



Ambtelijk vakmanschap, tegenspraak en activisme

Rapport Ipsos I&O
Onderzoek in opdracht van Binnenlands Bestuur

Colofon

Uitgave

Ipsos I&O
Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam

Rapportnummer

2024/218

Datum

september 2024

Opdrachtgever

Binnenlands bestuur

Auteurs

Peter Kanne
Charlotte van Miltenburg
Pascale Kwakman

Copyright

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

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Inleiding	9
1.1 Achtergrond	9
1.2 Onderzoeksvragen	9
1.3 Onderzoeksverantwoording	9
1.4 Respons	10
1.5 Leeswijzer	10
2 Ambtelijk vakmanschap	11
2.1 Wie of wat dient de ambtenaar?	11
2.2 Loyaal, kritisch of activistisch?	17
2.3 Hoe stelt de ambtenaar zich op? Hoe activistisch mag het zijn?	18
2.4 Hoe kritisch of activistisch mag de ambtenaar zijn?	21
3 Het kabinet Schoof	26
3.1 Ambtenaren: 'dienstbaar aan nieuw kabinet tenzij gewetenskwesties grof worden overschreden'	26
3.2 Gevolgen van kabinet Schoof voor ambtenaren	30
3.3 Verwachtingen t.a.v. effectiviteit kabinetsbeleid	35

Samenvatting

Ambtenaar kijkt constructief maar kritisch naar kabinet Schoof

De meeste ambtenaren stellen zich afwachtend op ten opzichte van het kabinet Schoof en de invloed die dit mogelijk heeft op het beleid en hun eigen functioneren. Er is weliswaar sprake van onzekerheid, onduidelijkheid en scepsis – bijvoorbeeld over de haalbaarheid van verschillende beleidsdoelstellingen – maar de ambtenaar is bovenal een professional die het als zijn verantwoordelijkheid ziet het algemeen belang en de burger te dienen (dit geldt voor respectievelijk 95% en 91% van alle ambtenaren). En een ruime meerderheid (58%) onderschrijft de stelling “Ik voel het als mijn verantwoordelijkheid om de bestuurder te dienen, ongeacht diens politieke kleur”.

Veel ambtenaren verwijzen naar de ambtseed en hun dienstbaarheid aan de bestuurder “*ongeacht de signatuur*” en aan “*de democratische rechtsstaat en het algemeen belang*”. Loyaliteit aan de democratie en het bestuur dat hieruit voortvloeit, staat voorop. Zo licht een Rijksambtenaar toe: “*Ik vind het goed dat kabinet en beleid een reflectie zijn van gevoelens die leven in de samenleving, ook als ik zelf een andere mening heb. Dat beleid dienen wij loyaal uit te voeren.*”

Geen massale uitloop

Koning Willem-Alexander zei bij het (bijna) aantreden van het kabinet Schoof: “Wij hebben een uniek ambtenarensysteem. Het feit dat een ambtenaar loyaal is aan wie dan ook de politieke baas is, is een fantastisch systeem dat ik ook zeer steun. Maar het staat iedereen vrij om, als dat niet met zijn of haar geweten overeenkomt, een andere baan te zoeken.

Uit dit onderzoek blijkt niet dat ambtenaren dat en masse van plan zijn. Slechts 3 procent van *alle* ambtenaren overweegt “vanwege het nieuwe kabinet en haar beleid een andere baan te zoeken” en eenzelfde percentage *Rijksambtenaren* (3%) zegt dat te overwegen “vanwege de minister of staatssecretaris waaronder ik moet dienen”. Een eveneens bescheiden percentage van 7 procent zegt: “Ik ga met minder plezier naar mijn werk sinds het nieuwe kabinet is aangetreden.”

Dat drie op tien ambtenaren verwachten “door het nieuwe kabinet vaker met morele dilemma’s te maken te gaan krijgen” en één op tien “dat het moeilijker gaat worden morele twijfels uit te spreken op de werkvloer” is echter zorgelijk te noemen.

De verschillen tussen Rijk, uitvoeringsorganisaties en gemeenten zijn hier heel klein.

Ambtenaar stelt democratie en rechtsstaat voorop

Ambtenaren in dit onderzoek zullen het beleid, en zeker het beleid dat ze zelf moeten voorbereiden of uitvoeren, kritisch volgen. Juist omdat ze het algemeen belang en het belang van de burger voorop zetten. Ze beschouwen het als hun plicht om de democratie te dienen. Als toetssteen stellen ze zich de volgende vragen:

- Komt de rechtsstaat niet in het geding?
- Worden er geen (groepen) mensen buiten gesloten?
- Worden er geen mensen gediscrimineerd?
- Zijn/blijven bestuurders integer?
- Komt het vertrouwen dat burgers hebben in de overheid niet verder in het geding?

Tegenspraak onmisbaar onderdeel van ambtenarij; activisme stap te ver

Er was het afgelopen jaar veel te doen rondom activistische ambtenaren. Binnenlands Bestuur vroeg zich in december 2023 zelfs af: “Was 2023 het jaar van de activistische ambtenaar?” En gaf zelf het antwoord: “Het begint er verdacht veel op te lijken. Landelijk, bij de provincie en bij gemeenten poppen deze ‘consciëntieuze’ ambtenaren op. In Amsterdam is er nu zelfs de ‘Handreiking ambtenaren en actievoeren’¹ Verder is al enkele jaren het rijksbrede programma Dialoog en Ethiek actief, een programma dat Rijksambtenaren leert hoe ze tegenspraak kunnen leveren op de werkvloer. Eind dit jaar organiseren dit programma en de VNG een netwerkbijeenkomst om te verkennen op welke manier gemeenten zich kunnen organiseren rondom de thema’s tegenspraak, dialoog en morele vragen.

Het is echter belangrijk de termen tegenspraak en activisme goed van elkaar te onderscheiden. Acht op tien ambtenaren zeggen dat het leveren van tegenspraak een onmisbaar onderdeel is van ambtelijk vakmanschap (81%). Maar voor openlijk protest is veel minder steun. Slechts vier op tien noemen het een goede zaak als ambtenaren zich openlijk uitspreken over maatschappelijke kwesties en nog minder, 30 procent, vindt dat *meer* ambtenaren zich openlijk moeten uitspreken over maatschappelijke kwesties.

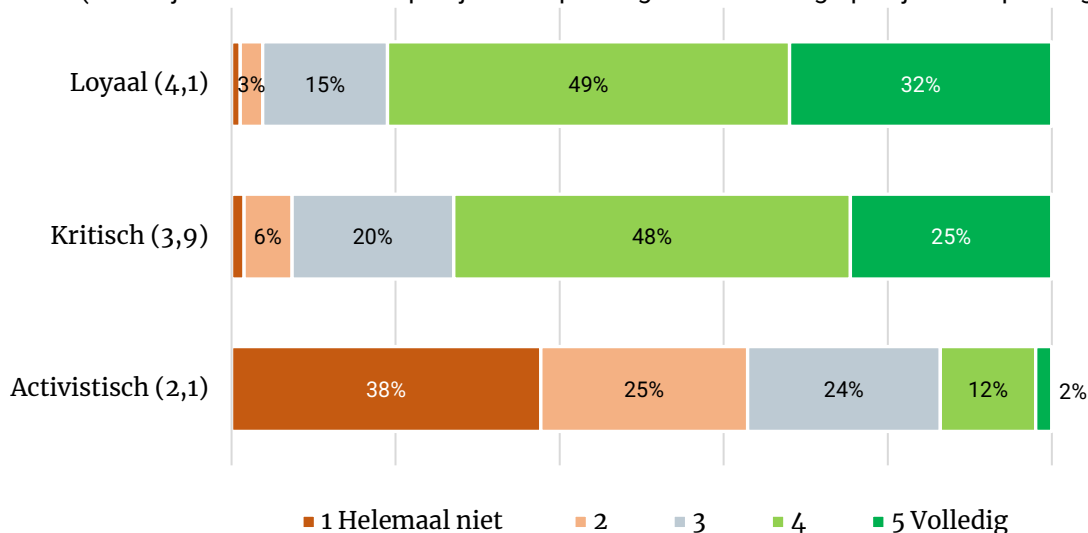
Ambtenaar is vooral loyaal en kritisch, één op zeven noemt zichzelf activistisch

Uit drie stellingen over ambtelijk activisme blijkt dat ambtenaren zichzelf in eerste instantie als *loyaal* en in tweede instantie als *kritisch* typeren. Maar liefst 81 procent onderschrijft de stelling ‘Ik ben een loyale ambtenaar’. Eén op zeven (14%) omschrijft zichzelf als activistisch.

De verschillen naar type overheid zijn verwaarloosbaar.

Figuur 1: Welk type ambtenaar bent u?

In hoeverre zijn onderstaande uitspraken op u van toepassing? “Ik ben een... loyale / kritische / activistische ambtenaar” (Waarbij 1 = helemaal niet op mij van toepassing en 5 = volledig op mij van toepassing).



¹ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/carriere/hoe-om-te-gaan-met-activistische-ambtenaren>

Hoe kritisch of activistisch mag de ambtenaar zijn?

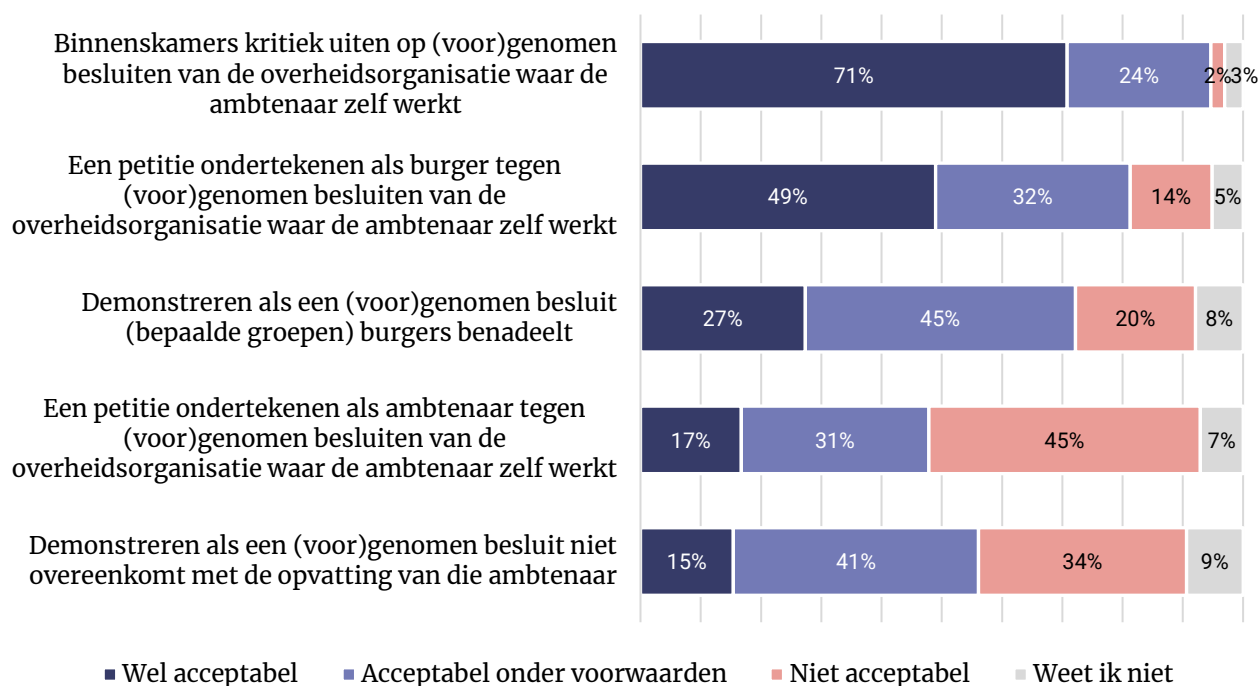
Als we vijf vormen van tegenspraak tot activisme voorleggen, zien we een grote variëteit in antwoorden. Bijna iedereen vindt “binnenskamers kritiek uiten op (voor)genomen besluiten van de overheidsorganisatie waar de ambtenaar zelf werkt” acceptabel, waaronder een kwart die dit onder voorwaarden acceptabel vindt. De voorwaarden die deze ambtenaren noemen, hebben betrekking op (1) vertrouwelijkheid en discretie binnen de politiek-bestuurlijke setting, (2) het doel waarmee en de wijze waarop kritiek wordt geuit (kritiek moet professioneel en constructief zijn) en (3) een veilige werksfeer.

Petitie ondertekenen: als burger acceptabel, als ambtenaar alleen in uiterste morele nood

Een petitie ondertekenen als burger tegen (voor)genomen besluiten van de overheidsorganisatie waar de ambtenaar zelf werkt, wordt door de helft ronduit acceptabel gevonden, een derde alleen onder voorwaarden. Echter, een petitie ondertekenen als ambtenaar tegen (voor)genomen besluiten van de overheidsorganisatie waar de ambtenaar zelf werkt, vindt slechts 17 procent acceptabel en 31 procent alleen onder voorwaarden. Bijna de helft (45%) vindt dit niet kunnen.

