

BEROEPSETHIEK IN HET ONDERWIJS: VAN BIJZAAK NAAR *BILDUNG*

Morele vorming en integriteit bij
wo-opleidingen bestuurskunde

Verkennd onderzoek

Alain Hoekstra, Marjolein van Dijk, Jitse Talsma

Met bijdragen van Wouter Sanderse en Willeke Slingerland

Juni 2016



INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	3
Managementsamenvatting	4
Introductie	5
Integere ambtenaren	5
Gedeelde verantwoordelijkheid	5
Verontrustende signalen	6
Leeswijzer	7
1. De rol van het hoger onderwijs in het nationaal integriteitssysteem	8
NIS en beroepsethiek	8
Leren sterk in je schoenen te staan	9
Integriteit doorleven	10
2. De educatie van de beroepsethiek van ambtenaren	11
Introductie	11
Beroepsethiek: code en karakter	11
Streven naar een beroepsethische houding	11
Educatie van beroepsethiek	12
Conclusie	14
3. Beroepsethiek in wo-opleidingen bestuurskunde	15
Introductie	15
Leeswijzer	15
Conclusie	20
4. Conclusies en aanbevelingen	21
Introductie	21
1 Neem verantwoordelijkheid	21
2 Durf normatief te zijn	21
3 Ontwikkel praktische vaardigheden	22
4 Zorg voor een vak ethiek	22
5 Kies een integrale aanpak	22
6 Beleidsmakers: doe vervolgonderzoek	23
7 Overheid: versterk de introductie cursus	23
Conclusie	24
Over de auteurs	25
Referenties	26

VOORWOORD

Aandacht voor de juiste competenties en waarden in Nederlandse bestuurskunde-opleidingen is van groot belang voor de kwaliteit van ons openbaar bestuur. De meerderheid van de bestuurskundestudenten zal immers na hun studie werkzaam zijn in of rondom het openbaar bestuur; als ambtenaar, adviseur, bestuurder of politicus. Alleen al hierom is deze studie van BIOS naar de aandacht voor ethiek en integriteit in Nederlandse bestuurskunde-opleidingen van belang. De resultaten geven een gemengd beeld.

Zowel in de gebruikte literatuur als in syllabi is maar mondjesmaat specifieke aandacht voor ethiek, waarden en integriteit, en voor normatieve dimensies van bestuur en politiek in meer algemene zin. Dit beeld komt ook naar voren uit de gesprekken met betrokkenen. Een enkele opleiding biedt een specifiek vak aan. Een veelgehoorde opvatting is dat normatieve vraagstukken als vanzelf aan de orde komen als onderdeel van andere vakken of de academische vorming in bredere zin. De vraag is natuurlijk of dat voldoende is.

Is er nu reden tot groot pessimisme? Niet per se. Grootschalig internationaal onderzoek onder bestuurskundestudenten, waar ik de afgelopen jaren zelf bij betrokken ben geweest, laat zien dat zij reeds aan hun studie beginnen met een motivatie voor de publieke zaak en een waardering voor met overheidswerk geassocieerde waarden. Zij scoren hierop ook consequent hoger dan bedrijfskundestudenten. Deze waardeoriëntatie is waarschijnlijk een belangrijke reden om überhaupt voor een bestuurskunde-opleiding te kiezen. Er vindt dus een zekere psychologische voorselectie plaats.

Tegelijkertijd laten deze studies zien dat de waardering voor publieke waarden en motivaties en de beroepsvoorkeur voor een overheidsbaan stabiel blijft of zelfs licht afneemt in plaats van toeneemt tijdens de studie. Er is dus wel werk aan de winkel en in dat opzicht ondersteunen de resultaten die van de studie van BIOS. In dit opzicht kunnen we wat leren van veel MPA opleidingen in de Verenigde Staten waar een verplicht vak over ethiek bijna standaard op het programma staat. De onderzoeksresultaten werpen, kortom, belangrijke vragen op over het belang van normatieve vraagstukken en morele competenties tijdens vooropleidingen van ambtenaren en in introductiecurricula en *training on the job* gedurende hun carrières.

Vanuit de Ien Dales leerstoel en het CAOP zullen we deze vragen blijven agenderen. BIOS heeft daartoe een belangrijke voorzet gegeven. Het is te hopen dat opleidingen, en niet alleen die aan universiteiten, zich continu de vraag blijven stellen hoe effectief en integer ambtelijk vakmanschap er in de 21e eeuw uit zal (moeten) zien. En hoe we toekomstige ambtenaren en bestuurders vervolgens adequaat kunnen voorbereiden op een snel veranderende werkomgeving waarin morele afwegingen aan de orde van de dag zijn. Deze studie geeft daartoe aanleiding op een belangrijk moment en ik beveel hem u daarom van harte aan.

Prof. dr. Zeger van der Wal

*Bijzonder hoogleraar, Ien Dales leerstoel
CAOP en Universiteit Leiden*

MANAGEMENTSAMENVATTING

Universitaire opleidingen bestuurskunde in Nederland spannen zich onvoldoende in voor de educatie van ambtelijke beroepsethiek. Het is eerder bijzaak dan *Bildung*. Dit blijkt uit interviews die BIOS uitvoerde met dertien vertegenwoordigers van acht bachelorprogramma's en acht masterprogramma's bestuurskunde in Nederland.

Het ethiekonderwijs bij bestuurskunde is impliciet, beperkt, fragmentarisch, intellectueel en vrijblijvend. Studenten worden nauwelijks ondersteund in een morele vorming tot een goede publieke professional. Praktische bezwaren en andere prioriteiten spelen hierbij een rol. De grootste belemmering is echter de weerstand tegen een meer normatieve, praktische en vormende invulling van ethiekonderwijs. Het resultaat is dat studenten onvoldoende meekrijgen om 'ethisch startbekwaam' aan een carrière in of voor de overheid te beginnen.

Er is veel ruimte voor verbetering, en overigens is er ook veel initiatief en bereidheid tot verbetering. BIOS presenteert zeven aanbevelingen aan opleidingen, beleidsmakers en overheidswerkgevers:

- 1 Neem verantwoordelijkheid
- 2 Durf normatief te zijn
- 3 Ontwikkel praktische vaardigheden
- 4 Zorg voor een vak ethiek
- 5 Kies een integrale aanpak
- 6 Beleidsmakers: doe vervolgonderzoek
- 7 Overheid: versterk de introductie cursus

De coördinatie, interviews, conclusies en aanbevelingen zijn uitgevoerd door BIOS met ondersteuning vanuit het CAOP. In opdracht van BIOS hebben Willeke Slingerland (Saxion Hogeschool) en Wouter Sanderse (Fontys Hogeschool) een bijdrage geleverd aan het achterliggende theoretisch kader.

In de introductie schetst BIOS de aanleiding en vraagstelling van dit rapport. In hoofdstuk 1 beschrijft Willeke Slingerland de rol en verantwoordelijkheid van het onderwijs in een nationaal integriteitssysteem. In hoofdstuk 2 laat Wouter Sanderse zien wat een beroepsethische houding is en hoe deze ontwikkeld kan worden. In hoofdstuk 3 presenteert BIOS de resultaten van de interviews. In hoofdstuk 4 beoordeelt BIOS deze resultaten en formuleert BIOS zeven aanbevelingen.

INTRODUCTIE

Integere ambtenaren

Hoe dragen opleidingen in Nederland bij aan de morele vorming van aankomend ambtenaren? Het vergt een breed onderzoek om die vraag te beantwoorden. Bij de overheid werken ongeveer een miljoen ambtenaren, met allerlei verschillende opleidingen en opleidingsniveaus.

Om desondanks een indruk te krijgen, heeft BIOS een eerste verkenning uitgevoerd naar de beroepsethische educatie van studenten bestuurskunde op wo-niveau. Deze opleiding is gericht op het openbaar bestuur. Veel studenten stromen uit naar een rol als beleidsmaker, manager, adviseur of bestuurder in de overheidssector. Welke morele vorming krijgen zij mee? Wat weten ze over de verantwoordelijkheid en ethiek van een ambtenaar of bestuurder? Wat leren ze over integriteit?

Gedeelde verantwoordelijkheid

Overheidswerkgevers hebben een belangrijke verantwoordelijkheid voor de integriteit van de overheid. De Ambtenarenwet art. 125 en de gezamenlijk overeengekomen Basisnormen Integriteit Openbaar Bestuur en Politie vormen hierbij het uitgangspunt. Zo moet er integriteitsbeleid worden ontwikkeld en vastgesteld, diverse regelingen en registers worden onderhouden, risicoanalyses worden uitgevoerd, en in de hele HRM-cyclus aandacht zijn voor integriteit: van werving en selectie, via het inventariseren van kwetsbare functies, tot het aanbieden van training en scholing.

Overheidswerkgevers moeten dus zorgen voor een werkomgeving waarin aandacht wordt geschonken aan ambtelijke beroepsethiek en deze goed kan gedijen. BIOS pleit hierbij voor een integrale aanpak, en heeft daartoe een infrastructuur voor integriteitsmanagement ontwikkeld. Maar de vorming van beroepsethiek begint natuurlijk eerder. Het bouwt op de algemene morele vorming die kinderen krijgen. Ouders en opvoeders leggen het fundament. Zij leren kinderen wat gepast en ongepast is, aan welke algemene morele regels zij zich moeten houden en hoe zij bijvoorbeeld respect, geduld, nieuwsgierigheid en medeleven kunnen uitoefenen.

