



Rapport

Morele vragen van rijksambtenaren

Colofon

Uitgave

I&O Research
Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam

Rapportnummer

2022/128

Datum

juni 2022

Opdrachtgever

Programma Dialoog en Ethiek

Auteurs

Elise van der Mark
Charlotte van Miltenburg
Peter Kanne

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.



Inhoudsopgave

2	Managementsamenvatting	4
3	Inleiding	6
3.1	Aanleiding	6
3.2	Onderzoeksvragen/deelvragen	6
3.3	Methode, respons en representativiteit	6
4	Conceptuele Duiding	9
4.1	Europese Code van Goed Bestuurlijk Gedrag (<i>European Code of Good Administrative Behaviour</i>)	9
4.2	Beleidscyclus	11
5	Hebben Rijksambtenaren morele vragen en zo ja, welke?	12
5.1	Ruim helft Rijksambtenaren heeft morele vragen of twijfels	12
5.2	De 5 O's: aanleidingen voor morele vragen	13
5.3	Beschouwing	20
6	Stellen ambtenaren morele vragen aan de orde, en bij wie?	21
6.1	Meeste ambtenaren bespreken morele vraag	21
6.2	Bespreken met collega's en leidinggevenden	22
6.3	Kiezen om de morele vraag niet te bespreken	24
6.4	Beschouwing	26
7	Wat gebeurt er nadat de morele vragen zijn benoemd?	27
7.1	Tevredenheid met het vervolg	27
7.2	Reactie van de leidinggevende	28
7.3	Terugkoppeling	29
7.4	Beschouwing	30
8	Wat geven ambtenaren aan nodig te hebben om morele vragen te uiten?	31
8.1	Ontvankelijke cultuur in de gehele organisatie	31
8.2	Een formele en/of informele plek voor ethiek in de organisatie	32
8.3	Vaardigheden om feedback te geven en ontvangen	32
8.4	Andere barrières	33
9	Discussie	34



2 Managementsamenvatting

I&O Research voerde dit onderzoek uit voor de rijksoverheid – het Programma Dialoog en Ethiek– onder rijksambtenaren om de volgende vragen te beantwoorden: hebben ambtenaren wel eens morele vragen of twijfels, zo ja, waar gaan deze twijfels over, brengen ze deze aan de orde en bij wie, en wat gebeurt daar vervolgens mee? Aan de indicatieve enquête werkten 315 ambtenaren mee, in het kwalitatieve onderzoek is gesproken met 14 Rijksambtenaren, waarvan vier in een focusgroep.

Meer dan de helft heeft wel eens morele vragen

Ruim de helft van de ambtenaren die meededen aan de enquête maakte wel eens iets mee waarbij zij twijfelden of dit volgens hun geweten was, of waarbij zij zich afvroegen: is dit wel het goede om te doen? Een op zes zelfs vaak of regelmatig. Er zijn wat dit betreft nauwelijks verschillen tussen ambtenaren van ministeries of uitvoeringsorganisaties. Wel blijkt dat hoe langer men bij de Rijksoverheid werkt, hoe vaker ze morele vragen hebben.

Morele vragen kunnen worden geclusterd in vijf thema's: De 5 O's.

Morele vragen die ambtenaren hebben, kunnen we clusteren in vijf thema's. Dilemma's rondom beleidskeuzes en resultaten van beleid komen het meest voor.

- 1 **Ondoelmatig beleid.** Een van de belangrijkste thema's die naar voren komt in ons onderzoek is de morele verontwaardiging die respondenten ervaren bij ondoelmatig beleid. Dit gaat om besluiten en beleid dat niet de publieke zaak dient, waarbij de 'bedoeling' uit het oog wordt verloren en andere belangen overheersen.
- 2 **Ongewenst beleid.** Morele twijfels ontstaan ook regelmatig als beleid niet past bij de eigen ideeën en politieke voorkeur van de ambtenaar. Respondenten zeggen zich ongemakkelijk te voelen bij het formuleren, implementeren of uitvoeren van beleid dat niet aansluit bij hun eigen overtuigingen.
- 3 **Onrechtvaardig beleid.** Onrechtvaardig beleid komt op meerdere manieren terug in de situatieschetsen van de respondenten. Morele twijfels ontstaan wanneer burgers tussen wal en schip vallen, wanneer er discriminatie wordt vermoed achter besluiten en beleid, en wanneer eigen subjectiviteit een te grote rol speelt.
- 4 **Ondeugdelijke informatie.** Morele twijfels rondom ondeugdelijke informatie en communicatie spelen op twee verschillende vlakken onder de respondenten. Enerzijds ontstaat er twijfel als ze merken dat ze *zelf* niet transparant kunnen/mogen zijn naar de burger toe. Anderzijds beschrijven ze morele verontwaardiging als ze bemerken dat *andere* ambtenaren of bewindspersonen niet transparant zijn, bewust dan wel onbewust.
- 5 **Ongewenst gedrag.** Morele twijfels rondom ongewenst gedrag van anderen worden niet vaak genoemd, maar wanneer zij wel worden genoemd zijn deze ernstig te noemen.

Het delen en het vervolg kent een aantal 'momenten van de waarheid'

De stappen die kunnen worden gezet vanaf het moment dat een ambtenaar een morele vraag heeft zijn te omschrijven aan de hand van een aantal 'momenten van de waarheid'.

Het eerste moment is de keuze om de vraag of twijfel wel of niet te bespreken met een ander. Deze keuze wordt weloverwogen gemaakt. Uit de enquête blijkt dat – van degenen met morele twijfels – ruim negen op de tien ervoor kiezen deze twijfel te bespreken met iemand. Ook in de diepte-interviews krijgen we het beeld dat er meestal ten minste één persoon is om het mee te



delen, dit is veelal (eerst) een collega-ambtenaar. Collega's worden benaderd om het hart te luchten, om te sparren of om ervaringen van gelijkgestemden op te halen; de leidinggevende komt in beeld wanneer een ambtenaar ook graag een verandering zou willen zien.

Afdelingscultuur cruciaal voor wel of niet bespreken

De keuze om het wel of niet te bespreken met de leidinggevende – een volgend 'moment van de waarheid' – lijkt in sterke mate te maken te hebben met de cultuur die door de leidinggevende wordt neergezet. Een reflectieve houding van de leidinggevende zorgt voor een afdelingscultuur waar gesproken mag worden over twijfels. Bewerkstelligt de leidinggevende zo'n open cultuur niet, dan is de ruimte om over twijfels en dilemma's te praten er ook niet.

Niet bespreken bijna altijd weloverwogen keuze ingegeven door zelfbehoud

De keuze om een morele vraag niet te bespreken heeft in bijna alle interviews te maken met zelfbehoud: het voorkomen van een (nieuwe) negatieve ervaring/reactie, het anticiperen op een negatieve reactie, of het behouden van werkplezier.

Hogerop bespreken leidt niet direct tot een verandering

Het volgende 'moment van waarheid' ligt veelal niet in de handen van de ambtenaar zelf, maar bij iemand hogerop. De leidinggevende fungeert namelijk vaak als 'doorgeefluik'. Afhankelijk van de positie kan de leidinggevende de morele vraag of twijfel doorspelen naar een volgende hiërarchische laag of naar de staatssecretaris of minister. Er zijn ook situaties waarin de leidinggevende de morele vraag uit de weg gaat en zegt het niet 'naar boven' te kunnen of willen doorgeven. Dit komt soms voort uit een gevoel van machteloosheid bij de leidinggevende: regelmatig wordt de politiek aangehaald als dominante entiteit over het beleid. De berusting 'het is nu eenmaal zo' overheerst dan, soms óók wanneer de leidinggevende de mening van de ambtenaar deelt.

Het 'in leven houden' van het gesprek blijkt lastig

Het blijkt lastig om het gesprek over de morele vragen – nadat de kwestie is aangekaart – in leven te houden. Uit de enquête blijkt dat ambtenaren met morele vragen overwegend tevreden zijn over of en hoe ze dit kunnen melden, maar veel minder tevreden over de terugkoppeling. Drie op de tien zijn hier tevreden over, een derde oordeelt neutraal, één op zes is ontevreden en één op vijf zegt dat er niets werd gedaan met de vraag.

Uit de diepte-interviews blijkt dat ambtenaren begrijpen (of accepteren) dat ze niet altijd de verandering teweeg kunnen brengen die er idealiter – in hun ogen – zou moeten komen. Maar het uitblijven van een bevredigend vervolg leidt tot frustratie, berusting of afhaakgedrag.

Overkoepelende behoeften

Ambtenaren in dit onderzoek geven aan behoefte te hebben aan een ontvankelijke cultuur voor morele vragen in de gehele organisatie. Het al dan niet ontstaan van een dergelijke ontvankelijke cultuur is afhankelijk van het leiderschap, dat begint in de top van de organisatie (minister, staatssecretaris, directeur-generaal, secretaris-generaal). Als dit gewaarborgd is, is er vaak ook ruimte voor het voeren van het gesprek met elkaar. Ook is er behoefte aan (meer) ruimte voor een formeel vastgelegde plek voor ethiek (o.a. een vast aanspreekpunt voor morele vraagstukken), maar ook ruimte om dit op een informele manier met elkaar te kunnen blijven bespreken. De combinatie van het formele en informele kan gaan fungeren als een vliegwiel.



3 Inleiding

3.1 Aanleiding

Het programma **Dialogo & Ethiek** is een programma in opbouw waarbij overheidsambtenaren getraind worden om de dialoog met elkaar aan te gaan. Om te leren hoe ze vrij met elkaar kunnen spreken en elkaar scherp kunnen houden. Dat betekent dat ze zichzelf en elkaar morele vragen moeten stellen: 'doen we het goede? Deze vraag kan praktisch zijn of principieel. In *Beleid en Maatschappij* (2021) schrijft Erik Pool, programmadirecteur **Dialogo en Ethiek**: 'Het draait in zekere zin telkens om de vraag wie we zijn en hoe we met anderen samen willen of moeten leven en werken.'

Om dit programma een goede invulling te geven is het nodig om te achterhalen welke morele vragen en twijfels er op dit moment leven bij ambtenaren en op welke behoeften het programma kan inspelen.

3.2 Onderzoeksvragen/deelvragen

Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van antwoorden op de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke morele vragen en twijfels leven bij ambtenaren?
2. In hoeverre herkennen ambtenaren de morele dimensies van hun werk?
3. Brengen ambtenaren morele vragen en twijfels aan de orde en bij wie?
4. Wat gebeurt er nadat deze morele vragen en twijfels zijn genoemd? Hoe wordt hier gevolg aan gegeven?
5. Wat geven ambtenaren aan nodig te hebben om hun morele vragen te uiten?

3.3 Methode, respons en representativiteit

Het onderzoek bestond uit drie onderdelen: (1) deskresearch, (2) een enquête onder Rijksambtenaren en (3) kwalitatieve diepte-interviews met Rijksambtenaren.

Deskresearch

Eerst onderzochten we al bestaande literatuur over de morele vragen en twijfels die leven bij ambtenaren. Dit onderdeel van het onderzoek diende twee doelen: 1) Het identificeren van kennislacunes en 2) het daarmee leveren van inspiratie van onderwerpen waar in de interviews op ingegaan kan worden.

In eerste instantie richtten we ons op literatuur over morele dilemma's, maar literatuur betreffende integriteitstekwesties en de omgang daarmee, en de organisatie- en gesprekscultuur behoorde ook tot de scope. We hebben zowel kwalitatieve als kwantitatieve literatuur bestudeerd, die we terug kunnen brengen tot vier type bronnen: Nederlandstalige wetenschappelijke literatuur, onderzoek rapportages, vaktijdschriften, en opiniestukken. In bijlage I is een literatuurlijst opgenomen.

Enquête I&O Research Panel

De volgende stap was het uitvoeren van een enquête en het selecteren van respondenten voor interviews. Hiervoor maakten we gebruik van het I&O Research Panel. Van de leden van ons panel is bekend of zij bij de overheid werken en in welke bestuurslaag. Met deze informatie konden we gericht respondenten benaderen. We hebben een korte vragenlijst ontwikkeld waarin we



achterhaalden: 1) het functietype van de respondenten, 2) of men in zijn/haar werk wel eens morele vragen of twijfels heeft en – indien dat het geval is – 3) of zij mee willen werken aan diepte-interview of focusgroep over morele vraagstukken. Daarnaast hebben we vragen gesteld over de gesprekcultuur binnen de organisatie en het bespreekbaar maken van twijfels.

Disclaimer: uitkomsten enquête zijn indicatief

De resultaten uit de enquête zijn indicatief. Enerzijds vanwege de relatief kleine steekproef, anderzijds omdat we niet exact kunnen vaststellen in hoeverre de steekproef representatief is voor de gehele Rijksoverheid. Om een zo'n divers mogelijke groep mee te laten doen hebben we in de uitnodigingstekst van het onderzoek niet genoemd dat het over morele/ethische dilemma's ging. We denken dat de enquête ruwweg (dus indicatief) een beeld geeft van de mate waarin morele vragen voorkomen bij het Rijk en hoe ermee omgegaan wordt.

Respons enquête

De online enquête is door 389 respondenten geopend. Hiervan werkte er 315 bij de Rijksoverheid: bij een ministerie (159), uitvoeringsorganisatie (129), zelfstandig bestuursorgaan (34) of het Hoog College van Staat (4). Een aantal respondenten gaf aan bij twee organisaties te werken. De respondenten voerden verschillende taken uit, zie tabel 1.