Als ambtenaren vanuit hun burgerrol een petitie ondertekenen, staat de scheiding van werk en privé voorop. Je hebt het “recht op een eigen mening” en het recht om een petitie te ondertekenen. Mits hierbij geen sprake is van belangenverstrengeling of schade aan de organisatie. Ambtenaren stellen de eis dat zij niet direct betrokken zijn bij het betreffende beleidsterrein of besluitvormingsproces. Wanneer het gaat over het ondertekenen van een petitie als ambtenaar, hangt het sterk af van de morele en ethische principes, het algemeen belang en de rechtmatigheid van beleid die in het geding zijn. Alleen in uiterste morele nood mag het, vindt een groot deel van de ambtenaren. Maar in de procedure van tegenspraak hoort een ambtenaar wel eerst zijn bezwaren intern te uiten.

Figuur 2: Welk van onderstaande situaties vindt u acceptabel voor een ambtenaar?



Demonstreren door ambtenaren acceptabel als beleid burgers benadeelt

Het enthousiasme voor demonstrerende ambtenaren is niet groot. Als een ambtenaar demonstreert tegen een (voor)genomen besluit dat burgers benadeelt, kan bijna driekwart daar (onder voorwaarden) nog mee leven. De steun voor ambtenaren die demonstreren als een (voor)genomen besluit niet overeenkomt met de opvatting van die ambtenaar is heel beperkt: 15 procent vindt het acceptabel, 41 procent onder voorwaarden.

Ambtenaren die demonstreren onder voorwaarden acceptabel vinden, lijken zich bewust van hun positie en de mogelijke impact van hun acties op de organisatie. Ze zoeken naar een balans tussen hun recht op vrije meningsuiting en hun verantwoordelijkheid als ambtenaar:

"Demonstreren is een grondrecht ook voor ambtenaren, echter moeten zij zich hierin wel terughoudend opstellen. De democratie is namelijk ook gebaat bij een stabiele overheid."
(Rijksambtenaar)

Deze verantwoordelijkheid houdt onder andere in dat ze niet demonstreren tegen besluiten waar ze in hun werk direct bij betrokken zijn of die de organisatie kunnen schaden. Bovendien vindt men dat de ambtenaar hier transparant in dient te zijn naar zijn/haar leidinggevende.

Tot slot hoort een demonstratie binnen de wettelijke kaders plaats te vinden en mag het de openbare orde niet verstoren.

"Het moet niet te dicht bij je dagelijkse werkzaamheden liggen en demonstraties moeten altijd vreedzaam en respectvol verlopen." (Rijksambtenaar)

Ambtenaren pessimistisch over effectiviteit kabinet Schoof

Ambtenaren zijn niet al te optimistisch over het bereiken van beleidsdoelstellingen (of andere mogelijke doelen) door het nieuwe kabinet van PVV, VVD, NSC en BBB. Ruim de helft (55%) denkt dat het kabinet erin slaagt "onze defensie te versterken".

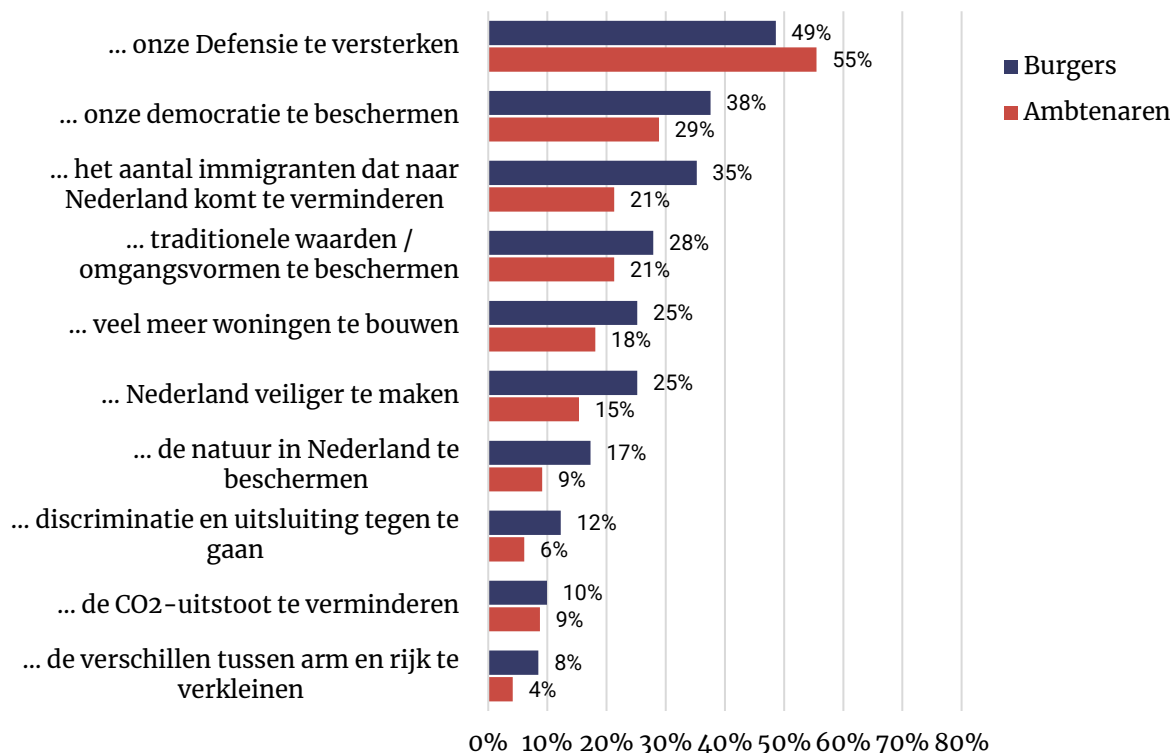
Van de overige negen voorgelegde doelen denken maximaal drie op tien dat dit zeker of waarschijnlijk gaat lukken. Relatief optimistisch (of: niet heel negatief) zijn ambtenaren over het beschermen van de democratie, traditionele waarden en veiligheid, het terugbrengen van de immigratie en het bouwen van meer woningen.

Ronduit sceptisch zijn ze – een meerderheid denkt dat dit niet gaat lukken – als het gaat om het beschermen van de natuur, het verminderen van de CO₂-uitstoot, het tegengaan van discriminatie en uitsluiting en het verkleinen van de verschillen tussen arm en rijk.

Eind augustus (nagenoeg tegelijk met het onderzoek onder ambtenaren) legden we dezelfde vraag voor aan burgers. Op slechts één onderdeel (defensie versterken) zijn ambtenaren optimistischer dan burgers. Op acht van de tien terreinen is dat omgekeerd: ambtenaren verwachten minder vaak dat iets gaat lukken. Het grootst is het verschil bij het terugbrengen van de immigratie: een derde (35%) van de burgers denkt dat dat gaat lukken, onder ambtenaren is dat een vijfde (21%).

Figuur 3: In hoeverre verwacht u dat het kabinet erin slaagt om onderstaande te bereiken?
 (Aandeel gaat 'zeker/waarschijnlijk wel lukken' – ambtenaren en burgers, augustus 2024)

Ik denk dat een kabinet van PVV, VVD, NSC en BBB erin slaagt...



1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Met het aantreden van een nieuw kabinet zijn veel ogen (ook) gericht op de ambtenaren die werken bij het Rijk, uitvoeringsorganisaties, gemeenten en andere overheidslagen. Enerzijds wordt er veel van ze verwacht bij de uitvoering van nieuw, ander beleid. Anderzijds staat hen – in ieder geval bij het Rijk – een bezuiniging te wachten. Deze ontwikkelingen brengen vragen met zich mee over de grenzen van ambtelijk vakmanschap en de spanning tussen loyaliteit aan het bestuur en het dienen van het algemeen belang.

“Wij hebben een uniek ambtenarensysteem. Het feit dat een ambtenaar loyaal is aan wie dan ook de politieke baas is, is een fantastisch systeem dat ik ook zeer steun. Maar het staat iedereen vrij om, als dat niet met zijn of haar geweten overeenkomt, een andere baan te zoeken. En ergens anders zijn of haar kwaliteiten in te zetten.”

Koning Willem-Alexander bij het (bijna) aantreden van het kabinet Schoof.

In opdracht van Binnenlands Bestuur voerde Ipsos I&O een onderzoek uit naar de kijk van ambtenaren op ‘ambtelijk vakmanschap’, de rol die ambtenaren kunnen innemen in hun werk, waarbij ze te maken hebben met de samenleving, burgers en bestuurders. Hoe stellen ze zich op naar hun meerderen? Zijn ze loyaal, kritisch of zelfs activistisch?

1.2 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen zijn opgedeeld in twee thema’s, te weten: ambtelijk vakmanschap en het effect dat het aantreden van het kabinet Schoof kan hebben op de houding en het gedrag van ambtenaren.

Ambtelijk vakmanschap

- 1 Waar ligt de loyaliteit van overheidsmedewerkers?
- 2 Hoe loyaal, kritisch of activistisch zijn ambtenaren?
- 3 Hoe stelt de ambtenaar zich op?
- 4 Hoe kritisch of activistisch mag een ambtenaar zijn?

Het nieuwe kabinet en haar plannen

- 5 Wat verwachten ambtenaren van het nieuwe kabinet en de ministers voor hun eigen werk?
- 6 In hoeverre denken overheidsmedewerkers dat het kabinet in staat is om haar plannen met succes uit te voeren?

1.3 Onderzoeksverantwoording

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, is een vragenlijst uitgezet in het I&O Research Panel. Alle panelleden waarvan bekend is dat ze werken bij de overheid (werkzaam bij rijksoverheid, uitvoeringsorganisatie/ZBO, gemeente, provincie of waterschap) zijn aangeschreven met de vraag om mee te doen aan het onderzoek.

Op 14 augustus 2024 is een uitnodiging verstuurd. Op 21 en 30 augustus volgde een herinnering. Op 3 september 2024 sloot de dataverzameling. Er is geen weging op de data toegepast.

1.4 Respons

In totaal hebben 1.595 overheidsmedewerkers de vragenlijst ingevuld.

Bestuurslaag	n	%
	2024	2024
Totaal	1.595	
Bij de Rijksoverheid (ministeries)	584	37%
Bij een gemeente	697	44%
Bij een provincie	88	6%
Bij een waterschap of hoogheemraadschap	47	3%
Bij een uitvoeringsorganisatie (ZBO) / Rechtspersoon met wettelijke taak (RWT)	179	11%

Taak / functie (meerdere antwoorden mogelijk)	n	%
	2024	2024
Totaal	1.595	
Inspectie	43	3%
Toezicht houden/handhaving/controle	180	11%
Maatschappelijke/therapeutische hulpverlening	57	4%
Dienstverlening aan (publieks-)balie/receptiewerkzaamheden	44	3%
Beleid/advies/onderzoek	705	44%
Ondersteuning/personele taken/facilitair/secretarieel	221	14%
Bestuurlijke taken	61	4%
Management/leidinggevend/coördinerende werkzaamheden	277	17%
Anders	265	17%

1.5 Leeswijzer

We behandelen de uitkomsten uit dit onderzoek in twee hoofdstukken:

- In hoofdstuk 1 gaan we in op ambtelijk vakmanschap: bij wie of wat ligt de loyaliteit van ambtenaren? Hoe loyaal, kritisch of activistisch is hij of zij? Hoe kritisch of activistisch stelt hij of zij zich op? En hoe activistisch mag de ambtenaar eigenlijk zijn?
- In hoofdstuk 2 kijken we naar het kabinet Schoof. Maakt het iets uit voor de ambtenaar welke politieke kleur een kabinet of bestuurders hebben? En hoe effectief denken ambtenaren dat dit kabinet gaat zijn op verschillende dossiers?

Focus op rijks, uitvoeringsorganisaties en gemeenten

In dit rapport laten we de uitkomsten voor het totaal zien en geven we regelmatig uitsplitsingen voor ambtenaren die werken bij de rijksoverheid, uitvoeringsorganisaties en gemeenten.

Voor provincies (n=88) en waterschappen (n=47) zijn de substeekproeven aan de lage kant. Indien we hierover iets zeggen, dienen de uitkomsten als indicatief te worden gelezen.

2 Ambtelijk vakmanschap

2.1 Wie of wat dient de ambtenaar?

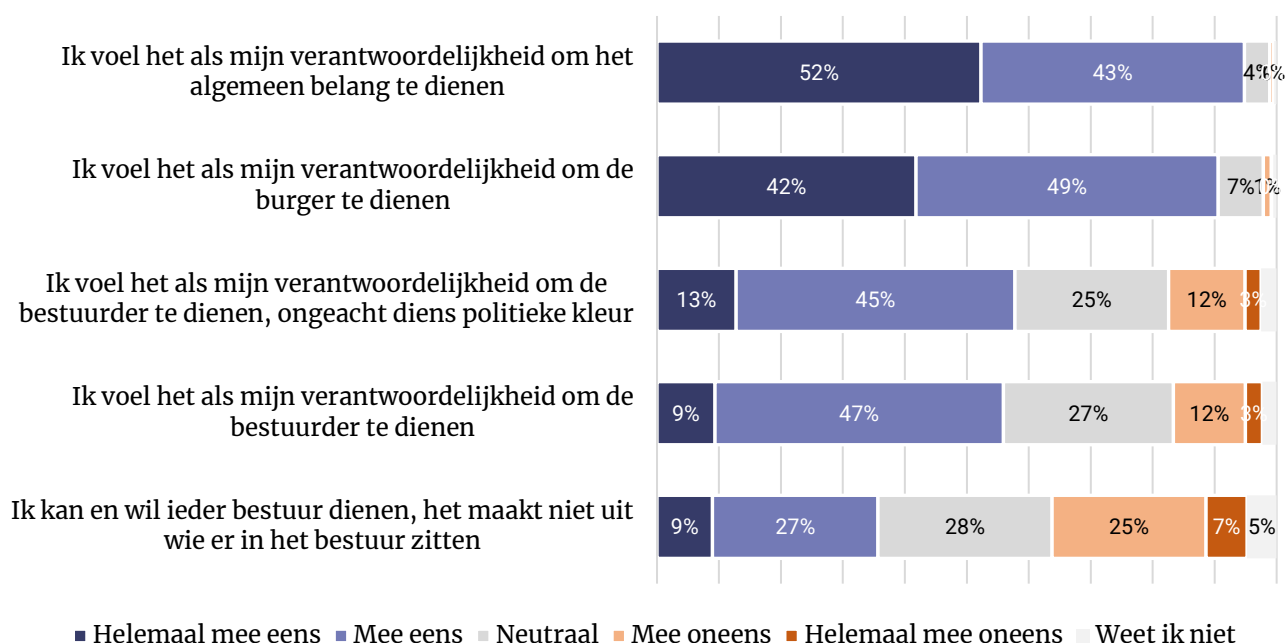
We vroegen ambtenaren naar hun verantwoordelijkheidsgevoel ten opzichte van de bestuurder, de burger en het algemeen belang.

