



Ethiek & werkgeluk bij overheid en bedrijven

*Een onderzoek naar morele dilemma's bij werknemers
van (semi)overheid en bedrijfsleven*

I&O Research, mei 2023

Colofon

Uitgave

I&O Research
Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam

Rapportnummer

2023/108

Datum

Mei 2023

Opdrachtgever

I&O Research

Auteurs

Charlotte van Miltenburg
Peter Kanne

Copyright

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron (I&O Research) duidelijk wordt vermeld.



Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies	4
1 Inleiding	7
1.1 Achtergrond en doelstelling	7
1.2 Onderzoeksverantwoording	8
2 Werkgeluk	11
2.1 Geluk en werkgeluk	12
2.2 Werkgeluk op aspecten	16
2.3 Blij om voor de overheid te werken	17
3 Morele vragen	18
3.1 Wat zijn morele vragen?	18
3.2 Bijna helft ambtenaren had morele vraag	19
3.3 Meer morele vragen bij semioverheid dan bij overheid	19
3.4 Ook morele vragen in het bedrijfsleven	21
3.5 Waar loopt men tegenaan?	21
3.6 Relatie direct contact en morele vragen	30
3.7 Relatie met aantal dienstjaren	31
3.8 Zowel leidinggevenden als uitvoerenden hebben morele vragen	32
3.9 Morele vragen hebben vooral invloed op werkgeluk	33
3.10 Bespreken en opvolging	34
3.11 Waarom niet bespreken?	39
3.12 Belemmeringen om het te bespreken	40
4 Andere vragen m.b.t. ethiek & waarden	42
4.1 Plaats van ethiek in het werk	42
4.2 Collega-ambtenaren 'hebben respect en zijn integer'	43
4.3 Waarden	44
5 De plaats van de burger	46
5.1 Ambtenaar wil vooral de samenleving dienen	46
6 Het programma Dialoog & Ethiek	47
6.1 Programma nog niet erg bekend onder overheidsambtenaren	47
6.2 Merendeel vindt het programma nuttig	48
A Tabellen	49



Samenvatting en conclusies

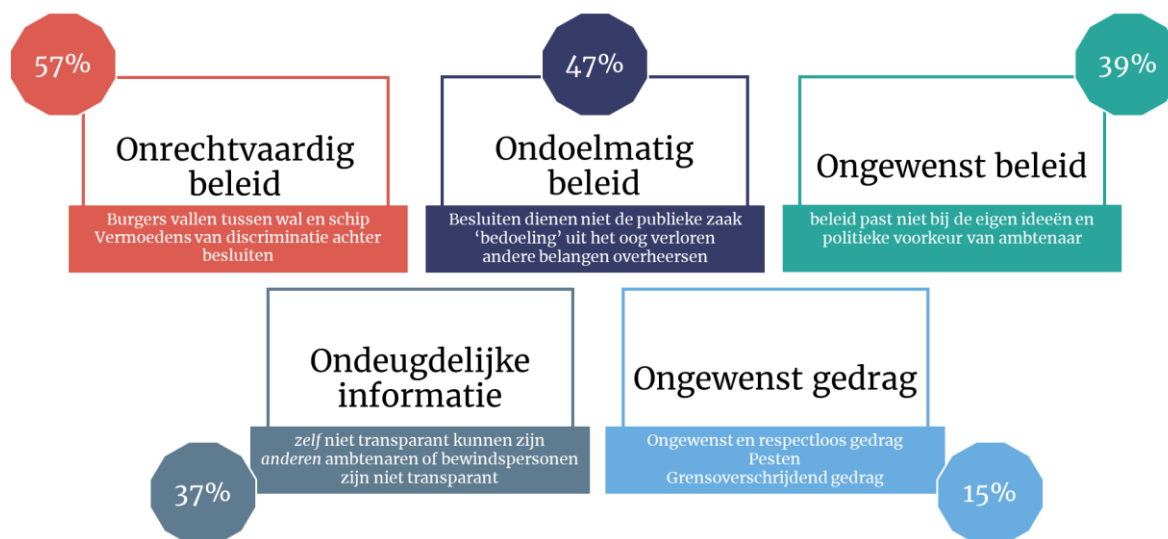
Overall beeld

In opdracht van het programma “Dialogoog en Ethiek” voerden we in februari 2022 het onderzoek ‘Morele vragen bij rijksambtenaren’ uit. In april 2023 herhaalden we dit onderzoek op eigen initiatief – nu niet alleen voor het Rijk, maar ook voor de andere overheidslagen, voor de semioverheid en voor het bedrijfsleven.

We zien dat iets minder dan de helft (47%) van alle ambtenaren de afgelopen 12 maanden wel eens tegen een moreel dilemma aanliep. De verschillen naar sector (binnen en buiten de overheid) zijn niet groot.

In 2022 bleek – op basis van diepte-interviews – dat morele vragen zich aandienen op vele manieren, die we clusterden in vijf categorieën. De vijf O’s. Dit jaar hebben we dat preciezer gekwantificeerd en zien we dat ambtenaren aanlopen tegen deze ethische obstakels:

Aanleidingen voor morele vragen (47% had morele vraag)



Niet alleen bij de overheid treffen we dit soort morele issues aan, ook bij de semioverheid en in het bedrijfsleven.

Of het ambtenaren lukt deze morele dilemma's bespreekbaar te maken en, daarna, of er iets mee gebeurt, hangt af van de keuzes die betrokkenen maken tijdens een aantal 'momenten van de waarheid'.

In negen van de tien gevallen kiest de ambtenaar ervoor het iemand voor te leggen, meestal een naaste collega, ook wel de leidinggevende of iemand buiten de werkomgeving (vaak de partner). Collega's worden in vertrouwen genomen om het hart te luchten, om te sparren of om ervaringen van gelijkgestemden op te halen; de leidinggevende komt in beeld wanneer een ambtenaar ook een verandering wil bewerkstelligen. Hierover is de ambtenaar overwegend tevreden.

Daarna blijkt het lastig om het gaande te houden. Een vervolg blijft vaak uit of is onbevredigend. Het leidt tot berusting, of erger: frustratie en afhaakgedrag. Slechts 27 procent is tevreden met het vervolg. 36 procent is dat niet of zegt dat er geen vervolg (of terugkoppeling) was. Vooral bij uitvoeringsorganisaties (46%) en ministeries (44%) ligt dit aandeel van ontevredenheid hoog.



Werkgeluk onder ambtenaren het grootst en gestegen

- Het werkgeluk van ambtenaren is groot en sinds 2016 gestegen (dat van werknemers in het bedrijfsleven is iets gedaald en ligt nu iets lager).
- Het minst gelukkig zijn mensen die geen betaald werk hebben (arbeidsongeschikt, werkloos). Hoe hoger het inkomen, hoe gelukkiger.
- Op alle aspecten van werk is de ambtenaar nu overwegend positief en positiever dan zeven jaar geleden. Maar liefst 95 procent oordeelt positief op het belangrijke aspect 'De mate waarin ik mijn werkzaamheden zelfstandig en met eigen verantwoordelijkheid kan uitvoeren'. Ook andere aspecten waarvan we weten dat ze sterk bijdragen aan het algehele werkgeluk – plezier, zingeving, kan me ontwikkelen, inspiratie – worden zeer goed en beter dan in 2016 beoordeeld.
- Het aspect dat in 2016 nog door even veel mensen positief als negatief beoordeeld werd – 'Het organisatiebeleid (cultuur, normen, waarden, de manier waarop doelen worden gesteld)' – wordt nu door 70 procent positief en 15 procent negatief gewaardeerd. Het blijft wel het laagst gewaardeerde aspect.
- In vergelijking met werken bij het bedrijfsleven (waar we enkele dalingen zien), doet het werk als ambtenaar het beter op de aspecten bijdrage aan de samenleving, zingeving en inspiratie.
- Het bedrijfsleven scoort iets beter op het aspect bijdrage aan de economie.

Tevredenheid met ruimte voor ethiek in het werk, minder met transparantie

- Ambtenaren oordelen vrij positief over de plek van ethiek binnen de organisatie. Driekwart (76%) stelt dat er binnen de organisatie waarde wordt gehecht aan ethiek en bijna twee derde zegt dat morele aspecten ook worden meegenomen in de besluitvorming.
- Iets minder positief is men over de transparantie: bijna de helft (47%) stelt dat men binnen de organisatie transparant is over afwegingen en beslissingen, 30 procent oordeelt neutraal (niet eens, ook niet oneens) en 20 procent kan dat niet onderschrijven.

Bijna helft ambtenaren had de afgelopen 12 maanden morele dilemma's

- Bijna de helft van de ambtenaren had de afgelopen (wel eens) een morele vraag. De verschillen tussen overheid, semioverheid en bedrijfsleven zijn niet groot.
- Men loopt het meest aan tegen Onrechtvaardig beleid (57% van degenen met morele vragen) en ondoelmatig beleid (47%). Daarna heeft men morele problemen met beleid dat niet overeenkomt met de eigen (politieke) overtuigingen (ongewenst beleid: 39%) en situaties waarbij sprake is van ondeugdelijke informatie (anderen waren niet transparant genoeg, ik zelf kon niet zo transparant zijn als ik wilde; samen 37%). Ongewenst gedrag jegens ambtenaren (kwetsend gedrag, discriminatie, seksueel grensoverschrijdend gedrag; samen 15%) komt relatief minder vaak voor. Maar als het voorkomt heeft het veel impact.

Ruimte om erover te spreken; ontevredenheid over vervolg

- Negen op tien spraken erover met collega's of leidinggevenden.
- Degenen die dat deden zijn daar tevreden over, maar veel minder over hoe het dilemma werd teruggekoppeld en afgehandeld.
- Eigenlijk ervaren ambtenaren overwegend de vrijheid om hier over te praten binnen de organisatie. De belangrijkste belemmering is de idee dat het geen zin heeft morele vragen aan te kaarten, omdat er toch niets mee wordt gedaan. Eén op vijf (21%) ambtenaren zegt dat dit 'altijd' of 'vaker wel dan niet' het geval is, nog eens 22 procent zegt 'even vaak wel als niet'.



Bij uitvoeringsorganisaties, rijksoverheid en gemeenten ligt dit aandeel hoger dan bij zorg of onderwijs.

- Andere belemmeringen (ik voel me niet vrij genoeg, het kan m'n positie schaden, leidinggevenden of collega's reageren afhoudend of geïrriteerd) worden minder vaak als zodanig ervaren. Toch, als we de aandelen anders dan 'vrijwel nooit' bij elkaar optellen (het komt minimaal *wel eens* voor), kunnen we vaststellen dat 70 procent van de ambtenaren zich soms *niet vrij genoeg voelt om een dilemma ter sprake te brengen*, 62 procent *wel eens* meemaakt dat *collega's afhoudend of geïrriteerd reageren als ze een dilemma ter sprake brengen* en 56 procent *wel eens* ervaart dat de *leidinggevende afhoudend of geïrriteerd reageert* als ze dat doen.

Waarden: professionaliteit, verantwoording en rechtmatigheid op 1, 2 en 3

- Als we ambtenaren dertien waarden uit de 'Nederlandse code voor goed openbaar bestuur'¹, voorleggen blijkt dat de praktijk niet naadloos overeenkomt met de ideale wereld. Men vindt dat integriteit, professionaliteit en vertrouwen het belangrijkste zou moeten zijn in het werk.
- In de praktijk komt *professionaliteit* op een eerste plaats, maar daarna volgen *verantwoording* en *rechtmatigheid*. Integriteit en vertrouwen komen op een vierde en vijfde plaats.

Ambtenaar wil vooral de samenleving dienen, niet de bestuurder

- Als overheidsambtenaren deze zin moeten invullen: 'Het is mijn verantwoordelijkheid als ambtenaar om... te dienen?' zegt het merendeel vooral de samenleving te willen dienen (78%). Een op zes legt de focus bij de burger en slechts 4 procent zegt vooral de bestuurder te willen dienen.
- Bij het Rijk en de provincie (indicatief) ligt dat zelfs dicht bij de negentig procent, bij gemeenten en waterschappen legt me de focus iets vaker bij de burger.

Programma 'Dialoog en Ethiek' nog niet erg bekend, wel nuttig

- Van de Rijksambtenaren heeft 31 procent wel eens van gehoord van het programma Dialoog en Ethiek en is 2 procent ermee in aanraking geweest, wat goed overeenkomt met de inschatting van programmadirecteur Pool zelf, hij zegt ondertussen zo'n '3000 ambtenaren in sessies te hebben ontmoet en mee te hebben gewerkt.'
- Onder andere overheden is de bekendheid en het bereik van het programma beduidend lager.
- Van degenen die er zelf mee in aanraking kwamen vindt iedereen het (zeer of tamelijk) nuttig. Van degenen die het (ongeveer) kennen vindt een meerderheid het nuttig en een substantieel deel (23% en 15%) vindt het niet zo nuttig. Bijna niemand noemt het programma 'niet nuttig/verkeerd'.

¹ [Gedragscode openbaar bestuur](#) te vinden op [openbaarbestuur.nl](#) Van de in totaal 16 omschreven waarden (zinnen) legden we er 13 voor middels één woord.



1 Inleiding

1.1 Achtergrond en doelstelling

Dit onderzoek voerde I&O Research in eigen opdracht en op eigen initiatief uit. De publicatie ervan geschiedt in nauwe samenwerking met NRC en Binnenlands Bestuur.

Vorig onderzoek: 'Morele vragen van rijksambtenaren' (begin 2022)

Het onderzoek is (ten dele) een herhaling van het onderzoek 'Morele vragen van rijksambtenaren' dat I&O Research in februari 2022 uitvoerde in opdracht van het programma Dialoog & Ethiek van de Rijksoverheid.

Het programma Dialoog & Ethiek is een programma waarbij rijksambtenaren getraind worden om de dialoog met elkaar aan te gaan. Om te leren hoe ze vrij met elkaar kunnen spreken en elkaar scherp kunnen houden. Dat betekent dat ze zichzelf en elkaar morele vragen moeten stellen: 'Doen we het goede?'. Deze vraag kan praktisch zijn of principiële. In *Beleid en Maatschappij* (2021) schrijft Erik Pool, programmadirecteur Dialoog en Ethiek: 'Het draait in zekere zin telkens om de vraag wie we zijn en hoe we met anderen samen willen of moeten leven en werken'.

Het onderzoek in 2022 kende een beperkte kwantitatieve fase en een kwalitatieve fase. Bevindingen zijn in [dit rapport](#) na te lezen.

Uit het onderzoek uit 2022 bleek dat Rijksambtenaren behoefte hebben aan een meer ontvankelijke cultuur voor morele vragen. Veel Rijksambtenaren vragen zich weleens af: is dit wel het goede om te doen? De ruimte om dit te bespreken én of er een bevredigend vervolg aan wordt gegeven, is in grote mate afhankelijk van het leiderschap, dat begint in de top van de organisatie. Als een Rijksambtenaar zijn of haar morele vraag al bespreekt met de leidinggevende, wordt er vaak geen of te weinig gehoor aan gegeven. Het rapport is 27 juni 2022 aan de Tweede Kamer aangeboden, de uitkomsten zijn op diezelfde dag door I&O-onderzoekers gepresenteerd tijdens het congres van het programma Dialoog en Ethiek (BZK).

Dit onderzoek: 'Ethiek & werkgeluk bij (semi-)overheid en bedrijven' (april/mei 2023)

Het afgelopen jaar hebben we gemerkt dat het onderwerp ethiek op de werkvloer (of de negatieve uitwassen ervan indien er onvoldoende ruimte is om zich uit te spreken, grensoverschrijdend, onwenselijk hard optreden van topambtenaren of politiek verantwoordelijken, en andere misstanden) veel aandacht kreeg.

Als onderzoeksbureau voor maatschappelijke vraagstukken wilden we beter begrijpen hoe het zit. Niet alleen in de breedte (gelden de bevindingen voor het Rijk – ministeries en uitvoeringsorganisaties ook voor gemeenten, provincies, semioverheid of bedrijfsleven?), maar ook in de diepte. We keken deze keer niet alleen naar de (morele) problemen waar men tegenaan liep, maar begonnen met een inventarisatie van hun werkgeluk. Hierover konden we de uitkomsten vergelijken met I&O-onderzoek uit eind 2016, ruim zes jaar geleden.



Doel van dit onderzoek

Dit bracht ons tot de volgende onderzoeksvragen:

Werkgeluk

1. Hoe gelukkig zijn werkenden in hun werk? Waar is hun werkgeluk door te verklaren?
2. Hoe verschilt dat tussen overheidsambtenaren (Rijk, gemeente, provincie), ambtenaren bij semioverheid en werkenden in het bedrijfsleven?
3. Hoe heeft zich dit de afgelopen zes jaar ontwikkeld?

Morele vragen

4. Hadden werkenden het afgelopen jaar morele vragen en twijfels? Welke morele vragen en twijfels zijn dat?
5. In hoeverre verschilt dat voor ministeries, uitvoeringsorganisaties, gemeenten, provincies, semioverheid en bedrijfsleven?
6. Brengen werkenden morele vragen en twijfels aan de orde en bij wie?
7. Wat gebeurt er nadat deze morele vragen en twijfels zijn genoemd?
8. In hoeverre worden de morele kwesties naar tevredenheid opgepakt en teruggekoppeld?
9. Hoe wordt er bij de overheid verder omgegaan met ethiek?
10. Welke waarden staan voorop bij de overheid?

De plaats van de burger

11. Werkt de ambtenaar vooral voor de bestuurder, de burger of voor de samenleving?

Door het hele rapport focussen we op de verschillen tussen overheidsambtenaren (Rijk, gemeente, provincie), ambtenaren bij semioverheid (zorg, onderwijs, politie, welzijn). Af en toe doen we dat ook met werkenden in het bedrijfsleven. Op de laatste groep (bedrijfsleven) gaan we maar beperkt in. We hebben deze groep opgenomen als een soort 'controlegroep' (zijn morele dilemma's

Eed

Elke ambtenaar die bij een overheidssector in dienst treedt, legt een eed of belofte af. Hij zweert of belooft dat hij niet fraudeert, zich niet laat omkopen of vertrouwelijke informatie lekt.

1.2 Onderzoeksverantwoording

Onderzoek Ethiek & werkgeluk bij (semi-)overheid en bedrijven 2023

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van twee steekproeven om werkenden in Nederland te beschrijven. In beide gevallen is het I&O Research Panel gebruikt als steekproefbron.

- Ambtenaren (semi-)overheid: n = 2.275
- Werkenden bedrijfsleven: 517

In dit onderzoek zijn de ambtenaren bewust oververtegenwoordigd, aangezien we voor dit onderzoek vooral geïnteresseerd zijn in de cultuur, de omgang met morele kwesties en het werkgeluk bij overheid en semioverheid. De steekproef van werkenden in het bedrijfsleven gebruiken we als 'controlegroep' om de vraag te kunnen beantwoorden: zijn deze bevindingen



typisch voor de publieke sector (betaald vanuit belastinggeld, met politieke druk, etc.) of komen ze ook voor in de commerciële wereld?

(Semi-)overheid

In april 2023 is een ruime steekproef (n = 2.275) van werknemers, werkzaam bij overheid of semioverheid, een uitgebreide vragenlijst voorgelegd.

Zoals te zien in onderstaande tabel, zijn er voor de meeste sectoren voldoende waarnemingen om betrouwbare uitspraken te kunnen doen. Dat geldt niet of beperkt voor provincie, waterschap, politie en welzijn. Enkele keren worden de uitkomsten voor deze sectoren wel getoond, maar ze dienen als indicatief gelezen te worden.