Tabel 1 - Taken respondenten

Adviseren	107
Bedrijfsvoeringstaken	67
Beleid uitvoeren	56
Beleid ontwikkelen	39
Onderzoeken	38
Management	28
Toezicht houden (toezichthouder)	27
Ondersteuning/secretarieel	26
Inspectie (Inspecteur)	22
Dienstverlening aan (publieks-) balie/receptiewerkzaamheden/ beveiligen	8
Maatschappelijke- / therapeutische hulpverlening/ integriteitsfuncties	4
Anders	21

Interviews met rijksambtenaren (kwalitatief onderzoek)

Op basis van de bereidheid tot deelname hebben wij 10 diepte-interviews uitgevoerd en één focusgroep waaraan vier overheidsambtenaren deelnamen. Bij de **diepte-interviews** vroegen we naar de beleving van het werk, hoe ze de organisatiecultuur ervaren en vooral welke morele vragen er bij hen leven, of: waarmee ze geconfronteerd worden. In de focusgroep lag de nadruk op het uitwisselen van ervaringen en ideeën.

In totaal hebben wij 14 ambtenaren van de Rijksoverheid gesproken, met uiteenlopende taken. Zeven van hen hadden een adviserende rol. Daarnaast hebben we ook gesproken met een ambtenaar die zich bezighoudt met het ontwikkelen van beleid, een evaluator, een consultant en ambtenaren van uitvoeringsorganisaties.

- Adviseur bij agentschap
- Beleidsmedewerker bij ministerie
- Adviseur bij ministerie
- Adviseur bij ministerie
- Medewerker bij ministerie
- Evaluator bij ministerie



- Consultant bij overheid
- Adviseur bij uitvoeringsorganisatie
- Adviseur/onderzoeker bij uitvoeringsorganisatie
- Organisatieadviseur bij uitvoeringsorganisatie
- Medewerker bij uitvoeringsorganisatie
- Medewerker bij uitvoeringsorganisatie
- Adviseur bij uitvoeringsorganisatie
- Adviseur bij uitvoeringorganisatie

Uitkomsten uit het kwalitatieve onderzoek geven een beeld van welk *soort* morele vragen er leeft, niet van *hoe vaak* de verschillende typen voorkomen. De interviews geven een verdiepend beeld van hoe er op sommige plekken in het Rijk en in sommige situaties wordt omgegaan met morele vragen en twijfels en hoe dit beter zou kunnen.

Leeswijzer

In hoofdstuk 4 geven wij uitleg over het analytische kader dat wij in dit rapport gebruiken. In hoofdstuk 5 beschrijven we aan de hand van dit analytische kader de morele vragen die Rijksambtenaren tegenkomen in het werk. Hoofdstuk 6 gaat in op de manier waarop zij deze vragen met anderen bespreken en in hoofdstuk 7 werken we uit hoe daar mee om wordt gegaan. In het laatste hoofdstuk (8) geven we aan wat er nodig is om het bespreken van morele vragen te bevorderen en presenteren we twee denkrichtingen op basis van de literatuur.



4 Conceptuele Duiding

4.1 Europese Code van Goed Bestuurlijk Gedrag (*European Code of Good Administrative Behaviour*)

In dit onderzoek verbinden we de ervaringen van onze respondenten aan de vijf ethische standaarden uit de Europese Code van Goed Administratief Gedrag (European Union, 2015). Deze code schrijft voor hoe ambtenaren van instellingen, organen, bureaus en agentschappen van de Europese Unie (de EU-instellingen) zich ethisch zouden moeten gedragen binnen hun functie. De Code wordt echter ook vaak als gids gebruikt, in zijn geheel overgenomen en/of uitgebreid door afzonderlijke lidstaten van de Europese Unie. Om deze reden achten wij de code ook relevant voor Nederlandse rijksambtenaren.

We leggen hieronder uit hoe de vijf ethische standaarden Dienen, Integriteit, Objectiviteit, Respect en Transparantie worden geïnterpreteerd binnen de code. Aan elke ethische standaard koppelen we een bijpassend icoon. Deze iconen gebruiken we vervolgens in de rapportage om de morele vragen en twijfels te duiden. Deze iconen visualiseren hiermee welke ethische standaarden onder druk staan tijdens de door ambtenaren geschetste situaties. Hiermee plaatsen we de morele vragen en twijfels in een analytisch kader dat helpt om tot aanbevelingen te komen.

4.1.1 Dienen van de Nederlandse staat en haar burgers



Ambtenaren moeten zich ervan bewust zijn dat de instellingen van de overheid bestaan om de belangen van de overheid en haar burgers te dienen in het verwezenlijken van de doelstellingen van opgestelde wetten. Zij behoren enkel aanbevelingen te doen en beslissingen te nemen die deze belangen dienen. Ambtenaren moeten zich naar best vermogen van hun taken kwijten en moeten ernaar streven om te allen tijde te voldoen aan de hoogst mogelijke beroepsnormen. Zij moeten daarbij rekening houden met hun positie van openbaar vertrouwen en moeten het goede voorbeeld geven aan anderen.

4.1.2 Integriteit



Ambtenaren moeten zich laten leiden door een gevoel voor fatsoen en zich te allen tijde gedragen op een manier die de strengste toets der kritiek kan doorstaan. Aan deze verplichting wordt niet volledig voldaan door zich slechts aan de wet te houden. Ambtenaren mogen geen enkele financiële of andere verplichting aangaan die hen zou kunnen beïnvloeden in de uitoefening van hun functie, met inbegrip van het in ontvangst nemen van geschenken. Ze dienen eventuele particuliere belangen met betrekking tot hun functie meteen te melden. Ambtenaren moeten stappen ondernemen om belangenconflicten en de schijn van dergelijke conflicten te voorkomen. Zij dienen snel op te treden om conflicten die ontstaan meteen op te lossen. Deze verplichting blijft van kracht na beëindiging van hun functie.

4.1.3 Objectiviteit



Ambtenaren moeten onpartijdig en onbevooroordeeld zijn, zich laten leiden door bewijs en bereid zijn om naar verschillende standpunten te luisteren. Ze moeten bereid zijn om fouten te erkennen en te corrigeren. Bij procedures waarin vergelijkende beoordelingen

worden gemaakt, moeten ambtenaren hun aanbevelingen en beslissingen nemen gebaseerd op verdienste en andere factoren die duidelijk in de wet zijn omschreven. Ambtenaren mogen niet discrimineren of toestaan dat hun professioneel gedrag wordt beïnvloed door het feit dat ze een bepaalde persoon graag mogen of niet mogen.

4.1.4 Respect voor anderen



Ambtenaren dienen elkaar en burgers met respect te behandelen. Ze moeten beleefd, behulpzaam, tijdig en coöperatief zijn. Ze moeten zich oprecht inzetten om te begrijpen wat andere bedoelen en moeten zich duidelijk uitdrukken, in gewone taal.

4.1.5 Transparantie



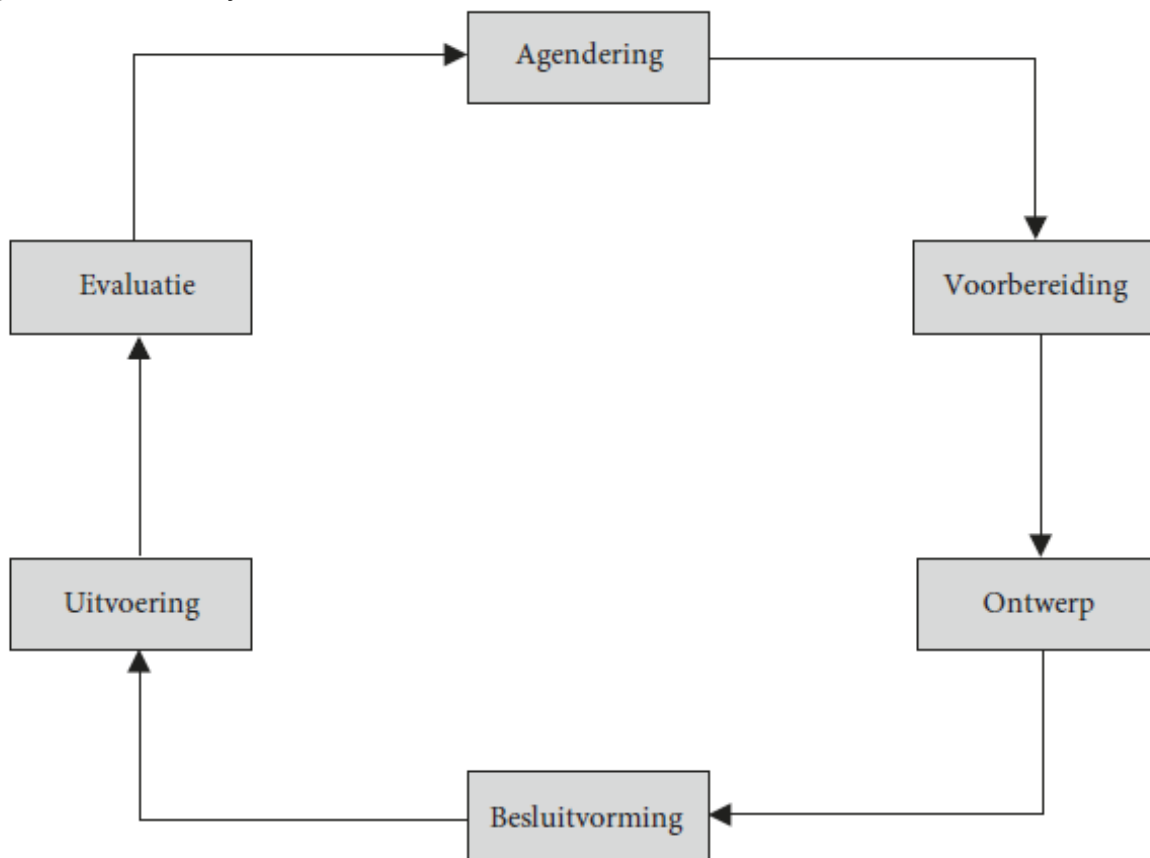
Ambtenaren dienen bereid te zijn om hun activiteiten uit te leggen en redenen te geven voor hun optreden. Ze moeten degelijke dossiers bijhouden en publiek toezicht op hun gedrag verwelkomen, ook wat de naleving van deze beginselen voor de openbare dienst betreft.

4.2 Beleidscyclus

Hierboven hebben we het ethische kader geschetst dat mogelijke twijfels van rijksambtenaren helpt duiden. Daarnaast is het van belang om in kaart te brengen waar de twijfels ontstaan. Hiervoor gebruiken we de zogenaamde beleidscyclus.

Vaak wordt er theoretisch en praktisch een scheidslijn getrokken tussen bestuur, beleid en uitvoering, bijvoorbeeld het bestuurskundig op afstand plaatsen van uitvoeringsorganisaties. Van Thiel (2020), hoogleraar bestuurskunde, zegt hierover: 'Dat suggereert dat deze taken gescheiden kunnen worden, maar niets is minder waar: beleid is een cyclus, van ontwerp tot besluitvorming, naar uitvoering en evaluatie, en dan weer terug naar ontwerp' (zie Figuur 1).

Figuur 1 - De beleidscyclus



Bron: Van Thiel 2020, p37.

Binnen deze cyclus moeten bewindspersonen, beleidsmakers en –uitvoerders regelmatig contact met elkaar te hebben over de invulling, uitvoering en gevolgen van het geformuleerde beleid. Alleen met de juiste gespreksmechanismen in alle fasen van de beleidscyclus kan beleid op de juiste manier worden aangepast en herzien. Ambtenaren kunnen in alle geledingen en actief in alle fasen van de beleidscyclus met morele dilemma's te maken krijgen. De meeste ambtenaren zijn vanuit hun functie slechts betrokken bij een of twee van de beleidscyclus fasen. Aan de hand van de beleidscyclus kunnen we de morele dilemma's die spelen bij onze respondenten dus meer contextualiseren.

5 Hebben Rijksambtenaren morele vragen en zo ja, welke?

Dit hoofdstuk geeft inzicht in welk soort morele twijfels er leven bij ambtenaren van de Rijksoverheid. Op basis van onze analyse van enquête-uitkomsten, de interviews en de focusgroep, hebben we de twijfels geclusterd in vijf thema's; de 5 O's. De vijf O's sluiten elkaar uiteraard niet uit en enige overlap is regelmatig zichtbaar. Analytisch gezien geven ze echter wel een accuraat en helder beeld.