Bijna alle ambtenaren (95%) voelen het als hun verantwoordelijkheid om het algemeen belang te dienen. Ze voelen ook een sterke verantwoordelijkheid om zich voor de burger in te zetten (91%).

Als het gaat om de loyaliteit richting bestuurder zien we een iets gemengder beeld. Als we de stelling “Ik voel het als mijn verantwoordelijkheid om de bestuurder te dienen” voorleggen, blijkt 56 procent het daarmee eens. Als we eraan toevoegen “ongeacht diens politieke kleur” is dat zelfs 58 procent. Maar de stelling “Ik kan en wil ieder bestuur dienen, het maakt niet uit wie er in het bestuur zitten” wordt toch door maar 36 procent onderschreven.

Figuur 2.1: Wie te dienen?

Eens of oneens met onderstaande stellingen. Basis: allen (n = 1.595)



Hierna lichten we voor deze stellingen – op basis van een open vervolgvraag – de motivaties toe.

Focus ambtenaren ligt meer bij algemeen belang en burger dan bij bestuurder

“Ik voel het als mijn verantwoordelijkheid om het algemeen belang te dienen” (95% mee eens)

“Ik voel het als mijn verantwoordelijkheid om de burger te dienen” (91% mee eens)

De overgrote meerderheid van de ambtenaren voelt zich dus verantwoordelijk om het algemeen belang en de burger te dienen. Dit geldt voor 95 procent van de ambtenaren bij Rijksoverheid en 94 procent bij gemeenten en uitvoeringsorganisaties. Uit de antwoorden van ambtenaren blijkt dat zij het dienen van het algemeen belang en de burger als een fundamenteel principe zien dat hun werk motiveert en richting geeft. De ambtenaren beschouwen het als hun plicht om de democratie te dienen en zien het algemeen belang en de burger als kernelementen binnen deze democratie.

Algemeen belang is leidend

“Het effect voor Nederland is het hoogste belang, niet wie er regeert.”
(Rijksambtenaar)

“Als ambtenaar is het mijn taak om het bestuur te ondersteunen. In die zin wil ik het bestuur dienen. Dat wil niet zeggen dat ik ‘gericht’ adviseer. Mijn rol is om neutraal te adviseren, dus wat het beste is voor samenleving, organisatie, algemeen belang, bestuurder etc.”

(Gemeenteambtenaar)

“Onze taak is het algemeen belang dienen. Het bestuur is slechts een onderdeel in het systeem om het doel te bereiken” (Ambtenaar uitvoeringsorganisatie)

Ambtenaren voelen een sterke verantwoordelijkheid om de burger te dienen (91%), in vergelijking tot de bestuurder (56%). Negen op de tien medewerkers bij Rijksoverheid (89%), gemeenten (92%) en uitvoeringsorganisaties (91%) zijn het eens met de stelling ‘Ik voel het als mijn verantwoordelijkheid om de burger te dienen’. Het dienen van de burger zien ambtenaren als de kern van hun taak. Een groot aantal ambtenaren benadrukt dat hun loyaliteit in de eerste plaats bij de burger ligt, boven de politieke kleur van het bestuur.

Burger centraal

“Voor mij is de burger het belangrijkste, bestuur wisselt elke 4 jaar.”
(Gemeenteambtenaar)

“Als de burger of het algemeen belang slechter wordt van voorgesteld beleid, zal ik daar morele bezwaren tegen hebben.” (Rijksambtenaar)

“Mijn functie bestaat juist uit het agenderen en stimuleren van het algemeen belang, het burgerperspectief, binnen onze organisatie. ik moet juist de 'luis in de pels' zijn die de organisatie alert houdt op het burgerbelang. dus dien ik de burger en niet per definitie mijn bestuurder.” (Ambtenaar uitvoeringsorganisatie)

Bereidheid om ieder bestuur te dienen, behalve bij extremisme of discriminatie

“Ik voel het als mijn verantwoordelijkheid om de bestuurder te dienen, ongeacht diens politieke kleur” (58% mee eens)

“Ik kan en wil ieder bestuur dienen, het maakt niet uit wie er in het bestuur zitten” (36% mee eens)

Waar ambtenaren de burger en het algemeen belang als vaste elementen binnen de democratie beschouwen, benadrukken zij de veranderlijkheid van het bestuur: *“Ik dien het algemeen belang. Een politicus kan slechts in beperkte mate zijn stempel drukken, gelet op beperkingen in termijn en invloed.”* (Rijksambtenaar)

Ruim de helft van de ambtenaren die bereid is *ieder* bestuur te dienen, ongeacht de politieke kleur, zegt dit te onderschrijven vanwege hun loyaliteit aan het democratisch proces en de rechtsstaat. Ze zien het als hun plicht om een gekozen bestuur te dienen, ongeacht hun persoonlijke politieke voorkeur. Daarbij voelen deze ambtenaren zich verantwoordelijk om dit op neutrale en professionele wijze te doen; op basis van expertise, zonder hun persoonlijke mening hierin mee te wegen. De ambtenaren zien dit als ambtelijk vakmanschap: *“Dat is de essentie van ambtelijk vakmanschap. Het is aan het bestuur om de ambtelijke adviezen te wegen.”* (Rijksambtenaar)

Loyaal aan democratie en rechtstaat	<i>“Democratie kan alleen functioneren als ambtenaren een gekozen bestuur willen dienen”</i> (Rijksambtenaar) <i>“College en raad zijn hoogste organen in de gemeente; gemeenteraad is democratisch tot stand gekomen”</i> (Gemeenteambtenaar) <i>“Het bestuur geeft leiding aan de ZBO en daarmee over de wijze waarop de ZBO het algemeen nut dient”</i> (Ambtenaar uitvoeringsorganisatie)
Neutraliteit en professionaliteit	<i>“Ik adviseer naar eer en geweten vanuit mijn functie, los van de politieke kleur van het bestuur en van mezelf.”</i> (Rijksambtenaar) <i>“Ik adviseer de bestuurder op basis van feiten en mijn expertise.”</i> (Gemeenteambtenaar) <i>“Mijn advies is niet politiek gekleurd.”</i> (Gemeenteambtenaar)
Afstand tot bestuur en binding met organisatie	<i>“Bestuur is totaal irrelevant voor uit te voeren werkzaamheden. Ik werk in een uitvoeringsorganisatie. Afstand tot bestuur is groot.”</i> (Ambtenaar uitvoeringsorganisatie) <i>“Mijn werk kent geen politieke kleur, dus dat zou weinig uitmaken.”</i> (Ambtenaar uitvoeringsorganisatie) <i>“Mijn taak is het inrichten en verbeteren van de organisatie. Wie de leiding heeft maakt hierbij niet uit.”</i> (Ambtenaar uitvoeringsorganisatie)

Vier op de tien medewerkers bij een uitvoeringsorganisatie zeggen zich verantwoordelijk te voelen om de bestuurder te dienen (43%), en voor iets minder dan de helft (46%) geldt dit ongeacht de politieke kleur van de bestuurder. Ambtenaren bij uitvoeringsorganisaties lijken een grotere afstand te ervaren tot de politiek en haar bestuur. Uit hun toelichting blijkt dat zij zich meer verbonden voelen met de eigen organisatie en doelstelling daarvan, dan met de politieke agenda van bestuurders. Ze zien zichzelf als onderdeel van een professionele organisatie met een specifieke taakstelling, en voelen zich in de eerste plaats verantwoordelijk voor het succesvol uitvoeren van die taak.

Natuurlijk dient de ambtenaar bestuurder, maar perspectief burgers staat voorop

Iets meer dan de helft van de medewerkers bij de Rijksoverheid (56%) en de gemeente (58%) voelt zich verantwoordelijk om de bestuurder te dienen. Zes op de tien (62%) medewerkers bij een gemeente benadrukken dat zij deze verantwoordelijkheid voelen om de bestuurder te dienen, ongeacht diens politieke kleur. Voor Rijksambtenaren blijft dit aandeel gelijk; evenveel Rijksambtenaren voelen zich verantwoordelijk om *iedere* bestuurder te dienen (56%).

Gemeenten dicht bij burger

We vroegen de gemeenteambtenaren die bereid zijn om *ieder* bestuur te dienen om een toelichting voor hun overwegingen hierbij. Voor de zes op de tien gemeenteambtenaren die hiertoe bereid zijn, is de nabijheid die zij voelen tot de burger een verklaring.

Gemeenteambtenaren staan dicht bij de burger en hebben meer direct contact met hen dan Rijksambtenaren. Ze zien dagelijks de impact van beleid op de levens van mensen en voelen zich daardoor sterker verbonden met de lokale gemeenschap. Dit kan leiden tot een sterker besef dat hun rol is om de burger te dienen, ongeacht de politieke oriëntatie van het bestuur. De politieke kleur van de bestuurder wordt dan mogelijk minder relevant, omdat de focus ligt op het dienen van de inwoners en het behartigen van hun belangen. Een kleine groep gemeenteambtenaren verwijst specifiek naar dienstbaarheid aan de burger als verklaring voor hun bereidheid om ieder bestuur te dienen:

Dienstbaarheid aan de burger

"Dat is mijn baan. Die voer ik uit ongeacht de kleur van het bestuur. Ik dien de inwoner, niet het bestuur." (Gemeenteambtenaar)

"Ik dien de inwoners. Het maakt mij dus niet zozeer uit wie de personen zijn in dat bestuur, maar het feit dat zij gekozen zijn om daar te zijn."
(Gemeenteambtenaar)

"Daar heeft de burger recht op." (Gemeenteambtenaar)

"Ik ben er in de basis voor de bewoners van de gemeente waar ik werk"
(Gemeenteambtenaar)

Alhoewel ruim de helft van de ambtenaren zich verantwoordelijk voelt om de bestuurder te dienen, voelt slechts één op de drie ambtenaren (36%) zich in staat en bereid om *ieder* bestuur te dienen, ongeacht de politieke kleur of samenstelling.

Voor degenen die deze stelling onderschrijven, blijken (1) morele en ethische principes; (2) persoonlijke waarden en normen; en (3) de rechtmatigheid van beleid de voornaamste redenen om eventueel niet mee te willen werken aan beleid. Als het gaat om morele en ethische principes, trekken ambtenaren een grens bij extreemrechts of ‘woke’ beleid, discriminatie en integriteitsschendingen.

