

# Veeleisende Omgeving, Veelzijdige Ambtenaar?

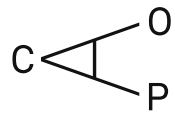
Inhoud, context en belang van ambtelijk vakmanschap  
in de ogen van Rijksambtenaren.

Dr. Toon Kerkhoff (Universiteit Leiden)

Prof.dr. Zeger van der Wal (CAOP, Universiteit Leiden)

Emma Brekelmans MSc. (Universiteit Leiden)

Willianne van Ginkel MSc. (Universiteit Leiden)



Dit onderzoek **'Veeleisende Omgeving, Veelzijdige Ambtenaar? Inhoud, context en belang van ambtelijk vakmanschap in de ogen van Rijksambtenaren.'** is mogelijk gemaakt door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en ondersteund door ICTU. Analyse en rapportage door de auteurs is uitgevoerd vanuit een samenwerking tussen de Ien Dales Leerstoel van Stichting CAOP en de Universiteit Leiden, Instituut Bestuurskunde, Faculty of Governance and Global Affairs (FGGA).



Stichting CAOP ondersteunt verschillende leerstoelen: Ien Dales Leerstoel, Leerstoel Transities in de Publieke Sector, Leerstoel Health Education and Work, Leerstoel Positive Health at Work en Leerstoel Innovatie in het Onderwijs.

# Veeleisende Omgeving, Veelzijdige Ambtenaar?

Inhoud, context en belang van ambtelijk vakmanschap  
in de ogen van Rijksambtenaren.

Dr. Toon Kerkhoff (Universiteit Leiden)

Prof.dr. Zeger van der Wal (CAOP, Universiteit Leiden)

Emma Brekelmans MSc. (Universiteit Leiden)

Willianne van Ginkel MSc. (Universiteit Leiden)

<b>Management samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1. Ambtelijk vakmanschap in de schijnwerpers</b>	<b>9</b>
1.1 Toenemende aandacht vanuit vele invalshoeken	10
1.2 Wat we wel en niet weten	12
<b>2. Ambtelijk vakmanschap: een begripsbepaling</b>	<b>13</b>
2.1 Waarden en competenties als componenten van vakmanschap	14
2.2 Individu en context doen ertoe	15
2.3 Dynamiek in vakmanschap	16
2.4 Openstaande vragen en kennishiaten	18
<b>3. Onderzoeksontwerp, methodologie en dataverzameling</b>	<b>21</b>
3.1 Deelnemende organisaties: kenmerken en respons	22
<b>4. Resultaten en analyse</b>	<b>27</b>
4.1 De opzet	28
4.2 Ambtelijk vakmanschap volgens leidinggevend en niet-leidinggevend	28
4.2.1 Aandacht en invulling	28
4.2.2 Competenties en waarden	29
4.2.3 Externe maatschappelijke ontwikkelingen	32
4.2.4 Interne organisatieontwikkelingen	33
4.2.5 Personeelsbeleid, training, ontwikkeling en leiderschap	33
4.2.6 Morele dilemma's en (loyale) tegenspraak	34

4.3	Ambtelijk vakmanschap per domein bekeken	36
4.3.1	Aandacht en invulling	36
4.3.2	Competenties en waarden	37
4.3.3	Externe maatschappelijke ontwikkelingen	40
4.3.4	Interne organisatieontwikkelingen	41
4.3.5	Personeelsbeleid, training, ontwikkeling en leiderschap	42
4.3.6	Morele dilemma's en tegenspraak	43
<b>5</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>45</b>
<b>6</b>	<b>Literatuurlijst</b>	<b>53</b>
<b>Bijlage 1</b>		<b>59</b>
	Vragenlijst Ambtelijk Vakmanschap Rijksoverheid	60



# Management samenvatting

Medio 2022 is een grootschalige enquête over het thema ambtelijk vakmanschap afgenomen onder ruim 3700 respondenten, werkzaam bij elf ministeries (uitgezonderd het Ministerie van Defensie) en drie grote uitvoeringsorganisaties: de Belastingdienst, Dienst Justitiële Inrichtingen en Rijkswaterstaat. Specifiek is gekeken naar de mate waarin diverse competenties (zoals samenwerken in netwerken) en waarden (zoals transparantie en integriteit) van belang worden geacht voor ambtelijk vakmanschap. Ook is bekeken in hoeverre externe en interne factoren en ontwikkelingen (zoals technologische vernieuwing of toenemende werkdruk) druk uitoefenen op het vakmanschap van respondenten. Dat wil zeggen: leiden deze factoren ertoe dat ambtenaren hun ambtelijk vakmanschap anders moeten gaan invullen? Tot slot is aan respondenten gevraagd of leidinggevend en organisatie het ontwikkelen en tonen van ambtelijk vakmanschap stimuleren. Steeds zijn uitkomsten vergeleken tussen leidinggevend en niet- leidinggevend; verschillende schaalniveaus; en de domeinen beleid, toezicht, uitvoering en bedrijfsvoering.

Competenties die volgens respondenten het meest belang zijn voor ambtelijk vakmanschap, zijn maatschappelijke gevoeligheid, verbinding met collega's, analytisch en kritisch denken, en oog hebben voor uitvoerbaarheid. De meest belangrijke waarden zijn integer, rechtvaardig, rechtmatig, vakkundig en effectief. De resultaten laten daarnaast zien dat leidinggevend aan veel competenties en waarden gemiddeld meer belang toekennen, en ook de invloed van veel externe trends op ambtelijk vakmanschap hoger inschatten. Ook waarderen zij de aandacht (van leidinggevend) voor ambtelijk vakmanschap en de mate van stimulering en ontwikkeling significant hoger dan niet leidinggevend, waarmee ze de geboden ruimte voor vakmanschap (en hun eigen rol daarin) mogelijk enigszins overschatten.

Opvallend is dat juist niet-leidinggevend meer belang hechten aan diversiteit en inclusie richting collega's. Daarnaast geldt dat vooral problematisch of negatief geformuleerde externe ontwikkelingen van grote invloed worden geacht op hedendaags ambtelijk vakmanschap: maatschappelijke tegenstellingen en spanningen, politieke verdeeldheid, afnemend vertrouwen van burgers en bezuinigingen op overheidsuitgaven. Dit sentiment vertaalt zich vervolgens in interne ontwikkelingen die het hoogst scoren: meer met minder doen, tegemoetkomen aan politieke wensen en eisen en toenemende werkdruk. Ontwikkelingen op het gebied van technologie of diversiteit scoren aanzienlijk lager.



Leidinggevendenden ervaren relatief vaker dilemma's in hun werk, al geeft ook een substantieel deel (bijna 50%) van de niet-leidinggevendenden aan dat zij regelmatig dilemma's ervaren. Voor wat betreft het geven van (loyale) tegenspraak wordt duidelijk uit de data dat beide groepen hiertoe ongeveer dezelfde ruimte toe voelen. Volgens beide groepen luisteren leidinggevendenden hier ook oprecht naar, al zijn leidinggevendenden hier – wellicht niet verrassend – wel significant positiever over én is duidelijk dat de echte top van de organisatie nauwelijks bereikt wordt. Over het algemeen zijn beide groepen bovendien vrij negatief over de mogelijkheid om oplossingen te vinden.

De vergelijking aan de hand van de domeinen beleid, uitvoering, toezicht en bedrijfsvoering laat mooi zien hoe contextueel bepaalde componenten van ambtelijk vakmanschap zijn. Hoewel vakmanschap over de hele linie als relevant wordt beschouwd, valt met name het afwijkende beeld bij het domein inspectie op. Daar blijkt men vaker van mening dat de inhoud van ambtelijk vakmanschap veranderd is in de afgelopen 20 jaar. Bovendien vindt men bij inspectie dat ambtelijk vakmanschap kennelijk niet voor iedereen hetzelfde zou moeten zijn. Waar dit verschil precies in zit vereist aanvullende onderzoek.

Bovendien wordt duidelijk dat bijna alle competenties (met uitzondering van organisatiegevoeligheid) in het domein beleid het meest van belang worden geacht. Bij beleid is maatschappelijke gevoeligheid belangrijker dan bij bedrijfsvoering. Het is het verschil tussen van nature meer 'naar binnen' of 'naar buiten' gericht zijn. In dat licht is het ook goed te verklaren waarom organisatiegevoeligheid en verbinding zoeken met collega's juist bij bedrijfsvoering van belang worden geacht voor ambtelijk vakmanschap en een competentie als verbinding zoeken met burgers minder. Bij beleid wordt politieke verdeeldheid bovendien als factor van groot belang beschouwd, terwijl in uitvoering en bedrijfsvoering technologische vernieuwing en meer met minder doen veel belangrijker zijn. Politieke verdeeldheid wordt bovendien – zeker ten opzichte van bedrijfsvoering – vooral in het domein beleid als iets gezien wat ambtelijk vakmanschap op de proef stelt.

Andere opvallende conclusies zijn dat bezuinigingen op de overheidsuitgaven vooral bij de uitvoering druk opleveren en dat men bij inspectie de wens van georganiseerde belangengroepen duidelijk als een grotere uitdaging ervaart dan in andere domeinen. Bij bedrijfsvoering valt op dat samenwerken met een variatie aan collega's – de vertaling van diversiteit en inclusie – druk legt op ambtelijk vakmanschap.



Dilemma's komen vooral voor bij beleid en inspectie en minder bij bedrijfsvoering en uitvoering. In het domein beleid is men beduidend positiever over de ruimte en veiligheid om tegenspraak te geven. Beleid en bedrijfsvoering zijn bovendien een stuk positiever over het kunnen vinden van een oplossing in lastige situaties. Bij beleid is men ook significant positiever dan elders over de vraag of tegenspraak de top van de organisatie bereikt. Opvallend, tot slot, is ook dat juist inspectie en uitvoering aangeven dat zaken richting de politiek mooier worden voorgesteld dan zij zijn en haalbaarheid en betaalbaarheid van beleid niet altijd goed worden ingeschat.



1.

# Ambtelijk vakmanschap in de schijnwerpers

## 1.1 Toenemende aandacht vanuit vele invalshoeken

Ambtelijk vakmanschap is een kernthema in de praktijk van het openbaar bestuur alsmede de bestuurskundige literatuur; zowel in meer populariserende ‘managementboeken’ (vgl. Jansen et al., 2022; Meijer & Van Berlo, 2014; Van Berlo, 2011) als wetenschappelijke en theoretiserende bijdragen (vgl. Binnema et al., 2014; Dorp et al., 2022; Jansen, 2023; Jansen et al., 2014; Kwakkelstein & Jansen, 2014; Mulders et al., 2014; Popma et al., 2015; 't Hart, 2014). Het onderwerp ‘publieke professionals’ bezet, bijvoorbeeld, een respectabele vierde plek in het rijtje onderwerpen van het tijdschrift *Bestuurskunde* tussen 1992 en 2021 (Kleistra, 2022, p. 72). De competenties, waarden en motivaties die onderdeel uitmaken van ambtelijk professionalisme en vakmanschap, en dus het ‘beroepsethos’ van ambtenaren, zijn kernthema’s in deze publicaties.

Ook wordt veelvuldig de vraag opgeworpen of en in hoeverre dit vakmanschap en de eisen die organisatie en maatschappij aan ambtenaren stellen, in de loop der tijd veranderd zijn. En in welke mate overheidsorganisaties eigenlijk ambtelijk vakmanschap waarderen, mogelijk maken en stimuleren; en wat dit betekent voor opleiding en ontwikkeling en dynamiek in politiek-ambtelijke verhoudingen. Kortom: discussies over het thema zijn breed en divers van aard. Wat ambtelijk vakmanschap specifiek behelst, wordt daarbij lang niet altijd geëxpliciteerd.

Omdat ambtelijk vakmanschap dus direct raakt aan de beroepstrots en integriteit van ambtenaren, en van grote invloed is op de (ervaren) kwaliteit van overheidsbestuur, hebben in de afgelopen jaren ook tal van vakorganisaties en professionele platforms zich op dit vraagstuk geworpen. Voorbeelden zijn de *Stichting Beroepseer*, de *Stichting Innovatie, Kwaliteit en Professionaliteit van het Openbaar Bestuur* (IKPOB), de *Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid* (ROP), *Platform O* en het *CAOP*.

Ook de overheid zelf heeft al langere tijd expliciet aandacht voor het onderwerp. In 2016 kwam toenmalig Minister van BZK Plasterk bijvoorbeeld op verzoek van de Tweede Kamer met een programma Ambtelijk Vakmanschap. Het ging hem om beleid met betrekking tot “de verankering van kernwaarden van het ambtenaarschap” en het bevorderen van “het debat over ambtelijk vakmanschap” in de zoektocht naar “het handwerk van de overheidsmanager en ambtelijke professionals” in een veranderende omgeving (*Brief Regering; Verankering Ambtelijke Kernwaarden - Vaststelling van de Begrotingsstaten van Het Ministerie van Binnenlandse Zaken En Koninkrijksrelaties (VII) Voor Het Jaar 2016*, 2015; Plasterk, 2016).

Meer recent is het thema ambtelijk vakmanschap ook een belangrijke pijler geworden van onderzoeks- en opleidingsprojecten rondom *Grenzeloos Samenwerken*<sup>1</sup> en *Loyale Tegenspraak* (Van Der Meer & Dijkstra, 2021). Katalysatoren hierbij zijn de in de media breed uitgemeten kinderopvang-toeslagenaffaire en de huidige discussie over “activistische ambtenaren” die zich – soms openlijk en zeer kritisch – uitspreken tegen de politieke lijn.<sup>2</sup>

Ook burgers vinden traditiegetrouw natuurlijk het nodige over ambtenaren en hun (al dan niet ontbrekende) vakmanschap. Het gaat dan bijvoorbeeld om de mate waarin ambtenaren ook in staat zijn zich responsief en empathisch op te stellen richting burgers uit alle geledingen van de samenleving, en hun beleid en diensten voor eindgebruikers begrijpelijk, effectief en toegankelijk zijn. Het onderwerp lijkt onder burgers haast als nooit tevoren te leven – wellicht ook hier als gevolg van de eerdergenoemde Toeslagenaffaire, andere affaires en gepercipieerde ‘crises’ rondom woningmarkt, asiel en landbouw in het bijzonder (Van der Wal, 2023), en afnemend vertrouwen in politici en ambtenaren in het algemeen.<sup>3</sup>

Al deze aandacht voor ambtelijk vakmanschap richt zich feitelijk op eenzelfde vraag: hoe kan een effectieve, efficiënte, integere en rechtmatige overheid tot stand worden gebracht door het ambtelijke apparaat in de context van een alsmaar veranderende sociale, economische en politieke omgeving? Daarbij is steeds vaker onderwerp van debat of nieuwe uitdagingen voor de overheid tot een herijking (moeten) leiden van ambtelijk vakmanschap en ambtelijke kernwaarden in de 21<sup>ste</sup> eeuw, en wat dit betekent voor opleiding, ontwikkeling en cultuur (Van der Wal, 2017).



---

1 <https://www.grenzeloossamenwerken.nl/>


2 Zie onder andere: <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/02/19/de-ambtenaar-die-activist-wordt-ja-graag-a4157498>; <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/03/08/activist-is-de-ambtenaar-maar-in-zijn-eigen-tijd-a4158964>; [www.nrc.nl/nieuws/2023/03/11/ambtenarij-hoezo-geen-activisme-a4159174](https://www.nrc.nl/nieuws/2023/03/11/ambtenarij-hoezo-geen-activisme-a4159174).

3 Zie [www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/vertrouwen-overheid-nog-nooit-zo-laag](https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/vertrouwen-overheid-nog-nooit-zo-laag).

## 1.2 Wat we wel en niet weten

Tegelijkertijd is nog veel onduidelijk. Veel publicaties over het thema zijn eerder agenderend en normatief dan empirisch, en de aandacht concentreert zich bovenmatig op het senior management van overheidsorganisaties. Antwoorden op bovenstaande grote vragen kunnen dus pas gegeven worden als duidelijker is wat er überhaupt bedoeld wordt met ambtelijk vakmanschap. Daarnaast is meer empirische kennis nodig over hoe ambtelijk vakmanschap daadwerkelijk beleefd en geïnterpreteerd wordt door ambtenaren zelf; op diverse niveaus en in verschillende sectoren en onderdelen van de overheid.

Dit laatste erkent ook het Ministerie van BZK. In samenwerking met de Universiteit Leiden en het Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP) – en de Ien Dales leerstoel in het bijzonder – is zodoende eind 2022 een zogeheten Personeels Enquete Rijk (PER) over ambtelijk vakmanschap en aanpalende thema's ontwikkeld en verspreid onder een selectie van Rijksoverheidsorganisaties.

 In dit onderzoeksrapport worden de uitkomsten van dit onderzoek en hun betekenis voor wetenschap en praktijk gepresenteerd en geanalyseerd. Eerst wordt in sectie 2 de theoretische state of the art gepresenteerd aangaande ambtelijk vakmanschap en worden enkele belangrijke openstaande vragen en kennishiaten geïdentificeerd. In sectie 3 worden de opzet en methode van het uitgevoerde onderzoek besproken. Sectie 4 geeft vervolgens de voornaamste resultaten weer. In de vijfde en afsluitende sectie volgen algemene conclusies en implicaties en aanbevelingen voor wetenschap en praktijk.