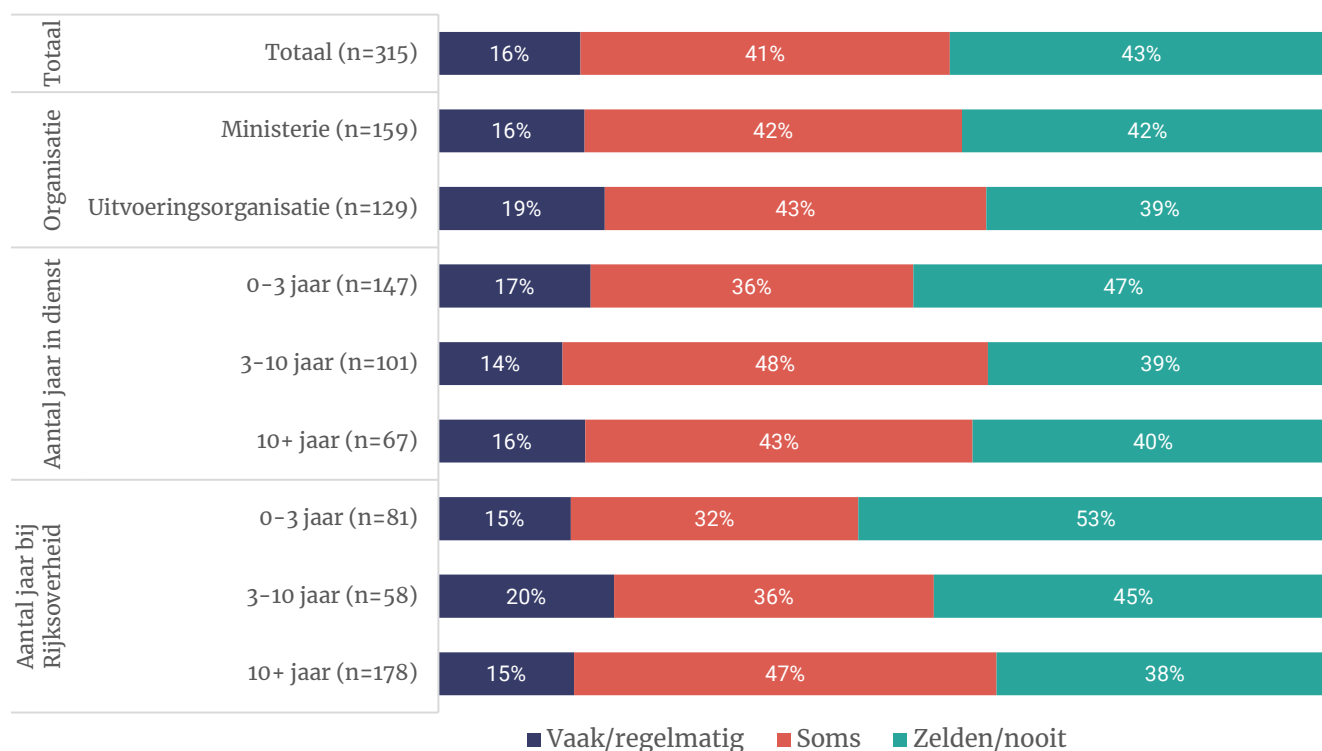
Een ruime meerderheid van twijfels of 'buikpijnen', zoals meerdere respondenten het noemen, liggen op het gebied van beleid. Hierbinnen zijn drie thema's te onderscheiden: Ondoelmatig beleid (beleid wat de publieke zaak niet dient), Ongewenst beleid en Onrechtvaardig beleid. De vierde categorie richt zich op Ondeugdelijke informatie en communicatie. De vijfde categorie gaat over de morele twijfels rondom Ongewenst gedrag van met name leidinggevendenden. Dit betreft een afwijkende categorie aangezien deze twijfels niet váák benoemd worden, maar als ze benoemd worden zijn ze meestal van zeer kwalijke aard. In dit hoofdstuk bespreken we eerst enkele uitkomsten uit de enquête en vervolgens de vijf thema's. De iconen aan de linkerzijde visualiseren welke ethische standaarden onder druk staan tijdens de door onze respondenten geschetste situaties.

5.1 Ruim helft Rijksambtenaren heeft morele vragen of twijfels

Van de ruim 300 respondenten die de vragenlijst invulden, geeft een op de zes (16%) aan vaak (2%) of regelmatig (14%) iets mee te maken waarbij zij twijfelen of ze er volledig achter staan of dit volgens hun geweten is. Nog eens 41 procent maakt dit soms mee. Ruim de helft (57%) maakt het dus (wel eens) mee.

Er zijn hierin nauwelijks verschillen tussen ambtenaren van ministeries of uitvoeringsorganisaties (Figuur 2). Wel zien we dat ambtenaren deze morele vragen vaker hebben naarmate ze langer bij de Rijksoverheid werken: van de ambtenaren die langer dan tien jaar bij het Rijk werken maakt 62 procent dit wel eens mee.

Figuur 2 - Komt het voor dat er in uw werk bij de overheid iets gebeurt of gebeurde waarbij u zich afvraagt 'sta ik hier wel achter'? Of 'Is dit wel helemaal volgens mijn geweten?' (n=315)



Noot: respondenten konden maximaal twee organisaties kiezen waarvoor zij werken; de categorieën 'zelfstandig bestuursorgaan' (n=34) en 'hoog college van staat' (n=5) waren te klein om uitsplitsingen voor te maken

5.2 De 5 O's: aanleidingen voor morele vragen

5.2.1 Ondoelmatig beleid

Een van de belangrijkste thema's die naar voren komt in ons onderzoek is de morele verontwaardiging die respondenten ervaren bij ondoelmatig beleid. Dit gaat om besluiten en beleid die niet de publieke zaak dienen, waarbij de 'bedoeling' uit het oog wordt verloren en andere belangen overheersen. Politieke druk, loyaliteit en macht vallen hierin vooral op.

Politieke druk

Respondenten zien dat onder politieke druk keuzes worden gemaakt. 'Het gaat vaak om politieke keuzes die eerder op beeldvorming zijn gericht dan op structurele oplossingen', schrijft een beleidsontwikkelaar. Veel respondenten erkennen dat politieke keuzes soms gemaakt moeten worden. 'Maar', zegt een ministerieel ambtenaar,

Ik verbaas me er altijd over dat er heel veel beslissingen op basis van gevoelens en sentimenten worden gemaakt. Zeker in zo'n politieke omgeving als dit. Druk vanuit de media en vanuit de politiek spelen een grote rol.



Morele twijfels ontstaan vervolgens vooral bij politieke keuzes die niet of averechts werken voor de burger en dus niet dienend zijn. Zo worden procedures genoemd die onder politieke druk worden aangepast terwijl het de vraag is of het de zorgvuldigheid ten goede komt. Een

andere respondent is verontwaardigd over het instellen van een taskforce door de politieke leiding waarvan iedereen in de uitvoering zegt dat het niet kan. Een ministerieel beleidsontwikkelaar geeft als voorbeeld: *‘Mijn vorige staatssecretaris was vooral bezig met het bedienen van zijn achterban in plaats van met beleid maken’*. Politieke keuzes worden vaak reactief en onder druk gemaakt volgens deze respondenten, zonder de consequenties goed te overzien. Een ambtenaar schrijft: *‘De politiek staat vaak boven de inhoud. Het maatschappelijk belang, de burgers en bedrijven zijn te veel uit beeld’*.

Loyaliteit



Meerdere respondenten worstelen daarnaast met loyaliteitskwesaties. Ze stellen hoge integriteitseisen aan zichzelf, maar lopen aan tegen de vereisten van hun functie. Respondenten weten vaak niet of hun eigen loyaliteit jegens de staatssecretaris of minister te veel de overhand krijgt. Een respondent zegt: *‘Je werkt in dienst van de bewindspersoon. Je moet zijn of haar wensen uitvoeren. Maar je bent het er niet altijd mee eens’*. Ook wordt er gesproken over ‘het uit de wind houden van de bewindspersoon’. Dit is wellicht een logisch gevolg van de politieke en maatschappelijke druk waaronder ministers en staatssecretarissen staan. Een gesprek tussen twee respondenten in een focusgroep illustreert:

Medewerker ministerie: Je werkt voor de bewindspersoon, maar die is daar neergezet door de Kamer. Wat moet je doen als blijkt dat systeem het gevolg heeft dat we onethische keuzes maken?

Medewerker uitvoeringsorganisatie: In feite klopt die route wel toch?

Medewerker ministerie: Ja, maar je eigen overtuiging wordt tegenover die van de Tweede Kamer gezet. Hoe weet je van jezelf dat je eigen ethiek oké is?

Een andere respondent zegt:

Je proeft bij veel ambtenaren dat het gaat om de bewindspersoon in het zadel houden dan om de publieke zaak dienen. Dat is in de basis al fout. Waarom ben je een overheid? Om burgers te dienen en niet andersom.

Loyaliteit resulteert zo regelmatig in morele dilemma's waarbij de ambtenaar een afweging moet maken tussen het dienen van de bewindspersoon of het volgen van het eigen morele kompas.

Machtsmisbruik

Het belang van macht boven de publieke zaak ligt dicht tegen de politieke druk en loyaliteitskwesaties aan. Sommige respondenten benoemen het echter expliciet. Uit de enquête komen termen naar voren als: ‘misbruik maken van macht’, ‘onrechtmatig handelen door management’, ‘zaken worden bekonkeld’, en ‘wiens agenda bedienen ik?’.



In een diepte-interview beschrijft een respondent hoe er door vriendjespolitiek een kandidaat die inhoudelijk gezien niet de sterkste is wordt neergezet op een hoge positie binnen het ministerie. Hij vindt dit verwerpelijk omdat de macht van de ‘kruiwagen’ prevaleert boven de inhoud. Een andere respondent is verontwaardigd over onderhandse afspraken tussen hogere ambtenaren rondom de financiering van een grote opdracht. Hij zegt: *‘Het was op zich al vreemd dat van tevoren al aangegeven werd dat ik met één opdrachtnemer moest werken. Bij mijn streven naar een scherpe offerte van die partij werd me duidelijk gemaakt dat het bedrag voor de opdracht bovenover al overeengekomen was. Dus wat het nut van een offerte dan nog is, geeft te denken. Er werd me dus indirect gevraagd niet integer te werken.’*

5.2.2 Ongewenst beleid



Morele twijfels ontstaan regelmatig als beleid niet past bij de eigen ideeën en politieke voorkeur van de ambtenaar. Respondenten zeggen zich ongemakkelijk te voelen bij het formuleren, implementeren of uitvoeren van beleid dat niet aansluit bij hun eigen overtuigingen. Deze twijfels spelen in alle fasen van de beleidscyclus. Een respondent geeft als voorbeeld dat hij niet achter beleid rondom wapenexport staat, omdat het uitvoeren ervan volgens hem zou kunnen bijdragen aan oorlog. Hij ervaart dit als een dilemma, maar kan er niets aan doen, omdat het binnen de kaders van de Europese regelgeving valt. Twee anderen schrijven:

Door politieke keuzes stel ik mezelf wel eens de vraag of we het goede doen, en of ik daar onderdeel van wil zijn.

Je moet als rijksambtenaar soms beleid ontwikkelen passend bij een maatschappelijke visie of politieke keuze die afwijkt van je eigen visie.

Een ambtenaar van een uitvoeringsinstantie heeft soms moeite om vragen van burgers te beantwoorden:

Ik moet wel eens een keuze maken tussen wat ik zelf vind en wat ik namens de overheid kan zeggen. Dit is een kwestie van het gescheiden houden van privé en werk, maar soms is die grens niet hard te trekken.



Daarnaast zijn respondenten kritisch op de uitvoerbaarheid van beleid, de strategie die wordt gekozen, of zij denken dat het beleid 'toch niet gaat werken'. 'Is dat wat gevraagd wordt wel uitvoerbaar? Zijn er geen betere oplossingen voor hetzelfde probleem', vraagt een respondent zich regelmatig af. Een ambtenaar van een uitvoeringsorganisatie schrijft:

Bij de wetgeving vraag je je wel eens af of ze wel helemaal in de realiteit staan. Het is of erg onrechtvaardig of bijna onuitvoerbaar.

Deze quote illustreert hoe het beleid op meerdere vlakken voor morele twijfels kan zorgen. Onrechtvaardigheid blijkt een belangrijk thema voor respondenten rondom beleid. De volgende paragraaf gaat hier dieper op in.

5.2.3 Onrechtvaardig beleid

Onrechtvaardig beleid komt op meerdere manieren terug in de situatieschetsen van de respondenten. Morele twijfels ontstaan wanneer burgers tussen wal en schip vallen en wanneer er discriminatie wordt vermoed achter besluiten en beleid.

De respondenten die werken tussen de beleidsvorming en uitvoeringsfase van de beleidscyclus of zelf werkzaam zijn in de uitvoering, lopen het vaakst aan tegen de onrechtvaardige consequenties van het beleid voor de burger. Met name beleid waarbij groepen mensen tussen wal en schip vallen of waardoor er veel 'schrijnende gevallen' ontstaan, wordt moeilijk gevonden.

De wetgeving aanpassen voor enkele mensen kan niet. Je hebt het gevoel ethisch klopt dit niet. Je zit met buikpijn.





Een te strenge toepassing van wet- en regelgeving ligt hier vaak aan ten grondslag volgens de respondenten. De term ‘menselijke maat’ wordt meer dan eens genoemd. Een respondent schrijft: ‘Soms lijkt wetgeving niet geschikt voor individuele kwesties. Dan worden burgers de dupe van strenge (toepassing van) regelgeving en zijn er geen mogelijkheden voor maatwerk’. De bedoeling van de wet wordt uit het oog verloren en er is weinig vrijheid om ‘naar eer en geweten’ de menselijke maat toe te passen.

We merken dat met regelgeving de overheid af en toe haar doel (de burger geven waar die recht op heeft) voorbijschiet en verzandt in restricties en uitzonderingen. Dat heeft vaak politieke achtergronden in plaats van een focus op uitvoerbaarheid en klantvriendelijkheid.



Ook valt respondenten op dat er grote verschillen kunnen zitten in hoe collega’s de regels interpreteren. De ene collega volgt de regels ‘tot op de letter’ terwijl anderen de grenzen van de wet opzoeken. Aan beide kanten ontstaat er morele verontwaardiging over het uitvoeren van het beleid door de collega.



Naast te strenge regelgeving wijzen meerdere respondenten naar te hard of onethisch geformuleerd beleid. Zo vragen respondenten zich regelmatig af of bepaald beleid wel in het beste belang is van alle burgers of dat er bepaalde (discriminerende) opvattingen over anderen aan ten grondslag liggen. Vele voorbeelden worden genoemd vanuit meerdere fasen in de beleidscyclus. Een respondent heeft het bijvoorbeeld over ‘het lijkt meer op boertje pesten’ bij het verstrekken van milieuvergunningen. Een ander vertelt over een duidelijke ‘historische bias’ in dataverzameling en besluiten. Maar ook twijfels over het categoriseren en verdacht stellen van bijvoorbeeld asielzoekers komt naar voren. Een enkeling benoemt ook interne discriminatie.

