

Verankering van ethiek bij de rijksoverheid

Jos Philips



Universiteit
Utrecht

Ethiek Instituut

Samenvatting

Deze paper bespreekt verankering van ethiek bij de rijksoverheid.

Er is de laatste jaren veel aandacht voor *professionele ethiek* van (rijks-) ambtenaren: de morele waarden, ‘mogens’, en ‘moetens’ die verbonden zijn aan de professionele rol van ambtenaren. Zo’n ethiek is een wezenlijk deel van ambtelijk vakmanschap. Ze kan onderscheiden worden van de *werkethiek* van ambtenaren – die betrekking heeft op hun rol als werknemers – en van de *persoonlijke ethiek* van ambtenaren.

Verankering van professionele ethiek duidt op garanties (die uiteraard nooit absoluut zijn) dat deze ethiek structureel in rijksoverheidsorganisaties aanwezig blijft.

Voornaamste uitgangspunt van deze paper zijn een twaalfstal interviews met rijksambtenaren werkzaam bij ministeries en uitvoeringsorganisaties, en met onderzoekers. Ik geef, op basis van deze interviews, een overzicht van en reflectie op een aantal ideeën die bijzonder waardevol lijken m.b.t. verankering van ethiek bij de rijksoverheid. Het is niet mijn oogmerk om iets te zeggen over wat van hetgeen nodig is om ethiek te verankeren, er momenteel al aanwezig is bij de rijksoverheid. Deze paper beoogt dus niet om kritiek te leveren.

Ik verdedig dat het voorwerp van verankering – d.w.z. hetgeen verankerd zou moeten worden – drieledig is:

- voortgaande reflectie en dialoog over de (ethisch relevante aspecten van de) rol van ambtenaren;
- duidelijkheid over de inhoud van die rol – altijd ook met ruimte voor interpretatie en ontwikkeling;
- dat ambtenaren in staat worden gesteld om hun rol uit te oefenen.

Geen van deze drie kan gemist worden. Voor een effectieve en acceptabele verankering van deze drie spelen een aantal zaken allemaal een belangrijke rol.

Er is een organisatie nodig die deze verankering wil, van de leiding tot ook alle medewerkers. En er zou een afdeling ethiek nodig zijn, alsmede ‘praktijkbouwers’, en tijd voor ethiek (o.a. voor voortgaande dialoog en reflectie) in de aanstelling van alle ambtenaren. Uiteraard is ook sociale veiligheid in een organisatie belangrijk.

Daarnaast is een gezaghebbende weergave van de rol van ambtenaren van belang, die tegelijk steeds open blijft voor interpretatie en ontwikkeling. Zo’n gezaghebbende weergave kan uit bestaande documenten worden gekozen of ontwikkeld. Tenslotte is er ook een rol voor externe checks en transparantie.

Professionele ethiek is een belangrijk onderdeel van ambtelijk vakmanschap, en de verankering ervan verdient verder toekomstig onderzoek.

Citatie: Philips, Jos (2025), *Verankering van ethiek bij de rijksoverheid*, Ethiek Instituut, Universiteit Utrecht.

Deze paper gaat over de vraag hoe ethiek bij de rijksoverheid kan worden verankerd. ‘Ethiek’ verwijst in dit verband naar de beroepsethiek van ambtenaren, waar de laatste jaren veel aandacht voor is. Met ‘verankering’ is in deze paper bedoeld, dat er garanties zijn dat ethiek in overheidsorganisaties aanwezig blijft: te vergelijken met een muuranker, een ‘anker in een muur als versteviging van een bouwconstructie’.¹ Dergelijke garanties zijn uiteraard nooit absoluut.² Ze verwijzen naar betekenisvolle maatregelen die ervoor moeten zorgen dat ethiek in een organisatie niet verdwijnt. Specifiek wordt – dat vormde een aanleiding voor deze paper – de vraag naar verankering van ethiek bij de rijksoverheid ook gesteld vanuit het rijksbrede programma Dialoog en Ethiek: Wat is er nodig, zodat ethiek in organisaties van de rijksoverheid aanwezig blijft?

Ter verheldering, ethiek doelt, zoals ik het opvat, op de waarden, ‘mogens’ (permissies) en ‘moetens’ (verplichtingen) die verbonden zijn aan de professionele rol van ambtenaren, niet op grond van de wet, maar opdat hun functioneren vanuit een moreel perspectief acceptabel is.³ Dit betreft dus de *professionele* ethiek van ambtenaren. Die kan worden onderscheiden van hun *werkethiek* (de morele waarden, mogens en moetens van ambtenaren in de rol van werknemer) en ook van de *persoonlijke ethiek* van ambtenaren (de eigen morele opvattingen en waarden van ambtenaren en de ermee verbonden mogens en moetens, in en buiten hun professie), hoewel deze drie – professionele ethiek, werkethiek en persoonlijke ethiek – natuurlijk nooit los van elkaar staan.

Wat er precies verankerd zou moeten worden als men ethiek zo begrijpt, is het onderwerp van hoofdstuk 1 van deze paper. Hoofdstuk 2 gaat over de vraag hoe verankering van ethiek bij de rijksoverheid op een effectieve en acceptabele manier zou kunnen gebeuren, en hoofdstuk 3 benoemt enkele valkuilen/aandachtspunten betreffende zulke verankering. Hoofdstuk 4 concludeert met het noemen van enkele punten die nadruk verdienen.

Oogmerken en werkwijze van deze paper

Allereerst enige verhelderingen over de oogmerken en werkwijze van deze paper. Dit is een wetenschappelijke paper, geen rapport, en als zodanig vooral uitgangspunt voor verdere reflecties en onderzoek. Ik sluit niet af met aanbevelingen, maar met punten die betreffende verankering van ethiek bij de rijksoverheid een zeker accent verdienen. Voorts is deze paper geschreven door een ethicus, hetgeen een relatief buitenstaandersperspectief oplevert.⁴ Dat noodzaakt tot voorzichtige conclusies maar vormt hopelijk ook de toegevoegde waarde. Nadrukkelijk wil deze paper niets zeggen over wat er nu bij de rijksoverheid al aanwezig is (of niet) van hetgeen nodig is om ethiek te verankeren, en het oogmerk van deze paper is niet om te kritiek te leveren.

Deze paper is de laatste van een reeks van drie papers die, hoewel vrij los, op elkaar aansluiten. De eerste paper (door Maurits de Jongh) gaat over de rol van ambtenaren in een democratie. Daar ga ik in deze paper ook heel kort op in, maar alleen om duidelijk te maken wat m.i. de kijk-richting is van een professionele ethiek van ambtenaren. Deze paper beoogt zeker *niet* om dit onderwerp afdoende te bespreken. De tweede paper uit de reeks (door Yara Al Salman) behandelt publieke beleidskritiek door ambtenaren, iets waar ik in deze paper niet expliciet op in ga.

¹ Van Dale. In plaats van ‘verankering’ – hetgeen wel de meer gebruikelijke term is – zou men ook van borging kunnen spreken.

² Vgl. Shue (1996), p. 17.

³ Of de morele waarden, mogens en moetens ook in de wet zouden moeten worden vastgelegd, is een aparte vraag, waarop ik later kort terugkom.

⁴ Een aantal bevindingen en reflecties van deze paper sluiten aan bij wat naar voren komt in literatuur over ethiekondersteuning, die zich doorgaans richt op organisaties in de gezondheidszorg (zie bijv. Hartman e.a. 2016).

Nu nog iets meer over wat deze paper wél beoogt te doen. Het voor- naamste uitgangspunt van deze paper zijn een twaalftal interviews die ik in het najaar van 2024 heb gehouden met ambtenaren bij ministeries, medewerkers van uitvoeringsorganisaties, en onderzoekers.⁵ Ik heb bij elkaar willen zetten wat ik beschouw als goede ideeën aangaande verankering van ethiek bij de rijksoverheid, zoals die naar voren komen uit de genoemde interviews. Ik probeer ook duidelijk te maken waarom die ideeën mij goed lijken (of juist minder goed). Nogmaals, de genoemde ideeën zeggen niets over wat er bij de rijksoverheid al aanwezig is om ethiek te verankeren; dat zal vaak al veel zijn.