2.

# Ambtelijk vakmanschap: een begripsbepaling

## 2.1 Waarden en competenties als componenten van vakmanschap

Het is nog niet eenvoudig om ambtelijk vakmanschap naar ieders tevredenheid te definiëren. In brede zin gaat het om “de kennis, kunde en betrokkenheid die een overheidswerknemer in staat stelt haar werkzaamheden integer, doelgericht, doelmatig en doeltreffend te verrichten in het publiek belang” (zie ook: Jansen et al., 2022). Het begrip heeft zowel betrekking op het ambtelijk apparaat als geheel als op het doen en laten van individuele ambtenaren. Uit welke elementen en componenten bestaat ambtelijk vakmanschap dan en hoe verhouden deze zich ten opzichte van elkaar?

Ambtelijk vakmanschap gaat in de eerste plaats om het uitdragen van en handelen volgens bepaalde ambtelijke waarden, deugden en normen. Volgens klassieke bestuurskundige denkers zijn met name ‘Weberiaanse’ waarden als neutraliteit, deskundigheid en rechtmatigheid van belang. Later in de tijd kwamen daar ook meer bedrijfsmatige waarden zoals effectiviteit, innovativiteit en klantgerichtheid bij, en meer recent verbinding, netwerkend werken en empathie, die volgens bestuurskundigen regelmatig spanning en schuring zouden kunnen veroorzaken in relatie tot Weberiaanse waarden. Dit impliceert dat vakmanschap niet persé een statisch of harmonieus begrip is.

In meer instrumentele en functionele zin gaat ambtelijk vakmanschap daarnaast over het bezitten en perfectioneren van bepaalde professionele competenties, kennis en expertise. Voorbeelden zijn talenkennis, ICT expertise of bestuursrechtelijke knowhow, en meer specifiek *hard skills* als programmeren en data analyse, onderhandelen en social media communicatie, en *soft skills* als politiek- bestuurlijke sensitiviteit, coaching en mentoring (Binnema et al., 2014; Noordegraaf, 2010; Van Der Meer & Dijkstra, 2021; Van der Wal 2017).



## 2.2 Individu èn context doen ertoe

Vanuit bovenstaand perspectief wordt ambtelijk vakmanschap vooral beschouwd als iets van de individuele ambtenaar dat ontwikkeld, verbeterd en gestimuleerd kan worden naarmate de vliegreuen toenemen. Aandacht voor ambtelijk vakmanschap moet echter zowel gericht zijn op systemen als individuen en hun onderlinge relaties. Haar betekenis wordt immers bepaald in de interactie tussen ambtenaren enerzijds en burgers, politici, maatschappelijke en/of private partners èn andere ambtenaren anderzijds. Ambtelijk vakmanschap is dus een constante aanpassingskunst (Van der Meer, 2018) of balanceer act en is bovendien inherent subjectief.

Immers, de ene ambtenaar is de andere niet. Er zijn “‘hoge’, ‘middelbare’ en ‘lage’, ‘beleidsvormende’ uitvoerende en toezicht houdende, dicht op en ver van ‘de politiek’ af opererende, landelijke, provinciale en lokale, inhoudelijke en procesgerichte ambtenaren” (t Hart, 2014, p. 4). Het is daarbij ook nog eens lastig een precieze scheidslijn tussen al deze typen te trekken, laat staan heel specifiek te definiëren en bepalen of vakmanschap per type ambtenaar iets anders zou moeten of kunnen zijn. Hoewel er sprake is van overlap – voor welke ambtenaar zijn rechtvaardigheid en integriteit immers niet van belang? – zullen van verschillende ambtenaren immers ook andere vaardigheden verwacht mogen worden, zoals meer of minder politieke sensitiviteit of omgevingsbewustzijn.



Ambtelijk vakmanschap is bovendien onlosmakelijk verbonden met vragen over de rol en plaats van de ambtenaar in een alsmaar veranderende politieke, sociale en economische omgeving. Zeker al sinds het begin van de 20e eeuw is hiervoor in Nederland al bestuurskundige aandacht; bijvoorbeeld door bestuurskundigen als Gerrit van Poelje en Aris van Braam (Kerkhoff, 2024). Zo vroeg Van Poelje in 1957 “wat wel die ambtenaar als ambtenaar in de nieuwe eeuw zal zijn, welke de verantwoordelijkheden zullen zijn, die hij zal hebben te dragen, of reeds draagt [...] welke zijn plaats in de samenleving moet zijn, in vergelijking tot die van anderen [...]” (Poelje, 1957, p. 10).

## 2.3 Dynamiek in vakmanschap

Sinds de jaren negentig is aandacht voor het onderwerp in een stroomversnelling gekomen, in verband met elkaar opeenvolgende trends (en hypes) zoals *New Public Management*, de vermeende overgang naar een waarborgstaat (Kwakkelstein et al., 2012; Van Der Meer, 2012), toenemende *multi-level-governance* (Van den Berg, 2010), Europeanisering (Sager & Overeem, 2015), politisering (Aucoin, 2012), anti-democratische krachten en populisme (Peters et al., 2021), digitalisering (Jorna & Wagenaar, 2007; Klievink & Meijer, 2023) en de opkomst van een “doe-democratie” en “participatiesamenleving” (Eijk & Cuppen, 2022).

Aandacht voor ambtelijk vakmanschap kwam bijvoorbeeld van Paul Schnabel, die beschreef hoe de vijf I's – langlopende processen van *individualisering*, *informalisering*, *informatisering*, *internationalisering* en *intensivering* – gevolgen zouden hebben voor ideeën over “goed” bestuur en ambtelijk vakmanschap (Schnabel, 2000, pp. 21–25). Ambtenaren moesten immers leren omgaan met burgers die meer individuele ruimte nemen maar niet de eigen verantwoordelijkheid die daarbij hoort. Ook krijgen ambtenaren in toenemende mate te maken met de keerzijde van individualisering, zoals eenzaamheid en sociale onverschilligheid. Informalisering leidde volgens Schnabel tot “onthiërarchisering” met gezagsproblemen voor ambtenaren tot gevolg. Inderdaad lijkt opereren te midden van zogeheten “gezagsturbulentie” een steeds grotere uitdaging voor ambtenaren in de afgelopen jaren ('t Hart 2014; Van der Wal 2017).

Ook de andere I's leiden volgens Schnabel tot spanningen. Hoe immers om te gaan met de “volledig geïnformateerde samenleving”, met beleid afkomstig van internationale bestuurslagen of met toenemende culturele verscheidenheid? (Schnabel, 2000, pp. 23–24). Ook anderen hebben natuurlijk brede uitdagingen geschetst. Noordegraaf et al. (2011) keken bijvoorbeeld naar benodigde competenties van ambtenaren en onderscheidde vier beelden van de overheid en vier overeenkomstige relaties en rollen voor de ambtenaar.

In de “ondersteunende overheid” staat de relatie tussen ambtenaar en partners centraal. De ambtenaar is hier “opdrachtgever en integraal denker”. Bij de “presterende overheid” gaat het om de relatie tussen ambtenaar en burgers. De ambtenaar is hier “ondernemer en communicatief vaardige facilitator”. In de “sensitieve overheid” gaat het om de relatie tussen ambtenaar en politiek en zijn ambtenaren “politiek sensitieve en multimediale communicator”. In de “flexibele overheid”, ten slotte, staat de relatie tussen ambtenaar en organisatie centraal. De ambtenaar is hier een “proactieve en flexibele medewerker” (Noordegraaf et al., 2011, p. 8).

Een soortgelijke concentratie op de “Nieuwe Ambtenaar” in “de Nieuwe Overheid” was ook te zien in programma’s als *de Ambtenaar 2.0* die handvatten boden voor de ambtenaar en hun organisaties in de moderne “netwerksamenleving” (Meijer & Van Berlo, 2014). Een invloedrijk voorbeeld van deze zoektocht was een essay van Paul 't Hart over de *Ambtenaar 3.0* uit 2014. Ook hier werden contouren geschetst van de tegenwoordige en toekomstige politiek-bestuurlijke wereld waar ambtenaren mee te maken krijgen.

't Hart besprak een overgang van het “Nederlandse model” (tot circa de jaren zestig) van verzuiling, pacificatie, overlegbestuur en het primaat van de politiek in een verzorgingsstaat naar de “nieuwste contouren” van een netwerksamenleving sinds de jaren negentig (vgl. Castells, 1996, p. 25). Zo'n samenleving wordt gekenmerkt door profileringspolitiek, resultaatbestuur en haast, emotiepolitiek, verantwoording als reflex, het primaat van het vraagstuk en gulzig bestuur ('t Hart, 2014, p. 25).

Nog recenter is werk van Van der Wal over de uitdagingen voor de 21<sup>e</sup>-eeuwse overheidsmanager in een zogenaamde VUCA-wereld (Van der Wal, 2017)<sup>4</sup>, gekenmerkt door *Volatility, Uncertainty, Complexity* en *Ambiguity*. Van der Wal beschrijft zeven opgaven voor de overheidsmanager van de toekomst: (1) stakeholder-meervoudigheid, (2) autoriteitsturbulentie, (3) nieuwe werkvormen en andere werknemers, (4) innovatiekrachten, (5) onmiddellijke versus lange termijn respons, (6) sector overstijgende samenwerking en (7) morele complexiteit.



Vakgenoten schetsten zoals eerder aangegeven spanningen voor lokaal bestuur op het gebied van integriteit (Bovens et al., 2004), die als gevolg van nevenactiviteiten, ondernemerschap en veranderende politiek-ambtelijke relaties onder druk zou komen te staan. Ook zaken als toenemende invloed van de media, grillig kiezersgedrag, spanning tussen regels en praktische uitvoerbaarheid, beschuldigingen van integriteit en integritisme (Huberts, 2005; Maesschalck, 2019) nopen tot meer aandacht voor bestuurlijke én ambtelijke professionaliteit.

Wat zijn bijvoorbeeld de implicaties voor ambtelijk vakmanschap van toenemende openbaarheid waarbij alles wat je doet 24/7 onder een vergrootglas ligt? En wat zijn de implicaties voor ambtelijk vakmanschap van zaken als digitalisering en big data, diversiteit of het moeten functioneren in netwerken (Van der Wal, 2018)?

---

4 De term VUCA is voor het eerst gebruikt door het Amerikaanse US Army War College in 1987 (zie Barber, 1992).

Voor de ambtenaar betekenen bovenstaande uitdagingen, trends en ontwikkelingen het voortdurend schipperen tussen een oude en nieuwe wereld. Dat komt ook naar voren in werk aangaande veranderende politiek-ambtelijke verhoudingen (Bekker, 2011; Bovens, 2000; Bovens et al., 2004; Dorp, 2022; Nieuwenkamp, 2013). Hendriks en Bovens bespraken bijvoorbeeld verandering en continuïteit in het politiek-bestuurlijk landschap sinds 2002 waarbij pacificatie (als gevolg van machtenscheiding en polderen) én polarisatie (als gevolg van politieke versplintering) samen voorop staan en vorm geven aan politiek-bestuurlijk maar ook ambtelijk handelen (Hendriks & Bovens, 2008).

In literatuur in relatie tot *democratic backsliding* (Peters et al., 2021) of anderszins falende politieke pijlers (Heath, 2020; Rosanvallon, 2011) staat ambtelijk vakmanschap (en de beperkingen aan ambtelijke neutraliteit in het bijzonder) eveneens centraal. Studies naar (loyale) ambtelijke tegenspraak (Van Der Meer & Dijkstra, 2021) en ambtelijke morele oordeelsvorming (Hirschman, 1972; Thompson, 1985) moeten ook in dit licht begrepen worden.

## 2.4 Openstaande vragen en kennishiaten

Bestaand werk over ambtelijk vakmanschap wijst op enkele openstaande en gerelateerde kernproblemen en -vragen, weergegeven in Tabel 1. Er lijkt, ten eerste, sprake te zijn van een *handelingsprobleem*. Hoe moeten ambtenaren handelen gezien nieuwe uitdagingen en voortdurende veranderingen in hun omgeving? Bestaat er zoiets als “handelingsverlegenheid” onder ambtenaren, die niet meer weten waar ze het moeten zoeken? Een tweede vermeend probleem heeft te maken met *opleiding*. Zijn de huidige opleidings- en trainingsarrangementen en verplichtingen van ambtenaren voldoende om ervoor te zorgen dat zij goed kunnen functioneren en, zo niet, wat moet of kan er dan anders? (vgl. Kerkhoff & Moschopoulos, 2023; Kerkhoff & van der Meer, 2023).

Empirische analyse van vakmanschap binnen organisaties zou kunnen (moeten) leiden tot betere training en opleiding omdat men zonder deze kennis vaak niet helder heeft wat er nu eigenlijk nodig is.

Een derde probleem is *maatschappelijk*. Wat zijn de effecten van “oud” en “nieuw” ambtelijk vakmanschap op het naar behoren maken en uitvoeren van beleid? Een belangrijk aspect hierin is ook ambtelijke trots en het gevoel (niet in de laatste plaats onder ambtenaren zelf)

Tabel 1: Ambtelijk vakmanschap: kernproblemen en kennisvragen

1. Handelingsprobleem	Hoe moeten ambtenaren handelen gezien nieuwe uitdagingen en voortdurende veranderingen in hun omgeving?
2. Opleidingsprobleem	Is huidige opleiding en training van ambtenaren voldoende om ervoor te zorgen dat zij goed kunnen functioneren en, zo niet, wat moet of kan er anders?
3. Maatschappelijk probleem	Wat zijn (ook gelet op het burgerperspectief) de effecten van “oud” en “nieuw” ambtelijk vakmanschap op het naar behoren maken en uitvoeren van beleid?
4. Strategisch probleem	Moeten ambtenaren anders gaan handelen als gevolg van verschillende omgevingen?
5. Interne organisatie van de overheid en werkgeversprobleem	Is de organisatie voldoende geëquipeerd om gestalte (en ruimte) te geven aan ambtelijk vakmanschap?
6. Kennisprobleem	Welke opvattingen bestaan er over ambtelijk vakmanschap, vooral ook onder ambtenaren zelf?



van ambtelijke meerwaarde. Gelet op het “burgerperspectief”<sup>5</sup> is de vraag relevant of ambtelijk vakmanschap de burger (nog) naar behoren kan dienen. Ten vierde lijkt er sprake te zijn van een *strategisch probleem*. Moeten ambtenaren anders gaan handelen als gevolg van verschillende omgevingen? Moeten of kunnen er van beleid makende of - uitvoerende ambtenaren fundamenteel andere zaken worden verwacht? Moeten leidinggevenden ambtelijk vakmanschap fundamenteel anders vormgeven dan medewerkers?

Dit heeft ook raakvlakken met een vijfde probleem. Dit heeft betrekking op de *interne organisatie van de overheid en diens rol als werkgever*. Er moet immers gewaakt worden voor verlies van interne kennis en expertise, bijvoorbeeld als gevolg van pensionering en de komst van nieuwe intreders. Ambtelijk vakmanschap (dus: waarden, normen en deugden enerzijds en kennis en expertise anderzijds) moet immers werken binnen een bestaand systeem van regels en

5 Dat wil zeggen: hoe ervaren burgers de overheid, waarover maken zij zich zorgen, wat vinden zij belangrijk en hoe vinden zij dat het gaat met hunzelf, de maatschappij en de politiek? Vgl. <https://www.nationaleombudsman.nl/professionals/nieuws/interview/2022/het-burgerperspectief-benadrukken> en zie <https://www.scp.nl/onderzoeksprogramma/continu-onderzoek-burgerperspectieven>.

procedures. Soms kan iets op papier mooi klinken en nodig worden geacht, maar in de praktijk simpelweg niet werken. De organisatie zal dus moeten meebewegen, maar is zij hiertoe voldoende geëquipeerd? Effectief ambtelijk vakmanschap kan alleen gestalte krijgen door ook de organisatie en organisatiecultuur mee te nemen en nadrukkelijk en expliciet een verbinding met de organisatiestructuur te leggen. De organisatie “als werkgever” moet mensen wel in staat stellen om het beste uit zichzelf te willen en kunnen halen.

Een zesde probleem ligt, tot slot, aan de basis van de vijf voorgaande. Er lijkt sprake te zijn van een fundamenteel *kennisprobleem*. Er worden veelvuldig claims gemaakt over wat ambtelijk vakmanschap is of zou moeten zijn, maar deze claims worden niet of nauwelijks empirisch getest. Het is verbazingwekkend dat alle aandacht voor ambtelijk vakmanschap nauwelijks heeft geleid tot (grootschalige) empirische dataverzameling en daadwerkelijke meting van de componenten, het belang en de context van ambtelijk vakmanschap, vooral onder ambtenaren zelf (en in het bijzonder in de uitvoering, in toezicht en inspectie, en op *street level* niveau).



3.

