere is het geen kwestie van 'moeten' (Raad voor het openbaar bestuur 2002, 33). Hier staat echter de notie tegenover dat semi-transparantie in de praktijk niet bestaat. Als burgers beloofd wordt dat 'alle informatie' naar buiten zal worden gebracht, maar zij er in de praktijk achter komen dat dit op een relevant dossier niet gebeurd is, dan zal een toekomstige belofte rond transparantie van beleid altijd met een korrel zout genomen worden.

Het gevolg is dat er een grote mate van ambiguïteit heerst rond transparantie. Soms is men wel transparant, en dan weer niet. De belangrijkste argumenten die ambtenaren hiervoor geven zijn van situationele of politiek aard. Een aantal veelgehoorde voorbeelden zijn de fase in het beleidsproces, de smaak van de bewindspersoon, de politieke gevoeligheid of de urgentie van een dossier (beleidsmedewerkers 02-2013). Er ontstaat een beeld dat de roep om transparantie zeker wordt gehoord op departementen, maar er altijd wel een reden is te vinden waarom er nu even geen gehoor aan kan worden gegeven.

Ambtenaar 24/7

Binnen het privé domein zien we met name een spanningsveld tussen de ambtenaar die (met name online) 24 uur per dag **herkenbaar** is als ambtenaar, en tegelijkertijd een persoonlijke mening heeft over allerlei maatschappelijke vraagstukken. Uit de expertsessies komt naar voren dat deze herkenbaarheid vaak wordt ervaren als een drempel om in de openbaarheid te treden: is er ruimte voor persoonlijke opvattingen (ook op andere beleidsterreinen dan het eigen) of stelt het besef dat op alle beleidsterreinen ministeriële verantwoordelijkheid geldt altijd voorwaarden (lees: strikte beperkingen) aan gedragingen van ambtenaren in de openbaarheid (beleidsmedewerkers 02-2013, Heinen and Joris 11-2011).

Zoals in hoofdstuk 5.5 besproken is, heerst er onenigheid zowel in de literatuur, als onder ambtenaren over het antwoord op deze vraag. Het lijkt erop dat het een zeer persoonlijke kwestie is die in hoge mate te maken heeft met de individuele rol- en taakopvattingen van ambtenaren over in de



openbaarheid treden. Denk hierbij aan vragen als 'Hoort in de openbaarheid treden bij mijn taakomschrijving?', 'Wil ik altijd herkenbaar zijn als ambtenaar?' en 'Voel ik mij senang bij het gebruik van sociale media?'

De uitzondering op de regel

Het doel van dit exploratieve onderzoek was om het gedrag van ambtenaren in de openbaarheid inzichtelijk te maken, om vervolgens het krachtenveld dat hier invloed op heeft in kaart te brengen. We hebben gezien dat er binnen de academische gemeenschap een consensus is ontstaan omtrent de noodzaak voor de overheid om zich te **kantelen**, en een meer horizontale structuur te adopteren. Deze consensus is er al meerdere jaren en wordt alleen maar sterker.

Tegelijkertijd zien we in het daadwerkelijke gedrag van ambtenaren dat slechts een vijfde van hen het afgelopen jaar in de openbaarheid is getreden, een beeld dat herkend wordt vanuit de ambtenarij. Zoals we hierboven uiteen hebben gezet is het discours over ambtenaren in de openbaarheid er een die zich laat kenmerken door allerlei **(schijn)tegenstrijdigheden en dilemma's**.

In de praktijk zien we dat -bijna- iedere ambtenaar transparantie en openbaarheid van beleid een zeer groot goed vindt. En er ook van overtuigd is dat die transparantie en openbaarheid voor de hele overheid geldt. Logisch. Behalve wellicht voor zijn eigen dossier. Dat ligt gevoelig. En is complex. Dus laten we daarover nu maar even geen absolute transparantie over betrachten...



7. BIBLIOGRAFIE

- Algemene Zaken. 1998. "Aanwijzingen externe contacten Rijksambtenaren." *Staatscourant* (104).
- Beek, A van, and J.A.G.M. van Dijk. 2009. Netwerkoverheid. http://www.forumstandaardisatie.nl/fileadmin/os/publicaties/04.4_Van_Dijk_van_Beek.pdf.
- Bekker, R. 2009. "Liaisons dangereuses : enige beschouwingen over de arbeidsverhoudingen bij de overheid, met name tussen politici en ambtenaren." 31-31.
- Expertsessie beleidsmederwerkers. 02-2013.
- Expertsessie communicatiemedewerkers. 02-2013.
- Berg, J. Th. J. van den. 2010. "De trotse ambtenaar en het ongemak van politiek ambtelijke modes." In *Zoals een goed ambtenaar betaamt*, edited by J Th J van den Berg, E Verhulp and R.K. Visser. Den Haag: Ien Dales Leerstoel.
- Berlo, D van. 2009. *Ambtenaar 2.0*.
- Berlo, D van, and A Meijer. 2011. "Meningssluiting door ambtenaren." *Bestuurswetenschappen* no. 65 (3).
- Borra, Erik, Eelke Hermens, and Richard Rogers. 2013. Analyse van Twitterende Ambtenaren. Universiteit van Amsterdam.
- Borra, Erik, Eelke Hermens, Richard Rogers, and Anne Lauriene Staderman. 2013. Analyse van Ambtenaren op LinkedIn. Universiteit van Amsterdam.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, and M.J.W. van Twist. 2007. *Openbaar Bestuur; Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan de Rijn: Wolters Kluwer.
- Carr, N. *The Amortality of Web 2.0* 2005 [cited 01-05-2013. Available from <http://www.roughtype.com/?p=110>.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. 2013. *Contacten leggen via internet* 2010 [cited 08-05-2013 2013]. Available from <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/vrije-tijd-cultuur/publicaties/artikelen/archief/2011/2011-3296-wm.htm>.
- Cisco. 02-2013. Cisco Visual Networking Index: Global Mobile Data Traffic Forecast Update, 2012–2017.
- Cornelisse, L. 2011. Ambtenaar mag meer zeggen dan hij denkt. <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ambtenaar-en-carriere/nieuws/ambtenaar-mag-meer-zeggen-dan-hij-denkt.1765207.lynkx>.
- Dijk, J.A.G.M. van. 1997. *Nieuwe media en politiek*: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Elchardus, M. 2004. "Wel lopen een culturele revolutie achter." *Socialisme en Democratie* no. 61 (3).