Tabel 1.1: In welk van onderstaande (semi-)overheidssectoren werkt u?

Ambtenaren	% ongewogen	Aantal Ongewogen
Rijksoverheid (ministerie)	17%	379
Gemeente	24%	545
Provincie	3%	57
Waterschap / Hoogheemraadschap	2%	40
Uitvoeringsorganisatie (ZBO) / Rechtspersoon met wettelijke taak (RWT)	7%	160
Politie	4%	92
Onderwijs (School, Onderwijsinstelling, Universiteit)	15%	345
Zorg (care): thuiszorg, jeugdzorg, ouderenzorg, dagbesteding, psychische hulp	15%	331
Zorg (cure): ziekenhuizen, artsen, verpleegkundigen	11%	254
Welzijn: maatschappelijk werk, sociaal cultureel werk	3%	72
	100%	2275

Hoeverveel mensen werken bij de overheid?

Bij de overheid en overheidsdiensten werken ruim 500.000 mensen (bron CBS). Bij het Rijk werken er zo'n 130.000, 170.000 werken bij gemeenten, circa 10.000 bij provincies en circa 11.000 bij de waterschappen.

1,6 miljoen mensen werken in zorg of welzijn. Zo'n 600.000 in het onderwijs.



Bedrijfsleven

Daarnaast zijn in een representatieve steekproef werkenden in loondienst in het bedrijfsleven bevroegd. Het betrof 517 werkenden. Dit onderzoek is uitgevoerd van 12 tot 15 mei 2023.

Tabel 1.2: Welk van onderstaande omschrijvingen past het best bij uw arbeidspositie?

	NL Totaal % gewogen	Aantal Ongewogen
Ondernemer met personeel	1%	23
Zzp'er/freelancer	5%	99
Werkzaam in loondienst, in het bedrijfsleven	29%	517
Werkzaam in loondienst, bij de overheid	8%	138
Werkzaam in loondienst bij de semi-overheid (onderwijs, zorg, politie, woningcorporatie, etc.)	16%	274
Arbeidsongeschikt	6%	120
Werkloos / werkzoekend / bijstand	3%	50
Gepensioneerd of VUT	21%	474
Studerend /schoolgaand	4%	61
Huisvrouw / Huisman	4%	75
Anders	2%	40
		1871

Onderzoek Werkgeluk 2016

I&O Research voerde van dinsdag 12 juli tot en met maandag 18 juli 2016 een online onderzoek uit naar 'geluk in het algemeen en geluk in het werk'. Het onderzoek kende twee steekproefbases: het I&O Research Panel en het mailingbestand van lezers van Binnenlands Bestuur.

In deze periode werkten 5.671 Nederlanders (18+) mee aan het onderzoek. Hiervan kwamen 3.521 personen uit het I&O Research Panel en 2.150 personen uit het BB-bestand.



2 Werkgeluk

In dit hoofdstuk gaan we in op het geluk en werkgeluk van Nederlanders. Dit onderzoek is ook eind 2016 uitgevoerd (in samenwerking met Binnenlands Bestuur). We kijken naar het algemene geluk en het werkgeluk van mensen die werken bij de overheid en in het bedrijfsleven. Daarbij maken we onderscheid naar de functies van werkenden en de sociaaleconomische positie en sector van alle Nederlanders.

We maken gebruik van uitkomsten uit het onderzoek onder ambtenaren (n=2.275) en een representatieve steekproef van Nederlanders (18+, n = 1.871, waaronder 517 werkenden bij het bedrijfsleven).



2.1 Geluk en werkgeluk

Het cijfer dat Nederlanders gemiddeld geven aan hun leven (mei 2023) is een 7,4 (niet in figuur 2.1). Acht procent geeft z'n leven een onvoldoende.

Degenen die werken voor overheid of semioverheid geven hun leven een 7,7, slechts 3 procent geeft z'n leven een onvoldoende. Werkenden in het bedrijfsleven geven hun leven een 7,5, zeven procent geeft z'n leven een onvoldoende.

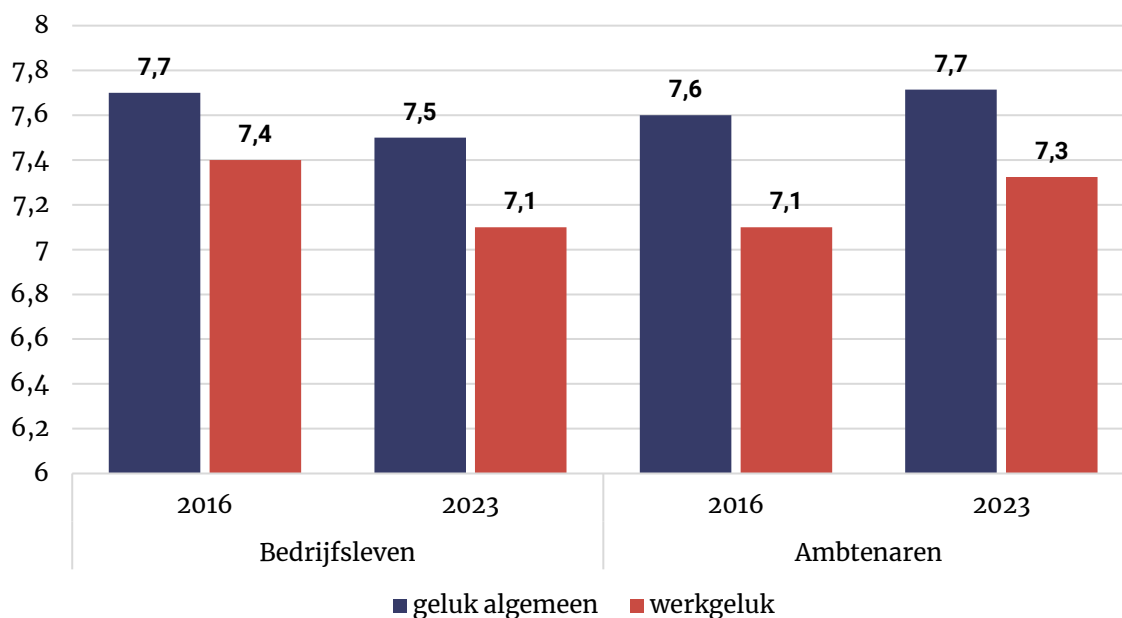
Ten opzichte van juli 2016 is het algemene geluk van ambtenaren nauwelijks veranderd (de verschillen zijn niet significant), maar hun werkgeluk nam wel iets toe (van een 7,1 naar een 7,3). Een trend die overeen lijkt te komen met het [Werkonderzoek 2022](#) (ICTU 2022²).

Het geluk van werkenden in het bedrijfsleven nam iets af (van een 7,7 naar een 7,5) en hun werkgeluk nam nog iets meer af (van een 7,4 in 2016 naar een 7,1 in 2023).

Figuur 2.1 – Geluk en werkgeluk

Kunt u aangeven hoe gelukkig u over het algemeen bent? (basis: werkzaam in betaalde baan)

En hoe gelukkig bent u in het algemeen over uw werk? (1 = heel ongelukkig en 10 is uitermate gelukkig)



² Een trend die overeen lijkt te komen met het [Werkonderzoek 2022](#), uitgevoerd door het programma Venster voor Medewerkers van ICTU in opdracht van de ministeries van BZK en OC&W en het CBS..

“De meeste medewerkers in het openbaar bestuur en het onderwijs zijn tevreden met hun baan (87%) en met het team waarin zij werken (83%) (Figuur 2). Drie jaar geleden (2019) was dat niet anders. Ook toen was het overgrote deel van de medewerkers in de publieke sector tevreden over het werk. De tevredenheid met de organisatie valt lager uit. Ongeveer twee derde van de medewerkers is hierover tevreden of zeer tevreden.” Een daling in tevredenheid voor het bedrijfsleven (markt) wordt in dit onderzoek niet gezien, ook voor de markt wordt een stijging van tevredenheid over de organisatie gezien.

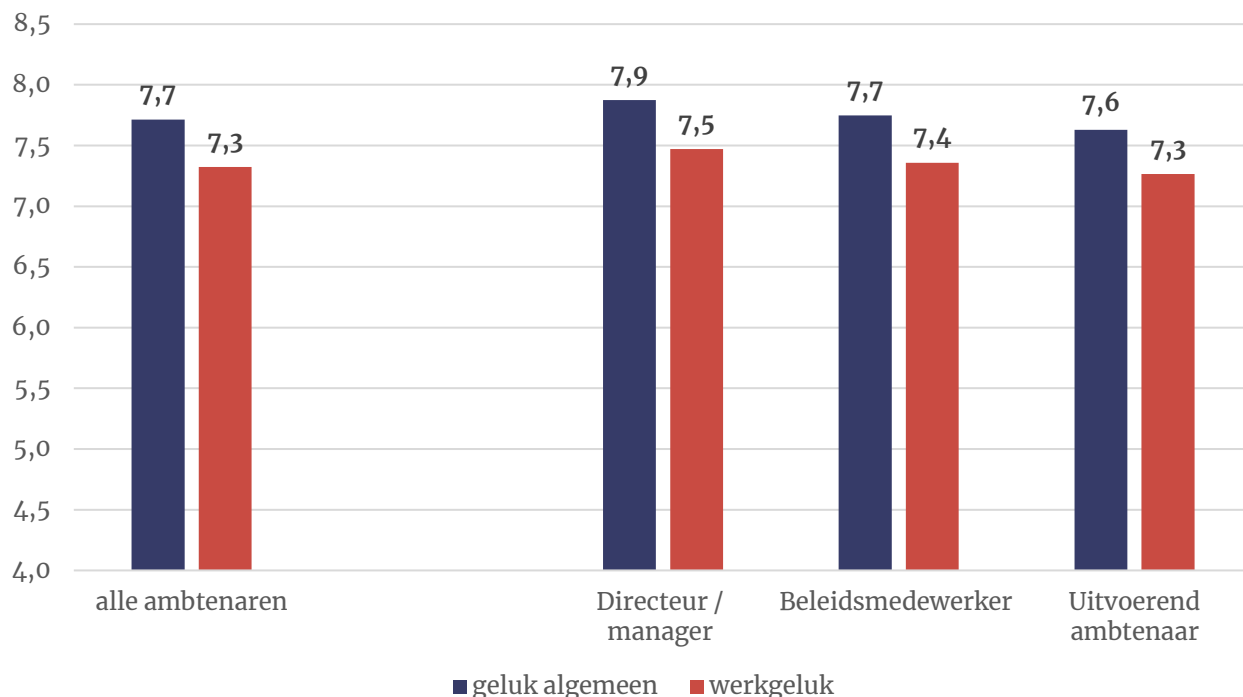
Directeuren en managers nauwelijks gelukkiger dan uitvoerenden

Het verschil in geluk en werkgeluk is naar functie niet groot. Directeuren of managers bij de overheid geven hun geluk gemiddeld maar enkele tienden meer dan beleidsmedewerkers of uitvoerenden.

Figuur 2.2 – Geluk en werkgeluk naar functie (ambtenaren)

Kunt u aangeven hoe gelukkig u over het algemeen bent? (Basis: werkzaam bij (semi)overheid)

En hoe gelukkig bent u in het algemeen over uw werk? (1 = heel ongelukkig en 10 is uitermate gelukkig)



In het bedrijfsleven lijkt dit niet veel anders te zijn. Managers en leidinggevendenden geven hun algemene geluk een 7,5 en hun werkgeluk een 7,4, niet-leidinggevend personeel geeft het algehele geluk ook een 7,5 en het werkgeluk een 7,1.

Ambtenaren meest gelukkig, niet-actieven minst gelukkig

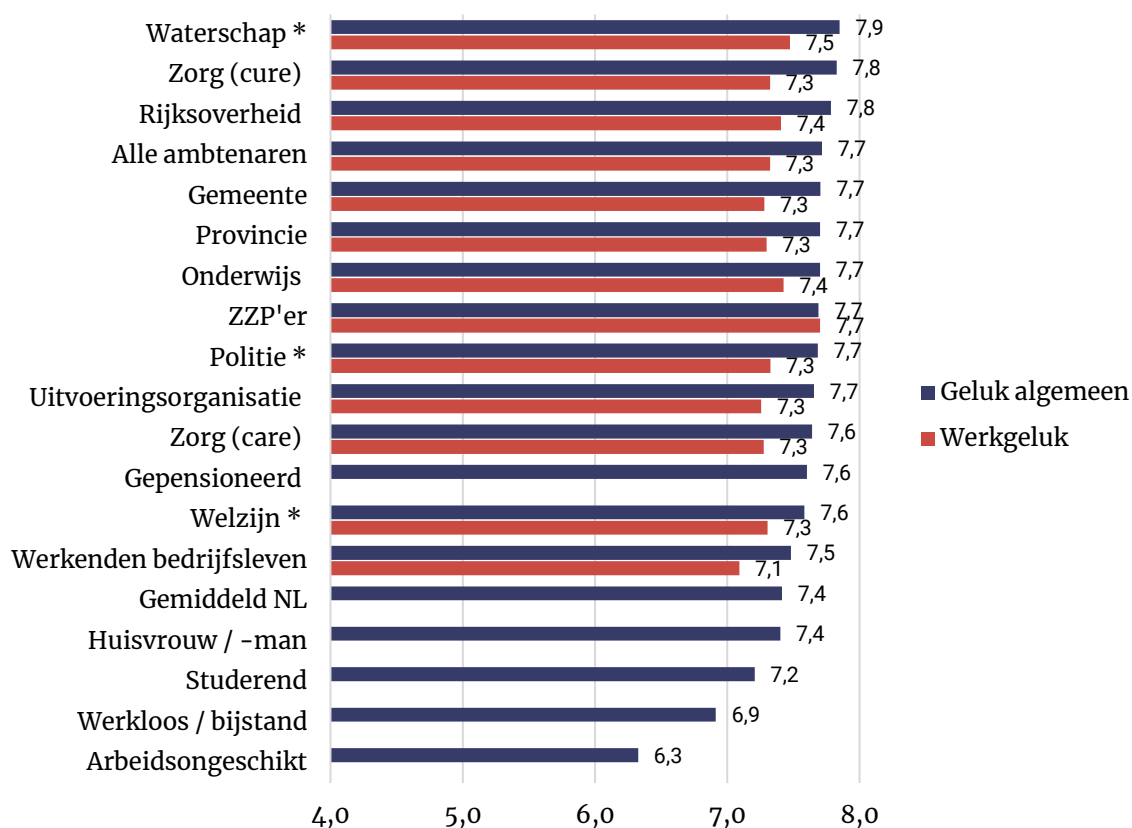
Als we wat dieper duiken in de verschillende achtergronden van mensen, zien we dat geluk in Nederland niet gelijk verdeeld is. Degenen die werken zijn gelukkiger dan degenen zonder betaalde baan (werkloos, arbeidsongeschikt, huisman/vrouw, studierend), met uitzondering van gepensioneerden. Van de arbeidsongeschikten geeft 23 procent z'n leven een onvoldoende, van de werklozen 22 procent, van de studenten 12 procent.

Mensen die werken bij overheid of semioverheid (met name bij waterschap*), in de zorg (ziekenhuizen), bij het rijk, gemeenten en provincie of in het onderwijs zijn (iets) gelukkiger dan mensen die werken in het bedrijfsleven.

Hetzelfde patroon zien we voor werkgeluk: werkenden in de publieke sector zijn het gelukkigst in hun werk (minimaal een 7,3), werkenden in het bedrijfsleven geven gemiddeld een 7,1.

Figuur 2.3 – Geluk en werkgeluk

Kunt u aangeven hoe gelukkig u over het algemeen bent? En hoe gelukkig bent u in het algemeen over uw werk? (1 = heel ongelukkig en 10 is uitermate gelukkig). (Basis: werkenden en niet-werkenden, onderzoek ambtenaren en landelijk representatief).



* = aantal waarnemingen < 50, uitkomst indicatief



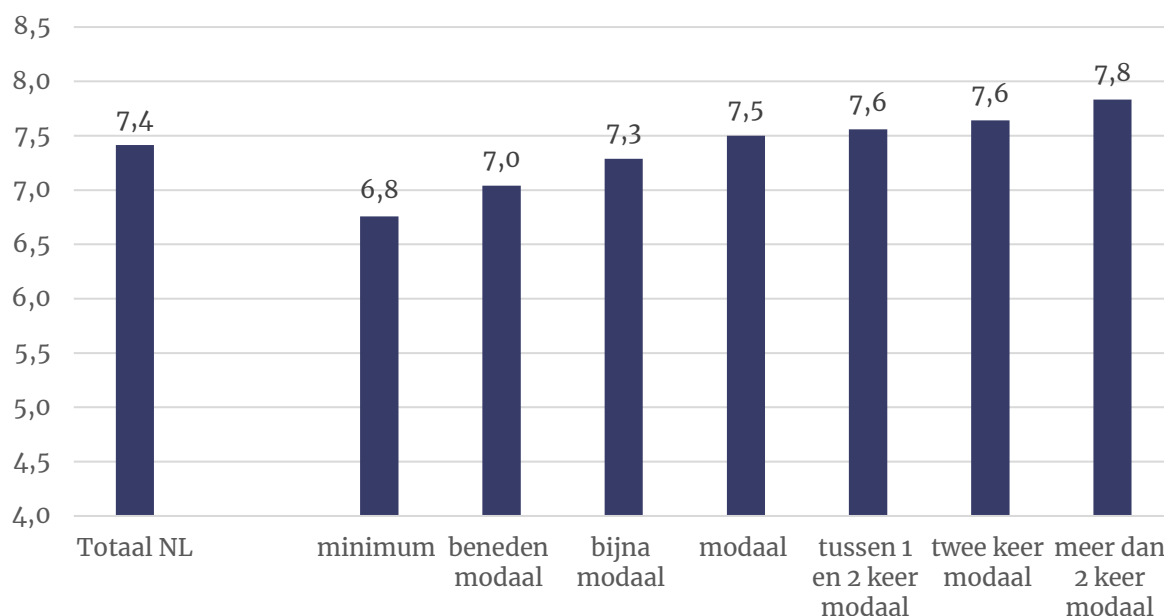
Grote verschillen naar inkomen

Als het gaat om het algemene geluk zijn de verschillen naar leeftijd, opleiding en regio (stedelijkheid, windstreken) klein. Het verschil is per categorie nergens meer dan viertiende (zo geven 65-plussers hun algemene geluk een 7,6 en 18-24-jarigen een 7,2; mensen in de plattelandsgebieden een 7,7 en stedelingen een 7,4, hoger opgeleiden een 7,5 en middelbaar opgeleiden een 7,3).

Het grootste verschil zien we naar inkomen: de hoogste inkomens geven hun algemene geluk bijna een 8, de laagste inkomens een 7-min.

Figuur 2.4 – Geluk naar inkomen

Kunt u aangeven hoe gelukkig u over het algemeen bent? (1 = heel ongelukkig en 10 is uitermate gelukkig)³



³ Werkgeluk niet weergegeven vanwege te kleine aantallen per categorie



2.2 Werkgeluk op aspecten

Als ambtenaren zelf hun werkgeluk in moeten schatten, komt het gemiddelde cijfer (op een tienpuntsschaal) dus tweetiende hoger uit dan in 2016: van een 7,1 naar een 7,3.

We legden zestien factoren van werk voor met de vraag ze te beoordelen van 'zeer slecht' tot 'uitstekend' zien we grotere verschillen ontstaan.

Op alle aspecten is de ambtenaar overwegend positief en positiever dan zeven jaar geleden. Maar liefst 95 procent oordeelt positief op het belangrijke aspect 'De mate waarin ik mijn werkzaamheden zelfstandig en met eigen verantwoordelijkheid kan uitvoeren'.

