

HOOFDSTUK 5

BOUWSTENEN VOOR EEN KRACHTIG AMBTENARENSTATUUT

INLEIDING

De rechtspositie van de ambtenaar wordt genormaliseerd, maar daarmee wordt de ambtenaar geen gewone werknemer. Integendeel, de normalisering heeft de politieke belangstelling voor het eigen karakter van het ambtenaarschap aangewakkerd. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft toegezegd om een aantal belangrijke kernwaarden op te nemen in een ambtenarenstatuut. Dit statuut is nu in voorbereiding. Wat is het belang om tot zo'n waardenbenadering van het ambtenaarschap te komen? En wat kan een statuut daarvoor betekenen?

We gaan te rade bij een aantal landen die al langere tijd ervaring hebben met codes voor de publieke dienst. Ook putten we uit onderzoek dat aanwijzingen geeft voor hoe we vanuit waarden ook de daden – het gedrag – kunnen beïnvloeden. Als we in Nederland echt willen werken met waarden, hebben we nog wel een weg te gaan. In dit hoofdstuk schetsen we een aantal markeringspunten op die weg. Het ambtenarenstatuut zou een stevige inhoud moeten krijgen die zowel een publieke als een professionele missie

uitdraagt. Dan nog biedt het slechts een vertrekpunt. Om goed ambtenaarschap te helpen bevorderen, moet zo'n statuut onderdeel worden van een bredere aanpak, een programma. Wij pleiten ervoor om de morele dimensie van het ambtelijk vakmanschap versterkte aandacht te geven. Dat is overigens geen zaak van de overheidswerkgever alleen, maar ook van de ambtenaar zelf.

WAARDEN IN DE PUBLIEKE SECTOR

Wie goed ambtenaarschap wil bevorderen, grijpt vaak naar gebiedende en verbiedende regels. Maar dat is een valkuil. Uit onderzoek blijkt dat die regels lang niet altijd effectief zijn om gewenst gedrag te bevorderen. Sterker nog, in een context waar dat gewenste gedrag onder druk komt te staan, kunnen die regels juist leiden tot ontwijkgedrag of cynisme. Een ander belangrijk bezwaar is dat we op die manier verzuimen te bepalen welk type gedrag in welke context nastrevenswaardig is, en waarom dat zo is. Een waardenbenadering biedt daarvoor een oplossing.

Waardenrevival, een tegenbeweging?

De belangstelling voor waarden en waardengeoriënteerd werken is de laatste decennia opvallend sterk toegenomen. In de ontwikkelde Westminsterlanden (Australië, Nieuw-Zeeland, Groot-Brittannië en Canada) groeide vanaf het midden van de jaren tachtig opeens de aandacht voor de waarden van de publieke dienstverlening, terwijl men vanaf midden jaren zestig vooral gericht was geweest op morele regels.^[1] Deze plotselinge verschuiving in de aandacht werd mede veroorzaakt door het New Public Management. Bovendien bleken ambtenaren in verzelfstandigde, service- en burgergerichte organisaties meer discretionaire ruimte nodig te hebben. Oude, 'top down' werkende controleinstrumenten functioneerden niet meer.^[2] New Public Management, de 'amorele' en zakelijke managementstijl, wekte uiteindelijk juist een hernieuwde belangstelling op voor ethiek en waarden. Een onbedoeld tegeneffect dus. In ons land wees Bovens ook op ontwikkelingen als internationalisering, verzelfstandiging en de interactieve beleidsvorming.^[3] Het gevolg hiervan is dat ambtelijk werk steeds meer ruimte vergt.

Omdat die ruimte voor ambtenaren kan leiden tot ambtelijke willekeur, wordt deze (vooral in de uitvoering van overheidsbeleid) nogal eens beteugeld met meer regelgeving en protocollen, met de bijbehorende

nadelen. Een andere weg, die van het verbeteren van het professionele kompas, is begaanbaar waar de ambtelijke ruimte wél wordt gewenst en wordt ook bepleit in een recent rapport over integriteit van Andereresson Elfers Felix in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken. Nieuwe ontwikkelingen in het openbaar bestuur, maar ook de flexibilisering van de arbeidsmarkt, brengen volgens dat rapport extra kwetsbaarheden met zich mee, die niet kunnen worden bestreden met meer regels. Daarom waarschuwt het rapport voor de risico- en regelreflexen die leiden tot 'handelingsverlegenheid', en pleit het voor aandacht voor het 'bewust menselijk handelen' in een veilige, lerende cultuur.^[4] Dat scheidt de behoefte aan meer intrinsieke maatstaven voor goed werk: waarden.

