

Ambtelijk Vakmanschap

State of the Art, Kennisbehoefte en Empirische Duiding

Product nr. 2 voor Staat van de Uitvoering

Prof.dr. Zeger van der Wal | Universiteit Leiden en CAOP

www.zegervanderwal.com

24 maart 2024

1. Onderzoeksagenda

Vanuit de in het whitepaper d.d. 22-12-2022 geschetste maatschappelijke, politieke en organisatorische context rijzen een aantal intrigerende vragen op rondom ambtelijk vakmanschap:

- De precieze *inhoud* van ambtelijk vakmanschap anno nu (om welke waarden, competenties en opvattingen gaat het nu precies);
- De *verschillen* hierin *tussen ambtenaren in beleid, uitvoering en toezicht*, en tussen lager geplaatste ambtenaren en leidinggevenden of publieke managers;
- De *relatie* tussen eerder geschetste *maatschappelijke trends en disrupties* als digitalisering, diversiteitseisen, politieke polarisatie en *elementen van ambtelijk vakmanschap*; en
- Aspecten van *cultuur, klimaat en leiderschap* en in hoeverre deze ambtelijk vakmanschap stimuleren of juist begrenzen.

Voor deze tweede fase van dit project in het kader van de *Staat van de Uitvoering* is vanuit deze kennisbehoeften grootschalig enquête onderzoek verricht onder rijksambtenaren in beleid, uitvoering, bedrijfsvoering en toezicht van schaal 7-19 met de volgende specifieke onderzoeksvragen als leidraad:

1. Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen beleidsambtenaren en uitvoerende ambtenaren; tussen leidinggevenden ('overheidsmanagers') en 'rank and file' ambtenaren; tussen ambtenaren bij het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen; tussen de kernoverheid en agentschappen en ZBOs? Antwoorden op deze vraag zijn door bovengenoemde politieke discussies van de afgelopen maanden extra relevant en actueel geworden.
2. Wat voor rol spelen ambtelijke organisaties, leidinggevenden en de politieke principaal in het mogelijk maken en ontwikkelen van ambtelijk vakmanschap? Worden individuele ambtenaren hierin begrenst of juist 'enabled' (gestimuleerd)? Welke culturen en support systemen werken wel en niet?
3. Ervaren ambtenaren de roep om 'ruimte voor ambtelijk vakmanschap' als positief of zijn ze ambigu over de mate waarin de huidige politiek-ambtelijke cultuur ruimte laat voor vakmanschap? Waar zit hem dat dan precies in?

In dit rapport worden de uitkomsten van deze enquête geanalyseerd en gepositioneerd binnen de state of the art van de literatuur over ambtelijk vakmanschap, met een vergelijking tussen uitvoeringsambtenaren – een nog zelden onderzochte populatie in de context van ambtelijk vakmanschap – en ambtenaren werkzaam binnen beleid, inspectie en bedrijfsvoering.

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 hoeft te zijn. Veelgebruikt zijn Christopher Hood’s onderverdeling in *Sigma*, *Theta* en *Lambda* waarden (Hood, 1991) of het “universum” van publieke waarden (Beck Jørgensen & Bozeman, 2007; Kerkhoff, 2016).

In meer instrumentele en functionele zin gaat ambtelijk vakmanschap daarnaast over het bezitten en perfectioneren van bepaalde professionele competenties, kennis en expertise in de uitvoering van publieke taken of het adviseren van bestuurders. 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 en 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 vlieguren 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 én 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), toenemend *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 l'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 ruime 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 l's leidden 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* waarin pogingen zijn ondernomen om handvatten te bieden 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 2013. 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 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); 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^e-eeuwse

overheidsmanager in een zogenaamde VUCA-wereld (Van der Wal, 2017)¹, 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. Gerelateerd aan de dynamiek omtrent ambtelijk vakmanschap in turbulente tijden zijn de onderwerpen publieke waarden, verbindend vakmanschap (Binnema et al., 2014; Mulders et al., 2014) en ambtelijke integriteit (Kerkhoff, 2020).

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)?

Voor de ambtenaar betekenen bovenstaande uitdagingen, trends en ontwikkelingen neer op 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 machtscheiding 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 belangwekkende openstaande en aan elkaar 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) van ambtelijke meerwaarde. Gelet op het “burgerperspectief”² is de vraag

¹ De term VUCA is voor het eerst gebruikt door het Amerikaanse US Army War College in 1987 (zie Barber, 1992).