Ook andere aspecten waarvan we (uit correlatieanalyses) weten dat ze sterk bijdragen aan het algehele werkgeluk – plezier, zingeving, kan me ontwikkelen, inspiratie – worden zeer goed en beter dan in 2016 beoordeeld.

Het aspect dat in 2016 nog door even veel mensen positief als negatief beoordeeld werd – 'Het organisatiebeleid (cultuur, normen, waarden, de manier waarop doelen worden gesteld)' – wordt nu door 70 procent positief en 15 procent negatief gewaardeerd. Gemiddeld blijft de waardering wel steken op een 4,9 (ten opzichte van een 4,0 in 2016).

In vergelijking met werken bij het bedrijfsleven (waar we enkele dalingen zien), doet het werk als ambtenaar het beter op de aspecten *bijdrage aan de samenleving, zingeving en inspiratie*. Het bedrijfsleven scoort iets beter op het aspect *bijdrage aan de economie*.

Tabel 2.1 - Wilt u onderstaande factoren in uw huidige werk beoordelen van 'zeer slecht' tot 'uitstekend'? (gemiddelden van 7=puntsschaal: van 'zeer slecht' tot 'uitstekend')

	Ambtenaren			Bedrijfsleven		
	2016	2023	Ver-schil	2016	2023	Ver-schil
Kan werkzaamheden zelfstandig, met eigen verantwoordelijkheid uitvoeren	5,7	6,1	0,4	5,9	6,0	0,1
Bijdrage aan de samenleving	5,2	5,9	0,7	5,2	5,3	0,1
Afwisselende taken in mijn werk	5,5	5,8	0,3	5,5	5,6	0,1
Kennis en vaardigheden sluiten aan bij mijn taken	5,3	5,8	0,5	5,6	5,5	-0,1
Omgang met collega's (behulpzaam, loyaal)	5,3	5,8	0,5	5,5	5,7	0,2
Kan me professioneel en persoonlijk ontwikkelen	5,0	5,5	0,5	5,1	5,2	0,1
Het 'eindproduct' van de organisatie	4,8	5,5	0,7	5,6	5,6	0,0
Werk geeft zin aan mijn leven	4,9	5,5	0,6	5,2	5,0	-0,2
Plezier dat ik heb in mijn werk	5,1	5,5	0,4	5,4	5,2	-0,2
Balans tussen werk en privéleven	5,0	5,4	0,4	5,0	5,3	0,3
Inspiratie uit mijn werk	4,7	5,3	0,6	5,0	4,7	-0,3
Ondersteuning van direct leidinggevende	4,4	5,2	0,8	4,7	5,0	0,3
Totale beloningspakket (salaris, secundaire)	4,8	5,2	0,4	4,8	5,0	0,2
De energie die ik krijg van mijn werk	4,7	5,2	0,5	5,0	5,0	0,0
Bijdrage aan de economie	4,6	5,1	0,5	5,3	5,4	0,1
Organisatiebeleid (cultuur, normen, waarden, doelen)	4,0	4,9	0,9	4,7	4,9	0,2
Gemiddeld	4,9	5,5	0,5	5,2	5,3	0,1

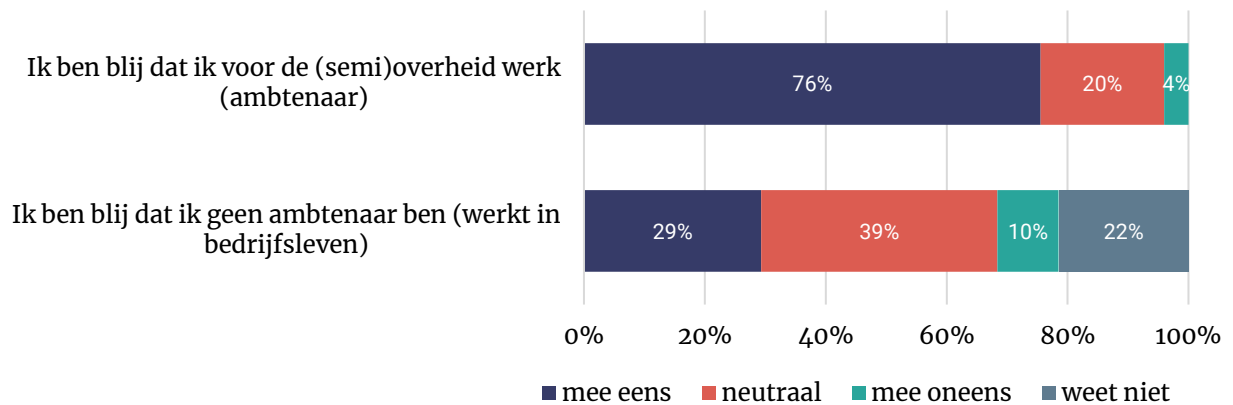


2.3 Blij om voor de overheid te werken

Driekwart van de ambtenaren is blij dat hij of zij voor de overheid of semioverheid werkt, slechts 4 procent is dat niet.

Omgekeerd is 'slechts' 29 procent van de werkenden in het bedrijfsleven 'blij dat hij/zij geen ambtenaar is'. Tien procent is het er niet mee eens.

Figuur 2.5 – Eens of oneens met de stelling? (basis: alle ambtenaren, alle werkenden bedrijfsleven)



3 Morele vragen

In dit hoofdstuk gaan we in op morele dilemma's: wat verstaan we eronder, hebben werkenden ze, en tegen welke lopen ze aan? Daarna kijken we naar het vervolg: spreken werkenden erover, wordt er iets mee gedaan, zijn ze daar tevreden over? En zo nee: waarom brengen werkenden het niet ter sprake, wat zijn mogelijk belemmeringen om morele kwesties ter sprake te brengen.

3.1 Wat zijn morele vragen?

Morele vragen (of twijfels) zijn vragen waarbij een werknemer zich afvraagt: *Doe ik wel 'het goede'? Is het werk dat ik uitvoer wel helemaal volgens mijn geweten? Wat deugt en wat deugt niet?* Iemand kan voor een moreel dilemma komen te staan, omdat hij of zij moet kiezen tussen twee morele waarden. En: wel of niet handelen.

In het onderzoek 'Morele vragen van Rijksambtenaren' dat I&O Research in mei 2022 uitvoerde in opdracht van het Rijksprogramma Dialoog & Ethiek zagen we dat Rijksambtenaren geregeld dit soort vragen en twijfels hebben. De aanleidingen voor deze vragen en twijfels waren onder te brengen in vijf thema's, door ons 'de vijf O's' genoemd: Ondoelmatig beleid, Ongewenst beleid, Onrechtvaardig beleid, Ondeugdelijke informatie en communicatie en Ongewenst gedrag. In het kader hieronder leggen we uit wat de thema's inhouden. In hoeverre de thema's ook van toepassing zijn op ambtenaren van decentrale overheden, de semioverheid en het bedrijfsleven staat in dit hoofdstuk centraal. We geven eerst inzicht in welke mate medewerkers van de (semi)overheid morele vragen hebben en vervolgens de onderwerpen waar de morele vragen over gaan.

De vijf O's: aanleidingen voor morele vragen

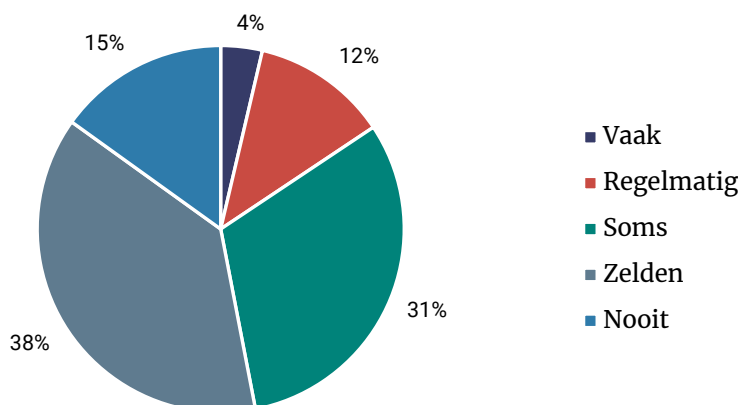
- 1 **Ondoelmatig beleid.** Dit gaat om twijfel bij besluiten die de publieke zaak niet dienen of waarbij de 'bedoeling' uit het oog wordt verloren en andere belangen overheersen.
- 2 **Ongewenst beleid.** Morele twijfels ontstaan ook regelmatig als beleid niet past bij de eigen ideeën en politieke voorkeur van ambtenaren. Respondenten zeggen zich ongemakkelijk te voelen bij het formuleren, implementeren of uitvoeren van beleid dat niet aansluit bij hun eigen overtuigingen.
- 3 **Onrechtvaardig beleid.** De twijfels binnen het thema onrechtvaardig beleid ontstaan wanneer burgers tussen wal en schip vallen, wanneer er discriminatie wordt vermoed achter besluiten en beleid, en wanneer in de ogen van ambtenaren de eigen subjectiviteit een te grote rol speelt.
- 4 **Ondeugdelijke informatie.** Als ambtenaren merken dat ze zelf niet transparant kunnen/mogen zijn naar de burger toe ontstaan er geregeld morele twijfels. Ook is er morele verontwaardiging als ze merken dat andere ambtenaren, leidinggevend en of bewindspersonen niet transparant of eerlijk zijn, bewust dan wel onbewust.
- 5 **Ongewenst gedrag.** Hier betreft het kwetsend, discriminerend of (seksueel) grensoverschrijdend gedrag van vaak meerderen richting de ambtenaar. Dit soort ervaringen wordt niet vaak genoemd, maar wanneer er sprake van is zijn de consequenties vaak ernstig.



3.2 Bijna helft ambtenaren had morele vraag

Van de ruim 2.200 ambtenaren die de vragenlijst invulden zegt bijna de helft (47%) de afgelopen twaalf maanden wel eens morele twijfels te hebben gehad. Vier procent vaak, twaalf procent regelmatig en 31 procent soms. Ongeveer een op zeven ambtenaren (15%) geeft aan nooit een morele vraag te hebben.

Figuur 3.1 - Kwam het in de afgelopen 12 maanden wel eens voor dat er in uw werk iets gebeurde waarbij u zich afvroeg: 'sta ik hier wel achter?', 'is dit wel helemaal volgens mijn geweten?' of 'doen wij nu wel het goede?' (Ambtenaren, n=2.321)



3.3 Meer morele vragen bij semioverheid dan bij overheid

Bij het Rijk en decentrale overheden komen morele vragen iets minder vaak voor (gemiddeld 44 procent) dan bij de semioverheid (50 procent). Het verschil komt voort uit het percentage medewerkers dat 'vaak' of 'regelmatig' een morele vraag heeft: Bij de semioverheid is dit 19 procent, tegenover 13 procent bij de landelijke en decentrale overheden.

Tabel 3.1 - Kwam het in de afgelopen 12 maanden wel eens voor dat er in uw werk iets gebeurde waarbij u zich afvroeg: 'sta ik hier wel achter?', 'is dit wel helemaal volgens mijn geweten?' of 'doen wij nu wel het goede?'

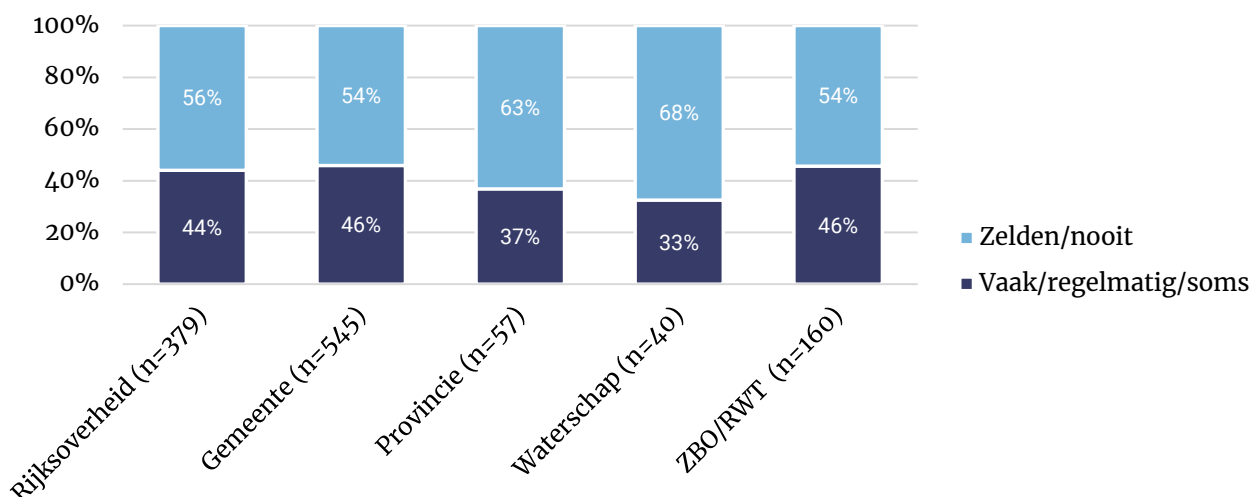
	Overheid (landelijk/decentraal) (n=1181)	Semioverheid (zorg, onderwijs, politie) (n=1092)
Vaak	3%	5%
Regelmatig	10%	14%
Soms	31%	32%
Vaak tot soms	44%	50%
Zelden	40%	36%
Nooit	16%	14%



Bij welk soort (semi)overheidsorganisaties?

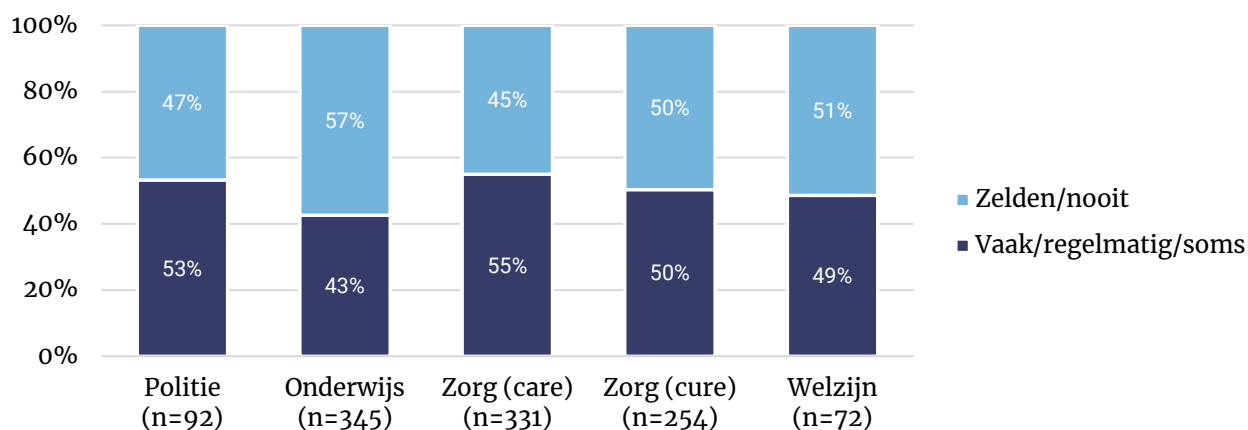
Wanneer we verder kijken naar de landelijke en decentrale overheden zien we nauwelijks verschillen tussen het Rijk⁴, gemeenten en uitvoeringsorganisaties (ZBO's) (Figuur 2.2). Ambtenaren bij waterschappen en provincies lijken in mindere mate morele vragen te hebben, maar het verschil is – door het lage aantal waarnemingen bij die laatste twee – niet statistisch significant.

Figuur 3.2 – Aandeel medewerkers dat morele vragen heeft, uitgesplitst naar type overheid



Van de semioverheden komen morele dilemma's relatief veel voor in de zorg (care; 55%) en politie (53%) en wat minder in het onderwijs (43%) (Figuur 2.3).

Figuur 3.3 - Aandeel medewerkers dat morele vragen heeft, uitgesplitst naar type overheid semioverheid



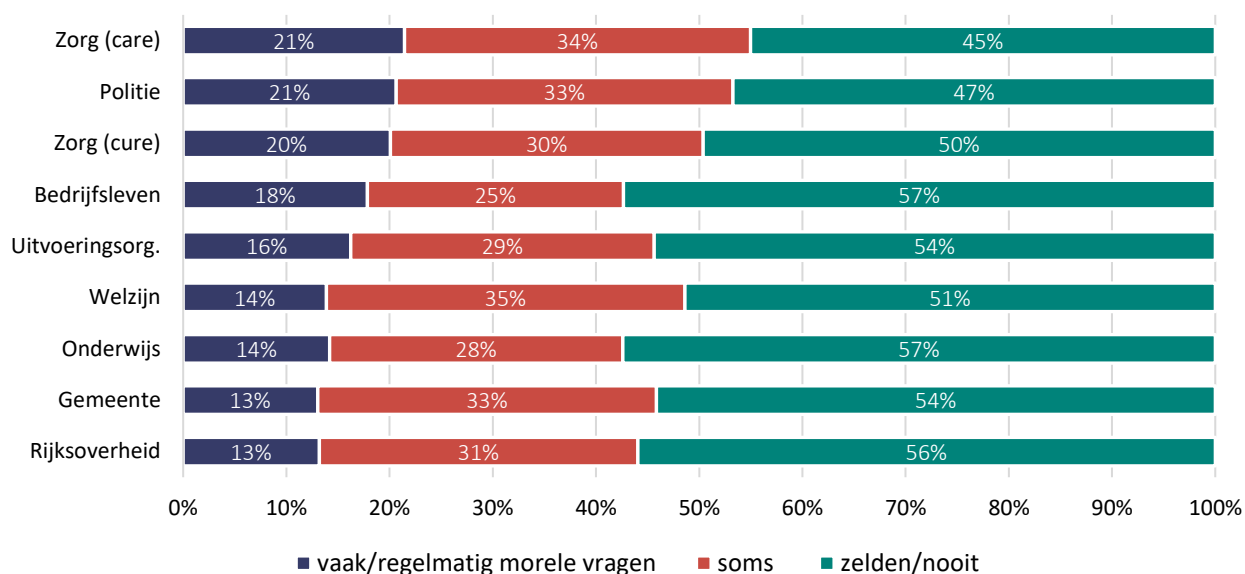
⁴ Nu dus 44 procent bij het Rijk. In 2022 kwamen we voor Rijksambtenaren op 57 procent, maar toen vroegen we of het 'wel eens' was voorgekomen, nu: 'de afgelopen 12 maanden'.

3.4 Ook morele vragen in het bedrijfsleven

Bijna de helft (47%) van de ambtenaren had de afgelopen twaalf maanden dus wel eens morele twijfels. Bij het Rijk en decentrale overheden 44 procent, bij de semioverheid 50 procent.

Maar morele dilemma's zijn niet voorbehouden aan overheid of semioverheid, ook in het bedrijfsleven komt het voor (3% vaak, 15% regelmatig, 25% soms, 31% zelden en 27% nooit). Daarmee komen werkenden in de commerciële sector ergens in het midden uit: het lijkt er minder vaak voor te komen dan in de zorg en bij de politie, maar ongeveer even vaak als bij de overheid of in het onderwijs.

Figuur 3.4 - Frequentie waarmee medewerkers morele vragen hebben, uitgesplitst naar sector (basis: werkenden (semi)overheid en bedrijfsleven)



3.5 Waar loopt men tegenaan?

De aanleidingen voor morele vragen van Rijksambtenaren (dus de situaties die letterlijk of figuurlijk voor 'buikpijn' zorgen) deelden we in 2022 op basis van open antwoorden en kwalitatief onderzoek in in vijf thema's (de vijf O's uit paragraaf 2.1).