Welke waarden: de normatieve benadering

Welke waarden kunnen sturend zijn voor de publieke dienstverlening, voor het ambtelijk werk? Jørgensen en Bozeman hebben geïnventariseerd welke waarden de gezaghebbende vakbladen (in de US, Groot-Brittannië en de Scandinavische landen) verbinden aan de publieke taak.^[5] Zij komen, op grond van een uitgebreide literatuurstudie, tot zeven categorieën en 72 waarden (waarvan wij er hier enkele ter illustratie opnemen):

1. *de publieke bijdrage te leveren aan de samenleving*: algemeen belang, altruïsme (menselijke waardigheid), duurzaamheid, 'waardig' bestuur;
2. *de transformatie van belangen tot publieke beslissingen*: meerderheidsregel, democratie, betrokkenheid van burgers, rechten van individuen en minderheden;
3. *de relatie met politici*: loyaliteit, responsiviteit, verantwoordingsbereidheid;

[1] K. Kernaghan (2003), 'Integrating Values into Public Service: The Values Statement as Centerpiece', *Public Administration Review*, November/December, vol. 63, no. 6 (711-719): 712.

[2] J. Gow (2005), *A Practical Basis for Public Service Ethics*. Paper prepared for the annual conference of the Canadian Political Science Association. Western University, London Ontario.

[3] M. Bovens (2000), *De vierde macht revisited. Over ambtelijke macht en publieke verantwoording*. Oratie Utrecht. Over de wijze waarop ambtenaren in contact met de burgers het overheidsgezag vertegenwoordigen, zie ook: T. Jansen, G. van den Brink & R. Kneyber (red.) (2012), *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdigers*, Amsterdam: Uitgeverij Boom.

[4] Andersson Elfers Felix (2014), *Integriteit in ontwikkeling. Implicaties van trends en ontwikkelingen voor de integriteit van het openbaar bestuur*.

[5] T. Jørgensen en B. Bozeman (2007), 'Public Values. An Inventory', *Administration & Society*, Vol. 39 Nr. 3, 354-38.

4. *de relatie van de ambtelijke organisatie met de omgeving*: afweging tussen openheid en vertrouwelijkheid, responsiviteit, waarde hechten aan de publieke opinie;
5. *de relatie tussen organisaties*: stabiliteit, betrouwbaarheid, tijdigheid, innovatie, productiviteit, effectiviteit;
6. *het gedrag van ambtenaren*: verantwoordingsbereidheid, professionalisme, eerlijkheid, integriteit;
7. *de relatie met burgers*: rechtmatigheid, gelijke behandeling, redelijkheid, responsiviteit.

Jørgensen en Bozeman roepen op tot verder onderzoek dat kan leiden tot de destillatie van een kleinere set kernwaarden, waarden die:

- veel worden genoemd in relatie tot andere en verwante waarden;
- en als het ware functioneren als een kern in een netwerk.

Kernaghan onderscheidt vier hoofdcategorieën van waarden in de publieke dienstverlening, namelijk ethische, democratische, professionele en mensgerichte waarden.^[6] Bovendien beperkt hij het aantal waarden tot 28. Zijn vierdeling is nadien veel gebruikt (zie tabel).

Vier waarden uit de eerste categorie vinden we ook terug bij de andere drie: rechtvaardigheid, aanspreekbaarheid, loyaliteit en deskundigheid. Elke categorie heeft dus ook een of meer ethische componenten. We kunnen de hoofdcategorieën zien als de vier dimensies in de waardenoriëntatie van de publieke dienst.

Welke waarden: de empirische benadering.