² 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->

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 leidinggevend ambtelijk vakmanschap fundamenteel anders vormgeven dan medewerkers?

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 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.

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 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 alle 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).

[benadrukken](https://www.scp.nl/over-scp/data-en-methoden/onderzoeken-in-uitvoering/lopende-onderzoeken/continu-onderzoek-burgerperspectieven) en zie <https://www.scp.nl/over-scp/data-en-methoden/onderzoeken-in-uitvoering/lopende-onderzoeken/continu-onderzoek-burgerperspectieven>

3 Onderzoeksontwerp, 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 *Personeels 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 leidinggevenden (zie **Tabel 3**).

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 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
Incl. Anders	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%
Incl. Anders	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 Zaaak*, 2025, pp. 7–8).

Tabel 4: Belangrijkste respondentkenmerken (n=3724)

Domein	Beleid	Inspectie	Uitvoering	Bedrijfsvoering	Totaal
N totaal	17.3% (643)	19.1% (711)	35.5% (1.323)	17.0% (632)	100% (3.724)
Leeftijd					
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)
Salarisschaal					
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)
Aantal jaren in dienst					
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)
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.³

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

³ <https://www.grenzeloosamenwerken.nl/ambtelijk-vakmanschap/gids-ambtelijk-vakmanschap>

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.

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 leidinggevenden 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 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. De uitkomsten worden vergeleken tussen de diverse domeinen: beleid, uitvoering, toezicht en bedrijfsvoering (de vier gangbare categorieën die in studies binnen de Rijksoverheid worden gehanteerd).⁴

Binnen de context van de Staat van de Uitvoering is vanzelfsprekend met name van belang in hoeverre medewerkers binnen het domein uitvoering op een specifieke wijze aankijken tegen ambtelijk vakmanschap, haar componenten, factoren die het vakmanschap beïnvloeden en de mate waarin vakmanschap wordt gestimuleerd en mogelijk wordt gemaakt. In de concluderende sectie wordt dan ook met name de resultaten voor het domein uitvoering uitgelicht.

4.2 Ambtelijk vakmanschap per domein bekeken

In de nu volgende secties worden de uitkomsten op de vijf kernthema's vergeleken tussen de domeinen waar de 3700 respondenten die deelnamen aan de enquête werkzaam zijn: beleid, uitvoering, toezicht en bedrijfsvoering⁵ – naar de vier gangbare categorieën die in kwantitatieve studies binnen de Rijksoverheid worden gehanteerd.⁶

4.2.1 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 1**) blijkt ten eerste 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 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

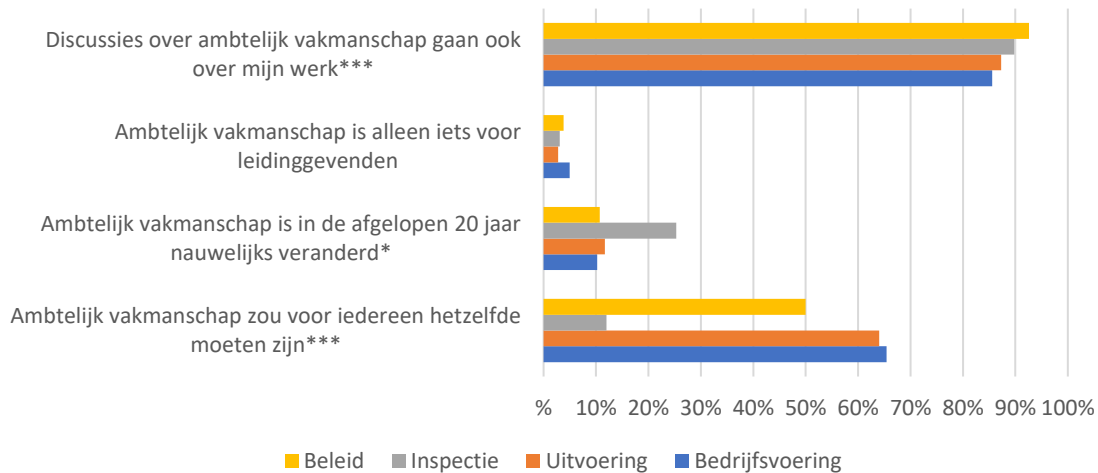
⁴ Voor ieder item uit de vragenlijst wordt het percentage aangegeven van de respondenten in de categorieën 'eens' en 'zeer mee eens'. Indien de verschillen tussen leidinggevenden en niet-leidinggevenden statistisch significant zijn, is dat aangegeven met een asterisk naast het betreffende item. Uiteraard 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 $\alpha\leq 0.001$.

