

De Ambtenaar als Moreel Handelend Persoon

Annick Valdes Perez

19 februari 2026

De helft van de ambtenaren kampt regelmatig met morele vragen, twijfels of zelfs met gewetensnood over de deugdelijkheid of mate van rechtvaardigheid van een bepaald beleid, of over omgangsvormen binnen de organisatie¹. Deze morele vragen kunnen op verschillende thema's ontstaan. Bijvoorbeeld wanneer er besluiten en beleid worden gemaakt die de publieke zaak niet dienen en daarmee de 'bedoeling' uit het oog verliezen. Of wanneer beleid niet past bij de eigen ideeën en politieke voorkeur van de ambtenaar². Vooral de invulling van het dienen van het 'algemeen belang', zoals beschreven in de eed en belofte, lijkt hierbij een punt van discussie. Hoe vullen ambtenaren dit in, terwijl er verschillende interpretaties bestaan die niet concreet lijken te worden?

Als kersverse rijkstrainee, die net haar jubileum van één jaar haalde, leek ik in een unieke periode bij de rijksoverheid terecht te komen. Om mij heen hoorde ik collega's uit verschillende afdelingen zeggen dat de 'morele buikpijn' onder ambtenaren ongekend hoog is. Deze buikpijn kwam voort uit een gevoel van ongemak en zorg. Voor velen was het niet eerder voorgekomen dat zij zoveel moeite hadden met het werken voor een kabinet waarvan leden uitspraken deden die haaks stonden op hun eigen morele waarden, en nog belangrijker: op rechtstatelijke waarden.

Ik ben ondertussen in mijn traineeperiode op zoek naar de manier om mijzelf te vormen als beginnend ambtenaar. Een jaar geleden had ik nog geen benul van wat het ambtenaarschap inhield. "Wat moest ik doen, wie moest ik zijn?". De enige missie die ik had, was om het contact niet te verliezen met burgers en de werkelijkheid waarin zij leven. Daarnaast wilde ik door middel van mijn filosofische achtergrond meer onderzoek doen naar de morele buikpijn die ambtenaren ervaren. Hopelijk kon ik dit ook op een toegankelijke manier vormgeven, zodat anderen hier iets aan hadden. Ik had best veel ideeën, maar de uitvoering... hoe doe je dat eigenlijk?

Uiteindelijk vond ik het programma Dialoog & Ethiek (D&E), opgericht na de Toeslagenaffaire, om te zorgen dat morele reflectie en een open gesprekscultuur een normale praktijk worden in de rijkdienst. Mijn verlangen naar een overheid die werkt voor het belang van de mensen in Nederland en mijn passie voor (praktische) filosofie

¹ Van der Mark, Elise, Charlotte van Miltenburg, en Peter Kanne. Morele vragen van rijksambtenaren. (Amsterdam: I&O Research, 2022), 4 & 12

² Van der Mark, Elise, Charlotte van Miltenburg, en Peter Kanne. Morele vragen van rijksambtenaren, 12-15

kwamen hier samen. Het komende half jaar zou ik hier mijn traineeship doorbrengen, te beginnen met een opdracht waarmee ik impact wilde maken op de morele spanningen die ambtenaren ervaren.

Impact binnen een halfjaar als trainee is een behoorlijk hoge lat. Bij het starten van mijn werk binnen het Rijk werd ons verteld dat wij als ‘frisse wind’ het verschil konden maken. Daarom wilde ik iets doen; iets actiefs en praktisch dat het conflict waarin ambtenaren (met zichzelf of met elkaar) terechtkomen, kon helpen oplossen. Mijn collega’s remden mij hierin af en gaven aan dat het ook waardevol kan zijn om juist te vertragen en eerst overzicht te creëren. Om de morele twijfel bij ambtenaren op te lossen, moest ik kijken wat er eigenlijk gebeurt bij een persoon die intern conflict ervaart. Wat betekent het om juist wel of niet in lijn met onze individuele waarden te handelen?