Als ik kijk naar onze afdeling. De tijd van de witte man, van de oude witte man is wel voorbij. Maar wij zijn echt nog steeds een hele witte afdeling. Mensen van kleur vanuit een andere migratieachtergrond, die zijn er echt absoluut helemaal niet. Breed heb je nog wel een enkele uitzondering hier en daar, met name Marokkaanse meiden die het goed doen. Maar verder is kleur er echt niet. Dat vind ik echt een dilemma.



Ten slotte geven met name respondenten die in de uitvoering werken aan dat hun eigen subjectiviteit een moreel struikelblok is in hun werk. Sommigen erkennen dat hun eigen gemoedstoestand op een dag bepalend kan zijn in de beslissingen die ze nemen, die dag, rondom burgerzaken. ‘Als je niet lekker in je vel zit, ben je strenger’. Dit tart het rechtvaardigheidsgevoel van respondenten en veroorzaakt, vaak pas achteraf, morele wroeging, want ‘in het moment ga je mee in de waan van de dag’.

5.2.4 **Ondeugdelijke informatie en communicatie**

Morele twijfels rondom ondeugdelijke informatie en communicatie spelen op twee verschillende vlakken onder de respondenten. Enerzijds ontstaat er twijfel en ‘buikpijn’ als ze merken dat ze zelf niet transparant kunnen/mogen zijn naar de burger toe. Anderzijds beschrijven ze morele verontwaardiging als ze bemerken dat andere ambtenaren of bewindspersonen niet transparant zijn, bewust dan wel onbewust.



Het niet kunnen uitleggen



Een aanzienlijk deel van de morele twijfels rondom informatie en communicatie worden veroorzaakt door een gebrek aan transparantie binnen de beleidscyclus. Dit gebrek aan transparantie schrijven respondenten toe aan de organisatiecultuur binnen de Rijksoverheid of binnen hun dienst of afdeling. Het wordt benoemd als een oude bestuurscultuur. Het is volgens de respondenten gebruikelijk dat beslissingen top-down worden genomen en hier weinig over wordt gecommuniceerd. Het in gesprek blijven met elkaar gedurende de hele beleidscyclus blijft vaak een utopie in plaats van de realiteit. Een ambtenaar van een uitvoeringsinstantie zegt: *‘Besluitvorming vindt achter gesloten deuren plaats. De afwegingen die hebben meegespeeld of de kennis die is gebruikt, blijft vaak onduidelijk’*. Respondenten wijzen deze cultuur niet per se als ethisch bezwaarlijk aan, maar het gevolg hiervan wel. Meerdere respondenten ervaren namelijk moeilijkheden wanneer het gaat om communicatie naar de burger. Omdat ambtenaren ofwel slecht op de hoogte worden gehouden van veranderingen in beleid, ofwel niet de inhoudelijke afwegingen kennen die ten grondslag liggen aan beleid, weten ze niet hoe ze nadelige gevolgen van beleid moeten uitleggen aan de burger. Een respondent legt uit: *‘Je wilt graag transparant zijn, maar krijgt geen transparantie van bovenaf’*. Vooral bij respondenten in de uitvoering levert dit regelmatig ‘buikpijn’ op.

Het (moeten) negeren, achterhouden, aanpassen of vernietigen van informatie



De gesloten overleg- en beslis cultuur is slechts één reden waardoor respondenten het moeilijk vinden om bepaald nadelig of controversieel beleid uit te leggen aan burgers. In sommige gevallen speelt er zich een meer bewust onethisch proces af op het gebied van informatievoorziening en communicatie. Zowel in de enquête als tijdens de interviews schetsen respondenten situaties waarbij ze werd gevraagd informatie bewust te negeren, achter te houden, aan te passen of vernietigen.

In de enquête omschrijft een ambtenaar een situatie waarbij men: *‘bewust harde data negeren en beleidsproblemen laat voortsudderen omdat het hoger MT toch wisselt na 5 jaar’*. In een interview beschrijft een andere respondent hoe er in opdracht van de minister bepaalde informatie over



nieuw beleid niet mocht worden gedeeld met het publiek. Deze informatie liet namelijk zien dat het beleid nadelige gevolgen zou hebben voor mensen met lage inkomens. De minister had juist goede sier gemaakt met het nieuwe beleid en wilde geen negatieve berichtgeving. De respondent ervoer intense woede en verontwaardiging hierover en heeft op het punt gestaan de media en oppositiepartijen in te lichten. Vanuit de overweging dat dit zijn eigen carrière aanzienlijk zou schaden, heeft hij dit niet gedaan.



Een andere respondent brengt ter sprake dat zij bij een inkooptraject de vraag kreeg om de scores van een bepaalde leverancier bij te stellen. Op die manier zijn er geen ‘problemen met de norm’ en kan met de gewenste partij in zee worden gegaan. Op het moment zelf gaat de respondent akkoord. Later begint het te wringen:

Hoe zuiver ben ik eigenlijk, dacht ik? Het wordt zo tegen je gezegd. Iedereen is al akkoord, als jij nog even een procentje doet, dan zijn we eruit. Maar ik kreeg er slapeloze nachten van.



Bewust niet transparant zijn speelt op alle niveaus en tijdens alle fasen van de beleidscyclus, zoals het laatste voorbeeld illustreert. Een minister heeft besloten een beleidsadvies welke sterk in het belang van de burger is naast zich neer te leggen. Hij wil over deze kwestie geen uitspraken doen in communicatie naar de Kamer of anderszins,

waardoor het advies en de onderliggende stukken niet verder komen dan een 'intern concept'. De respondent komt drastisch in de knel. Het is voor hem duidelijk dat je niet tegen de minister ingaat. Maar zijn eigen morele kompas creëert twijfel, verontwaardiging en desillusie.

Is 100% transparantie wenselijk

Een enkele respondent plaatst kanttekeningen bij transparantie. Alhoewel zij het belang van transparantie in het werk als rijksambtenaar erkennen, vragen ze zich hardop af tijdens de interviews of 100% transparantie wenselijk is. Een oudgediende die op vele plekken binnen de Rijksoverheid heeft gewerkt, geeft aan:

De zogenaamde achterkamertjespolitiek wordt altijd als oorzaak aangewezen. Er wordt van gezegd dat dat niet kan. Maar de echte transparantie wil men niet zien hoor. Soms is 100% transparantie helemaal niet wenselijk als het om complexe zaken gaat. De balans hiertussen vinden gaat echt om ambtelijk vakmanschap.

Een andere respondent is kritisch op het toewerken naar volledige transparantie in informatievoorziening en communicatie door middel van heel veel regels en bureaucratie. Hij zegt:

De regels worden alleen maar meer. Je kan niet meer de partij kiezen die jij het beste vindt omdat het kan lijken op partijen voortrekken en allerlei collega's van inkoop gaan zich bemoeien met je werk. En voor dat je het weet, word je als verdachte aangemerkt op allerlei zaken die je dan zogenaamd zou hebben moeten voorzien.

Het valt op dat deze mening vooral is toegedaan aan respondenten die dicht bij de fase van besluitvorming zitten in de beleidscyclus en/of hoger in de hiërarchie.

5.2.5 Ongewenst gedrag

Vanuit de enquête en de interviews komt een asynchroon beeld naar voren rondom twijfels over ongewenst gedrag. Enerzijds worden deze morele twijfels niet vaak genoemd door respondenten. Morele twijfels rondom beleidskeuzes en uitvoering worden vaker aangehaald en zijn meestal de eersten die worden besproken. Anderzijds zijn de morele twijfels rondom ongewenst gedrag die wél worden benoemd zeer ingrijpend te noemen. Het valt op dat de respondenten die deze twijfels uiten met name betrokken zijn bij voorbereiding, ontwerp en besluitvorming van beleid. Ongewenst en respectloos gedrag komt voor vanuit bewindspersonen richting ambtenaren en vanuit leidinggevenden naar medewerkers. "Je moet als medewerker heel stevig in je schoenen staan om, vooral in een gestreste politiek gevoelige omgeving, overeind te blijven."

Vernederen, pesten en aanvallen



Een aantal respondenten benoemt leidinggevenden die collega's publiekelijk aan de schandpaal nagelen tijdens teamoverleggen. Meestal gaat dit om prestaties van de betreffende collega. Een enkeling kent ook voorbeelden waarin racisme en misogynie naar voren komen. Respondenten verwoorden dit gedrag als 'bewust vernederen/ pesten/ aanvallen'. Een respondent vertelt over zijn leidinggevende:

Inhoudelijk is ze keigoed en daarom is ze ook op die plek gekomen waar ze is. In management termen is ze echter grillig, bot en scherp. Als je iets zegt wat haar niet zint, dan word je publiekelijk gecorrigeerd waar de rest van de 49 andere mensen bij zijn.

Het dilemma of je dit wel of niet moet aankaarten, levert slapeloze nachten op. Een andere respondent geeft aan dat het ‘intomen’ van haar leidinggevende moeilijk is, aangezien de collega’s niet met elkaar optrekken. Ze zegt: *‘De 1 op 1 onveiligheid sijpelt naar beneden in het team door’*. In een laatste geval heeft het pestgedrag van een staatssecretaris tot gevolg dat haar ambtenaren hun mond houden wanneer zij in het bijzijn van anderen (onjuist) worden beschuldigd van het lekken van informatie naar de media. De respondent was er zeker van was dat zij dit niet hadden gedaan. De staatssecretaris stelde zich hiërarchisch op en had al zich al vaker onaardig geuit tegenover haar medewerkers. Om een boze reactie te voorkomen koos de respondent ervoor het alleen onderling met collega’s te bespreken.

Negeren en manipuleren



Enkele respondenten wijzen op ander ongewenst gedrag van leidinggevend. Zo wordt in de enquête een aantal keer beschreven hoe leidinggevend bewust bepaalde ambtenaren negeren en anderen juist voortrekken. Een ambtenaar beschrijft zijn eigen dilemma als: *‘Het bewust passeren van expertise in de uitvoering door de ambtelijke top’*. Tijdens een interview schetst een respondent een situatie over ongewenst gedrag van een directeur. Zij neemt volgens de respondent bewust mensen op in haar team die door een reorganisatie zonder functie komen te zitten. Zij creëert hiermee een ongezonde vorm van loyaliteit en een afhankelijkheidsrelatie. Ambtenaren blijven haar steunen ondanks dat ze ook vernedert en aanvalt (zie thema hierboven). De professionele en objectieve houding van de leidinggevende komt hiermee in het geding.

Geen zorg verlenen





Ten slotte komen we schrijnende voorbeelden tegen over het niet willen verlenen van zorg door leidinggevend. Ambtenaren met fysieke en/of mentale klachten worden niet serieus genomen. Een respondent beschrijft een situatie waarbij een medewerker ervan werd beschuldigd met voorkennis van mentale klachten te hebben gesolliciteerd, terwijl hij pas klachten kreeg nadat hij was aangenomen. De leidinggevend wilden in dit geval geen zorg verlenen. *‘Daar heb ik echt buikpijn van gekregen. Het was zo mensonvriendelijk, zo hard’*, zegt een ambtenaar tijdens een interview. Deze medewerker werkte op een afdeling waar de ambtenaren de cultuur die werd neergezet door de leidinggevend als zeer slecht ervoeren. De bewuste medewerker heeft uiteindelijk suicide gepleegd. Het gedrag van de leidinggevend wordt vermeend een rol te hebben gespeeld.


5.3 Beschouwing


De voornaamste morele twijfels van onze respondenten ontstaan rondom beleidskeuzes en de resultaten van beleid voor de burger. De drie thema's ondoelmatig, ongewenst en onrechtvaardig beleid zetten vooral de ethische standaard *Dienen van de Nederlandse staat en haar burgers* onder druk. Een eerder onderzoek onder rijksambtenaren kan dit deels verklaren. Hieruit blijkt namelijk dat een meerderheid het dienen van het maatschappelijk belang benoemt als belangrijkste taak van de overheid (Ipsos, 2019, p.8). Ook wijst een ruime meerderheid dit aan als een van de belangrijkste redenen om voor de rijksoverheid te werken. Het is derhalve begrijpelijk dat de meeste morele vragen zich op dit terrein afspelen.



 Het grote belang dat respondenten aan *Objectiviteit in beleidsvorming en -uitvoering* hechten, is hier nauw aan verbonden. Respondenten plaatsen niet alleen kritische kanttekeningen bij hun eigen objectiviteit en dat van de ander vanuit dit principe. Juist ook de negatieve weerslag die subjectiviteit (in beleidsvorming en -uitvoering) kan hebben op de burger en het publieke belang wordt hiermee ter discussie gesteld.

 De ethische standaard *Integriteit* komt minder vaak onder druk te staan in beleidsvorming en -uitvoering volgens de respondenten in dit onderzoek. Daarnaast valt in ons onderzoek op dat er voor *Integriteit* hetzelfde principe geldt als voor *Objectiviteit*. *Integriteit* staat zelden als enige ethische standaard onder druk. Het gaat er bij onze respondenten voornamelijk om dat niet integer handelen direct of indirect schadelijk is voor de publieke zaak.

 Naast de twijfels over beleidsvorming en -uitvoering schetsen onze respondenten een indringend beeld over ondeugdelijke informatie en communicatie. De ethische standaard *Transparantie* is hier logischerwijs het meest in het geding. Resultaten uit het eerdergenoemde onderzoek met rijksambtenaren bevestigen dit beeld. De onderzoekers concluderen: 'Onvrede is er vooral over de informatie en communicatie binnen de organisatie' (ICTU, 2020, p.27).