De vraag naar verankering van ethiek bij de rijksoverheid betreft hoe zulke verankering kan gebeuren op een manier die zowel effectief als acceptabel is.⁶ Hierbij gebruik ik ‘effectief’ en ‘acceptabel’ standaard als termen voor wat werkt resp. voor wat ethisch adequaat is. De ideeën over *effectieve* verankering die ik noem, zijn hypothesen die aan de hand van sociologische e.a. literatuur verder kunnen worden onderzocht. De bevindingen uit de interviews zouden dan verder ondersteund kunnen worden, of gecorrigeerd. De ideeën over *acceptabele* verankering zijn meer conceptueel en/of normatief van aard. Deze ideeën evalueer ik o.g.v. diverse overwegingen, soms heel expliciet, soms meer impliciet.

Bij wijze van verantwoording nog het volgende: indien een bepaald idee schatplichtig is aan een interview, vermeld ik dat in een voetnoot.⁷ Het idee kwam niet altijd precies zo in het betreffende interview naar voren; het kan bijv. ook slechts deels genoemd zijn, en/of zonder dat de geïnterviewde het onderschreef. Het opnemen in deze paper van een idee aangaande verankering blijft geheel voor mijn rekening. En de uit de interviews voortkomende ideeën over effectieve en acceptabele verankering kunnen uiteraard geen pretentie van volledigheid hebben.

⁵ Zie ‘Verantwoording’, aan het einde van deze paper. Deze paper richt zich op de rijksoverheid, ook al gebruik ik soms (eenvoudshalve) de term ‘overheid’ i.p.v. ‘rijksoverheid’. Sommige bevindingen en reflecties zullen echter breder toepasbaar zijn.

⁶ Zie m.n. hoofdstuk 2 beneden.

⁷ In de voetnoten verwijzen namen zonder jaartal naar een interview, en namen met jaartal naar een literatuurreferentie (zie bibliografie). De interviews vonden plaats aan de hand van de vragen die ook deze paper structureren, m.n. ‘wat zou er verankerd moeten worden?’ en ‘hoe kan dat op een effectieve en acceptabele manier gebeuren?’ Ook werd verder doorgesproken over aandachtspunten e.d. betreffende verankering van ethiek bij de rijksoverheid.

1. Wat zou er verankerd moeten worden?

In de interviews komen met name twee heel verschillende visies naar voren op *wat* er verankerd zou moeten worden. Volgens de eerste visie is dat: voortgaande ethische *reflectie* en *dialogo*.⁸ De tweede visie benadrukt duidelijkheid over de rol van ambtenaren, en soms ook, dat het afdwingbaar moet zijn dat ambtenaren die rol daadwerkelijk kunnen uitvoeren.⁹ Beide visies zijn mijns inziens waardevol, en er lijkt veel te zeggen voor een combinatie.

Allereerst: voortgaande ethische reflectie en dialoog over wat de rol van ambtenaren zou moeten zijn lijkt inderdaad nodig. Elke vaststelling van wat die rol zou moeten zijn – in bijvoorbeeld een eed of richtlijn of op wat voor tastbare manier dan ook – zal interpretatieruimte bieden, en zou daarnaast zonder voortgaande reflectie en dialoog kunnen verstenen tot iets formeels en/of niet-levends. Bovendien zal elke vaststelling van de rol van ambtenaren altijd voorlopig zijn. Inzichten hierover zullen altijd in beweging blijven (en ook tot op zekere hoogte onderhevig aan controverse). Ook daarom is voortgaande reflectie onontbeerlijk en zou die deel van het werk van iedere ambtenaar moeten zijn. *Ethische* reflectie betekent, dat die reflectie niet gaat – of in ieder geval niet in de eerste plaats gaat – over wat juridisch correct of over wat effectief of efficiënt is. Veeleer draait die om wat een goede en juiste invulling van de rol van ambtenaren is. (Voor een preciezere karakterisering van ethiek, zie boven, Inleiding.) Zo'n reflectie doe je voor een niet onbelangrijk deel *samen*, om in voortgaande dialoog van elkaar te leren.¹⁰ In die dialoog kunnen ook kwaliteiten – want zo kunnen ze zeker gezien worden – zoals twijfelen en vragen stellen verder worden ontwikkeld, en kan moed om de rol van ambtenaar goed in te vullen, verder worden gecultiveerd.¹¹

Ten tweede, duidelijkheid over de rol van ambtenaren – en het gaat in dit verband uiteraard steeds om de ethisch relevante aspecten van die rol.¹² Deze duidelijkheid lijkt belangrijk omdat er een bepaald gevaar is, dat voortgaande ethische reflectie en dialoog anders steeds teveel vanaf nul zou moeten beginnen.¹³ Dan zou zo'n reflectie mogelijk niet genoeg helderheid kunnen bieden voor de complexe dagelijkse werkpraktijk. Een duidelijke articulatie van wat de rol van ambtenaren zou moeten zijn heeft anderzijds ook risico's. Zo'n articulatie zou in bepaalde contexten bijna uitsluitend juridisch kunnen worden begrepen, of een dergelijke mate van gezag of autoriteit krijgen toegekend, dat echte reflectie en dialoog heel moeilijk worden. Daarentegen bieden bijv. heel abstracte beschrijvingen van de rol van ambtenaren nauwelijks enig houvast. Een zodanige verduidelijking van de rol van ambtenaren is nastrevenswaard, dat die de voortgaande ethische reflectie en dialoog kan bevorderen en deze niet juist belemmert of zelfs stillegt. (Ethische reflectie en dialoog zullen overigens vaak gaan over waar men concreet in het werk tegenaan loopt, en daarbij zal de inhoud van de rol van ambtenaar soms tamelijk impliciet aanwezig zijn.¹⁴)

Ten derde is het uiteraard ook van belang dat ambtenaren hun rol werkelijk kunnen uitvoeren. Men zou in dit verband mogelijk kunnen denken aan juridische afdwingbaarheid (daarover later meer),¹⁵ maar ook aan andere zaken en condities die betrekking hebben op de praktijk van het werk: zie hoofdstuk 2 beneden. (Ik spreek in dit verband soms van het 'daadwerkelijk' kunnen uitvoeren van de rol van ambtenaar. Daarmee wil ik niet suggereren dat de werkpraktijk hordes op zou werpen; dat laat deze paper open.)

- ⁸ Bijv. Van Staden en Buis. I.p.v. 'voortgaande' reflectie zou men ook (synoniem) van 'voortdurende' reflectie kunnen spreken, maar dat heeft mogelijk de ongewenste bijklank van een tredmolen. Zie ook het programmaplan van 'Dialoog en Ethiek' (2022), waarin het werken aan 'een open en veilige werkcultuur bij de rijksoverheid, waarin ethische reflectie vaste praktijk is' centraal staat (cursivering van mij).
- ⁹ Bijv. Jansen. Zie bijv. een titel als 'Het recht op ambtelijk vakmanschap' (Jansen et al., 2022).
- ¹⁰ Bijv. Dekker en Wiedenhof.
- ¹¹ Vgl. Brogtrop. Schaap: dialoog kan 'empowerend' werken. Over het belang van moed, zie bijv. Pool, 2021, 2023.
- ¹² Dat het om de ethisch (d.w.z. professioneel-ethisch) relevante aspecten van de rol van ambtenaren gaat, geldt in deze paper steeds, en ik zal het niet voortdurend herhalen. Overigens is niet altijd op voorhand duidelijk welke aspecten van de rol van ambtenaar ethisch relevant zijn; dat er potentieel heel veel – of zelfs alle. Daarom zal ik in het vervolg simpelweg spreken van 'duidelijkheid over de rol van ambtenaren' (en het kunnen uitvoeren van die rol).
- ¹³ Zie hoofdstuk 2 beneden voor welke gezaghebbende weergaves van de ethische aspecten van de rol van ambtenaren er nu zoal al zijn, die duidelijkheid geven over die rol.
- ¹⁴ Sommige geïnterviewden stellen dat de rol van ambtenaren doorgaans niet het (hoofd)onderwerp van reflectie en dialoog is (vgl. Wiedenhof, Pool). Hoe men dit ziet, hangt er m.i. ook vanaf wat onder zo'n 'rol' verstaan wordt, en hoe concreet of abstract die begrepen wordt.
- ¹⁵ Zie bijv. Jansen.