Zo bewoog ik van een oplossing naar een onderzoek. Een waarbij de vraag werd: “wat speelt zich intern af als persoonlijke waarden botsen met dat wat er van je wordt gevraagd als ambtenaar?”. Ik onderzocht mijn vraag door middel van drie onderdelen: de verweving van moraliteit met identiteit, de integriteit van een persoon, en waarom morele vragen en twijfels genegeerd kunnen worden, zoals bij de Toeslagenaffaire gebeurde. Dit artikel is een verslag van mijn onderzoek, met daarbij advies voor ambtenaren in hun zoektocht naar het vormen van ambtelijk vakmanschap.

Onze identiteit en het vormen van morele normen

Vanuit mijn filosofische studie had ik kennis gemaakt met Alfred Archer en zijn theorie over de interne conflicten die ontstaan wanneer waarden en handelingen niet congruent zijn. Deze benadering intrigeerde mij en besloot ik te gebruiken voor mijn onderzoek, maar ik miste hierbij een voorgaande stap. Het moreel afkeuren van beleid, of de ‘morele buikpijn’ die onder collega’s ontstond tijdens het werken voor kabinet Schoof, leek dieper te gaan dan een verschil van smaak of persoonlijke voorkeur. Zie bijvoorbeeld dit gesprek³:

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?

De medewerker van het ministerie spreekt van een ‘eigen ethiek’ die oké moet zijn. Dit intrigeerde mij omdat ik mij afvroeg hoe het kan dat mensen zware negatieve emoties kunnen voelen wanneer zij vinden dat zij geen recht doen aan hun eigen waarden.

³ Van der Mark, Elise, Charlotte van Miltenburg, en Peter Kanne. Morele vragen van rijksambtenaren, 14

Door op zoek te gaan naar een antwoord, stuitte ik op de filosofie van Christine Korsgaard, die beschrijft dat mensen soms het gevoel krijgen dat zij 'niet met zichzelf kunnen leven' als zij niet voldoen aan hun verplichting om moreel te handelen. De theorie van de filosofe Korsgaard richt zich op 'de normatieve vraag': waarom zijn wij verplicht moreel te handelen?⁴ Haar benadering biedt een kader om de relatie tussen identiteit, sociale rollen en morele verplichting te analyseren. Dit leek daarom een mooi begin om specifiek de gewetensnood van een ambtenaar te onderzoeken.

Korsgaard beschrijft dat wij onszelf begrijpen vanuit de normatieve kaders die wij onszelf en elkaar opleggen⁵. Dit klinkt misschien ingewikkeld, maar in de praktijk doen wij dit allemaal dagelijks. Iedereen vervult verschillende sociale rollen in het leven. Of we nu zus, ouder, ambtenaar, crimineel of partner zijn: door ons met deze rollen te identificeren maken wij ze tot onderdeel van onze praktische identiteit. Dit houdt in dat wij onszelf vanuit deze identiteit waarderen en redenen tot handelen ontleen.

Deze identiteiten komen met bepaalde verplichtingen. De morele regels die wij onszelf opleggen zouden dingen kunnen zijn zoals niet liegen, niet stelen of loyaal zijn. Wat van belang is, is dat zij voortvloeien uit de rolopvatting die wij hebben⁶. De concepten die wij vaak wel na willen streven, zoals eerlijkheid, loyaliteit en verantwoordelijkheid leren te definiëren binnen sociale praktijken en conventies. Die praktijken geven inhoud aan onze morele begrippen, maar het is onze reflectieve identificatie met een rol die deze normen voor ons bindend maakt.

Volgens Korsgaard stellen wij niet één keer in ons leven vast welke normen voor ons gelden om daar vervolgens automatisch naar te handelen. We zijn voortdurend bezig met het beoordelen van onze eigen motieven en impulsen⁷. Wanneer we ergens zin in hebben of ergens toe worden aangespoord, vragen we ons af: "is dit een goede reden om zo te handelen? Past dit bij wie ik wil zijn?" Pas wanneer we een impuls kunnen rechtvaardigen tegenover onszelf, erkennen we die als een geldige reden om te handelen.

