

University of Groningen

Vertrouwen komt te voet, en gaat per tweet

Datema, M. D.; Paapst, M. H.; van der Wees, P. J. R.

Published in:
 Tijdschrift voor Internetrecht

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
 Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
 2021

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Datema, M. D., Paapst, M. H., & van der Wees, P. J. R. (2021). Vertrouwen komt te voet, en gaat per tweet. *Tijdschrift voor Internetrecht*, 2021(6), 223-230.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Vertrouwen komt te voet, en gaat per tweet

M.D. Datema, mr. dr. M.H. Paapst en mr. P.J.R. van der Wees¹

Het aantal Twittergebruikers is sinds het begin van 2020 explosief gestegen van 133 miljoen naar 162 miljoen gebruikers.² Eén van de verklaringen die het platform daarvoor zelf geeft is dat Twitter bij uitstek de plaats is om te praten over actuele gebeurtenissen en op de hoogte te blijven van het laatste nieuws.³ Logischerwijs springen ook overheidsinstanties in op dit medium en is er haast geen overheidsorganisatie meer zonder Twitteraccount. Het is immers uitermate geschikt om snel en laagdrempelig te kunnen communiceren met burgers. Daarnaast zijn er overheidsfunctionarissen die ook privé, dus los van hun organisatie, een account onderhouden op Twitter. Soms staat hun functie in de profielbeschrijving, maar ook zijn ze vaak via de profielfoto nog herkenbaar. Denk aan een burgemeester met een ambtsketen om, de politieagent die in uniform op de foto staat, of de rechter in toga zittend in een rechtszaal. Alle drie zijn dit overheidsfunctionarissen die in beginsel het recht hebben om zijn of haar eigen mening op deze wijze te uiten. Het recht op vrije meningsuiting mag de goede functionering van de openbare dienst, voor zover de uitingen in verband staan met de functievervulling van een overheidsfunctionaris echter niet in de weg staan.⁴ De overheid ontleent haar bestaansrecht aan het vertrouwen dat door burgers in haar wordt gesteld, en uitingen van haar functionarissen kunnen daar afbreuk aan doen. Overheidsfunctionarissen moeten bij online uitingen dus rekening houden met hun functie, en de organisatie waarbij zij werkzaam zijn niet schaden, óók wanneer het gaat om het gebruik van social media voor privédoeleinden. Het doel van onze verkennende bijdrage is om meer inzicht te krijgen in de mogelijke effecten die uitingen op social media door deze overheidsfunctionarissen kunnen hebben op het vertrouwen in die functionaris zelf en in het ambt of de beroepsgroep als geheel.

1. Inleiding

Er is nog niet eerder onderzocht of online uitingen die zouden kunnen leiden tot twijfel over de integriteit of anderszins over de geschikt- of bekwaamheid van de overheidsfunctionaris, daadwerkelijk tot een verlies van vertrouwen in de beroepsgroep kan leiden. Ook is nog niet empirisch onderzocht of er daarbij verschillen optreden tussen de beroepsgroepen binnen de overheidssector. Dat inzicht kan vervolgens bijdragen aan de ontwikkeling van nieuwe hypothesen.

Ons onderzoek beperkt zich tot de beroepsgroep van politieagenten, burgemeesters en rechters. Daarvoor is gekozen omdat het functionarissen zijn met eigen bevoegdheden, uit drie verschillende organisaties, en waarvan de meeste respondenten zich zouden kunnen voorstellen dat bepaalde online uitingen daadwerkelijk gedaan zijn door een politieagent, een rechter en/of een burgemeester.

Het onderzoek heeft zich gericht op het beantwoorden van de volgende hoofdvraag:

Wanneer tast een uiting op sociale media door een rechter, politieagent of een burgemeester het vertrouwen van een burger aan in respectievelijk de rechtspraak, de politie en het lokale bestuur, en doen zich daarbij onderlinge verschillen voor?

Deze hoofdvraag is vervolgens gesplitst in twee deelvragen:

1. *Welke regelgeving en interne protocollen zijn van toepassing op het gebruik van sociale media door politieagenten, rechters, en burgemeesters?*
2. *Welke uitingen op sociale media door politieagenten, rechters, en burgemeesters hebben invloed op het vertrouwen van burgers in deze beroepsgroepen?*

Dit artikel is als volgt opgebouwd. Allereerst doen we verslag van het literatuur en jurisprudentieonderzoek naar het regelgevend kader (par. 2). Na een tussenconclusie waarin we antwoord geven op de eerste deelvraag, bespreken we ter beantwoording van de tweede deelvraag de uitkomsten van een kwantitatieve studie (par. 3). Tot slot zullen we in de laatste paragraaf enkele conclusies beschrijven, en doen we aanbevelingen.