In de vorige paragraaf schetsten we de uitkomsten van enkele normatieve benaderingen. Van der Wal koos een andere invalshoek: hij heeft empirisch onderzoek gedaan naar de waarden die ambtenaren *zelf* het belangrijkste vinden.^[7] Daar staan deskundigheid en eerlijkheid bovenaan, gevolgd door doelmatigheid, rechtmatigheid en dienstbaarheid, toewijding, openheid, collegialiteit en onafhankelijkheid. In de sessies over Goed Werk^[8], die wij in het kader van de Stichting Beroepseer uitvoerden met ambtenaren (zowel beleidsambtenaren als uitvoerende ambtenaren), scoren vooral onpartijdigheid (ten opzichte van de politiek), deskundigheid, eerlijkheid, transparantie, en verantwoordingsbereidheid hoog. In uitvoerende onderdelen wordt klant- (of cliënt-)gerichtheid vaak genoemd. Bij leidinggevendenden kwamen we de waarden innovativiteit en effectiviteit veel tegen.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken voerde in het najaar van 2014 een enquête uit onder een groot aan-

| Ethisch | Democratisch | Professioneel | Mensgericht |
|-------------------|---------------------|-----------------|------------------|
| Integriteit | Rechtsstatelijkheid | Effectiviteit | Zorgzaamheid |
| Rechtvaardigheid | Onpartijdigheid | Efficiëntie | Rechtvaardigheid |
| Aanspreekbaarheid | Aanspreekbaarheid | Dienstverlenend | Tolerantie |
| Loyaliteit | Loyaliteit | Leiderschap | Fatsoen |
| Deskundigheid | Openheid | Deskundigheid | Compassie |
| Respect | Responsiviteit | Innovatie | Moed |
| Eerlijkheid | Representativiteit | Kwaliteit | Welwillendheid |
| Oprechtheid | Rechtmatigheid | Creativiteit | Menselijkheid |

[7] Z. van der Wal (2012), 'Waarden en integriteit', in: J. van den Heuvel, L. Huberts & E. Muller (red.), *Integriteit: Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*, Deventer: Kluwer.

[8] Zie <http://www.beroepseer.nl/nl/goed-werk-hub>

[6] K. Kernaghan (2003), *ibid.*: 712.

tal ambtenaren.^[9] Zij kozen als kernwaarden voor hun eigen werk: professionaliteit, integriteit en verantwoording. Waar de respondenten breder naar de eigen organisatie, sector of gehele overheid kijken, noemen ze daar steeds het begrip rechtmatigheid bij. Dit laat zien dat de vraag aan welke waarden men betekenis hecht, niet alleen verbonden is aan de publieke taak. Er is ook een relatie met de rollen die de betreffende medewerkers vervullen: de ambtenaren drukken er hun aspiraties mee uit om deskundig en onpartijdig te zijn, leidinggevend en willen worden aangesproken op hun betekenis voor de effectiviteit en de vernieuwing in de organisatie. Waarden komen dus ook voort uit professionele rollen.

HET AMBTENARENSTATUUT: EEN PUBLIEKE EN PROFESSIONELE MISSIE?

Het integriteitsbeleid in ons land is sterk regel- en systeemgericht. De integriteitsmonitor bijvoorbeeld brengt periodiek in beeld in hoeverre de diverse geledingen binnen de overheid de verlangde voorzieningen (regels, plannen, functionarissen, rapportages) hebben gerealiseerd. Dat ziet er allemaal heel behoorlijk uit. En zo lang het er behoorlijk uitziet zijn de formele verantwoordelijkheden (managerial en politiek) goed afgedekt. Verder is de uitvoering van het integriteitsbeleid vaak toegewezen aan specifieke functionarissen en afdelingen. Deze arbeidsdeling leidt ertoe dat de zorg voor integriteit is ‘uitbesteed’.

Daarmee blijft dit beleid wat ons betreft te ver weg van het professioneel en waardengeoriënteerde handelen van de ambtenaar en van de spanningen die dat in de dagelijkse praktijk met zich meebrengt. Het statuut kan ertoe bijdragen om tot een andere benadering van goed ambtenaarschap te komen.

[9] Ministerie van BZK (2014), *Ambtelijk Vakmanschap*. Een onderzoek uitgevoerd op het flitspanel.