 Ongewenst gedrag van leidinggevenden en/of collega's zoals pesten en een gebrek aan zorg verlenen wordt niet frequent genoemd. Dit is opvallend omdat in voorgaande onderzoeken onder ambtenaren ongewenst gedrag het meest werd genoemd als ethisch probleem op de werkvloer (De Graaf et al., 2019). Wellicht is dit het gevolg van de vraagstelling en methodiek. In het aangehaalde kwantitatieve onderzoek werd er naar 10 onderdelen gevraagd waaronder fraude, steekpenningen, belangenverstrengelingen en ongewenst gedrag. Er werd dus expliciet naar ongewenst gedrag gevraagd en dit kon anoniem worden aangevinkt. Het is te verwachten dat dergelijke problematiek niet snel zal worden gedeeld met interviewers en/of dat mensen die dergelijke problematiek ervaren zich niet opgeven voor een interview (ook in de door ons gevoerde interviews kwam het pas bij doorvragen naar boven). Hoewel ongewenst gedrag minder vaak wordt aangekaart in dit onderzoek, zijn de voorbeelden van onze respondenten die wel worden aangedragen ernstig te noemen. In overeenstemming met het onderzoek van De Graaf et al (2018) werpen ze licht op processen van intimidatie, agressie en een algehele sfeer van onveiligheid binnen enkele Rijksafdelingen.

6 Stellen ambtenaren morele vragen aan de orde, en bij wie?

In dit hoofdstuk zetten we uiteen of en welke acties ambtenaren van de rijksoverheid nemen wanneer zij een twijfel of 'buikpijngevoel' hebben. Daarbij brengen we in kaart wat de overwegingen daarbij zijn. In hoofdstuk 7 gaan we verder in op de manier hoe daarop wordt gereageerd. We beschrijven deze acties en reacties aan de hand van een aantal 'momenten van de waarheid': belangrijke keuzemomenten die bepalend zijn voor het vervolg.

Een belangrijke kanttekening is dat we ambtenaren niet hebben ondervraagd vanuit een leidinggevende rol (indien van toepassing), maar vanuit een rol waarbij zij ook technisch ondergeschikt aan zijn iemand uit een hogere functie.

Moment van de waarheid

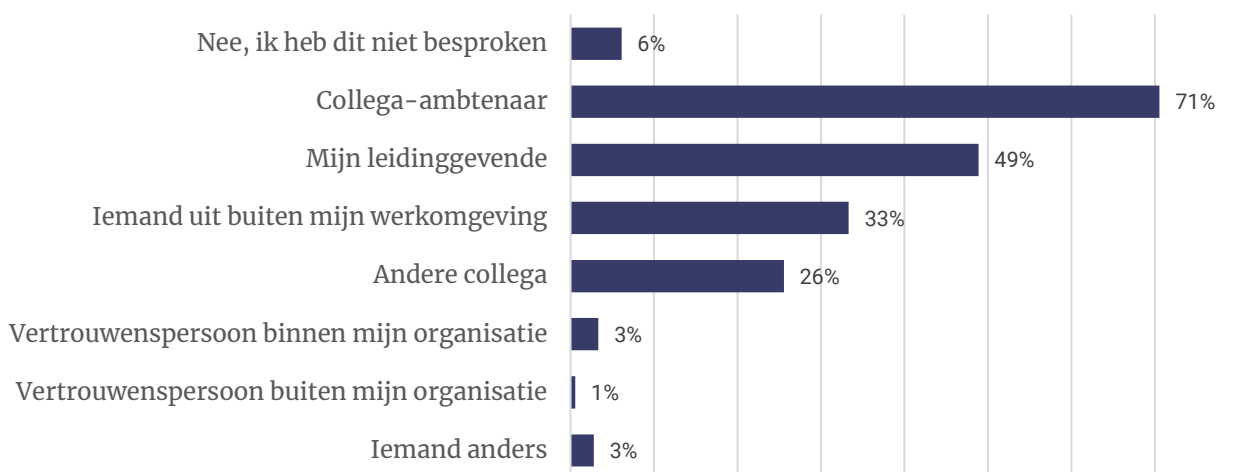
Ongeacht het type twijfel, of de plek in de beleidscyclus, volgt er voor ambtenaren een eerste 'moment van de waarheid' wanneer zij een morele vraag herkennen: ga ik dit bespreken, of doe ik dat niet? De keuze hiervoor is altijd een afweging van belangen.

6.1 Meeste ambtenaren bespreken morele vraag

Uit de enquête, maar ook uit de gesprekken, blijkt dat wanneer een ambtenaar twijfels heeft, hij veelal de mogelijkheid heeft om deze met ten minste één ander persoon te bespreken en dit veelal ook doet (Figuur 3). Slechts 6 procent houdt het helemaal voor zich.

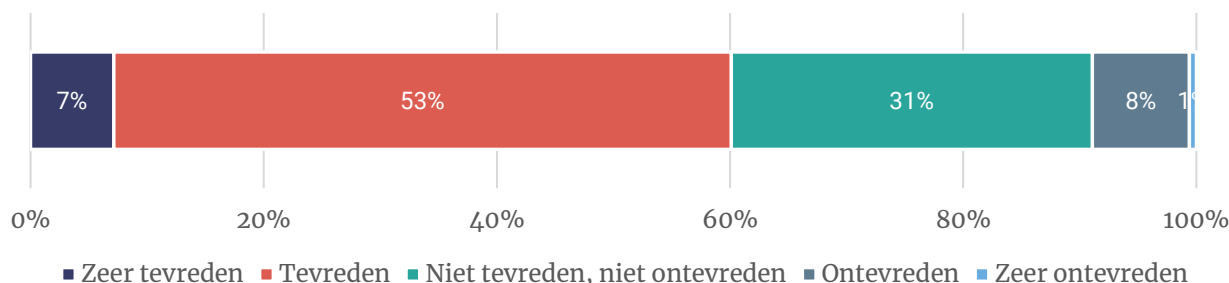
De overige 94 procent legt het aan iemand voor, het vaakst aan collega-ambtenaren (71%), maar ook wel aan een andere collega (26%), de leidinggevende (49%) of iemand buiten de werkomgeving (33%). In de diepte-interviews hoorden we dat er bijvoorbeeld met de partner thuis over wordt gesproken. Opvallend is de lage score voor 'vertrouwenspersoon': voor dit soort vragen gaat men kennelijk niet of niet zo makkelijk naar een vertrouwenspersoon.

Figuur 3 - Heeft u deze morele of ethische vraag of dit dilemma met iemand besproken en zo ja, met wie? (meerdere antwoorden mogelijk) (basis: Rijksambtenaren die vaak, regelmatig of soms morele vragen hebben; n=180)



Een meerderheid van de respondenten die de twijfel aankaarten is vervolgens ook tevreden met de manier waarop zij die twijfel met een ander hebben kunnen bespreken (Figuur 4). Eén op de tien (9%) is ontevreden.

Figuur 4 - Bent u tevreden of ontevreden over de wijze waarop u uw vraag of dilemma met anderen hebt kunnen bespreken? (basis: respondenten die hun vraag of twijfel hebben besproken; n=168)



6.2 Bespreken met collega's en leidinggevenden

Collega ambtenaren

Wanneer de keuze is gemaakt om een twijfel te delen gebeurt dat vaak eerst laagdrempelig met een persoon die dichtbij staat in de eigen fase van de beleidscyclus. Buiten de organisatie kan dat een partner zijn, binnen de organisatie is het vaak een collega-ambtenaar.

Ambtenaren geven aan hun twijfel niet met een collega-ambtenaar te bespreken om direct een verandering teweeg te brengen, maar om stoom af te blazen en frustraties over het werk te delen. Een andere manier waarop het praten met collega's wordt ingezet is het verder onderzoeken van de twijfel: ervaren mijn collega's dit ook? Delen zij mijn mening? Dit werkt vaak prettig, omdat men met collega's op een gelijkwaardig niveau kan praten.

Je hoort ook van collega's dat zij dit ook meemaken. Je steunt elkaar en vraagt veel aan elkaar.

Daarnaast kan het bespreken met collega's ingezet worden om 'er weer tegenaan te kunnen'. Een bevestigende of positieve reactie van collega's kan namelijk een tijdelijke of permanente verlichting van het 'buikpijngevoel' geven.

Dat zijn de klotegesprekken. Zeker als je zelf denkt, dit klopt niet [...] We drinken ervoor en erna een kopje koffie en praten er met collega's over.

Collega's geven niet altijd erkenning, er wordt soms ook vervelend gereageerd. Ambtenaren worden bijvoorbeeld weggezet als 'zeurpiet' of als een kritische zeikerd. Dat heeft gevolgen voor de ambtenaren (zie hoofdstuk 7).

Ik merkte dat sommige mensen er chagrijnig van gingen reageren. Ze maakten opmerkingen als 'ik werk hier al 20 jaar en ik deed het altijd al zo'.

Daar voelde ik mij vaak een beetje de zeurpiet die het over privacy had.

Een verandering in gang zetten

Moment van de waarheid

Vanuit de overtuiging dat iets niet het goede is om te doen (voor de organisatie of voor de burger), kunnen ambtenaren ervoor kiezen om hun twijfel ook bij anderen aan te kaarten. Ook dit is een belangrijk keuzemoment, deze wordt niet lichtvaardig gemaakt.

Grofweg identificeerden we twee wegen die een ambtenaar kan bewandelen wanneer hij zijn of haar vraag of twijfel aanhangig wil maken. De eerste, en meest voorkomende weg loopt via bestaande organisatiestructuur: de leidinggevende of iemand anders in de eigen organisatie die als eerste aanspreekpunt dient. Dit kan bijvoorbeeld een speciaal aangesteld persoon zijn. Deze persoon wordt net als een collega gezien als een laagdrempelig te benaderen figuur. Vanaf daar volgt een derde 'moment van de waarheid': hoe gaat de leidinggevende hier mee om? (zie hoofdstuk 7).

Bij de tweede route gaat de ambtenaar voorbij aan de leidinggevende en kaart hij of zij het probleem direct 'hogerop' aan. Deze route werd benoemd door een respondent die niet vast verbonden was aan één overheidsorganisatie, en haar contactpersonen kende. In een ander gesprek wist de respondent dat het mogelijk was om direct naar de directeur te stappen, omdat hij dit had aangegeven.

De leidinggevende

De helft van de ambtenaren uit de enquête zegt zijn vraag of twijfel met de leidinggevende te bespreken (49%). Dat betekent dat de andere helft besluit dat niet te doen. De keuze om het wel of niet te bespreken met de leidinggevende lijkt in sterke mate te maken te hebben met de sfeer die door de leidinggevende wordt neergezet. Hij kan impliciet en expliciet laten merken dat hij ontvankelijk is voor een gesprek. Indien de leidinggevende dit doet, is de kans dat de ambtenaar het bij hem of haar aankaart groter. Menigeen benoemt hoe de open, reflectieve en professionele houding van de leidinggevende zorgt voor een afdelingscultuur waar er gesproken mag worden over twijfels en dilemma's.

Mijn leidinggevende zegt: maak het maar bespreekbaar. Zij vraagt dan informeel overleg aan met de hogere laag. Dat werkt, maar mensen moeten er wel voor open staan. Mijn leidinggevende straalt het uit. Het kritisch mogen zijn, ik ben blij dat ik dat mag in mijn functie.

De teamleider kwam van de werkvloer, wist wat je tegenkwam, en was heel erg begaan met de mensen. Hij moedigde aan om te kijken wat nog kan. Waar ligt de grens die je op kunt rekken. Ook voor de menselijke maat bekend werd.

Als er sprake is van een gesloten cultuur blijven twijfels vaker onbesproken.

Soms ziet de leidinggevende de ambtenaren als slaafjes: de output moet vooral goed zijn, en ziekmelden kan niet. En bij dat soort leidinggevendens kan de hele structuur op zijn kop gaan staan maar dan gebeurt er niets.

Dat de leidinggevende een belangrijke rol speelt bij cultuur die heerst op een afdeling is eerder aangetoond in onderzoek naar integriteit bij het Rijk (Vrieling & De Groot, 2020). Hieruit bleek dat

een hoge mate van ethisch leiderschap, coaching en stimulering, samenhangt met een hoge mate van integere werkhouding onder ambtenaren. Leidinggevend en gericht op prestaties zorgden voor een lagere mate van integriteit. Hetzelfde geldt voor integriteitsdruk (onder druk gezet worden door de organisatie om niet integer te handelen): ambtenaren die minder integriteitsdruk ervaren, hebben vaker leidinggevend en duidelijk maken belang te hechten aan ethisch gedrag.

Belemmeringen bij het bespreken

Het uiten van twijfels betekent niet vanzelfsprekend dat ambtenaren zich volledig vrij voelen om dat te doen. In het online onderzoek hebben we aan respondenten gevraagd of zij bij het bespreken van hun twijfels ook wel eens belemmeringen ervaren, 15 procent gaf aan dat dit regelmatig zo was en 32 procent soms.

Wanneer ambtenaren belemmeringen voelen om dilemma's te benoemen, maar het toch doen vanuit bijvoorbeeld hun eigen principes, ontstaan er soms vervelende situaties. De ambtenaren worden in groepsverband verbaal aangevallen, weggelachen, of weggezet alsof zij er niets van snappen. Dat veroorzaakt stress en een onveilig gevoel.

Ik vond dat niet integer en durfde dat niet bij persoon in kwestie aan te kaarten. Ik heb dit formeel gemeld en daar werd lacherig op in gegaan. Toen wist ik mijn positie weer en heb ik het gelaten.