Ook het onderwijs speelt een belangrijke rol. Zoals Willeke Slingerland in hoofdstuk 1 aantoont, is het onderwijs een belangrijk onderdeel van ons nationale integriteitssysteem. Op school maken kinderen zich idealiter een algemene moraal eigen: eerlijkheid, respect, verantwoordelijkheid. Ze leren omgaan met klasgenoten, en krijgen bij verschillende vakken meer inzicht in hun rol in de samenleving als burger.

Zeker in de laatste fase van hun onderwijs carrière worden studenten voorbereid op de arbeidsmarkt. Hier kunnen zij ook leren welke ethische aspecten hun toekomstig werk zal hebben, en hoe zij hiermee om moeten gaan. Aankomende ambtenaren zullen dus ook een ambtelijke beroepsethiek moeten ontwikkelen. Wouter Sanderse laat in hoofdstuk 2 zien dat zo'n ontwikkeling meer vergt dan enkel kennisoverdracht. Onze hoop is dan ook dat onderwijsprogramma's bijdragen aan de morele vorming van studenten die nodig is voor een integere overheid.

Binnen de universiteit wordt al steeds luider gewezen op het belang van morele vorming in het onderwijs. De rechtenfaculteit van de Vrije Universiteit Amsterdam ziet bijvoorbeeld de behoefte aan "juristen die verder kunnen kijken dan de rechtstechnische kant van een zaak, die zich bewust zijn van het feit dat als iets niet verboden is dat niet betekent dat het ook is toegestaan" (Breedveld, 2016). En in zijn oratie riep prof. dr. Wempe universiteiten op tot "het bevorderen dat de studenten leren zich in hun studie en later in hun werk te laten drijven door waarden en daarmee ontdekken wat hun rol is in het grotere geheel" (Wempe 2016).

Verontrustende signalen

De vraag is: hoe draagt de onderwijssector bij aan de educatie van beroepsethiek? De eerste signalen zijn verontrustend. Recent betoogde Joris Luyendijk, in debat met de Poolse topeconoom Tomáš Sedláček, dat ook de universiteiten, die economie- en bedrijfskundestudenten opleiden, medeverantwoordelijk zijn voor het morele systeemfalen bij de banken. Zij stellen dat universiteiten amper tot geen aandacht aan ethische vorming besteden ([zie YouTube](#), min. 11).

Diezelfde stelling kwam al eerder naar voren uit onderzoek onder 157 HR-professionals, werkzaam bij Nederlandse bedrijven met meer dan 250 werknemers. Ruim 90 procent van hen dicht het onderwijs een belangrijke rol toe in de ethische en morele vorming van hun studenten, maar slechts de helft vond dat het onderwijs hier genoeg aan doet (KPMG 2009). Eén op de drie respondenten is ontevreden over de ethische en morele vorming van afgestudeerden en starters.

Ook andere onderzoekers vinden dat ethiek een meer prominente moet krijgen in het hoger onderwijs. Hoogervorst en Desmet (2015) lieten bijvoorbeeld zien dat onder managers een beter bewustzijn nodig is over ethiek. Zij betogen dat onderwijs een belangrijke bijdrage kan leveren door studenten te leren dat het niet alleen gaat om het resultaat, maar ook om de manier waarop deze resultaten worden behaald.

Nu komen deze voorbeelden uit het bedrijfsleven. Uit de publieke sector komen echter soortgelijke signalen. Zeer recent deed Heres (2016) onderzoek naar topmanagers in de overheid. Volgens Heres wordt er in bachelor- en masteropleidingen bestuurskunde, bedrijfskunde en aanverwante vakgebieden hoofdzakelijk onderwezen vanuit een technische-economische realiteit. Er is onvoldoende aandacht voor moreel redeneren en de morele aspecten van beleid- en besluitvorming.

Om deze signalen te toetsen, hebben we een steekproef in de studiemateriaal van de opleiding bestuurskunde uitgevoerd (zie kader). Zeven edities van 'Openbaar Bestuur', een veelgebruikt basisboek, zijn doorgenomen op aandacht voor integriteit en beroepsethiek. Ook hier vonden we weinig aanknopingspunten voor studenten als het gaat om hun morele vorming. Integriteit en beroepsethiek komen fragmentarisch en summier aan de orde.

LITERAATUURSTUDIE 'OPENBAAR BESTUUR'

Het studieboek 'Openbaar Bestuur' is een belangrijke bron van kennis voor eerstejaars studenten bestuurskunde. Wat zou er in zeven opeenvolgende drukken, die een periode van 35 jaar omspannen (1977-2012), te vinden zijn over ambtelijke integriteit en (beroeps)ethiek?

Pas in de drie laatste drukken (2001-2012) komt het woord integriteit voor in de inhoudsopgaven en registers. In die edities wordt integriteit in een korte paragraaf geduid als onkreukbaarheid. Ook krijgen enkele ambtelijke en bestuurlijke integriteitsincidenten aandacht, en benadrukken de auteurs dat overheden een actief integriteitsbeleid (moeten) voeren om zulke incidenten te voorkomen.

Het valt op dat integriteit telkens een zeer smalle en negatieve definitie krijgt, als het voldoen aan de normen,

en de afwezigheid van fraude, corruptie en andere vormen van regeloverschrijding. Die visie op integriteit loopt uit de pas met de ontwikkelingen die zich de afgelopen tien jaar op dit terrein hebben voorgedaan. Integriteit is meer dan de afwezigheid van 'crimineel' gedrag: het gaat juist ook om het bevorderen van moreel verantwoord handelen.

De term (beroeps)ethiek valt zowel in de eerdere als in de latere versies. Daarbij blijft het echter bij een abstracte duiding van beroepsethiek. De studieboeken geven amper een inhoudelijke invulling van integriteit of de ambtelijke beroepsethiek. Studenten leren niet wat de waarden en normen van goed ambtenaarschap precies zijn, terwijl hierover veel vastgelegd is: in allerhande codes, eedteksten, de Ambtenarenwet en het ARAR. Hierdoor krijgt integriteit en ambtelijke beroepsethiek voor studenten geen inhoudelijke invulling.

Leeswijzer

De centrale vraag van deze verkenning is: dragen wo-opleidingen bestuurskunde in Nederland voldoende bij aan de educatie van ambtelijke beroepsethiek? Deze vraag beantwoorden we aan de hand van de volgende deelvragen:

Hoofdstuk 1: Welke rol heeft het hoger onderwijs in het nationaal integriteitssysteem?

Hoofdstuk 2: Wat is goede educatie van beroepsethiek?

Hoofdstuk 3: Hoe krijgt educatie van beroepsethiek nu vorm in de wo-opleidingen bestuurskunde in Nederland?

Hoofdstuk 4: Voldoet deze educatie van beroepsethiek en zo nee, hoe kan dit worden verbeterd?

Willeke Slingerland schetst in hoofdstuk 1 welke rol het onderwijs heeft in een nationaal integriteitssysteem. Wouter Sanderse laat in hoofdstuk 2 zien wat er nodig is om een beroepsethische houding te vormen. BIOS presenteert in hoofdstuk 3 de resultaten van een verkenning naar de educatie van beroepsethiek bij de universitaire bestuurskunde-opleidingen in Nederland. In hoofdstuk 4 concludeert BIOS dat deze educatie nog niet voldoende is en formuleert BIOS zeven aanbevelingen ter verbetering.

1. DE ROL VAN HET HOGER ONDERWIJS IN HET NATIONAAL INTEGRITEITSSYSTEEM

Willeke Slingerland

NIS en beroepsethiek

Integriteit is niet alleen een verantwoordelijkheid van de overheid, maar van ieder instituut of organisatie. De in 2012 door Transparency International gepresenteerde landenstudie 'Nationaal Integriteitssysteem' ofwel NIS (Slingerland et. al. 2012) gaat uit van het idee dat het voor corruptiebestrijding en integriteitsbevordering noodzakelijk is dat er een samenhangend integriteitssysteem is waarbinnen iedereen een eigen rol vervult, maar waar ook van én met elkaar geleerd wordt hoe integriteit beter geborgd kan worden. In deze Europese landenstudie is het vermogen van elk land om integriteit te bevorderen en corruptie te voorkomen, te ontmoedigen en te bestraffen beoordeeld.

De dertien belangrijkste overheids- en niet-overheidsorganisaties (pijlers genaamd) zijn onderzocht, waaronder de Tweede Kamer, de publieke sector, de media, het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven. Deze pijlers rusten op de politiek-institutionele, sociaal-politieke, sociaal-economische en sociaal-culturele fundamenteën van een samenleving. Hierbij werd onder meer beoordeeld of integriteit voldoende in regels is gevat, of er sprake is van zelfregulering en hoe dit uitpakt in de praktijk.