Daarbij is allereerst een goede afweging nodig van de belangrijkste waarden. Een kernwaarde uit de modelgedragscode integriteit waarmee nu wordt gewerkt, is ‘professionaliteit en morele verantwoordelijkheid’.^[10] Dat zijn brede begrippen, de vraag is wat ze precies betekenen. Het antwoord op die vraag kan het statuut nader invullen.

Publieke missie

Voor het ambtenarenstatuut komt het er allereerst natuurlijk op aan die waarden te kiezen die het meest richtinggevend zijn voor het vervullen van de publieke taak. In de vorige paragrafen hebben we gezien dat er in de vakliteratuur en in bestaande codes een groot aantal waarden wordt genoemd. In een vergelijkende studie naar de codes in Canada, Australië, Nieuw-Zeeland en Groot-Brittannië geeft Kernaghan enkele accentverschillen aan die voor de Nederlandse praktijk interessant zijn.^[11] Zo zijn de Canadese, Australische en Nieuw-Zeelandse codes sterk gericht op de publieke dienstverlening. De Britse code geeft scherper aan waar het op aankomt bij het democratisch functioneren en de politiek-constitutionele functie van de ambtelijke dienst. Daarom krijgt in die code de waarde ‘objectiviteit’ aandacht, naast onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

Opvallend aan de Britse situatie is dat men ook een ministeriële code heeft. Dit laat ons een zeer principiële punt zien: er zijn waarden die niet alleen voor ambtenaren gelden, maar ook voor de politieke leiding aan wie zij ondergeschikt zijn.^[12] Dat geldt in het bijzonder voor een aantal waarden uit de eerste twee

[10] Handreiking *Modelgedragscode Integriteit Sector Rijk*.

[11] K. Kernaghan (2006), ‘Encouraging “Rightdoing” and Discouraging wrongdoing: a public Service Charter and disclosure legislation’, in: *Restoring Accountability Research Studies: Volume 2 The Public Service and Transparency*, www.gomery.ca, Ottawa.

[12] Dat werpt ook een ander licht op de door sommigen nogal als onvoorwaardelijk beschouwde ambtelijke ondergeschiktheid.

hoofdcategorieën van Kernaghan, de ethische en democratische waarden, zoals rechtvaardigheid, rechtsstatelijkheid en rechtmatigheid. Het zijn juist deze waarden die de grondslag vormen voor het behoorlijk en rechtsstatelijk optreden van de overheid. Ook in ons bestel komt de publieke missie van de overheid in het bijzonder via deze waarden tot uitdrukking.

Professionele missie

Wij bepleiten om in het statuut naast de publieke missie ook een professionele missie tot uitdrukking te laten komen. Een aantal waarden die ambtenaren zeer waarderen, vallen namelijk in deze professioneel-ethische dimensie. De ambtenaren zelf brengen hiervoor vooral de volgende professionele waarden naar voren: deskundigheid, doelmatigheid, dienstbaarheid, toewijding en collegialiteit. Ook de ethische waarde eerlijkheid scoort hoog. In de sessies over ambtelijk vakmanschap die wij voor de Stichting Beroepseer in een aantal organisaties hebben gehouden, kreeg bovendien de waarde verantwoordingsbereidheid veel aandacht. Deelnemers gaven daarmee aan dat het vermogen om uit te *kunnen* leggen waarom je een bepaalde handeling hebt verricht, en de ruimte om die uitleg te *mogen* geven, essentieel zijn voor het professionele zelfrespect.

VAN WAARDEN NAAR DADEN?

De combinatie van een publieke en een professionele missie levert een samenstel van waarden op, waarmee het statuut richting kan geven aan goed ambtenaarschap. Hoe kunnen deze waarden ook daadwerkelijk betekenis krijgen voor het gedrag van de ambtelijke medewerker en daar invloed op hebben?