Met de 'rol' van ambtenaren (of synoniem, 'van ambtenaar') bedoel ik overigens de rol die ambtenaren *zouden moeten* hebben in een democratie, waarbij het een open vraag is of dat feitelijk altijd zo is. En ambtenaren hebben natuurlijk een hele complexe rol, die bestaat uit vele verschillende onderdelen. Het gaat mij zoals eerder gezegd om de ethische invalshoek, om de ethische kanten van hun professionele rol. Overigens is het onderscheid tussen verschillende categorieën ambtenaren mogelijk van belang voor hun rol, zoals tussen beleidsvoorbereidende en uitvoerende ambtenaren¹⁶ en tussen topambtenaren en andere ambtenaren. Hoe dan ook zijn er ook dingen te zeggen over de rol van ambtenaren in het algemeen, als één beroepsgroep, en dat is wat ik in deze paper probeer.

Om samen te vatten: voortgaande ethische reflectie en dialoog en duidelijkheid over de inhoud van de rol van ambtenaar zijn beide van belang – en uiteraard dat ambtenaren in staat gesteld worden om die rol ook uit te voeren (waarover meer in hoofdstuk 2 beneden).

Ik wil nu iets meer zeggen over de inhoud van de rol van ambtenaar. De opmerkingen beneden over effectieve en acceptabele verankering zijn vaak vrij onafhankelijk van de inhoud van die rol en blijven overeind voor veel verschillende invullingen van die rol. Maar ik wil toch iets uitweiden over de rol van ambtenaren en er in hele grote lijnen een karakterisering van geven (zonder ook maar bij benadering een afdoende discussie van deze thematiek te willen bieden).¹⁷

Ik zou de rol van ambtenaren willen zien in het kader van een *liberale democratie* als een manier waarop we met elkaar willen samenleven. *Liberaal* is bedoeld in filosofische zin, dat wil zeggen: burgers worden beschouwd als fundamenteel gelijk en als vrij om hun eigen leven op hun eigen manier in te vullen, beperkt door een soortgelijke vrijheid van anderen.¹⁸ En er is een blijvende pluraliteit in de samenleving van opvattingen over wat een goed leven is en de overheid dringt geen van die opvattingen op.¹⁹ Daarnaast, en nauw verbonden met dit alles, is ook *democratie* – preciezer, een *constitutionele democratie* – een onderdeel van hoe we met elkaar samen willen leven.²⁰ Om zo'n democratie als achtergrond van de rol van ambtenaren gaat het me. Voor de doelen van deze paper verdienen twee onderdelen van constitutionele democratie de nadruk.²¹ Het eerste onderdeel is dat constitutionele democratie elementen van meerderheidsbeslissing heeft – in een *representatieve* constitutionele democratie uiteraard eerst en vooral op een bemiddelde manier – die een belangrijke rol spelen bij het vormen van wetten en beleid. Ten tweede heeft een constitutionele democratie *constitutionele* elementen, zoals waarborging van grondrechten en van de scheiding der machten, en dat de overheid gebonden is aan de wet.²²

Tegen de achtergrond van een constitutionele democratie als manier waarop we met elkaar willen samenleven, volgen nu twee opmerkingen over de inhoud van de rol van ambtenaren.²³ Ten eerste, het bestuursapparaat (beleidsvoorbereidend en -uitvoerend) is heel groot en complex, en voor beide genoemde onderdelen van de constitutionele democratie hebben ambtenaren een rol: in het voorbereiden, maken en uitvoeren van beleid gewenst door gekozen politici, en ook bij het daarbij steeds bewaken van de constitutionele elementen;²⁴ meerderheidsbeslissing heeft alleen een legitieme plaats zolang zij constitutioneel is.

¹⁶ En daarnaast ook ambtenaren die beheren en controleren.

¹⁷ Mijn schets is m.i. verenigbaar met vele uitgebreidere en concretere karakterisering, bijv. met veel elementen uit papers 1 en 2 uit de onderhavige reeks.

¹⁸ Zie bijv. Rawls (2000).

¹⁹ Vgl. Rawls (1993).

²⁰ Vgl. Dworkin (2000), p. 385.

²¹ In plaats van constitutionele democratie zou men hier ook kunnen spreken van rechtsstaat. Ik vind voor de doelen van deze paper het begrip constitutionele democratie duidelijker.

²² Een derde onderdeel is dat een constitutionele democratie elementen van burgerparticipatie heeft die verder gaan dan louter electorale. Met dit derde onderdeel zal ik in deze paper niets doen, maar het is wel belangrijk om te noemen.

²³ Ik laat een verwijzing naar het algemeen belang hier weg. Dit is een belangrijk begrip in de praktijk maar in de literatuur een complexe notie. Zie bijv. Boot (2025).

²⁴ Dit alles uiteraard niet op een 'mechanische' manier; dat zou ver afstaan van de werkpraktijk en ook normatief niet te verdedigen zijn.

Ook kan, ten tweede, indien een constitutioneel-democratische manier van samenleven wordt bedreigd, de rol van ambtenaren liggen in het sterker behoeden van de elementen die onder druk staan, bijvoorbeeld de constitutionele elementen.²⁵

Iemand zou overigens kunnen verdedigen, dat de rol van ambtenaren, meer specifiek beleidsambtenaren, alleen zou moeten zijn om alternatieve beleidsopties naar voren te brengen, inclusief de feiten- en waardendimensies van die opties.²⁶ Het behoeden van de constitutionele elementen van de democratie zou een taak zijn van 'gewetensinstituties' zoals wetenschappelijke adviesraden en aan het maatschappelijk middenveld, inclusief de media,²⁷ en van rechters. Deze opvatting maakt, meen ik, de taak van ambtenaren bij het behoeden van de democratie te klein. Er is een risico dat verantwoordelijkheden 'kwijt' raken en verschillende actoren naar elkaar kunnen wijzen, indien niet alle actoren die iets kunnen doen een bepaalde verantwoordelijkheid krijgen toebedeeld – voor het behoeden van een centrale, omvattende publieke waarde zoals democratie. Bovendien kan men verdedigen dat ambtenaren een verantwoordelijkheid hebben omdat ze expertise hebben die bijv. rechters niet hebben,²⁸ en omdat rechters (en bepaalde anderen) pas vrij laat, als checks, in beeld komen.²⁹

²⁵ Zie bijv. Yesilkagit 2025. Deze paper gaat in principe uit van het bestaan van een liberaal-democratische samenleving. Maar de vraag hoe om te gaan met bedreigingen daarvan, blijft ontegenzeggelijk ook belangrijk.

²⁶ Genoemd door Den Uijl, als mogelijkheid. Sommige belangrijk door Weber geïnspireerde auteurs bepleiten, minder beperkend, een versie van politieke – maar niet beleidsmatige – neutraliteit van ambtenaren, bijv. Overeem (2005). Velen van hen blijven hiervoor echter huiverig. Vgl. Rohr (1998).

²⁷ Genoemd door Den Uijl, als mogelijkheid.

²⁸ Vgl. ook paper 2 uit de onderhavige reeks.

²⁹ Ik kan de complexe thematiek van het verdelen van verantwoordelijkheden hier alleen maar aanstippen. Het gaat in het huidige verband, zoals gezegd, om het behoeden van centrale, omvattende publieke waarden. Dat dat ieders verantwoordelijkheid blijft, is verenigbaar met een bepaalde morele werkverdeling (vgl. bijv. Young 2011).