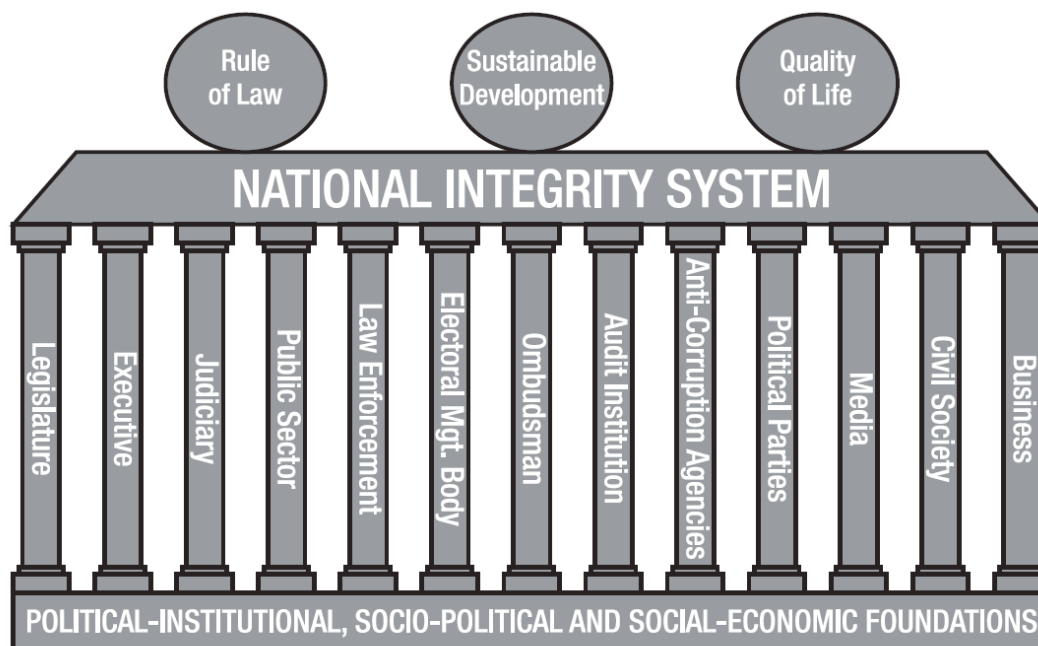
Naast de literatuurstudie zijn meer dan veertig vertegenwoordigers van overheden, het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven gevraagd naar hun rol binnen dit integriteitssysteem. De beoordeling was gericht op die factoren die van bijzondere betekenis zijn voor integriteitsbevordering, namelijk de onafhankelijkheid, transparantie en verantwoording van elke pijler.

Het NIS- model wordt gepresenteerd aan de hand van de metafoer van de Griekse tempel. Waar het om gaat is de onderlinge samenhang en afhankelijkheid van de verschillende instituties en praktijken. Op het moment dat er zwakke plekken in één van de pijlers ontstaan, zal de pijler zwaarder leunen op de overige pijlers, met als risico dat de pijlers omvallen en het NIS als geheel zwak wordt. Anderzijds geldt ook dat goed functionerende instituties een voorbeeld vormen voor de overige instituties en dat juist samenwerking maakt dat van en met elkaar geleerd kan worden. Dit maakt het totale NIS sterker.

De conclusie voor Nederland is dat het een relatief sterk NIS kent, maar dat het bespreken van (mogelijk) niet-integer gedrag van directe collega's, en het hen daarop aanspreken, als lastig wordt ervaren. Ook is het niet altijd duidelijk of iets een integriteitsschending is of niet. Mede daarom is er de laatste jaren vanuit de overheid geïnvesteerd in het ontwikkelen van integriteitsbeleid. Uit het NIS blijkt dat de pijlers die de overheid representeren goed op weg zijn met de implementatie van integriteitswetgeving en het invoeren en monitoren van integriteitsbeleid. Zij kunnen hierbij worden ondersteund door bureaus zoals BIOS, waar ministeries, gemeenten, waterschappen en andere overheidsorganisaties terecht kunnen voor informatie, handleidingen en trainingen om hun eigen integriteitsbeleid verder vorm te geven. BIOS werd in het rapport van Transparency International als zeer waardevolle instantie beoordeeld bij het bevorderen van integriteit binnen het openbaar bestuur (Slingerland et. al. 2012: 198-201). In het EU Anti-Corruptierapport werd BIOS zelfs als *best practice* aangeduid (European Commission 2014: 10).

Echter, dit neemt niet weg dat er ook kwetsbaarheden zijn op te merken ten aanzien van het Nederlandse NIS. Met name de sociaal-culturele fundering van het NIS is kwetsbaar doordat er te weinig aandacht wordt besteed aan bewustwording van jongeren ten aanzien van normen en waarden (Slingerland et. al. 2012: 40-41). Ook blijkt er van publieke educatie geen sprake en speelt het maatschappelijk middenveld nauwelijks een rol bij het vergroten van het integriteitsbewustzijn van burgers.

The NIS concept



Leren sterk in je schoenen te staan

Het maatschappelijk middenveld, in het NIS aangeduid als 'civil society', bestaat uit tal van organisaties die zich bezighouden met grote maatschappelijke belangen als mensenrechten, gezondheidszorg en onderwijs. Het NIS stelt als voorwaarde dat het pas mogelijk is om integriteit te realiseren, indien er een actief maatschappelijk middenveld is dat zich inzet voor een integere samenleving (Slingerland et. al. 2012: 241-253).

De rol van onderwijs is in deze een hele relevante. Immers, voor integriteit bestaat geen vastomlijnd kader. Om integriteitsissues en dilemma's te kunnen herkennen en om hier vervolgens iets mee te kunnen doen, moet je over voldoende kennis, vaardigheden en competenties beschikken. Opvoeding en onderwijs zijn hier de sleutelbegrippen. Daar waar het de integriteit van het openbaar bestuur betreft, blijken overheidsorganisaties hun ambtenaren hierop te trainen. De rol die het onderwijs speelt in integriteitseducatie en de aandacht die uitgaat naar beroepsethiek in het onderwijs zijn beide minimaal (Slingerland et. al. 2012: 40-41, 123-127).

Echter, de vraag rijst of je hoogopgeleide professionals en ambtenaren wel kunt stimuleren in de ontwikkeling van hun integriteitsbewustzijn, als hier in de specifieke vooropleiding geen of weinig aandacht aan is besteed. De vraag die gerechtvaardigd is, is: of er in het hoger onderwijs voldoende aandacht is voor beroepsethiek?

GIVING VOICE TO VALUES

Onderwijskundige Mary Gentle (Yale University) schreef het boek *Giving Voice To Values: How To Speak Your Mind When You Know What's Right* (2010). Dit boek is bedoeld voor professionals in het bedrijfsleven, maar het didactisch concept kan net zo goed worden gebruikt in het hoger onderwijs.

Gentle biedt een innovatieve methode die individuen vaardigheden aanleert die hen in staat stelt om de geldende waarden te vertalen in woorden en daden, en om hun professionele houding conform hun principes te laten zijn. In deze methode wordt aandacht besteed aan de druk die er soms op een individu wordt uitgeoefend om af te wijken

van de normen en waarden. Het laat het individu inzien hoe hier weerstand tegen te bieden. Deze methode wordt inmiddels door meer dan 800 onderwijsinstellingen en organisaties gebruikt om ethiek praktisch vorm te geven.

De methode biedt advies, praktische oefeningen en scripts over hoe om te gaan met ethische dilemma's. Het gaat hier niet om het bespreken van gedeelde waarden, maar om het gesprek met elkaar over hoe deze waarden in de praktijk te brengen. Juist dit bespreken van ethische kwesties bleek een zwakte in het Nederlandse NIS. Het interactieve *Giving Voices to Values*-curriculum is kosteloos beschikbaar op het internet (via marygentile.com).

Integriteit doorleven

Het onderwijs leidt de professional en ambtenaar van de (nabije) toekomst op. Het is daarbij van belang dat de professionele verantwoordelijkheid besproken wordt in het onderwijs. Idealiter gaan docenten en studenten met elkaar in gesprek over de normen en waarden die gelden in onze samenleving en hoe die overeenkomen en/of verschillen van de normen en waarden die gelden binnen de eigen beroepsgroep of binnen de betreffende sector.

Het onderwijs heeft binnen het NIS een rol als opleider van professionals en van ambtenaren in het bijzonder. Het onderwijs speelt zoals gezegd een rol bij het leren herkennen van integriteitskwesties, het bijdragen aan de eigen meningsvorming en besluiten hoe in deze te handelen. Hiervoor is een theoretische basis nodig, maar zeker ook het kennismaken met deze vraagstukken in de praktijk. Dit kan in de vorm van case studies, rollenspellen, experimenten en TEDx-bijeenkomsten. Integriteit moet geoefend en doorleefd worden.

Kennis van de geldende regels is van belang, maar met name ook het herkennen en afwegen van dilemma's; de doorvertaling van ethiek naar het alledaagse leven en de toekomstige beroepspraktijk. In wezen gaat het hier om *Bildung*: de intellectuele, culturele maar vooral ook morele vorming van student en docent. In het buitenland zijn er mooie voorbeelden van concrete onderwijsconcepten die aan deze noodzaak tegemoetkomen (zie kaders).

SUMMERSCHOOL FOR DEMOCRACY

In Roemenië organiseert men de *Summerschool for Democracy* (Slingerland et. al. 2014: 67-68). De overheid en maatschappelijke organisaties organiseren iedere zomer deze *summerschool*, waar jaarlijks zo'n tweehonderd studenten aan meedoen. Deze jongeren krijgen training en gaan met elkaar aan de slag over thema's als rechtsstatelijkheid, transparantie en normen en waarden. De onderwijsmethoden variëren van colleges, fora-discussies, theater en het maken van *policy papers*. Zowel docenten als studenten brengen ethiek in de praktijk gedurende deze cursus. Bewustwording is hierbij het voornaamste doel.