Ik word dan bestempeld als 'rare kijk erop en je hebt er geen verstand van' waarna het gesprek wordt gesloten.

6.3 Kiezen om de morele vraag niet te bespreken

Moment van de waarheid

Ambtenaren kunnen er ook voor kiezen om hun twijfel niet te bespreken. Ook dit is een weloverwogen keuze, waarbij vrijwel altijd 'zelfbehoud' de doorslaggevende factor is: zelfbehoud om niet opnieuw een negatieve ervaring te hebben, zelfbehoud om te voorkomen een negatieve ervaring op te doen en zelfbehoud om werkplezier te behouden.

Eerdere negatieve ervaring met bespreken van morele vraag

In onderzoek van De Graaf (2010), waarin redenen voor het wel of niet melden van integriteitskwesties worden onderzocht, wordt een eerdere negatieve ervaring genoemd als een van de belangrijke redenen om een integriteitskwestie niet aan de orde te brengen: men verwacht een volgende keer opnieuw een negatieve reactie van de organisatie. Ook in dit onderzoek komt dit duidelijk naar voren.

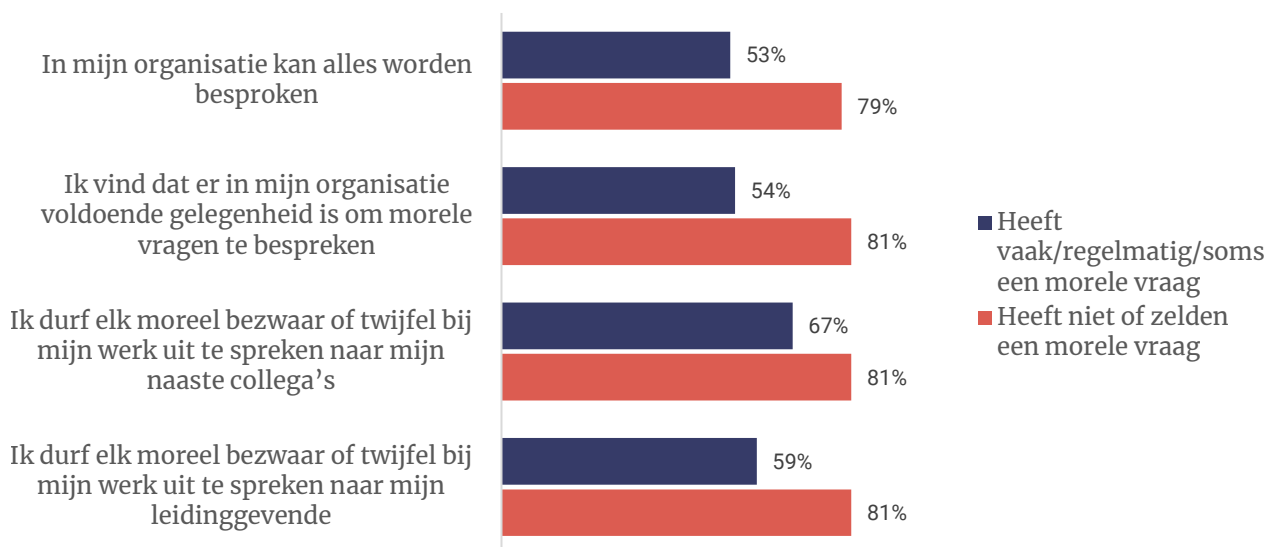
Een negatieve ervaring kan zijn, zoals besproken in paragraaf 6.1, een vervelende reactie van een collega of een leidinggevende. Dat heeft als gevolg dat een mondige ambtenaar een volgende keer toch besluit om zijn mond dicht te houden. Zij kiezen eieren voor hun geld.

In het begin maakte ik wel eens opmerkingen of haalde ik terloops iets aan tijdens vergaderingen. [...] Nu doe ik het veel minder.

Waarom zou ik het doen? Als het voor mezelf geen voordeel heeft maar wel de positie in de team lastig maakt..

Het effect van negatieve ervaringen op het bespreekbaar maken van twijfels is ook terug te zien in de indicatieve enquête (figuur 5). Ambtenaren die nooit of zelden twijfels hebben zijn zeer positief over de mate waarin er in hun organisatie over gesproken kan worden. Ambtenaren die wel eens een twijfel hebben (en hem waarschijnlijk hebben geuit, slechts 6 procent deed dit niet) zijn hier duidelijk minder positief over. Zo zegt 81% van de ambtenaren zonder twijfels elk bezwaar uit te durven spreken naar de leidinggevende (in het geval zij die zouden hebben), tegenover 59 procent van de ambtenaren die wel eens morele bezwaren hebben.

Figuur 5 - Antwoorden op stellingen, % mee eens, uitgesplitst naar het wel of niet hebben van morele vragen.



Anticiperen

In sommige gevallen hebben ambtenaren nog geen eerdere negatieve ervaring, maar anticiperen zij op de reactie die ze gaan krijgen. Dit zagen we met name wanneer de leidinggevende respectloos gedrag vertoont richting anderen (dus het vernederen, aanvallen of kleineren van ambtenaren). Dit leidt tot een dilemma: moreel gezien vinden de ambtenaren dit verwerpelijk gedrag. Maar de consequentie van dit aanklaarten lijkt op voorhand al duidelijk: zelf gepest en/of aangevallen worden.

Er wordt ook geanticipeerd op het behoud van de carrière. Een respondent voelt aan dat het aanklaarten van zijn twijfel nadelige gevolgen kan hebben voor zijn loopbaan.

Zij bepaalt wat er in mijn beoordelingsgesprekken gebeurt, in de evaluatie van de opdracht. Ik kan me niet veroorloven om daar vervelende dingen in terug te zien. De dingen die ik met haar bespreek die komen ook bij mijn manager waar ik nog op de payroll sta. Mijn manoeuvreerruimte is er niet echt om er iets van te zeggen.

Ik wil mezelf beschermen en mijn werk met plezier kunnen doen. Ik kan de verandering niet alleen in gang zetten. Als je ertegenin gaat heb je er last van.

Werkervaring

Uit de enquête blijkt geen duidelijk verband tussen het aantal jaar in dienst bij de Rijksoverheid en de mate waarin men belemmeringen ervaart bij het bespreekbaar maken van een morele vraag. In de gesprekken horen we dan ook beide kanten. De ene respondent ziet het als een kans om als nieuweling de kritische vragen te stellen, een ander vindt juist dat hij nog meer ervaring moet opdoen, en voelt nu de vrijheid niet om morele twijfels terug te geven.

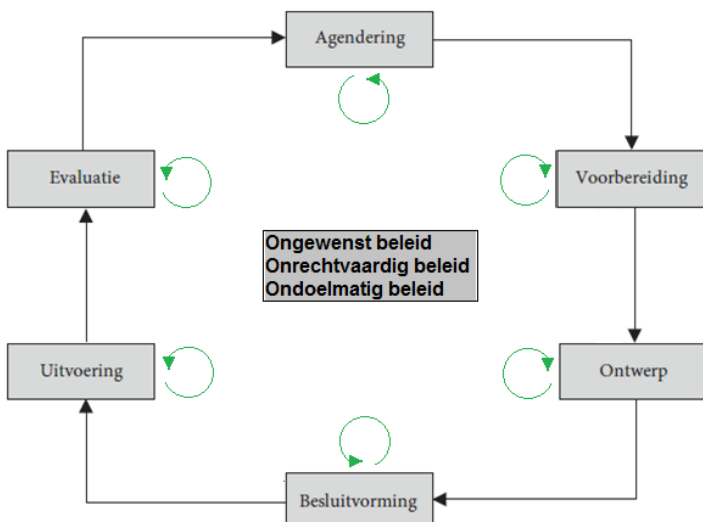
Ik kijk dan naar de mensen die langer in het MT zitten. Bij een daarvan loopt het contract al bijna af en ik zit er nog maar net. Maar ik denk dit zijn eigenlijk de dingen die niet kunnen, maar om het meteen zo terug te geven, die ruimte voel ik niet.

Sommige ambtenaren die al langer voor het Rijk werken stuiten vaker op morele twijfels en voelen zich zeker genoeg het aan te kaarten. Een respondent zegt bijvoorbeeld: 'Ik zit gewoon aan het einde van mijn carrière. Het zal mij een worst wezen. Ik wil wel graag dat er iets mee gedaan wordt.' Een andere oudgediende berust erin dat het ter discussie stellen niet het gewenste effect heeft en kiest ervoor soms zijn mond te houden: '.. ik leerde gaandeweg dat het niet handig is als het allemaal dilemma's rond mijn persoon creëert. Ik wil ook met een lach op mijn gezicht kunnen werken. Dat is heel belangrijk'.

6.4 Beschouwing

De keuze om een morele vraag wel of niet te bespreken hangt in grote mate af van de cultuur en de inschatting die de respondent daarover maakt: levert het mij iets op (naast het algemene belang), of gaat het mij iets kosten? We zien dat veel ambtenaren ervoor kiezen om het te bespreken, maar dat ze met de overweging bewust bezig zijn. Daarnaast bespreken ambtenaren hun morele vraag vaak eerst binnen hun eigen organisatieonderdeel. In de cyclus van beleid kan dat als volgt gevisualiseerd worden (groene peilen): Er wordt een interne 'loop' gemaakt waarbij er hardop aan keuzes wordt getwijfeld, maar het wordt (nog) niet doorgezet naar andere lagen waar men bezig is met het vormgeven of uitvoeren van beleid.

Figuur 6 - Visualisatie bespreken van morele vragen in de beleidscyclus



7 Wat gebeurt er nadat de morele vragen zijn benoemd?

In hoofdstuk 6 hebben we gezien dat het gros deel van de ambtenaren het gevoel heeft zijn vraag te kunnen bespreken; dat bleek zowel uit de enquête als uit de interviews. De leidinggevende als eerste aanspreekpunt had daarin een belangrijke rol. In dit hoofdstuk gaan we verder op wat er gebeurt nadat een ambtenaar een morele vraag heeft benoemd. Wordt daar een vervolg aan gegeven en zo ja, op welke manier?

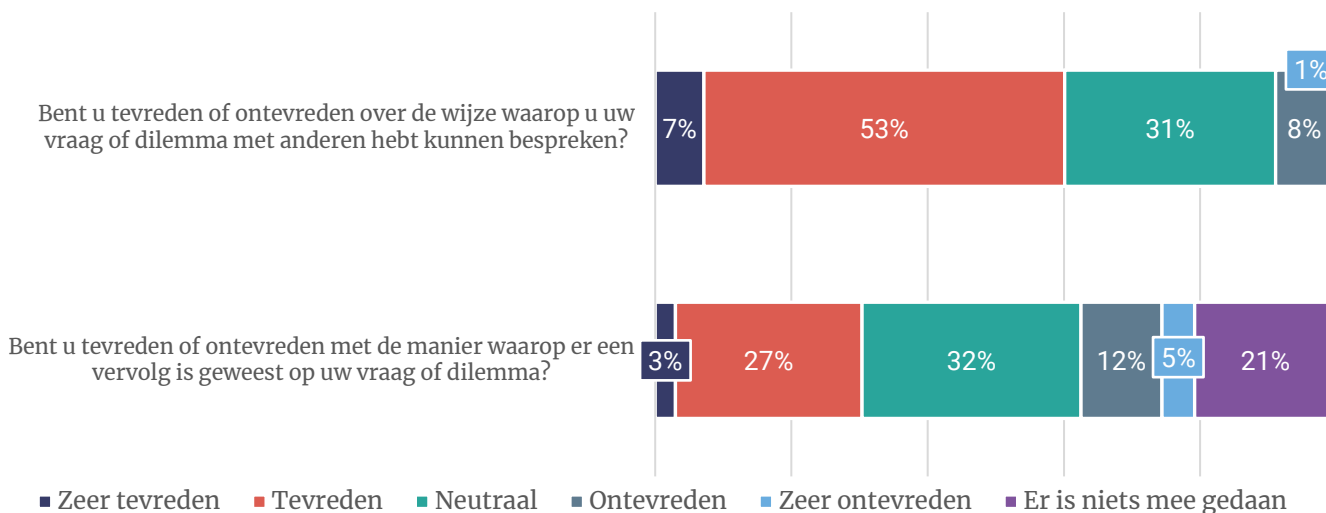
Moment van de waarheid

Het volgende 'moment van de waarheid', ligt veelal niet in de handen van de ambtenaar, maar bij de persoon hoger in de hiërarchie. Wordt zijn twijfel opgepakt, en zo ja, op welke manier?

7.1 Tevredenheid met het vervolg

Als respondenten hun twijfels hebben gedeeld met anderen zijn ze overwegend tevreden over de manier waarop ze dit hebben kunnen bespreken (9% is ontevreden, de rest tevreden of neutraal). Daarna lopen de ervaringen uiteen: de manier waarop er vervolgens iets met de twijfel wordt gedaan verschilt sterk. Over het algemeen zijn de ambtenaren minder positief over het vervolg dat zij krijgen op het aan de orde brengen van hun twijfels. Drie op de tien zijn tevreden (tegenover zes op de tien over het bespreken), een derde oordeelt neutraal, één op zes is ontevreden en bij één op vijf werd er niets gedaan nadat hij of zij de vraag had aangekaart (figuur 7).

Figuur 7 - Bent u tevreden of ontevreden 1) over de wijze waarop u uw vraag of dilemma met anderen hebt kunnen bespreken? 2) met de manier waarop er een vervolg is geweest op uw vraag of dilemma? (basis: respondenten die hun twijfel hebben besproken, n=168)



Noot: 'er is niets mee gedaan' was alleen een antwoordmogelijkheid bij de vraag over het vervolg.