# Onderzoeks- ontwerp, methodologie en dataverzameling

### 3.1 Deelnemende organisaties: kenmerken en respons

Dit onderzoek pakt allereerst het geformuleerde kennisprobleem aan (zie Tabel 1) teneinde op de langere termijn ook antwoorden op de andere vijf problemen beter in kaart te kunnen brengen. Ten behoeve van het onderzoek is een grootschalige survey uitgezet via een *Personnels Enquête Rijk* (PER) onder ambtenaren werkzaam bij veertien Rijksonderdelen (zie Tabel 2). Mensen werkzaam op het provinciale of gemeentelijke niveau zijn in dit onderzoek niet meegenomen. In totaal vulden zo'n 3700 respondenten de vragenlijst in na een gestratificeerde steekproef, wat neerkomt op een respons van 26%, waarbij moet worden aangetekend dat de respons onder medewerkers over het algemeen iets lager uitvalt dan van leidinggevendenden (zie Tabel 3). In Bijlage 1 is de gehele vragenlijst te vinden. In een eerste algemeen onderdeel is door respondenten op diverse controle variabelen gescoord. Gevraagd is naar salarisschaal, of er sprake is van een leidinggevende functie of niet en binnen welk domein men werkt (beleid, inspectie, uitvoering, bedrijfsvoering of anders). Ook is gevraagd naar leeftijd, aantal jaren werkzaam bij de Rijksoverheid en bij welk Rijksonderdeel iemand werkt. Op die manier kan op termijn per Rijksonderdeel gezien worden in hoeverre leeftijd, domein, etc. van invloed zijn op het ervaren ambtelijk vakmanschap en kunnen overeenkomsten, verschillen en variatie worden gemeten.

Tabel 2: Overzicht van deelnemende organisaties

1. Ministerie van Algemene zaken
2. Belastingdienst
3. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
4. Ministerie van Buitenlandse Zaken
5. Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)
6. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
7. Ministerie van Financiën (exclusief Belastingdienst)
8. Ministerie van Justitie en Veiligheid (exclusief DJI)
9. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
10. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
11. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (exclusief Rijkswaterstaat)
12. Rijkswaterstaat
13. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
14. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport



Tabel 3: Sample en Respons

Sample			
	Leiding	Medewerker	Totaal
Beleid	559	2.914	3.473
Inspectie	275	2.798	3.073
Bedrijfsvoering	470	2.880	3.350
Uitvoering	1.355	3.050	4.405
Eindtotaal	2.659	11.642	14.301
Respons			
	Leiding	Medewerker	Totaal
Beleid	142	499	641
Inspectie	81	626	707
Bedrijfsvoering	138	490	628
Uitvoering	430	880	1.310
Eindtotaal	791	2.495	3.286
Anders	77	319	396
	868	2.814	3.682
Respons %			
	Leiding	Medewerker	Totaal
Beleid	25%	17%	18%
Inspectie	29%	22%	23%
Bedrijfsvoering	29%	17%	19%
Uitvoering	32%	29%	30%
Eindtotaal	30%	21%	23%
	33%	24%	26%



Tabel 4 geeft de belangrijkste respondentkenmerken weer. Relatief veel mensen werkzaam in de uitvoering (35,5%) hebben de enquête ingevuld. De gemiddelde leeftijd van de respondenten schommelt tussen de 45 en de 50 jaar. Dit zegt op zich niet dat het thema onder jongere ambtenaren niet zou leven maar houdt – zo lijkt het – meer verband te houden met een vergrijzend overheidsapparaat (*In het Hart van de Publieke Zaak*, 2025, pp. 7–8).

Tabel 4: Belangrijkste respondentkenmerken (n=3724)<sup>6</sup>

Domein	Beleid	Inspectie	Uitvoering	Bedrijfsvoering	Totaal
N totaal	17.3% (643)	19.1% (711)	35.5% (1.323)	17.0% (632)	100% (3.724)
<b>Leeftijd</b>					
Gemiddelde	45.1	49.3	49.9	49.3	48.8
≤30 jaar	2.0% (12)	1.5% (10)	0.6% (8)	0.7% (4)	1.2% (42)
31-35 jaar	23.3% (142)	13.9% (92)	10.5% (130)	11.6% (70)	13.9% (486)
36-45 jaar	25.6% (156)	18.2% (120)	20.0% (247)	19.0% (115)	20.1% (703)
46-55 jaar	25.9% (158)	29.5% (195)	34.7% (429)	32.2% (195)	31.8% (1.114)
≥56 jaar	23.3% (142)	36.8% (243)	34.2% (423)	36.5% (221)	33.0% (1.154)
<b>Salarisschaal</b>					
Gemiddelde	12.5	11.0	10.9	11.1	11.3
≤ Schaal 9	5.1% (32)	20.0% (138)	27.3% (348)	20.5% (125)	19.6% (731)
Schaal 10-13	69.3% (434)	73.6% (508)	59.9% (764)	68.0% (415)	63.6% (2.365)
Schaal 14-19	25.6% (160)	6.4% (44)	12.8% (163)	11.5% (70)	13.5% (500)
<b>Aantal jaren in dienst</b>					
Gemiddelde	14.9	16.2	17.5	18.0	13.0
≤5 jaar	33.5% (209)	34.3% (238)	27.6% (352)	27.6% (171)	30.2% (1.091)
6-10 jaar	10.1% (63)	10.2% (71)	10.0% (127)	9.0% (56)	10.1% (363)
11-15 jaar	11.7% (73)	7.5% (52)	10.4% (133)	11.1% (69)	10.3% (372)
16-20 jaar	11.2% (70)	11.4% (79)	10.4% (133)	9.2% (57)	10.6% (381)

<sup>6</sup> 'Missing responses' zijn hier uit de tabel gelaten.

21-25 jaar	14.1% (88)	13.4% (93)	14.5% (185)	13.4% (83)	13.7% (495)
26-30 jaar	6.3% (39)	5.0% (53)	7.9% (101)	7.4% (46)	7.0% (254)
31-35 jaar	8.7% (54)	6.1% (42)	7.1% (90)	8.4% (52)	7.2% (260)
36-40 jaar	3.0% (19)	5.9% (41)	7.4% (94)	6.5% (40)	6.0% (216)
≥41 jaar	1.4% (9)	6.2% (43)	4.6% (59)	7.4% (46)	4.9% (177)

Als het gaat om salarisschalen dan valt een behoorlijk gelijkmatige verdeling op, en ook dat de enquête is ingevuld door een significant aantal hoog ingeschaalde ambtenaren (schaal 14 en hoger). Voor het aantal dienstjaren valt op dat relatief veel ambtenaren met een kort dienstverband van minder dan 5 jaar hebben meegedaan. Dit past wellicht bij de trend van toenemende mobiliteit binnen de Rijksoverheid.

In de enquête komen vijf inhoudelijke kernthema's uit de vragenlijst aan bod (zie Tabel 5). Allereerst is gevraagd naar algemene opvattingen en beleving van respondenten over ambtelijk vakmanschap. Daarna is gevraagd naar de competenties en de waarden die volgens respondenten meer of minder van belang zijn voor de invulling van hun ambtelijk vakmanschap. De gebruikte competenties komen voort uit literatuuronderzoek. De publieke waarden komen uit de gids Ambtelijk Vakmanschap, die ook wordt gebruikt door het Ministerie van BZK en zijn vastgesteld in co-creatie in gesprekken met vele ambtenaren en op basis van formele documenten zoals de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur (ABBB). Er bestaat overigens veel overlap tussen deze waarden en waarden die ook in de wetenschappelijke literatuur figureren.<sup>7</sup>



Respondenten kregen van elke competentie en waarde (immers vrij abstracte concepten) bovendien een korte beschrijving te zien. Daarna is gevraagd naar opvattingen over de vraag in hoeverre maatschappelijke en organisatieontwikkelingen van invloed zijn op het ambtelijk vakmanschap. Gevraagd is welke ontwikkelingen het ambtelijk vakmanschap *op de proef stellen*. Dat wil zeggen: in hoeverre zorgen deze ontwikkelingen ervoor dat respondenten hun ambtelijk vakmanschap anders moeten invullen dan zij zouden willen om hun werk goed te kunnen doen.


---

7 <https://www.grenzeloosamenwerken.nl/ambtelijk-vakmanschap/gids-ambtelijk-vakmanschap>

Dit is opzettelijk negatief geformuleerd om erachter te komen waar ambtenaren bedreigingen ervaren en zich genoodzaakt zien om zich anders op te stellen. Dat levert ook aanknopingspunten voor nader onderzoek en beleid. Omdat ambtelijk vakmanschap bovendien gerelateerd is aan personeelsbeleid, training, ontwikkeling en leiderschap binnen de eigen organisatie wordt ook gevraagd in hoeverre deze interne zaken een rol spelen. Tot slot is respondenten gevraagd naar opvattingen over de ervaring met morele dilemma's in het werk en de noodzaak en mogelijkheden om hierover met leidinggevendenden te praten. Gerelateerd zijn bovendien enkele vragen rondom het geven van (loyale) tegenspraak.

Tot slot moet gezegd worden dat de resultaten van deze kwantitatieve analyse ons veel maar uiteraard niet alles kan vertellen. Van belang is zodoende ook kwalitatief vervolgonderzoek (bijvoorbeeld in interviews en/of focusgroepen) om specifieke zaken uit de enquête nader te bevragen en dieper en concreter op zaken in te gaan. Dergelijk onderzoek wordt momenteel voorbereid.

Tabel 5: inhoudelijke kernthema's uit de vragenlijst



Thema 1	Algemene opvattingen en beleving van ambtelijk vakmanschap
Thema 2	Competenties en waarden
Thema 3	Maatschappelijke (externe) en organisatie (interne) ontwikkelingen
Thema 4	Personeelsbeleid, training, ontwikkeling en leiderschap
Thema 5	Morele dilemma's en (loyale) tegenspraak

4.

# Resultaten en analyse

## 4.1 De opzet

In deze sectie worden de belangrijkste onderzoeksresultaten gepresenteerd en geanalyseerd. Gevraagd is naar het belang van de verschillende componenten van ambtelijk vakmanschap – specifieke waarden en competenties – en naar de mate waarin diverse externe en interne factoren dit vakmanschap volgens de respondenten beïnvloeden. Gevraagd is ook naar morele dilemma's en tegenspraak. Dit wordt eerst (in 4.2) vergeleken tussen leidinggevend en niet-leidinggevend. Zoals eerder aangegeven, richt bestaand onderzoek zich immers bijna uitsluitend op topambtenaren en ambtenaren met strategische (i.e. veelal leidinggevende) rollen. In deze studie wordt juist nadrukkelijk geanalyseerd of lager ingeschaalde ambtenaren met meer uitvoerende rollen anders aankijken tegen de invulling, belang en context van hun vakmanschap. Vervolgens worden (in 4.3) de uitkomsten vergeleken tussen de diverse domeinen: beleid, uitvoering, toezicht en bedrijfsvoering (de vier gangbare categorieën die in studies binnen de Rijksoverheid worden gehanteerd).<sup>8</sup>

## 4.2 Ambtelijk vakmanschap volgens leidinggevend en niet-leidinggevend

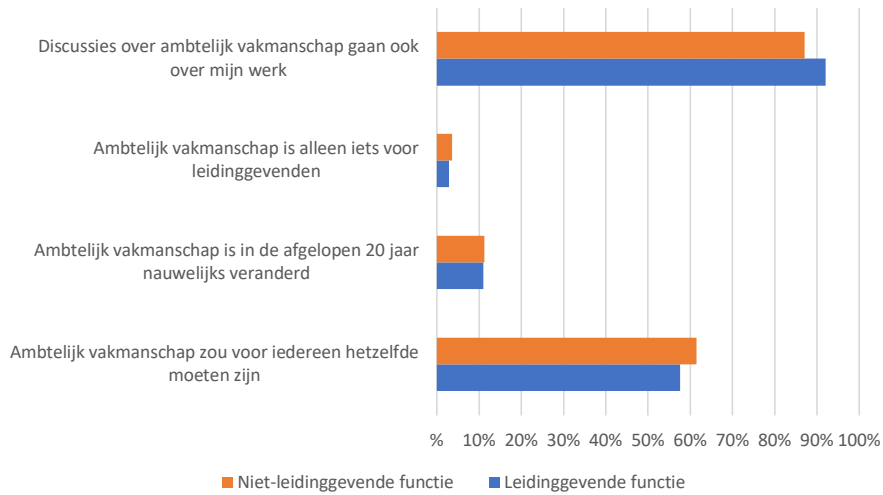
### 4.2.1 Aandacht en invulling

Hoe kijken leidinggevend en niet-leidinggevend aan tegen ambtelijk vakmanschap en het eigenaarschap daarvan: vinden beide groepen dat (discussies over) vakmanschap hen ook in gelijke mate aangaan? Uit de data (zie Figuur 1) blijkt veel overeenstemming. Vakmanschap wordt over de hele linie gezien als een thema wat voor iedereen ongeveer even relevant is of zou moeten zijn. Tegelijkertijd zijn leidinggevend en niet-leidinggevend wel van mening dat vakmanschap niet voor iedereen hetzelfde is.

---

<sup>8</sup> Voor ieder item uit de vragenlijst wordt het percentage aangegeven van de respondenten in de categorieën 'eens' en 'zeer mee eens'. Indien de verschillen tussen leidinggevend en niet-leidinggevend statistisch significant zijn, is dat aangegeven met een asterisk naast het betreffende item. Uiteraard geldt daarbij dat gekeken is naar significantie van verschillen tussen de gemiddelde scores (Mean) voor beide groepen. Hierbij geldt: \* 2-zijdige significantie bij  $\alpha=0.05$ ; \*\* 2-zijdige significantie bij  $\alpha=0.01$ ; \*\*\* 2-zijdige significantie bij  $\alpha\leq 0.001$ .

Figuur 1: Opvattingen over Ambtelijk Vakmanschap



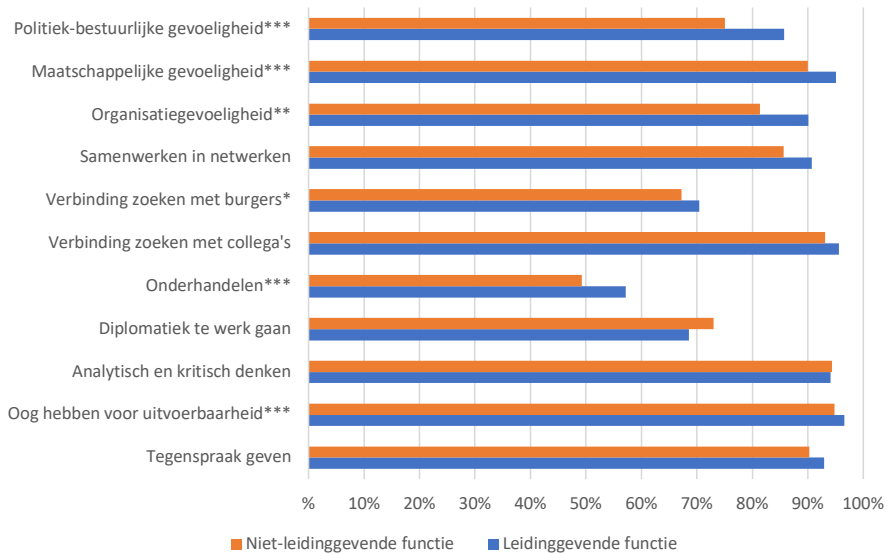
#### 4.2.2 Competenties en waarden



In hoeverre zijn er dan significante verschillen tussen beide groepen ten aanzien van de competenties die belangrijk worden geacht voor de invulling van ambtelijk vakmanschap? Bijna de helft van niet-leidinggevend vindt immers dat vakmanschap niet voor iedereen hetzelfde zou moeten zijn (tegenover iets minder dan veertig procent van de leidinggevend). Enerzijds laten de data toch zien (zie Figuur 2) dat beide groepen aan veel van de competenties een groot belang toekennen, waarbij *onderhandelen* en *diplomatiek te werk gaan* eveneens bij beiden wat lager scores; anderzijds zijn de scores vrijwel voor het merendeel van de competenties hoger bij leidinggevend, en zijn de verschillen vaak ook statistisch significant.

Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat leidinggevend simpelweg meer competenties worden geacht te beheersen en hier door training, socialisatie en interactie met peers en stakeholders ook simpelweg meer oog en bewustzijn zijn voor ontwikkelen. Deze observatie komt wel overeen met eerdere constatering in dit rapport ten aanzien van de overmatige aandacht voor topambtenaren en publieke managers in de wetenschappelijke literatuur en beleidsdocumenten (zie ook het eerstgenoemde resultaat in Figuur 1, al geldt ook dat beide groepen niet van mening zijn dat het thema alleen iets voor leidinggevend zou zijn). Tot slot zou het mede daardoor ook zo kunnen zijn dat bepaalde competenties die juist voor operationele activiteiten in de uitvoering van belang zijn (onbewust) ook niet in de enquête terecht zijn gekomen.