Een van de belangrijkste thema's uit het onderzoek uit 2022⁵ was de morele verontwaardiging die ontstond bij zogenaamd 'ondoelmatig beleid': besluiten die in de ogen van de betreffende ambtenaar niet de publieke zaak dienen, waarbij de 'bedoeling' uit het oog wordt verloren en het belang van de burger of cliënt uit het ook werd verloren. Ook **ongewenst beleid** (beleid waar de ambtenaar zich niet in kan vinden) en **onrechtvaardig beleid** (burgers tussen wal en schip, discriminatie, etc.) kwamen toen veel aan het licht. De vraag die we ons dit jaar hebben gesteld was: in hoeverre komen deze kwesties voor bij ambtenaren van *alle* overheden én bij onderwijs- en zorgmedewerkers en politie? Lopen zij tegen dezelfde vraagstukken aan, of zijn deze van een andere orde?

⁵ Dit onderzoek is toen alleen uitgevoerd onder Rijksambtenaren, geen andere amtenaren of bedrijfsleven.



Vijf O's nader gespecificeerd

In dit onderzoek hebben we de vijf O's nader gespecificeerd, gedifferentieerd en gesloten voorgelegd aan alle werkenden die vaak, regelmatig of soms een morele vraag hadden.

Als enkele categorie wordt *beleid dat niet overeenkomt met eigen (politieke) overtuigingen* (ongewenst beleid) genoemd: 39 procent van de ambtenaren met morele dilemma's en 35 procent van de werkenden bij het bedrijfsleven met morele dilemma's noemt het.

Onrechtvaardig en *ondoelmatig* beleid komen echter vaker voor. Onrechtvaardig beleid: burgers of cliënten die tekort werd gedaan (33% van de ambtenaren noemt het) of waarbij het afhankelijk was van de persoon welke keuzes werden gemaakt (30%). Discriminatie van burgers en fraude vallen ook in deze categorie, maar worden met 5 en 3 procent niet veel genoemd. (Zie tabel 3.3)

Tabel 3.2 - Ging de vraag, twijfel of dilemma (vragen/twijfels/dilemma's) die u in de afgelopen 12 maanden had over een van deze thema's?

Basis: medewerkers van de overheid (n=524), semioverheid (n=541) en bedrijfsleven (n= 231) die in het afgelopen jaar vaak, regelmatig of soms een morele vraag hadden.

Situaties waarbij...	Thema (5 O's)	Totaal ambtenaren (47%)	Overheid (44%)	Semi- overheid (50%)	Bedrijfs- leven ⁶ (43%)
... het beleid niet overeenkwam met mijn eigen ideeën en opvattingen of politieke overtuigingen.	<i>Ongewenst beleid</i>	39%	41%	36%	35%
... burgers of cliënten tekort werd gedaan, of zij tussen wal en schip raakten	<i>Onrechtvaardig beleid</i>	33%	27%	39%	15%
... er onder (politieke) druk keuzes werden gemaakt die niet in het belang zijn van burgers/cliënten	<i>Ondoelmatig beleid</i>	31%	38%	25%	22%
... collega's of leidinggevende niet zo transparant of eerlijk waren als zou moeten	<i>Ondeugdelijke informatie</i>	31%	31%	30%	42%
... het afhankelijk was van de persoon welke keuzes er werden gemaakt (willekeur)	<i>Onrechtvaardig beleid</i>	30%	32%	29%	31%
... de publieke zaak niet werd gediend, de 'bedoeling' uit het oog werd verloren	<i>Ondoelmatig beleid</i>	28%	38%	19%	13%
... kwetsend gedrag	<i>Ongewenst gedrag</i>	14%	12%	16%	13%
... ik niet zo transparant of eerlijk kon zijn naar de burger als ik wilde	<i>Ondeugdelijke informatie</i>	11%	13%	10%	20%
... er sprake was van discriminatie	<i>Onrechtvaardig beleid</i>	5%	5%	5%	9%
... mogelijk sprake van fraude (financiën en/of aanbestedingen)	<i>Onrechtvaardig beleid</i>	3%	4%	3%	9%
... er sprake was van seksueel overschrijdend gedrag	<i>Ongewenst gedrag</i>	3%	2%	4%	4%

⁶ Antwoorden aangepast voor bedrijfsleven. Zo is van '(politieke) druk' gemaakt: 'druk' en 'niet in het belang zijn van burgers/cliënten' werd '... klanten'.

Ondoelmatig beleid betrof twee categorieën: situaties waarbij onder (politieke) druk het belang van de burger werd geschaad (31%) en situaties waar de bedoeling van een wet of regel uit het oog werd verloren (28%).

Ook situaties waarbij sprake was ondeugdelijke informatie (anderen waren niet transparant genoeg, 31%; ik zelf kon niet zo transparant zijn als ik wilde; 11%) komen veelvuldig voor. Ongewenst gedrag jegens ambtenaren (kwetsend gedrag, 14%; discriminatie 5%, seksueel grensoverschrijdend gedrag 3%) komt relatief minder vaak voor. Maar als het voorkomt heeft het veel impact.

Ruim negen op de tien (94%) herkennen ten minste één van de situaties. Slechts zes procent zegt dat het om iets anders ging. Er zijn hierin geen verschillen tussen medewerkers van de landelijke en decentrale overheden, en de semioverheid.

Als we voorgecodeerde antwoorden terugcoderen (en ontdubbelen) naar de 5 O's krijgen we onderstaand overzicht. Onrechtvaardig beleid komt duidelijk het meest voor (57% van degenen die morele dilemma's ervoer noemt er minimaal een vorm van), gevolgd door *Ondoelmatig beleid* (47%), *Ongewenst beleid* (39%) en *Ondeugdelijk informatie* (37%).

Tabel 3.3 - Ging de vraag of het dilemma over een van deze thema's? (basis: had moreel dilemma, ingedeeld naar 5 O's)

	Totaal	Rijk (ministerie)	Gemeente	Uitvoeringsorganisatie	Politie	Onderwijs	Zorg (care)	Zorg (cure)
Onrechtvaardig beleid	57%	45%	58%	70%	51%	53%	64%	59%
Ondoelmatig beleid	47%	54%	58%	62%	63%	41%	32%	30%
Ongewenst beleid	39%	44%	39%	41%	41%	41%	34%	39%
Ondeugdelijk informatie	37%	35%	39%	45%	33%	40%	35%	33%
Ongewenste gedrag	15%	16%	11%	14%	22%	16%	13%	20%
n =	1090	167	250	73	49	147	182	128

Het blijkt dus dat de vijf O's niet alleen van toepassing zijn op Rijksambtenaren, maar ook op andere (semi)overheidsmedewerkers en evengoed op het bedrijfsleven. Wel zijn er verschillen in de meest voorkomende aanleidingen voor morele vragen tussen de drie groepen werknemers.

Rijk, gemeenten, uitvoeringsorganisaties

Ambtenaren bij het rijk, uitvoeringsorganisaties/ZBO's, gemeenten, provincies en waterschappen maakten het vaakst situaties mee waarbij beleid niet overeenkwam met de eigen ideeën en opvattingen of politieke overtuigingen (zie tabel 3.3⁷). Dit is een voorbeeld van 'ongewenst beleid'. Daarnaast was er vaak sprake van situaties waarbij er sprake was van ondoelmatig beleid: er werden onder (politieke) druk keuzes gemaakt die niet in het belang waren van burgers of cliënten of de publieke zaak werd niet gediend / de 'bedoeling' werd uit het oog verloren.

Tabel 3.4 - Ging de vraag of het dilemma over een van deze thema's? (basis: had moreel dilemma)

	Totaal ambtenaren (47%)	Rijks-overheid (44%)	Gemeente (46%)	Uitvoerings-organisaties (46%)	Bedrijfs-leven (43%)
Beleed niet volgens mijn opvattingen	39%	44%	39%	41%	35%
Keuzes onder (politieke) druk; niet in belang burgers	31%	40%	36%	36%	22%
Publieke zaak niet gediend, 'bedoeling' uit oog verloren	28%	35%	38%	45%	13%
Keuzes afhankelijk van persoon (willekeur)	30%	26%	34%	38%	31%
Burgers / cliënten werd tekort gedaan; wal en schip	33%	19%	30%	37%	15%
Collega's / leidinggevendenden niet zo transparant als zou moeten	30%	29%	28%	38%	42%
Kwetsend gedrag	14%	14%	9%	14%	13%
Ik kon niet transparant/eerlijk zijn	11%	9%	16%	12%	20%
Discriminatie	5%	5%	5%	4%	9%
Seksueel overschrijdend gedrag	3%	4%	2%	0%	4%
Fraude ogv financiën / aanbestedingen	3%	4%	6%	1%	9%
Iets anders	8%	7%	8%	4%	10%
N (had moreel dilemma) =	1090	167	250	73	218

Bedrijfsleven. Werknemers van commerciële bedrijven stuiten niet op wezenlijk andere problemen dan ambtenaren. Eerder zagen we al dat het aandeel dat zich wel eens afvraagt: 'sta ik hier wel achter?' niet lager is dan bij de overheid. Hierboven zien we dat grotendeels het zelfde type morele dilemma's langskomt, met één uitzondering 'Situaties waarbij collega's of leidinggevende niet zo transparant of eerlijk waren als zou moeten', dit wordt maar liefst door 42 procent genoemd.

⁷ Provincies en waterschappen uit de tabel gelaten vanwege te laag aantal waarnemingen

Dilemma's en situaties in woorden van de ambtenaar

Rijk

Citaten van rijksambtenaren:

Ondoelmatig beleid

'Het streven van de overheid lijkt nog steeds meer gericht op 'het uit de wind houden van bewindspersonen/het kabinet', dan op het oplossen van de grote maatschappelijke opgaven. Ik spreek mij hierover regelmatig uit naar collega's (o.a. tijdens interne bijeenkomsten) en ik heb over specifieke onderwerpen zoals transparantie, onze SG meermalen aangesproken'.

'Hetzelfde werk wordt steeds minder efficiënt gedaan, zodat steeds meer mensen nodig zijn voor hetzelfde werk. Er is steeds meer communicatie nodig om hetzelfde gedaan te krijgen, waardoor het werk niet afkomt, meer mensen worden ingeschakeld, meer communicatie nodig is, etc.'

'Ik ervaar het steeds meer als probleem dat er binnen de overheid allerlei machtsspelletjes gespeeld worden en dat de burger daar geen bal mee opschiet'.

'Toen de onderdelen van herinvoering basisbeurs bekend werden, raakte 1 van de wijzigingen mijn kennisgebied. Ik vond de wijziging onnodig en onnodig duur. Maar tegen de tijd dat ik bij het project werd betrokken als kennisexpert, had OCW al besloten dat het niet aangepast kon worden. Ik heb via de afdeling Beleid aan de bel getrokken, inclusief berekening, maar kreeg te horen dat terugdraaien niet mogelijk was'.

Ongewenst beleid

'Eigen ideeën niet overeenkomstig regeringsbeleid; zo veel mogelijk de ruimte gezocht binnen het beleid'.

'Politieke keuzes. Daar ben je als ambtenaar volgend in'.

'Onderdeel van het werk is beoordelen asielaanvragen. Dit is bij uitstek altijd een grijs gebied en beleid kan soms niet overeenkomen met je gevoel. Dit zorgt soms voor dilemma's'.

Onrechtvaardig beleid

'Factuur goed moeten keuren waarbij ik dacht: waarom moet dat nu zo overvloedig duur'.

'Integriteitsvraagstukken m.b.t. buitenlandse collega's die ook bij de dienst werken. Ik weet dat klinkt discriminerend maar het is vanuit strafrechtelijke informatie onderbouwd. En de dienst pakt het niet op, wil of kan het niet oppakken omdat er al een capaciteitsprobleem is'.

'Werk bij toeslagen affaire kinderopvang, soms teveel uitgekeerd aan ouder, overcompensatie'.

Ongewenst gedrag

'Klachten over leidinggevende en hoe deze persoon de hand boven het hoofd wordt gehouden'.

'Onbegrip en gebrek aan respect. De organisatie is te bureaucratisch en veel managers zonder de vereiste kennis'.

'Onze pDG heeft een prestigeproces opgestart door een organisatieverandering op te leggen. Ik ben betrokken bij de uitwerking daarvan en ervaar onwil of Oost-Indisch doof zijn bij pDG en hogere leiding daar waar het signalen over de onhaalbaarheid van dit traject betreft. Veel betrokkenen uiten hun bezorgdheid maar dat lijkt aan dovemans oren gericht te zijn'.



‘Racisme, discriminatie, seksuele overschrijdend gedrag, liegen, fraude etc etc’.

Algemeen

‘Het is mijn werk om bewustwording van dit soort situaties binnen de organisatie te bevorderen dus probeer ik ze explicieter te maken. Het is een cultuurontwikkeling waar de organisatie in zit, we zijn net begonnen en dit kost nog vele jaren’.

‘Hoe de democratie in NL is geregeld en de sfeer in de landelijke politiek maken dat ambtenaren veel tijd besteden aan het beantwoorden van eindeloos veel vragen die men krijgt of die de politiek alleen aankondigt en niet stelt’.

Gemeenten

Citaten van gemeenteambtenaren:

Ondoelmatig beleid

‘De gemeente geeft minder geld uit dan wenselijk om mijn taken als jeugdverpleegkundige, vooral op mijn 3 achterstandsscholen, goed te kunnen uitvoeren. Vergeleken met jaren geleden sta ik niet meer achter de kwaliteit van mijn / ons werk. Teveel bezuinigd in de zorg voor leerlingen en hun ouders’.

‘Aandacht voor personeel (gebrek er aan) waardoor heftige gebeurtenissen onbesproken blijven en geen sturing op productie waardoor enkele thuiswerkende collega’s amper werk verzetten, terwijl we enorme wachtlijsten hebben. Verandering van taken waardoor burgers met een eenvoudige vraag (die met 1 telefoontje afgehandeld kan worden) 10 weken op de wachtlijst komen’.

‘Continu de vraag of wat wij doen werkelijk bijdraagt aan de doelen die we stellen. De hoeveelheid personeel t.o.v. de efficiëntie en effectiviteit. De maatschappelijke tendensen, waar men geen invloed op uit kan oefenen, maar die veel invloed hebben op hoe beleid uitpakt. Zoveel vraagstukken, zo weinig antwoorden...’.

‘Denk dat we tegenwoordig veel procesgericht werken, veel verdeeld binnen gemeente over verschillende organisaties, telkens weer met andere marktpartijen (die vroeger ook overheid waren) werken, veel budgetten, korte periode. Gevolg dat projecten telkens weer opnieuw door andere partij gebeuren, kennis die er al is wordt niet meer gebruikt, andere organisatie gaat weer helemaal opnieuw beginnen, vaak met dezelfde mensen die dan weer door de andere organisatie die aanbesteding won wordt opgetuigd’.

‘Ik werk op het dossier Wonen en houd mij bezig met projectadvisering en vergunningaanvragen. Ik heb het gevoel dat urgentie voor betaalbare huisvesting ontbreekt bij collega's, B&W en raad. Er worden geen keuzes gemaakt door alle lagen, in plaats daarvan worden steeds meer eisen gesteld en wordt er steeds minder gerealiseerd. Daardoor leeft bij mij het gevoel wat voor nut mijn werk heeft’.

‘Personen die over eigen financiële mogelijkheden beschikken om voorzieningen zelf te kunnen realiseren, toch op grond van wetgeving moeten ondersteunen. Burgers die daadwerkelijk ondersteuning nodig zijn kunnen op grond van bestaande wet/ regelgeving niet worden ondersteund. Teveel en ingewikkelde bureaucratische regels’.

‘Regelmatig worden voorstellen gedaan en uitgevoerd die politiek-bestuurlijk goed worden gevonden, maar waarvan betwijfeld kan worden of de verkeersveiligheid ermee gediend is. Ook worden in de organisatie soms collega's onder druk gezet, waarbij ik me afvraag hoe ik hen vanuit mijn functie het beste kan ondersteunen’.



‘Invoering omgevingswet. Ik sta niet achter het doordrukken van een wet waar we niet klaar voor zijn’.

Ongewenst beleid

‘Bezuinigingen in het sociaal domein, enorme wachtlijsten en een doorontwikkeling binnen het sociaal domein die veel te lang duurt. Organisatie luistert niet goed naar de meningen van de ambtenaren over dit alles’.

‘Bij de zoveelste wijziging van het bestuurlijk stelsel kreeg ik de oekaze om dat te verkopen als een verbetering van de democratie. Dat heb ik op basis van mijn ambtseed geweigerd. Dat werd geaccepteerd’.

‘De opvang van asielzoekers en Oekraïners, het uitvoeren van het klimaatbeleid. Verschrikkelijk, maar ik moet er aan meewerken’.

‘Een kunstenaar en inwoner heeft een gedragen idee, maar er was geen verantwoordelijke wethouder. Deze persoon kwam tussen schip en wal te staan. Dan schaam ik mij ervoor om strak aan processen te moeten houden. Ikzelf ben voorstander van participatie, echter de portefeuillehouder niet. Nu wordt nog te vaak geluisterd naar de portefeuillehouder en participatie als bedreiging gezien ipv een manier waarbij inwoners trots worden’.

Onrechtvaardig beleid

‘Belangenafweging. Economische belangen versus maatschappelijke belangen. Bedrijf binnen gemeente dat een wereldspeler is op diens gebied, regio is erg afhankelijk van de groei van dit bedrijf en toeleveranciers maar de groei brengt ook dilemma’s met zich mee, bv mbt mobiliteit, wonen, brede welvaart’.

‘Belangenafwegingen tussen partijen waarbij er altijd één partij aan het kortste eind trekt. Moeilijk uitlegbaar dat een overheid bepaalde handelingen verbiedt, maar niet de capaciteit heeft om te handhaven. Daardoor worden mensen die toestemming vragen afgewezen en brutalen die gewoon dóen met rust gelaten’.

‘Conflicterende wetgeving maakt dat je soms zelf een besluit moet nemen op je eigen onderbuikgevoel’.

‘Ik vind het lastig dat er over thuis- en daklozen wordt gepraat als een probleem en 'dingen' die overlast bezorgen en niet als mensen die het heel erg zwaar hebben waarbij de overlast die zij veroorzaken zoveel minder heftig is dan de nare omstandigheden waarin zij leven. Heb hier alleen nog niks over tegen anderen gezegd, ben er nog over aan het nadenken hoe en wanneer dat goed kan’.

Ongewenst gedrag

‘Interne reorganisatie, de manier waarop kon echt niet. Ik heb de betrokken collega's gewaarschuwd dat ze de vakbond of andere juristen in moesten schakelen en dat is gelukkig gebeurd. Er is toen alsnog sociaal plan opgesteld. maar vertrouwen in huidige directie is bij mij weg en bij meerdere collega's. Het gaat dus om interne problematiek’.

Algemeen

‘Mijn dilemma is dat ik niet (meer) sta achter de werkwijze van de gemeente (mijn organisatie), ik dat aanklaagt, maar vrijwel geen respons krijg. ik zie waar het fout gaat, meld dat, maar er gebeurt niets. Dilemma: moet ik nu meer of minder druk uitoefenen? Moet ik het onderwerp loslaten? De organisatie pakt niets op, vind ik. Dat gaat niet uitsluitend over de externe oriëntatie



(de samenleving, waarvoor de gemeente dient te werken), maar dat behelst ook de interne organisatie. Ik heb vele integriteitskwesaties gemeld, die allenmaal dood op de grond vallen'.

'De gemeente doet als organisatie niet altijd zelf wat het van inwoners en bedrijven wel vraagt. Wij hebben een klimaat actie team opgericht om de directie hier op te wijzen'.