1. Mathieu Paapst is universitair docent IT- en privacyrecht bij de Rijksuniversiteit Groningen. Mathilde Datema is student in de Researchmaster IT-recht bij diezelfde universiteit. Pieter van der Wees is wetgevingsjurist bij het ministerie van Financiën.
2. H. Hugo, 'Aantal dagelijkse Twittergebruikers stijgt met 20 procent tot 199 miljoen', *tweakers.net*, 30 april 2021.
3. 'Q1 2021 Letter to Shareholders' Twitter, 29 April 2021.
4. Art. 10 Ambtenarenwet 2017. Dit artikel is via art. 47 lid 4 Polw op politieambtenaren van toepassing. Voor rechterlijke ambtenaren geldt een vergelijkbare regeling in art. 43 Wvra.

2. Juridisch kader

De eerste deelvraag van dit onderzoek gaat over het regelgevend kader met betrekking tot social-media gebruik door ambtenaren en bestuurders.⁵ Veel overheidsorganisaties hebben een social-mediabeleid. Over het algemeen beperkt zo'n beleidsdocument zich vaak tot social media accounts in beheer bij de organisatie zelf, en zien de daarin opgenomen interne regels met name op zaken als de te gebruiken huisstijl en de gebruikte toon. Enkele organisaties hebben ook gedragsregels opgesteld voor persoonlijk social-media gebruik. Dat kan echter botsen met de vrijheid van meningsuiting.

2.1. Vrijheid van meningsuiting voor ambtenaren

Eind 2014 ontstond er ophef over een overheidsfunctionaris van het Nationaal Cyber Security Centrum die twitterde dat IS een vooropgezet plan van zionisten zou zijn die bewust de Islam zwart zouden willen maken.⁶ Deze tweet leidde tot discussie in de Tweede Kamer en schorsing van deze overheidsfunctionaris. Op de radio gaf ze vervolgens aan dat vrijheid van meningsuiting kennelijk enkel voor bepaalde groepen geldt.⁷

Het recht op vrije meningsuiting is geregeld in artikel 10 van het EVRM.⁸ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens hecht grote waarde aan dit recht en omschrijft het consequent als 'een van de essentiële grondslagen van een democratische samenleving en een van de basisvoorwaarden voor haar vooruitgang en voor de ontplooiing van elk individu'.⁹ Ook ambtenaren hebben recht op vrije meningsuiting, maar omdat zij tevens een overheidsbelang behartigen wordt dat recht wettelijk ingeperkt. Verregaande uitingsvrijheid voor ambtenaren kan immers leiden tot disfunctioneren of risico voor de gehele organisatie, en uiteindelijk tot een vermindering van het vertrouwen in de overheid. Voor politieagenten en burgemeesters geldt daarom de algemene gedragsregel uit artikel 10 Ambtenarenwet

2017.¹⁰ Dit artikel beperkt de grondwettelijke vrijheid van meningsuiting van ambtenaren, voor zover de uitoefening van dat recht 'de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling' in gevaar kan brengen.

In conflicten over de uitingsvrijheid van de overheidsfunctionaris toetst de rechter of de grenzen van het toelaatbare worden overschreden. Een overheidsfunctionaris die zich in een plaatselijke krant laatdunkend uitliet over een wethouder met wie hij moest samenwerken, werd ontslagen – terecht, aldus de Centrale Raad van Beroep.¹¹ Ook een chauffeur werkzaam bij een ministerie die op zijn Facebook-pagina de politie de huid vol schold, werd terecht ontslagen, oordeelde de Raad.¹² Een trouwambtenaar bij de gemeente Nijmegen maakte zich zorgen over bruiloften in coronatijd en uitte haar zorgen op Facebook en in De Gelderlander. Ook haar ontslag bleef bij de rechter in stand.¹³

2.2. Politieagenten

Een bekend voorbeeld van laakbaar gebruik van sociale media door een politieagent is een incident met de districtschef van de politie Zuidwest-Drenthe in 2010. Toen twee mensen in een flat in Meppel dood werden aangetroffen, twitterde ze op haar privéaccount dat het 'vast om huiselijk geweld' zou gaan. Later bleek dat er koolmonoxidevergiftiging in het spel was. Iets eerder al had ze de PVV op Twitter 'fascistisch' genoemd. De agente werd daarom ontslagen wegens ernstig plichtsverzuim.¹⁴

Ondanks dit soort incidenten hield de politie lang vol dat er geen richtlijnen over sociale-media gebruik nodig zouden zijn, omdat dat de professionele ruimte van politiemensen teveel zou beperken.¹⁵ Toch bleek er zo veel interne kritiek te zijn dat sommige politieagenten zich gedwongen voelden om hun accounts op zwart te zetten.¹⁶ In september 2020 werd daarom een richtlijn gepubliceerd, die voor zowel zakelijke als privé accounts geldt.¹⁷

5. Het begrip 'overheidsfunctionaris' wordt in dit artikel gebruikt in de betekenis uit het dagelijks spraakgebruik; sinds de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wrna) zijn politieagenten, rechters, en burgemeesters juist geen ambtenaren meer in de zin van de Ambtenarenwet 2017, omdat zij eenzijdig worden aangesteld en geen arbeidsovereenkomst met een overheidswerkgever hebben, art. 3 AW.