⁵ 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 leidinggevenden en niet-leidinggevenden 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 $\alpha\leq 0.001$.

⁶ 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.

ambtelijk vakmanschap voor iedereen hetzelfde zou moeten zijn.

Figuur 1: Ambtelijk vakmanschap in vier domeinen

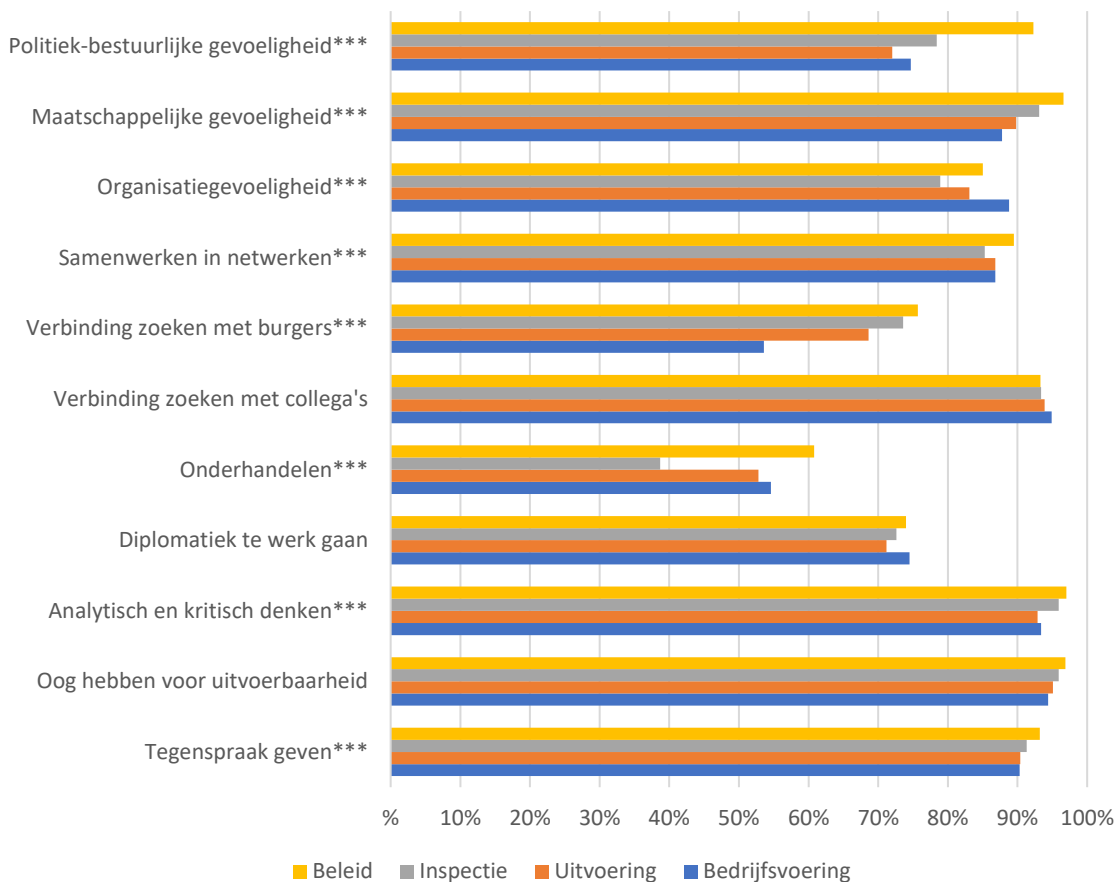


4.2.2 Competenties en waarden

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 2**) 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.