Voorts: in hoeverre mogen ambtenaren zelf inschatten of de constitutionele elementen van democratie in gevaar zijn en of hen iets te doen staat? Hiervoor zou een discussie nodig zijn over de vorm en grootte van de discretionaire ruimte die ambtenaren zouden moeten hebben. Dat gaat het huidige bestek te buiten. In ieder geval zullen ambtenaren een bepaalde mate van discretionaire ruimte moeten hebben (opdat hun werk nadenkend, onmechanisch kan blijven – hetgeen het overigens i.i.g. op een impliciete manier altijd zal blijven) maar inderdaad een beperkte discretionaire ruimte; zij kunnen deel zowel van oplossing als van probleem zijn. (Vgl. Michel Foucault in Rouse 2005, p. 115: hij wijst erop, in een andere context en meer algemeen sprekend, dat in alles een mogelijk gevaar schuilt.)

2. Effectieve en acceptabele verankering

Kort samengevat is *wat* er verankerd zou moeten worden: (a) een voortgaande reflectie en dialoog in de organisatie over de rol van ambtenaren en (b) duidelijkheid over wat die inhoudt en, daarbij aansluitend, dat ambtenaren deze rol ook kunnen uitvoeren. Hoe kan dit alles op een effectieve en eveneens acceptabele manier worden verankerd? Ik noem een aantal waardevolle inzichten die uit de interviews naar voren zijn gekomen en waarom die inzichten mij waardevol lijken, of zelfs onontbeerlijk.

Verankering van voortgaande ethische dialoog en reflectie

Ik bespreek eerst het verankeren van voortgaande reflectie en dialoog over de rol van ambtenaren. De interviews wijzen op twee grote voorwaarden die beide vervuld moeten zijn om voortgaande ethische reflectie en dialoog een plaats te laten houden in rijkoverheidsorganisaties: de organisatie moet deze *waardevol vinden* en de organisatie moet sociaal *veilig* zijn. Ik licht beide toe.

1. Een organisatie die voortgaande reflectie en dialoog over de rol van ambtenaar waardevol vindt. Deze heeft onder andere de volgende kenmerken:

- 1) Een *leiding* die voortgaande reflectie en dialoog stimuleert. Dat kan meegenomen worden in o.a. werving, functieprofielen, taakomschrijvingen, en ook arbeidscontracten.³⁰ Eén concrete suggestie die in de gesprekken naar voren kwam is, dat de Directeur Arbeid en Organisatie tegelijk ‘Chief Ethics Officer’ zou kunnen zijn.³¹ Voor de leiding (topambtenaren) is het stimuleren van ethische reflectie en dialoog mogelijk beter vorm te geven door samenwerking met de leiding van andere ambtelijke organisaties.³²
- 2) Een *afdeling ethiek*.³³ Deze zou niet zo groot moeten zijn, dat ze ethiek in de organisatie ‘over gaat nemen’, maar wel groot genoeg om ‘slagkrachtig’ te kunnen zijn en diverse expertises te kunnen bieden.³⁴ Ook is het van belang dat een dergelijke afdeling hoog in de organisatiestructuur aanhaakt, zodat ze een groot bereik heeft binnen de organisatie.³⁵ Momenteel vervult Dialoog en Ethiek binnen de rijksoverheid als geheel zo’n rol, en daarnaast ook diverse afdelingen ethiek bij ministeries (bijv. Defensie) of uitvoeringsorganisaties – zoals de Dienst Justitiële Inrichtingen, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (die een ‘Ethische Commissie’ heeft), en de Sociale Verzekeringsbank.³⁶ Dergelijke afdelingen bieden een duurzame plaats in overheidsorganisaties voor ethische reflectie en dialoog: voor het organiseren daarvan, en ook het faciliteren – o.a. door een rol in het opleiden van gespreksleiders, het bieden van ethische expertise, en het ontwikkelen van moresprudentie.³⁷ Dat draagt ertoe bij dat deze niet als een ‘project’ worden gezien, maar als iets waaraan op voortgaande basis gewerkt zal moeten worden – als iets dat er altijd bij hoort en nooit ‘af’ is.³⁸

³⁰ Kutsal Yesilkagit (mondelijke communicatie, 4 juni) wijst ook op een rol voor vakbonden.

³¹ Van Staden.

³² Vgl. Pool.

³³ Momenteel spreekt men ook graag van ‘aanjagers’.

³⁴ Vgl. Pool. Een taak van dergelijke afdelingen ethiek zou ook zijn om ethiek steeds op bestuurlijke agenda’s naar voren te brengen. Vgl. Corra.

³⁵ Verschillende geïnterviewden wezen hierop.

³⁶ Zie Bout, Schaap, Van Bruggen en Vogel, Corra.

³⁷ Voor dat laatste vgl. Bout (2023).

³⁸ Vgl. Van Bruggen en Vogel.

- 3) *Gesprek-leiders* en ‘*bouwers*’ (organisatoren/mensen die een plaats voor ethiek stimuleren³⁹) op allerlei plaatsen in rijks- overheidsorganisaties. Zij zijn essentieel. Het is ook belangrijk dat ze adequate trainingen kunnen volgen, bijv. in het leiden en faciliteren van gesprekken en m.b.t. praktische ethiek. Daarmee wordt expertise ontwikkeld en ook inbreng van buiten de organisatie gezocht om ethische reflectie en dialoog beter gestalte te kunnen geven. In dialoog en reflectie kan, komt in de interviews naar voren, o.a. een kritische toeëigening van de rol van ambtenaar plaatsvinden,⁴⁰ een onderzoekende en open houding als een kwaliteit worden ontwikkeld die ‘empowerend kan werken’,⁴¹ en meer oog ontstaan voor de ethische schaduw-zijden (de ‘schade’, de ‘moral remainder’) van gekozen beleidsopties.⁴²
- 4) *Tijd* in hun aanstelling bij *alle* ambtenaren voor ethische reflectie en dialoog over de rol van ambtenaar. En ook voor *alle* ambtenaren zijn trainingen e.d. over hun rol van belang, bij introductieprogramma’s voor nieuwe ambtenaren en ook periodiek.

Alle vier deze onderdelen zijn mijns inziens noodzakelijk om ervoor te zorgen dat ethische reflectie en dialoog aanwezig blijven in een overheidsorganisatie. Geen ervan kan worden gemist. De genoemde onderdelen hebben betrekking op de structuur (de inrichting en posities) van een organisatie. Ze bouwen tegelijk aan een organisatiecultuur – in de zin van: een manier van werken met bepaalde daarmee verbonden opvattingen en waarden en normen⁴³ – die het in stand houden van deze structurele onderdelen gemakkelijker maakt.

Waarom zijn alle vier nodig? De steun en stimulans vanuit de top van de organisatie is zeer belangrijk, maar dat geldt ook voor een toegewijde afdeling om ethische reflectie en dialoog op de kaart te houden bij het bestuur van de organisatie en op andere plaatsen. Zonder bouwers op de werkvloer gaat het ook niet; het risico is dan groot dat ethiek louter een zaak van een ‘afdeling’ wordt.⁴⁴ En uiteindelijk krijgt ethiek alleen maar vorm als alle ambtenaren, ieder op hun eigen plaats, een ethische uitoefening van hun rol behartigen. ‘Top-down’ en ‘bottom-up’ kunnen niet tegen elkaar uitgespeeld worden. Beide zijn nodig. Daarnaast is het voor een effectieve en acceptabele verankering van ethiek in rijksoverheidsorganisaties van groot belang, opdat de verantwoordelijkheid niet ‘kwijt raakt’, om iedereen die iets *kan* doen om de rol van ambtenaar ethisch vorm te geven – en dat is *iedere* ambtenaar – als drager van een verantwoordelijkheid te zien.⁴⁵

2. Een sociaal veilige organisatie.

Reflecteren en samen reflecteren en in dialoog gaan over wat de rol van ambtenaren zou moeten inhouden, vergt moed; men betreedt nieuw terrein en komt misschien tot inzichten waar niet iedereen in de organisatie op zit te wachten. Algemeen gezegd hebben de meeste mensen zeker moed, maar zijn ze tegelijk ook geen helden. Voor ambtenaren in het bijzonder is het niet anders.⁴⁶ Om ethische reflectie en dialoog daadwerkelijk een plaats te laten houden in een overheidsorganisatie, is daarom sociale veiligheid nodig.⁴⁷

³⁹ Dialoog en Ethiek spreekt van ‘praktijkbouwers’.