6. 'Ophef in Kamer over IS-tweet', NOS 13 augustus 2014, nos.nl (Laatst geraadpleegd 23 juni 2021).

7. 'Overheidsfunctionaris neemt tweets over ISIS niet terug', RTL Nieuws 13 augustus 2014, rtlnieuws.nl (Laatst geraadpleegd 23 juni 2021).

8. K. Landman, 'De wettelijke bestrijding van desinformatie: is het middel erger dan de kwaal?', *NTM-NJCM Bull.* 2019/25, afl. 4, p. 413–433.

9. EHRM 8 juli 1986, nr. 9815/82, ECLI:CE:ECHR:1986:0708JUD000981582 (*Lingens/Oostenrijk*), r.o. 41.

10. Voormalig art. 125a Ambtenarenwet. Artikel 10 AW is via art. 47 lid 4 Polw op politieambtenaren van toepassing. Voor rechterlijke ambtenaren geldt een vergelijkbare regeling in art. 43 Wrra.

11. CRvB 28 juli 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AU0461.

12. CRvB 10 augustus 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2964, TAR 2017/174.

13. Rb. Gelderland 17 juli 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:3599, TAR 2020/93.

14. 'Politiechef op non-actief na "tweet" over Meppeler kerstdrama', *Dagblad van het Noorden* 27 december 2010, www.dvhn.nl.

15. S. van Voorst, 'Politie: richtlijnen voor gebruik sociale media door agenten zijn niet nodig', *tweakers.net*, 6 november 2017.

16. K. Nederhof, 'Betrokken agenten van sociale media verjaagd', *Telegraaf* 24 november 2019, www.telegraaf.nl.

17. Directie Communicatie, *Online op één lijn. Communiceren via social media: zakelijk en privé*, Politie 2020, www.politie.nl.

De richtlijn gaat uit van 'eigen verantwoordelijkheid en gezonde verstand', en roept op tot een duidelijke scheiding tussen werk en privé.

2.3. Rechters

De rechter is tegelijkertijd een individu, een overheidsfunctionaris en een ambtsdrager.¹⁸ Als individu is hij vrij om te uiten wat hij denkt en gelooft, maar als overheidsfunctionaris en ambtsdrager moet hij zich aan enige beperkingen houden.¹⁹ Rechters moeten zich daarom in het bijzonder onafhankelijk opstellen in het maatschappelijk debat. Dit volgt voornamelijk uit het EVRM.²⁰ De Gedragscode Rechtspraak stelt dat rechters zich moeten realiseren dat religieuze of politieke uitingen afbreuk kunnen doen aan hun onafhankelijkheid.²¹ Bovendien zijn integriteitsregels voor rechters vastgelegd in de NVvR-rechterscode.²² Rechters mogen niet de 'waardigheid van het ambt' verwaarlozen, noch ernstig nadeel voor 'de goede gang van zaken bij de rechtspraak of het in haar te stellen vertrouwen' veroorzaken.²³ Het publiek moet erop kunnen vertrouwen dat rechterlijk ambtenaren effectief de beginzelen van de rechtsstaat kunnen en durven waarborgen.²⁴ Dat blijkt onder meer uit de verplichte discretie over lopende zaken.

De onafhankelijke positie van de rechter brengt ook mee dat hij niet publiekelijk op kritiek kan reageren. Officieel betekent dat ook dat journalisten niet zomaar de rechter van allerhande misdragingen kunnen betichten, maar op sociale media is zo iets moeilijk te handhaven.²⁵ De gedragsregel is voor de rechter onverminderd van kracht en hieraan zullen rechters zich dan ook moeten houden.²⁶ Bovendien is de Nederlandse rechter ondergeschikt aan zijn ambt en wordt hij geacht grotendeels anoniem en zonder eigen mening te opereren, in tegenstelling tot bijvoorbeeld zijn Amerikaanse collega's met hun *dissenting* en *concurring opinions*.²⁷ Dijkstra noemt 'terughoudendheid' daarom de belangrijkste waarde in de uitingsvrijheid van rechters.²⁸

Dat het ook mis kan gaan, laat een incident uit 2016 zien. Een rechter reageerde op Twitter kort maar krachtig op de verkiezing van Geert Wilders als politicus van het jaar: "Knettergek." De rechter werd berispt en verwijderde vervolgens haar Twitteraccount.²⁹