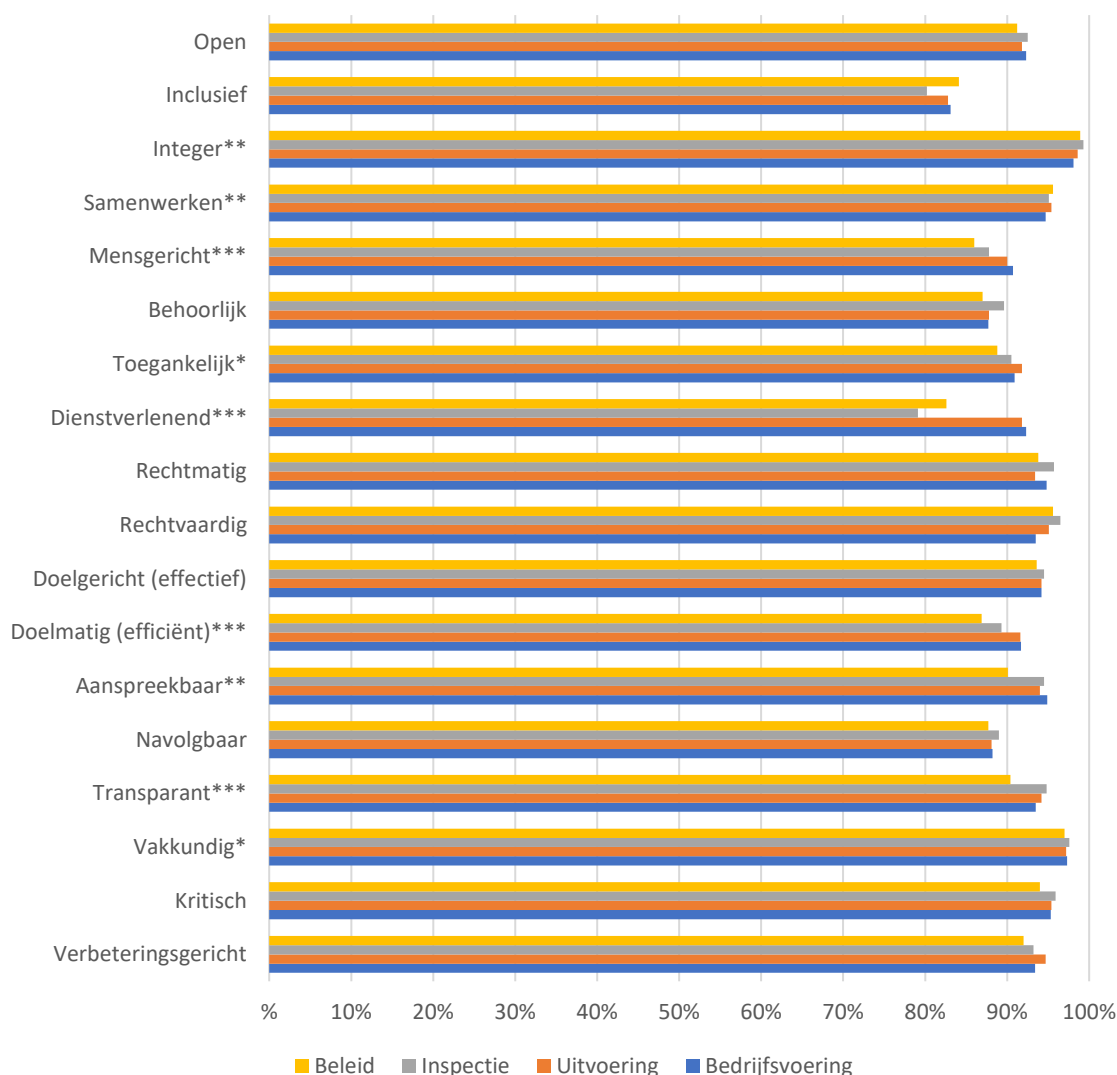
Figuur 2: Vaardigheden en competenties



En dan de waarden die in verschillende domeinen van belang worden geacht. Er blijkt in de eerste plaats opvallend veel overeenstemming te bestaan tussen de domeinen (zie **Figuur 3**). Alle bevroegde 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 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. 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 3: Publieke waarden