Nu de theorie van Korsgaard uiteen is gezet, kan deze worden toegepast op het ambtenaarschap. Zo geven ambtenaren praktisch vorm aan de waarde die zij voor de democratische rechtsstaat belangrijk achten. Dit kan bijvoorbeeld de waarde 'transparantie' zijn. Hierbij kan een ambtenaar zichzelf de regel opleggen om transparant te zijn bij het geven van de juiste en volledige informatie, wanneer dat nodig is. Wanneer er door ambtenaren wel informatie achter wordt gehouden, dan kan dit gebeuren doordat andere waarden in het geding zijn, zoals 'veiligheid' of 'vertrouwelijkheid'. Hier

⁴ Korsgaard, Christine. *The Sources of Normativity*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), 10-13

⁵ Korsgaard, Christine. *The Sources of Normativity*, 9-11

⁶ Korsgaard, Christine. *The Sources of Normativity*, 101

⁷ Korsgaard, Christine. *The Sources of Normativity*, xii

kan dus in principe een goede afweging gemaakt worden die tegenover de waarde 'transparantie' staat.

Echter, ambtenaren noemen regelmatig het beschermen van de bewindspersoon of het achterhouden van informatie om politieke redenen als factoren die morele twijfels oproepen. Hier gebeurt iets wat Korsgaard beschrijft. Een ambtenaar komt in gewetensnood wanneer die gelooft dat de handelingen niet passen bij eigen waarden van transparantie. De norm waaraan zij zichzelf en anderen verplichten wordt niet gevolgd. Hoewel transparantie als waarde geldt voor het ambt, gaat deze vaak systemisch verloren. Zelfs als dat niet op individueel niveau geldt, kan het sommige ambtenaren toch schuldgevoel geven.

Dit schuldgevoel kan worden opgeroepen omdat de normen die wij onszelf als ambtenaar opleggen (wat je wel en niet behoort te doen), ook de normen zijn die wij bij anderen verwachten. Een ambtenaar die informatie achterhoudt, kan zichzelf mogelijk niet meer als rationeel en moreel handelend wezen zien. De grond waarop gehandeld wordt kan namelijk niet als algemeen geldig worden erkend. Stel je voor dat elke ambtenaar dit zou doen. Wat voor slechte gevolgen zou dit hebben voor de democratie en het volk?

Korsgaards theorie laat mij zien waarom morele twijfel zo zwaar kan voelen. Wanneer de waarden van ambtenaren niet passen bij wat hun ambt van hen vraagt, komt hun identiteit als moreel persoon onder druk te staan. Dit vond ik een mooi punt om mijn onderzoek te vervolgen met Alfred Archer. De filosoof waar ik al bekend mee was en die mij helpt begrijpen hoe zo'n intern conflict doorwerkt in iemands zelfbeeld en handelen.

De gefragmenteerde identiteit

Filosoof Alfred Archer is een hedendaagse moraalfilosoof die zich onder meer richt op de morele invulling van emoties, karakter en sociale normen. In zijn werk onderzoekt hij hoe morele oordelen dus niet alleen voortkomen uit rationele principes, maar ook gevormd worden door emotionele reacties en sociale praktijken.

Als wij morele normen stellen voor onszelf en anderen en deze continu toetsen om daarnaar te kunnen handelen, dan zou dat het idee kunnen wekken dat mensen alleen maar naar hun eigen waarden te handelen, zolang ze hierop blijven reflecteren. Dit gebeurt in de praktijk niet. Mensen kunnen ook dikwijls verlamd raken door hun morele conflicten en voelen dan afstand of frustratie ten aanzien van hun werk. Ik vond het daarom interessant om te bekijken wat interne conflicten met mensen kunnen doen en hoe wij deze kunnen behandelen.