⁴⁰ Incl. de affectieve kanten van de ethiek van die rol, vgl. Bout.

⁴¹ Schaap.

⁴² Vgl. Van Staden. De term ‘schade’ kan enigszins misleidend zijn, omdat hij vaak een specifieke betekenis heeft, vgl. Mill (1859). De term ‘moral remainder’ komt van Bernard Williams (1973). De term ‘points to the phenomenon of an in itself defensible decision that may nonetheless result in a moral cost that merits further attention.’ (Van Domselaar 2022, p. 220.)

⁴³ Vgl. bijv. Van Tubergen (2020), p. 117. Ook socialisatie in een organisatiecultuur is van groot belang, zoals Kutsal Yesilkagit benadrukt (mondelijke communicatie, 4 juni 2025).

⁴⁴ Zonder afdeling ethiek – of zonder o.a. het bundelen en verbinden van initiatieven m.b.t. ethiek als staande praktijk – wordt goede verankering heel moeilijk. In kleinere organisaties, anders dan bij de rijksoverheid, zou o.m. het onderscheid tussen een afdeling ethiek en praktijkbouwers kunnen vervagen of vervallen.

⁴⁵ Dit is in lijn met Michel Foucaults begrip van macht als alom tegenwoordig krachtenveld (vgl. bijv. Pool 2021).

⁴⁶ Dit is geen kritiek op pleidooien gericht aan ambtenaren om vooral moed te tonen. Bijv. Pool 2021, 2023; Bart Snels op de conferentie ‘Wijs naar de wet,’ 27 maart 2025. Het kan zelf een deel zijn van een organisatiecultuur om aan te sporen tot moed, o.a. door het uitlichten van goede voorbeelden.

⁴⁷ Vgl. Brogtrop.

Concreet kunnen o.a. vertrouwenspersonen en een wervingsbeleid en functieprofielen met aandacht voor diversiteit hieraan bijdragen. Maar sociale veiligheid is ook breder een onderdeel van de cultuur van een organisatie: van de manier waarop dingen gedaan worden, van de opvattingen, waarden, normen, en de voorbeelden die gesteld worden. Voortgaande ethische reflectie en dialoog kunnen zelf aanzienlijk bijdragen aan een sociaal veilige organisatie, maar ze vooronderstellen die ook. Er kan hier dus tot op zekere hoogte een kip-eiprobleem bestaan.

Sociale veiligheid is dus een *voorwaarde* voor verankering van voortgaande ethische reflectie en dialoog in overheidsorganisaties. Momenteel is het vaak ook het *onderwerp* van ethische reflecties en dialogen.⁴⁸ Dergelijke reflecties en dialogen betreffen de *werkethiek* van ambtenaren (ethiek die ambtenaren als werknemer betreft) en niet hun *beroepsethiek* (ethiek die de rol van ambtenaar betreft).⁴⁹

Verankering van de inhoud van de rol van ambtenaar en van het kunnen uitvoeren daarvan

Het tweede deel van wat verankerd moet worden is duidelijkheid over de rol van ambtenaren, en dat ambtenaren die rol ook kunnen uitvoeren. Hoe kan verankering daarvan op een effectieve en acceptabele manier gebeuren? Ik noem drie punten die allemaal nodig lijken.

1. Een gezaghebbende weergave van wat de rol van ambtenaar inhoudt.

Om reflectie en dialoog over de rol van ambtenaar niet steeds van voren af te laten beginnen, lijkt het nodig om een beroep te kunnen doen op een gezaghebbende weergave van wat de rol van ambtenaar inhoudt – meer precies, van wat de ethische aspecten ervan inhouden.⁵⁰ Zo'n gezaghebbende weergave heeft echter ook gevaren, en ik breng de wenselijkheid ervan daarom voorzichtig naar voren. Een gezaghebbende weergave zou in ieder geval altijd ruimte moeten laten voor interpretatie en ontwikkeling, die vorm kunnen krijgen in o.a. ethische reflecties en dialogen – waar ook verschillen van mening over die weergave en over de interpretatie en ontwikkeling ervan tot uiting kunnen komen. In dit licht zou zo'n weergave niet al te concreet moeten zijn. Maar van de andere kant ook niet al te abstract, want dan zou ze nauwelijks nog houvast bieden.

Er zijn momenteel verschillende documenten die, in uiteenlopende mate van abstractie, aanduidingen geven over de rol van ambtenaar, zoals de *Ambtseed*⁵¹ en de *Gids Ambtelijk Vakmanschap*; bepaalde aspecten van die rol worden bijv. ook verhelderd door de 'Uitgangspunten overheidscommunicatie'.⁵² Het gaat het kader van deze paper te buiten om een opsomming te geven van de diverse documenten die mogelijk relevant zijn, en hoe op basis van deze documenten een gezaghebbende weergave van de rol van ambtenaar uit te kiezen of vorm te geven – of van de rol van bepaalde ambtenaren, zoals beleidsvoorbereidende ambtenaren en uitvoeringsambtenaren. Mogelijk is er hier een 'embarrassment of riches'... Ook moet ik open laten, voor verder onderzoek, welke vorm zo'n gezaghebbende weergave het beste kan hebben, bijvoorbeeld of een code een goed idee is.⁵³ Tenslotte is er de vraag, ook voor verder onderzoek, wie bij de vaststelling en verder-ontwikkeling van een gezaghebbende weergave betrokken moet zijn; de beroepsgroep zelf zal in ieder geval een grote rol moeten spelen.

⁴⁸ Zie Al Salman en De Jongh (2024).

⁴⁹ A.w.; en Pool.

⁵⁰ Hetgeen verankerd moet worden is hier: *duidelijkheid* over de rol van ambtenaren. Een *gezaghebbende weergave* van die rol is een manier om dit (effectief en acceptabel) te verankeren. Voorwerp en manier van verankering zijn echter niet altijd scherp te scheiden.

⁵¹ Sommige geïnterviewden geven aan de *Ambtseed* bij ethische reflectie en dialogen in te zetten. Vgl. Bout, mondelinge communicatie, 27 maart 2025.

⁵² Enkele andere mogelijke bronnen zijn het wegingskader van de Raad voor Openbaar Bestuur, en de *Ambtenarenwet*. Bouwstenen voor een beroepscode worden geboden door Stichting Beroepseer. Zie bijv. Jansen, Van der Meulen en Raat (2025), o.a. hfd. 3.

⁵³ Er is veel literatuur (vaak kritische) over ethische codes, bijv. bedrijfs-ethische. Zie ook n. 61 beneden.

Wat betreft de voorwaarden en desiderata waaraan een gezaghebbende weergave zou moeten voldoen, noemde ik al dat zo'n weergave niet te abstract zou moeten zijn, maar ook niet al te concreet. Ik kan binnen het huidige bestek slechts drie verdere aandachtspunten toevoegen. Zo'n weergave zou zich er, ten eerste, rekenschap van moeten geven dat ze beoogt van betekenis te zijn in organisaties met hiërarchische machtsrelaties.⁵⁴ Ten tweede zou in zo'n weergave ook moeten worden ingegaan op de vorm en grootte van de discretionaire ruimte van de rol van ambtenaar.⁵⁵ En ten derde zou er aandacht voor moeten zijn, dat dit document niet (of in ieder geval alleen in tweede instantie⁵⁶) als een juridisch document wordt begrepen. Het is veeleer een ethisch document, dat wil zeggen een document dat aangeeft hoe ambtenaren hun vak zouden moeten en mogen uitvoeren – anders gezegd, dat het mogen en moeten van ambtelijk vakmanschap articuleert.