7.2 Reactie van de leidinggevende

Gehoord en gesteund voelen

Over het algemeen lijkt te gelden: als de respondent zich vrij genoeg voelt om het te bespreken met de leidinggevende, reageert de leidinggevende vaak ook positief. Een positieve reactie van de leidinggevende wordt door respondenten onder andere uitgelegd als gehoord en serieus genomen voelen.

Hij was heel aardig en hij luisterde serieus. Maar hij was ook trots op het product en daar wilde hij denk ik niet aan tornen. Hij heeft nooit echt een terugkoppeling gegeven op wat hij er dan van vond, maar hij heeft het wel aangehoord.

De leidinggevende als doorgeefluik

De leidinggevende fungeert vervolgens als ‘doorgeefluik’ naar de hogere regionen. Afhankelijk van de positie kan de leidinggevende het doorspelen naar een volgende bestuurslaag of naar de staatssecretaris of minister. De leidinggevende kan vertrouwen geven aan de ambtenaar om de vraag aanhangig te maken, of ervoor kiezen om het samen op te pakken.

Ik heb zelf een voorstel gedaan voor hoe we het onderwerp beter aan kunnen pakken in de organisatie. Daar is positief op gereageerd door mijn leidinggevende en ik heb nu vervolgesprekken met anderen om te kijken of we er meer mee kunnen en hoe dan.

Ik vond bij mijn leidinggevende een open oor, hij heeft mij aangemoedigd bewijs te verzamelen. Wij gaan nu samen de discussie aan in de lijn en extern.

Dit is het moment waarop een morele vraag vaak de eigen beleidsfase uit gaat, en ‘teruggegeven’ wordt aan de vorige. In plaats van het voortzetten van de cyclus, is dit een moment waarop er een stap terug wordt gedaan.

‘Het is nu eenmaal zo’

Er zijn ook situaties waarin de leidinggevende de morele vraag uit de weg gaat en zegt het niet ‘naar boven’ te kunnen of willen doorgeven; Dit is een moment waarop het gesprek vaak eindigt. Hierbij zit ook een gevoel van machteloosheid bij de leidinggevende: regelmatig wordt de politiek aangehaald als dominante entiteit over het beleid. Het credo ‘het is nu eenmaal zo’ overheerst, soms óók wanneer de leidinggevende de mening van de ambtenaar deelt.

Mijn leidinggevende heeft daarop letterlijk geantwoord het zelf niet te zien zitten om zo te werken, maar dat het hem ook wordt opgedragen en dat we het moeten accepteren. Dit is het werk.

Ik probeer te sparren met het afdelingshoofd. Die zegt dat hij het ook mee eens is maar dat we het gewoon zo moeten doen. Het blijft dan wel in mijn hoofd zitten en ik maak dan gewoon de klus af.

Meerdere leidinggevenen waarover de respondenten hebben gesproken, hebben zelf ook al negatieve ervaringen gehad met het ‘aanvechten’ van (beleid)keuzes. Hij of zij kan vooraf al denken dat het niet zinvol is om het te proberen, of hij wil de ambtenaar in bescherming nemen.

Ik heb dus toen letterlijk gezegd: Ik ga bellen en ik ga dit doorvertellen. Maar mijn manager zei: Doe maar niet, dat zou het einde van je carrière kunnen zijn.

7.3 Terugkoppeling

Moment van de waarheid

Het volgende 'moment van de waarheid' is het wel of niet krijgen van een terugkoppeling of een werkelijke aanpassing in het beleid.

Een aantal respondenten heeft een positieve afloop van het aankaarten van een twijfel meegemaakt. Een respondent heeft in haar eentje een twijfel direct bij een hogere ambtenaar aangekaart, waarna er een verandering in de organisatiestructuur is doorgevoerd. Er werd positief gereageerd, en er was urgentie. Anderen hebben samen met collega's en leidinggevendenden een morele vraag aanhangig gemaakt, met als gevolg dat zij meer ruimte hebben gekregen in de manier waarop zij hun beroep mogen uitoefenen.

Maar het lukt niet altijd. Een opgebrachte vraag moet vaak langs vele organisatielagen waarna het ergens blijft hangen in de schakel. Ook wanneer ambtenaren dicht tegen de minister aanzitten kunnen ze tegen een dichte deur aanlopen. In de grote 'overheid' zijn ambtenaren zich ervan bewust dat niet elke vraag kan leiden tot een verandering in de organisatie. Toch wordt het gewaardeerd als er een terugkoppeling wordt gegeven uit het hogere management, ook al wordt de twijfel verder niet opgepakt. Regelmatig geven ambtenaren aan dat die terugkoppeling ontbreekt.

Medewerker uitvoeringsorganisatie: Als het nodig is wordt het ook wel doorgespeeld naar het ministerie. Maar je hoort er zo weinig van. Het is op zich positief.

Interviewer: Hoe zou jij dat anders willen zien?

Medewerker uitvoeringsorganisatie: Meer informatie. Wat er precies mee wordt gedaan dat is onduidelijk.

Bij één respondent is er onlangs een nieuwe werkwijze ingevoerd die speciaal is ingericht om dit proces korter te maken. Een speciaal team houdt zich bezig met het verzamelen en clusteren van twijfels van ambtenaren, en dit team heeft een mandaat. Dat werkt erg prettig:

Je krijgt redelijk snel een terugkoppeling, en je krijgt een antwoord. Je kunt je eigen advies meegeven. Ik heb het idee dat mijn eigen idee meegenomen wordt, tot nu zijn er geen beslissingen genomen waar ik me niet in kon vinden.

Moment van de waarheid

Wat voor gevolgen heeft het wel of niet krijgen van een terugkoppeling voor een ambtenaar?

Het ontbreken van een vervolg of terugkoppeling wordt niet altijd als problematisch gezien. Een ambtenaar aanvaardde dat er grenzen zijn aan wat er mogelijk is in het grote systeem, en berustte daarin.

Op een gegeven moment neem je je verlies als iets niet landt. Dan is er nog ander werk en dan ga je gewoon andere dingen doen, die ook van belang zijn en dan, ja, je laat het achter je. Je kunt natuurlijk vanuit je ambtelijke professionaliteit lang niet altijd gelijk krijgen.

Voor anderen heeft het blijven aanhouden van de 'buikpijn' wel gevolgen. Meerdere respondenten geven aan dat het onopgelost probleem resulteert in een cultuur van klagen met elkaar over het werk.

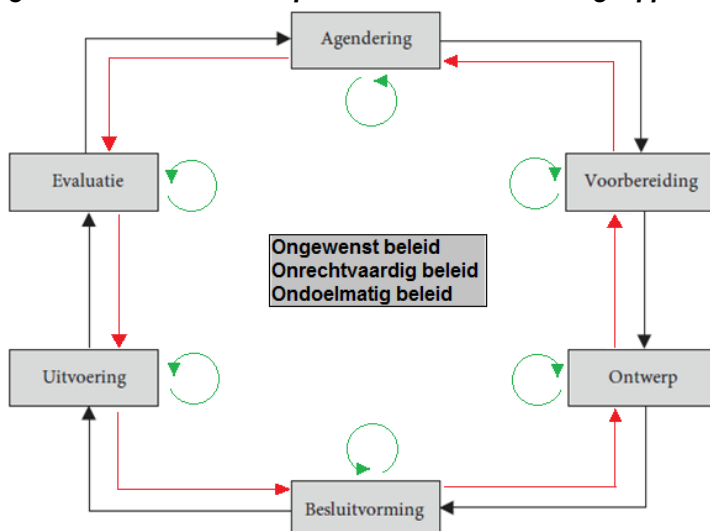
De meeste mensen worden cynisch en gaan er maar een grap van maken. Wat had je dan gedacht? Die lui roepen soms maar wat. Ik probeer dat niet te doen is, het is niet mijn aard maar als je dit soort dingen meemaakt, ga je dat bijna wel zo denken.

7.4 Beschouwing

Het blijkt lastig om het gesprek over de morele vragen – nadat de kwestie is aangekaart – in leven te houden. Uit de enquête blijkt dat ambtenaren met morele vragen overwegend tevreden zijn over of en hoe ze dit kunnen melden, maar veel minder tevreden over de terugkoppeling. Ambtenaren begrijpen (of accepteren) dat ze niet altijd de verandering teweeg kunnen brengen die er idealiter – in hun ogen – zou moeten komen. Maar het uitblijven van een bevredigend vervolg leidt tot frustratie, berusting of afhaakgedrag.

Wanneer de morele vraag wel verder wordt opgepakt gaat deze vaak de eigen beleidsfase uit: eerder gemaakte keuzes worden bevraagd bij een hogere ambtenaar, en (mogelijk) teruggelegd bij de voorgaande beleidsfase (is dit wel de goede keuze?). Daarmee constateren we dat, uitgaande van de beleidscyclus, de ethische dialoog rondom beleid een beweging tegen de klok in volgt. In de gesprekken die zijn gevoerd zien we vooral de beweging volgens de rode lijn: er wordt één stap terug gemaakt, daarna blijft het hangen, en er ontbreekt regelmatig een terugkoppeling (zie rode pijlen in figuur 8).

Figuur 8 - Visualisatie bespreekbaar maken en 'terugkoppelen' van beleidskeuzes in de beleidscyclus



8 Wat geven ambtenaren aan nodig te hebben om morele vragen te uiten?

In de vorige hoofdstukken bespraken we welke twijfels er leven bij de ondervraagde ambtenaren en welke stappen zij vervolgens ondernemen. In de gesprekken zijn daarnaast een aantal overkoepelende randvoorwaarden genoemd voor het bespreekbaar maken de revue gepasseerd. In dit hoofdstuk bespreken we die.

8.1 Ontvankelijke cultuur in de gehele organisatie

We constateerden (in hoofdstuk 6 en 7) dat een open, ontvankelijke sfeer binnen de afdeling of organisatie, met name door de leidinggevende, in grote mate bepaalt of een medewerker ervoor kiest om zijn morele vraag bespreekbaar te maken. Maar, het creëren van die sfeer begint volgens meerdere respondenten helemaal bovenin, bij de minister of staatssecretaris, en vindt zo zijn weg naar alle organisatielagen daaronder.

Ik heb nu wel goede ervaringen met de nieuwe secretaris-generaal. Dat is iemand die heel erg de hand uitsteekt. Dat helpt wel, dan verandert de sfeer. Mensen voelen zich meer gehoord, en er ontstaat meer openheid.

Een andere respondent ervoer weinig afstand tussen hem en zijn directeur-generaal. Je kon met hem lunchen, en alle lagen van de organisatie waren welkom. Hij vertelde zo veel als kon over wat er speelde. Ook hier had de openheid die de directeur uitstraalde een positief gevolg voor de hele organisatie.

Die openheid van de directeur-generaal, die zag je terug in de directeur en die zag je gewoon terug in de hele organisatie.'

De respondenten merken de verschillen in leiderschap op. Ze zien dat personen aan de top verschillend bereid zijn in het meenemen van meningen van anderen. Sommige staatssecretarissen en ministers zien hun ambtenaren als hun ogen en oren en willen graag in gesprek. Anderen weigeren juist contact te hebben en/of ideeën te horen van ambtenaren van bijvoorbeeld uitvoeringsorganisaties. Ook zijn ze weinig reflectief en staan niet open voor correcties. Respondenten vragen zich hierdoor af in welke mate een minister of staatssecretaris nog genuanceerd en bewijs gedreven beslissingen kan maken.

Een aantal respondenten geeft ook een verklaring voor de niet-ontvankelijke cultuur bij de top. Zij zien dat er sprake is van hang naar prestige, ego's, en dat de blik daardoor beperkt blijft tot eigen gewin. Sommige ambtenaren hebben veel oog voor de reputatie van de bestuurlijk verantwoordelijke en zijn bang deze reputatie te schaden.

Ik merkte het prestige wat er hoort bij het invoeren van nieuwe wet- en regelgeving en dat dat prestige dus belangrijker is dan de waarde van de wet- en regelgeving voor de burger in de uitvoeringsorganisatie.

Bewust en op een menselijke reflex denk je 'Ik ga mijn paardje indekken. Voordat je het weet ben ik degene die op het 8 uur journaal verschijnt, die het zogenaamd allemaal niet begrepen heeft.

8.2 Een formele en/of informele plek voor ethiek in de organisatie

In enkele gesprekken is er gesproken over de manier waarop ethiek een plek moet hebben binnen de organisatie. We zien zowel voor- en tegenstanders voor een formele als informele plek. Bij de afdeling van één respondent wordt ethiek vanaf dag 1 expliciet benoemd, in een cursus ethiek. Ook in terugkoppelingen van zijn Management Team worden de woorden 'moreel' en 'ethisch' in de mond genomen. Dit had bij deze respondent als gevolg dat ethiek ook impliciet een rol ging spelen bij zijn besluitvorming.

Het is een vliegwiel. In hoeverre je er impliciet en expliciet mee bezig bent. Als het vertrouwen wordt gegeven, dan herken je sneller een situatie en ben je eerder geneigd om er gevolg aan te geven. Dat versterkt elkaar, en kun je elkaar erop aanspreken.

Een ander zou graag een formeel aangesteld persoon zien, waarmee je kunt sparren en die een advies kan geven over een morele vraag:

Als dat je het aan zo iemand kan voorleggen en dat die dan vanuit verschillende invalshoeken daar dan uiteindelijk een zegje in kan doen.