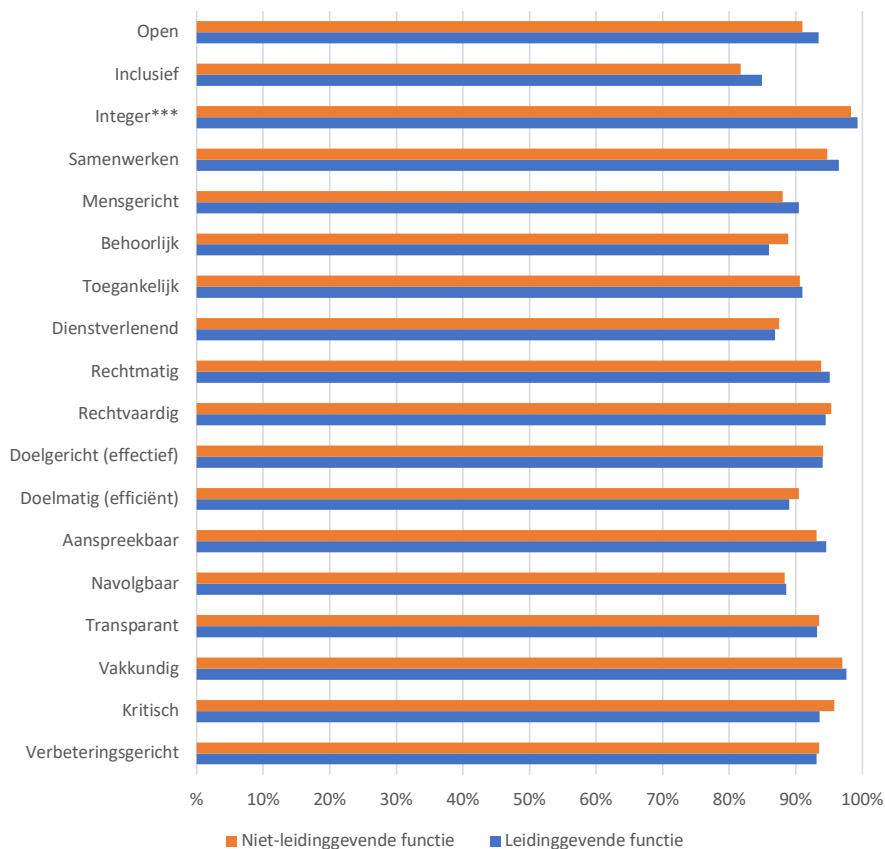
Figuur 2: Vaardigheden en competenties



Er blijkt opvallend veel overeenstemming te bestaan tussen beide groepen over het belang van specifieke publieke waarden voor de invulling van ambtelijk vakmanschap (zie Figuur 3). Alle bevroagde waarden scoren bovendien hoog, waarbij de minst belangrijke waarde (*inclusiviteit*) nog steeds boven de 80% uitkomt. *Integriteit* wordt het meest belangrijk gevonden. Dat is wel te verklaren uit het belang wat hier sinds jaar en dag aan gehecht wordt en de bovenmatige aandacht voor dit “hoera-begrip” in trainingen, beleidsdocumenten en maatschappelijke discussies. Beschuldigd worden van het vertonen van niet-integer gedrag is bovendien voor veel ambtenaren een groot schrikbeeld.



Figuur 3: Publieke waarden

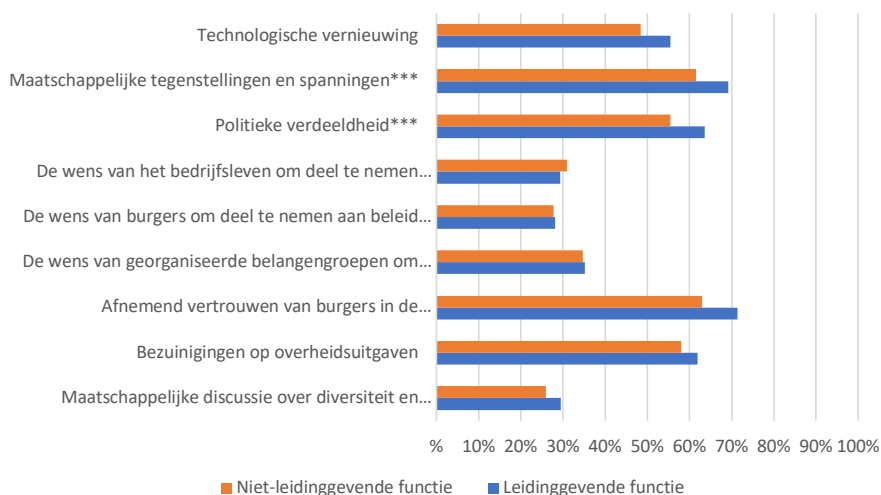


### 4.2.3 Externe maatschappelijke ontwikkelingen

Aan respondenten is ook gevraagd in hoeverre externe maatschappelijke ontwikkelingen – zoals *technologische vernieuwing* en *politieke verdeeldheid* – hun ambtelijk vakmanschap beïnvloeden (zie Figuur 4). Hier zijn weer meer verschillen te zien. Duidelijk is dat *wensen van bedrijfsleven, burgers en belangengroepen* duidelijk minder zwaar wegen dan veel besproken thema's als *maatschappelijke tegenstellingen en spanningen, politieke verdeeldheid* en *afnemend vertrouwen van burgers*. Negatief geformuleerde ontwikkelingen beïnvloeden dus het vakmanschap van respondenten in sterkere mate dan participatiedrang en wensen van burgers en stakeholders. Deze relevante bevinding passen in het huidige tijdsbeeld en het dominante maatschappelijke discours. Ambtenaren voelen deze spanningen wel degelijk en zijn ook van mening dat dit hun vakmanschap wel degelijk onder druk zet. Voor leidinggevend

leggen maatschappelijke tegenstellingen, politieke verdeeldheid en afnemend vertrouwen significant meer druk op hun ambtelijk vakmanschap. Verrassend is tegelijkertijd dat maatschappelijke discussies over diversiteit en inclusie voor het vakmanschap van de respondenten juist veel minder van invloed worden geacht. Dit komt overeen met het gegeven dat inclusiviteit als waarde ook minder relevant was dan anderen. Meer anekdotische observaties vanaf de ambtelijke werkvloer zouden soms anders doen vermoeden.

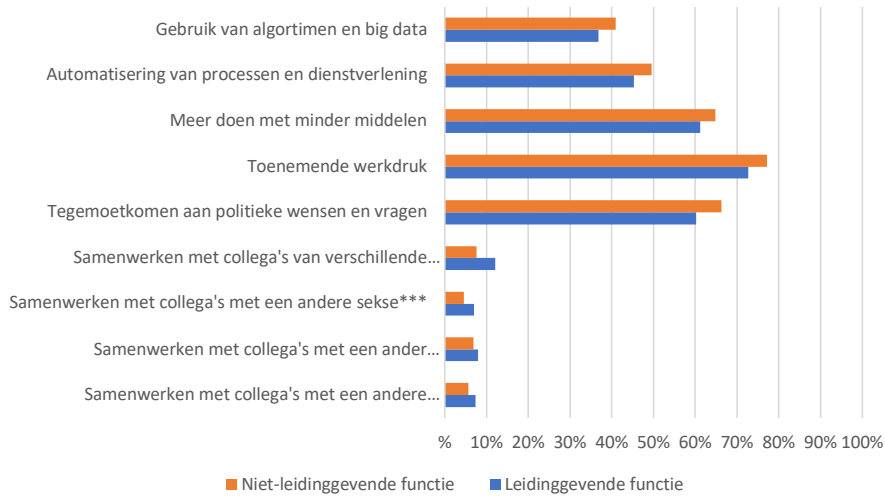
Figuur 4: Maatschappelijke ontwikkelingen



#### 4.2.4 Interne organisatieontwikkelingen

Ook is respondenten gevraagd welke interne ontwikkelingen in de eigen organisatie vakmanschap op de proef stellen (zie Figuur 5). De data laten ook hier interessante zaken zien. Vooral *diversiteit* (in brede zin) blijkt nauwelijks een punt van aandacht te zijn. *Werkdruk, efficiënter werken* (meer doen met minder) en *tegemoetkomen aan politieke wensen zijn*, in die volgorde, daarentegen belangrijke punten van zorg. Opvallend is het gebrek aan significante relatieve verschillen tussen beide groepen. Alleen *samenwerken met collega's van een andere sekse* wordt door leidinggevendenden kennelijk duidelijk als een groter obstakel ervaren.

Figuur 5: Organisatieontwikkelingen



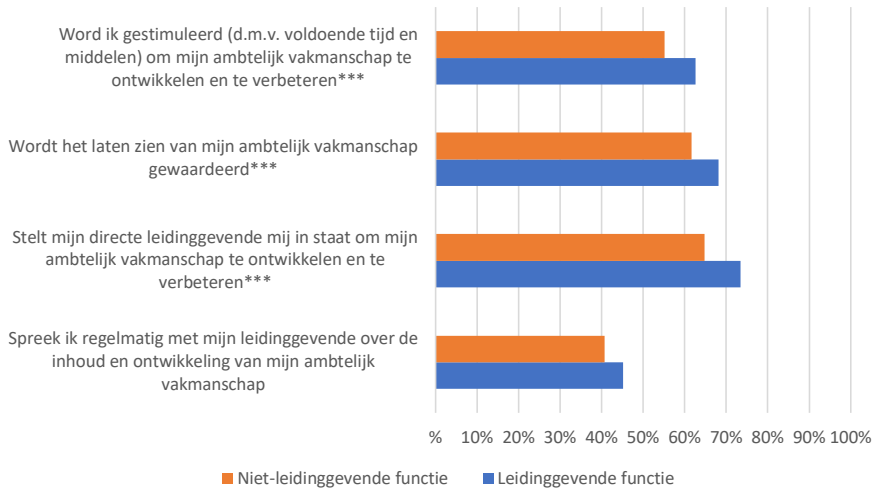
#### 4.2.5 Personeelsbeleid, training, ontwikkeling en leiderschap

Vanuit het gegeven dat ambtelijk vakmanschap ook een institutionele component kent in termen van de ruimte en stimulans die men ervaart dat vakmanschap ook te ontwikkelen en verbeteren, is gevraagd in hoeverre personeelsbeleid, training en ontwikkeling en leiderschap van invloed zijn (zie Figuur 6). Opvallend is dat er verhoudingsgewijs weinig met elkaar over de concrete inhoud van ambtelijk vakmanschap gesproken wordt. Dit kan erop duiden dat het concept zeker niet voor iedereen concreet handen en voeten krijgt en dat er mogelijk heel verschillende visies over vakmanschap naast elkaar kunnen bestaan in dezelfde organisatie.

Dat laatste is deels onvermijdelijk (zie ook de inleidende paragrafen van dit rapport) maar is ook jammer. Het zou juist ook moeten gaan over het samen tot een nadere invulling komen en, als dat niet lukt, in ieder geval van elkaar weten welke visies er dan zoal bestaan. Opvallend is ook dat er significante verschillen te zien zijn tussen leidinggevend en niet-leidinggevend. Leidinggevend blijken echt een positiever beeld te hebben dan niet-leidinggevend over de mate waarin zichzelf én de organisatie als geheel ambtelijk vakmanschap ontwikkelen, waarderen en stimuleren. Dat duidt op een belangrijke kloof in perceptie.



Figuur 6: Personeelsbeleid, training, ontwikkeling en leiderschap



#### 4.2.6 Morele dilemma's en (loyale) tegenspraak

Het laatste thema van de enquête ging, tot slot, over morele dilemma's en (loyale) tegenspraak geven. Respondenten is gevraagd naar het voorkomen van morele dilemma's in hun werk, de noodzaak en mogelijkheden om hierover met leidinggevend in gesprek te gaan en hoe leidinggevend hier vervolgens mee omgaan. Gerelateerd zijn zodoende vragen rondom het geven van loyale tegenspraak.

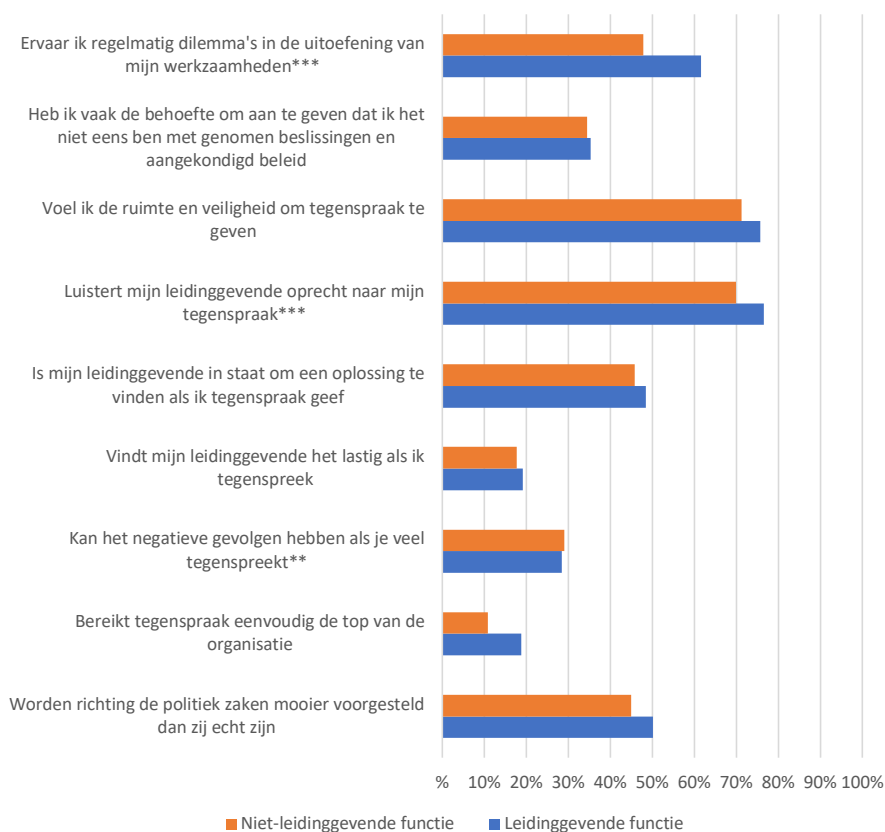
Hier zijn eveneens belangrijke bevindingen te zien (zie Figuur 7). Als het gaat om *morele dilemma's* valt op dat leidinggevend deze beduidend vaker ervaren dan niet-leidinggevend. Dit houdt allicht verband met hun functie waarin vaker beslissingen moeten worden genomen waarbij niet iedereen tevreden is te houden. Tegelijkertijd geeft ook een substantieel deel (bijna 50%) van de niet-leidinggevend in de enquête aan dat ook zij regelmatig dilemma's ervaren in de uitoefening van hun werk.

Eveneens opvallend is dat hoewel respondenten relatief vaak morele dilemma's ervaren, zij tegelijkertijd relatief minder de behoefte hebben om ook daadwerkelijk *aan te geven dat zij het ergens niet mee eens zijn*. Hierin zijn beide groepen bovendien nagenoeg gelijk. Beide groepen voelen ongeveer dezelfde ruimte om (loyale) *tegenspraak te geven*. Volgens beide groepen *luisteren leidinggevend* hier bovendien oprecht naar, al zijn leidinggevend hier – wellicht niet verrassend – wel significant positiever over én is duidelijk dat de echte top van de organisatie kennelijk nauwelijks bereikt wordt.

Dit is een belangwekkende bevinding, die gekoppeld dient te worden aan de bevinding dat beide groepen over het algemeen vrij negatief zijn over *het vinden van oplossingen*. Mensen voelen zich wel veilig om zaken te melden en leidinggevend zien dit ook niet als probleem, maar een oplossing wordt tegelijkertijd niet voorhanden geacht. Zo kan het dat zowel leidinggevend als niet-leidinggevend hoog scoren op het belang van het geven van tegenspraak maar dat er weinig animo is om dat ook daadwerkelijk te doen, ook al loopt men wel degelijk tegen morele dilemma's aan.

Tot slot valt op dat in ambtelijke berichtgeving zaken relatief vaak *mooier worden voorgesteld richting de politiek*. Rond de 50% van *beide* groepen zegt dit te doen. Onder leidinggevend is het zoals te verwachten iets gebruikelijker, maar gebeurt het niet heel veel meer. Ook dat is belangwekkend. Van ambtenaren (leidinggevend of niet) mag immers verwacht worden dat zij, bovenal, een neutrale en eerlijke inschatting geven van de daadwerkelijke haalbaarheid van beleid ongeacht politieke wensen. Kennelijk gebeurt dat lang niet altijd en weegt politieke druk toch ook mee. Politieke wenselijkheid lijkt hier mogelijk haaks te staan op ambtelijke werkelijkheid.