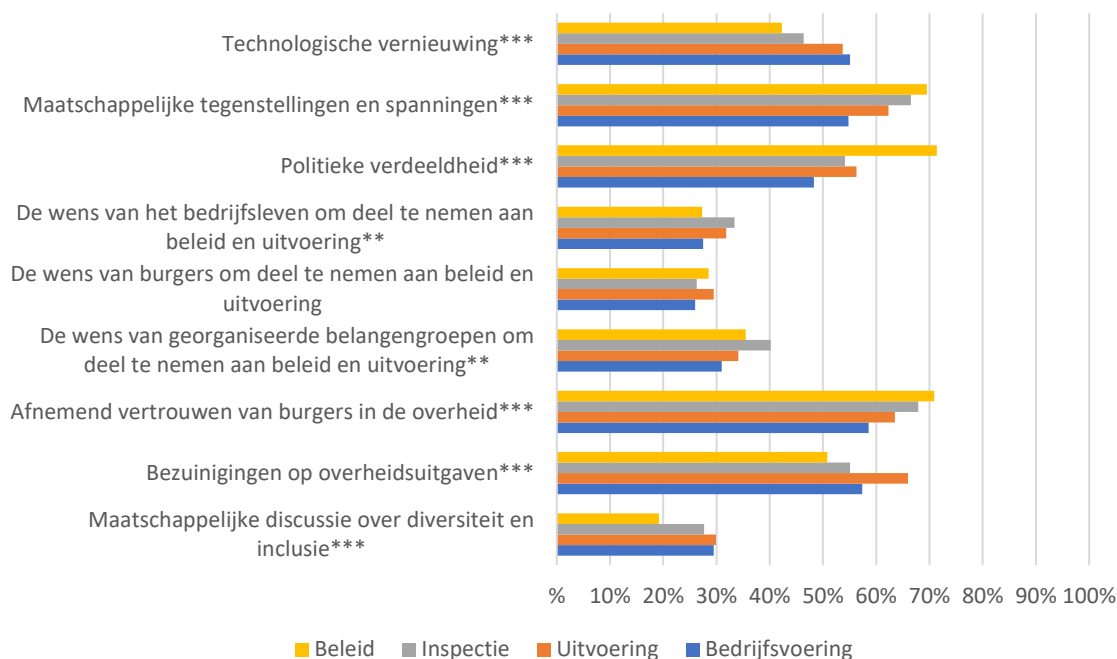


4.2.3 Externe maatschappelijke ontwikkelingen

Ook de invloed van externe maatschappelijke ontwikkelingen op ambtelijk vakmanschap is gemeten per domein (zie **Figuur 4**). 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.

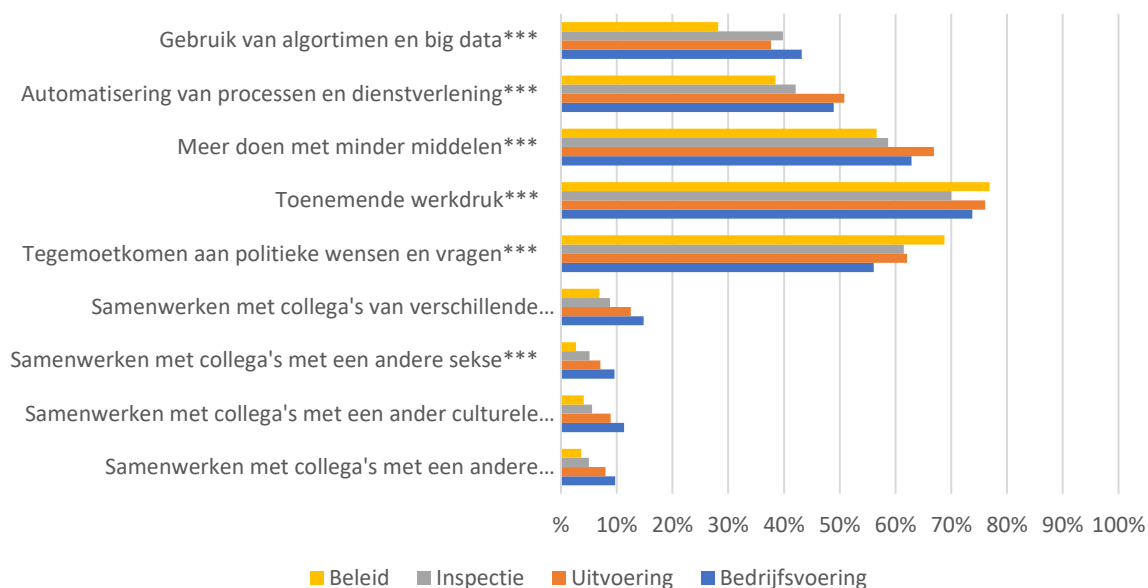
Figuur 4: Maatschappelijke ontwikkelingen



4.2.4 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 5**). 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.