2.4. Burgemeesters

De Gemeentewet bepaalt dat de gemeenteraad voor de burgemeester een gedragscode vaststelt.³⁰ Die wordt in veel gemeentes gebaseerd op de Modelgedragscode Integriteit gemeentebestuurders van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).³¹ Een gebrek aan integriteit kan volgens de VNG leiden tot ondermijning van vertrouwen in de democratische rechtsstaat en het verdwijnen van draagvlak voor de naleving van wetten en regels.³² De modelgedragscode bevat slechts een paragraaf specifiek over de omgang met informatie. Het gaat dan voornamelijk over de bescherming van vertrouwelijke informatie en een verbod van belangenverstrengeling in de omgang met die informatie. Verder is de modelgedragscode vrij summier.³³ De bijbehorende handreiking bevat echter wel enkele specifieke aanwijzingen voor het gebruik van sociale media. De handreiking propageert voornamelijk terughoudend gebruik van sociale media, mede gezien het permanente karakter van communicatie op internet.³⁴

Voor dit onderzoek zijn de interne gedragscodes met betrekking tot social media van vier willekeurig gekozen gemeentes onderzocht op grote onderlinge verschillen.³⁵ Die bleken er echter niet te zijn. Over het algemeen wordt in alle gedragscodes vooral de eigen verantwoordelijkheid van de medewerker benadrukt. "Je kunt niet alles zeggen" is daarbij het adagium van de gemeente Groningen. De gedragscode van de gemeente Rotterdam meldt dat missers op social media vaak een gevolg zijn van gebrek aan besef bij mensen dat hun online uitlatingen ook de reputatie van hun werkgever negatief kunnen beïnvloeden. Het moet daarom altijd duidelijk zijn wanneer het over een privé-account gaat en wanneer uitlatingen namens de gemeente worden gedaan. Bovendien

18. S. Dijkstra, 'De pratende, schrijvende en twitterende rechter: terughoudendheid troef', *Rechtstreeks* 2017, afl. 1, p. 13–28.

19. Dijkstra, *Rechtstreeks* 2017, p. 26.

20. S. Dijkstra, *De rechter als evenwichtskunstenaar: De vrijheid van de rechter om zijn persoonlijke meningen en overtuigingen te uiten*, Den Haag: Open Universiteit 2016.

21. 'Gedragscode Rechtspraak', www.rechtspraak.nl.

22. NVvR-rechterscode, Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, nvvr.org.

23. Art. 46c Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren; EHRM 26 februari 2009, 29492/05 (*Kudeshkina/Rusland*).

24. EHRM 13 november 2008, 64119/00 en 76292/01 (*Kayasu/Turkije*), r.o. 91.

25. EHRM 24 februari 1997, 19983/92 (*De Haes en Gijssels/België*), r.o. 37.

26. Tenzij het gaat om een agressieve en ongefundeerde aanval, zie *De Haes en Gijssels*.

27. Dijkstra, *Rechtstreeks* 2017, p. 24.

28. Dijkstra, *Rechtstreeks* 2017, p. 27.

29. P.H. Smit, 'Rechtbank geeft rechter standje om Wilders-tweet, account verwijderd', *de Volkskrant* 20 december 2016, www.volkskrant.nl.

30. Art. 69 lid 2 Gemw.

31. vng.nl/artikelen/gedragscode-politieke-ambtsdragers

32. *Modelgedragscode integriteit (dagelijkse) bestuurders*, vng.nl, p. 3.

33. Paragraaf 3 *Modelgedragscode integriteit (dagelijkse) bestuurders*, vng.nl.

34. 'Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeentes, provincies en waterschappen' (nr. 91536), 2016, vng.nl, p. 28.

35. Het gaat om de gedragscodes van de gemeentes Groningen, Amsterdam, Heemstede, en Den Haag. We hebben ons beperkt tot dit aantal omdat we na bestudering van deze gedragscodes niet de verwachting hebben gekregen dat er daadwerkelijk grote of opvallende onderlinge verschillen zullen zijn tussen de Nederlandse gemeentes.

moeten medewerkers oppassen met het uiten van politiek gevoelige zaken en geen uitspraken doen die de geloofwaardigheid van de gemeente of van het eigen werk kunnen aantasten. De gemeente Amsterdam vermeldt expliciet dat ambtenaren nooit discriminerende of racistische uitlatingen mogen doen.

2.5. Tussenconclusie

Uit dit korte overzicht van de regels over het sociale-mediagebruik van ambtenaren kan worden geconcludeerd dat er niet veel noemenswaardige verschillen zijn tussen de verschillende beroepsgroepen. Voor rechters lijken de regels net wat strenger te zijn gezien hun bijzondere onafhankelijkheid. De regels komen grosso modo op het volgende neer:

- Houd je aan de beroepsintegriteitsregels;
- Scheid werk en privé duidelijk;
- Doe geen afbreuk aan de reputatie van de werkgever;
- Hanteer fatsoenlijke omgangsnormen.

De regels over sociale media zijn opgesteld om het vertrouwen van burgers in de overheid te waarborgen. Toch laat de casuïstiek ook zien dat het niet altijd goed gaat. Vermoedelijk hebben berichten 'die de plank misslaan' niet alleen invloed op het vertrouwen in de persoon van de ambtsdrager, maar tevens op de beroepsgroep als geheel. En is het daarbij wel terecht dat de regels van de verschillende beroepsgroepen geen grote verschillen vertonen? In het tweede gedeelte van dit artikel beantwoorden wij deze vragen aan de hand van empirische resultaten uit een enquête.