'Ik heb soms twijfels bij het mensbeeld dat de overheid hanteert. Om alle inkomensregelingen in het sociaal domein aan te kunnen vragen, moet je tegenwoordig bijna hoogopgeleid zijn. Daarom vraag ik mijn team wel eens of we het niet volledig anders aan zouden moeten pakken. Hier wordt wel over gesproken, maar mensen zijn lastig in actie te krijgen, omdat het onbekend is'.

'Vooral politieke bemoeienis met plannen en uitvoering waardoor dingen niet goed lopen, dit zorgt ook voor redelijk wat geldverspilling. Hoge werkdruk waar weinig aan gedaan wordt'.

Uitvoeringsorganisaties

Citaten van ambtenaren van uitvoeringsorganisaties:

Ondoelmatig beleid

'De regelgeving die wij moeten uitvoeren is soms niet logisch. Sommige zaken zijn tamelijk zinloos, maar zijn nu eenmaal wettelijk voorgeschreven. Veel collega's zien dat ook, maar de meesten klagen soms wel, maar leggen zich er in de praktijk lijdzaam bij neer. Wij moeten de burger soms opzadelen met nodeloos belastende zaken'.

'Beleid moeten ondersteunen dat niet gebaseerd is op onderbouwde gegevens of op de lange termijn het averechtse effect heeft voor medewerkers of cliënten'.

'Druk op productiviteit en automatisering (ivm hoge werkdruk en personeelstekort) terwijl het werk tijd en maatwerk vraagt om kwaliteit te kunnen leveren. Organisatie heeft hier wel aandacht voor maar beperkte invloedsmogelijkheden'.

'Volgens de voorschriften van het bedrijf wordt van mij verwacht dat ik bepaalde beslissingen neem die m.i. niet juist en niet in het belang van de burger zijn'.

Ongewenst beleid

'Het was meer keuzes die gemaakt werden door mijn team o.b.v. een agile transitie. Ik stond vaak niet achter de aanpak of de keus die gemaakt werd. Daardoor ben ik o.a. in een burn-out terecht gekomen'.

Onrechtvaardig beleid

'Het gaat om het beslissen op aanvragen voor toeslagen. Ik heb een situatie meegemaakt waar ik twijfels had over of we de huurtoeslag wel uit konden keren, de persoon stond op een adres ingeschreven, maar ik had het idee dat hij daar niet woonde. Eigenlijk was er binnen ons team praktisch geen ruimte om de twijfel die ik had te laten onderzoeken door een ander team. Er heerst een angstcultuur om iets af te wijzen waarschijnlijk ingegeven door het verleden en management'.

'Ik doe wia en wajong beoordelingen. Ik ben het niet altijd eens met de uitkomst hiervan, door de manier waarop de regels inelkaar zitten. Bijvoorbeeld mensen met een laag inkomen hebben minder kans op een wia-uitkering en bij de wajong is er niets voor mensen die geen arbeidsvermogen hebben, maar waarvan nog niet zeker is dat dat blijvend is. Ik bespreek dit wel met collega's. Maar aangezien het de wet is die zo inelkaar zit, kan ik er persoonlijk niets aan doen'.



‘Ik moet wel eens een procedure uitdenken en opzetten waarbij de belangen van de financier zo veel sterker opwegen dan de belangen van de doelgroep van de subsidie, dat ik denk: Waarom doen we het dan? Als het voor hen bedoeld is, moet het ook op hen aansluiten. Wat hebben zij nou voor boodschap aan fiscale jaren en daarom een onrealistische, onhaalbare subsidiedeadline?’

‘Reorganisatie van mijn (rijke) afdeling die gemotiveerd werd uit financiële hebzucht terwijl dat motief werd ontkend. We hebben ons kritisch opgesteld maar hebben wel meegewerkt’.

Algemeen

‘Ik beslis op asielaanvragen en daarin is veel sprake van grijs gebied. Bij echte twijfel willig ik in omdat het om leven en dood gaat. Op het werk zijn er veel verschillende plaatsen om advies te vragen, zowel op juridisch/ landenspecialistisch gebied als op moreel gebied. Er is altijd ruimte voor overleg en hoewel er binnen de kaders van de wet moet worden beslist, is er zeker ruimte om twijfels te bespreken’.

Semioverheid

Bij medewerkers van de semioverheid ontstonden de meeste morele vragen als burgers of cliënten in hun ogen tekort werden gedaan of tussen wal en schip vielen (onrechtvaardig beleid). Daarnaast was ongewenst beleid, net zoals bij overheidsambtenaren, ook voor hen een belangrijke aanleiding voor morele twijfels.

Tabel 3.5 - Ging de vraag, het dilemma over een van deze thema's? (basis: had moreel dilemma)

	Totaal ambtenaren	Politie	Onderwijs	Zorg (care)	Zorg (cure)
Beleed niet volgens mijn opvattingen	39%	41%	41%	34%	39%
Burgers / cliënten werd tekort gedaan; wal en schip	33%	31%	27%	52%	35%
Keuzes onder (pol.) druk; niet in belang burgers	31%	47%	21%	24%	20%
Keuzes afhankelijk van persoon (willekeur)	30%	22%	31%	28%	34%
Collega's / leidinggevenden niet zo transparant als zou moeten	30%	27%	37%	30%	27%
Publieke zaak niet gediend, 'bedoeling' uit oog verloren	28%	31%	24%	14%	15%
Kwetsend gedrag	14%	22%	16%	12%	16%
Ik kon niet transparant/eerlijk zijn	11%	12%	11%	7%	10%
Discriminatie	5%	8%	7%	3%	5%
Seksueel overschrijdend gedrag	3%	2%	1%	4%	5%
Fraude ogv financiën / aanbestedingen	3%	0%	1%	3%	3%
Iets anders	8%	6%	7%	12%	9%
n =	1090	49	147	182	128

Situaties waarbij er sprake is van ondeugdelijke informatie (dit gaat over transparant zijn naar de burger en naar elkaar) en ongewenst gedrag (bijvoorbeeld discriminatie) speelt voor beide groepen een even grote rol.

Morele vragen van overheidsmedewerkers die niet gaan over een van de hierboven genoemde thema's, gaan meer dan eens over de inzet van belastinggeld, over de (inefficiënte) organisatie van het werk, en over het gebrek aan kennis van leidinggevenden.

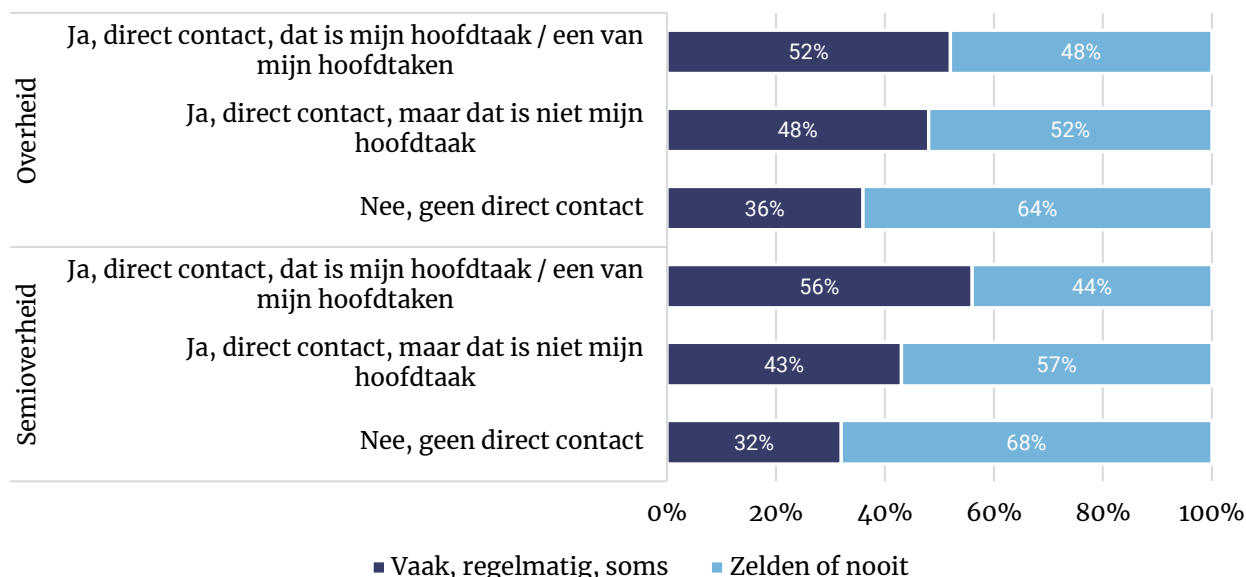


3.6 Relatie direct contact en morele vragen

Van alle deelnemers aan het onderzoek heeft 45 procent zelf direct contact met burgers/cliënten en is het de hoofdtaak, voor 28 procent is het geen hoofdtaak maar is er wel direct contact en 27 procent heeft geen direct contact. In de zorg, welzijn en het onderwijs heeft 80 procent of meer direct contact met de ‘eindgebruiker’, bij de overheden ligt dat lager (zie ook figuur 2.6).

Of men zelf wel of geen contact heeft met de burger (of klant) heeft duidelijk invloed op het al dan niet hebben van morele twijfels. Overkoepelend kunnen we stellen: hoe meer contact met de burger, hoe meer medewerkers morele vragen hebben (Figuur 2.4). Dit geldt zowel voor medewerkers van overheid, semioverheid als bedrijfsleven. Zo heeft bij de semioverheid 56 procent van de medewerkers waarbij contact met burgers een hoofdtaak is wel eens een morele vraag, tegenover 32 procent van de medewerkers die nooit contact hebben met burgers.

Figuur 3.5 - Frequentie waarmee medewerkers morele vragen hebben, uitgesplitst naar frequentie van contact met burgers (alleen ambtenaren)

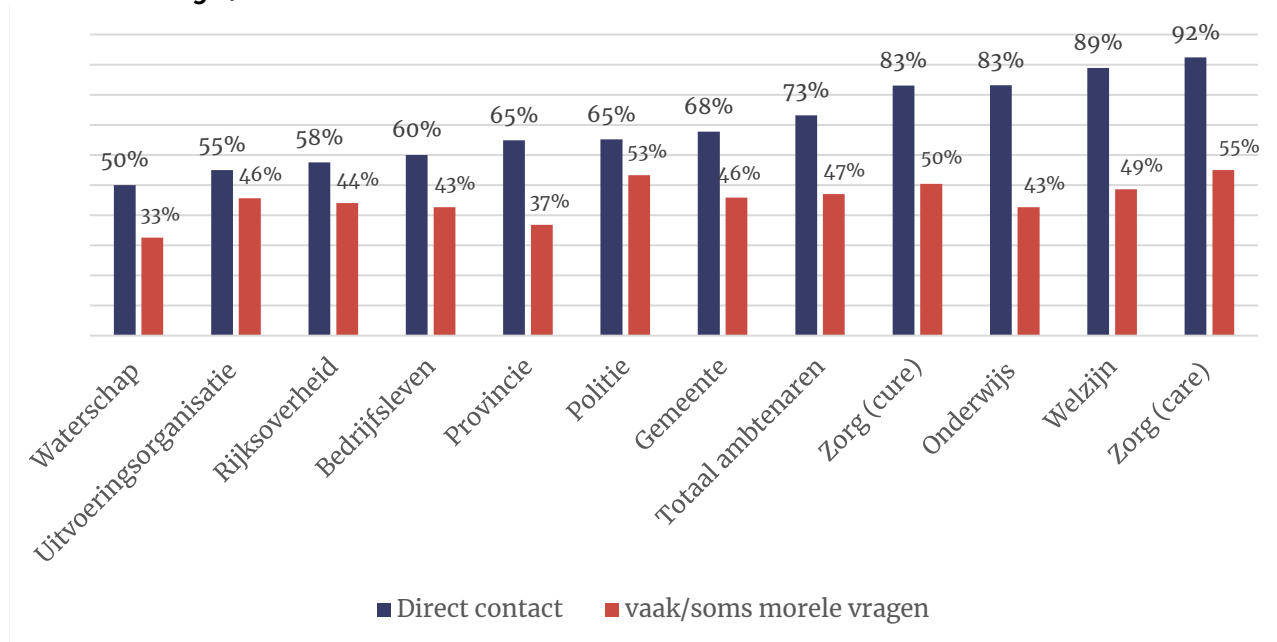


Toch is het niet zo dat het hebben van contact met de ‘eindgebruiker’ volledig verklaart of er wel of geen morele vragen voorkomen. In onderstaande figuur is te zien dat negen op tien werknemers in de zorg direct cliëntcontact hebben en zij hebben ook relatief vaak morele vragen. Maar ook werknemers in welzijn en onderwijs hebben veel contact terwijl daar het aandeel ‘vaak of regelmatig morele vragen’ lager ligt dan bijvoorbeeld bij de politie, waar ‘slechts’ 65 procent direct contact met de burger heeft.

Bij de rijksoverheid ligt het aandeel ‘direct contact met de burger’ relatief laag (58%) maar ligt het aandeel morele vragen (44%) maar net iets onder het gemiddelde voor ambtenaren.



Figuur 3.6 - Frequentie waarmee medewerkers morele vragen hebben (vaak/regelmatig/soms) en contact hebben met burger/klant



3.7 Relatie met aantal dienstjaren

Het aantal jaren dat de medewerker in dienst is bij de organisatie heeft geen invloed op het al dan niet hebben van morele vragen (Tabel 3.6). Het aantal jaren dat men in de *huidige functie* werkt lijkt wel enige voorspellende waarde te hebben. Hoe langer in de functie, hoe vaker men een morele vraag heeft.

Tabel 3.6 - Frequentie waarmee medewerkers morele vragen hebben, uitgesplitst naar het aantal jaar in de huidige functie en werkzaam bij de organisatie (basis: ambtenaren met moreel dilemma)

Aantal jaar	In huidige functie			Bij organisatie		
	<3 jaar	3-10 jaar	10+ jaar	<3 jaar	3-10 jaar	10+ jaar
Vaak/soms morele vraag	44%	47%	51%	44%	49%	48%
Zelden/nooit morele vraag	56%	53%	49%	56%	51%	52%

Opnieuw geldt dit zowel voor medewerkers van de landelijke en decentrale overheden, als voor de semioverheid.

Tabel 3.7 - Frequentie waarmee medewerkers morele vragen hebben, uitgesplitst naar het aantal jaar in huidige functie en type overheid (basis: ambtenaren met moreel dilemma)

Aantal jaar in huidige functie	Overheid			Semioverheid		
	<3 jaar	3-10 jaar	10+jaar	<3 jaar	3-10 jaar	10+jaar
Vaak/soms morele vraag	42%	44%	50%	46%	51%	52%
Zelden/nooit morele vraag	58%	56%	50%	54%	49%	48%



3.8 Zowel leidinggevenden als uitvoerenden hebben morele vragen

Het is niet zo – zoals men wellicht verwacht – dat alleen uitvoerend ambtenaren tegen morele dilemma's aanlopen. Als we deze vraag uitsplitsen naar het soort functie dat men heeft, blijkt dat zowel directeuren/managers als beleidsmedewerkers/adviseurs als uitvoerend ambtenaren tegen morele vragen aanlopen. De verschillen zijn opvallend klein.

Tabel 3.8 - Frequentie waarmee medewerkers morele vragen hebben, uitgesplitst naar het soort functie

	Alle ambtenaren (n=2321)	Directeur / manager (leidinggevend) n=72	Beleidsmedewerk er / beleidsadviseur (n=366)	Uitvoerend ambtenaar (n=460) ⁸
Vaak	4%		1%	4%
Regelmat ig	12%	8%	10%	10%
Soms	31%	35%	33%	31%
Vaak tot soms	47%	43%	45%	46%
Zelden	38%	43%	43%	40%
Nooit	15%	14%	12%	14%

⁸ Aantallen tellen niet op tot 2.321 omdat de functie niet van iedereen bekend is. En niet alle functieniveaus zijn hier gegeven (weggelaten bij klein aantal deelnemers)

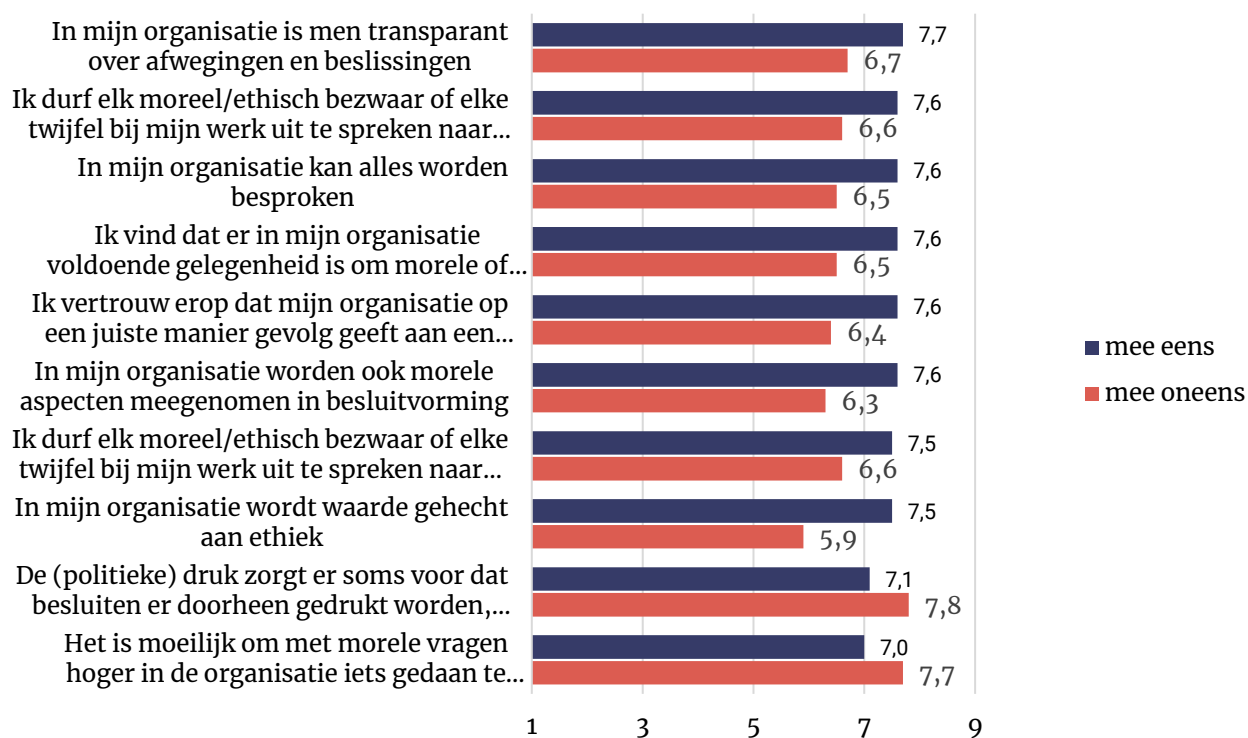
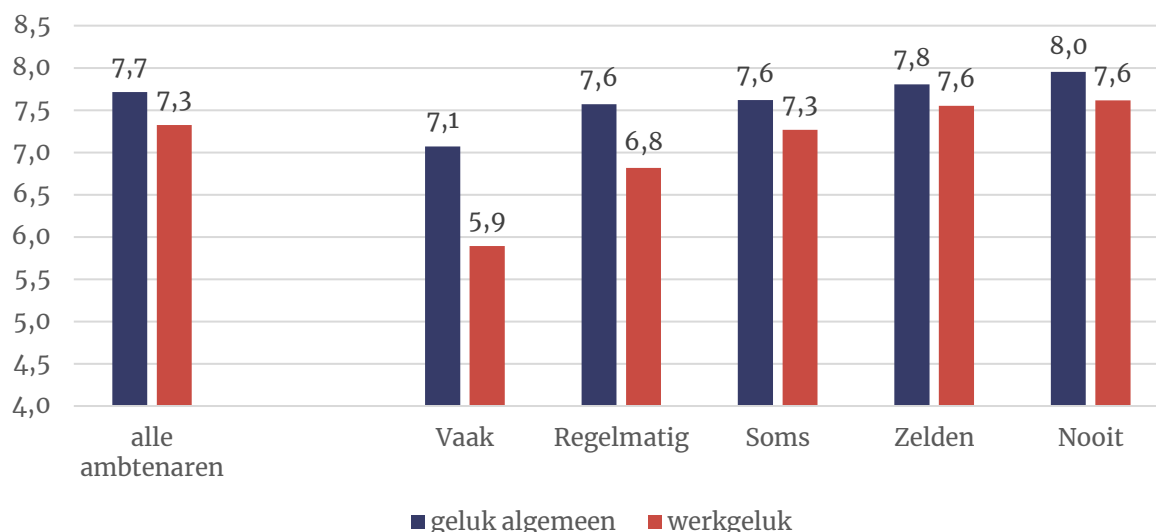
3.9 Morele vragen hebben vooral invloed op werkgeluk

Het al dan niet hebben van morele dilemma's gaat ambtenaren niet in de koude kleren zitten. Degenen die het zelden tot nooit meemaken geven hun leven (bijna) een acht en hun werkgeluk een 7,6. Naarmate het vaker voorkomt dat men met morele vragen zit, daalt dit naar respectievelijk een 7,1 voor het algemene geluk en een 5,9 voor het werkgeluk. Het hebben van morele vragen heeft dus duidelijk meer invloed op het werkgeluk dan op het algehele geluk.