Figuur 7: Morele dilemma's en (loyale) tegenspraak



## 4.3 Ambtelijk vakmanschap per domein bekeken

Naast het onderscheid tussen leidinggevend en niet-leidinggevend zijn de uitkomsten op de vijf kernthema's vergeleken tussen de diverse domeinen waar de respondenten werkzaam zijn: beleid, uitvoering, toezicht en bedrijfsvoering<sup>9</sup> – naar de vier gangbare categorieën die in kwantitatieve studies binnen de Rijksoverheid worden gehanteerd.<sup>10</sup>

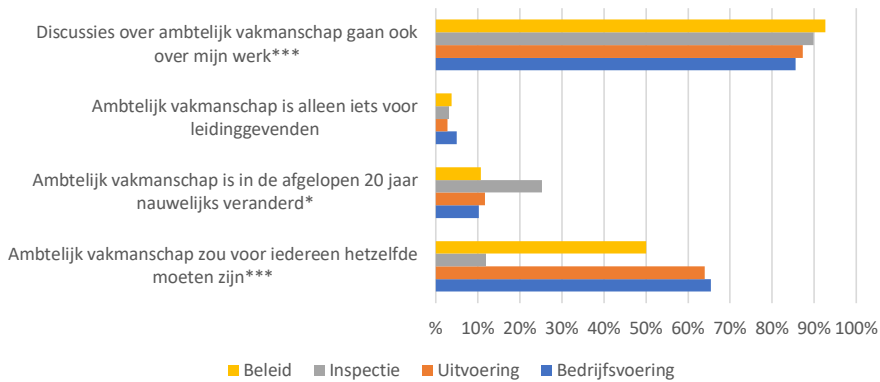
### 4.3.1 Aandacht en invulling

Hoe kijken mensen werkzaam in de verschillende domeinen aan tegen ambtelijk vakmanschap en het eigenaarschap daarvan: vinden deze groepen dat (discussies over) vakmanschap hen ook in gelijke mate aangaan? Uit de data (zie Figuur 8) blijkt ten eerste veel overeenstemming, net zoals dat voor leidinggevend en niet-leidinggevend het geval was (zie Figuur 1). Vakmanschap wordt over de hele linie gezien als een thema wat voor iedereen ongeveer even relevant is of zou moeten zijn.

Tegelijkertijd zijn er enkele significante verschillen te zien. Vooral het domein inspectie valt op. Zij zijn vaker van mening dat ambtelijk vakmanschap veranderd is in de afgelopen 20 jaar. Tegelijkertijd zijn zij ten opzichte van de andere domeinen minder vaak van mening dat ambtelijk vakmanschap voor iedereen hetzelfde zou moeten zijn.

- 
- 9 Voor ieder item uit de vragenlijst wordt het percentage aangegeven van de respondenten in de categorieën 'eens' en 'zeer mee eens'. Indien de verschillen tussen leidinggevend en niet-leidinggevend statistisch significant zijn, is dat aangegeven met een asterisk naast het betreffende item. Uiteraard geldt daarbij dat gekeken is naar significantie van verschillen tussen de gemiddelde scores (Mean) voor beide groepen. Hierbij geldt: \* 2-zijdige significantie bij  $\alpha=0.05$ ; \*\* 2-zijdige significantie bij  $\alpha=0.01$ ; \*\*\* 2-zijdige significantie bij  $\alpha\leq 0.001$ .
- 10 In het *beleidsdomein* ondersteunen en adviseren ambtenaren bewindslieden bij de vormgeving en ontwikkeling van het kabinetsbeleid resp. het primaire beleid. In het *uitvoeringdomein* realiseren ambtenaren producten en diensten binnen het vastgestelde beleid. In het domein *toezicht* bevorderen ambtenaren de naleving van wet- en regelgeving door overheidsorganisaties, bedrijven en burgers, door middel van inspectie, opsporing, waarheidsvinding, beoordeling en sanctionering. In het domein *bedrijfsvoering* ontwikkelen, implementeren en ondersteunen ambtenaren de minister én adviseren zij over bedrijfsvoeringsprocessen en -producten of het operationeel ondersteunen van de interne organisatie.

Figuur 8: Ambtelijk vakmanschap in vier domeinen



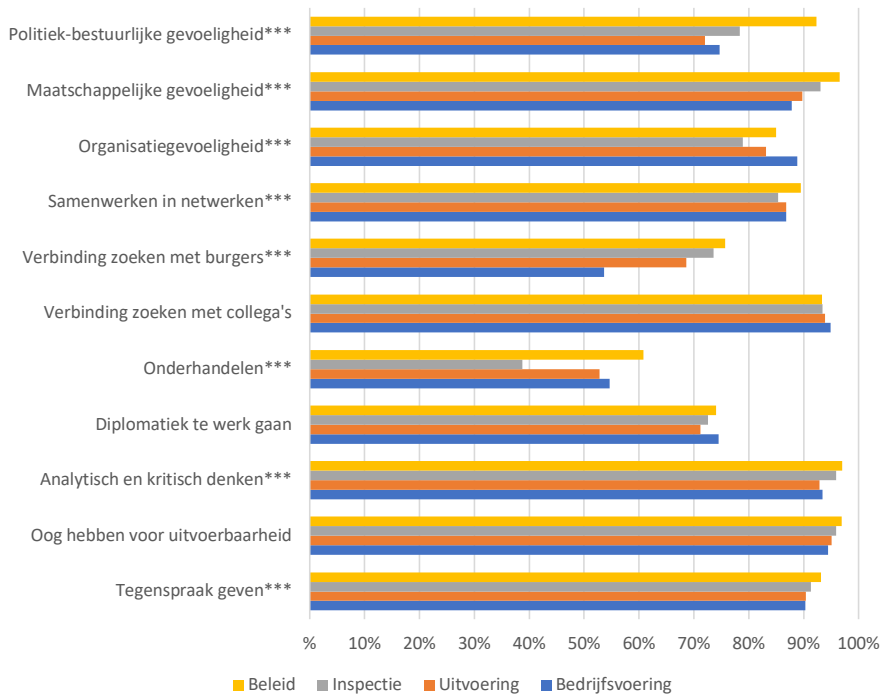
### 4.3.2 Competenties en waarden

In hoeverre bestaan er significante verschillen tussen domeinen ten aanzien van de competenties die belangrijk worden geacht voor de invulling van ambtelijk vakmanschap? Uit de data (zie Figuur 9) wordt duidelijk dat bijna alle competenties (met uitzondering van *Organisatiegevoeligheid*) in het domein beleid het meest van belang worden geacht. Tegelijkertijd zijn er ook enkele significante verschillen te zien. Opvallend – maar niet onlogisch in dit domein – is dat *Politiek-bestuurlijke gevoeligheid* en *Onderhandelen* in het domein beleid echt beter scoren dan in andere domeinen. Onderhandelen is tegelijkertijd bij inspectie een stuk minder relevant. Ook dat is logisch. Daar gaat het toch meer om de regels volgen en eenduidig toepassen dan om het maken van die regels en het zoeken naar afweging en balans.

Bij *Maatschappelijke gevoeligheid* valt het significante verschil tussen beleid en bedrijfsvoering op, terwijl ook dat uiteraard wel te verklaren valt vanuit de principes van deze domeinen. Bedrijfsvoering is immers toch van nature meer naar binnen gericht; op de eigen organisatie. In dat licht is het bovendien ook te begrijpen waarom *Organisatiegevoeligheid* en *Verbinding zoeken met collega's* juist in dit domein vaak van belang worden geacht voor ambtelijk vakmanschap en een competentie als *Verbinding zoeken met burgers* juist veel minder.



Figuur 9: Vaardigheden en competenties

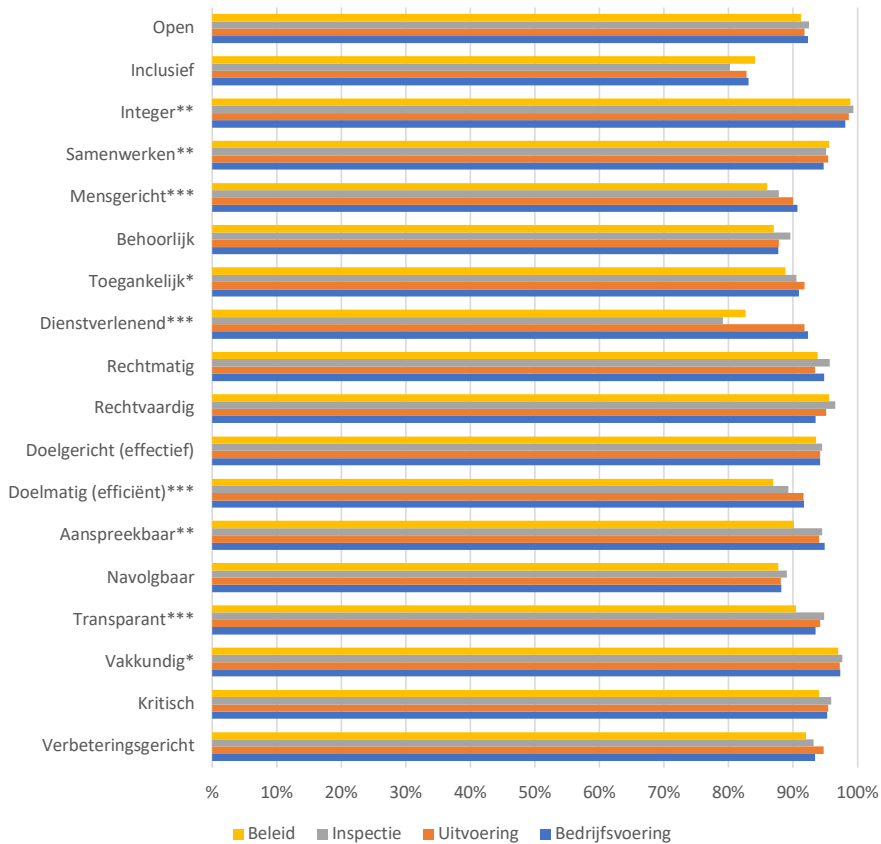


En dan de waarden die in verschillende domeinen van belang worden geacht. Er blijkt net zoals dat voor leidinggevend en niet-leidinggevend het geval was (zie Figuur 2) in de eerste plaats opvallend veel overeenstemming te bestaan tussen de domeinen (zie Figuur 10). Alle bevroagde waarden scoren bovendien wederom hoog, waarbij de minst belangrijke waarde (ook hier *inclusiviteit*) nog steeds boven de 80% uitkomt. Integriteit wordt ook naar uitsplitsing per domein het meest belangrijk gevonden.

Hier speelt wederom het belang wat hier sinds jaar en dag aan gehecht wordt, de bovenmatige aandacht voor dit hoera-begrip in trainingen, beleidsdocumenten en maatschappelijke discussies en de angst voor het beschuldigd worden van het vertonen van niet-integer gedrag onder veel ambtenaren. Tegelijkertijd zijn er ook wat (kleine) verschillen te zien. Bij inspectie lijkt *Samenwerken* iets minder relevant dan bij de andere drie en bij beleid zijn *Transparantie* en *Efficiëntie* relatief minder relevant dan bij de andere drie.



Figuur 10: Publieke waarden

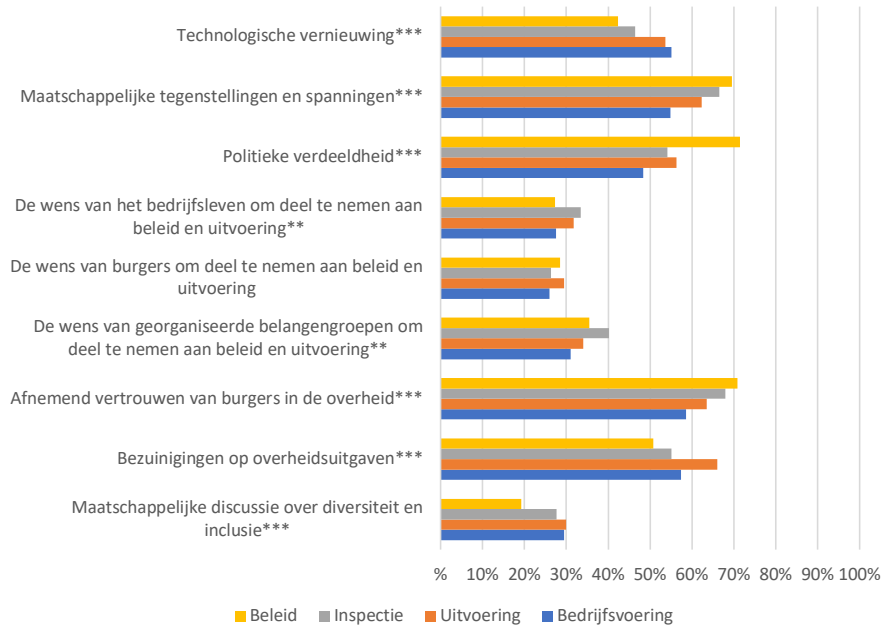


### 4.3.3 Externe maatschappelijke ontwikkelingen

Ook de invloed van externe maatschappelijke ontwikkelingen op ambtelijk vakmanschap is gemeten per domein (zie Figuur 11). Ook hier vallen enkele zaken op. Wederom wordt duidelijk (vergelijk Figuur 3) dat *wensen van bedrijfsleven, burgers en belangengroepen* en discussie over *diversiteit* en inclusie duidelijk minder zwaar wegen dan veel besproken thema's als *maatschappelijke tegenstellingen en spanningen, politieke verdeeldheid en afnemend vertrouwen van burgers*. Tegelijkertijd zijn er tussen domeinen wel wat verschillen te zien; allen overigens goed verklaarbaar. *Technologische vernieuwing* is bij bedrijfsvoering logischerwijs een beduidend grotere uitdaging dan bij beleid. Bij *maatschappelijke tegenstellingen* is het precies andersom. Daar worstelt het beleidsdomein nu eenmaal meer mee. *Politieke verdeeldheid* wordt bovendien vooral in het domein beleid (zeker ten opzichte van bedrijfsvoering) als iets gezien wat ambtelijk vakmanschap op de proef stelt. Een ander opvallend maar goed verklaarbaar

gegeven is dat *bezuinigingen op de overheidsuitgaven* vooral bij de uitvoering druk opleveren. Bij inspectie wordt *de wens van georganiseerde belangengroepen* duidelijk als een grotere uitdaging ervaren dan in andere domeinen.

Figuur 11: Maatschappelijke ontwikkelingen

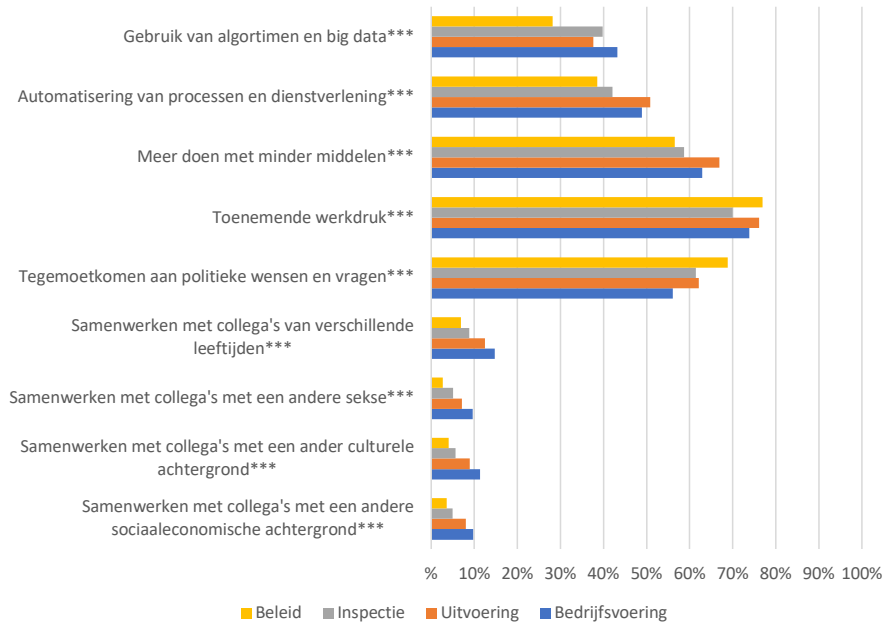


#### 4.3.4 Interne organisatieontwikkelingen

Per domein is ook uit te splitsen in hoeverre bepaalde interne ontwikkelingen in de eigen organisatie het ambtelijk vakmanschap van mensen op de proef stellen (zie Figuur 12). De data laten ook hier interessante zaken zien. Wederom is *diversiteit* over de hele linie nauwelijks een issue. Tegelijkertijd zijn er per domein wel interessante verschillen te zien. Vooral bij bedrijfsvoering valt op dat *samenwerken met een variatie aan collega's* (verschil in sekse, leeftijd, etc.) als iets wordt ervaren wat druk legt op ambtelijk vakmanschap. Dat verschil is vooral groot in vergelijking met het domein beleid.

Andere opvallende verschillen zijn vrij direct toe te schrijven aan de aard van het werk in ieder domein. Het is bijvoorbeeld logisch dat *algoritmen, big data en automatisering* juist bij uitvoering en bedrijfsvoering druk opleveren, dat juist de uitvoering druk ervaart als gevolg van meer doen met minder middelen (i.e. *bezuinigen*) en dat beleid meer dan andere domeinen *politieke druk* ervaart. Werkdruk lijkt, tot slot, bij alle vier de domeinen de grootste stoorzender te zijn. Het mag opvallend worden genoemd dat dit bij de inspectie relatief minder vaak van belang is.

