

De morele dimensie van ambtelijk vakmanschap¹

door Dave van Ooijen²



Ambtenaren en ambtelijke diensten worden, zeker door de politiek, vooral gezien als uitvoerders van door de politiek vastgesteld beleid. Burgers zien ambtenaren en ambtelijke diensten soms als een niet te doorgronden kleilaag die zich verstopt achter procedures en het strikt uitvoeren van wetten, regels en protocollen. In zekere zin is dit ook zo. Ambtenaren en ambtelijke diensten zorgen ook voor rechtmatigheid, onpartijdigheid, continuïteit en neutraliteit. Ook als politici er een rommeltje van maken. Mooier gezegd: de belangrijkste functie van ambtenaren en ambtelijke diensten is het creëren, ontwikkelen en in stand houden van het gezag van overheden. Het gezag van overheden staat de laatste decennia evenwel meer en meer onder druk. Aan de ene kant komt dat doordat bestuurders van ambtenaren voorstellen verwachten waarbij, zoals Willem Witteveen het in zijn magnum opus *'De wet als kunstwerk'* zegt, soms niet aan de minimumeisen voor wetgeving wordt voldaan. Aan de andere kant komt het door de toenemende druk waarbij landelijke of lokale bestuurders ambtenaren en ambtelijke diensten degraderen tot pure uitvoerders van een College of de zittende regering. Tegenspraak wordt daarbij niet geduld of gewaardeerd.

Vakmanschap

Door beide ontwikkelingen wordt vaak vergeten dat ambtenaren en ambtelijke diensten ook een eigen verantwoordelijkheid hebben. Een verantwoordelijkheid die te maken heeft met de professionaliteit en vakdeskundigheid van de bij ambtelijke diensten werkende ambtenaren. Het huidig tijdsgewricht zorgt er voor dat ambtenaren soms met lastige dilemma's te maken hebben, zoals de afweging tussen loyaliteit en objectiviteit of die tussen snelheid en procedurele zorgvuldigheid. Niet alleen op landelijk niveau, ook op lokaal niveau lopen ambtenaren tegen tal van dilemma's op. Meer dan in het verleden. Zo zorgen de door het Rijk gekozen decentralisaties op het sociaal domein op lokaal niveau voor een groter accent op 'implementatie', 'uitvoering' en 'doen'. Daarmee wordt het gesprek over de doelen die dienen te worden bereikt, het na te streven eindresultaat, vaak naar de achtergrond gedrukt. In essentie komt dat doordat zowel de lokale politiek als het lokale ambtelijk apparaat vergeet dat het in de politiek niet

¹ Dit artikel werd tevens gepubliceerd op de website van de stichting IKPOB (14 juli 2016) (<http://www.ikpob.nl/essay-ambtelijk-vakmanschap-en-moreel-gezag/>) en de website van het kennisplatform Platform Overheid (14 juli 2016).

² Dave van Ooijen studeerde tussen 1979 en 1985 sociologie en politicologie aan de Universiteit van Amsterdam. Hij studeerde twee keer 'cum laude' af; bij de vakgroep Toegepaste Sociologie en de vakgroep Internationale Betrekkingen. Van 1979 tot 2014 was hij werkzaam bij Vereniging Milieudefensie, de gemeente Amsterdam, Nicis Institute en Platform31. Sinds eind 2014 is hij raadslid/fractievoorzitter voor de PvdA in de gemeente Castricum. Zijn blogs en artikelen verschijnen onder meer op zijn website: www.davevanooijen.nl.

primair gaat om macht en dienstverlening (de burger als klant, de overheid als bedrijf), maar om het sturen op waarden. Politiek is, zoals de Canadese politicoloog David Easton het zegt, eigenlijk in essentie het gezaghebbend toedelen van waarden.