Figuur 3.7 – Geluk en werkgeluk naar al dan niet hebben morele vragen

Kunt u aangeven hoe gelukkig u over het algemeen bent?

En hoe gelukkig bent u in het algemeen over uw werk? (1 = heel ongelukkig en 10 is uitermate gelukkig)



3.10 Bespreken en opvolging

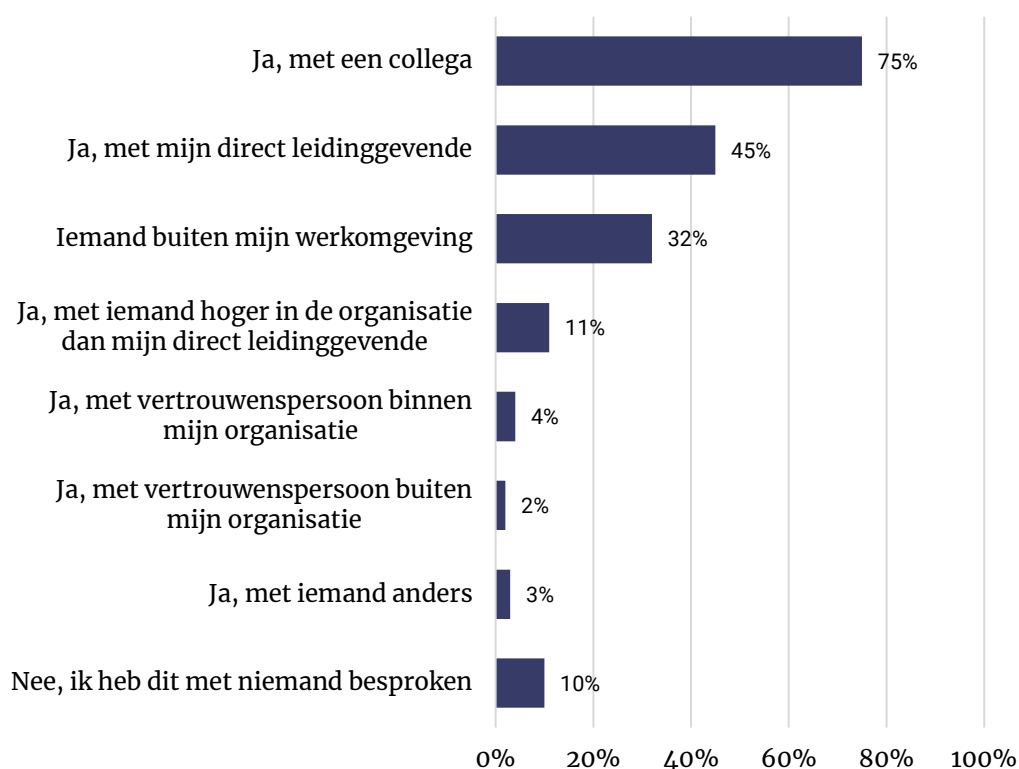
In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk zetten we uiteen of en welke acties ambtenaren en medewerkers van de semioverheid nemen wanneer zij een morele twijfel hebben en hoe daar vervolgens op wordt gereageerd. Daarbij brengen we ook de mogelijke belemmeringen voor het bespreken van morele twijfels in kaart. De keuze om een morele vraag of ‘buikpijngevoel’ te bespreken, zo bleek al eerder, is altijd een afweging van belangen. Levert het vooral iets op, of kost het iets?

Keuze om het wel te bespreken

De meeste (semi)overheidsmedewerkers met morele dilemma's (90%) bespreken de kwestie met ten minste één iemand anders. De meesten leggen het voor aan een collega (75%), minder dan de helft bespreekt het met de leidinggevende (45%). Een klein deel, 11 procent, heeft de kwestie ook met iemand hoger dan de direct leidinggevende besproken. Slechts 10 procent houdt het helemaal voor zich.

Figuur 3.8 - Heeft u deze morele of ethische vraag of deze vragen met iemand besproken in uw werkomgeving? Zo ja, met wie?

Basis: medewerkers van de overheid (n=524) en semioverheid (n=541) die in het afgelopen jaar vaak, regelmatig of soms een morele vraag hadden.



In tabel 2.6 is te zien dat hoe vaker medewerkers te maken hebben met morele vragen, hoe vaker ze hun kwesties bespreken met iemand hoger in de organisatie, de vertrouwenspersoon of iemand buiten de werkomgeving.

Tabel 3.9 - Heeft u deze morele of ethische vraag of deze vragen met iemand besproken in uw werkomgeving? Zo ja, met wie? Uitgesplitst naar frequentie van het hebben van morele vragen.

	Vaak	Regelmatig	Soms
Ja, met een collega	81%	79%	73%
Ja, met mijn direct leidinggevende	54%	49%	43%
Iemand buiten mijn werkomgeving	42%	35%	29%
Ja, met iemand hoger in de organisatie dan mijn direct leidinggevende	18%	17%	8%
Ja, met vertrouwenspersoon binnen mijn organisatie	16%	5%	3%
Ja, met vertrouwenspersoon buiten mijn organisatie	9%	3%	1%
Iemand anders, namelijk	8%	3%	2%
Nee, ik heb dit met niemand besproken	2%	8%	12%

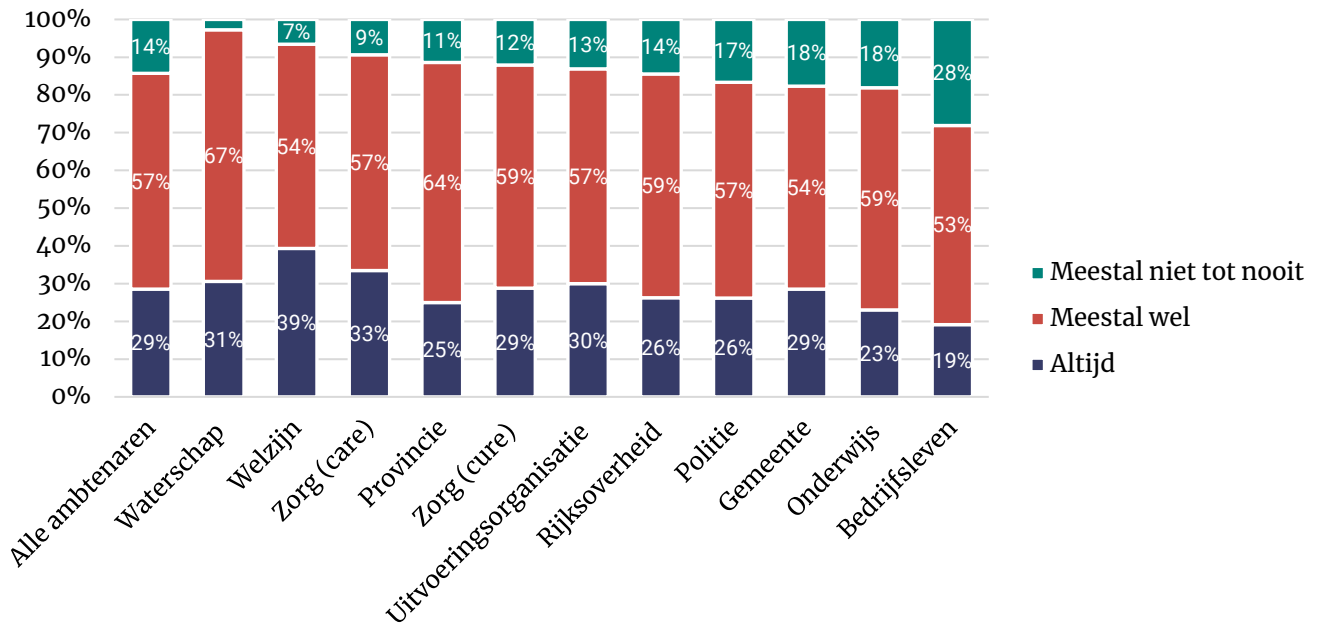
Eén op zeven voelt niet de vrijheid om morele of ethische vragen ter sprake te brengen

Op de vraag ‘Voelt u de vrijheid om morele of ethische vragen ter sprake te brengen op uw werk?’ zien we dat een ruime meerderheid die vrijheid meestal (57%) of zelfs altijd (29%) voelt, 8 procent voelt dat meestal niet en 6 procent zelden tot nooit.

In figuur 3.7 zien we dat er weliswaar verschillen zijn naar sector, maar dat in elke sector een ruime meerderheid het gevoel heeft een morele vraag ter sprake te kunnen brengen. Toch geldt dat niet voor gemiddeld één op zeven ambtenaren (14%) en dubbel zoveel voor werknemers in het bedrijfsleven (28%). In de publieke sector ligt dit aandeel relatief hoog in het onderwijs en bij gemeenten (beide 18%) en bij de politie (17%).

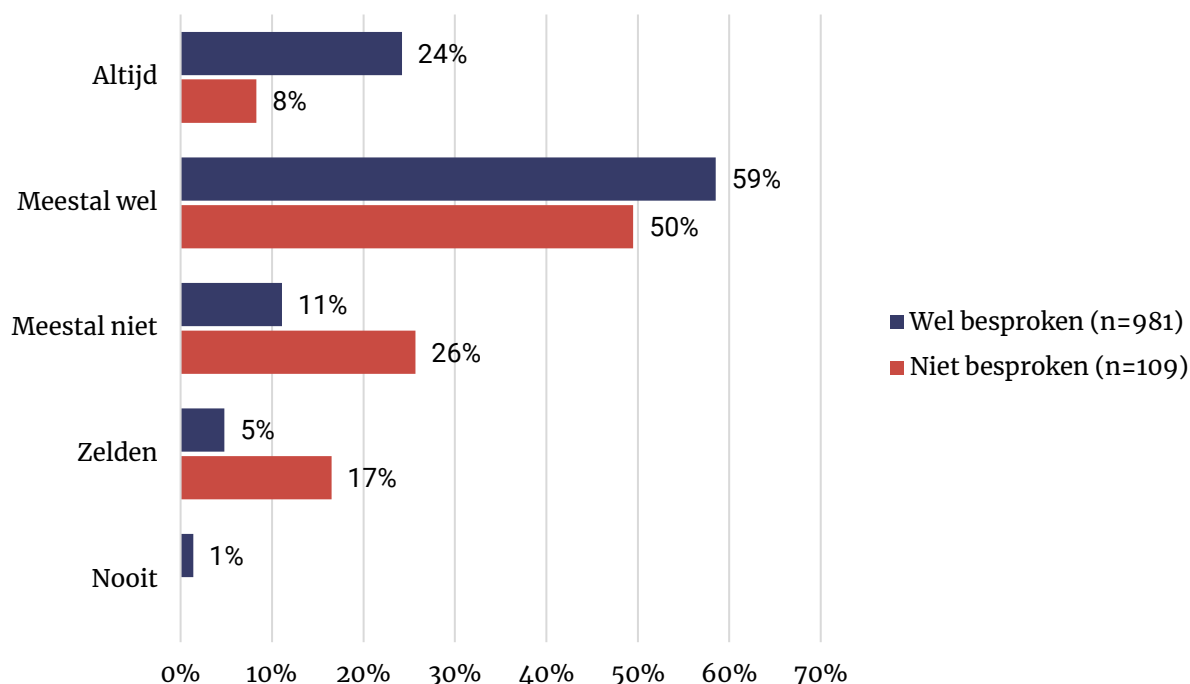


Figuur 3.8 - Voelt u de vrijheid om morele of ethische vragen ter sprake te brengen op uw werk? Uitgesplitst naar sector



Figuur 3.9 toont de relatie tussen het gevoel van vrijheid om morele of ethische vragen ter sprake te brengen en de vraag of men het ook doet. Het blijkt dat degenen die het morele dilemma wel bespraken in 83 procent van de gevallen 'altijd' of 'meestal' die vrijheid voelt en 17 procent meestal niet tot zelden/nooit. En toch deden ze het. Omgekeerd zegt 58 procent van degenen die het niet bespraken wel (altijd of meestal) die vrijheid te voelen. Het al dan niet voelen van de vrijheid is dus niet altijd bepalend voor het wel of niet bespreken.

Figuur 3.9 - Voelt u de vrijheid om morele of ethische vragen ter sprake te brengen op uw werk? Uitgesplitst naar het wel of niet hebben besproken van de morele vraag

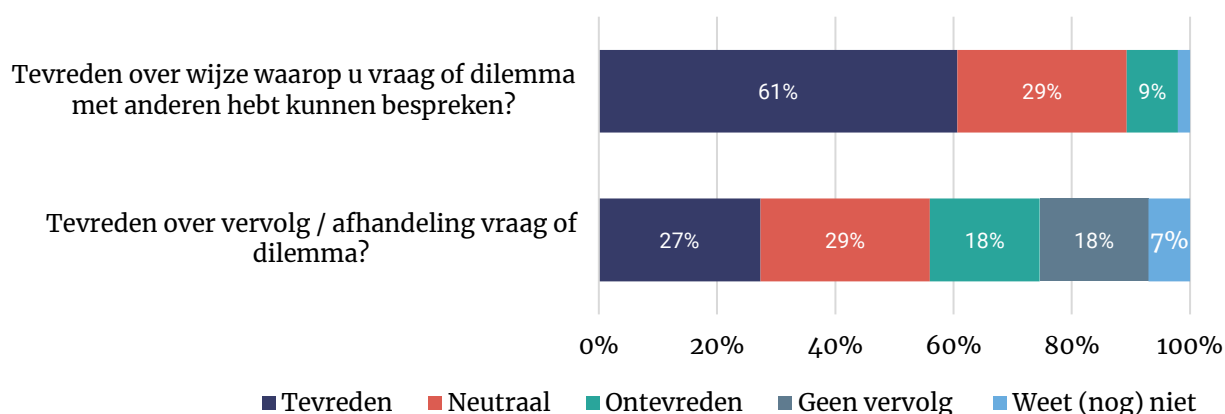


Tevreden over gesprek, maar nauwelijks over afhandeling

Degenen die er met iemand over spraken, zijn overwegend tevreden over de manier waarop ze erover hebben kunnen spreken: 61 procent is tevreden, 29 procent antwoordt neutraal, 9 procent is ontevreden.

Over het vervolg is een veel kleiner deel tevreden: 27 procent wel, 29 procent neutraal, 18 procent niet, 18 procent zegt dat er geen vervolg kwam (wat ook opgevat kan worden als ‘niet tevreden’) en 7 procent weet het (nog) niet.

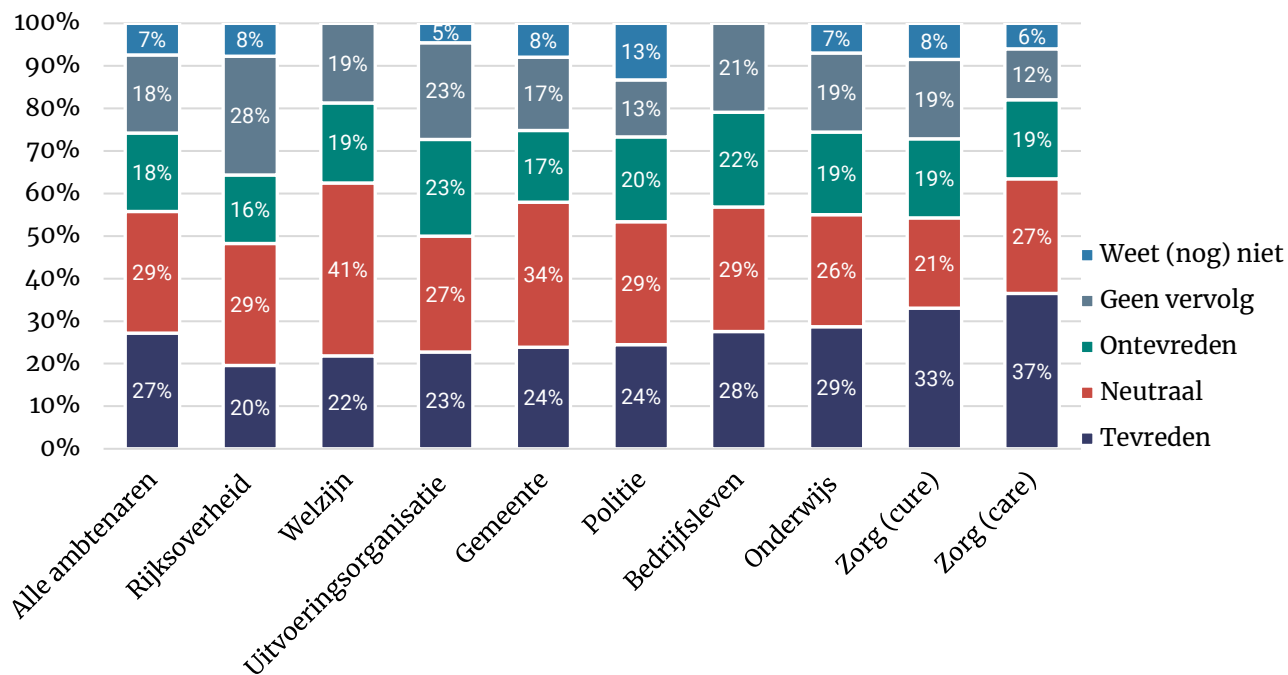
Figuur 3.10 – Tevreden over wijze van erover kunnen spreken en vervolg (basis: ambtenaren met morele vragen)



Rijksoverheid en uitvoeringsorganisaties: vaak geen vervolg

Als we de vraag naar tevredenheid met het vervolg uitsplitsen naar sectoren, zien we dat werknemers in de zorg er duidelijk het meest tevreden over zijn, en ambtenaren van Rijk, uitvoeringsorganisaties, en gemeenten, werknemers in de welzijnssector en bij de politie het minst. Ambtenaren bij het Rijk en uitvoeringsorganisaties zijn niet heel vaak *ontevreden* ((16% en 23%), maar de opgetelde aandelen *er was geen vervolg* (28% en 23%) en *ik weet het nog niet* (8% en 5%) zijn het hoogst van alle sectoren.