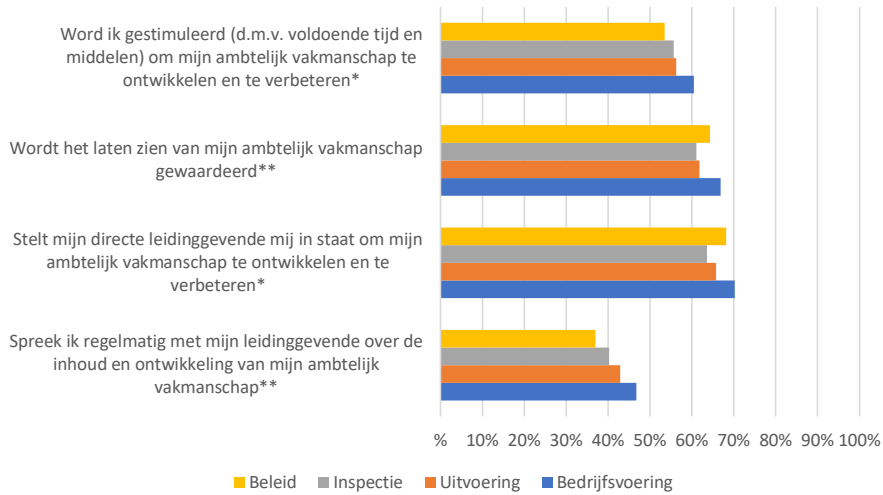
Figuur 12: Organisatieontwikkelingen



#### 4.3.5 Personeelsbeleid, training, ontwikkeling en leiderschap

Zoals eerder beschreven kent ambtelijk vakmanschap ook een institutionele component in termen van de ruimte en stimulans die men ervaart dat vakmanschap ook te ontwikkelen en te verbeteren. Figuur 13 laat per domein zien in hoeverre personeelsbeleid, training en ontwikkeling en leiderschap van invloed zijn op ervaren ambtelijk vakmanschap. Opvallend is dat mensen in de bedrijfsvoering significant vaker aangeven dat zij *voldoende tijd en middelen* hebben om hun vakmanschap te ontwikkelen en te verbeteren. Het domein beleid is het hier met meeste mee oneens. Bedrijfsvoering is ook bij de andere drie vragen het meest positief gestemd. Ook opvallend is dat men in de domeinen uitvoering en inspectie relatief het minste voelt dat geëtaleerd ambtelijk vakmanschap ook echt wordt gewaardeerd en dat men daar (dus) ook relatief minder positief is over de rol van leidinggevendenden.

Figuur 13: Personeelsbeleid, training, ontwikkeling en leiderschap

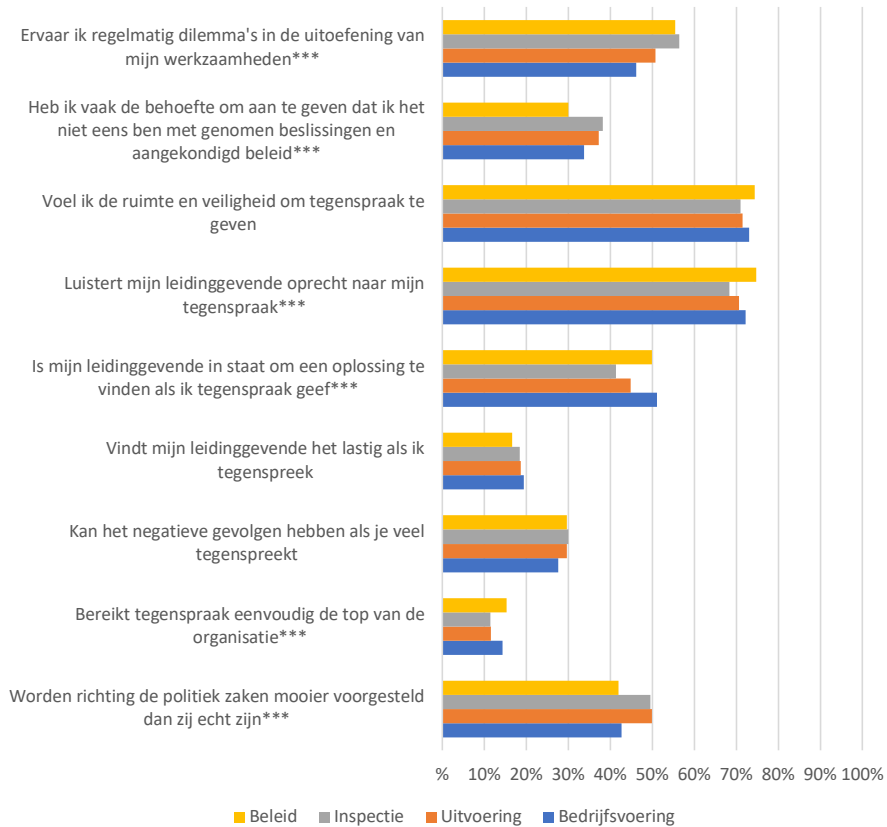


4. Resultaten en analyse

#### 4.3.6 Morele dilemma's en tegenspraak

Het laatste thema van de enquête over *morele dilemma's* en (*loyale*) *tegenspraak* laat ook per domein interessante dingen zien (zie Figuur 14). Vooral bij uitvoering en bedrijfsvoering ervaart men minder dilemma's. Bij beleid en vooral inspectie ligt dat anders. Dat is uiteraard wel te verklaren, omdat daar respectievelijk meer en meer bindende keuzes gemaakt moeten worden en men direct in contact komt met het werkveld. Ook opvallend is dat de domeinen inspectie en uitvoering het meest de behoefte hebben om aan te geven dat zij het ergens mee oneens zijn en dat dit vooral in het domein juist niet zo is. Men kan wellicht voorzichtig zeggen dat volgzzaamheid van staand beleid vooral in het domein beleid groter is dan elders. Bovendien zijn mensen in dit domein uiteraard zelf allicht minder geneigd om hun eigen beleid af te vallen.

Figuur 14: Loyale tegenspraak en morele dilemma's



Interessante verschillen zijn ook aan te wijzen op enkele andere bevroegde thema's. Opvallend is dat men in *alle* domeinen bijzonder positief blijkt te zijn over de *gevoelde ruimte en veiligheid om tegenspraak te geven*. Leidinggevend worden over het algemeen ook gezien als mensen die tegenspraak niet lastig vinden. Tussen de domeinen zijn hierin geen significante verschillen te zien. Dat laat een zeker contrast zien. Er is namelijk wel meer verdeeldheid over de vraag of leidinggevend daadwerkelijk oplossingen kunnen vinden als zorgen geuit worden. Dat komt, ten eerste, nergens hoger dan 50% (helemaal) mee eens. Ten tweede blijken mensen in de domeinen beleid en bedrijfsvoering hier positiever over dan bij inspectie en uitvoering. Wat hier ook opvalt is dat binnen het domein Beleid erg weinig mensen (13.8%) waarde 1 of 2 scoren op deze vraag (i.e. [helemaal] niet mee eens).

Ter vergelijking: bij Inspectie is dat 24.2%, bij uitvoering 20.5% en bij Bedrijfsvoering 16.8%. Een andere opvallende – en mogelijk zorgwekkende –

bevinding is dat respondenten over het algemeen niet van mening zijn dat tegenspraak ook echt *de top van de organisatie bereikt*. Slechts 12.8% is het eens met deze uitspraak. Ook hier is men bij beleid wel weer significant positiever dan elders. Bij inspectie is men hier het minst van overtuigd. Het laat mogelijk zien dat afstand tot de ambtelijke top correleert met een beperkte beleving dat tegenspraak ook bij die top terecht komt. Ook dat is een mogelijk zorgelijke bevinding. Opvallend, tot slot, zijn ook bevindingen bij de laatste vraag, of zaken *richting de politiek mooier worden voorgesteld* dan zij zijn. Voor deze vraag zijn de uitkomsten sterk verdeeld. Het contrast tussen de domeinen beleid en – in iets mindere mate – bedrijfsvoering enerzijds en uitvoering en inspectie anderzijds is opvallend. Bij uitvoering en inspectie zegt men relatief vaker dat zaken anders worden voorgesteld richting de politiek. Bij bedrijfsvoering is men veelal neutraal. Mensen in de uitvoering geven zodoende vrij duidelijk aan dat de ‘ambtelijke werkelijkheid’ van haalbaar en betaalbaar beleid niet altijd goed door wordt gegeven.



5.

# Conclusies en aanbevelingen

Het thema ambtelijk vakmanschap is de afgelopen jaren alleen maar belangrijker geworden. Tegelijkertijd is er nog veel onduidelijk. Veel publicaties over het thema zijn eerder agenderend en normatief dan empirisch. De aandacht concentreert zich bovendien vooral op publieke managers; dat wil zeggen het senior management van overheidsorganisaties. Er is dus vooral behoefte aan meer empirische kennis over de betekenis en beleving van ambtelijk vakmanschap door ambtenaren zelf; op diverse niveaus en in verschillende sectoren en onderdelen van de overheid. De enquête die om deze reden in 2023 is uitgezet had ruim 3700 respondenten, werkzaam bij elf ministeries (uitgezonderd het Ministerie van Defensie) en drie grote uitvoeringsorganisaties: de Belastingdienst, Dienst Justitiële Inrichtingen en Rijkswaterstaat. De respons rate was 26% (zie Tabel 3).

Er is gekeken naar de mate waarin diverse competenties en waarden van belang worden geacht voor ambtelijk vakmanschap en in hoeverre externe en interne factoren dit vakmanschap volgens de respondenten beïnvloeden. De respondenten is ook gevraagd of leidinggevenden en organisatie het ontwikkelen en tonen van ambtelijk vakmanschap stimuleren, in hoeverre men morele dilemma's ervaart in het werk en of het bieden van tegenspraak mogelijk en zinvol is. Steeds zijn uitkomsten vergeleken tussen leidinggevenden en niet-leidinggevenden, en de domeinen beleid, toezicht, uitvoering en bedrijfsvoering. In deze afsluitende sectie worden de algemene en meest in het oog lopende conclusies besproken en worden onderzoeksuitkomsten geduid in termen van implicaties en aanbevelingen voor wetenschap en praktijk.

De bevindingen laten duidelijk zien dat de ene ambtenaar de andere niet is. De grote verschillen tussen ambtenaren leiden ook tot significant andere invullingen van ambtelijk vakmanschap: ambtelijk vakmanschap kan niet worden opgevat als een statisch of universeel gegeven. Er is sprake van constante dynamiek en voortdurend schipperen tussen een oude en nieuwe wereld, waarbij ambtenaren elkaars wereld goed (beter) moeten leren kennen en waarderen. Dit heeft ook praktische consequenties voor opleiding en training van ambtenaren of voor het formuleren van realistische verwachtingen ten aanzien van wenselijk gedrag.

Tegelijkertijd blijft het op sommige punten vooralsnog lastig om concrete aanbevelingen te doen. In de inleiding is besproken dat het empirische *kennisprobleem* immers ten grondslag ligt aan het vinden van antwoorden op vijf andere belangrijke praktische kennisvragen (zie Tabel 1 – hieronder voor het gemak herhaald als tabel 6). Dat geldt vooral voor het *handelingsprobleem* (1), het *maatschappelijk probleem* (3) en het *strategische probleem* (4). Het blijft, kort gezegd, moeilijk (zo niet onwenselijk) om te zeggen dat ambtenaren anders zouden moeten gaan handelen of ander gedrag zouden moeten gaan vertonen (en hoe dit er dan uit zou moeten zien) op basis van deze bevindingen. Dit blijft een



normatieve discussie en zal hoe dan ook maatwerk nodig hebben, ook omdat er niet één maatstaf bestaat voor alle ambtenaren.

Uit de data komt bovendien vooralsnog weinig zorgwekkends naar voren. Alle waarden worden immers als erg belangrijk beschouwd. Hier is nauwelijks variatie in te zien, met uitzondering van de interne gerichtheid van niet leidinggevende ambtenaren en het duidelijk minder aansprekende thema van diversiteit onder leidinggevend. Op andere punten is het daarentegen makkelijker om verbeterpunten aan te wijzen. Het gaat dan vooral om het *opleidingsprobleem* (2) en de *interne organisatie van de overheid en het werkgeversprobleem* (5).

Tabel 6: Ambtelijk Vakmanschap: Kernproblemen en kennisvragen

1. Handelingsprobleem	Hoe moeten ambtenaren handelen gezien nieuwe uitdagingen en voortdurende veranderingen in hun omgeving?
2. Opleidingsprobleem	Is huidige opleiding en training van ambtenaren voldoende om ervoor te zorgen dat zij goed kunnen functioneren en, zo niet, wat moet of kan er dan anders?
3. Maatschappelijk probleem	Wat zijn (ook gelet op het burgerperspectief) de effecten van “oud” en “nieuw” ambtelijk vakmanschap op het naar behoren maken en uitvoeren van beleid?
4. Strategisch probleem	Moeten ambtenaren anders gaan handelen als gevolg van verschillende omgevingen?
5. Interne organisatie van de overheid en werkgeversprobleem	Is de organisatie voldoende geëquipeerd om gestalte (en ruimte) te geven aan ambtelijk vakmanschap?
6. Kennisprobleem	Het ontbreekt grotendeels aan goede en brede empirische dataverzameling over gepercipieerd ambtelijk vakmanschap.



Competenties die volgens respondenten het meest van belang zijn voor ambtelijk vakmanschap zijn *maatschappelijke gevoeligheid, verbinding met collega's, analytisch en kritisch denken, en oog hebben voor uitvoerbaarheid*. Tegelijkertijd kunnen competenties onderling conflicteren. Wél oog hebben voor uitvoerbaarheid verhoudt zich immers slecht met de bevinding dat zaken richting de politiek vaak bewust anders worden voorgesteld. Maatschappelijk gevoeligheid verhoudt zich slecht met een kennelijk minieme belangstelling voor de thematiek van diversiteit. Opvallend is ook de mate van overeenstemming tussen leidinggevend en niet- leidinggevend over het belang van specifieke publieke waarden voor de invulling van ambtelijk vakmanschap. De meest belangrijke waarden zijn *integer, rechtvaardig, rechtmatig, vakkundig en effectief*. Dat strookt met een beeld van de klassieke ambtenaar.

Voor wat betreft de invloed van de interne en externe omgeving valt op dat vooral problematisch of negatief geformuleerde externe ontwikkelingen grote druk uit lijken te oefenen op hedendaags ambtelijk vakmanschap. Het gaat dan om *maatschappelijke tegenstellingen en spanningen, politieke verdeeldheid, afnemend vertrouwen van burgers en bezuinigingen op overheidsuitgaven*. Positief geformuleerde ontwikkelingen als *burgerparticipatie en wensen van burgers en stakeholders* lijken nauwelijks druk op te leveren. Dit sentiment vertaalt zich in interne ontwikkelingen die het hoogst scoren, namelijk *meer met minder doen, tegemoetkomen aan politieke wensen en eisen en toenemende werkdruk*. Ontwikkelingen op het gebied van technologie of diversiteit scoren over het algemeen aanzienlijk lager en worden dus minder relevant geacht. Kennelijk zijn veel ambtenaren relatief naar binnen gericht. In het licht van de wens om onderdeel te zijn van een netwerk- en participatiesamenleving levert dit mogelijk een opgave op in relatie tot het *handelingsprobleem (1)* en het *strategisch probleem (4)*.

Gerelateerd aan de ogenschijnlijk sterke interne gerichtheid van de ambtelijke organisatie is de bevinding dat maatschappelijke discussies over diversiteit en inclusie voor het vakmanschap nauwelijks van invloed worden geacht en dat inclusiviteit als waarde ook minder relevant is dan andere waarden. Dit kan in principe twee oorzaken hebben: ofwel men vindt dit geen interessante of relevante thematiek, ofwel men vindt het wel belangrijk maar ziet hierin simpelweg geen problemen (of er is sprake van vermoeidheid ten aanzien van het thema). Nader onderzoek zal uit moeten wijzen wat hier speelt. Wellicht zijn diversiteit en inclusie voor de dominante groep minder relevant dan voor de niet-dominante groep.

Hier ligt dus mogelijk een uitdaging voor leiderschap en organisatie, ook in termen van betere bewustwording door middel van opleiding – het *opleidingsprobleem (2)*. Ook speelt hier wellicht een *handelingsprobleem (1)* onder ambtenaren. Ambtenaren krijgen immers hoe dan ook te maken met een meer diverse omgeving. Opvallend is bovendien dat wanneer het gaat om het belang van diversiteit en inclusie richting collega's juist niet-leidinggevendenden hoger scoren. Dit duidt mogelijk op een probleem rondom de *interne organisatie van de overheid en werkgeversprobleem (5)*. Kortom: wordt in deze discussie wel genoeg (effectief en zinvol) leiderschap getoond?

Tegelijkertijd is duidelijk dat leidinggevendenden aan veel competenties en waarden gemiddeld meer belang toekennen dan niet-leidinggevendenden, en ook dat zij meer druk ervaren van externe trends. Bovendien waarderen zij de aandacht van leidinggevendenden voor ambtelijk vakmanschap en de mate van stimulering

en ontwikkeling significant hoger dan niet-leidinggevenden, waarmee ze de geboden ruimte voor vakmanschap (en hun eigen rol daarin) mogelijk dus enigszins overschatten.