Essay

Die waardentoedeling kan echter alleen gezaghebbend plaatsvinden als de gezagsdragers zelf (bestuurders en ambtenaren) waardengebaseerd handelen. Wanneer zij waarden uitdrukkelijk een rol laten spelen in keuzen die dienen te worden gemaakt. In het onlangs in het Haagse Dudok gepresenteerde essay *'Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag'*, wordt door de auteurs Gabriël van den Brink en Thijs Jansen uitdrukkelijk een lans gebroken voor deze waardengedreven benadering. In het essay pleiten beide auteurs voor invoering van een rijk en breed ambtelijk statuut dat het waardengebaseerde handelen van ambtenaren en ambtelijke diensten institutioneel kan borgen. Volgens beiden dient in een dergelijk statuut een aantal belangrijke kernwaarden te worden opgenomen die ambtenaren moet helpen bij het maken van keuzen rond lastige dilemma's. Het essay komt op een mooi moment. Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken is net bezig met het opstellen van zo'n statuut. De eerste gedachten over het statuut zijn vooralsnog niet hoopgevend. Volgens een concept-notitie van BZK van maart van dit jaar zou minister Plasterk vooral aan de volgende kernwaarden denken: **integriteit, loyaliteit, soberheid en doelmatigheid**. Het zijn kernwaarden die een nogal sterk etatistisch karakter vertonen.

Behoorlijkheidswijzer

Van den Brink en Jansen laten op basis van voorbeelden uit binnen- en buitenland evenwel zien dat andere waarden wel eens belangrijker zouden kunnen zijn om het moreel gezag van de overheid van een beter fundament te voorzien. En die ambtenaren een moreel kompas biedt. Een van de eerste voorbeelden die Van den Brink en Jansen noemen is de Behoorlijkheidswijzer. De Behoorlijkheidswijzer is een publicatie van de Nationaal Ombudsman voor ambtenaren van overheden die sterk is gestoeld op inzichten uit onderzoek naar procedurele rechtvaardigheid. Volgens de Behoorlijkheidswijzer kan de essentie van behoorlijk overheidsoptreden worden samengevat in de kernwaarden **open** en **duidelijk, respectvol, betrokken** en **oplossingsgericht**, alsmede **eerlijk** en **betrouwbaar**. De vier kernwaarden worden in de wijzer vervolgens uitgewerkt in 22 normen. De vier kernwaarden verschillen nogal van de kernwaarden die in de notitie van BZK staan.

Buitenlands onderzoek

Maar welke waarden kunnen nu richtinggevend zijn voor de publieke dienstverlening en het ambtelijk werk? Op basis van waarden die gezaghebbende vakbladen in de VS, Groot-Brittannië en de Scandinavische landen verbinden aan de publieke taak, komen de Deense onderzoekers Jörgensen en Bozeman van de Universiteit van Kopenhagen tot 72 waarden. Onder de 72 waarden vallen ook waarden die in de notitie van BZK worden genoemd of onderdeel zijn van de Behoorlijkheidswijzer. Interessant is de clustering van de 72 waarden die zij maken. Zo is sprake van waarden die je onder 'het leveren van een publieke bijdrage aan de samenleving' zou kunnen scharen, zoals **algemeen belang, altruïsme** en **duurzaamheid**. Ten tweede hebben zij het over 'de transformatie van belangen tot publieke beslissingen'. Waarden die daaronder vallen zijn onder meer **meerderheidsregel, betrokkenheid burger** en de **rechten van individuen en minderheden**. De derde groep heeft 'een relatie met politici'. Daaronder vallen onder meer **loyaliteit** en **responsiviteit**. De vierde groep van waarden heeft betrekking op 'de relatie van de ambtelijke organisatie met de omgeving'. Het gaat daarbij onder meer om de afweging tussen **openheid** en **vertrouwelijkheid** en het **hechten van waarde aan de publieke opinie**. De vijfde groep van

waarden heeft betrekking op 'relaties tussen organisatie'. Te denken valt daarbij aan waarden als **stabiliteit, betrouwbaarheid** en **effectiviteit**. De zesde groep heeft te maken met 'het gedrag van ambtenaren'. Te denken valt daarbij aan **eerlijkheid** en **integriteit**. Tenslotte heeft de zevende groep van waarden betrekking op 'relaties met de burger'. Te denken valt daarbij aan waarden als **gelijke behandeling** en **redelijkheid**.