De kracht van dit programma zit hem in de samenwerking tussen overheidsorganisaties en het maatschappelijk middenveld. Deze samenwerking maakt het mogelijk de verschillende belevingswerelden in een vraagstuk te betrekken. Dit betekent ook dat de sprekers van diverse pluimage dienen te zijn (journalisten, rechters, CEO's en activisten), zodat uit de theorie maar bovenal ook uit hun ervaringen in praktijk geput kan worden. Het is van belang dat de sfeer open en niet formeel is en het accent dient te liggen op het aanleren van vaardigheden in plaats van kennisvergaring. Studenten ontwikkelen zo een moreel kompas en weten hoe te handelen alvorens zij op de arbeidsmarkt terechtkomen.

2. DE EDUCATIE VAN DE BEROEPSETHIEK VAN AMBTENAREN

Wouter Sanderse

Introductie

Overheidsinstellingen bevorderen op allerlei manieren de beroepsethiek van zittende ambtenaren. Een groot deel van de morele educatie van ambtenaren heeft echter al plaatsgevonden voordat ze in overheidsdienst komen, tijdens een vooropleiding zoals bestuurskunde. Dat betekent niet dat de overheid geen taak meer heeft in het bevorderen van de beroepsethiek van ambtenaren, maar wel dat het ook zin heeft serieus te kijken naar de kwaliteit van de vooropleiding van toekomstige ambtenaren. De centrale vraag in dit hoofdstuk is wat een beroepsethische educatie bij een opleiding als bestuurskunde eigenlijk inhoudt. Hoe kunnen ambtenaren op beroepsethisch vlak startbekwaam worden afgeleverd?

Beroepsethiek: code en karakter

Wat betekent het voor ambtenaren om een beroepsethiek te hebben? In de praktijk gebruiken we allerlei begrippen, zoals normen, regels, idealen, waarden en deugden om over de morele dimensies van leven en werk te praten. In de literatuur zijn vervolgens grofweg twee benaderingen van beroepsethiek te onderscheiden (Sanderse 2013b): de deontologische benadering en de aspiratiebenadering.

De deontologische benadering (van *to deon*, 'plicht') ziet beroepsethiek als een verzameling professionele normen die doorgaans in een code zijn gegoten en door commissies worden gehandhaafd. In zulke codes gaat het vooral over de plichten en regels waaraan professionals zich moeten houden. De nadruk ligt op wat je absoluut wel moet, en op wat zeker niet mag. Over hoe je je binnen die grenzen het beste kunt gedragen, gaan codes zelden (Kole & De Ruyter 2007: 3). Je hebt je te houden aan bepaalde regels, onafhankelijk van de vraag of je daar persoonlijk geïnteresseerd in bent (Van Tongeren 2003: 28). Of professionals wel gemotiveerd zijn om te handelen volgens de code is dus nog een tweede.

Zonder regels redden we het niet in de beroepsethiek van ambtenaren, maar met alleen regels komen we er ook niet (Paine 1994). Ethiek geeft niet alleen aan wat verplicht is, maar ook "wat in ruimere zin goed en nastrevenswaardig is, wat gedaan zou kunnen worden ook al is het niet verplicht, welke persoonlijke opstelling en houding bijdraagt aan de zoektocht naar kwaliteit in werk en geluk in leven" (Kole 2007: 3). Daarom spelen naast regels en plichten ook de idealen, waarden en deugden van goede ambtenaren een rol bij beroepsethiek. Dit wordt ook wel de aspiratie- of streefdimensie genoemd. De afgelopen decennia heeft in de literatuur het idee postgevat dat ook het werk van ambtenaren zo'n aspiratiedimensie heeft, en dat het publieke ethos en de motivatie, waarden en deugden van ambtenaren belangrijk zijn voor goed werknemerschap (Talsma & Becker 2015). Behalve in de wetenschappelijke literatuur is deze verschuiving ook in de beleidspraktijk zichtbaar (Becker, Van Tongeren, Hoekstra, Karssing & Niessen 2010).

Streven naar een beroepsethische houding

De ethische theorie die het meeste oog heeft voor deze aspiratiedimensie van de beroepsmoraal, is de eudaimonistische of deugdeethiek (*eudaimonia* betekent 'geluk'). Hoewel deze eeuwenoude theorie teruggaat op de Griekse

WAT IS EEN BEROEPSETHISCHE HOUDING?

Een voorbeeld kan duidelijk maken wat het betekent dat iemand een bepaalde houding of deugd heeft (Hursthouse 2012). Neem Ad, die een eerlijke ambtenaar is. Wat betekent dat in de praktijk?

Ad doet dan niet alleen eerlijke dingen, maar doet ze ook met een bepaalde reden, namelijk omdat hij waarheid belangrijk vindt, en bijvoorbeeld niet omdat hij indruk wil maken op zijn leidinggevende. Hij kiest ervoor om met eerlijke mensen samen te werken en legt vooral vriendschappelijk contact met mensen die ook eerlijk zijn. Als een collega liegt, keurt hij dat af. Hij is niet onder de indruk van mensen die opscheppen of overdrijven, en vindt collega's die op een oneerlijke manier succesvol zijn en promotie maken niet 'slim', maar heeft eerder medelijden met ze. Als hij hoort dat vrienden of bekenden oneerlijke dingen hebben gedaan, is Ad geschokt.

Kortom, een wenselijke houding of deugd is een eigenschap die tot uiting komt in iemands gedachten, waarnemingen, gevoelens, handelingen en relaties (Annas 2011: 8).

filosoof Aristoteles, heeft de deugdenbenadering halverwege de twintigste eeuw een renaissance doorgemaakt, later ook in de beroepsethiek (Solomon 1993; Oakley & Cocking 2001) en in beroepsethische discussies in het openbaar bestuur (Cooper 1987; De Vries & Kim 2011). Kenmerkend voor de deugdeethiek is dat het zich richt op de houdingen of deugden van een professional (Kole & De Ruyter 2009). We kunnen daarvoor ook een begrip als morele competentie gebruiken. Een beroepshouding is immers meer dan weten wat goed is. Ze omvat ook de bekwaamheid en bereidheid om naar die kennis te handelen (Bosch & Wortel 2009: 39).

Terwijl codes, regels en plichten van buiten komen, raken deugden aan de interne motivatie van ambtenaren. Een ambtenaar die aan rechtvaardigheid als deugd werkt, 'moet' dat niet van een ander, maar doet dat omdat hij het zelf wil, daartoe gemotiveerd is. Verder geven deugden geen moreel minimum aan, maar juist een optimum. 'Deugd' is de Nederlandse vertaling van het Latijnse *virtus*, op haar beurt de vertaling is van het Griekse *arete*, dat 'excellentie', of 'voortreffelijkheid' betekent. Een deugdzame ambtenaar is niet zozeer iemand die alleen codeconform gedrag vertoont en netjes binnen de regels blijft. Nee, een virtueuse ambtenaar is iemand die excelleert in zijn werk en daar voldoening uit haalt (Garndner, Csikszentmihalyi & Damon 2001). Een goede ambtenaar doet werk dat deugt en dat hem zelf deugd doet.

Educatie van beroepsethiek

Welke bijdrage kan de vooropleiding van ambtenaren leveren aan de ontwikkeling van een passende beroepshouding? Hoe leren studenten deugden? In de eerste plaats kan dat via een apart vak '(beroeps)ethiek'. Zo'n vak is een belangrijke bouwsteen: studenten leren er expliciet de normen en waarden van het openbaar bestuur kennen, raken bekend met ethische begrippen en oefenen in morele reflectie op casussen. Maar alleen een apart vak ethiek is niet voldoende om een beroepsethische houding te ontwikkelen. Er is tegenwoordig veel bekend over de ontwikkeling van houdingen via een onderwijsbrede benadering die 'karaktervorming' heet (Sanderse 2012). Hierbij wordt specifieke aandacht voor ethiek in een apart vak gecombineerd met een veel bredere persoonsvorming tijdens de hele opleiding.

Wat kan de educatie van de beroepsethiek van ambtenaren leren van karaktervorming? De benadering heeft oude papieren maar is springlevend. Ze is filosofisch gefundeerd in de Aristotelische ethiek, wordt geïnformeerd door een realistische morele psychologie, en raadt methodes aan die op hun pedagogisch effectiviteit worden onderzocht (Berkowitz & Bier 2006). Deze benadering ontstond als reactie op het tot de jaren zeventig populaire idee van beroepsethische educatie: studenten leren morele dilemma's met een beslissingsmodel te bespreken. Dat kan hun morele oordeelsvermogen ten goede komen, maar garandeert niet dat ze zich met de uitkomsten verbonden voelen of er in de praktijk naar handelen (Lawton, Rayner & Lasthuizen 2013: 130; Maesschalck 2012). Karaktervorming kiest niet voor die eenzijdige cognitieve focus, maar kijkt naar de vorming van de houding van de gehele ambtenaar.

Voor opleidingen die het bijbrengen van wenselijke beroepshoudingen serieus nemen, is dus het gehele curriculum relevant. Hoewel er meer methodes zijn, beperken we ons hier tot vier pedagogische pijlers die doorgaans tot het 'hart' van karaktervorming worden gerekend (Sanderse 2012 & 2015). Het voordeel van deze vier pijlers is dat iedere docent ze in elk college kan inzetten. De professionele ethicus die een apart vak verzorgt, kan collega's hierbij ondersteunen. Aan de orde komen:

- 1 het afkijken van houdingen bij voorbeeldfiguren
- 2 het inslijten van houdingen door oefening
- 3 het kijken en luisteren naar kunsten, zoals literatuur en film
- 4 het voeren van een kritische dialoog.