Ambtenaren zouden in staat moeten worden gesteld om hun vakmanschap ook werkelijk vorm te geven. Dat betekent dat ambtenaren zoals ze zijn, moedig en standvastig maar ook 'slechts mensen', daartoe in de positie zijn.⁵⁷ Dus niet alleen – hoe belangrijk het cultiveren van moed ook is – de 'helden' die met uitzonderlijke moed waar nodig tegen de machtige stroom in varen.

Sommigen spreken van een 'recht op ambtelijk vakmanschap'.⁵⁸ De verwijzing naar vakmanschap lijkt me waardevol; ze geeft aan dat – om het enigszins metaforisch te zeggen – het vak van ambtenaar een ambacht is waar beroepstrots en beroepseer mee verbonden zijn.⁵⁹ Dat lijkt heel goed om te benadrukken. Of men in dit verband het beste ook van een (moreel) recht spreekt, en wat dat dan is, laat ik hier open. Dat geldt ook voor de vraag of juridische afdwingbaarheid van een gezaghebbende weergave van de rol van ambtenaren een goed idee zou zijn.⁶⁰ Juridische afdwingbaarheid – en meer algemeen een juridisering van discoursen – heeft voors en tegens die ik hier niet verder kan bekijken.⁶¹ Naast of in aanvulling daarop, zijn er ook andere mogelijke manieren om ambtenaren daadwerkelijk in staat te stellen hun vakmanschap te beoefenen, manieren die betrekking hebben op de organisatiecultuur en organisatiestructuur, op transparantie enz. (zie eerder en zie beneden). Het is in ieder geval een goed idee om een hele waaier aan effectieve en acceptabele middelen te gebruiken.

2. Een organisatie die het naleven van beroepsethiek waardevol vindt en die veilig is.

Dit werd boven al genoemd als noodzakelijke voorwaarde voor verankering van een voortgaande ethisch reflectie en dialoog over de rol van ambtenaren, en ook hier is het van groot belang. Dat is enerzijds omdat een gezaghebbende weergave van wat de rol van ambtenaar zou moeten zijn, niet – om zo te zeggen – in een vacuüm kan bestaan. Zo'n weergave moet 'onderhouden' en levend gehouden worden en heeft daarom dialoog en reflectie nodig. Daarnaast zou het uitvoeren van (de ethische aspecten van) ambtelijk vakmanschap moeilijk zijn als de organisatie niet 'mee zou werken' en bovendien sociale veiligheid bieden.

⁵⁴ Dit aandachtspunt vult het eerdere machtsbegrip (geïnspireerd door Michel Foucault) aan en corrigeert het ook (met een meer Hobbesiaanse manier van kijken naar macht): niet iedereen heeft evenveel macht.

⁵⁵ Vgl. n. 28 boven.

⁵⁶ Ik kom terug op de vraag of dit document ook juridisch afdwingbaar zou moeten zijn.

⁵⁷ Ik laat me hierbij inspireren door de 'capabilities approach' van Amartya Sen (bijv. 1999) en Martha Nussbaum (bijv. 2000), die de notie van 'reële vrijheden' (capabilities) uitwerkt. Vgl. Ook Robeyns en Byskov (2020).

⁵⁸ Jansen.

⁵⁹ Dit brengt mijn inziens ook een meer deugdethisch accent aan in de rol van ambtenaar. Voor deugdethiek, zie bij Hursthouse (1999), Van Tongeren (2003).

⁶⁰ Zelfs wanneer er een moreel recht is, is het een open vraag of/hoe er ook juridische rechten op ambtelijk vakmanschap zijn.

⁶¹ Vgl. ook de uitgebreide discussies over afdwingbare codes in de bedrijfsethiek. Bijv. Jansen (2023).

3. De mogelijkheid van externe checks.

In ambtelijke organisaties kunnen bepaalde realiteiten een mate van spanning opleveren met de ethische kanten van ambtelijk vakmanschap – met helderheid over de inhoud daarvan en (misschien vooral) met het kunnen naleven ervan.⁶² Voorbeelden van zulke realiteiten zijn machtsverschillen, groepsdruk, het belang van carrière maken of althans van baanbehoud, en werkdruk. En ook hoe in een organisatie soms discoursen en manieren van werken kunnen groeien met bepaalde blinde vlekken (zie bijv. de Toeslagenaffaire⁶³). Daarom is het van belang dat ambtelijke organisaties ook van buitenaf ‘gecheckt’ kunnen worden, door – naast uiteraard het parlement – bijvoorbeeld ngo’s, burgerorganisaties, de pers, en onderzoekers. Transparantie is hier een kernwoord. Het is natuurlijk niet zo, dat meer transparantie altijd beter is,⁶⁴ of dat transparantie altijd mogelijk zou zijn. Het punt is slechts, dat niet alles van organisatie-interne maatregelen kan worden verwacht, maar dat daarnaast – *niet* in plaats daarvan – ook de mogelijkheid van externe checks onmisbaar is.

Samenvattend: helderheid over de wat de rol van ambtenaren zou moeten zijn, lijkt zeer gebaat bij een gezaghebbende weergave van die rol. Hoe die precies te kiezen of vorm te geven – gegeven de diverse documenten die al aanzetten in deze richting geven – verdient nader onderzoek. Om die helderheid vervolgens levend te houden, en om te zorgen dat ambtenaren hun rol ook kunnen naleven, is een organisatie die dat wil en die bovendien sociaal veilig is van groot belang. Maar van organisatie-interne factoren kan niet *alles* worden verwacht; de mogelijkheid van externe checks is ook essentieel.

⁶² Ook voor het verankeren van voortgaande dialoog en reflectie zou de mogelijkheid van externe checks van belang kunnen zijn.

⁶³ Vgl. bijv. Van Rooij (2023).

⁶⁴ Er zou soms bijv. een ‘chilling effect’ op kunnen treden voor het beoefenen van tegenspraak.

3. Enkele valkuilen/aandachtspunten met betrekking tot verankering

Uit de interviews komen, zoals we hebben gezien, diverse manieren naar voren om ethiek effectief te verankeren. Die manieren zijn mijns inziens ook ethisch acceptabel, althans als ze, zoals ik gedaan heb, vrij algemeen geformuleerd worden. Waar ze concreet vorm krijgen, moet natuurlijk steeds de vinger aan de pols worden gehouden. Ik wil nu echter, aansluitend bij de eerder genoemde voorwaarden voor effectieve en acceptabele verankering, enkele valkuilen noemen – men zou ook kunnen spreken van aandachtspunten – die volgen uit de genoemde voorwaarden voor effectieve en acceptabele verankering. In deze paper heb ik niet beoogd iets zeggen over de mate waarin aan de genoemde voorwaarden in ambtelijke organisaties al is voldaan; in lijn daarmee zijn de genoemde valkuilen/aandachtspunten van algemene aard en niet specifiek gericht op of tot een bepaalde actor of organisatie.

Deze valkuilen zijn:

- 1) om aan de ene kant voortgaande reflectie en dialoog over de rol van de ambtenaar en aan de andere kant een heldere articulatie van de inhoud van die rol als tegengestelden te zien. Beide zijn nodig en de verankering van beide is nodig.
- 2) om het kunnen uitvoeren van de rol van ambtenaar niet mee te nemen bij hetgeen verankerd moet worden.
- 3) om verankering van ethiek als een verankering van *persoonlijke* ethiek te zien; het betreft veeleer *beroepsethiek*, en daarmee de plichten en ook de permissies die ambtenaren als ambtenaren hebben.⁶⁵

Verder:

- 4) Beroepsethiek is niet gelijk aan *werkethiek*.⁶⁶ Deze laatste is de ethiek van de ambtenaar als werknemer, bijvoorbeeld dat deze rechten en plichten heeft met betrekking tot sociale veiligheid op de werkvloer. Werkethiek is ook heel belangrijk maar is doorgaans een *voorwaarde* voor het goed vorm kunnen geven van de beroepsethiek, niet de *inhoud* ervan.
- 5) Beroepsethiek en de verankering daarvan horen wezenlijk en altijd bij de rol van ambtenaar. Dat impliceert onder andere:
 - a) ambtelijke beroepsethiek en haar verankering zijn *geen project*, maar iets dat op voortgaande basis zorg behoeft;⁶⁷
 - b) ambtelijke beroepsethiek is geen zaak van een aparte afdeling alleen, maar van de ambtelijke organisatie als geheel en van iedere ambtenaar;
 - c) ambtelijke beroepsethiek is geen extraatje. In dit licht is voor de verankering van beroepsethiek in overheidsorganisaties aandacht van belang voor o.a. de volgende aspecten:

⁶⁵ Zie Al Salman en De Jongh (2024); Pool. Zie de volgende voetnoot.