Hoofdcategorieën

Terwijl Jörgensen en Bozeman oproepen tot verder onderzoek om tot een kleiner set van ambtelijke kernwaarden te komen, zijn er ook andere indelingen mogelijk. Zo noemen Van den Brink en Jansen uitdrukkelijk de hoofdcategorieën waartoe de Canadese hoogleraar Kenneth Kernaghan komt. Kernaghan komt tot een relatief eenvoudig maar helder overzicht van de verschillende publieke waarden. In plaats van tot zeven komt Kernaghan tot vier hoofdcategorieën. En in plaats van de 72 waarden van Jörgensen en Bozeman, komt Kernaghan tot 22 waarden. De indeling van waarden van Kernaghan is nadien veel gebruikt. Ten eerste komt hij tot twaalf 'ethische waarden'. Daaronder vallen onder meer **aanspreekbaarheid, betrouwbaarheid, discretie, eerlijkheid, onafhankelijkheid, oprechtheid** en **rechtvaardigheid**. Ten tweede onderscheidt hij elf waarden die hij onder de categorie 'democratische waarden' schaaft. Daaronder vallen onder meer **aanspreekbaarheid, loyaliteit, openheid, responsiviteit** en **verantwoordingsbereidheid**. Zijn derde categorie zijn tien 'professionele waarden', zoals **collegialiteit, creativiteit, deskundigheid, reflexiviteit** en **toewijding**. Zijn vierde en laatste categorie zijn negen 'mensgerichte waarden'. Daaronder vallen onder meer **empathie, fatsoen, menselijkheid, moed** en **welwillendheid**.

Wat vinden ambtenaren

Zoals de lezer al zal hebben geconstateerd wijken de normatieve waarden van Jörgensen en Bozeman en die van Kernaghan nogal af van de publieke kernwaarden die in de concept-notitie van BZK staan en van de Behoorlijkheidswijzer van de Nationaal Ombudsman. Zijn de niet-etatistische en meer mensgerichte waarden van de Nationaal Ombudsman ook te vinden in de overzichten die Jörgensen en Bozeman resp. Kernaghan op basis van hun onderzoek hebben vastgesteld, interessant zijn ook de waarden die ambtenaren belangrijk vinden. Zo komt de bestuurswetenschapper Zeger van der Wal op basis van een empirisch onderzoek naar waarden die ambtenaren zelf belangrijk vinden tot het volgende rijtje. Ten eerste vinden ambtenaren **deskundigheid** en **eerlijkheid** het belangrijkste, gevolgd door **doelmatigheid, rechtmatigheid** en **dienstbaarheid, toewijding, openheid, collegialiteit** en **onafhankelijkheid**. Van den Brink en Jansen komen op basis van onderzoek onder beleids- en uitvoerende ambtenaren tot een vergelijkbare score van waarden. Daarbij scoorden vooral **onpartijdigheid** (ten opzichte van de politiek), **deskundigheid, eerlijkheid, transparantie** en **verantwoordingsbereidheid** hoog. Verwante uitkomsten vonden Van den Brink en Jansen in een enquête die BZK in het najaar van 2014 uitvoerde onder een groot aantal ambtenaren.