Waarden uit de publieke en professionele missies internaliseren

Een noodzakelijke voorwaarde is dat deze waarden worden geïnternaliseerd, dat ze een concreet persoonlijk richtsnoer worden voor het denken en doen. Voor

wat de publieke waarden betreft: uit veel onderzoek blijkt dat medewerkers en managers in de publieke sector, meer dan die in de private sector, worden gemotiveerd door het verlangen anderen te helpen en zich in te zetten voor het algemeen belang. Dit is in de wetenschappelijke literatuur aangeduid als Public Service Motivation (PSM). De publieke sector zou in sterkere mate mensen aantrekken wier gedrag door dit type intrinsieke motivaties wordt bepaald. Extrinsieke motivaties – beloningen en sancties – zouden bij hen minder invloed hebben op het gedrag, of soms zelfs tot verdringing van intrinsieke drijfveren kunnen leiden. Voor professionele waarden geldt: waar deze gearticuleerd zijn, hebben de intrinsieke motieven een grotere invloed en worden de extrinsieke motieven minder relevant.^[13] Dat effect wordt overigens waargenomen in zowel de publieke als de private werksetting.

Dat zijn aanwijzingen dat sterke articulatie van publieke en professionele waarden uiteindelijk effecten kan hebben op het handelen in de praktijk, dat het kan bijdragen tot meer bewust professioneel handelen. Voorwaarden daarvoor zijn wel: een bijpassende cultuur in de organisatie en goede vertrouwensrelaties op de werkvloer. Ongewenste omgangsvormen op de werkvloer (waaronder machtsmisbruik), nu nog steeds veruit de grootste categorie van de geregistreerde integriteitsschendingen in Nederland^[14], hebben een negatieve invloed. Zonder zichtbare bestrijding van deze ongewenste omgangsvormen kunnen de waarden uit het statuut niet doorwerken in het gedrag op de werkvloer.

[13] N. Bellè en P. Cantarelli (2010), *Public Service Motivation: The State of the Art*, Paper prepared for the Conference "Reforming the Public Sector: How to make the Difference?", Rome.

[14] Een schrijnend voorbeeld daarvan: J. Dohmen & J. Wester (2014). *Arthur Gotlieb. Operatie 'werk Arthur de deur uit'* Dagboek van een ongewenste werknemer, Bertram + de Leeuw Uitgevers. Zie ook: "Beste Arthur. Vier brieven aan Arthur Gotlieb" <http://www.beroepseer.nl/nl/publicaties/item/1489-vier-brieven-aan-athur-gotlieb>

Van waarden naar gedragsnormen

Een op waarden gebaseerde benadering van het ambtelijk vakmanschap vestigt de aandacht op de positieve en gedragsactiverende aspecten van dat vakmanschap. De (huidige) integriteitsbenadering vestigt daarentegen sterker de aandacht op de negatieve en gedragsbeperkende gedragsnormen. Zo formuleert de handreiking 'Modelgedragscode integriteit' de verboden en beperkingen voor:

- de omgang met (vertrouwelijke) informatie;
- het aanvaarden van geschenken en van nevenfuncties;
- het aangaan van financiële relaties.^[15]

De ambtenaar die zich daar niet aan houdt is niet integer, en een niet-integere ambtenaar kan niet professioneel zijn. Maar de ambtenaar die zich wel keurig aan die beperkingen houdt, hoeft nog geen goede professional te zijn.

Daar is meer voor nodig. Het helpt als hij zich ook richt naar de op de publieke en professionele waarden gebaseerde positieve gedragsnormen. Die vinden we terug in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abb's). Deze beginselen zijn geformuleerd als gedragsvoorschriften, zoals: weeg belangen goed af, baseer je bij ingrepen op rechten en plichten van burgers op een wettelijke basis, doe goed onderzoek, motiveer keuzes en afwegingen.

De abb's zijn dus gedragsvoorschriften die waarden als rechtmatigheid, rechtvaardigheid, en betrouwbaarheid voor de overheid naderbij kunnen brengen. In ons huidige rechtstelsel zijn de abb's stevig verankerd in wetgeving en jurisprudentie.^[16] Voor de ambtelijke beroepspraktijk lijkt het dus van groot belang om aandacht te besteden aan de relatie tussen deze

[15] Handreiking *Modelgedragscode Integriteit Sector Rijk*.