Extreemrechts of ‘woke’ beleid	<p>“Als er een bestuur is met racistische, extreemrechtse denkbeelden dan ga ik op zoek naar een andere werkgever want dit gaat tegen alles in waar ik voor sta.” (Rijksambtenaar)</p> <p>“Als de gemeente een extreemrechtse coalitie zou krijgen, dan zou ik daar geen bijdrage aan willen leveren” (Gemeenteambtenaar)</p> <p>“Als het bestuur echt van extreem rechtse kleur is en zeker als dat zichtbaar wordt in beleid, zou dat zeker een groot dilemma geven. Ik weet niet welke keuzes ik zou maken. Wellicht opstappen.” (Ambtenaar uitvoeringsorganisatie)</p> <p>“Als er woke-beslissingen gemaakt worden en uitgevoerd moeten worden heb ik daar mijn reserves bij” (Rijksambtenaar)</p>
Discriminatie	<p>“Als de overtuigingen dusdanig discriminerend zijn dat ze niet meer het algemeen belang dienen wil ik daar niet voor dienen” (Gemeenteambtenaar)</p> <p>“Als bestuur onethisch zou handelen of beleid willens en wetens erop gericht is mensen/groepen uit te sluiten en zelf het algemeen belang en de burgers niet dient. En over mijn morele grens gaan.” (Rijksambtenaar)</p> <p>“Als mijn bestuur extreemrechts of discriminerend beleid wil doorvoeren dat tegen de grondwet ingaat, neem ik ontslag.” (Ambtenaar uitvoeringsorganisatie)</p> <p>“Als het bestuur, de opvattingen, maar vooral de besluiten, tegen mijn principes zijn, waarbij ongelijkheid, discriminatie, bepaalde belangen niet worden bevestigd of genegeerd tot gevolg heeft dan wil ik dit niet dienen.” (Gemeenteambtenaar)</p>
Integriteit en betrouwbaarheid bestuurder	<p>“Als er bestuurders zijn die grensoverschrijdend gedrag vertonen dan zou ik niet direct voor deze mensen kunnen werken.” (Rijksambtenaar)</p> <p>“Een bestuur dat moreel onverdedigbare of niet integere, of juridisch onhoudbare besluiten neemt, wil ik niet dienen.” (Gemeenteambtenaar)</p> <p>“Ik heb dagelijks contact met de bestuurder. Ik vind het daarom belangrijk dat het een aardig persoon is op wie ik kan vertrouwen” (Ambtenaar uitvoeringsorganisatie)</p>

Daarnaast benadrukken deze ambtenaren dat ze trouw willen blijven aan hun eigen waarden en normen, en dat ze niet bereid zijn om deze te compromitteren voor een bestuur. Wanneer de discrepantie tussen de eigen principes en de uit te voeren werkzaamheden te groot wordt, zeggen sommige ambtenaren op te zullen stappen:

“Als dat bestuur standpunten inneemt waardoor ik werk moet leveren dat tegen mijn principes ingaat, én er is geen mogelijkheid om mijn werk te doen binnen mijn principes, dan moet ik vertrekken.” (Rijksambtenaar)

Een derde reden om bestuur niet te willen dienen, is wanneer het bestuur “*ingaat tegen de grondwet [of] internationale verdragen niet respecteert*” (Rijksambtenaar). Ook gemeenteambtenaren benoemen het belang van behoorlijk bestuur en geldende wet- en regelgeving. Volgens een aantal ambtenaren bij uitvoeringsorganisaties “*moet rechtsstatelijkheid geborgd zijn.*” Deze reden om bestuur niet te willen dienen is het meest prominent aanwezig bij Rijksambtenaren en weerspiegelt hun rol in beleidsvorming op landelijk niveau.

2.2 Loyaal, kritisch of activistisch?

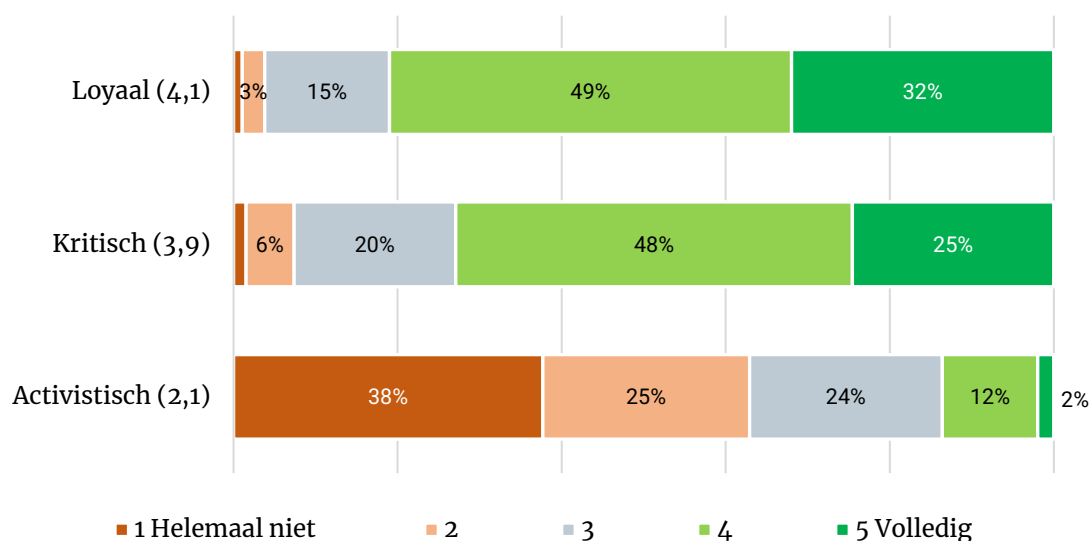
Uit drie stellingen over ambtelijk activisme blijkt dat ambtenaren zichzelf in eerste instantie als *loyaal* en in tweede instantie als *kritisch* typeren. Maar liefst 81 procent onderschrijft de stelling ‘Ik ben een loyale ambtenaar’, de gemiddelde score is 4,1.

Een op zeven ambtenaren (14%) omschrijft zichzelf als activistische ambtenaar.

Figuur 2.2: Welk type ambtenaar bent u?

In hoeverre zijn onderstaande uitspraken op u van toepassing? “Ik ben een... loyale / kritische / activistische ambtenaar” (Waarbij 1 = helemaal niet op mij van toepassing en 5 = volledig op mij van toepassing).

Basis: allen (n = 1.595)



De verschillen naar type overheid zijn verwaarloosbaar.

Tabel 2.1: Welk type ambtenaar bent u? Naar type overheid

Ik ben een...	Totaal (n=1.595)	Rijksoverheid (n=584)	Gemeente (n=697)	Uitvoeringsorganisaties (ZBO/RWT) (n=179)
... loyale ambtenaar	4,1	4,1	4,1	4,0
... kritische ambtenaar	3,9	3,9	3,9	3,9
... activistische ambtenaar	2,1	2,1	2,2	2,1

2.3 Hoe stelt de ambtenaar zich op? Hoe activistisch mag het zijn?

Het volgende blokje stellingen gaat over hoe ambtenaren zich uitspreken en houding van ambtenaren ten aanzien van activisme. Acht op tien zeggen zich uit te spreken tegen een collega als ze het niet eens zijn wat hij/zij zegt (82%) en dat tegenspraak leveren een onmisbaar onderdeel is van ambtelijk vakmanschap (81%). Bij deze laatste stelling valt op hoeveel mensen het *helemaal* eens zijn met de uitspraak: maar liefst 31 procent. Driekwart zegt zich uit te spreken tegen een collega, ook als die collega een meerdere is (76%).

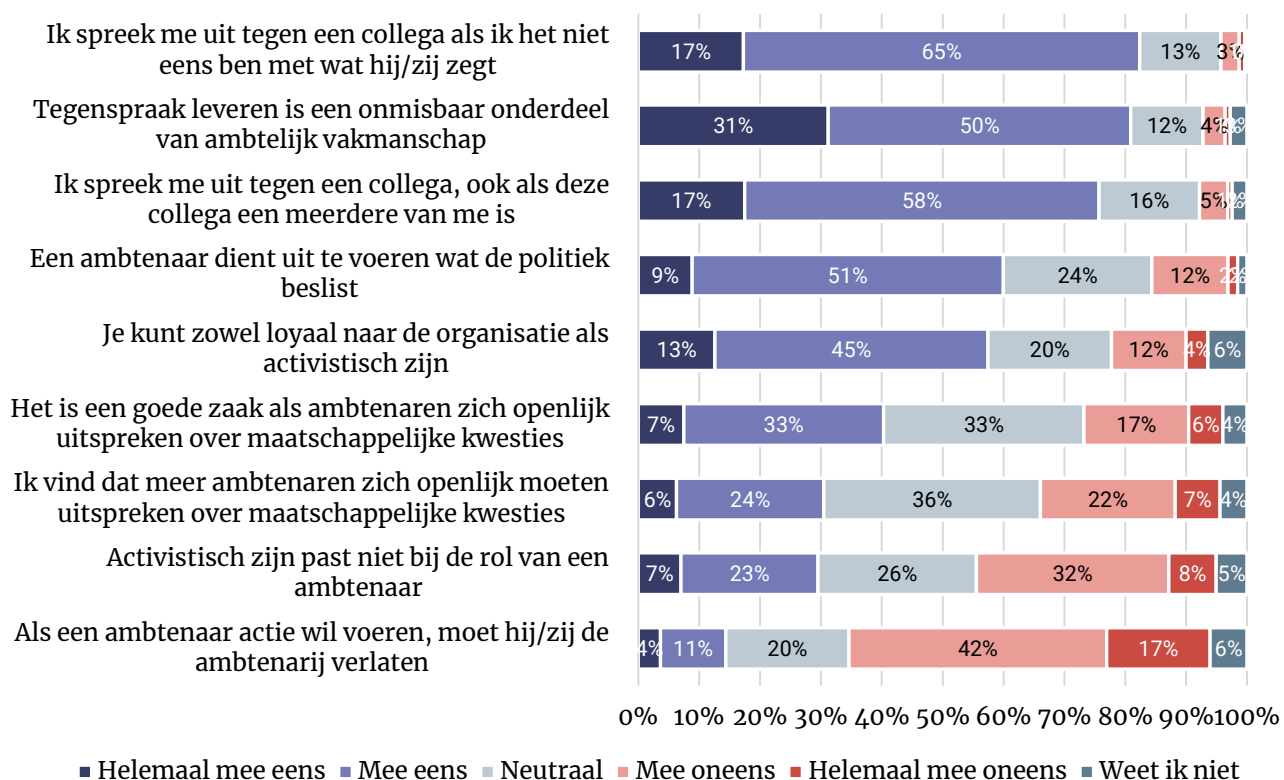
Daarna gaat het meer over de balans die een ambtenaar dient te zoeken. Zes op tien vinden dat een ambtenaar dient uit te voeren wat de politiek beslist en 57 procent denkt dat je zowel loyaal naar de organisatie, als activistisch kunt zijn. Maar al te openlijk moet het toch niet. Vier op tien noemen het een goede zaak als ambtenaren zich openlijk uitspreken over maatschappelijke kwesties en nog minder, 30 procent, vindt dat *meer* ambtenaren zich openlijk moeten uitspreken over maatschappelijke kwesties.

Sterke verdeeldheid is er over de stelling “Activistisch zijn past niet bij de rol van een ambtenaar”: 30 procent is het ermee eens, 40 procent is het er *niet* mee eens.

Eén op zeven ambtenaren vindt dat “als een ambtenaar actie wil voeren, hij/zij de ambtenarij moet verlaten” (14%).

Figuur 2.3: In hoeverre bent u het eens met deze uitspraken?

Basis: allen (n = 1.595)



Ook bij deze uitspraken zien we weer dat de verschillen tussen de overheidslagen heel klein zijn.

	Totaal	Rijk/ ministerie	Gemeente	Uitvoerings organisatie
Ik spreek me uit tegen een collega als ik het niet eens ben met wat hij/zij zegt	82%	83%	81%	87%
Tegenspraak leveren is een onmisbaar onderdeel van ambtelijk vakmanschap	81%	81%	81%	75%
Ik spreek me uit tegen een collega, ook als deze collega een meerdere van me is	76%	78%	76%	71%
Een ambtenaar dient uit te voeren wat de politiek beslist	60%	62%	59%	59%
Je kunt zowel loyaal naar de organisatie als activistisch zijn	57%	57%	57%	55%
Het is een goede zaak als ambtenaren zich openlijk uitspreken over maatschappelijke kwesties	40%	41%	40%	40%
Ik vind dat meer ambtenaren zich openlijk moeten uitspreken over maatschappelijke kwesties	30%	32%	30%	27%
Activistisch zijn past niet bij de rol van een ambtenaar	30%	30%	29%	28%
Als een ambtenaar actie wil voeren, moet hij/zij de ambtenarij verlaten	14%	16%	14%	11%
n=	1595	584	697	179

Bestuurders: ambtenaar moet uitvoeren wat de politiek beslist

Wel zien we enige verschillen naar taak en functie. Al zijn de aantallen voor sommige groepen klein², het heeft er de schijn van ambtenaren die betrokken zijn bij *beleid, advies en onderzoek* veel waarde hechten aan tegenspraak en ook relatief vaak vinden dat het goed is als ambtenaren zich openlijk uitspreken over maatschappelijke kwesties. Ambtenaren in de ondersteuning of aan de publieksbalies vinden dat minder vaak.

Bestuurders en management vinden tegenspraak leveren ook zeer belangrijk, ze doen het zelf ook in sterke mate, maar ze zijn ook vaker van mening – met name de bestuurders – dat een ambtenaar moet uitvoeren wat de politiek beslist, dat activisme niet past bij de rol van een ambtenaar, en dat een ambtenaar de ambtenarij maar moet verlaten als hij actie wil voeren.

	Totaal	Ins- pectie *	Toezicht /handha- ving	Publiek sbalie *	Beleid/ advies	Onderst- euning	Bestuur- lijke taken*	Manage- ment/le- iding
Ik spreek me uit tegen een collega als ik het niet eens ben met wat hij/zij zegt	82%	91%	83%	70%	85%	71%	86%	88%
Tegenspraak leveren is een onmisbaar onderdeel van ambtelijk vakmanschap	81%	84%	75%	48%	89%	64%	85%	87%
Ik spreek me uit tegen een collega, ook als deze collega een meerdere van me is	76%	75%	77%	52%	79%	62%	96%	88%
Een ambtenaar dient uit te voeren wat de politiek beslist	60%	67%	59%	77%	57%	59%	85%	66%
Je kunt zowel loyaal naar de organisatie als activistisch zijn	57%	49%	46%	57%	65%	46%	39%	60%

² Met name voor inspectie, publieksbalie en bestuurlijke taken zijn de aantallen klein, dus uitkomsten indicatief.