⁶⁶ Zie Al Salman en De Jongh (2024); Pool. De verhouding tussen de drie soorten ethiek is overigens complex. Zo kunnen ze inhoudelijk, behalve elkaar aanvullen, soms ook strijden of overeenstemmen. De ene soort ethiek kan soms expliciet de andere thematiseren. En de grens tussen de drie is niet altijd scherp.

⁶⁷ Van Bruggen en Vogel, Dekker en Wiedenhof.

- *terminologie*: wat voor associaties hebben verschillende mensen bijv. bij de termen ‘ethiek’ en ‘ethisch’? De meeste geïnterviewden hadden overigens geen problemen met deze term of vonden die juist belangrijk⁶⁸ (een enkeling wel;⁶⁹ één mogelijk alternatief zou in sommige contexten de term ‘ambtelijk vakmanschap’ zijn⁷⁰).
 - *manieren van werken en aanpak*: inclusief een plaats, waar van toepassing, bijv. voor kunst en voor rollenspelen.⁷¹
 - *verwachtingsmanagement*,⁷² zodat duidelijk is wat ambtenaren wel en niet mogen verwachten van o.a. voortgaande reflectie en dialoog over hun rol en van een gezaghebbende weergave van die rol.
- 6) Een andere valkuil is een te groot *optimisme* over verankering van ethiek in overheidsorganisaties. Zoals gezegd zal verankering van ethiek niet altijd gemakkelijk zijn waar er hiërarchische verhoudingen, carrièrepaden, en tijdsgebrek zijn (om maar enkele zaken te noemen).⁷³ Daarom blijven externe checks essentieel, waar mogelijk of wenselijk door transparantie, of ook op andere manieren.
- 7) Tenslotte lijkt een groot *pessimisme* over verankering van ethiek in ambtelijke organisaties ook niet behulpzaam. Er kan – zoals deze paper ook heeft laten zien – veel gedaan kan worden om tot een effectieve en acceptabele verankering van ethiek in rijksoverheidsorganisaties te komen.⁷⁴

⁶⁸ Bijv. Dekker en Wiedenhof.

⁶⁹ Bijv. Den Uijl.

⁷⁰ Of strikt genomen, ‘de ethische aspecten van ambtelijk vakmanschap’. Maar dan keert de term ‘ethisch’ weer terug...

⁷¹ Bout, Wiedenhof; Brogtrop benadrukt dat manieren van werken een aanpak van geval tot geval moeten worden bekeken. Daarnaast is er de vraag hoe dialogen en trainingen het beste geëvalueerd zouden kunnen worden.

Vgl. Schaap (2023).

⁷² Vgl. Vogel.

⁷³ Zie hfd. 2 boven. Overigens onderschrijf ik niet de opvatting, die in sommige interviews naar voren kwam, dat ethiek altijd met dilemma’s te maken heeft en daarom altijd onvanzelfsprekend zal blijven. Beroepsethiek betreft ook zaken die niet dilemma’s zijn, maar slechts aangeven wat er moreel gezien mag of moet.

⁷⁴ Veel geïnterviewden vinden dat niet te sterk moet worden ingezet op B-opties of ‘last resorts’. Als zulke opties werden o.a. genoemd, dat een plaats als het Hannah Arendtpodium altijd een laagdrempelige plaats voor ethiek zal blijven bieden; dat men vooruit kan met degenen en de organisatieonderdelen die uit persoonlijke motivatie bezig blijven met ethiek en met ethische dialoog en reflectie; en er werd gewezen op het belang van een archief van ethische casussen bij wijze van ‘organisatiegeheugen’ (vgl. Bout 2023). Maar vóór alles dient de inzet een adequate verankering van ethiek in rijksoverheidsorganisaties te zijn; beter om de B-opties/ ‘last resorts’ niet te snel aan te spreken.

4. Conclusie

Deze paper heeft bekeken hoe ethiek bij de rijksoverheid verankerd kan worden of blijven. Ik heb me met name gebaseerd op interviews met rijksambtenaren werkzaam bij ministeries en uitvoeringsorganisaties, en met onderzoekers. ‘Verankering’ duidt op garanties dat ethiek in een organisatie aanwezig blijft. Deze paper is ingegaan op *wat* er verankerd zou moeten worden, *hoe* dat effectief en acceptabel kan gebeuren, en op een aantal mogelijke valkuilen/aandachtspunten wat betreft verankering. Met dit alles heb ik niet het oogmerk gehad om te kritiseren of om iets te zeggen over wat er al dan niet al aanwezig is in rijksoverheidsorganisaties. Figuren 1 t/m 3 (zie beneden) vatten enkele van de belangrijkste bevindingen samen. Ik sluit af door nogmaals enkele punten te noemen die een accent verdienen:

A. Hetgeen verankerd moet worden, is op te vatten als drieledig:

- 1) voortgaande ethische reflectie en dialoog over de rol van ambtenaren;⁷⁵ en
- 2) een duidelijke inhoud van wat de rol van ambtenaar zou moeten zijn (in een constitutionele democratie, en ook indien deze in gevaar is). Het interpreteren en verder ontwikkelen van die inhoud is een belangrijke taak voor de voortgaande ethische reflectie en dialoog; en
- 3) dat ambtenaren feitelijk in staat gesteld worden om hun rol te vervullen.

Geen van deze drie onderdelen kan gemist worden.

B. Verankering is het best op te vatten betrekking hebbend op de beroepsethiek van ambtenaren, dat wil zeggen:

- niet de persoonlijke ethiek van ambtenaren (als burger of privépersoon),
- en ook niet de werkethiek, van ambtenaren als werknemers. Dat ambtenaren in een goede werknemersrelatie staan, is wel een belangrijke voorwaarde voor hun ethisch functioneren in hun beroep = als professional.

Deze onderscheiden zijn belangrijk omdat ze kunnen helpen om de ethische dialoog en reflectie te focussen. Daarnaast kunnen ze helpen om duidelijk te maken dat beroepsethiek niet iets extra's is, maar een wezenlijk onderdeel van ambtelijk vakmanschap, zowel waar het plichten als waar het permissies betreft.

C. Voor een goede verankering van ethiek in rijksoverheidsorganisaties is minstens nodig (waarmee ik niets wil zeggen over wat er nu al is of niet is):

⁷⁵ Zoals eerder gezegd, waar de reflecties en dialogen zaken betreffen waar ambtenaren in hun dagelijks werk tegenaan lopen, zal de 'rol' van ambtenaren soms vrij impliciet aanwezig zijn in die reflecties en dialogen.

- 1) Een leiding die ethiek en voortgaande ethische reflectie en dialoog van belang vindt. Dit verdient ook aandacht in werving, en samenwerking tussen de top van verschillende overheidsorganisaties kan van belang zijn.
- 2) Een afdeling 'ethiek' in overheidsorganisaties die 'slagkrachtig' kan zijn om o.a. dialoog en reflectie over de rol van ambtenaar op de agenda te houden en te stimuleren. Om dat te kunnen zijn zou deze afdeling permanent moeten zijn (geen 'project') en hoog in de structuur van overheidsorganisaties gesitueerd. De afdeling ethiek zou er zijn om ethiek in de organisatie te bevorderen, en zou die nadrukkelijk niet moeten 'overnemen'.
- 3) Goed getrainde gespreksleiders om de voortgaande ethische reflectie en dialoog over de rol van ambtenaar te kunnen begeleiden.
- 4) Tijd in de aanstelling van iedere ambtenaar om zich bezig te houden met reflectie en dialoog over diens professionele rol.
- 5) Een sociaal veilige organisatie. Hier is er een taak voor iedereen, en in het bijzonder ook voor leidinggevenden, om te zorgen voor veilige organisatiecultuur. Ook structurele maatregelen (zoals wervingsbeleid, bevorderingsbeleid, vertrouwenspersonen) zijn van belang.
- 6) Een gezaghebbende weergave van de rol van ambtenaren, die als belangrijk uitgangspunt kan dienen voor voortgaande reflectie en dialoog. Zo'n weergave zou wel steeds open moeten staan voor interpretatie en ontwikkeling.
- 7) Het mogelijk maken, waar dat kan en niet onverstandig lijkt, van externe checks van het functioneren van een ambtelijke organisatie.