[16] *Algemene bepalingen van administratief recht. Rapport van de commissie inzake algemene bepalingen van administratief recht*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink bv. 1984.

waarden en de daaraan te relateren gedragsnormen van de abb's. Karssing en Niessen vatten dit samen in twee normatieve uitgangspunten: democratisch besef en rechtsstatelijk besef. Ook zij bepleiten dat deze uitgangspunten deel zouden moeten uitmaken van de geestelijke 'persoonlijke standaarduitrusting' van ambtenaren.^[17]

Voor het uitvoerend werk heeft de Nationale Ombudsman een aantal interessante gedragsnormen opgesteld, zoals: bejegen de burger met respect, verstrek de juiste en volledige informatie over handelingen en besluiten die de burger kunnen raken, stel je coulant op als er fouten zijn gemaakt of als de burger onevenredig is benadeeld door een maatregel die in het algemeen belang is genomen.^[18]

De publieke en professionele waarden kunnen worden gerelateerd aan zowel zulke beperkende als activerende gedragsnormen. De Britse Civil Service Code laat aardig zien hoe je een waarde kunt concretiseren, door aan te geven wat je geacht wordt juist wel en juist niet te doen als je die waarde tot uitgangspunt neemt. Bij de waarde 'objectiviteit' wordt je bijvoorbeeld geacht een advies te onderbouwen en daarbij keuzes en feiten voor te leggen. Je mag geen onwettelijke feiten of relevante overwegingen achterwege laten. En je krijgt de volgende waarschuwing: trek niet, nadat de (politieke) beslissingen genomen zijn (mogelijk tegen je advies in), je handen ervan afken als het op de uitvoering aankomt.^[19] Een statuut zou in Nederland een soortgelijke, gebalanceerde basis kunnen bieden.

[17] E. Karssing en R. Niessen (2007), 'Geroepen om het algemeen belang te dienen. De idealen van ambtenaren' in: J. Kole en D. de Ruyter (red.), *Werkzame Idealen. Ethische reflecties op professionaliteit*, Koninklijke van Gorcum.

[18] *De Behoorlijkheidswijzer* van de Nationale Ombudsman (2012).

[19] <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code>

Statuut als onderdeel van programma

Kaptein constateert in zijn onderzoek dat de grootste reductie van niet-integer gedrag werd bereikt daar waar een ethisch programma de volgende vijf componenten op elkaar stapelt:

- een code;
- én training en communicatie;
- én een praktijk van melding en verantwoording (van niet-integer gedrag);
- én monitoring en auditing;
- én onderzoek en correctie (naar en van slechte praktijken).^[20]

Dat is een belangrijke empirische aanwijzing dat een statuut alléén niet ver zal uitkomen boven de symbolische en hooguit inspirerende werking die ervan uitgaat. Als we de betekenis die aan de waarden wordt gehecht willen terugzien in het gedrag, dan is een programma nodig met in ieder geval meerdere van de genoemde onderdelen.

Wij pleiten bovendien voor een statuut dat de basis biedt voor zowel de bevordering van vakmanschap als integriteit en voor een aanpak die de waarden uit het statuut confronteert met de dagelijkse praktijk. Een dergelijke 'dynamische' toepassing van het statuut:

- voorkomt dat het gebruik verengt tot een nieuw stelsel van regels;
- bevordert dat het kan dienen als kader om tot onderlinge – professionele – afstemming te komen over de uitleg van de belangrijkste waarden en verantwoordelijkheden.

[20] M. Kaptein (2008), *The effectiveness of Ethics Programs: the role of scope, composition and sequence*, RSM Erasmus University. <http://ssrn.com/abstract=2464004>. Kaptein is nagegaan wat de (cumulatieve) invloed is van 9 componenten van een ethisch programma op 37 items van niet integer gedrag, bij meer dan 5000 respondenten uit verschillende grote (meer dan 200 werknemers) bedrijven in de US.

Daar kunnen trainingssessies en werkplaatsen goed bij helpen.