	Totaal	Ins- pectie *	Toezicht /handha- ving	Publiek sbalie *	Beleid/ advies	Onderst- euning	Bestuur- lijke taken*	Manage- ment/le- iding
Het is een goede zaak als ambtenaren zich openlijk uitspreken over maatschappelijke kwesties	40%	26%	32%	48%	46%	33%	30%	38%
Ik vind dat meer ambtenaren zich openlijk moeten uitspreken over maatschappelijke kwesties	30%	35%	32%	39%	34%	25%	26%	25%
Activistisch zijn past niet bij de rol van een ambtenaar	30%	37%	37%	30%	25%	35%	51%	31%
Als een ambtenaar actie wil voeren, moet hij/zij de ambtenarij verlaten	14%	16%	19%	11%	13%	17%	33%	12%
n=	1595	43	180	44	705	221	61	277

* = lage substeekproefaantallen, uitkomsten indicatief

2.4 Hoe kritisch of activistisch mag de ambtenaar zijn?

Op de vraag “Welk van onderstaande situaties vindt u acceptabel voor een ambtenaar?” zien we een grote variëteit in antwoorden voor de vijf vormen van tegenspraak bieden en activisme. Bijna niemand (2%) vindt “binnenskamers kritiek uiten op (voor)genomen besluiten van de overheidsorganisatie waar de ambtenaar zelf werkt” onacceptabel. Zeven op tien (71%) vinden dat acceptabel, een kwart vindt het acceptabel onder voorwaarden (zie hierna voor een uitwerking van de open vraag wat die voorwaarden dan zijn).

Demonstreren

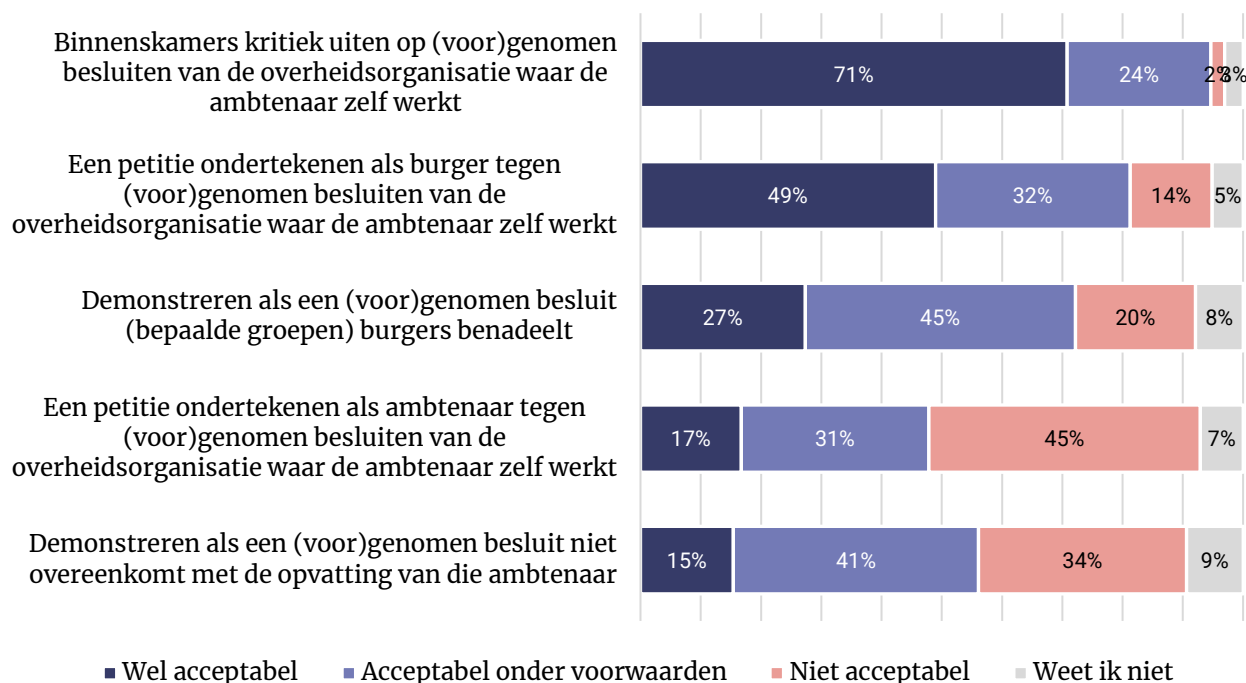
Het enthousiasme voor demonstrerende ambtenaren is niet groot. Als een ambtenaar demonstreert tegen een besluit dat burgers benadeelt, kan bijna driekwart daar (onder voorwaarden) nog mee leven (20% onacceptabel). De steun voor ambtenaren die “demonstreren als een (voor)genomen besluit niet overeenkomt met de opvatting van die ambtenaar” is beperkt. Slechts 15 procent vindt dat hoe dan ook acceptabel, 41 procent onder voorwaarden.

Petitie ondertekenen

“Een petitie ondertekenen als *burger* tegen (voor)genomen besluiten van de overheidsorganisatie waar de ambtenaar zelf werkt” wordt door de helft acceptabel gevonden, een derde onder voorwaarden, 14 procent niet. Echter, “een petitie ondertekenen als *ambtenaar* tegen (voor)genomen besluiten van de overheidsorganisatie waar de ambtenaar zelf werkt” is voor slechts 17 procent acceptabel, voor een derde alleen onder voorwaarden en 45 procent vindt het niet kunnen. Opvallend dus dat een petitie ondertekenen als *burger* overwegend als acceptabel wordt ervaren, terwijl een petitie ondertekenen als *ambtenaar* dus op veel meer weerstand stuit.

Figuur 2.4: Welk van onderstaande situaties vindt u acceptabel voor een ambtenaar?

Basis: allen (n = 1.595)



Binnenkamers kritiek uiten mag: mits discreet, constructief en in veilige setting

Zeven op tien vinden het dus acceptabel om “binnenskamers kritiek uiten op (voor)genomen besluiten van de overheidsorganisatie waar de ambtenaar zelf werkt”, 24 procent vindt dit onder voorwaarden acceptabel. We vroegen die 24 procent wat deze voorwaarden zijn. De voorwaarden die deze ambtenaren noemen, hebben betrekking op (1) vertrouwelijkheid en discretie binnen de politiek-bestuurlijke setting, (2) het doel waarmee en de wijze waarop kritiek wordt geuit (kritiek moet professioneel en constructief zijn) en (3) een veilige werksfeer.

Vertrouwelijkheid en discretie

Ten eerste vinden veel ambtenaren dat vertrouwelijkheid en discretie vereisten zijn voor het uiten van kritiek in een politiek-bestuurlijke setting. Binnenskamers betekent ook echt binnenkamers, aldus verschillende ambtenaren: *“Binnenskamers op het werk is het acceptabel met respect voor de besluitnemers. Binnenskamers is niet thuis. Dat is onacceptabel.”* (Gemeenteambtenaar).

Als ambtenaren niet discreet zijn, kan dit de organisatie schaden of *“de geloofwaardigheid van het ministerie aantasten”* (Rijksambtenaar). De meesten zijn het erover eens: dit mag niet gebeuren. Meerdere ambtenaren benadrukken het belang van loyaliteit aan het definitieve beleid. Indien dit besluit niet in lijn is met de geuite kritiek, vindt men het de taak van de ambtenaar om zijn/haar reserves opzij te zetten en het besluit uit te voeren. De persoonlijke kijk mag *“de uitvoering van het werk niet belemmeren”* (Gemeenteambtenaar).

Professionele en constructieve kritiek

Ten tweede vinden ambtenaren het belangrijk dat kritiek professioneel en constructief is, gericht op verbetering van het besluitvormingsproces. Kritiek moet goed onderbouwd zijn en alternatieven bieden. Kortom, het moet een doel dienen: *“Kritische vragen stellen met als doel om een beter besluit te bewerkstelligen vanuit de vakinhoudelijke kant.”* (Ambtenaar uitvoeringsorganisatie). Professionaliteit en respect bij de wijze waarop kritiek wordt geuit staan bij ambtenaren hoog in het vaandel:

“Met respect kunnen er vraagtekens gesteld worden bij genomen besluiten. Ik vind dat als dit op een nette respectvolle manier gedaan wordt, waarbij je je eigen perspectief deelt (dat mogelijk door burgers kan worden ondersteund), dat dit acceptabel is. Het is belangrijk duidelijke argumenten te geven en niet je eigen mening en emoties te veel de bovenhand te geven.” (Rijksambtenaar)

Veilige werksfeer

De derde voorwaarde die men stelt, is een veilige werksfeer waarin de uiting van kritiek geen negatieve gevolgen heeft voor de ambtenaar in kwestie. Constructieve, respectvolle en professionele uiting van kritiek mag niet leiden tot ontslag, demotie of represailles, aldus verscheidene ambtenaren.

Ondertekenen van petitie als ambtenaar of als burger: groot verschil

Een petitie ondertekenen als *burger* wordt door de helft (49%) als acceptabel ervaren, als *ambtenaar* echter maar door 17 procent. In beide gevallen vindt een derde het acceptabel onder voorwaarden.

Als burger kan en mag je een ander belang hebben dan als ambtenaar

Wanneer ambtenaren vanuit hun *burgerrol* een petitie ondertekenen, staat de scheiding van werk en privé voorop. De een op de drie ambtenaren die dit hebben toegelicht, benadrukken dat je als burger andere belangen hebt (en mag hebben) dan als ambtenaar. Daarnaast ben je als burger “onderdeel van de samenleving”. Je hebt, volgens meerdere ambtenaren, dus het “recht op een eigen mening” en het recht om een petitie te ondertekenen. Mits hierbij geen sprake is van belangenverstrengeling of schade aan de organisatie. Ambtenaren stellen de eis dat zij niet direct betrokken zijn bij het betreffende beleidsterrein of besluitvormingsproces. Sommigen trekken de grens wanneer zij “woonachtig zijn in de gemeente waar dit speelt” (gemeenteambtenaar), terwijl dit voor anderen gemeenteambtenaren juist een reden is om zich als burger uit te spreken:

Ondertekenen petitie bij invloed op leefomgeving ambtenaar

“Bijvoorbeeld als inwoner van een gemeente een petitie ondertekenen voor een extra drempel/verkeerslicht of ander verkeersmaatregelen in de openbare ruimte.” (Gemeenteambtenaar)

“Dat het om een besluit gaat dat niet het beleidsterrein van de ambtenaar betreft, maar wel bv een gebied of maatregel betreft waar de ambtenaar woont, respectievelijk zelf 'last' van heeft als burger.” (Gemeenteambtenaar)

“Dat de betreffende ambtenaar zelf daadwerkelijk inwoner van die gemeente is of privé ook belanghebbende is, los van de functie.”(Gemeenteambtenaar)

Als ambtenaar een petitie ondertekenen mag: in morele nood, als het algemeen belang in het geding is ...

Wanneer het gaat over deze voorwaarden voor het ondertekenen van een petitie als ambtenaar, verwijst een op drie ambtenaren naar motivaties berustend op morele en ethische principes, het algemeen belang en de rechtmatigheid van beleid. Voorbeelden zijn kwesties zoals “het leveren van wapens aan Israël”, “mensenrechtenschending van asielaanvragers”, “de toeslagenaffaire”, “(grove) schending van (grond)rechten”, “als het indruist tegen de belofte die ik als ambtenaar heb gedaan”, “iets wat niet eerlijk is naar een groep mensen toe”, “als het besluit niet grondwettelijk is of de democratie ondermijnt”. Ambtenaren zijn bereid om hun stem te laten horen en actie te ondernemen als deze principes in het geding komen, zelfs als dit betekent dat ze zich als ambtenaar uitspreken tegen hun eigen organisatie.

... maar altijd intern beginnen

In de procedure van tegenspraak hoort een ambtenaar echter eerst zijn/haar bezwaren intern te uiten:

Interne procedure uiten van tegenspraak

“Altijd de organisatie op de hoogte brengen met motivatie waarom je dit doet. En het moet een uitzondering zijn. Bijvoorbeeld wanneer je ziet dat beleid groepen mensen vermorzelt zoals bij toeslagen affaire. Dan mag je je uitspreken tegen je eigen organisatie. Maar daar gaat altijd een intern gesprek aan vooraf!” (Gemeenteambtenaar)

“Wanneer de juiste procedures niet gevolgd zijn, niet is geluisterd naar de kritiek van interne organisatie of deze niet is meegenomen (zonder onderbouwing) en het besluit wordt doorgezet, terwijl dit naar de mening van de ambtenaren schade toebrengt aan de gemeente.”
(Gemeenteambtenaar).

Wanneer intern geen mogelijkheden zijn voor tegenspraak, vinden sommigen het ondertekenen van een petitie geoorloofd. Dit geldt met name wanneer “er voldoende ambtelijk draagvlak is voor de petitie”.

Ambtenaren verwachten deskundigheid van elkaar. Er mag geen sprake zijn van belangenverstrengeling of invloed op de eigen werkzaamheden en het eigen dossier: “Alleen ondertekenen als het geen directe betrekking heeft op je werkzaamheden.” (Rijksambtenaar). Wanneer een ambtenaar er voor kiest om een petitie te ondertekenen, dient hij/zij dit te doen “op de persoonlijke titel” of anoniem.

Dit proces, zoals omschreven door meerdere ambtenaren, is gefundeerd op het geloof dat het ondertekenen van een petitie “de organisatie niet mag schaden” en “de democratie niet in gevaar mag brengen”.