3. Resultaten enquête

De tweede deelvraag wordt beantwoord met kwantitatief onderzoek door middel van een steekproefsgewijze enquête. We wilden daarmee vooral achterhalen of een uiting via sociale media daadwerkelijk invloed heeft op zowel het vertrouwen van de respondent in de overheidsfunctionaris zelf als in de beroepsgroep of het ambt. Om dit goed meetbaar te kunnen maken begint de enquête met een aantal inleidende vragen om het algemeen vertrouwen van de respondent in de overheid te kunnen meten en uit te vragen hoe de respondent denkt over het gebruik van sociale media in de privésfeer door overheidsfunctionarissen.

De enquête bestaat verder voor het overgrote deel uit casus die bij de respondenten tot de verbeelding moeten spreken. Er is gebruik gemaakt van acht fictieve, door de onderzoekers verzonden en soms deels aan de werkelijkheid ontleende berichten waarna respondenten is gevraagd in hoeverre de inhoud van het bericht hun vertrouwen in de overheidsfunctionaris zelf beïnvloedt, en wat het bericht doet met het algemene vertrouwen in de beroepsgroep of ambt waartoe de functionaris behoort.

De fictieve berichten bevatten uitingen over privé-

zaken, zoals een echtscheiding, maar ook uitingen met politieke opvattingen. Bij het opstellen van deze laatste categorie is getracht zoveel rekening te houden met het gehele spectrum van politieke opvattingen omdat denkbaar is dat niet iedere respondent bepaalde (politiek getinte) berichten als een negatieve opvatting ervaart en daardoor juist meer vertrouwen kan krijgen. Wij hebben getracht om de casus zodanig op te stellen dat zij toepasbaar waren op een burgemeester, een politieagent en een rechter. Ook is getracht om de berichten er zo realistisch mogelijk uit te laten zien. Daarom is er gekozen voor de vormgeving van Twitterberichten, inclusief tags en schrijffouten.

Het onderzoek stelt zich mede ten doel te onderzoeken of tussen de drie beroepsgroepen verschillen in effect op vertrouwen meetbaar is. Hiertoe is de enquête met het behulp van het programma Qualtrics zo verspreid dat de respondent willekeurig een enquête kreeg voorgelegd die betrekking had op ofwel een burgemeester, ofwel een politieagent ofwel een rechter. De inhoud van de Twitterberichten verschilde echter niet. Er is enkel aangegeven dat alle acht fictieve tweets die de respondent zou gaan zien afkomstig zijn van bijvoorbeeld een politieagent. Om te voorkomen dat de respondenten tijdens het invullen van de enquête bewust zouden nadenken over de verschillen tussen beroepsgroepen, werden zij niet geïnformeerd over de verschillende enquête varianten. Wel hebben we van tevoren aangegeven dat de tweets fictief zijn, en dat sommige inhoudelijk als schokkend kunnen worden ervaren. Ook komen de tweets niet per se overeen met de visie van de onderzoekers.

3.1. Validiteit en betrouwbaarheid

Gelet op de onderzoeksvraag was het voor ons van belang om mensen te betrekken in de steekproef van wie we weten of konden vermoeden dat zij, net als de fictieve burgemeesters, politieagenten en rechters uit de enquête, ook gebruik maken van vormen van social media waarbij voor eenieder toegankelijke berichten gelezen zouden kunnen worden. Om dit te kunnen bewerkstelligen is ervoor gekozen om uitnodiging om de enquête in te vullen uitsluitend via dergelijke berichten op Twitter, Facebook en LinkedIn te verspreiden.

Wanneer we kijken naar de leeftijd van de respondenten dan zien we een redelijk evenwichtige spreiding tussen de 18 en 75 jaar. Wel viel op dat er geen respondenten jonger dan 18 jaar hebben meegedaan. Ook viel het opleidingsniveau op: 58 procent van de respondenten (n=247) gaf de universiteit aan als hoogst behaalde opleidingsniveau.

Er zijn drie vrijwel identieke enquêtes beschikbaar gesteld, gericht op de drie verschillende beroepsgroepen. De drie enquêtes samen zijn ingevuld door 247 respondenten. Na het verwijderen van enquêtes met onvolledige antwoorden bleven er 201 volledig ingevulde enquêtes over. Bij een populatie ter grootte van de Nederlandse bevolking en een

betrouwbaarheidsniveau van 95% leidt deze steekproefomvang tot een betrouwbaarheidsmarge van 6,1%.

De enquête met betrekking tot burgemeesters is 62 keer volledig ingevuld, de enquêtes over politieagenten en rechters respectievelijk 81 en 58 keer. Dat leidt ertoe dat de conclusies over de afzonderlijke beroepsgroepen minder betrouwbaar zijn dan die over de overheid in het algemeen: *ceteris paribus* ligt de betrouwbaarheidsmarge tussen de 10,9% en 12,9%. Gelet op het verkennende karakter van ons onderzoek denken wij desalniettemin dat op basis van deze resultaten reeds enige voorzichtige conclusies te trekken zijn.