Ook dit lijkt een opgave te zijn voor kennisprobleem 5 (*Interne organisatie van de overheid en werkgeversprobleem*), omdat de organisatie op dit moment kennelijk onvoldoende geëquipeerd is om gestalte (en ruimte) te geven aan ambtelijk vakmanschap. Die conclusie wordt verder gestaafd met de bevinding dat men overwegend wel ruimte voelt om tegenspraak te bieden, maar dat men nauwelijks van mening is dat dit ook ergens toe zal leiden. Veel respondenten zien het nut van hun mening uiten kennelijk niet of nauwelijks in. Kritiek komt volgens de meesten namelijk niet aan bij de top van de organisatie en leidinggevenden worden hierin nauwelijks effectief bevonden, ook al wordt de ruimte wel geboden om open te zijn.

Als het gaat over het ervaren van dilemma's valt bovendien op dat leidinggevenden beduidend vaker dilemma's ervaren dan niet-leidinggevenden. Dit is wel te verklaren omdat deze groep vaker beslissingen moet nemen onder druk van politiek en in schaarste. Tegelijkertijd geeft echter ook een substantieel deel (bijna 50%) van de niet-leidinggevenden aan dat zij regelmatig dilemma's ervaren in de uitoefening van hun werk. Dat maakt programma's als *Ethiek & Dialoog* (zie de inleiding), morele beraden en dilemmatrainingen immer relevant. Eveneens opvallend – en iets om nader uit te zoeken – is dat hoewel respondenten kennelijk relatief vaak dilemma's ervaren, zij tegelijkertijd minder de behoefte hebben om aan te geven dat zij het ergens niet mee eens zijn.

Ook hier lijkt de organisatie immers onvoldoende geëquipeerd om ambtelijk vakmanschap vorm en ruimte te geven. Kennelijk ervaren respondenten over de hele linie politieke druk. Van ambtenaren (leidinggevend of niet) mag immers verwacht worden dat zij een neutrale en eerlijke inschatting geven van de daadwerkelijke haalbaarheid van beleid ongeacht politieke wensen. Dit kan een opgave betekenen voor het *maatschappelijk probleem* (3) omdat ambtenaren ook in het licht van het burgerperspectief moeten zorgen voor eerlijk en haalbaar beleid. Dat geldt ook voor het *opleidingsprobleem* (2), bijvoorbeeld als men ervan uitgaat dat politiek-ambtelijke verhoudingen en rolopvattingen duidelijker kunnen worden uitgelegd en beoefend.

De uitsplitsing tussen en vergelijking aan de hand van de vier domeinen (beleid, uitvoering, toezicht en bedrijfsvoering) laat eveneens mooi zien hoe contextueel componenten van ambtelijk vakmanschap zijn. Hoewel vakmanschap voor iedereen ongeveer even relevant is of zou moeten zijn, valt het afwijkende beeld bij het domein inspectie op. Kennelijk is dit een hele aparte groep ambtelijke professionals. Bovendien wordt duidelijk dat bijna alle competenties (met



uitzondering van *organisatiegevoeligheid*) in het domein beleid het meest van belang worden geacht. Daar is men duidelijk meer met diverse competenties in de weer.

Hier is vooralsnog niet zo snel een verklaring voor te vinden. Andere verschillen zijn wel beter verklaarbaar. In het domein beleid is *maatschappelijke gevoeligheid* bijvoorbeeld belangrijker dan bij bedrijfsvoering. Het is het verschil tussen van nature meer “naar binnen” of “naar buiten” gericht zijn. In dat licht is het ook goed te verklaren waarom *organisatiegevoeligheid* en *verbinding zoeken met collega’s* juist bij bedrijfsvoering van belang worden geacht voor ambtelijk vakmanschap en een competentie als *verbinding zoeken met burgers* juist weer minder.

Ook andere verschillen tussen domeinen zijn goed te plaatsen. *Technologische vernieuwing* is bij bedrijfsvoering logischerwijs een beduidend grotere uitdaging dan bij beleid en bij *maatschappelijke tegenstellingen* is de situatie precies andersom. *Politieke verdeeldheid* wordt bovendien – zeker ten opzichte van bedrijfsvoering – vooral in het domein beleid als iets gezien wat ambtelijk vakmanschap op de proef stelt.

Andere opvallende maar verklaarbare conclusies zijn dat *bezuinigingen op de overheidsuitgaven* vooral bij de uitvoering druk opleveren en dat men bij inspectie de *wens van georganiseerde belangengroepen* duidelijk als een grotere uitdaging ervaart dan in andere domeinen. Vooral bij bedrijfsvoering valt bovendien op dat *samenwerken met een variatie aan collega’s* (verschil in sekse, leeftijd, etc.) druk legt op ambtelijk vakmanschap. Dat verschil is vooral groot in vergelijking met het domein beleid.

Andere opvallende verschillen zijn eveneens direct toe te schrijven aan de aard van het werk in ieder domein. Het is logisch dat *algoritmen, big data en automatisering* juist bij uitvoering en bedrijfsvoering druk opleveren, dat juist de uitvoering druk ervaart als gevolg van *meer doen met minder middelen* en dat beleid meer dan andere domeinen politieke druk ervaart. *Werkdruk* lijkt, tot slot, bij alle vier de domeinen de grootste stoorzender te zijn. Het mag evenwel opvallend worden genoemd dat dit bij de inspectie relatief minder vaak van belang is.

De aanzienlijke verschillen tussen de domeinen in de beleving van ambtelijk vakmanschap, lijken vooral opgaven te bieden voor de *interne organisatie en de werkgever* en het *opleidingsprobleem*. Hoe dan ook lijkt er onder ambtenaren weinig gesproken te worden over wat ambtelijk vakmanschap nu eigenlijk inhoudt. Dit kan erop duiden dat het concept niet voor iedereen concreet handen en voeten krijgt en er heel verschillende visies naast elkaar kunnen bestaan in dezelfde organisatie.

Hoewel dit deels onvermijdelijk is, is het ergens ook jammer. Een gedeelde invulling van vakmanschap en, als dat niet lukt, in ieder geval meer kennis en wederzijds begrip van elkaars visies dragen namelijk bij aan een sterk gevoeld ambtelijk ethos. De betekenis van dit variabele

concept kan juist in onderlinge afstemming bepaald worden. Dat is ook iets waar opleiding en training soelaas kunnen bieden. Bovendien lijken de verschillende domeinen van de overheid ondanks overeenstemming tussen competenties en waarden tegelijkertijd echt andere prioriteiten te hebben. Dat is begrijpelijk, maar komt de eenheid binnen de Rijksoverheid wellicht niet ten goede. Meer kennis van elkaars domein en de spanningen en vragen die daar spelen is derhalve wenselijk. Ook dat is een kwestie van training, opleiding en een goede interne organisatie van de overheid.

Tot slot. De bevindingen van dit onderzoek leiden uiteraard ook tot nieuwe vragen en dus tot de noodzaak van verder onderzoek. Een kwalitatieve vervolgstudie ligt voor de hand. Aan de hand van interviews, observaties en/of focusgroepen met verschillende ambtenaren zouden de resultaten van dit onderzoek verder bevraagd en onderzocht kunnen worden. De voorgaande veelal kwantitatieve analyse laat veel zien, maar een kwalitatief vervolg kan nog meer naar boven halen – juist omdat het hier een variabel concept betreft en omdat achterliggende oorzaken en motieven alleen op die manier goed kunnen worden ingeschat.





# 6. Literatuurlijst

## Literatuurlijst

Aucoin, P. (2012). New Political Governance in Westminster Systems: Impartial Public Administration and Management Performance at Risk. *Governance*, 25(2), 177–199.

Barber, H. F. (1992). Developing Strategic Leadership: The US Army War College Experience. *Journal of Management Development*, 11(6), 4–12.

Beck Jørgensen, T., & Bozeman, B. (2007). Public Values An Inventory. *Administration and Society*, 39(3), 354–381.

Bekker, R. (2011). Over Heckrunderen, politici en ambtenaren. *Bestuurskunde*, 1, 62–71.

Binnema, H., Geuijen, K., & Noordegraaf, M. (2014). Verbindend vakmanschap. De uitdaging van tegelijk loslaten en samenbrengen. In *Bundel Publieke Waarden & Verbindend Vakmanschap* (pp. 39–67). USBO/KING/PLUK/IKPOB.

Bovens, M. A. P. (2000). *De vierde macht revisited. Over ambtelijke macht en publieke verantwoording*.

Bovens, M. A. P., Pikker, G., & Harreman, A. (2004). *Op elkaar aangewezen. Een verkenning van kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheden van topambtenaren. Eindrapportage*. Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap.

*Brief regering; Verankering ambtelijke kernwaarden—Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2016*. (2015, December 3). <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vjzjov1a5nnt>

Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society. Economy, Society and Culture*. Blackwell Publishers.

Dorp, E.-J. van. (2022). *Senior Civil Servants' Craftwork* [Utrecht University]. <https://doi.org/10.33540/1546>

Dorp, E.-J. van, Harten, J., Noordegraaf, M., & Frequin, M. (2022). Inleiding op het themanummer 'Professionalisering van ambtelijke managers. Perspectieven op vaardigheden, vakmanschap en leiderschap.' *Bestuurskunde*, 31(2), 3–12. <https://doi.org/10.5553/Bk/092733872022031002001>



Eijk, C. van, & Cuppen, E. (2022). Coproduceren in een complex belangenspeelveld: *Bestuurskunde*, 31(3), 3–15. <https://doi.org/10.5553/Bk/092733872022031003001>

Heath, J. (2020). *The Machinery of Government: Public Administration and the Liberal State*. Oxford University Press.

Hendriks, F., & Bovens, M. A. P. (2008). Pacificatatie en polarisatie. Kentering en continuïteit in politiek en bestuur in Nederland Post 2002. *Bestuurskunde*, 3, 56–63.

Hirschman, A. O. (1972). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.

Huberts, L. (2005). *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving: Wie de schoen past...* Amsterdam: Vrije Universiteit.

*In het Hart van de Publieke Zaak*. (2025).

Jansen, T. (2023). Inleiding op het themanummer 'Ambtelijk vakmanschap na de toeslagenaffaire.' *Bestuurskunde*, 32(1), 3–11. <https://doi.org/10.5553/Bk/092733872023032001001>

Jansen, T., Janssen, L., & Kwakkelstein, T. (2014). De ambtenaar als professional? *Bestuurskunde*, 4, 3–4.

Jansen, T., Wilmlink, H., van Nunen, G., van der Meulen, C., Bokhorst, M., & van Leeuwen, M. (Eds.). (2022). *Het recht op ambtelijk vakmanschap*. Stichting Beroepseer & A+O FondsRijk.

Jorna, F., & Wagenaar, P. (2007). The iron cage strengthened? Discretion and digital discipline. *Public Administration*, 85(1), 189–214.

Kerkhoff, T. (2016). Public Value Dynamics. In A. Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (pp. 1–9). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5\\_2405-1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_2405-1)



Kerkhoff, T. (2020). I-woord moet niet te snel vallen. Over ambtelijke integriteit. In A.-W. Heringa & J. Schinkelshoek (Eds.), *Een beetje integer bestaat niet. Integriteit binnen het openbaar bestuur* (pp. 63–78). Boom juridisch.

Kerkhoff, T. (2024). Ambtelijk vakmanschap in de Nederlandse Bestuurskunde. Een historisch perspectief. In J. C. N. Raadschelders, G. S. A. Dijkstra, & C. F. Van den Berg (Eds.), *Liber Amicorum Frits van der Meer*. CAOP.

Kerkhoff, T., & Moschopoulos, D. (Eds.). (2023). *The Education and Training of Public Servants: Systems and Practices from the Nineteenth Century to the Present*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-37645-0>

Kerkhoff, T., & van der Meer, F. (2023). The Netherlands. In T. Kerkhoff & D. Moschopoulos (Eds.), *The Education and Training of Public Servants: Systems and Practices from the Nineteenth Century to the Present* (pp. 255–284). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-37645-0\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-031-37645-0_11)

Kleistra, Y. (2022). Bestuurskunde in de Lage Landen: Een empirische analyse van tijdschrift en vakgebied (1992–2021). *Bestuurskunde*, 31(3), 55–78. <https://doi.org/10.5553/Bk/092733872022031003005>

Klievink, B., & Meijer, A. (2023). Governance van digitalisering: Van bestuurskundig nichethema naar kernthema. In T. Overmans, M. Honingh, & M. Noordegraaf (Eds.), *Maatchappelijke bestuurskunde* (pp. 269–282). Boom Bestuurskunde. <https://hdl.handle.net/1887/3633937>

Kwakkelstein, T., Dam, A. van, & Ravenzwaaij, A. van (Eds.). (2012). *Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat: Nieuwe kansen voor overheid en samenleving*. Boom | Lemma.

Kwakkelstein, T., & Jansen, T. (2014). Leiderschap is wat je teweegbrengt bij anderen. *Bestuurskunde*, 4, 45–53.

Maesschalck, J. (2019). When integrity and integrity management are taken too seriously: On integritism and the integrity industry. In G. De Graaf (Ed.), *It is all about integrity, stupid: Studies on, about or inspired by the work of Leo Huberts* (pp. 67–76). Eleven International Publishing.

Meer, F. van der. (2018). *De zorg voor de kwaliteit van de publieke dienst. Verweesd tussen politiek en bestuur?* <https://hdl.handle.net/1887/69053>

Meijer, A., & Van Berlo, D. (2014). *De Nieuwe Overheid*. Boom | Lemma.

Mulders, M., Ter Horst, K., Popma, M., & Geerdink, Y. (2014). Leren werken aan Publieke Waarden. Een oriëntatie. In *Bundel Publieke Waarden & Verbindend Vakmanschap* (pp. 6–38). USBO/KING/PLUK/IKPOB.

Nieuwenkamp, R. (2013). *Schaduwpolitici, bontkragen en blokkendozen*. CAOP.

Noordegraaf, M. (2010). 'Strijd om professionaliteit.' *Bestuurskunde*, 1, 80–87.

Noordegraaf, M., Bos, A., & Mulders, M. (2011). *Verbindingen verbeteren. Bestuurlijke trends, opleidingsontwikkelingen en professionalisering van het openbaar bestuur*. Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USB0), Universiteit Utrecht.

Peters, B. G., Pierre, J., Yesilkagit, K., Bauer, M. W., & Becker, S. (Eds.). (2021). Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies. In *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies* (pp. iii–iii). Cambridge University Press.



Plasterk, R. (2016). *Ontwikkelingen ambtelijk vakmanschap en kernwaarden*. Ministerie Binnenlands Zaken en Koninkrijksrelaties.

Poelje, G. van. (1957). *De ambtenaar als ambtenaar. Zijn verantwoordelijkheid en zijn vorming*. Samson.

Popma, M., Nieuwerth, B., Mellink, L., & Geerdink, Y. (2015). *Eindrapportage De Praktijk; Leren werken aan Publieke Waarden*. IKPOB/PLUK/NSOB.

Rosanvallon, P. (2011). *Democratic Legitimacy. Impartiality, reflexivity, proximity*. Princeton University Press.

Sager, F., & Overeem, P. (Eds.). (2015). *The European Public Servant. A Shared Administrative Identity?* ECPR Press.

Schnabel, P. (2000). Een sociale en culturele verkenning voor de langere termijn. In P. Schnabel & F. J. H. Don (Eds.), *Trends, dilemma's en beleid. Essays over ontwikkelingen op langere termijn* (pp. 11–28). CPB en SCP.

't Hart, P. (2014). *Ambtelijk vakmanschap 3.0. Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*. NSOB.

Thompson, D. F. (1985). The Possibility of Administrative Ethics. *Public Administration Review*, 45(5), 555–561.

Van Berlo, D. (2011). *Civil Servant 2.0. New ideas and practical tips for working in government 2.0*. Programma ambtenaar 2.0.

Van den Berg, C. (2010). *Transforming for Europe: The reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance*. Leiden University Press.

Van Der Meer, F. (2012). *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren: De consequenties van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst gezien vanuit historisch en internationaal vergelijkend perspectief. Inaugurale rede Universiteit Leiden*. Universiteit Leiden.

Van Der Meer, F., & Dijkstra, G. (2021). The latitude for loyal contradiction and public leadership: A conceptual and comparative approach. *International Journal of Public Leadership*, 17(4), 301–312. <https://doi.org/10.1108/IJPL-12-2020-0113>

Van der Wal, Z. (2017). *The 21st century public manager: Challenges, people and strategies*. Palgrave Macmillan.

Van der Wal, Z. (2018). *Integriteit 2025*. CAOP.

Van der Wal, Z. (2023). *Ambtelijke helden gezocht. Hoe een nieuwe generatie publieke eiders onze overheid weer uit het slop gaat trekken*. Boom Bestuurskunde.

# Bijlage 1: Vragenlijst Ambtelijk Vakmanschap Rijksoverheid

## Vragenlijst Ambtelijk Vakmanschap Rijksoverheid

Wij nodigen u van harte uit deel te nemen aan dit onderzoek over ambtelijk vakmanschap. Het invullen van de vragenlijst neemt 10-15 minuten in beslag. Hoe hoger de respons, des te representatiever de uitkomsten van dit onderzoek. Uw deelname is daarom van belang en betekenis.

Ambtelijk Vakmanschap gaat over ons werk en hoe we dat doen. Belangrijk en veelzijdig werk ten dienste van de samenleving. Er kunnen grote verschillen bestaan tussen de manier waarop ambtelijk vakmanschap wordt ervaren en ingevuld. Welke ambtelijke waarden en competenties een rol spelen in ons ambtelijk vakmanschap verschillen per situatie, functie, context en persoon.