1 Voorbeeldfunctie

Van kinds af aan is het afkijken en imiteren van gedrag een belangrijk leermechanisme, dat ook door volwassenen wordt gebruikt (Bandura 1963). Ook binnen organisaties wordt er heel wat afgeken bij collega's, leidinggevende en ondergeschikten, blijkt uit onderzoek van Gibson (2003) naar bankiers en consultants. Het ligt voor de hand dat ook binnen universiteiten studenten op zoek zijn naar voorbeelden van 'goed werknemerschap' en zich daarbij spiegelen aan hun docenten.

Hoewel veel docenten hun voorbeeldfunctie op moreel vlak onderschrijven, wordt de potentie van deze strategie lang niet altijd optimaal benut. Gedrag is vaak voor meerdere interpretaties vatbaar, en vaak zal uitleg nodig zijn om studenten mee te geven waarvan docenten een voorbeeld proberen te zijn. Onderzoek naar het gebruik van voorbeeldfunctie in medisch onderwijs laat bijvoorbeeld zien dat alleen non-verbaal modelleren onvoldoende is om complexe informatie of vaardigheden over te brengen (Benbassat 2014; Egnen & Wilson 2011). Bovendien doet 'imitatie' denken aan het onkritisch volgen van charismatische leiders. Om te voorkomen dat studenten het verkeerde voorbeeld volgen, is ook een kritische houding

nodig. Het is dus één ding om als docent te erkennen dat studenten naar je opkijken, maar het is nog iets anders om die voorbeeldfunctie bewust en systematisch te gebruiken als kritische methode om te werken aan de beroepsethiek van aanstaande professionals (Kristjánsson 2006; Sanderse 2013c). Dat maakt de voorbeeldfunctie een veeleisender taak die verder gaat dan 'gewoon jezelf zijn'.

2 Oefening baart kunst

Het verwerven van een beroepshouding kun je vergelijken met het leren van vaardigheden: net zoals je een voetballer wordt door te voetballen, of pianist door piano te spelen, ontwikkel je bijvoorbeeld een integere houding door integere dingen te doen (Annas 2011). Pas door veel oefening wordt gedrag geleidelijk een ingesleten houding of personeigenschap, die vervolgens weer aanzet tot het maken van nieuwe keuzes. Door oefening te benadrukken, draait beroepsethische educatie niet alleen om de overdracht van kennis, bijvoorbeeld over ethische theorieën en begrippen. Zolang die kennis niet gerelateerd wordt aan de zoektocht van studenten om 'goed werk' te doen dat ook voldoening geeft, zijn theorieën hoogstens interessant en intellectueel uitdagend, maar staan ze al snel 'te ver van het bed' om studenten te raken.

René Gude (2012) benadrukte al dat de universiteit traditioneel bedoeld is als een 'sportschool' waar geoefend kan worden om moreel in conditie te blijven, en zo tot een samenleving te komen die wijzer, rechtvaardiger, moediger en maatvoller is. De oefening van een beroepshouding kan op allerlei verschillende manieren vorm krijgen. Allereerst biedt de studententijd in brede zin allerlei gelegenheden om te oefenen, bijvoorbeeld via bijbanen, bestuurs- en vrijwilligerswerk, waarin studenten kunnen laten zien uit welk hout ze gesneden zijn. Vanuit het perspectief van *learning by doing* zijn richting het eind van de studie stages en afstudeeropdrachten van belang, waarbij studenten, nog zonder grote verantwoordelijkheden te dragen, worden geconfronteerd met levensechte morele kwesties en dilemma's, die ze idealiter met stage- of scriptie-begeleiders kunnen bespreken. Oefening kan ook worden gestimuleerd door studenten opdrachten te geven waarbij ze contacten met maatschappelijke partijen moeten onderhouden. Lastige situaties kunnen, tenslotte, worden gesimuleerd met rollenspellen of interactief en participierend theater (Banks 2014).

3 Literatuur, film en andere kunsten

Het lezen, beluisteren en bekijken van kunst, zoals literatuur, film, toneel, maar ook muziek, hoeft niet alleen mooi te zijn. Kunst kan ook als middel worden ingezet om de morele sensitiviteit te prikkelen (Verbeke 1990). Bij het educatieve gebruik van kunsten denken we misschien vooral aan boeken of films met een 'moraal van het verhaal', zoals de fabels van Aesopos of De la Fontaine. Dat leidt echter als snel tot een oefening in het achterhalen van de bedoeling van de auteur, waardoor er minder ruimte is voor de eigen interpretatie van en discussie over de morele aspecten van het verhaal. Maar in boeken en films staan ook allerlei karakters centraal die ons iets laten zien van goede en slechte houdingen en de mogelijke gevolgen ervan, zonder dat direct duidelijk is wat dan 'goed' en 'slecht' is.

Het nut van kunst voor de beroepsethische educatie van ambtenaren zit ook nog in iets anders. Voor het lezen van een boek of kijken van een film moet je je in de karakters inleven, en daarvoor heb je een literair inbeeldingsvermogen nodig. Volgens Marta Nussbaum (1997) kan dat de aanzet zijn van een morele vorm van verbeelding met het lot en leed van echte mensen: empathie. Deze strategie wordt al gebruikt in andere opleidingen. In sommige geneeskunde-opleidingen worden romans gebruikt om de empathie van aanstaande doktoren te versterken, een strategie die empirisch bewezen effectief is (Maxwell 2016). De kunsten lijken ook ambtenaren te kunnen helpen zich te verplaatsen in de burger waarmee hij of zij te maken heeft. Dat is van belang, omdat empathie en welwillendheid met burgers eraan bijdraagt dat burgers vertrouwen in de overheid hebben (Röell & Brenninkmeijer 2012). Dat kan ook via de kunstwerken die in de opleiding aan de muur hangen, en een studium generale voor studenten dat bijvoorbeeld filmdebatten organiseert.

DOCENT ALS ROLMODEL: VELG

Het VELG-model is een instrument dat docenten kan helpen om hun functie als moreel rolmodel te doordenken (Geursen, Korthagen, Koster, Lunenberg & Dengerink 2012). De eerste stap is om na te denken van welke beroepshoudingen je als docent een *Voorbeeld* wilt zijn. De tweede stap is om aan jezelf en anderen te *Expliciteren* hoe je die houdingen in praktijk brengt. Waar merken anderen dat aan? De derde stap is om de gekozen houding te kunnen *Legitimeren* door te wijzen op een concreet doel dat je ermee wilt bereiken. En de vierde stap is om na te denken hoe je studenten in staat kan stellen om die beroepshouding zelf te *Gebruiken*. Het doorlopen van deze stappen helpt docenten om studenten niet alleen allerlei impliciete beelden voor te schotelen van wat goed werknemerschap is, maar studenten in staat te stellen om te beoordelen of die beelden wel het imiteren waard zijn.

4 Kritische dialoog

Karaktervorming wil geen brave, gedisciplineerde ambtenaren kweken, maar zelfstandig denkende, kritische professionals vormen. Studenten moeten daarom hun eigen oordeelsvermogen ontwikkelen. Dat kan op verschillende manieren. Bovenstaande strategieën bevatten al kritische elementen. Bovendien kan men ook de tijd nemen voor langere gesprekken, waarin ruimte is om met een kleiner gezelschap te filosoferen. 'Filosofie' is dan geen college over de theorieën van filosofen, maar het ter plekke zelf nadenken. Niet vrijblijvend, maar op een systematische manier, bijvoorbeeld via de Socratische methode (Kessels 1997; Kessels, Boers & Mostert 2015).

Een dialoog waarin een systematisch uitwisseling van morele oordelen en keuzes kan plaatsvinden heeft twee elementen (Sanderse 2013a). Enerzijds helpt een dialoog deelnemers om erachter te komen wat een houding betekent in een concrete situatie. Als eerlijkheid hoort bij de beroepshouding van ambtenaren, dan rijst de vraag wat in een specifieke situatie precies eerlijk is. Dat is een oefening in moreel oordeelsvermogen. In opdracht van BIOS is bijvoorbeeld de methode 'Integriteit deugt' ontwikkeld, waarmee ambtenaren leren vanuit vier verschillende houdingen naar een morele casus te kijken (BIOS 2011). Maar een dialoog is meer dan het komen tot een 'oplossing' voor een lastige kwestie. In een dialoog kan juist ook vanuit een in het verleden geveld oordeel ('dat was onprofessioneel!') terug worden gevraagd naar wat dus blijkbaar de achterliggende waarden of overtuigingen zijn ('je bent professioneel als je...'). Via gesprekken kunnen studenten oefenen in het verwoorden en onderbouwen van hun keuzes.

Hoewel er in een dialoog wordt gepraat over de betekenis van begrippen zoals eerlijkheid, is het gesprek zelf natuurlijk ook een oefening. Studenten leren relevante houdingen, zoals empathie met de andere deelnemers, de moed om voor je eigen overtuiging te staan en tegenspraak te bieden, en het geduld om het verhaal van een ander aan de horen.