Archer beschrijft dat mensen een gefragmenteerde identiteit hebben wanneer hun waarden, rollen, verplichtingen en verlangens niet congruent zijn. De spanning tussen de gefragmenteerde onderdelen kan volgens Archer op twee niveaus plaatsvinden:

*First: two opposed idea's in oneself that cannot be reunited or are incompatible.
Second: lack of coherence to what the person claims to be committed to and what they are actually committing to (weakness of will is also possible) (Archer 2017, 437).*

De gefragmenteerde persoonlijkheid is voor Archer het tegenovergestelde van *The Integrated Self View*⁸. Hierover beschikken alleen personen die interne harmonie ervaren zonder conflicten. Hij geeft ook aan dat dit vrijwel onmogelijk is, maar dat de personen die hier het dichtst bij komen, meer rust ervaren en stabielere hun eigen morele normen op kunnen volgen.

Ambtenaren kunnen kampen met een gefragmenteerde identiteit op meerdere lagen. Bijvoorbeeld over de verschillen tussen werk en privé; de rolopvatting van het ambt (vergt dit neutraliteit of waar nodig verzet?); of in het geven van adviezen die in de lijn naar de bewindspersoon verloren gaan. Op het moment dat ambtenaren iets doen waar zij eigenlijk niet achter staan, kan dit voor een botsing zorgen tussen de morele regel(s) die ze zichzelf hebben opgelegd en dat wat er van hen gevraagd wordt.

De gefragmenteerde identiteit roept namelijk vaak vragen op zoals: “doe ik het wel goed?”. Of hier ook de zin: “kan ik wel met mijzelf leven?”. Er ontstaat een splitsing in de persoonlijke integriteit als de verschillende handelingen of gedachten niet als verenigbaar worden geacht. Het is volgens Archer pijnlijk om deze incongruentie onder ogen te komen en daarom vermijden wij dit liever⁹. De confrontatie hiermee kan namelijk leiden tot interne instabiliteit en een tamelijk pijnlijk en confronterend zelfonderzoek.

Volgens filosoof Lammert Kamphuis hebben wij als mens zelfs een psychische zelfregulering om interne confrontaties uit de weg te gaan door hier niet te veel aandacht aan te schenken¹⁰. Dit wordt ondersteund door psycholoog Daniel Kahneman die noemt dat wij ‘ontworpen’ zijn om ongemakken (binnen onszelf) te voorkomen en snel op te lossen¹¹. Als mensen een intern conflict ervaren, is het makkelijker om continue bevestigingen te zoeken waarom wij toch gelijk hebben. Een voorbeeld hiervan is cognitieve dissonantie. Dit fenomeen doet zicht voor wanneer iemand te maken heeft met interne tegenstrijdigheden en er een weg maakt door bijvoorbeeld gedrag aan te passen, iets goed te praten of opvattingen aanpassen¹². Bijvoorbeeld: “Ik moet altijd de publieke zaak dienen, maar in dit geval wil de bewindspersoon iets anders en dan is het goed dat ik dat doe.”

⁸ Archer, Alfred. „Integrity and the Value of an Integrated Self.” (J Value Inquiry, 21 februari 2017), 436-436

⁹ Archer, Alfred. „Integrity and the Value of an Integrated Self.”, 441

¹⁰ Kamphuis, Lammert. „Liever lui dan lenig.” In *Verslaafd aan ons eigen gelijk*, door Lammert Kamphuis. Amsterdam: De Bezige Bij, 2023.

¹¹ Kahneman, Daniel. *Thinking Fast and Slow*. Amerika: INGP, 2013, 45-50

¹² Kamphuis, Lammert. „Liever lui dan lenig.” In *Verslaafd aan ons eigen gelijk*, door Lammert Kamphuis. Amsterdam: De Bezige Bij, 2023.