3.2. Algemene vragen

We zijn de enquête begonnen met een aantal algemene vragen:

Tabel 1

	Burgemeester	Politie	Rechter
Ik heb geen vertrouwen in de overheid	17,60 %	11,83 %	14,08 %
Ik heb geen vertrouwen in deze functionaris	12,60 %	10,76 %	7,05 %
Deze functionaris houdt geen rekening met mijn belangen	16,21 %	10,75 %	11,27 %
Deze functionaris moet online rekening houden met zijn of haar functie	1,41 %	2,2 %	2,9 %
Deze functionaris mag online geen blijk geven van een politieke mening	28,17 %	29,67 %	44,92 %
Wat de functionaris online zegt beïnvloedt mijn vertrouwen in de beroepsgroep als geheel.	11,26 %	29,67 %	18,84 %

In deze resultaten van de algemene vragen vallen meerdere dingen op: Allereerst dat slechts een heel klein percentage, onder de 3%, van mening is dat deze drie functionarissen in online uitingen rekening moeten houden met zijn of haar functie. Een meerderheid van de respondenten heeft er, zelfs in het geval van een rechter, ook geen probleem mee wanneer de functionaris online blijk zou geven van een politieke mening. Wel is het zo dat men dit van een rechter minder snel zal accepteren dan van een burgemeester. Men heeft ook op voorhand net iets meer vertrouwen in een rechter dan in een politie-

agent of een burgemeester. Dat online uitingen van een individu ook invloed kunnen hebben op het vertrouwen dat men heeft in de beroepsgroep of het ambt als geheel, lijkt zich vooral voor te doen bij de politie. Wellicht ziet men een burgemeester of een rechter toch eerder als een individuele ambtsdrager, terwijl een politieagent eerder wordt gezien als onderdeel van een collectief.

Tweet 1: Windmolens

De eerste tweet die we de respondenten hebben voorgelegd, heeft te maken met een gevoelig politiek thema: windmolens. In de tabel is steeds tussen de haakjes het percentage van de respondenten opgenomen dat aangaf door de tweet juist meer vertrouwen te krijgen, en buiten de haakjes het percentage van respondenten die het daar oneens mee waren. Het resterende percentage bestaat uit respondenten waarbij de tweet geen verandering in het vertrouwen veroorzaakt. Omwille van de leesbaarheid van de tabellen benoemen we dat laatste percentage niet expliciet bij de afzonderlijke tweets.



Tabel 2

	Burgemeester	Politie	Rechter
Door deze tweet krijg ik minder (meer) vertrouwen in deze persoon als functionaris.	44,11 (19,12)	32,95 (15,91)	45,59 (4,41)
Door deze tweet krijg ik in het algemeen minder (meer) vertrouwen in deze functionarissen.	41,17 (14,7)	40,91 (5,68)	50 (1,47)

Hoewel bij deze tweet over windmolens het vertrouwen in alle functionarissen iets is afgenomen, valt hier op dat de politieagent er in de onderlinge vergelijking beter uitspringt dan burgemeesters en rechters. In het geval van de politieagent en de rechter lijkt het er ook op dat een groot deel van de respondenten die eerder bij de algemene vragen al hebben aangegeven dat de politieagent en de rechter online geen blijk zouden mogen geven van een politieke mening, er nu voor kiezen om aan te geven dat er door een tweet met een politieke lading ook daadwerkelijk bij hen sprake is van minder vertrouwen in de desbetreffende functionaris. Bij de burgemeester is die groep bovendien groter geworden. Sommige respondenten die eerder nog van mening waren dat de

burgemeester zich online ook politiek zou mogen uiten, hebben door het on de tweet ingenomen politieke standpunt alsnog minder vertrouwen in onze fictieve burgemeester gekregen. Tot slot valt op dat het percentage respondenten dat door deze politieke uiting juist meer vertrouwen zegt te hebben gekregen in de functionaris, voor een rechter veel lager ligt dan voor de politie agent en voor een burgemeester.

Tweet 2: Corona



Tabel 3

	Burges- mees- ter	Politie	Rechter
Door deze tweet krijg ik minder (meer) vertrouwen in deze persoon als functionaris.	86,36 (9,10)	76,47 (10,59)	82,82 (6,26)
Door deze tweet krijg ik in het algemeen minder (meer) vertrouwen in deze functionarissen.	69,70 (3,04)	63,53 (9,41)	65,62 (0,00)

Bij de tweede tweet zijn de verschillen tussen de functionarissen een stuk kleiner geworden. En zeer groot deel van de respondenten geeft hier aan dat deze corona gerelateerde tweet invloed heeft op het vertrouwen in de functionaris. Ook lijkt hieruit naar voren te komen dat wanneer een tweet inhoudelijk echt als "fout" wordt gezien, dat ook in negatieve zin afstraalt op het ambt of de beroepsgroep.