Vreedzaam demonstreren zonder eigen werkzaamheden of organisatie te schaden

Alle ambtenaren die de stellingen ...

- ‘demonstreren als een (voor)genomen besluit niet overeenkomt met de opvatting van die ambtenaar’ (27% acceptabel, 45% onder voorwaarden);
- ‘demonstreren als een (voor)genomen besluit (bepaalde groepen) burgers benadeelt’ (15% acceptabel, 41% onder voorwaarden).

... accepteren onder bepaalde voorwaarden, lijken zich bewust van hun positie en de mogelijke impact van hun acties op de organisatie. Ze zoeken naar een balans tussen hun recht op vrije meningsuiting en hun verantwoordelijkheid als ambtenaar:

“Demonstreren is een grondrecht ook voor ambtenaren, echter moeten zij zich hierin wel terughoudend opstellen. De democratie is namelijk ook gebaat bij een stabiele overheid.”
(Rijksambtenaar)

De verantwoordelijkheid als ambtenaar houdt onder andere in dat ambtenaren niet demonstreren tegen besluiten waar ze in hun werk direct bij betrokken zijn of die de organisatie kunnen schaden. Bovendien vindt men dat de ambtenaar hier transparant in dient te zijn naar zijn/haar leidinggevende: *“Als de redenen bekend zijn waarom je demonstreert en je dit hebt afgestemd met je leidinggevende.”* (Gemeenteambtenaar). Tot slot hoort een demonstratie volgens meerdere ambtenaren binnen de wettelijke kaders plaats te vinden en mag het de openbare orde niet verstoren:

Rechtmatigheid en openbare orde

“Dat de demonstratie plaats vindt binnen de wettelijke kaders (voorbeeld: dus geen snelwegen blokkeren).” (Rijksambtenaar)

“De demonstratie moet toegestaan zijn. Dus geen acties op de A-12 bijvoorbeeld.” (Ambtenaar uitvoeringsorganisatie)

“Binnen de kaders van de wet en niet samen met extreme groeperingen” (Rijksambtenaar)

“Het moet niet te dicht bij je dagelijkse werkzaamheden liggen en demonstraties moeten altijd vreedzaam en respectvol verlopen.” (Rijksambtenaar)

3 Het kabinet Schoof

3.1 Ambtenaren: 'dienstbaar aan nieuw kabinet tenzij gewetenskwesties grof worden overschreden'

We vroegen alle ambtenaren om toe te lichten wat het nieuwe kabinet en/of de benoeming van een of meerdere ministers betekent voor hun functioneren als ambtenaar. De meeste ambtenaren stellen zich afwachtend op ten opzichte van het nieuwe kabinet en de invloed die dit mogelijk heeft op hun eigen functioneren: *"ik wacht het beleid van de desbetreffende minister af"*, *"daar heb ik nu nog geen zicht op, waarschijnlijk valt het mee"*, *"dat is vooralsnog moeilijk te voorspellen"*. Velen verwijzen naar het lange formatieproces en de uiteindelijke uitwerking van het hoofdlijnenakkoord. Pas zodra Rijks- en gemeenteambtenaren hier zicht op krijgen, kunnen ze concretere uitspraken doen over de invloed op hun functioneren. Er heerst onder sommigen onzekerheid over de te varen koers op het eigen beleidsterrein.

Impact op specifiek beleidsterrein

"Ik heb nog geen zekerheid over de koers die het kabinet gaat varen op mijn portefeuille duurzaamheid. ik verwacht niet veel goeds." (Rijksambtenaar)

"Op mijn beleidsgebied (onderwijs) is het een beetje diffuus. Het gaat vaak om een richting en welke middelen beschikbaar gesteld worden."
(Gemeenteambtenaar)

"Op mijn domein (openbare ruimte/ klimaat adaptatie, natuur etc.) verwacht ik vertraging, minder urgentie. Vervelend vind ik, maar heeft niet echt relatie met functioneren, nog steeds mooi werk en we kunnen nog zeker wel vooruit, misschien wat minder voortvarend dan gewent." (Gemeenteambtenaar)

Voor ambtenaren bij een ZBO voelt de invloed van het nieuwe kabinet *"verder weg"*, omdat de *"impact van een bewindspersoon beperkt is"*.

Meerdere ambtenaren verwijzen naar de ambtseed en hun dienstbaarheid aan de bestuurder *"ongeacht de signatuur"* en aan *"de democratische rechtsstaat en het algemeen belang"*. Loyaliteit aan de democratie en het bestuur dat hieruit voortkomt, staat voor een groep ambtenaren voorop. Zo licht een Rijksambtenaar toe: *"Ik vind het goed dat kabinet en beleid een reflectie zijn van gevoelens die leven in de samenleving, ook als ik zelf een andere mening heb. Dat beleid dienen wij loyaal uit te voeren."*

Een aanzienlijke groep ambtenaren trekt echter de grens wanneer beleid ingaat tegen de grondwet of rechtstaat, in strijd is met de eigen normen en waarden, het algemeen belang schaadt of leidt tot discriminatie.

<p>Rechtmatigheid van beleid</p>	<p><i>"Bij ieder nieuw kabinet zijn er gevolgen voor wetgeving e.d. die ook de uitvoering en mijn werk raken. Een nieuw kabinet an sich is niet van invloed op mijn functioneren als ambtenaar. Ik zal blijven adviseren passend binnen wet- en regelgeving van een democratisch gekozen kabinet. Als hiervan wordt afgeweken dan is dat een politieke keuze."</i> (Gemeenteambtenaar)</p> <p><i>"Als men besluiten neemt die tegen de rechtstaat ingaan voer ik die maatregelen niet uit en doe een beroep op gewetensbezwaren."</i> (Gemeenteambtenaar)</p> <p><i>"Bij moreel onverenigbare besluiten, strijdig met grondwet of recht = functie elders."</i> (Rijksambtenaar)</p> <p><i>"Ik heb als medewerker van de IND overwogen om ontslag te nemen, maar besloten om te vertrouwen op de rechtspraak."</i> (Rijksambtenaar)</p>
<p>Normen en waarden</p>	<p><i>"Ik durf niet zoals gebruikelijk te vertrouwen op het kompas van de bestuurder en zal me zelf meer te rade gaan of mijn minimale grens van integriteit bereikt wordt."</i> (Rijksambtenaar)</p> <p><i>"Ik overweeg of ik op de juiste plek zit, ik ben niet 'dienend' genoeg, te kritisch op huidige kabinet om mij senang te voelen in een positie die beïnvloed wordt door rechtse gedachten."</i> (Rijksambtenaar)</p> <p><i>"Dit kabinet strookt totaal niet met mijn eigen normen en waarden. Wanneer het effect hiervan te groot op mijn werk zal zijn, zal ik moeten overwegen of ik wel op mijn plek zit."</i> (Rijksambtenaar)</p> <p><i>"Het blijft je ambtelijke plicht om regelingen uit te voeren, ongeacht de samenstelling van het kabinet. Pas als het langdurig ethisch niet verenigbaar is met mijn eigen normen en waarden dan zou ik overwegen om iets anders te zoeken. Echter zal er na 4 jaar waarschijnlijk weer een nieuwe wind waaien."</i> (Gemeenteambtenaar)</p>
<p>Schade aan algemeen belang</p>	<p><i>"Ik zal het kabinet kritisch volgen en daar waar het kabinet het algemene belang of de belangen van mijn vakgebied schaadt, zal ik mijn kritiek zeker uiten."</i> (Rijksambtenaar)</p> <p><i>"Dat ik best twijfels heb over de uitvoerbaarheid van de plannen en dat het algemeen belang niet gediend wordt."</i> (Rijksambtenaar)</p> <p><i>"Een kritische houding is gewenst, maar vooral inhoudelijk sterke adviezen die feitelijkheid waarden boven politiek. Dan (o.b.v. kennis) zul je zien dat er logische keuzes zijn waar je niet omheen kunt. Dan moet de bewindspersoon wel echt willen slagen i.p.v. politieke statements maken die niet werkbaar zijn voor het algemeen belang."</i> (Ambtenaar uitvoeringsorganisatie)</p> <p><i>"Onzekerheid of handelen in belang van de burger voor dit kabinet ineens een linkse hobby is."</i> (Gemeenteambtenaar)</p>

Discriminatie

"Waarschijnlijk komen tijdens dit kabinet kwesties aan de orde die ethische dilemma's blootleggen qua discrepantie racisme en uitsluiting van bepaalde groepen waar ik moeilijk achter kan staan." (Rijksambtenaar)

"Ik heb heel veel moeite met partijen (en mensen) die anderen uitsluiten. Ik ben op dit moment mijn plek aan het zoeken in Nederland en binnen de overheid. We beginnen pas met dit nieuwe kabinet. Maar ik maak me hele grote zorgen over doelen die niet gehaald gaan worden. Overigens vond ik dat het vorige kabinet daar ook weinig vertrouwen in gaf. Maar uitsluiting en discriminatie.. altijd "ik" voorop, dat is nooit goed." (Gemeenteambtenaar)

"Mijn baan zal een stuk moeilijker worden. Veel van de beleidsplannen binnen onze organisatie zullen worden afgeschoten door de bewindspersonen omdat de bewindspersonen veel conservatiever, racistischer, uitsluitender zijn. Of omdat ze het probleem niet (willen) zien. Onze dossiers zullen niet hoog op de politieke agenda staan van de bewindspersonen." (Rijksambtenaar)

Naast ambtenaren met een afwachtende houding, uit een iets kleinere groep expliciet hun zorgen over hun plek binnen de overheid. Ze verwijzen naar eventuele bezuinigen, een hogere werkdruk en de gevolgen daarvan voor de dienstverlening.

Bezuinigingen en werkdruk

"Dat er 20% minder ambtenaren moeten zijn... dat mijn werk nog verder in de knel komt" (Rijksambtenaar)

"Binnen nu en twee jaar wordt er flink bezuinigd op het aantal collega's. Het is nog maar de vraag of het werk dat we moeten doen, ook minder wordt." (Rijksambtenaar)

"Mogelijk ontslag als ze besluiten om te snijden in het ambtelijke apparaat." (Gemeenteambtenaar)

"Consequenties voor de dienstverlening door de overheid aan de burgers die toch al jarenlang een steeds lager vertrouwen in de overheid laten zien." (Rijksambtenaar)

"Er is momenteel al een drastisch tekort aan collega's binnen diverse onderdelen van het rijk. Dit brengt het risico op uitval en/of vertrek met zich mee." (Rijksambtenaar)

Een aanzienlijke groep ambtenaren maakt zich bovendien zorgen over de impact van het nieuwe kabinet op spanningen in de maatschappij en het vertrouwen van burgers in de overheid en de democratie, met name vanwege de verwachting dat beloftes niet waargemaakt kunnen worden.

Vertrouwen in overheid

"Ik maak me zorgen om het vertrouwen van de burgers in de overheid. Dit kabinet heeft allemaal loze praatjes en beloftes gedaan aan kiezers die ze helemaal niet waar kunnen maken." (Rijksambtenaar)

"Populisme richt zich op korte termijn en wekt verkeerde verwachtingen die we op lange termijn niet waar kunnen maken. En dan komen we als overheid onbetrouwbaar over. Dat doet iets met het vertrouwen van samenleving in overheid en mij als ambtenaar. alle fouten van overheid / gemeente is een bevestiging voor mensen dat de overheid niet deugt. Daar moet ik dan tegen vechten. Ik kan onrealistische doelstellingen niet waarmaken. Ik hoop dat iedereen dat begrijpt." (Gemeenteambtenaar)

"Ik vrees wel voor meer polarisatie tussen rijk en arm en mensen met en zonder migratieachtergrond. Minder solidariteit minder bereidheid elkaar te helpen en te veel naar overheid kijken terwijl je zelf ook veel kan doen en ook een verantwoordelijkheid hebt." (Gemeenteambtenaar)