Training: leren van goed gedrag

Ambtenaren ervaren in het werk regelmatig een botsing tussen waarden.^[21] Addink ontraadt om de botsing tussen waarden op te lossen door nog specifiekere codes op te stellen, of regels om die botsingen te voorkomen. Hij bepleit ruimte voor verantwoordelijken en betrokkenen om bij zulke waardenbotsingen tot zorgvuldige maatwerkoplossingen te komen.^[22]

Aardema voert een pleidooi om aandacht de schenken aan de waarden en beweegredenen van medewerkers zelf, aan de 'stille waarden'.^[23] Hij stelt ze tegenover de 'overnormering' (in plannen, systemen van planning en control) waar de organisatie veelal mee komt en die vaak leidt tot schijnsturing en cynisme. Wij sluiten ons daarbij aan, en pleiten voor vrijplaatsen of goed-werkplaatsen waar ambtenaren kunnen trainen en oefenen met dit type spanningen.

Bij de Stichting Beroepseer hebben wij ervaring opgedaan met zulke goed-werkplaatsen, zowel met beleidsambtenaren als met uitvoerende ambtenaren. In een viertal sessies staan we met de deelnemers stil bij de kernwaarden van hun werk, bij de belangrijkste verantwoordelijkheden die zij hebben en bij de manier waarop zij hun persoonlijke betrokkenheid tot uiting (willen) brengen in hun werk. Deelnemers brengen eerst hun eigen waarden in. Daarbij worden zij uitgenodigd om, wat Aardema noemt, hun 'stille waarden' te articuleren, te laten zien wat hen beweegt en raakt. Dat doen we niet alleen met een zogenaamde waardenoefening, maar ook via 'huiswerkopdrachten'

[21] Blijkt ook uit een flitspanel, zie noot 9.

[22] G. Addink (2013), *Publieke waarden. De beginselen van goed bestuur in de dagelijkse praktijk van ziekenhuis en gemeente*, Den Haag: Ministerie van BZK.

[23] H. Aardema (2005), *Stille Waarden. Een reflectie op overnormering in publiek management*, Oratie Open Universiteit Nederland.

waarbij de deelnemers voorbeelden aandragen van uitingen en prestaties die zij excellent vinden. Dat levert vele verrassende verhalen op, soms uit het eigen werkveld maar vaker uit hele andere werelden, zoals die van de kunst, wetenschap, amusement, sport en techniek. Aan de hand daarvan benoemen zij wat hen daarin nu precies raakt en waarom. Met deze belevingen gaan we weer terug naar de eigen werkweld. Aan de hand van eigen praktijkvoorbeelden benoemen de deelnemers de waarden, deskundigheden, vaardigheden en verantwoordelijkheden van henzelf en van anderen die daarbij aan de orde zijn – en bespreken zij hoe die zijn ingezet. Daarbij komen de conflicten en strijdigheden aan de orde tussen de waarden en de verantwoordelijkheden.^[24]

Onderlinge gedachtenwisseling leidt vervolgens tot handreikingen en strategieën voor (beter) professioneel handelen. De deelnemers ontvangen na iedere sessie een rapportage van de ervaringen en lessen. Waar de deelnemers er behoefte aan hebben, bespreken we eventuele knelpunten voor professioneel handelen met het management.

Dit is een voorbeeld van een trainingswijze die nauw aansluit bij de verantwoordelijkheden en ervaringen van betrokkenen zelf: als vertrekpunt wordt niet 'het systeem' gekozen, maar datgene wat de deelnemers beweegt en raakt. Zij confronteren hun eigen waarden, aan de hand van zelf aangedragen praktijkervaringen, met de waarden en verantwoordelijkheden van anderen: collega's, management, organisatie, politieke leiding. Hiermee wordt de noodzaak voor betrokkenen om zelf, in geval van botsende waarden en verantwoordelijkheden, beslissingen te nemen niet

[24] Met medische professionals werd deze aanpak ook gedaan, zie: Y. Witman, P. van den Kerkhof & D. Braat (2013), 'Medische professionals over hun kernwaarden. Het belang van praktijkverhalen en intrinsieke motivatie', *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*, 157: A 5698: 1-5.

weggenomen via regelingen, blauwdrukken, enzovoort. Het plaatst de betrokkenen juist zelf voor de relevante beslissingen.

TOT SLOT: MET HET AMBTENARENSTATUUT NAAR HET RECHT OP VAKMANSCHAP?