Publieke missie

Volgens Van den Brink en Jansen is het voor het ambtelijk statuut van belang om allereerst die waarden te kiezen die het meest richtinggevend zijn voor het vervullen van de publieke taak. Op basis van een vergelijkende internationale studie naar ambtelijke beroepscode valt volgens Kenneth Kernaghan in eerste instantie op dat de Canadese, Australische en Nieuw-Zeelandse codes sterk op de publieke dienstverlening zijn gericht. Aan de andere kant is de Britse code weer scherper met betrekking tot 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**. Voor zowel ambtenaren als politieke leiders zijn in het bijzonder een aantal waarden uit de eerste twee hoofdcategorieën van Kernaghan van belang, zoals **rechtvaardigheid**, **rechtstatelijkheid** en **rechtmatigheid**. Volgens Van den Brink en Jansen zijn het juist deze waarden die de grondslag vormen voor het behoorlijk en rechtstatelijk optreden van de overheid. Ook in ons bestel komt de publieke missie van de overheid in het bijzonder via deze waarden tot uitdrukking, aldus Van den Brink en Jansen.

De morele dimensie

Zoals ik al eerder in andere publicaties heb betoogd (zie o.m. *'De lokale overheid als keuzearchitect'*, in Handboek voor Jeugdprofessionals, Kluwer, 2016) worden niet alleen op landelijk niveau, maar ook op lokaal niveau overwegingen van morele en politieke aard steeds belangrijker. Politieke bestuurders en beleids- en uitvoerende ambtenaren komen er niet aan onderuit om morele dilemma's bespreekbaar te maken en ter discussie te stellen. Om de simpele reden zoals ook door Van den Brink en Jansen aangeven, omdat burgers in deze tijden grote behoefte hebben aan moreel politiek-bestuurlijk en ambtelijk-uitvoerend gezag. Die behoefte komt niet alleen voort uit een toenemend moreel bewustzijn bij burgers (als antwoord op de vermeende morele leegte van de politiek), maar is ook van belang om keuzen die in het sociaal domein dienen te worden gemaakt te kunnen onderbouwen.

Gezag en moraliteit

Zowel beleids- en uitvoerende ambtenaren, politieke bestuurders als professionals dienen zich dus weer expliciet met morele keuzen te verhouden. Naast een ambtelijk statuut, waarin de belangrijkste ambtelijke kernwaarden zijn opgenomen, en dat op zichzelf weinig meer is dan een symbolisch en hooguit inspirerend document, dienen ambtenaren, politieke bestuurders en professionals met name 'het gesprek' met elkaar en met bewoners in hun gemeente aan te gaan over wat moreel en ethisch belangrijk wordt gevonden en hoe de beperkt beschikbare middelen in het sociaal domein dienen te worden besteed. Zowel landelijk als lokaal is het openbare gezag, zowel ambtelijk als politiek-bestuurlijk, alleen maar terug te winnen als bestuurders en ambtenaren het gesprek met burgers aangaan en door de Raad en College te maken keuzen weten te verbinden met morele opvattingen.

Publieke waarden

Aan het begin concludeerde ik dat de vier kernwaarden waaraan het ministerie van BZK vooral denkt een sterk etatistisch karakter vertonen. Op het eerste gezicht lijken het neutrale waarden. Bij nader inzien zijn het waarden die naast een sterk etatistische karakter goed bij een politiek-liberaal gedachtegoed passen. Een liberaal gedachtegoed waarbij de staat, en dus ook de daar werkzame ambtenaren, neutraal en objectief is. Voor de meeste politieke partijen, zeker partijen die tot het midden behoren, zullen deze waarden niet veel stof doen opwaaien. Je zou met andere woorden ook kunnen zeggen dat de kernwaarden zo gekozen zijn dat de meeste politieke partijen zich er in kunnen vinden. Maar zijn de vier kernwaarden voldoende om als moreel kompas voor ambtenaren te dienen? Niet alleen voor ambtenaren bij de departementen, maar bij voorbeeld ook voor ambtenaren bij gemeenten? De door Van den Brink en Jansen genoemde voorbeelden uit binnen- en buitenland laten mijns inziens zien dat een ander set aan publieke waarden wel eens tot een beter moreel kompas zou kunnen leiden.

'Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag', Gabriël van den Brink en Thijs Jansen, stichting Beroepseer, 2016, 100 pagina's, Bruna, € 19,99