Opvallend is dat de vertrouwenspersoon hier (nu) niet de juiste persoon voor blijkt te zijn, uit de enquête bleek dat de vertrouwenspersoon vrijwel nooit wordt geraadpleegd voor het bespreken van een morele vraag (zie figuur 3). Op de afdeling van één respondent was er zo'n speciale functie. Bij deze persoon kon hij direct terecht als hij twijfels had over het beleid. Hij vond het prettig werken, omdat er snel opvolging kwam.

Een andere respondent pleit er juist voor om ethiek niet te veel te formaliseren, dat zou averechtse effecten kunnen hebben op het open gesprek:

Als je het te veel formaliseert, dan wordt het juist niet meer transparant. Het gaat over vertrouwen dat partijen in elkaar hebben. Als je regels vastlegt dan dwing je partijen om een bepaalde keuze te maken die ze niet vanuit hun eigen overtuiging maken. En dan zoeken ze manieren om die keuze niet te maken.

8.3 Vaardigheden om feedback te geven en ontvangen

Naast een open en veilige sfeer benoemen enkele respondenten dat zij meer vaardigheden willen verwerven om elkaar aan te spreken en om aangesproken te worden; Met andere woorden: om elkaar feedback te geven. Hoewel elkaar feedback geven niet altijd verband houdt met het bespreken van morele vraagstukken, draagt het wel bij aan een prettige relatie tussen de medewerker en de leidinggevenden. Respondenten zien dat leidinggevenden het ongemakkelijk vinden om de hun medewerkers aan te spreken, en andersom durven ambtenaren dat ook niet altijd bij elkaar te doen. Zo zegt een respondent over haar organisatieonderdeel:

We hebben allemaal moeite om eigen zwakke plekken te zien. We willen een cultuur creëren waarbij iedereen elkaar feedback geeft, dat het de normaalste zaak van de wereld is. Maar als ik kijk naar mezelf dan denk ik: ik durf dat niet, want zo meteen vindt iemand me niet aardig of dat dat later... in de relatie dingen doet.

8.4 Andere barrières

In de gesprekken hebben we nog andere uiteenlopende redenen gehoord die het effectief aankaarten of behandelen van morele twijfels in de weg staan. In deze paragraaf gaan we hier kort op in.

- Mensen die lang in hun functie zitten zijn soms minder ontvankelijk voor veranderingen
De mensen die al 20 of 30 jaar hetzelfde werk doen en dat je als nieuweling op dingen gaat wijzen. Dat vinden ze niet alleen maar niet collegiaal, maar ook niet wenselijk.
- Het snelle verloop bij mensen in topfuncties zorgt voor verlies van kennis
Omdat het gaat om topambtenaren die mee schuiven met ministers en dergelijke betekent dat er veel kennis steeds wegstroomt. En ja, dan moet je het dus iedere keer opnieuw gaan uitleggen.
- In organisaties met veel lagen ontbreekt eigenaarschap
En het heeft te maken met hiërarchie. Wij zeggen ook: 'ja wij hebben ons stukje aangeleverd en zij gaan verder'.

9 Discussie

In de voorgaande hoofdstukken hebben we de vijf onderzoeksvragen beantwoord op basis van deskresearch, een enquête, diepte-interviews en een focusgroep. In dit hoofdstuk vatten we deze bevindingen eerst kort samen. Daarna bespreken we twee mogelijke denkrichtingen voor het programma Dialoog en Ethiek.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de grootste morele twijfels van ambtenaren ontstaan rondom beleidskeuzes en de resultaten van beleid voor de burger, namelijk ondoelmatig, ongewenst en onrechtvaardig beleid. Wanneer we dit naast de Europese Code leggen, blijkt vooral de ethische standaard ‘Dienen van de Nederlandse staat en haar burgers’ onder druk te staan. Het grote belang wat ambtenaren aan ‘Objectiviteit’ in beleidsvorming en -uitvoering hechten, is hier nauw aan verbonden. Rijksambtenaren uiten hun morele twijfel vaak, het vaakst bij collega-ambtenaren en de leidinggevende. Tevredenheid over het bespreekbaar maken hangt af van het vinden van een ‘luisterend oor’, een positieve reactie van de leidinggevende, het geloof dat er echt naar de vraag wordt gekeken en het krijgen van een terugkoppeling. Over het algemeen zien we dat het bespreekbaar maken wel mogelijk is, maar dat dat niet direct betekent dat er vervolg aan wordt gegeven. Ten slotte geven ambtenaren in dit onderzoek aan behoefte te hebben aan een ontvankelijke cultuur voor morele vragen, vaardigheden om feedback te geven en ontvangen, en het zowel op een formele als informele manier kunnen bespreken van morele vraagstukken.

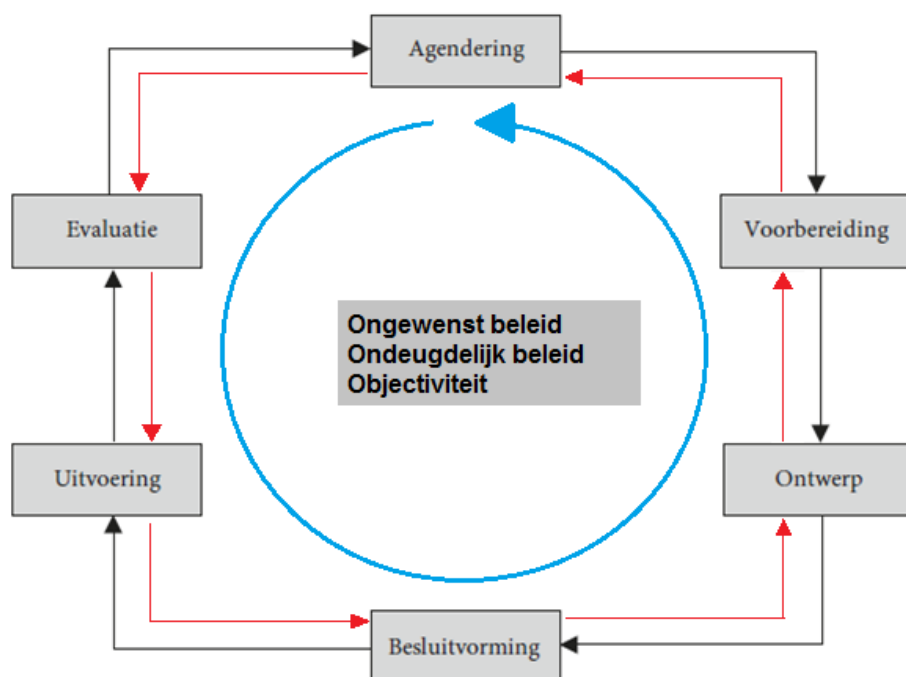
Hoe zijn deze resultaten te duiden? En wat kunnen ze betekenen voor het Programma Dialoog en Ethiek?

Ethische loop en ‘momenten van de waarheid’

De meeste morele twijfels liggen op het gebied van beleidskeuzes. Ze komen echter niet alleen voor bij ambtenaren die zich in de eerste fase van de beleidscyclus bevinden; voorbereiding, ontwerp en besluitvorming, zoals wellicht wordt verwacht. In alle fasen van de cyclus, van ontwikkeling tot uitvoering, komen ambtenaren situaties tegen waarbij zij denken: is dit wel het goede om te doen? En vooral: dient dit beleid wel de burgers, en alle burgers?

De ‘momenten van de waarheid’ rondom het bespreekbaar maken van deze vragen bevinden zich dus ook in deze beleidscyclus. De beleidscyclus kent een beweging met de klok mee: een proces van stappen doorlopen, waarbij na ‘evaluatie’ een moment volgt waarop nieuwe keuzes gemaakt kunnen worden. Uit de analyse in hoofdstuk 6 en 7 blijkt dat met het bespreekbaar maken van een morele vraag het tegenovergestelde gebeurt: eerder gemaakte keuzes worden bevraagd bij een leidinggevende of hogere ambtenaar, en (mogelijk) teruggelegd bij de voorgaande fase. Daarmee constateren we dat de ethische dialoog rondom beleid een beweging tegen de klok in volgt (Figuur 9, rode lijn).

Figuur 9 - Visualisatie ethische loop in de beleidscyclus



Onze bevindingen laten echter ook zien dat als er al één stap terug wordt gezet, de vloeiende beweging naar een volgende stap terug vaak niet wordt gerealiseerd.

Om dit op te lossen achten wij het belangrijk om de focus te leggen op de ‘momenten van de waarheid’ die in dit rapport zijn beschreven. Ze verdienen de aandacht in het (her) uitvinden van het beleggen van ethiek binnen de Rijksoverheid omdat ze cruciaal blijken in het streven om als ambtenaar (en dus als overheid) het goede te doen. Als ambtenaren en hun leidinggevenden een manier weten te vinden de ‘momenten van de waarheid’ tijdig te herkennen, te benoemen en er adequaat op in te gaan, zal er vaker sprake zijn van een vloeiende, continue ‘ethische loop’ (de blauwe lijn in figuur 9) waardoor deze momenten van de waarheid geen plek meer behoeven.

Deze ‘ethische loop’ zal niet zorgen dat de ethische standaarden niet meer onder druk komen te staan. Ambtenaren zullen beleidskeuzes zullen als ondoelmatig, ongewenst en/of onrechtvaardig blijven ervaren. Het aankaarten en bespreken (met een bevredigend vervolg) kan hier echter wel mee worden bevorderd.

Ethisch leiderschap

Een tweede belangrijk thema dat uit het onderzoek naar voren komt is *de invloed van de leidinggevende* (op alle niveaus). Deze blijkt van zeer groot belang voor het succes van de ethische loop. Met name de houding van de minister of staatssecretaris beïnvloedt volgens de respondenten de (al dan niet) ontvankelijke sfeer in alle organisatielagen daaronder. Dit fenomeen is in eerder onderzoek (Heres 2016) benoemd als het concept ‘ethisch leiderschap’.

Wat is ethisch leiderschap?

Ethisch leiderschap betreft het karakter, de besluitvorming en het gedrag dat een leider laat zien om anderen te stimuleren besluiten te maken en gedrag te vertonen dat in overeenstemming is met de morele waarden en normen die relevant zijn in de bredere sociale context waarin men opereert (Heres, 2014).

Ethisch leiderschap bevordert het moreel bewustzijn van ambtenaren en de kwaliteit van hun morele oordelen en beslissingen. Wanneer direct leidinggevend en topambtenaren ethisch leiderschap tonen, zijn ambtenaren beter in staat de morele dimensie van beslissingen te herkennen en een afgewogen beslissing te maken. Overeenkomstig vertonen ambtenaren ook meer integer gedrag, zijn minder bang voor represailles en eerder geneigd om zich uit te spreken wanneer ze al eerder op mogelijke morele dilemma's worden gewezen en op de manier waarop ze hiermee om kunnen gaan. Fysieke nabijheid van hogere ambtenaren vergroot volgens Heres (2016) de kans dat zij als moreel voorbeeld worden gezien. De situaties die de ambtenaren in dit onderzoek schetsen bevestigen de theorie over ethisch leiderschap veelal. De dialoog over ethiek binnen de Rijksoverheid dient volgens ons dan ook op alle niveaus en in alle beleidsfasen te worden aangezwengeld. Maar net zo belangrijk is het investeren in leiderschap.

A Literatuurlijst

- De Graaf, G. (2010). A Report On Reporting: Why Peers Report Integrity and Law Violations in Public Organizations. *Public Administration Review*, 70(5), 767–779.
<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02204.x>
- de Graaf, G., & Huberts, L. W. J. C. (2011). Integriteit in het Nederlands openbaar bestuur. In R. Andeweg, & J. Thomassen (editors), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie* (blz. 477–497). Leiden University Press/Amsterdam University Press.
- De Graaf, G., Huberts, L. & Strüwer, S. (2018). Integrity Violations and Corruption in Western Public Governance: Empirical Evidence and Reflection from the Netherlands, *Public Integrity*, 20:2, 131–149, DOI: 10.1080/10999922.2017.1350796
- European Ombudsman (2013). *The European code of Good Administrative Behaviour*.
- Heres, L. (2016). *Tonen van de top de rol van topambtenaren in het integriteitsbeleid*. Universiteit van Utrecht
- Huberts, L. W. J. C. (2019). *Moraal en Macht: Integriteit en kwaliteit van besturen in theorie en praktijk*. Vrije Universteit.
- Ipsos (2019). *De identiteit voor de Rijksoverheid*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties (2014). *Vakmanschap in de publieke sector*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties (2019). *Kernrapport WERKonderzoek 2019*.
- Seekles, W., Widdershoven, G., Robben, P., Van Dalfsen, G., & Molewijk, B. (2015). Aandacht voor de morele dimensie van toezicht. *Tijdschrift voor Toezicht*, 6(4), 7–29.
<https://doi.org/10.5553/tvt/187987052015006004002>
- Soppe, A., Joosten, H., & Wagenveld, K. (2021). Moraliteit programmeren? Financiële ethiek en fintech. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 95(9/10), 321–327.
<https://doi.org/10.5117/mab.95.71304>
- Thiel, S. v. (2020). *Leren loslaten 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties*.
- Vrieling, S. & De Groot, S. (2020). *Onderzoeksnotitie Integriteit bij het Rijk*.
- Van der Steen, M., Van Twist, M. J. W., & Bressers, D. (2016). The Sedimentation of Public Values: How a Variety of Governance Perspectives Guide the Practical Actions of Civil Servants. *Review of Public Personnel Administration*, 38(4), 387–414.
<https://doi.org/10.1177/0734371x16671369>

I&O Research Enschede

Zuiderval 70
Postbus 563
7500 AN Enschede
T (053) 200 52 00
E info@ioresearch.nl
KVK-nummer 08198802

I&O Research Amsterdam

Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam
T (020) 308 48 00
E info@ioresearch.nl