3.2 Gevolgen van kabinet Schoof voor ambtenaren

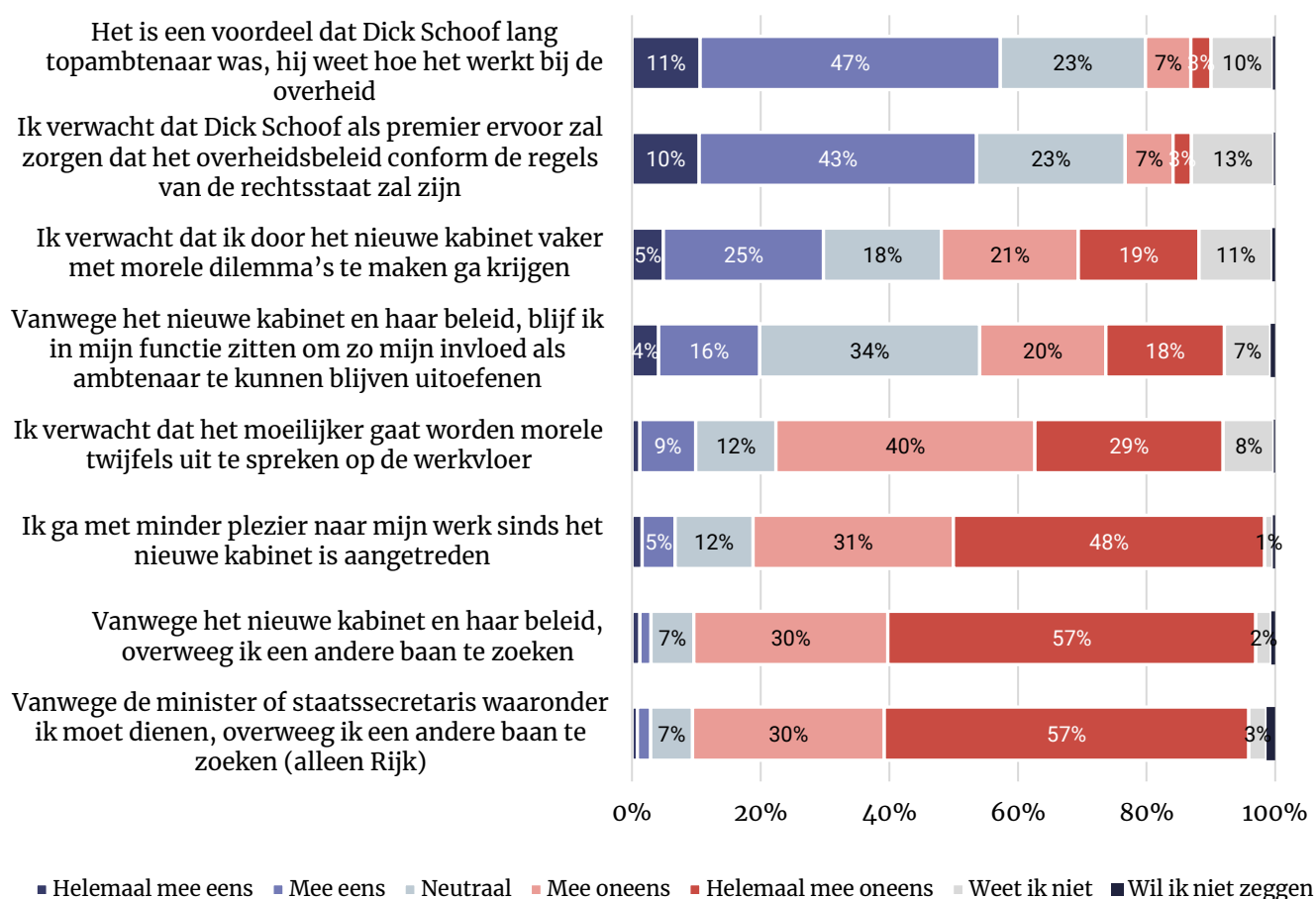
Geruststellend of positief

We legden ambtenaren een achttal stellingen voor die te maken hebben met het nieuwe kabinet. We zien geruststellende en zorgelijke uitkomsten. Geruststellend is dat ambtenaren het als een voordeel zien dat Dick Schoof lang topambtenaar was en hij dus weet hoe het werkt bij de overheid (57% is het daarmee eens, 10% niet). Eveneens een meerderheid (54%) verwacht dat Dick Schoof als premier ervoor zal zorgen dat het overheidsbeleid conform de regels van de rechtsstaat zal zijn.

Koning Willem Alexander zei dat een ambtenaar vrij is een andere baan te zoeken als het beleid niet met iemands geweten overeen komt. Uit dit onderzoek blijkt niet dat ambtenaren dat en masse van plan zijn. Een klein aandeel van 3 procent overweegt “vanwege het nieuwe kabinet en haar beleid een andere baan te zoeken” en eenzelfde percentage Rijksambtenaren zegt dat te overwegen “vanwege de minister of staatssecretaris waaronder ik moet dienen”. Een eveneens bescheiden percentage van 7 procent zegt: “ik ga met minder plezier naar mijn werk sinds het nieuwe kabinet is aangetreden.”

Figuur 3.1: Gevolgen kabinet Schoof?

Eens of oneens met onderstaande stellingen. Basis: allen (n = 1.460)



Zorgelijk

Dat drie op tien ambtenaren verwachten “door het nieuwe kabinet vaker met morele dilemma’s te maken te gaan krijgen” en één op tien “dat het moeilijker gaat worden morele twijfels uit te spreken op de werkvloer” is echter zorgelijk te noemen.

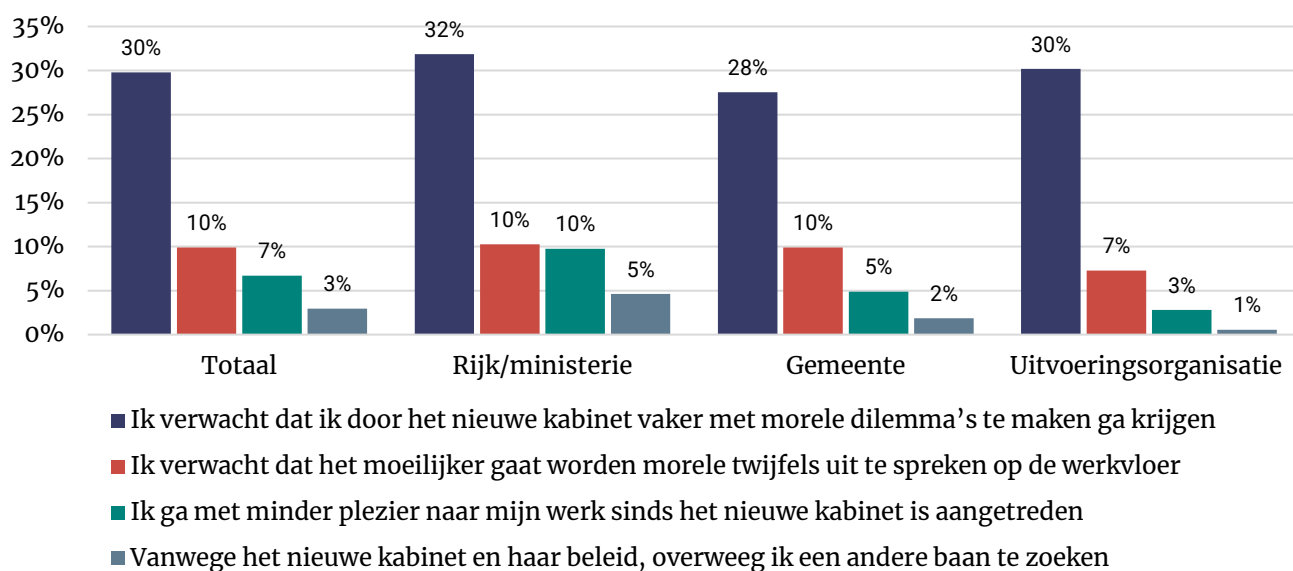
Weinig verschil tussen overheidslagen

De verschillen tussen Rijk, uitvoeringsorganisaties en gemeenten zijn niet heel groot. Bij alle drie verwachten zo’n drie op tien dat ze vaker met morele vragen te maken gaan krijgen en één op tien denkt dat het moeilijker zal worden deze ook uit te spreken.

Het aandeel dat met minder plezier naar het werk gaat of overweegt een andere baan te gaan zoeken lijkt bij het Rijk iets hoger te liggen (10% en 5%) dan bij gemeenten (5% en 2%) en uitvoeringsorganisaties (3 en 1%), maar de verschillen zijn niet significant.

Figuur 3.2: Gevolgen kabinet Schoof?

Eens of oneens met onderstaande stellingen. Naar overheidslaag.



Morele dilemma's ontstaan bij vrees voor onrechtmatig of onrechtvaardig beleid

We vroegen de één op drie ambtenaren die door het nieuwe kabinet verwachten vaker met morele dilemma's te maken te krijgen, waarop zij deze verwachting baseren. Indien ambtenaren verwachten dat het nieuwe kabinet zal leiden tot meer morele dilemma's, dan baseren zij dit vermoeden op vijf redenen: (1) een conflict met persoonlijke normen en waarden; (2) onrechtmatig beleid in strijd met mensenrechten; (3) onuitvoerbaar beleid; (4) korte termijn denken; (5) verharding en polarisatie in de samenleving.

Conflict met persoonlijke waarden en normen

Een grote groep ambtenaren worstelt met de mogelijke strijdigheid tussen hun persoonlijke waarden en normen en het beleid van het nieuwe kabinet. Wanneer het politiek beleid “*haaks staat op persoonlijke en professionele standpunten*” of “*tegen persoonlijke principes ingaat*”, leidt dit voor sommige ambtenaren tot een innerlijk conflict. De ambtenaren uiten met name zorgen over de standpunten van de PVV en BBB, bijvoorbeeld door de standpunten aan te duiden als “*antidemocratisch*”, “*moreel verwerpelijk*”, of “*strijdig met Europees beleid*”.

Gemeenteambtenaren maken zich vaker zorgen over de uitvoering van mogelijk “harteloos asielbeleid”. Ambtenaren bij uitvoeringsorganisaties, met name zij die werkzaam zijn in de natuursector, betwijfelen of het kabinet de natuur wil beschermen: *"Ik werk voor de visserij, de nieuwe koers vóór de visserman is naar mijn idee op de lange termijn destructief voor zowel de natuur, als de burger."*

De morele dilemma's die ambtenaren verwachten, draaien om de vraag of ze mee kunnen werken aan beleid dat zij onrechtvaardig, discriminerend of schadelijk vinden voor het algemeen belang. De angst bestaat dat ze gedwongen worden om hun eigen waarden te compromitteren om hun werk te kunnen blijven doen.

Onrechtmatig beleid in strijd met mensenrechten

Een aanzienlijk deel van de ambtenaren uit hun zorgen over de mogelijke toename van onrechtmatig beleid dat in strijd is met mensenrechten onder het nieuwe kabinet. Ambtenaren staan voor het moreel dilemma ‘in hoeverre moet ik loyaal zijn aan een overheid die ik onrechtmatig vind handelen?’. Een Rijksambtenaar uit zijn/haar zorgen omtrent de grondwet en mensenrechten:

"Ik verwacht dat t.z.t. besluiten genomen gaan worden die voorbij de morele ondergrens zakken, omdat dit kabinet en de coalitie nul respect heeft voor de grondwet en voor mensenrechten."

Een aantal ambtenaren vreest dat ze gedwongen zullen worden om mee te werken aan beleid dat indruist tegen de grondwet en internationale verdragen. Zo licht een gemeenteambtenaar toe:

"Gemeenten moeten rijksbeleid uitvoeren dat met dit kabinet vaker onrechtvaardig, onrechtmatig of onmogelijk zal zijn, is mijn verwachting."

Gemeenteambtenaren maken zich met name zorgen over de gevolgen voor kwetsbare groepen, zoals asielzoekers en mensen met een migratieachtergrond. Ambtenaren bij uitvoeringsorganisaties lijken minder direct met deze problematiek geconfronteerd te worden.

Onuitvoerbaar beleid

De haalbaarheid van het nieuwe kabinetsbeleid is een bron van zorg voor ambtenaren, met name voor Rijksambtenaren. Zij voorzien “onuitvoerbare besluiten” en slecht onderbouwde plannen. Volgens enkelen komt dit doordat het kabinet “geen ambitie heeft om werkelijk sociale problemen op te lossen”, of omdat zij het “politiek niet verkocht krijgt aan de achterban om in te grijpen”.

Deze zorgen over onuitvoerbaar beleid komen voort uit de vrees dat politieke beloftes niet stroken met de realiteit en dat de benodigde middelen of expertise ontbreken. Bijvoorbeeld op het gebied van de zorg, waar enkelen benadrukken dat het kabinet “nu in moet zetten op preventie”, maar kiest voor ander beleid. Gemeenteambtenaren delen deze zorgen en verwachten geconfronteerd te worden met de onmogelijke taak om onrealistisch rijksbeleid te implementeren:

"Gemeenten moeten rijksbeleid uitvoeren dat met dit kabinet vaker onrechtvaardig, onrechtmatig of onmogelijk zal zijn, is mijn verwachting."

Zij vrezen dat de menselijke maat in dienstverlening flink onder druk zal komen te staan. Ook ambtenaren bij uitvoeringsorganisaties vrezen hiervoor.

Korte termijn denken

Ambtenaren uit alle lagen uiten hun bezorgdheid over het korte termijn denken dat zij verwachten van het nieuwe kabinet. Rijksambtenaren zien een focus op snelle politieke winst ten koste van lange termijn oplossingen voor belangrijke maatschappelijke vraagstukken: *"Dit kabinet heeft enkel korte termijn doelen die op lange termijn bezien contraproductief zijn."* Zij vrezen dat dit zal leiden tot ondoordacht beleid met negatieve gevolgen voor de toekomst. Ook ambtenaren bij uitvoeringsorganisaties hebben deze vrees:

"Wat er nu precies gaat veranderen weet ik niet, maar mijn inschatting is dat de lange termijn focus verdwijnt en op de korte termijn ingezet wordt met allerlei korte, ingrijpende maatregelen waarvan het succes niet eens te monitoren zal zijn vanwege de gebrekkige opzet."

Gemeenteambtenaren signaleren eenzelfde trend en verwachten dat het kabinet onvoldoende aandacht zal besteden aan de lange termijn problemen:

"[Ik vrees] dat er niet wordt gekozen om de lange termijnproblemen op de juiste manier aan te pakken. En serieuze problemen niet serieus genomen worden."

Zij maken zich zorgen dat dit zal leiden tot onvoldoende middelen en ondersteuning voor gemeenten om structurele oplossingen te realiseren.