Figuur 5: Organisatieontwikkelingen

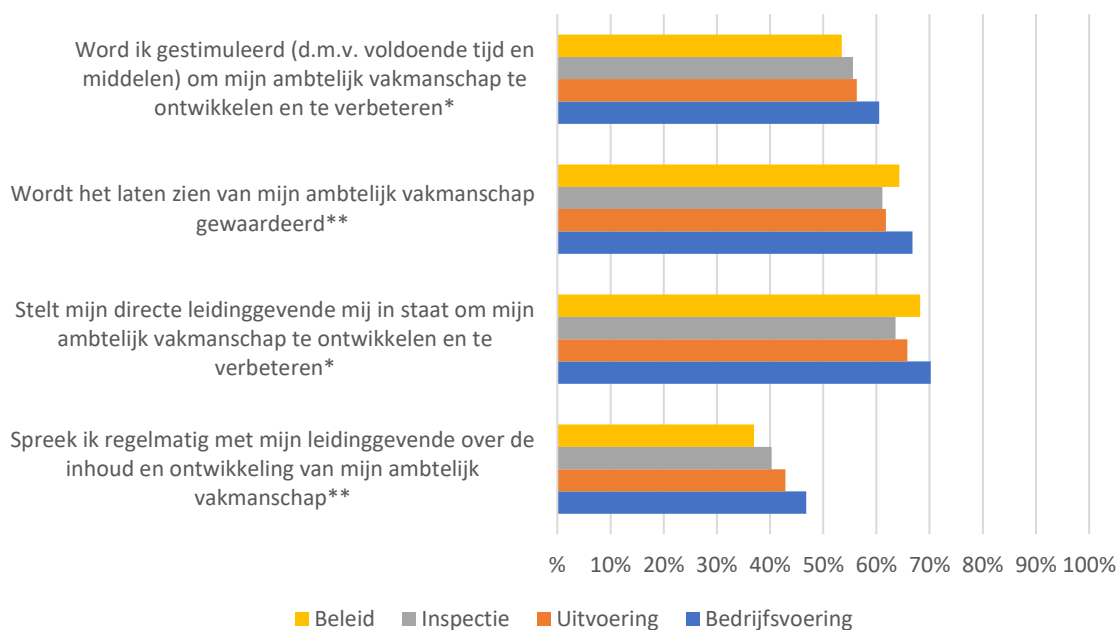


Andere opvallende verschillen zijn vrij direct toe te schrijven aan de aard van het werk in ieder domein. Het is bijvoorbeeld logisch dat algoritmen, big data en automatisering juist bij uitvoering en bedrijfsvoering druk opleveren, dat juist de uitvoering druk ervaart als gevolg van meer doen met minder 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.

4.2.5 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 6** 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 leidinggevendens.

Figuur 6: Personeelsbeleid, training, ontwikkeling en leiderschap



4.2.6 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 7**). 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 7: 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

5.1 Algemene conclusies

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%.

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 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 de domeinen beleid, toezicht, uitvoering en bedrijfsvoering. In deze afsluitende sectie worden de algemene en meest in het oog lopende conclusies besproken.

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).

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.

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. 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).

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. 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.

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.

Dat laatste heeft waarschijnlijk te maken met het gegeven dat veel respondenten het nut van hun mening uiten kennelijk niet of nauwelijks inzien. 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. Weer is hier is een mogelijk punt van zorg te zien met betrekking tot kennisprobleem 5 (*Interne organisatie van de overheid en werkgeversprobleem*).

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.

5.2 Resultaten vergeleken tussen beleid, uitvoering, toezicht en bedrijfsvoering

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 voornamelijk 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 vrij 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 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

- 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). Pacificatie 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.
- Jansen, T., Janssen, L., & Kwakkelstein, T. (2014). De ambtenaar als professional? *Bestuurskunde*, 4, 3–4.
- Jansen, T., Wilmink, 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
- 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.
- Kerckhoff, 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>
- Kerckhoff, T., & van der Meer, F. (2023). The Netherlands. In T. Kerckhoff & 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
- 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 (USBO), 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.
- 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 bezien vanuit historisch en internationaal vergelijkend perspectief. Inaugurele 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.