Tweet 3: Scheiding

De derde tweet heeft geen politieke lading, maar vooral een emotionele.



Tabel 4

	Burges- mees- ter	Politie	Rechter
Door deze tweet krijg ik minder (meer) vertrouwen in deze persoon als functionaris.	33,84 (12,31)	16,47 (5,88)	26,98 (7,94)
Door deze tweet krijg ik in het algemeen minder (meer) vertrouwen in deze functionarissen.	26,16 (6,15)	17,65 (2,35)	17,46 (3,17)

Voor de overgrote meerderheid van de respondenten doet dit geen afbreuk aan het vertrouwen in de functionaris. Wel opvallend zijn hier de verschillen tussen een burgemeester en een politieagent. Wellicht verwacht men van een burgemeester een iets minder emotionele houding, of iets minder informatie over privékwesities.

Tweet 4: Voedselbank



Tabel 5

	Burges- mees- ter	Politie	Rechter
Door deze tweet krijg ik minder (meer) vertrouwen in deze persoon als functionaris.	80,95 (7,94)	65,48 (7,14)	58,73 (4,76)
Door deze tweet krijg ik in het algemeen minder (meer) vertrouwen in deze functionarissen.	69,48 (1,59)	52,38 (3,57)	42,86 (3,17)

Bij de vierde tweet zien we dat de aanpak van armoede een onderwerp is waarbij voor alle functionarissen de meerderheid van de respondenten geeft minder vertrouwen te hebben in de persoon van de functionaris. Maar in tegenstelling tot de eerdere tweet over corona, blijken hier verschillen op te treden tussen de functionarissen onderling. Vooral burgemeesters zullen hierbij voorzichtig te werk moeten gaan. Dat heeft er vermoedelijk mee te maken dat het bestaan of het gebruik van de voedselbank gezien wordt als een lokaal onderwerp, waar de burgemeester, die toch ook traditioneel gezien kan worden als

"burgervader," een rol bij kan vervullen.

Tweet 5: Racisme



Tabel 6

	Burges- mees- ter	Politie	Rechter
Door deze tweet krijg ik minder (meer) vertrouwen in deze persoon als functionaris.	91,99 (1,59)	75,91 (0,00)	85 (1,67)
Door deze tweet krijg ik in het algemeen minder (meer) vertrouwen in deze functionarissen.	58,73 (1,59)	59,04 (0,00)	55 (0,00)

Racistische uitingen zoals in deze vijfde tweet beschadigen niet alleen het vertrouwen in de functionaris, maar tevens in de gehele beroepsgroep. Ook hier ligt de lat voor een burgemeester opnieuw hoger dan de andere beroepsgroepen. Vooral het verschil met de politie agent valt hier op. We hebben hiervoor geen verklaring kunnen vinden.

Tweet 6: Abortus



Tabel 7

	Burges- mees- ter	Politie	Rechter
Door deze tweet krijg ik minder (meer) vertrouwen in deze persoon als functionaris.	90,48 (1,59)	80,72 (2,41)	83,33 (3,33)

Door deze tweet krijg ik in het algemeen minder (meer) vertrouwen in deze functionarissen.	68,25 (0,00)	56,63 (2,41)	61,67 (1,67)
--	-----------------	-----------------	-----------------

Deze tweet bevat een klacht tegen de media die, zo doet de tweet vermoeden, steun geven aan vrouwen die naar een abortuskliniek gaan. Ook hier is afname van vertrouwen te zien in de functionaris en in de gehele beroepsgroep.

Tweet 7: Harder straffen



Tabel 8

	Burges- mees- ter	Politie	Rechter
Door deze tweet krijg ik minder (meer) vertrouwen in deze persoon als functionaris.	65,08 (7,94)	70,37 (7,41)	66,10 (10,71)
Door deze tweet krijg ik in het algemeen minder (meer) vertrouwen in deze functionarissen.	41,27 (1,59)	51,85 (7,41)	54,24 (5,08)

Bij deze tweet is het interessant om te zien dat dit bij een ruime meerderheid van de respondenten resulteert in afnemend vertrouwen in de functionaris zelf, en bij de politieagent en de rechter ook in meerderheid gevolgen heeft voor de beroepsgroep als geheel. Het hier optredende verschil met de beroepsgroep van burgemeesters is vermoedelijk te verklaren vanwege het onderwerp van deze tweet dat meer raakvlakken heeft met de politie en met de rechtspraak, en minder met het ambt van burgemeester.

Tweet 8: Nepotisme



Tabel 9

	Burge- mees- ter	Politie	Rechter
Door deze tweet krijg ik minder (meer) vertrouwen in deze persoon als functionaris.	34,92 (9,53)	23,45 (7,40)	12,07 (6,89)
Door deze tweet krijg ik in het algemeen minder (meer) vertrouwen in deze functionarissen.	33,33 (4,76)	24,69 (3,70)	12,07 (5,17)

In de laatste tweet die we de aan de respondenten lieten zien, blijkt dat uitingen over een langdurige vriendschap met een wethouder vooral gevolgen hebben voor het vertrouwen in een burgemeester. Bij een politieagent speelt dit in veel mindere mate, en bij een rechter nog veel minder vaak.