Het morele dilemma voor ambtenaren is hoe om te gaan met beleid dat zij zien als korte termijn gericht en onvoldoende rekening houdend met de lange termijn gevolgen. Moeten zij loyaal meewerken aan beleid dat zij onhoudbaar achten, of hun expertise inzetten om te pleiten voor een meer toekomstbestendige aanpak?

Verharding en polarisatie in de samenleving

De angst voor toenemende verharding en polarisatie in de samenleving is voelbaar in de antwoorden van ambtenaren. Rijksambtenaren zien een verharding van de maatschappij en een toenemende invloed van extreemrechtse standpunten:

"De maatschappij verhardt enorm en ondanks dat Schoof zich neutraal opstelt hebben Wilders en Faber een enorm grote mond en invloed."

Verskillende ambtenaren verwachten dat dit zal leiden tot meer confrontaties en een verslechtering van de werksfeer. Zo licht een ambtenaar voor een uitvoeringsorganisatie toe:

"Ik verwacht vooral op de werkvloer morele dilemma's, omdat hier de polarisatie die in de maatschappij leeft door ebt. Discussies worden harder, er wordt minder naar elkaar geluisterd en we werken slechter samen."

Ook gemeenteambtenaren delen deze zorgen en zien de polarisatie in de samenleving doordringen tot in het gemeentehuis: *"Deze regeercombinatie zorgt voor veel polarisatie in de samenleving. Dat blijft nooit geheel weg uit het gemeentehuis"*. Zij vrezen dat dit zal leiden tot meer conflicten en een afname van de sociale cohesie.

Ambtenaren bij uitvoeringsorganisaties lijken minder direct met deze problematiek geconfronteerd te worden, maar ook zij signaleren een toename van spanningen en een verharding van het maatschappelijk debat. Bijvoorbeeld als het gaat over de wijze waarop bepaalde onderwerpen in het onderwijs aan bod komen:

"Een van de voornemens van het nieuwe kabinet is dat onderwijs niet meer "politiek" mag zijn, wat in hun woorden betekend het censureren van LHBT+ mensen bijvoorbeeld. Dit roept tot onbegrip en intolerantie richting deze bevolkingsgroep en is zeer immoreel en ethisch incorrect."

Het morele dilemma voor ambtenaren is hoe om te gaan met deze toenemende polarisatie. Moeten zij neutraal blijven en zich focussen op hun taken, of actief proberen om de dialoog te bevorderen en bruggen te bouwen tussen verschillende groepen in de samenleving?

3.3 Verwachtingen t.a.v. effectiviteit kabinetsbeleid

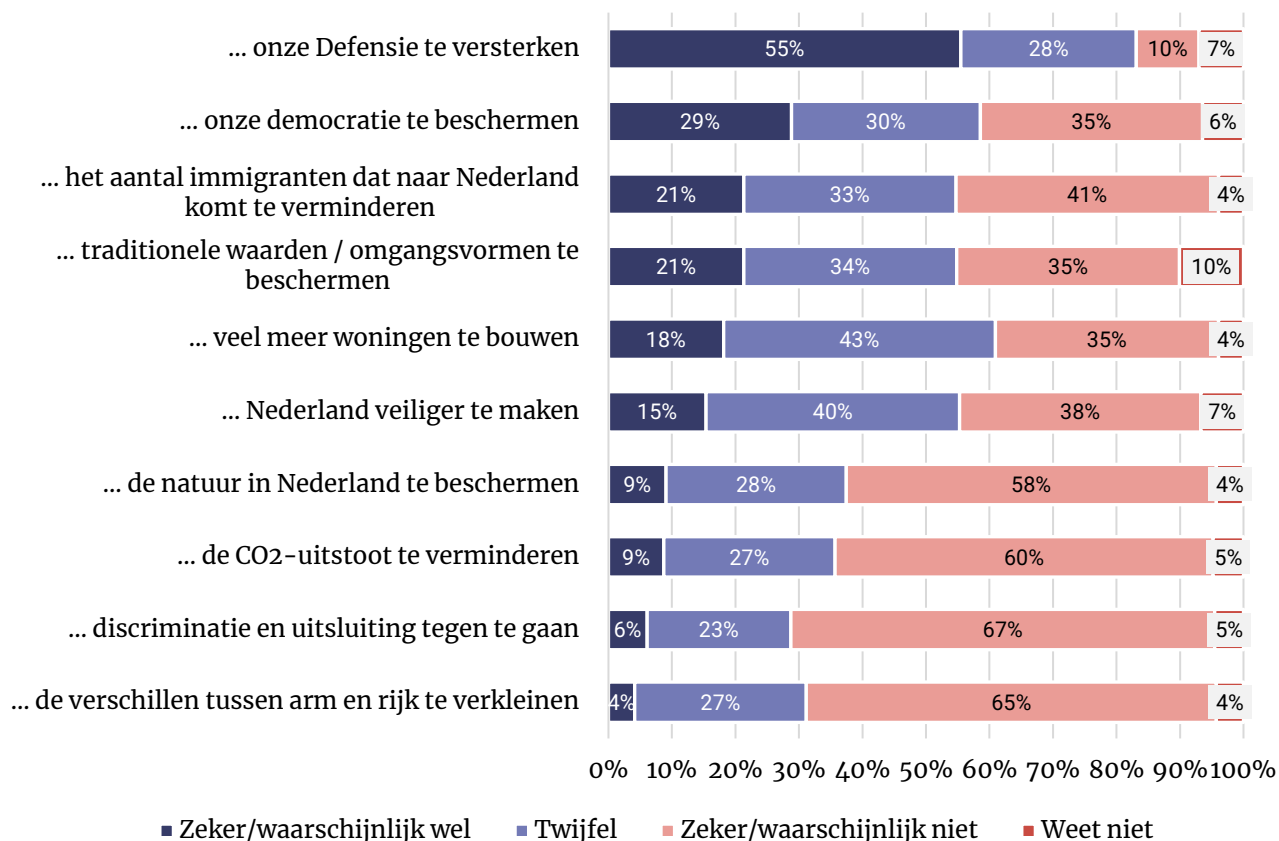
Ambtenaren zijn niet al te optimistisch over het bereiken van beleidsdoelstellingen (of andere mogelijke doelen) door het het nieuwe kabinet van PVV, VVD, NSC en BBB. We legden de ambtenaren een tiental overkoepelende (mogelijke) doelen voor met de vraag in hoeverre men verwacht dat het kabinet erin zal slagen deze te bereiken. Ruim de helft (55%) denkt dat het kabinet van PVV, VVD, NSC en BBB erin slaagt “onze Defensie te versterken”, slechts 10 procent denkt van niet. De rest twijfelt of weet het niet.

Van de overige negen voorgelegde doelen denken maximaal drie op tien dat dit zeker of waarschijnlijk gaat lukken. Relatief optimistisch (of: niet heel negatief) zijn ambtenaren over het beschermen van democratie, traditionele waarden en veiligheid, het terugbrengen van de immigratie en het bouwen van meer woningen.

Ronduit sceptisch zijn ze – een meerderheid denkt dat dit niet gaat lukken – als het gaat om het beschermen van de natuur, het verminderen van de CO₂-uitstoot, het tegengaan van discriminatie en uitsluiting en het verkleinen van de verschillen tussen arm en rijk.

Figuur 3.3: In hoeverre verwacht u dat het kabinet erin slaagt om onderstaande te bereiken?

Ik denk dat een kabinet van PVV, VVD, NSC en BBB erin slaagt... Basis: allen (n = 1.595)



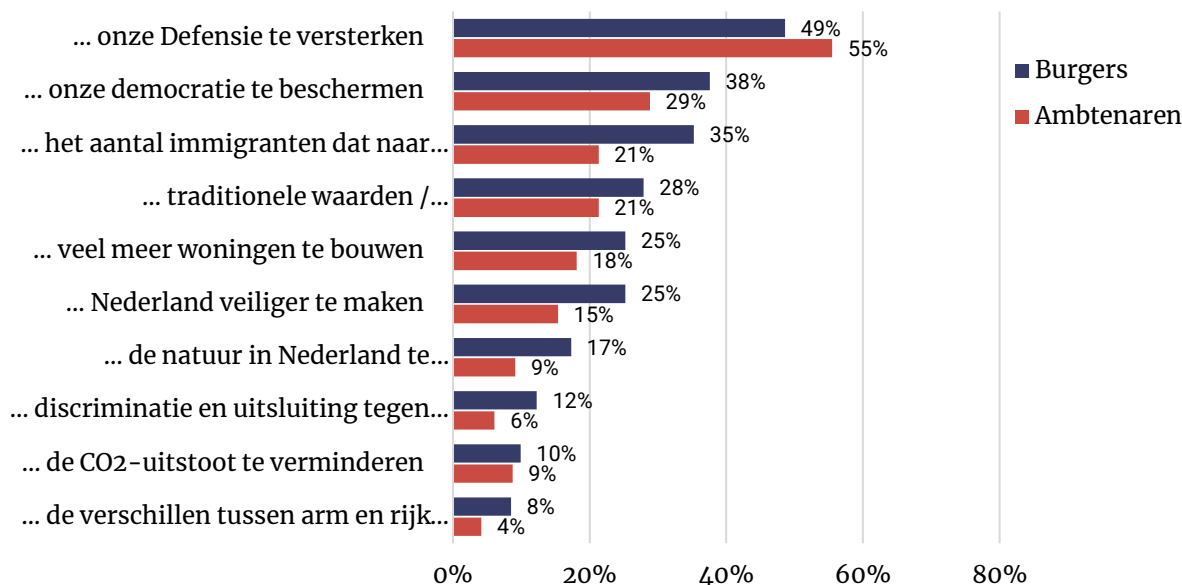
Ambtenaren op meeste punten pessimistischer dan burgers

Eind augustus legden we dezelfde vraag voor aan burgers. Op slechts één onderdeel (defensie versterken) zijn ambtenaren optimistischer dan burgers. Op acht van de tien terreinen is dat omgekeerd: ambtenaren verwachten minder vaak dat iets gaat lukken. Het grootst is het verschil bij het terugbrengen van de immigratie: een derde (35%) van de burgers denkt dat dat gaat lukken, onder ambtenaren is dat een vijfde (21%).

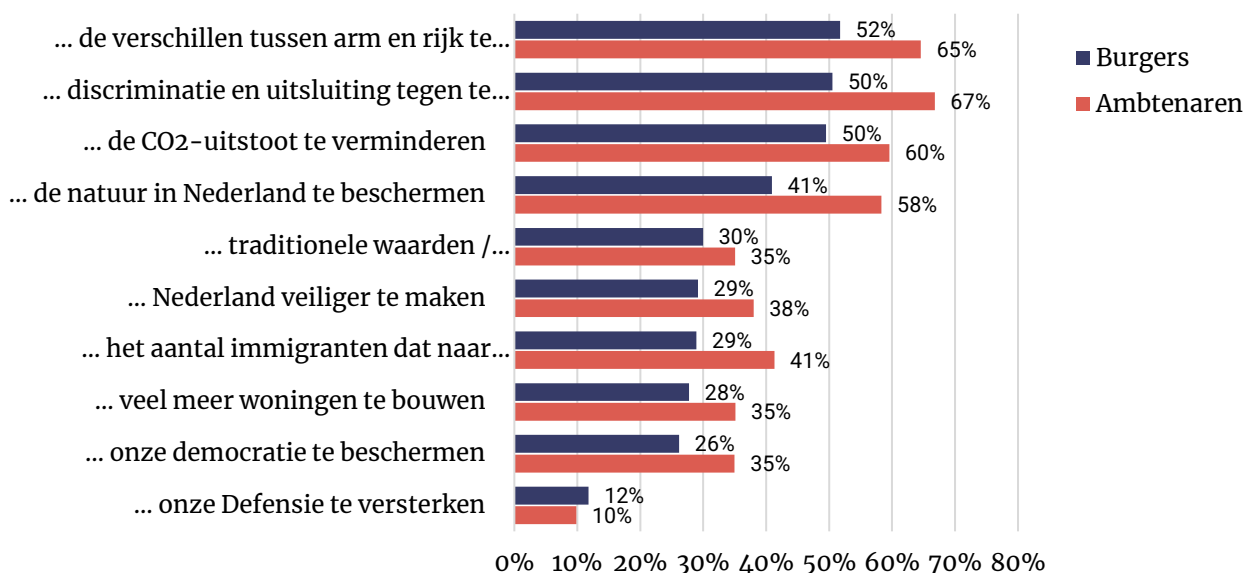
Figuur 3.4: In hoeverre verwacht u dat het kabinet erin slaagt om onderstaande te bereiken? (wel)

(Aandeel 'zeker/waarschijnlijk wel' – ambtenaren en burgers, augustus 2024)

Ik denk dat een kabinet van PVV, VVD, NSC en BBB erin slaagt...



Figuur 3.5: In hoeverre verwacht u dat het kabinet erin slaagt om onderstaande te bereiken? (niet)



Contactgegevens

Ipsos I&O Enschede

Zuiderval 70

Postbus 563

7500 AN Enschede

053 - 200 52 00

KVK-nummer 08198802

nl-info-publiek@ipsos.com

www.ipsos-publiek.nl

Ipsos I&O Amsterdam

Piet Heinkade 55

1019 GM Amsterdam

020 - 308 48 00

nl-info-publiek@ipsos.com

www.ipsos-publiek.nl