Conclusie

Beroepsethiek gaat over wat goed en nastrevenswaardig werk is, en welke opstelling en houding van ambtenaren bijdraagt aan de kwaliteit en voldoening in het werk. Dit hoofdstuk gaf inzicht in de manier waarop studenten al op de universiteit kunnen bouwen aan zo'n beroepsethische houding. Dat vergt expliciete aandacht voor ethiek via een apart vak, maar de educatie van een beroepsethiek is nadrukkelijk iets dat het curriculum en de didactiek van een hele opleiding aangaat. Alle docenten dragen hier aan bij. Daarom is in dit hoofdstuk uitgewerkt hoe voorbeeldfunctie, oefening, kunst en dialoog ingezet kunnen worden om veel van wat toch al in de opleiding aanwezig is, doelbewust en systematisch te gebruiken als methode om de basis van de beroepsethiek van aanstaande ambtenaren te leggen.

LEREN VAN HOUSE OF CARDS

Voor bestuurskundigen zijn allerlei geschikte voorbeelden van televisieseries te vinden. Denk bijvoorbeeld aan de Britse serie *Yes Minister* uit de jaren tachtig, over de relatie tussen een pasbenoemde minister en zijn ambtenaren en collega's, of het populaire *House of Cards*, waarin een geslepen congreslid voor niets terugdeinst om macht te vergaren. Docenten kunnen fragmenten uit zulke films gebruiken om te bespreken om studenten zich te kunnen laten inbeelden met welke spanningen en gevaren je in het openbaar bestuur te maken kunt krijgen. De kunst is niet om gezamenlijk 'de' boodschap te achterhalen, maar de interpretatie van studenten te vergelijken en onderling te toetsen.

3. BEROEPSETHIEK IN WO-OPLEIDINGEN BESTUURSKUNDE

Introductie

Hoe krijgt educatie van beroepsethiek nu vorm in de wo-opleidingen bestuurskunde in Nederland? Worden studenten hierop voorbereid in hun opleiding? Krijgen toekomstige ambtenaren al iets mee over ambtelijke ethiek en integriteit? Met deze vragen heeft BIOS verkennend onderzoek gedaan bij de bachelor- en masteropleidingen bestuurskunde in Nederland. Deze opleidingen richten zich immers bij uitstek op het openbaar bestuur. Veel studenten zullen uiteindelijk als ambtenaar, bestuurder of adviseur met overheidsvraagstukken te maken krijgen.

Voor deze verkenning is gesproken met universitair personeel dat (mede)verantwoordelijk is voor de inhoud van de opleiding, zoals opleidingscoördinatoren, onderwijsdirecteuren en universitair docenten. Citaten uit deze interviews geven we anoniem weer. De interviews gingen over de rol van het onderwijs in het aanbieden van beroepsethiek en hoe er invulling aan wordt gegeven in hun opleidingen. In totaal is gesproken met dertien vertegenwoordigers van acht bachelorprogramma's en acht masterprogramma's bestuurskunde in Nederland. Sommige vertegenwoordigers vertegenwoordigen alleen de bachelor-, anderen zowel de bachelor- als de masteropleiding bestuurskunde.

Leeswijzer

De centrale vraag van de verkenning is: hoe krijgt educatie van beroepsethiek nu vorm in de wo-opleidingen bestuurskunde in Nederland? Tijdens de interviews kwamen vier thema's telkens terug. Daarom worden de resultaten van de gesprekken volgens onderstaande thema's besproken:

- 1 Heeft het onderwijs een rol in het aanbieden van beroepsethiek?
- 2 Welke aandacht krijgt beroepsethiek in wo-opleidingen bestuurskunde?
- 3 Hoe geven opleidingen inhoudelijk vorm aan beroepsethiek?
- 4 Wat is het beste moment om een vak (beroeps)ethiek aan te bieden?

WAT VERSTAAN WE ONDER BEROEPSETHIEK?

Beroepsethiek richt zich op de houdingen en deugden van een professional (zie hoofdstuk 2). Het gaat over wat goed en nastrevenswaardig werk is, en welke opstelling en houding bijdraagt aan de kwaliteit en voldoening in het werk.

Specifiek voor de beroepsgroep ambtenaren zijn er algemeen aanvaarde ambtelijke normen en kernwaarden voor professioneel handelen. In de Gedragscode Integriteit Rijk zijn deze opgenomen:

- onafhankelijkheid en onpartijdigheid
- betrouwbaarheid en zorgvuldigheid
- eigen verantwoordelijkheid

Verder gelden er specifieke normen en regels voor ambtenaren voor het tegengaan van belangenverstrengeling, het omgaan met informatie en communicatie en het zorgvuldig omgaan met mensen en middelen. Zo mogen ambtenaren overheidskennis niet commercialiseren, moet vertrouwelijke informatie geheim blijven en spreken zij als ambtenaar in functie niet voor zichzelf. Al met al moet een ambtenaar zich gedragen 'zoals een goed ambtenaar betaamt' (ARAR, art. 50).

1 Heeft het onderwijs een rol in het aanbieden van beroepsethiek?

Uit gesprekken met vertegenwoordigers van de opleidingen bestuurskunde blijkt dat de meningen verdeeld zijn over de rol van het onderwijs. Het merendeel van de vertegenwoordigers vindt dat het aanbieden van beroepsethiek een taak is van het onderwijs en specifiek van een wo-opleiding bestuurskunde. Zij ervaren dat het grootste deel van hun studenten uiteindelijk terecht komt in de publieke sector.

*“95% komt terecht in het openbaar bestuur, waar ze te maken krijgen met dilemma’s.
Dus het is zinvol om ze daar op voor te bereiden.”*

Deze vertegenwoordigers vinden dat het onderwijs studenten vormt en moet klaarstomen voor de werkvloer. Studenten stromen uit in publieke organisaties en functies, werken met publieke middelen voor het publieke welzijn en moeten volgens de vertegenwoordigers voorbereid zijn op hun verantwoordelijkheid als publieke professional en de ethische dilemma’s die gaan spelen.

Twijfel over rol

Enkele vertegenwoordigers betwijfelen echter of de universiteit de juiste plek is om aandacht te geven aan beroepsethiek. Ze vinden ethiekonderwijs een vorm van vaardighedenonderwijs dat beter past bij een hbo-instelling. Ook bestaat de mening dat studenten op een wetenschappelijk opleiding ‘als vanzelf’ ethische vaardigheden opdoen.

*“Studenten worden academisch gevormd. Ze komen ook terecht in publieke organisaties.
Maar we zijn niet bezig om goede ambtenaren van onze studenten te maken. Ze moeten kritisch nadenkende studenten zijn die goed bronnenonderzoek doen. Ze moeten veel weten van het openbaar bestuur.
Maar of ze daar gaan werken, dat is aan hen.”*

Integriteit wordt door meerdere vertegenwoordigers ook gezien als een onderdeel van vaardighedenonderwijs, zoals presenteren en het schrijven van een beleidsnota. Binnen opleidingen, afdelingen en universiteiten blijkt er al veel discussie te zijn of een universiteit aandacht moet geven aan deze praktische vaardigheden.

*“We gaan nu meer aandacht besteden aan vaardigheden die studenten kunnen opdoen in het onderwijs, voor het professionele leven. Maar dat is een drempel geweest binnen de opleiding; ‘vaardigheden leren doen ze maar bij het hbo’. Terwijl onze studenten deze wens wel hadden om meer presentatie- en schrijfvaardigheden te leren.
Dus we pakken dat op. Maar het heeft een lang proces gehad.”*

De meeste opleiders vinden dat bestuurskunde een rol heeft in de morele vorming van studenten. De kern van de opleiding is dat studenten worden opgeleid tot kritische, analytische professionals. Dit gaat verder dan kennisoverdracht.

*“Waarom is de universiteit op aarde? Waarom geven we studenten kennis mee?
Omdat je een bijdrage aan de samenleving wilt geven. Niet puur omdat je kennis wilt overdragen.
Helemaal bij bestuurskunde. Wij leiden vrij beroepsgericht op.”*

Onvoldoende aanbod

De vraag is echter of er voldoende aandacht is voor deze onderwijstaak. Vertegenwoordigers zien een gebrek aan onderwijsaanbod op ethisch vlak. Uit de gesprekken komt naar voren dat het deels te wijten is aan de prioritering binnen de opleiding. Men hecht minder belang aan beroepsethiek dan aan andere leerdoelen, of het onderwerp is simpelweg niet *on top of mind*.

“Net als meer opleidingen denken we dat studenten het wel oppikken uit de bredere vakken die ze krijgen. Het wordt niet belangrijk genoeg gevonden ten opzichte van andere onderwerpen of prioriteiten.”

Ook als het belang van ethiekonderwijs wel wordt herkend, vindt men het moeilijk om beroepsethiek binnen het bestaande curriculum te plaatsen. Het is niet gemakkelijk om een curriculum aan te passen. Dat moet in afstemming met diverse partijen en langs verschillende lagen. Bovendien is beroepsethiek dan in concurrentie met andere vakken.

2 Welke aandacht krijgt beroepsethiek in wo-opleidingen bestuurskunde?

In de gesprekken met de vertegenwoordigers is verkend hoe beroepsethiek vorm krijgt in de opleidingen bestuurskunde. Opvallend genoeg zijn de vertegenwoordigers niet allemaal exact op de hoogte van de manier waarop ethiek is verwerkt in hun curriculum. Bovendien vindt er over beroepsethiek weinig tot geen overleg plaats met docenten. De vertegenwoordigers hebben beperkt zicht op de mate waarin docenten zich bewust zijn van beroepsethische aspecten in hun vakken.