Ralph Heintzman bepleit een nieuw 'moreel contract' tussen de publieke dienst, de bewindslieden en het parlement.^[25] Hij doet dit omdat hij zich zorgen maakt over de toenemende druk om de ambtelijke dienst te degraderen tot pure uitvoerders en pleitbezorgers van de zittende regering. Hij schetst dat de publieke dienst daarmee ongeloofwaardig wordt, zowel voor het publiek als voor de politiek.

Ook in ons land bestaat die zorg. Een rondgang langs tal van (voormalige) topambtenaren en bewindspersonen leverde een stuk op in de Volkskrant, getiteld 'Neutrale ambtenaar sterft uit, minister eist haalbare voorstellen'.^[26] Roel Bekker zei in zijn afscheidscollege dat de klassieke ambtelijke waarden in toenemende mate ondergeschikt worden aan de politieke sensitiviteit.^[27]

Heintzman wil dat tij in Canada keren. Hij beveelt onder meer aan dat de hoogste ambtenaar het recht krijgt zich contrair aan een politieke opdracht op te stellen, om een botsing met de vastgestelde kernwaarden voor de publieke dienst te voorkomen. De minister moet dan een schriftelijke opdracht geven die aan de orde komt in parlementaire commissies.

[25] Ralph Heintzman was hoogleraar en bekleedde diverse hoge ambtelijke functies in Canada. R. Heintzman (2014), *Renewal of the Federal Public Service. Toward a Charter of Public Service*, A Policy Paper prepared for Canada 2020. www.canada.ca

[26] J. Hoedeman (2014), 'Neutrale topambtenaar sterft uit, minister eist haalbare voorstellen', *De Volkskrant*, 13 september.

[27] P. Bekker (2014), *Een toekomst zonder ministeries*, Afscheidscollege, Den Haag: CAOP.

Zo'n praktijk lijkt in Nederland een brug te ver. Maar het is wél denkbaar dat het ambtenarenstatuut een zekere wederkerigheid tot uiting brengt of in het vooruitzicht stelt. Zodat de ambtenaar ook *rechten* op een moreel verantwoorde en professionele taakvervulling kan ontleen aan de kernwaarden van het ambtelijk vakmanschap, zonder dat hij in zware klokkenluidersprocedures terecht komt.

Wij hebben het oog op andere kwesties dan die waar de klokkenluidersregeling over gaat. Bij klokkenluiden gaat het om een misstand met een maatschappelijk belang, hier gaat het om schendingen van de morele en professionele waarden (zoals vastgelegd in het statuut) bij de onpartijdige taakuitoefening van de ambtenaar. Wij bepleiten hier geen rechtsgang die uitloopt op een veroordeling, genoegdoening of iets dergelijks. Wij beogen een onafhankelijke procesgang die de relatie tussen ambtelijke loyaliteit enerzijds en professionele onafhankelijkheid anderzijds kan verduidelijken en die werkgever en ambtenaar helpt daar zorgvuldig mee om te gaan. Dat komt neer op het concretiseren van wat minister Plasterk in een brief aan de Tweede Kamer noemt: 'het organiseren van tegenspraak en een veilige aanspreekcultuur'.^[28]

De zoektocht naar de morele dimensie van het ambtelijk werk en de verantwoording daarover is niet alleen een zaak van het kabinet en de voorbereiders van het statuut, maar ook van de ambtenaren in de diverse onderdelen zelf. Wij zullen via de Stichting Beroepseer een digitaal platform organiseren waar ambtenaren terecht kunnen die zich belemmerd voelen in hun professionele taakuitoefening. Daar kunnen ambtenaren – misschien met hulp van de beroepsverenigingen – zelf alvast oefenen met het recht op ambtelijk vakmanschap.

[28] Brief van minister Plasterk aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 16 oktober 2014, kenmerk 2014-0000485990.

Hans Wilmink is actief voor de Stichting Beroepseer. Hij bekleedde diverse functies, o.a. bij het ministerie van Binnenlandse Zaken, waar hij in 2013 met pensioen ging. Contact: hnswilmink@gmail.com

Thijs Jansen is onderzoeker aan de School voor Politiek en Bestuur van de Universiteit Tilburg, en directeur van de Stichting Beroepseer. Contact: thijsjansen@beroepseer.nl