- Frissen, PHA. 1989. "Bureaucratische cultuur en informatisering." *Den Haag: Sdu-Uitgeverij*.
- Galjaard, Johannes Machiel. 1999. *Wie bekommert zich om de overheid?: menselijke omgang tussen politici, bestuurders, ambtenaren en allerlei andere personen*: LEMMA.
- Geel, Henk-Jan. *LinkedIn overstijgt 200 miljoen gebruikers*. Marketingfacts 12-2012 [cited 02-05-2013. Available from <http://www.marketingfacts.nl/berichten/linkedin-overstijgt-200-miljoen-gebruikers>].
- Heinen, H, and W Joris. 11-2011. Uitgangspunten online communicatie, verslag van een onderzoek onder rijksambtenaren. Amsterdam: Ergo.
- Kool, D de. 2011. "Ambtenaren en sociale media." *Bestuurskunde* (25 (3):):35 - 43.
- Lubben, Sebastiaan van de. *Waarom zegt Leon Sinke Sorry?* 12-2012. Available from <http://www.sebastiaanvanderlubben.nl/waarom-zegt-leon-sinke-sorry/>.
- Meer, Frits M van der, Caspar van den Berg, and Gerrit Dijkstra. 2011. "Naar een overheid en ambtenarenstatus nieuwe stijl." *Centrum voor Publieke Sectorhervormingen*.
- Michels, A, and A Meijer. 2003. "'Horizontalisering van bestuur: een vraag om nieuwe vormen van publieke verantwoording'." *Bestuurswetenschappen* no. 4:329-247.
- Moerkamp, J. 09-03-2010. Ambtenaar online. *Binnenlands Bestuur*.
- Möhring, H, C. Gehrels, P. Plug, and R. in 't Veld. 2002. *Beladen begrippen, vertrouwen en loyaliteit in het openbaar bestuur*: Van Gorcum.
- Newcom. 2013. Social media in Nederland 2013.
- Raad voor het openbaar bestuur. 2002. Primaat in de polder; nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving.
- Raad voor het openbaar bestuur. 2003. Politiek en Media, Pleidooi voor een LAT-relatie.
- Raad voor het openbaar bestuur. 2010. Vertrouwen op democratie, over het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur: is er een vertrouwenscrisis?
- Raad voor het openbaar bestuur. 2012. In gesprek of verkeerd verbonden, Kansen en risico's van sociale media in de representatieve democratie.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. 2011. De nieuwe regels van het spel.
- Ruig, Drs. L. de, Drs. D.R. Kemper, and Drs. M.W.H. Engelen. 2008. *Ambtenaren van de toekomst, impressie van overheidspersoneel over 15 jaar*.
- Steijn, Abraham Jan. 2009. "Over de competenties van de 'nieuwe' ambtenaar."



- Thijn, Ed van. 1998. *De Sorry-democratie: Recente politieke affaires en de ministeriële verantwoordelijkheid*: Van Gennep.
- van der Poel, Reinout, and Eelke Westra. 07-2012. Het gebruik van sociale media door Rijksambtenaren, verslag van een online, kwantitatief onderzoek. Amsterdam: Ergo.
- Visser, Marlou. *Politiechef op non-actief gezet na voorbarige tweet* 12-2010. Available from <http://www.elsevier.nl/Algemeen/nieuws/2010/12/Politiechef-op-non-actief-gezet-na-voorbarige-tweet-ELSEVIER285030W/>.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. 2012. *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wiegel, H. 2010. "De minister en zijn ambtenaren." In *Zoals een goed ambtenaar betaamt*, edited by J Th J van den Berg, E Verhulp and R.K. Visser. Den Haag: Ien Dales Leerstoel.
- Woerkum, C van. 2000. *Communicatie en interactieve beleidsvorming*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Zuurmond, Arre. 1994. *De Infocratie*. Den Haag: Phaedrus.

slim luisteren +

slim zenden +

slim in dialoog +

= goede online strategie