Ondanks deze bezwaren konden de vertegenwoordigers wel een algemeen beeld schetsen van de aandacht die beroepsethiek in hun opleidingen krijgt. Het blijkt dat beroepsethiek bij bestuurskunde op vier manieren aan de orde kan komen:

- impliciet in de opleiding;
- als onderdeel van andere activiteiten;
- in een specifiek vak;
- via een integraal aanbod.

Bij twee opleidingen komt ethiek niet aan de orde. De helft van de opleidingen kiest voor een aanpak waarbij ethiek impliciet én expliciet onderdeel is van het curriculum. Ethiek wordt dan als onderwerp benoemd, in oefeningen, casuïstiek en theorie. Dit gebeurt op verschillende manieren. Sommige opleidingen kiezen voor een apart vak ethiek of beroepsethiek, andere opleidingen maken ethiek onderdeel van andere vakken of activiteiten. Een enkele opleiding combineert dit in een integrale aanpak.

Impliciete benadering

In zes van de zestien opleidingen komt ethiek alleen impliciet aan de orde. In vakken en colleges komen thema's aan de orde zoals rechtvaardigheid, verantwoordelijkheid, onafhankelijkheid, besluitvorming en het afwegen van argumenten, politieke zeggenschap en de rol van de ambtenaar.

“Het is ingebed in ons programma, maar niet expliciet. Ik weet niet of ze het herkennen. Als je studenten na afloop zou vragen, heb je het over ethiek gehad, dan krijg je hele verschillende antwoorden.”

Het blijft bij deze opleidingen echter impliciet dat er aandacht is voor thema's die te maken hebben met ethiek en goed ambtenaarschap. Docenten verbinden de onderwerpen die ze behandelen niet expliciet met beroepsethiek. Het is aan studenten zelf om de connectie met integriteit te maken.

“Als het aan bod komt in de opleiding is het impliciet. Er is bijvoorbeeld een simulatie, waarin studenten verschillende rollen aannemen en belangenconflicten bespreken. Maar het wordt niet expliciet gekaderd als ethische dilemma's, waardoor studenten geen ethische reflectie maken. Het meer expliciet maken, waar het nu verborgen zit, zou een meerwaarde hebben.”

Onderdeel van andere activiteiten

Sommige opleidingen integreren beroepsethiek in andere vakken of activiteiten, en nemen hierbij leerdoelen op die gaan over integriteit, ethiek of beroepsethiek. Een opleiding organiseert bijvoorbeeld een introductieweek voor studenten in het tweede bachelorjaar, die ingaat op professionele integriteit, met een simulatiespel en een integriteitsadviseur als gastspreker. Hoewel er bij deze opleidingen geen specifiek vak in gegeven wordt, komt ethiek dus wel expliciet aan de orde.

“Sommige opleidingen bieden een vak ethiek aan, en dat is nuttig. Maar dat lijkt aan te geven alsof het alleen met dat vak te maken heeft. Regelmatig herhalen is voor je ontwikkeling belangrijk bij dit thema. En ze moeten weten dat integriteit in allerlei vakgebieden terugkomt. Dus terug laten komen in verschillende onderdelen en integraal werkt het beste.”

Om beroepsethiek in bestaande vakken te integreren is het belangrijk dat andere docenten hierin worden meegenomen en dat zij inzien dat het weinig van ze vraagt.

“Docenten moeten al zoveel. Dit komt er nog bij voor hun gevoel. Maar je hebt niet veel theoretische kennis nodig. Met kleine ingrepen kunnen ze al iets betekenen. Ik verwijs ze naar maatschappelijke ontwikkelingen en schandalen in de media. Het gaat om de koppeling met de praktijk.”

Vak (beroeps)ethiek

Drie van de acht bachelors en vier van de acht masters bieden een vak aan gericht op ethiek in algemene zin. De meeste vertegenwoordigers geven aan dat zij deze brede insteek hanteren, omdat zij zich niet zien als een opleiding die studenten klaarstoomt voor het ambtenaarschap. Slechts twee van deze vakken, één van in de bachelor en één in de masters, hebben een concrete focus op ambtelijke of bestuurlijke ethiek. In deze vakken wordt expliciet aandacht gegeven aan specifieke integriteitskwesaties waar een ambtenaar mee te maken krijgt, zoals declaratiegedrag en de rol die een ambtenaar heeft.

“Ik vind dat het wel degelijk een apart vak moet zijn. Met vervolgens een eigen docent. Ik denk niet dat het werkt als je zegt dat het in alle vakken terug moet komen. Iedereen verantwoordelijk, dus niemand verantwoordelijk. Zo’n docent kan ook helpen bij andere docenten om tips te geven hoe ze ethiek kunnen verwerken in hun vak. Hij kan docenten aanjagen. Als het een apart vak is, krijgt het een andere status.”

Bij twee bacheloropleidingen en één masteropleiding was er aanvankelijk wel een vak (beroeps)ethiek, maar is dat later weer uit het curriculum gehaald. Het vak kwam niet goed tot zijn recht of moest plaats maken voor andere vakken.

Integrale aanpak

Diverse vertegenwoordigers uitin in de gesprekken hun twijfels over het aanbieden van een apart vak, als er verder in het curriculum geen aandacht is voor ethiek. Zij geven aan dat ethiek in de hele opleiding een rol moet spelen, impliciet en expliciet, doorheen verschillende vakken en via een specifiek vak. Een enkele opleiding kiest voor deze integrale aanpak (zie kader voor een praktijkvoorbeeld).

“Beroepsethiek komt integraal terug in de opleiding, maar ook specifiek in vakken. Vraagstukken over integriteit, goed bestuur, moeten dwars door de hele opleiding heen spelen. Normatieve vragen moeten ook gesteld worden. In zekere zin integraal dus. Maar er zijn ook een paar specifieke vakken waar ethiek helemaal centraal staat. Zo’n cursus zit in elk programma.”

3 Hoe geven opleidingen inhoudelijk vorm aan beroepsethiek?

Niet alleen zijn er verschillende beelden over de manier waarop een educatie van beroepsethiek georganiseerd moet worden. Er is ook discussie over de inhoud van deze vorming. Uit de gesprekken kwamen twee verschillende punten naar voren. Ten eerste, gaat ethiekonderwijs over vaardigheden of theorie? Ten tweede, moet het ethiekonderwijs normatief zijn?

Vaardigheden versus theorie

Zoals eerder vermeld is het voor sommige opleidingen een drempel om beroepsethiek te integreren in de opleiding, omdat beroepsethiek wordt ervaren als vaardighedenonderwijs.

“Wij houden ons bezig met het openbaar bestuur, maar niet met de individuele ambtenaar en wat daar bij komt kijken. Het aspect van beroepspraktijk komt nauwelijks voor, terwijl we eigenlijk een opleiding zijn met een sterke focus op de beroepsgroep.”

In geen van de vakken (beroeps)ethiek is het aanbod dan ook gericht op het ontwikkelen van vaardigheden. Alle vakken bieden een theoretische benadering van beroepsethiek. Er wordt onderwezen in stromingen van de wijsgerige ethiek zoals utilisme, deontologie en deugdeethiek en hun toepassingen op beleid, bestuur en organisatie. Het doel hiervan is meestal dat studenten leren om moreel te redeneren.

“Er is een enorme naïviteit bij studenten over ethiek aan het begin van de cursus. Dat wordt versterkt doordat studenten nog nooit iets in de praktijk hebben meegemaakt. Ethiek wordt dan ook vaak geassocieerd met grote schandalen. En er is groot simplisme in hoe ze erover nadenken. Wat je ziet in mijn cursus is dat studenten zich meer bewust worden van hoe ethiek in verschillende onderdelen in hun vakgebied aan de orde komt. Denk aan onpartijdigheid van een rechter. Ze zien in de loop van de cursus dat in de vezels van het werk ethiek belangrijk is. En ze krijgen een vocabulaire mee om over ethische kwesties te praten en nuances aan te brengen.”

Wat weinig aanwezig lijkt te zijn, is de koppeling tussen (beroeps)ethiek en het handelen van de studenten zelf. De studenten leren niet persoonlijk reflecteren op hun eigen functioneren en houding. Een van de vertegenwoordigers noemt deze theoretische insteek een risico, omdat het voor docenten zonder achtergrond in ethiek lastiger wordt om te integreren in hun eigen vak.

“Een filosoof bij beroepsethiek vind ik nuttig, maar ik wil het veel meer praktisch maken. En het niet te veel afschrikken bij docenten als het te filosofisch wordt. Dan krijgen ze het gevoel dat ze daar geen les in kunnen geven.”

PRAKTIJKVOORBEELD: ETHIEKONDERWIJS IN EEN DOORLOPENDE LEERLIJN

De Radboud Universiteit biedt studenten bestuurskunde in de bachelor en de master een doorlopende leerlijn van ethiekonderwijs. De opleiding benadert het ethiekonderwijs op drie niveaus: integraal én specifiek, impliciet én expliciet, smal én breed.

ETHIEK IN DE HELE OPLEIDING

Beroepsethiek komt integraal terug in de bachelor en master. Met docenten is afgesproken dat in alle cursussen ethiek een rol in speelt. Vraagstukken over integriteit en goed bestuur zijn geïntegreerd in de hele opleiding. Expliciet én impliciet laten docenten ethische vragen en integriteitsdilemma's terugkomen in hun cursussen. Bovendien wordt van docenten verwacht dat zij integere professionals zijn en dit uitdragen naar de studenten. Daarnaast zijn er enkele specifieke cursussen waar ethiek centraal staat. In de bachelor bijvoorbeeld met het vak Filosofie van managementwetenschappen en in de master met het vak Bestuurlijke ethiek.