Tenslotte noem ik enkele belangrijke thema's en vragen voor nadere beschouwing. Ten eerste, hoe kan een gezaghebbende weergave van de rol van ambtenaren er het beste uitzien, waarbij ze in ieder geval ook steeds open blijft voor interpretatie en ontwikkeling? En hoe is het beste tot zo'n weergave te komen? (Bijv. door een keuze uit bestaande documenten? En door wie?) Ten tweede, in welke gevallen zijn externe checks en transparantie in ambtelijke organisaties wenselijk? En ten derde, hoe en wanneer kan samenwerking tussen de ambtelijke top van verschillende organisaties dienstig zijn voor het verankeren van ethiek? Dit kleine lijstje van thema's/vragen is uiteraard verre van volledig. Hopelijk blijft de verankering van ethiek zeer aanwezig op de agenda van toekomstig onderzoek en reflectie.

Fig. 1 Wat verankerd zou moeten worden

- voortgaande ethische reflectie en dialoog
- duidelijkheid over de inhoud van de rol van ambtenaren
- dat ambtenaren hun rol ook kunnen uitvoeren

Fig. 2 Voorwaarden voor effectieve en acceptabele verankering

- *van voortgaande ethische reflectie en dialoog*
 - een organisatie die wil
 - leiding + alle ambtenaren
 - een organisatie met een afdeling ethiek en 'praktijkbouwers'
 - een sociaal veilige organisatie
- *van een duidelijke inhoud van de rol van ambtenaren en het kunnen uitvoeren van die rol*
 - een gezaghebbende weergave van de inhoud van de rol van ambtenaren
 - een organisatie die wil en die sociaal veilig is
 - de mogelijkheid van externe checks

Fig. 3 Enkele aandachtspunten met betrekking tot verankering (verbonden met de in hoofdstuk 3 genoemde valkuilen)

- Hetgeen verankerd moet worden omvat ethische reflectie en dialoog én duidelijkheid over de inhoud van de rol van ambtenaren én het kunnen uitvoeren van die rol
- Verankering betreft beroepsethiek, te onderscheiden van werkethiek of persoonlijke ethiek
- Ethiek hoort wezenlijk bij de rol van ambtenaren
 - het is geen 'project' of iets 'extra's'
- Een te groot optimisme of pessimisme over verankering van ethiek is niet dienstig

DANKWOORD

Heel hartelijk dank aan de geïnterviewden: Henriëtte Bout, Lieve Brogtrop, Theo van Bruggen, Anne-Marie Buis, Alex Corra, Victoria Dekker, Thijs Jansen, Erik Pool, Anne Schaap, Miriam van Staden, Henk den Uijl, Anna Vogel, en Caroline Wiedenhof.

Ook veel dank aan Yara Al Salman, Maurits de Jongh, Naomi van Steenbergen, Marcel Verweij en Kutsal Yesilkagit voor zeer waardevolle opmerkingen bij eerdere versies van deze paper.

De verantwoordelijkheid voor de tekst ligt alleen bij mij.

LITERATUUR

- Al Salman, Y. en De Jongh, Maurits** (2024), 'Ambtenaren over activisme en tegenspraak. Een analyse van morele redeneringen van ambtenaren'. *Rapport van het Ethiek Instituut, Universiteit Utrecht*.
- Boot, E.** (2025), 'Het algemeen belang en de Nederlandse ambtelijke context', *Conferentievoordracht, 5 februari*.
- Bout, H.** (2023), 'Moresprudentie en het leren van organisaties over morele vraagstukken', *Proefschrift. Nyenrode Business Universiteit*.
- Dialoog en Ethiek** (2022), 'Maak Ruimte: Programmaplan Dialoog & Ethiek'.
- Domselaar, I. van** (2022), 'Law's regret: on moral remainders, (in)commensurability and a virtue-ethical approach to legal decision-making', *Jurisprudence 13*, 220-239.
- Dworkin, R.** (2000), 'Free Speech, Politics, and the Dimensions of Democracy', in idem, *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*. Cambridge University Press.
- Hartman, L., Weidema, F., Widdershoven, G. en B. Molewijk** (2016), *Handboek ethiekondersteuning*. Boom.
- Hursthouse, R.** (1999), *On Virtue Ethics*. Oxford University Press.
- Jansen, B.** (2023), *The Juridification of Business Ethics*. Springer.
- Jansen, T., H. Wilmink, G. van Nunen, C. van der Meulen, M. Bokhorst en M. van Leeuwen** (red.) (2022), *Het recht op ambtelijk vakmanschap*. Stichting Beroepseer.
- Jansen, T., C. van der Meulen en C. Raat** (2025), *Op weg naar structurele borging van ambtelijk vakmanschap in de democratische rechtsstaat: van woorden naar daden*. Stichting Beroepseer/A&O Fonds Rijk.
- Mill, J. S.** (1859), *On Liberty*. JW Parker & Son.
- Nussbaum, M.** (2000), *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge University Press.
- Overeem, P.** (2005), 'The Value of the Dichotomy: Politics, Administration, and The Political Neutrality Of Administrators', *Administrative Theory & Praxis 27*, 311-329.
- Pool, E.** (2021), *Macht en moed. Ambtelijk vakmanschap en de kunst van het tegenspreken*. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- Pool, E.** (2023), *Macht en moed. Praktijkboek*. ISVW Uitgevers.
- Rawls, J.** (1993), *Political Liberalism*. Columbia University Press.
- Rawls, J.** (2000), *Justice as Fairness: A Restatement*. Cambridge University Press.
- Robeyns, I. en M. Byskov** (2020), 'The Capability Approach', *Stanford Encyclopedia of Philosophy* (online).
- Rohr, J. A.** (1998), *Public Service, Ethics, and Constitutional Practice*. University Press of Kansas.
- Roos, H. van** (2023), 'Luisteren naar ruis – Een onderzoek bij de Belastingdienst naar communicatie als spanningsreductie', *Proefschrift*. Radboud Universiteit Nijmegen.
- Rouse, J.** (2005), 'Power/Knowledge', in Gary Gutting (ed.), *The Cambridge Companion to Foucault*. Cambridge University Press.
- Schaap, A. I.** (2023), 'Moral case deliberation with prison staff: Moral themes, evaluation and impact on moral craftsmanship', *Proefschrift*. Vrije Universiteit Amsterdam.
- Sen, A.** (1999), *Development as Freedom*. Oxford University Press.
- Shue, H.** (1996) *Basic Rights*. Princeton University Press (2^e editie).
- Tongeren, Paul van** (2003), *Deugdelijk leven: een inleiding in de deugdeethiek*. SUN.
- Tubergen, F. van** (2020), *Introduction to Sociology*. Routledge.

Williams, B. (1973), 'Ethical Consistency', in idem, *Problems of the Self: Philosophical Papers 1956-1972*, 166-186.

Yesilkagit, K. (2025), 'De staat moet de rechtsstaat beschermen tegen de politiek'. *NRC Handelsblad*, 22 januari.

Young, I.M. (2011), *Responsibility for Justice*. Oxford University Press.

OVER DE AUTEUR

dr. **Jos Philips** is universitair docent aan het Ethiek Instituut van de Universiteit Utrecht.