Ondanks dat dit een gangbaar psychologisch fenomeen is, betekent het niet dat wij geen morele verantwoordelijkheid naar anderen en onszelf hebben om de interne chaos zo goed mogelijk te onderzoeken. Want het negeren van intern moreel conflict en het ontbreken van zelfreflectie in het momenten van morele onzekerheid, kan ertoe leiden dat men automatisch handelt met potentieel schadelijke consequenties, zoals zichtbaar werd in de Toeslagenaffaire. Daarom ondersteun ik dit artikel graag met een stukje nederig advies aan ambtenaren over hoe zij gezamenlijk hun morele vakmanschap kunnen versterken.

Advies voor de ambtenaar

Het is uit onderzoeken gebleken dat veel ambtenaren worstelen met de invulling van hun vakmanschap doordat de gelaagdheid van hun werk veel morele vragen oproept¹³. “Mag ik aan een protest meedoen tegen rijksbeleid?” “Kan ik op een beleidsdossier werken waarbij ik morele bezwaren heb?”. Het onderzoek dat ik heb geschreven is maar een kleine bijdrage aan het omgaan met morele twijfels bij ambtenaren. Individueel zelfonderzoek naar morele conflicten biedt geen volledige oplossing, omdat wij ook te maken hebben met systemische dynamieken en sociale structuren. Wij kunnen niet alles intern oplossen. Ik wil alleen meegeven dat structureel, ethisch, zelfonderzoek niet alleen cruciaal is om onze eigen waarden te vormen en te respecteren, maar dat het ook helpt met het komen tot een gewogen oordeel.

Te veel interne conflicten kunnen leiden tot demotivatie, onverschilligheid, onhebbelijkheid en daarmee tot slechtere uitvoering en beleid, met alle gevolgen van dien. Ethisch (zelf)onderzoek is daarom nodig, om onze persoonlijke integriteit op orde te brengen en daarmee minder interne onrust te ervaren. Volgens Archer zorgt dit er ook voor dat wij moreler kunnen handelen, omdat wij niet proberen om onze interne strijd weg te stoppen door op automatische piloot verder te gaan.

Wanneer zich dit voordoet op het werk is het van belang dat dit onderzoek bij uitstek een collectief onderzoek is. De taak om moreel te handelen en onze interne conflicten te onderzoeken hangt namelijk samen met het uitdagende vak van ambtenaar.

Ambtenaren zijn collectief verantwoordelijk voor het dienen van het publieke belang en het volgen van de rechtsbeginselen. Door naar elkaars dilemma's te luisteren, kunnen wij ook meer leren van de signalen die er spelen. Als wij moreel sterk in onze schoenen staan dan is de kans dat we goed werk leveren veel groter.

Hierbij wil ik ook de notie meegeven dat het interne conflict niet slecht is en er in zekere mate altijd zal zijn. Conflict is de basis van het bevragen van onze eigen integriteit en het begin van vernieuwende initiatieven. Zonder deze balans zouden wij niet vooruit kunnen

¹³ Van der Mark, Elise, Charlotte van Miltenburg, en Peter Kanne. Morele vragen van rijksambtenaren.

gaan, want dit zorgt er juist voor dat wij als ambtenaren, ongeacht welke politieke wind er waait, nog steeds het juiste kunnen doen.

Verwijzingen

Archer, Alfred. „Integrity and the Value of an Integrated Self.” *J Value Inquiry*, 21 februari 2017: 435-454.

Kahneman, Daniel. *Thinking Fast and Slow*. Amerika: INGP, 2013.

Kamphuis, Lammert. „Liever lui dan lenig.” In *Verlaafd aan ons eigen gelijk*, door Lammert Kamphuis. Amsterdam: De Bezige Bij, 2023.

Korsgaard, Christine. *The Sources of Normativity*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

Van der Mark, Elise, Charlotte van Miltenburg, en Peter Kanne. *Morele vragen van rijksambtenaren*. Amsterdam: I&O Research, 2022.