Figuur 3.11 – Tevreden over wijze van erover kunnen spreken en vervolg (basis: werkenden met morele vragen; naar sector – inclusief bedrijfsleven)

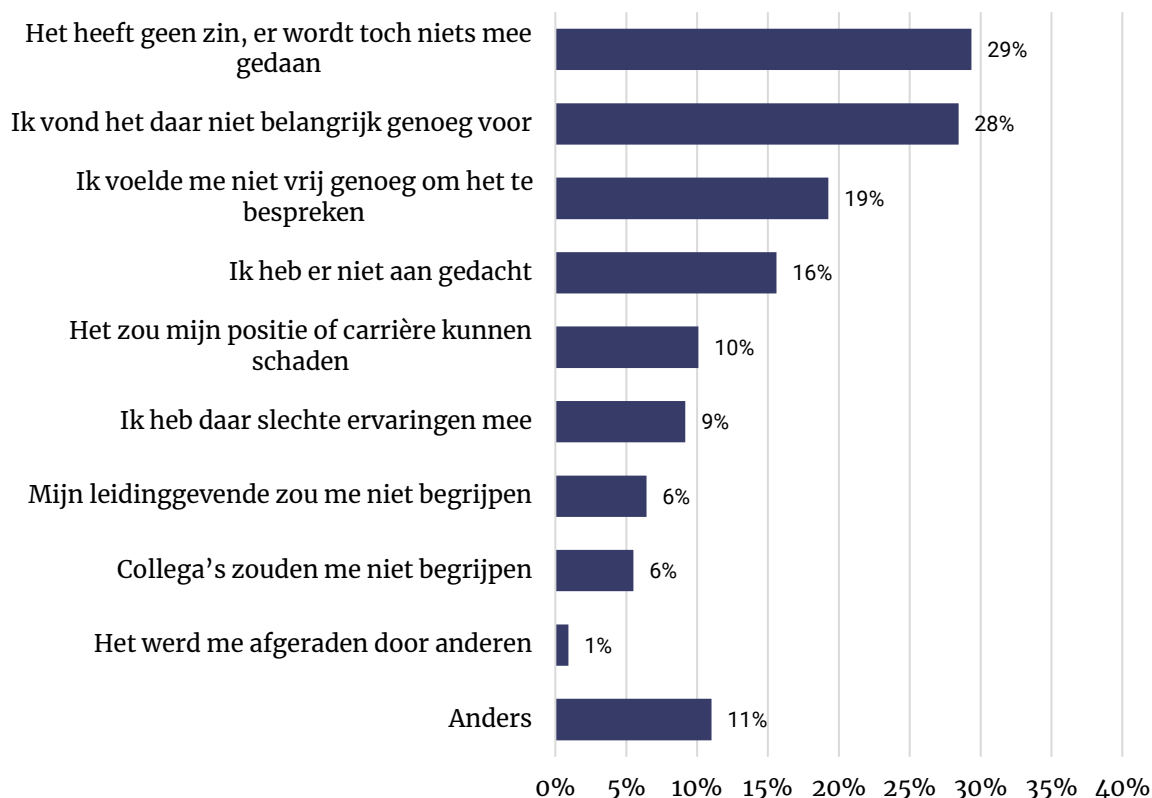


3.11 Waarom niet bespreken?

De 10 procent die zijn of haar morele dilemma niet uitsprak, deed dat enerzijds niet omdat men het niet belangrijk genoeg vond (28%) of omdat ze er niet meer aan hebben gedacht (16%).

De overige redenen zijn ernstiger: men heeft het gevoel dat er toch niets mee wordt gedaan (28%), voelde zich niet vrij genoeg (19%), was bang dat carrière of positie schade op zou lopen (10%) of vreesde leidinggevenden of collega's die hem of haar niet zouden begrijpen (beide 6%).

Figuur 3.12 - Kunt u aangeven waarom u uw vraag of dilemma niet heeft besproken? (Basis: ambtenaren die morele vraag met niemand besproken)



Degenen die een andere reden gaven (11%) geven redenen die er vaak op neerkomen dat het hebben van morele dilemma's nu eenmaal bij het vak van de ambtenaar hoort. De politiek besluit, de ambtenaar voert uit.

Enkele citaten:

De politiek maakt beleid, daar kunnen we niks aan veranderen

Het is nu eenmaal een besluit, maar je mag het daar voor jezelf niet mee eens te zijn.

Politiek-bestuurlijke keuzes kunnen nu eenmaal verschillen van persoonlijke opvattingen

3.12 Belemmeringen om het te bespreken

Degenen die het afgelopen jaar wel eens met een moreel dilemma zaten, legden we een aantal mogelijke belemmeringen voor.

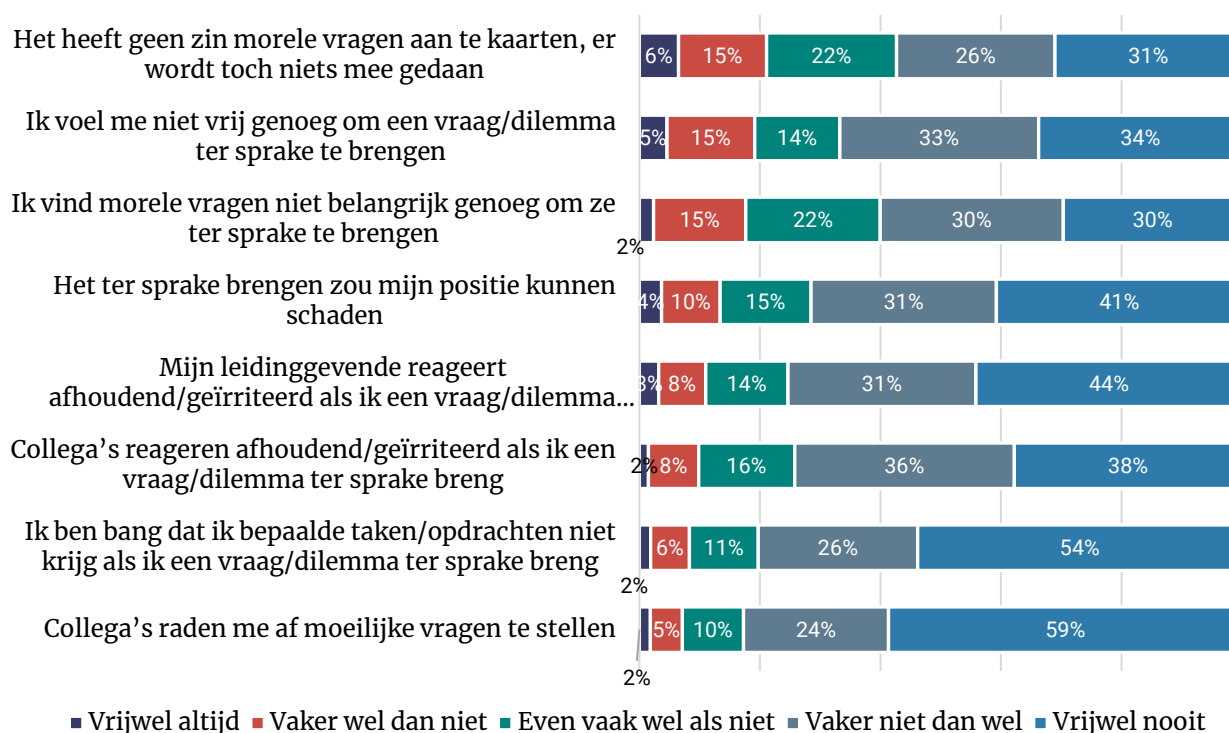
Het is voor de meeste ambtenaren niet zo dat morele vragen niet belangrijk genoeg zijn om ze ter sprake te brengen: 60 procent zegt dat dat dit zelden of niet het geval is, voor 22 procent hangt het ervan af: de ene keer wel, de andere keer niet.

De belangrijkste belemmering is het idee dat het geen zin heeft morele vragen aan te kaarten, omdat er toch niets mee wordt gedaan. Eén op vijf (21%) ambtenaren zegt dat dit ‘altijd’ of ‘vaker wel dan niet’ het geval is, nog eens 22 procent zegt ‘even vaak wel als niet’. Bij uitvoeringsorganisaties, rijksoverheid en gemeenten ligt dit aandeel hoger dan bij zorg of onderwijs (zie figuur 3.14).

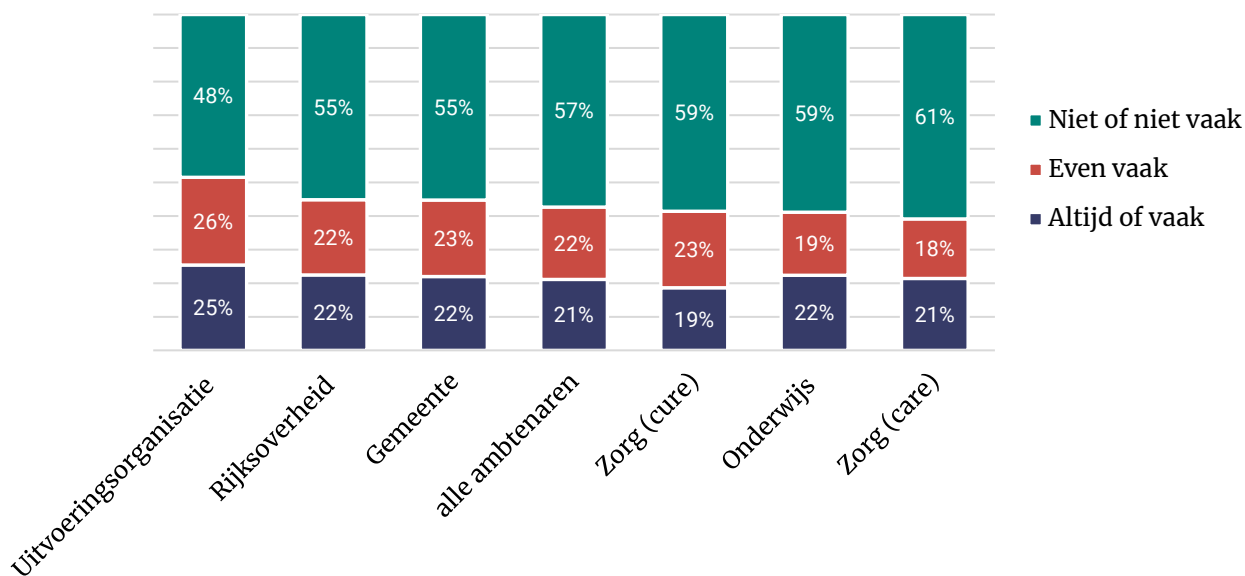
Andere belemmeringen (ik voel me niet vrij genoeg, het kan m'n positie schaden, leidinggevend en/of collega's reageren afhoudend of geïrriteerd) worden minder vaak als zodanig ervaren. Toch, als we de aandelen links van ‘vrijwel nooit’ bij elkaar optellen (het komt minimaal wel eens voor), kunnen we vaststellen dat 70 procent van de ambtenaren zich soms niet vrij genoeg voelt om een dilemma ter sprake te brengen, 62 procent wel eens meemaakt dat collega's afhoudend of geïrriteerd reageren als ze een dilemma ter sprake brengen en 56 procent wel eens ervaart dat de leidinggevende afhoudend of geïrriteerd reageert als ze dat doen.

Figuur 3.14 – Mogelijke belemmeringen

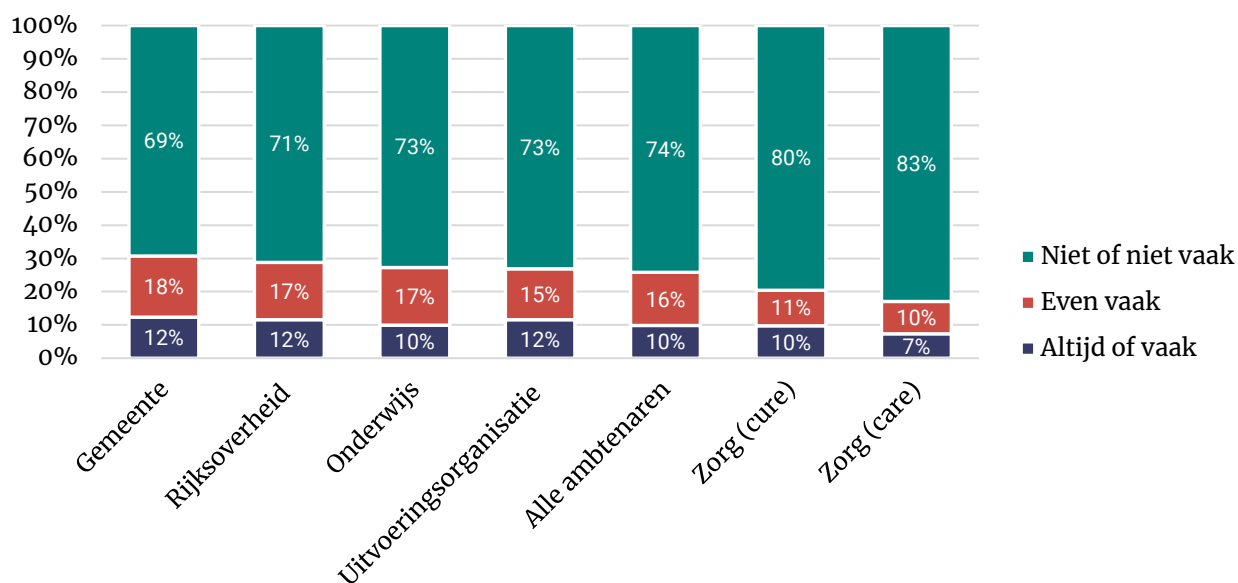
Hieronder staat een aantal mogelijke belemmeringen om een morele vraag of dilemma ter sprake te brengen. Kunt u voor elk van de belemmeringen zeggen in welke mate dit voor u geldt? (basis: ambtenaren die wel eens morele vragen hadden het afgelopen jaar)



**Figuur 3.8 – “Het heeft geen zin morele vragen aan te kaarten, er wordt toch niets mee gedaan”
Kunt u voor deze belemmering zeggen in welke mate dit voor u geldt?**
(basis: ambtenaren die wel eens morele vragen hadden het afgelopen jaar)



**Figuur 3.16 – “Collega’s reageren afhoudend/geirriteerd als ik een vraag/dilemma ter sprake breng”
Kunt u voor deze belemmering zeggen in welke mate dit voor u geldt?**
(basis: ambtenaren die wel eens morele vragen hadden het afgelopen jaar)



4 Andere vragen m.b.t. ethiek & waarden

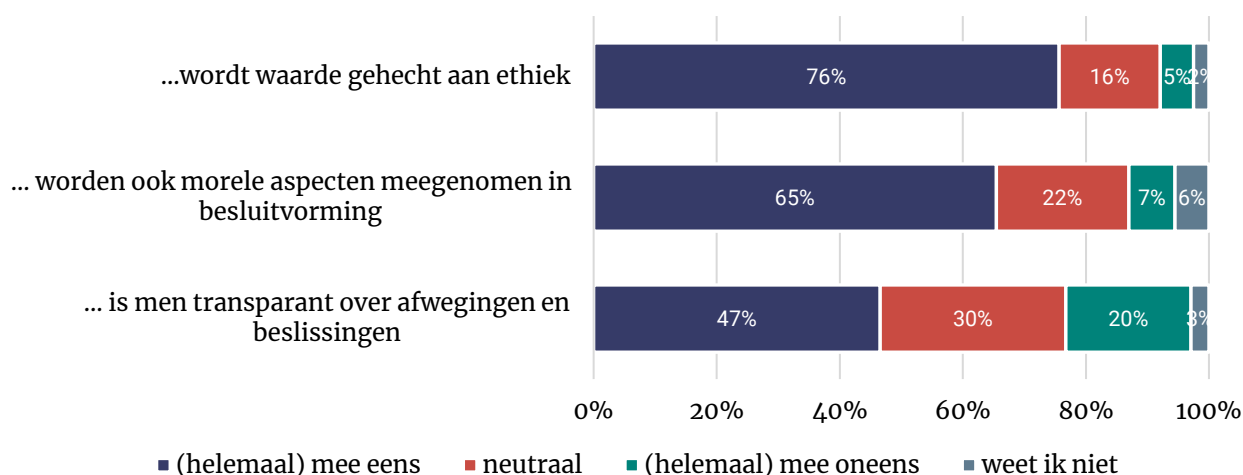
4.1 Plaats van ethiek in het werk

Uit drie stellingen over ethiek en transparantie blijkt dat ambtenaren vrij positief zijn over de plek van ethiek binnen de organisatie. Driekwart (76%) stelt dat er binnen de organisatie *waarde wordt gehecht aan ethiek* en bijna twee derde zegt dat *morele aspecten ook worden meegenomen in de besluitvorming*.

Iets minder positief is men over de transparantie: bijna de helft (47%) stelt dat men binnen de organisatie *transparant is over afwegingen en beslissingen*, 30 procent oordeelt neutraal (niet eens, ook niet oneens) en 20 procent kan dat niet onderschrijven. Bij Rijksoverheid, gemeente, provincie en uitvoeringsorganisaties liggen de scores dicht bij het gemiddelde: circa de helft is het ermee eens, rond een vijfde is het er niet mee eens.

Figuur 4.1 – Eens of oneens met stellingen? (basis: ambtenaren)

‘In mijn organisatie ...’



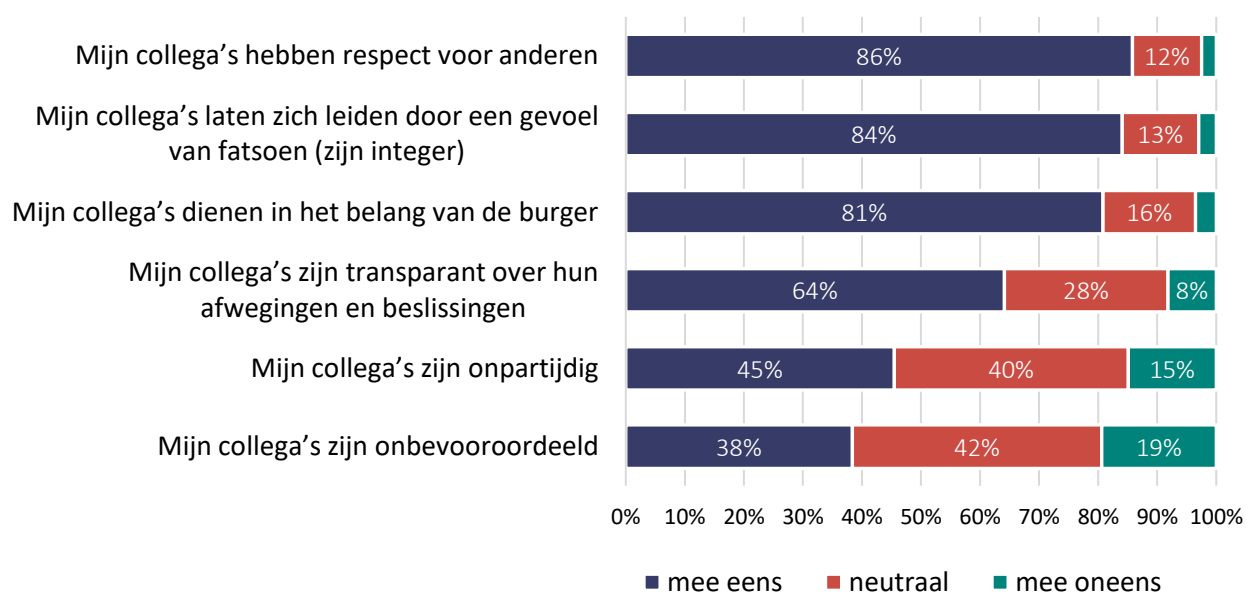
4.2 Collega-ambtenaren 'hebben respect en zijn integer'

Uit een aantal stellingen m.b.t. onderling respect, integriteit, transparantie en onpartijdigheid blijkt dat men veel respect en integriteit ervaart, maar dat men niet volmondig kan zeggen dat dat geldt voor partijdigheid en bevooroordeeldheid.