Wij zijn dus benieuwd hoe u als ambtenaar zelf over uw ambtelijk vakmanschap denkt. Daarnaast speelt de vraag wat uw organisatie kan en zou moeten doen om u in staat te stellen ambtelijk vakmanschap beter te ontplooiën en ten toon te spreiden. Ook zijn wij benieuwd naar uw visie op de manier waarop grote maatschappelijke trends – zoals bijvoorbeeld digitalisering en diversiteit – en ontwikkelingen binnen uw organisatie – zoals toenemende werkdruk – uw ambtelijk vakmanschap beïnvloeden.

Resultaten worden volledig geanonimiseerd geregistreerd en geanalyseerd. In de uiteindelijke analyse kijken we onder andere naar de verschillen tussen uitvoering, beleid en toezicht, en tussen medewerkers en leidinggevendenden.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het CAOP werken in dit project samen vanuit een gezamenlijke kennisbehoefte, gedreven door hun passie voor de publieke zaak en het mooie werk dat ambtenaren iedere dag weer doen.

## Thema 1: Achtergrond

Dit onderdeel bevat vragen over enkele persoonlijke achtergrondkenmerken. Deze kenmerken stellen ons in staat om de uitslagen van de enquête nader te duiden.

1. Welke salarisschaal heeft u?  
*We bedoelen hiermee de betaalschaal ofwel de salarisschaal waarin u uitbetaald wordt en niet de formatieve schaal.*  
(Ik wil hier geen antwoord op geven / zeg ik liever niet)
  
  2. Heeft u een leidinggevende functie?  
 Nee  Ja  
 Ik wil hier geen antwoord op geven / zeg ik liever niet
  
  3. Binnen welk domein vindt u uw eigen organisatie het best passen?  
Indien u geen domein passend vindt voor uw organisatie, kies dan Anders.  
 Beleid  Inspectie  Uitvoering  
 Bedrijfsvoering  
 Anders  
 Ik wil hier geen antwoord op geven / zeg ik liever niet
- 
4. Hoe oud bent u?  
(Ik wil hier geen antwoord op geven / zeg ik liever niet)
  
  5. Hoeveel jaar bent u werkzaam bij de Rijksoverheid?  
(Ik wil hier geen antwoord op geven / zeg ik liever niet)
  
  6. Bij welk Rijksonderdeel bent u werkzaam binnen de Rijksdienst of onder welke Rijksonderdeel valt uw organisatie?  
 Algemene zaken  Belastingdienst  
 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  Buitenlandse Zaken  
 Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)  Economische Zaken en Klimaat  
 Financiën (exclusief Belastingdienst)  Justitie en Veiligheid (exclusief DJI)  Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit  Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
 Infrastructuur en Waterstaat (exclusief Rijkswaterstaat)  
 Rijkswaterstaat  
 Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
 Volksgezondheid, Welzijn en Sport  
 Ik wil hier geen antwoord op geven / zeg ik liever niet

## Thema 2: Ambtelijk vakmanschap algemeen

Dit onderdeel gaat over uw opvattingen over ambtelijk vakmanschap.

7. Wat betekent 'ambtelijk vakmanschap' voor u? Omschrijf dit eens in 1 zin.  
(Open vraag)
  
8. In het volgende onderdeel wordt uw mening gevraagd over een aantal stellingen. U kunt aangeven of u het er: (zeer) mee (on)eens bent, geen mening heeft of er neutraal in staat.
  - Discussies over ambtelijk vakmanschap gaan ook over mijn werk
  - Ambtelijk vakmanschap is alleen iets voor leidinggevenden
  - Ambtelijk vakmanschap is in de afgelopen 20 jaar nauwelijks veranderd
  - Ambtelijk vakmanschap zou voor iedereen hetzelfde moeten zijn  
(dat wil zeggen: ambtelijk vakmanschap bestaat uit specifieke kerncompetenties en -waarden die altijd en overal gelden)



### Thema 3: Vaardigheden, competenties en waarden behorend bij uw ambtelijk vakmanschap

Er kunnen grote verschillen bestaan tussen de manier waarop ambtelijk vakmanschap wordt ervaren en ingevuld. Welke ambtelijke waarden en competenties een rol spelen in ons ambtelijk vakmanschap verschillen per situatie, functie, context en persoon. De volgende onderdelen gaan daarom over uw opvattingen over welke specifieke vaardigheden, competenties en waarden volgens u van belang zijn voor uw ambtelijk vakmanschap.

9. De volgende **vaardigheid of competentie** vind ik een belangrijk onderdeel van mijn ambtelijk vakmanschap. U kunt aangeven of u het er: (zeer) mee (on)eens bent, geen mening heeft of er neutraal in staat.

- Politiek-bestuurlijke gevoeligheid
- Maatschappelijke gevoeligheid
- Organisatiegevoeligheid
- Samenwerken in netwerken
- Verbinding zoeken met burgers
- Verbinding zoeken met collega's
- Onderhandelen
- Diplomatiek te werk gaan
- Analytisch en kritisch denken
- Oog hebben voor uitvoerbaarheid
- Tegenspraak geven



10. De volgende **ambtelijke waarde** vind ik een belangrijk onderdeel van mijn ambtelijk vakmanschap. Ambtelijke waarden kunnen worden omschreven als principes, richtsnoeren, idealen of motieven die volgens u leidend moeten zijn in het uitoefenen van uw werk als ambtenaar. U kunt aangeven of u het er: (zeer) mee (on)eens bent, geen mening heeft of er neutraal in staat.

- Open
- Inclusief  Integer  Samenwerken  Mensgericht  Behoorlijk
- Toegankelijk  Dienstverlenend  Rechtmatig  Rechtvaardig
- Doelgericht (effectief)  Doelmatig (efficiënt)  Aanspreekbaar
- Navolgbaar  Transparant  Vakkundig  Kritisch  Verbeteringsgericht
- Anders, namelijk

#### Thema 4: Relatie bredere maatschappelijke omgeving en ambtelijk vakmanschap

Dit onderdeel gaat over uw opvattingen over hoe maatschappelijke en organisatie ontwikkelingen van invloed zijn op uw ambtelijk vakmanschap. Welke ontwikkelingen stellen uw ambtelijk vakmanschap op de proef, dat wil zeggen: in hoeverre zorgen deze ontwikkelingen ervoor dat u uw ambtelijk vakmanschap anders moet invullen dan u zou willen om uw werk goed te doen?

11. De volgende **maatschappelijke ontwikkeling** stelt mijn ambtelijk vakmanschap op de proef. U kunt aangeven of u het er: (zeer) mee (on)eens bent, geen mening heeft of er neutraal in staat.
- Technologische vernieuwing
  - Maatschappelijke tegenstellingen en spanningen o Politieke verdeeldheid
  - De wens van het bedrijfsleven om deel te nemen aan beleid en uitvoering
  - De wens van burgers om deel te nemen aan beleid en uitvoering
  - De wens van georganiseerde belangengroepen om deel te nemen aan beleid en uitvoering
  - Afnemend vertrouwen van burgers in de overheid o Bezuinigingen op overheidsuitgaven
  - Maatschappelijke discussie over diversiteit en inclusie
12. De volgende **organisatie ontwikkeling** stelt mijn ambtelijk vakmanschap op de proef. U kunt aangeven of u het er: (zeer) mee (on)eens bent, geen mening heeft of er neutraal in staat.
- Gebruik van algoritmen en big data o Automatisering van processen en dienstverlening
  - Meer doen met minder middelen
  - Toenemende werkdruk
  - Tegemoetkomen aan politieke wensen en vragen
  - Samenwerken met collega's van verschillende leeftijden
  - Samenwerken met collega's met een andere sekse
  - Samenwerken met collega's met een andere culturele achtergrond
  - Samenwerken met collega's met een andere sociaaleconomische achtergrond

## Thema 5: Personeelsbeleid, Training & Ontwikkeling en Leiderschap

Dit onderdeel gaat over uw opvattingen over hoe personeelsbeleid, aandacht voor training en ontwikkeling en leiderschap zich verhouden tot uw ambtelijk vakmanschap. U kunt aangeven of u het er: (zeer) mee (on)eens bent, geen mening heeft of er neutraal in staat.

13. In mijn organisatie(onderdeel):

- Word ik gestimuleerd (door middel van voldoende tijd en middelen) om mijn ambtelijk vakmanschap te ontwikkelen en te verbeteren
- Wordt het laten zien van mijn ambtelijk vakmanschap gewaardeerd
- Stelt mijn directe leidinggevende mij in staat om mijn ambtelijk vakmanschap te ontwikkelen en te verbeteren
- Spreek ik regelmatig met mijn leidinggevende over de inhoud en ontwikkeling van mijn ambtelijk vakmanschap
- Open vragen:
- Wat is er volgens u nodig om uw ambtelijk vakmanschap verder te ontwikkelen?
- Wat heeft u daarin nodig van uw werkgever?



## Thema 6: Loyale tegenspraak en omgaan met morele dilemma's

Dit onderdeel gaat over uw opvattingen over morele dilemma's in uw werk en de noodzaak en mogelijkheden om tegenspraak te geven. Dit kan zijn omdat u het niet eens bent met gevoerd beleid, of omdat u twijfelt aan de uitvoerbaarheid van het beleid, of omdat u denkt dat het beleid negatieve gevolgen heeft voor burgers of voor uw organisatie of werkwijze. U kunt aangeven of u het er: (zeer) mee (on)eens bent, geen mening heeft of er neutraal in staat.

14. In mijn organisatie (onderdeel):

- Ervaar ik regelmatig dilemma's in de uitoefening van mijn werkzaamheden
  - Heb ik vaak de behoefte om aan te geven dat ik het niet eens ben met genomen beslissingen en aangekondigd beleid
- Voel ik de ruimte en veiligheid om tegenspraak te geven  Luistert mijn leidinggevende oprecht naar mijn tegenspraak  Is mijn leidinggevende in staat om een oplossing te vinden als ik tegenspraak geef  Vindt mijn leidinggevende het lastig als ik tegensprek  Kan het negatieve gevolgen hebben als je veel tegensprekt  Bereikt tegenspraak eenvoudig de top van de organisatie  Worden richting de politiek zaken mooier voorgesteld dan zij echt zijn  Ga ik in geval van een moreel dilemma als eerste naar:
  - een collega  uw leidinggevende  de vertrouwenspersoon  een Human Resources adviseur  een integriteitscoördinator
  - anders, namelijk...

Bedankt voor uw deelname aan dit onderzoek. U kunt nu het scherm sluiten.

### Toelichting op Thema 3

Bij elk van de waarden en vaardigheden/competenties wordt een toelichting/uitleg toegevoegd, zodat respondenten een duidelijk beeld krijgen van wat er met de waarde bedoeld wordt. Door met de muis over het begrip te scrollen, kunnen respondenten deze uitleg zien ('mouse over'). Hieronder staat de toelichting uitgeschreven:

Bij vraag 10:

Vaardigheid / competentie	Toelichting
Politiek-bestuurlijke gevoeligheid	Gevoel hebben voor de politieke en ambtelijke verhoudingen, belangen en posities. Hier rekening mee houden in je werk.
Maatschappelijke gevoeligheid	Gevoel hebben voor wat er leeft in de maatschappij. Hier rekening mee houden in je werk.
Organisatiegevoeligheid	Gevoel hebben voor wat er leeft binnen jouw organisatie, hoe de verhoudingen zijn en hoe de organisatie in elkaar zit. Hier rekening mee houden in je werk.
Samenwerken in netwerken	Het samenwerken met verschillende partijen binnen en buiten de overheid. Dus ook met private bedrijven en maatschappelijk middenveld.
Verbinding zoeken met burgers	Zelf bijdragen aan contact en uitwisseling tussen overheid en burgers en te weten komen wat er wederzijds speelt. Daarbij de gevarieerde en soms tegenstrijdige wensen duidelijkheid geven over wat de overheid doet, wil en kan. en bijdragen van burgers kunnen inbrengen in je werk. Andersom ook burgers
Verbinding zoeken met collega's	Zelf bijdragen aan contact en uitwisseling tussen collega's op de werkvloer, zodat collega's van elkaar weten wat er speelt.
Onderhandelen	Een proces waarin van elkaar afhankelijke partijen die zowel verschillende als gemeenschappelijke belangen hebben, met elkaar willen werken aan een gezamenlijk resultaat.



Diplomatiek te werk gaan	Inspelen op gedachten, gevoelens en standpunten of situaties van anderen, waardoor je irritaties voorkomt of wegneemt en je doelen makkelijker bereikt.
Analytisch en kritisch denken	Probleemoplossend kunnen nadenken door een probleem of vraagstuk vanuit verschillende invalshoeken te bekijken, hoofd en bijzaken te scheiden en dingen niet zomaar als vanzelfsprekend aan te nemen.
Oog hebben voor uitvoerbaarheid	Aandacht hebben voor de mogelijkheden om politieke plannen om te zetten in praktisch uitvoerbaar beleid (gelet op wat er juridisch, organisatorisch en financieel wel en niet kan).
Tegenspraak geven	Binnen de eigen organisatie als ambtenaar signalen afgeven dat zaken niet goed gaan om zo negatieve gevolgen voor burgers of de organisatie of werkwijze te voorkomen.

Bij vraag 11:

Waarde	Toelichting
Open	Gevoel hebben voor de politieke en ambtelijke verhoudingen, belangen en posities. Hier rekening mee houden in je werk.
	Zowel openhartig zijn vanuit jezelf als open staan voor de ander, nieuwsgierig zijn. Het werkt dus twee kanten op. Eerlijk zijn naar elkaar, niets voor de ander verbergen en het ook zeggen als je iets niet weet.
Inclusief	Een situatie waarin iedereen met zijn unieke eigenschappen belangrijk is, mee telt en mee doet.
Integer	Het juiste doen, volgens de geldende normen en waarden. Dit houdt meer in dan alleen de regels volgen.
Samenwerken	De dingen niet alléén doen, maar met elkaar, als team. De mensen betrekken die nodig zijn om ons werk goed te kunnen doen. Daarbij is ieders inbreng van betekenis om samen tot een beter resultaat te komen.

Mensgericht	Mensen belangrijker vinden dan regels. Snappen dat achter elke vraag of opgave in je werk een mens van vlees en bloed zit, die geholpen wil worden.
Behoorlijk	Mensen goed behandelen, dat wil zeggen netjes, met respect en gelijkwaardig. Zoals het hoort.
Toegankelijk	Bereikbaar, begrijpelijk en aanspreekbaar zijn voor mensen. Ervoor zorgen dat mensen bij de overheid terecht kunnen. En dat de overheid een menselijk gezicht toont.
Dienstverlenend	Je dienstbaar opstellen en verantwoordelijkheid nemen. Mensen niet zonder hulp wegsturen.
Rechtmatig	Handelen volgens de geldende wetten en regels en binnen de bevoegdheid die je hebt (of die we als organisatie hebben). Dat wil zeggen dat je beslissingen neemt die je mag nemen binnen de beslissruimte die je daarvoor hebt.
Rechtvaardig	Juist en eerlijk handelen afhankelijk van de situatie. Niet blindelings de regels volgen, maar ook kijken of wat je doet te rechtvaardigen is en tot een acceptabele uitkomst leidt.
Doelgericht (effectief)	Weten waarom we iets doen, waar we naartoe werken en hoe we dat kunnen bereiken.
Doelmatig (efficiënt)	Onze tijd en middelen goed besteden. Verspilling tegengaan.
Aanspreekbaar	Verantwoordelijkheid nemen voor je werk en de voortgang ervan verzekeren. Ervoor zorgen dat anderen bij jou terecht kunnen en op jou kunnen bouwen.
Navolgbaar	Zorgen dat je werk en werkwijze te achterhalen is. Kunnen laten zien hoe iets is gelopen, door stapsgewijs je werk goed te archiveren. Op die manier in staat zijn om je werk naar anderen toe te verantwoorden.
Transparant	Bereid zijn inzicht te geven in je werk en uitleg daarover te geven. Door anderen zicht geven op wat je doet, hoe je dat doet en vooral ook waarom je dat doet.



Vakkundig	In staat zijn om je werk goed te kunnen doen. Daarvoor de juiste eigenschappen in huis hebben. Met gezag en overtuigingskracht tewerk kunnen gaan.
Kritisch	Scherp en alert zijn in je werk, jouw eigen professionele oordeel vellen en daarnaar handelen. Het laten weten als je ziet dat dingen niet goed gaan (tegenspraak geven).
Verbeteringsgericht	Een lerende houding hebben. Fouten durven toegeven, open staan voor kritiek, regelmatig terugkijken hoe dingen zijn gegaan en wat er naar de toekomst beter kan.







# Colofon

ISBN 978-90-75256-17-8

Coördinatie: **Loes Hodemaekers** (CAOP)

Vormgeving: **Paul Pleijs** (CAOP)

Fotografie: **Getty Images** (via iStockphoto)

© 2024 CAOP

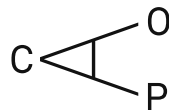




Universiteit  
Leiden



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties



Publicatiereeks Overheid & Arbeid, 2024

Nummer 59



9 789075 256178 >