4. Conclusie en discussie

Het doel van dit onderzoek was om enig inzicht te krijgen in de mogelijke effecten van online uitingen door overheidsfunctionarissen op het vertrouwen in die functionaris en in de beroepsgroep als geheel. Onze aanname was dat er zowel in de regelgeving als ook in de praktijk verschillen zouden zijn tussen deze beroepsgroepen. Wegens de geringe beschikbaarheid van wetenschappelijk onderzoek naar deze effecten en naar de verschillen, heeft het onderzoek vooral een verkennend karakter gekregen, waarbij de uitkomsten vooral gebruikt kunnen worden voor het vormen van nieuwe hypothesen.

In ons onderzoek is duidelijk geworden dat er geen grote verschillen bestaan in de van toepassing zijnde regelgeving, maar dat er op basis van de inhoud van de berichten wel onderling tussen de functionarissen aanzienlijke verschillen kunnen optreden. Vooral burgemeesters lijken door de inhoud van hun berichten sneller het vertrouwen van burgers te kunnen verliezen. De uitingen van een individu waardoor er bij een respondent sprake is van verlies van vertrouwen in die specifieke functionaris, hebben bij alle drie de beroepsgroepen ook daadwerkelijk invloed op het verdwijnen van vertrouwen in de groep als geheel. Dit effect lijkt echter in hoge mate afhankelijk van het onderwerp van de tweet. Zo zijn er significante verschillen in de tweets over de voedselbank, racisme en abortus, terwijl het effect op vertrouwen bij de tweets over bijvoorbeeld het Corona beleid of zwaardere straffen nauwelijks verschilt tussen beroepsgroepen.³⁶ Bij de tweet over de windmolens valt op dat het vooral ten aanzien van de rechter een negatief effect heeft. Rechters zouden zich dus meer dan de andere beroepsgroepen afzijdig moeten houden van het uiten van een gekleurde politieke mening.

4.1. Methodologische reflectie

De opzet om -zonder dit vooraf kenbaar te maken aan de respondenten- te werken met drie vergelijkbare enquêtes, gaf ons inzicht in de perspectiefverschillen die er onder de respondenten bestaan ten aanzien van de functionarissen. Dit brengt als beperking mee dat er veel respondenten nodig zijn om de resultaten van een afzonderlijke enquête te kunnen generaliseren naar de volledige populatie van de steekproef. We moeten dan ook enige terughoudendheid betrachten bij het trekken van conclusies.

Een tweede beperking is dat we geen nameting hebben kunnen doen. Van tevoren was gevraagd aan de respondenten of de overheidsfunctionaris uit ons onderzoek in zijn of haar online uitingen rekening zou moeten houden met zijn of haar functie, en of daarin blijk zou mogen worden gegeven van een politieke mening. Hoewel de overgrote meerderheid van de respondenten daarbij van mening was dat deze overheidsfunctionarissen in online uitingen geen rekening zouden hoeven te houden met hun functie, dat hun uitingen geen invloed zouden hebben op het vertrouwen in de beroepsgroep, en dat volgens de meerderheid zelfs een politieke mening online geuit mag worden, blijkt uit de reacties op de verschillende tweets juist het tegendeel. Het zou kunnen dat de respondenten bij de eerste vragen nog sociaal wenselijke antwoorden hebben gegeven, maar dat ze eenmaal geconfronteerd met de vaak bedenkelijke inhoud van de tweets, van gedachten zijn veranderd. Een nameting waarin we de eerste vragenreeks uit tabel 1 opnieuw aan de respondenten zouden voorleggen, had hierover meer duidelijkheid kunnen verschaffen.

4.2. Aanbevelingen

De resultaten geven aanleiding tot nader onderzoek naar de rol en verantwoordelijkheden van burgemeesters in online uitingen. Daarbij zou onderzocht kunnen worden of er, met inachtneming van de vrijheid van meningsuiting, een noodzaak bestaat om te komen tot specifieke regelgeving over de uitingenvrijheid van burgemeesters.

Ook laten de resultaten zien dat berichten via social media, ook al zijn ze gedaan op een eigen persoonlijk account, vrijwel altijd invloed hebben op het vertrouwen in het ambt of de beroepsgroep als geheel. Voor de politie lijkt dit nog iets meer te gelden. Het zou daarom verstandig zijn dat de afzonderlijke beroepsgroepen hierover gaan nadenken en gaan onderzoeken of, en zo ja op welke wijze, men dit risico zoveel mogelijk kan mitigeren. Dat gaat wellicht verder dan de huidige aanbeveling om vooral het gezonde verstand te gebruiken.

36. One-way ANOVA, $p < 0,05$.