Bijna de helft (45 procent) onderschrijft de stelling *Mijn collega's zijn onpartijdig*, 40 procent oordeelt neutraal, 15 procent denkt van niet. Slechts 38 procent is het eens met de stelling *Mijn collega's zijn onbevooroordeeld*, 42 procent oordeelt neutraal, 19 procent denkt van niet. DE verschillen naar overheidslaag zijn marginaal (allen zo rond het gemiddelde).

Ook de stelling *Mijn collega's zijn transparant over hun afwegingen en beslissingen* wordt niet volmondig onderschreven.

Figuur 4.2 – Eens of oneens met stellingen? (basis: ambtenaren)



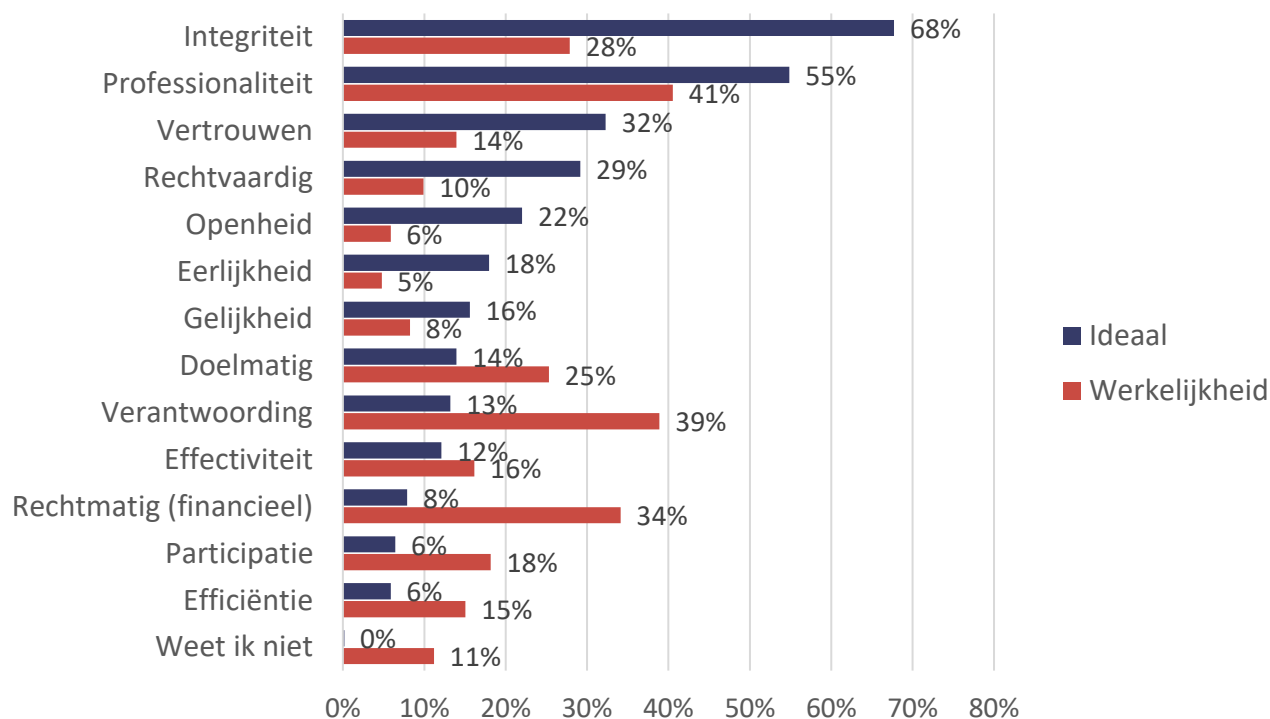
4.3 Waarden

We legden de ambtenaren in dit onderzoek dertien waarden voor uit de ‘Nederlandse code voor goed openbaar bestuur’ uit 2009⁹, met de vraag welke drie volgens hen het belangrijkste zouden moeten zijn in het werk en welke drie de werkelijke situatie het best beschrijven. Figuur 4.3 laat zien dat de reële wereld niet naadloos overeenkomt met de ideale. Men vindt integriteit, professionaliteit en vertrouwen het belangrijkste. In de praktijk komt professionaliteit op een eerste plaats, maar daarna volgen *verantwoording* en *rechtmatigheid*. Integriteit en vertrouwen komen op een vierde en vijfde plaats.

Ideaal	Werkelijke situatie
Integriteit	Professionaliteit
Professionaliteit	Verantwoording
Vertrouwen	Rechtmatigheid

Figuur 4.3 – Welke waarden staan voorop?

- Kunt u aangeven welke drie waarden volgens u het belangrijkste zouden moeten zijn in uw werk?
- En welke drie waarden beschrijven volgens u de werkelijke situatie het best?



Eed

⁹ *Gedragcode openbaar bestuur* te vinden op openbaarbestuur.nl. Van de in totaal 16 omschreven waarden (zinnen) legden we er 13 voor middels een woord.



Elke ambtenaar die bij een overheidssector in dienst treedt, legt een eed of belofte af. Hij zweert of belooft dat hij niet fraudeert, zich niet laat omkopen of vertrouwelijke informatie lekt.



5 De plaats van de burger

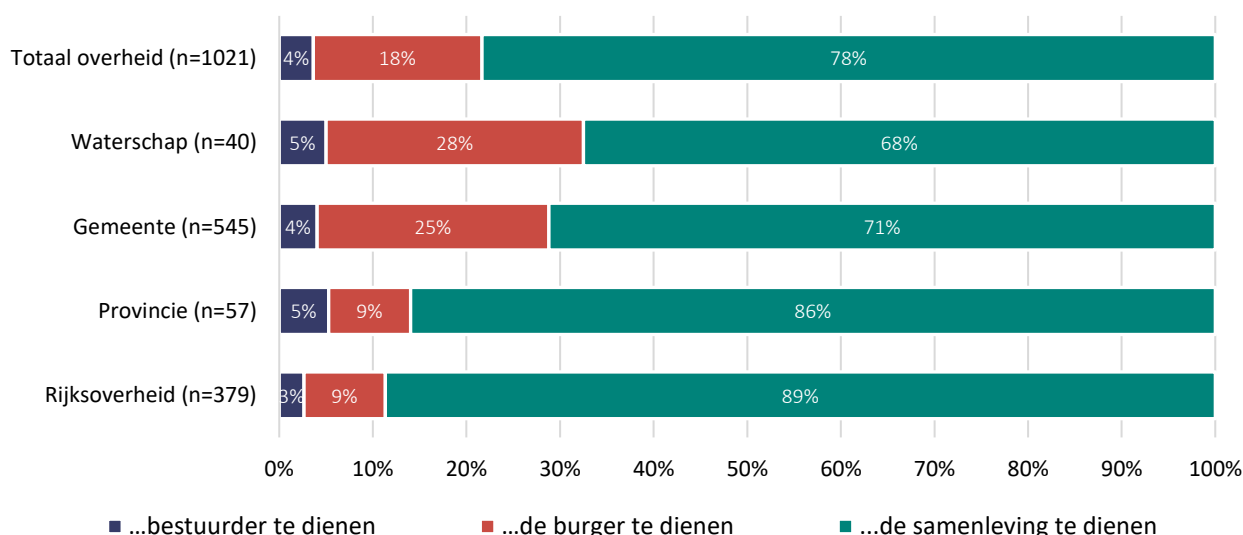
5.1 Ambtenaar wil vooral de samenleving dienen

We vroegen degenen die werken bij de overheid deze zin in te vullen: ‘Het is mijn verantwoordelijkheid als ambtenaar om... te dienen?’ Antwoorden waren de bestuurder, de burger of de samenleving. Het merendeel zegt vooral de samenleving te willen dienen (78%).

Bij het Rijk en de provincie (indicatief) ligt dat zelfs dicht bij de negentig procent, bij gemeenten en waterschappen legt men de focus iets vaker bij de burger.

Opvallend is dat slechts 4 procent zegt vooral de bestuurder te willen dienen, terwijl wel eens het beeld bestaat dat ambtenaren meer hun oor te luister leggen bij de minister of wethouder dan bij samenleving of burger.

Figuur 5.1 - Het is mijn verantwoordelijkheid als ambtenaar om...? (basis: werkzaam bij overheid)



Mark Frequin:

“In ambtelijk leiderschap is een optelsom van loyaliteiten in het geding,’ citeert Erik Pool Mark Frequin, ‘en dat kan spanningen opleveren. (...) Opgave is met deze optelsom van loyaliteiten goed om te gaan, zonder dat één ervan wordt genegeerd’¹. Dat dat eenvoudiger gezegd is dan gedaan, ziet ook Frequin als hij concludeert: ‘Topambtenaren worden meer en meer geclaimd door de politieke leiding. In het kielzog van de topambtenaren geldt dat ook voor de rest van de ambtelijke organisatie.’ Toch moet volgens hem voor het ambtenarencorps het perspectief van burgers en bedrijven leidend zijn.”¹⁰

¹⁰ Erik Pool, *Macht en Moed*, 2021, p114. Mark Frequin was topambtenaar bij het rijk, schrijver en filosoof.

6 Het programma Dialoog & Ethiek

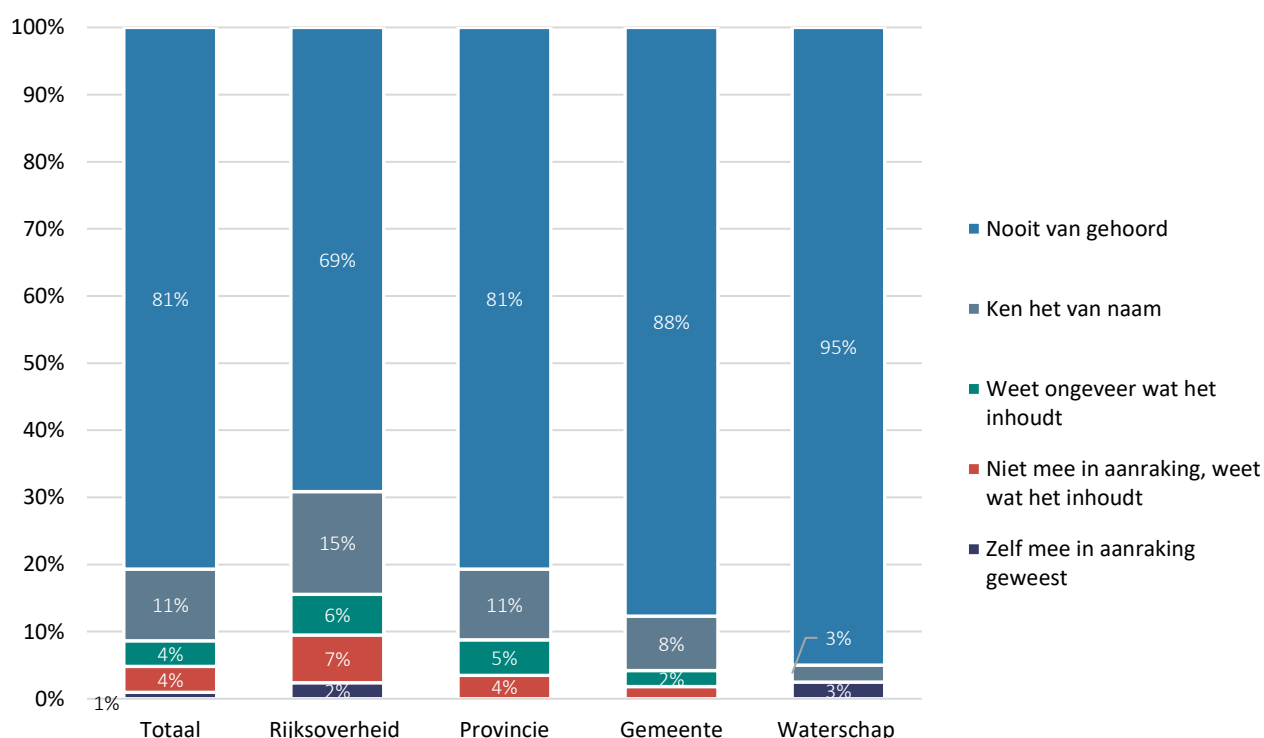
6.1 Programma nog niet erg bekend onder overheidsambtenaren

Tot slot vroegen we overheidsambtenaren in hoeverre ze bekend zijn met het programma Dialoog en Ethiek van Erik Pool. Van de Rijksambtenaren heeft 31 procent wel eens van gehoord en is 2 procent ermee in aanraking geweest, wat goed overeen komt met de inschatting van Pool zelf, hij zegt ondertussen zo'n 3.000 Rijksambtenaren bereikt te hebben. Bij de andere overheden is de bekendheid en het bereik beduidend lager.

Figuur 6.1 – Bekendheid programma Dialoog en Ethiek (basis: werkzaam bij overheid)

Bij het Rijk bestaat het programma Dialoog en Ethiek. Dit programma is bedoeld om aandacht te hebben voor ethische spanningen en dat Rijksambtenaren er open en eerlijk met elkaar over spreken. Erik Pool is de programmaleider. Het programma bracht de podcast Hallo Hannah uit.

In hoeverre bent u bekend met dit programma?



6.2 Merendeel vindt het programma nuttig

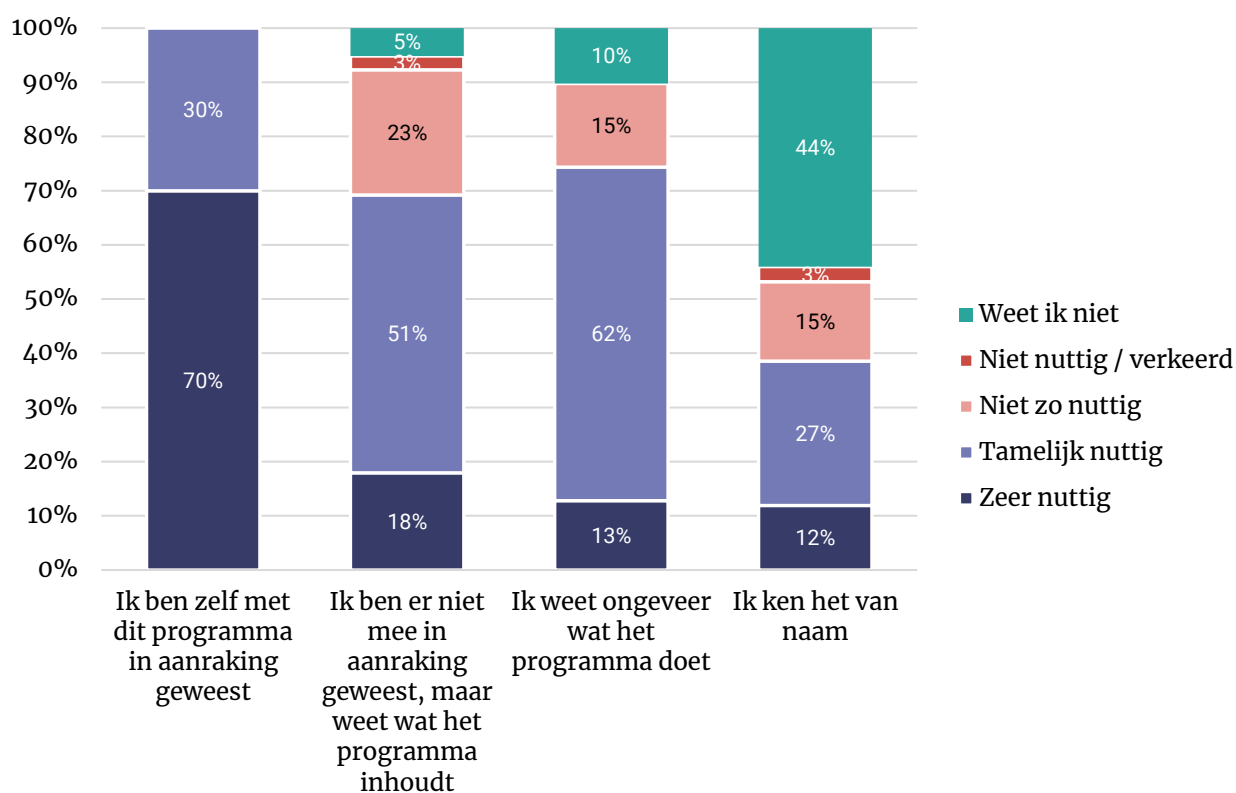
Degenen die het programma kennen vroegen we hoe nuttig men het vindt dat het programma Dialoog en Ethiek er is.

Van degenen die er zelf mee in aanraking kwamen vindt iedereen het (zeer of tamelijk) nuttig. Van degenen die het (ongeveer) kennen vindt een meerderheid het nuttig en een substantieel deel (23% en 15%) vindt het niet zo nuttig. Bijna niemand zegt ‘niet nuttig/verkeerd’.

Naarmate men het minder goed kent neemt – logischerwijs – het aandeel ‘weet niet’ toe.

Figuur 6.2 – Nut programma Dialoog en Ethiek (basis: bekend met programma)

Hoe nuttig vindt u het dat het programma Dialoog en Ethiek er is?



A Tabellen

	Overheid			Semioverheid		
	Hoofd- taak	Geen hoofd- taak	Geen contact	Hoofd- taak	Geen hoofd- taak	Geen contact
... de publieke zaak niet werd gediend, de 'bedoeling' uit het oog werd verloren	35%	41%	37%	17%	21%	30%
...er onder (politieke) druk keuzes werden gemaakt die niet in het belang zijn van burgers/cliënten	34%	42%	35%	24%	26%	27%
... het beleid niet overeenkwam met mijn eigen ideeën en opvattingen of politieke overtuigingen.	47%	44%	31%	38%	39%	20%
... burgers / cliënten tekort werd gedaan, of zij tussen wal en schip raakten	41%	22%	20%	43%	30%	16%
... er sprake was van discriminatie	5%	4%	6%	5%	4%	5%
... Waarbij het afhankelijk was van de persoon welke keuzes er werden gemaakt	26%	33%	36%	29%	30%	25%
... waarbij ik niet zo transparant of eerlijk kon zijn naar de burger als ik wilde	21%	13%	5%	11%	9%	5%
... waarbij collega's of leidinggevende niet zo transparant of eerlijk waren als zou moeten	23%	33%	33%	31%	25%	36%
... waarbij er kwetsend gedrag werd vertoond	11%	10%	14%	16%	12%	16%
... waarbij er seksueel overschrijdend gedrag werd vertoond	1%	4%	1%	3%	6%	5%
... waarbij er sprake was van mogelijke fraude op het gebied van financiën en/of aanbestedingen	5%	5%	2%	2%	3%	2%
Het ging om iets anders, namelijk:	5%	9%	6%	8%	13%	14%
Weet ik niet	1%	3%	7%	8%	6%	5%



Contactgegevens

I&O Research Enschede

Zuiderval 70

Postbus 563

7500 AN Enschede

053 - 200 52 00

KVK-nummer 08198802

info@ioresearch.nl

www.ioresearch.nl

I&O Research Amsterdam

Piet Heinkade 55

1019 GM Amsterdam

020 - 308 48 00

info@ioresearch.nl

www.ioresearch.nl