MASTERVAK BESTUURLIJKE ETHIEK

Studenten aan de masteropleiding Bestuurskunde bij de Radboud Universiteit volgen verplicht de cursus Bestuurlijke ethiek (6 ECTS). Het doel van het vak om de studenten zelf in staat te stellen een ethische analyse uit te voeren van het beleid, het bestuur of de organisatie van de overheid. Studenten leren welke ethische theorieën er zijn en hoe ze die kunnen toepassen. Het vak is bewust in de masteropleiding gepositioneerd. Studenten snappen dan beter hoe de theorieën linken tot de dagelijkse praktijk.

SMAL EN BREED

De opleiding benadert integriteit en ethiek vanuit een smalle én een brede invalshoek. Vanuit de breedte wordt gekeken naar vraagstukken rondom rechtvaardigheid en de waarde van wet- en regelgeving. In smallere zin leren studenten wat de integriteit van een professional inhoudt. Bij het vak Bestuurlijke ethiek komen beide aspecten van professionele ethiek expliciet aan de orde. Studenten werken bijvoorbeeld aan vragen zoals:

- Wat behelzen de begrippen ethiek, moraal, normen en waarden?
- Wat is een deugdelijke bestuurder?
- Waarin onderscheidt zich een 'brede' van een 'smalle' opvatting van integriteit?
- Wat betekent 'ergens voor verantwoordelijk zijn'?
- Wat is het morele probleem met de financiële crisis?
- Waarin verschillen bureaucratiese, marktgerichte en professionele manieren van denken zich van elkaar?
- Wat is een eerlijke beloning in de publieke sector? Waar ligt de grens bij declaratiegedrag?

MEER INFORMATIE

- dr. Marcel Becker, Universitair Docent praktische wijsbegeerte (ethiek), Radboud Universiteit Nijmegen, m.becker@ftr.ru.nl
- dr. Berry Tholen, Universitair Docent normatieve Bestuurskunde, Radboud Universiteit Nijmegen, b.tholen@fm.ru.nl

Normativiteit

Een vraagstuk dat we veel hebben gehoord is hoe normatief je beroepsethiek bespreekt met de studenten. Moet je studenten leren wat de normen en waarden van het openbaar bestuur zijn? De meeste vertegenwoordigers zijn er huiverig voor. Zij vinden dat studenten in de eerste plaats moeten leren om zelf aan oordeelsvorming te doen, zodat zij een eigen afweging kunnen maken in een grijs gebied.

“Er zijn veel grijze gebieden, daar gaat het over, conflicterende waarden. In praktijk blijken die heel sterk te botsen. Wij willen studenten een eigen keuze laten maken. We leggen ze niet zozeer uit wat goed of fout is. We leggen uit welke spanningen altijd aanwezig zijn. Maar we willen ze een eigen mening leren vormen.”

Opleidingen zijn terughoudend als het gaat om overdracht van geldende normen en waarden. Slechts een enkeling geeft aan dat de wetenschap ook een maatschappelijke rol heeft te vervullen en dat het bespreken van normen zoals die worden gesteld in de praktijk niet te vermijden is.

“De gedragscode goed bestuur laat ik terugkomen in mijn colleges. En de principes die daar instaan. Het is fijn als studenten zich later van alles herinneren en in de praktijk gaan brengen.”

4 Wat is het beste moment om een vak (beroeps)ethiek aan te bieden?

Deze vraag blijkt niet makkelijk te beantwoorden voor de vertegenwoordigers. In de eerste twee bachelorjaren is de meeste ruimte voor verplichte vakken. Het derde bachelorjaar wordt al voor een groot deel ingevuld met keuzevakken en de bachelorthesis, en ook in het masterjaar is weinig ruimte vanwege de masterthesis.

“Ik vind het heel moeilijk te positioneren. Te vroeg in de bachelor plaatsen betekent dat studenten er nog niet gevoelig voor zijn, voor de dilemma’s die spelen. Ze herkennen dat niet. Te laat, dan wordt het een nummertje voor erbij.”

De meeste vertegenwoordigers vinden, ondanks de praktische bezwaren, het derde jaar van de bachelor en het masterjaar de beste momenten. Studenten begrijpen de praktijkcasussen beter en brengen meer persoonlijke ervaring mee.

“Een bepaalde volwassenheid is wel nodig. Als je net van school komt ben je nog bleu, zoekende en heb je nog weinig tot geen ervaring met werken. Er is achtergrond nodig om op voort te bouwen.”

Diverse vertegenwoordigers vinden het belangrijk dat ook in de eerste twee bachelorjaren aandacht wordt aangegeven aan integriteit en ethiek, zodat er een opbouw is in het aanbod en de moeilijkheidsgraad.

“Regelmatig herhalen is belangrijk bij dit thema voor je ontwikkeling (...) Integriteit kan je al vroeg in de opleiding naar voren brengen. Commitment aan de opleiding. Aanwezig zijn, afspraken nakomen. Dat kun je expliciet benoemen. Als ze onbeleefd zijn in e-mails, dan geven we ze dat terug. Een goede houding en commitment is zinvol en nodig.”

Bij één van de opleidingen volgen deeltijd- en voltijdstudenten samen het vak (beroeps)ethiek. De deeltijdstudenten werken vaak naast hun studie, en kunnen zodoende praktijkervaring en voorbeelden inbrengen. Zo gaat het voor andere studenten meer leven.

Conclusie

Deze verkenning naar beroepsethiek bij opleidingen bestuurskunde geeft een eerste indruk van de stand van zaken. We willen graag benadrukken dat er nader, verdiepend onderzoek nodig is om een exact beeld te krijgen van de morele vorming die aankomend ambtenaren krijgen. Desalniettemin is er dankzij deze verkenning een beter beeld van ethiek in het universitair onderwijs.

De meeste vertegenwoordigers vinden dat hun opleiding een rol heeft in het aanbieden van beroepsethiek. Zij geven hier op verschillende manieren aandacht aan: impliciet, expliciet bij vakken of activiteiten, of zelfs integraal doorheen het curriculum. Inhoudelijk is hierbij vooral aandacht voor ethische theorieën en individuele morele oordeelsvorming. Volgens opleiders past een expliciet vak het beste in het derde bachelorjaar en het masterjaar. In het volgende hoofdstuk verbinden we onze conclusies aan deze resultaten.

4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Introductie

De centrale vraag in dit rapport luidt: dragen wo-opleidingen bestuurskunde in Nederland voldoende bij aan de educatie van ambtelijke beroepsethiek? En zo nee, hoe kan dit worden verbeterd? Op basis van de vorige hoofdstukken komen we tot de conclusie dat opleidingen bestuurskunde zich onvoldoende inspannen voor ambtelijke beroepsethiek. Het ethiekonderwijs bij bestuurskunde blijft impliciet, beperkt, fragmentarisch, intellectueel en vrijblijvend. Het ontbreekt aan een meer normatieve, praktische en vormende invulling, waardoor studenten onvoldoende meekrijgen om ethisch startbekwaam aan een carrière in of voor de overheid te beginnen. Er is nog veel ruimte voor verbetering, en overigens is er ook veel initiatief en bereidheid tot verbetering. Daarom presenteren wij zeven aanbevelingen aan opleidingen, beleidsmakers en overheidswerkgevers.

1 Neem verantwoordelijkheid

Heeft een wo-opleiding bestuurskunde een rol in de educatie van beroepsethiek? Enkele vertegenwoordigers betwijfelen of zij hierin een verantwoordelijkheid hebben. Zij verschuilen zich achter het argument dat een wetenschappelijke opleiding niets hoeft bij te dragen aan de ontwikkeling van beroepsethische competentie. Dit argument is niet realistisch. Het merendeel van de studenten wordt geen wetenschapper en zal in een ander beroep terecht komen, waarschijnlijk gericht op de overheid. Daarom moet de opleiding studenten meegeven wat voor ambtenaren en bestuurders integer gedrag inhoudt, en hen laten reflecteren op hun eigen functioneren en houding.

“Het ‘academische’ van een universitaire opleiding zit hem wat mij betreft niet zozeer in de isolatie van de maatschappij, maar juist in het kritisch adresseren van de rol en verantwoordelijkheid die studenten daarvoor later hebben. Omdat universitaire afgestudeerden, nog meer dan hbo-ers, op belangrijke functies terecht zullen komen, is het juist van het grootste belang dat zij daar, ook via een vak ethiek, op worden voorbereid.”
(Wouter Sanderse)

Zoals Willeke Slingerland in hoofdstuk 1 liet zien, is het onderwijs een deel van ons nationaal integriteitssysteem. Zonder goede vorming, geen goede bestuurders of ambtenaren. Het merendeel van de opleiders erkent gelukkig deze verantwoordelijkheid en geeft aan dat zij meer willen doen aan beroepsethische vorming.

2 Durf normatief te zijn

Bestuurskunde is gericht op de openbare sector. Veel studenten zullen na hun opleiding in of voor de overheid gaan werken. Opleidingen bestuurskunde geven studenten echter nauwelijks een normatieve morele vorming mee. Ethiekonderwijs is in zekere zin vrijblijvend. Men onderstreept het belang van individuele, kritische reflectie over dilemma's en morele vraagstukken, maar is terughoudend als het gaat om de overdracht van normatieve inhoud, van de huidige opvattingen over goed en slecht ambtenaarschap. We willen benadrukken dat studenten gevormd moeten worden in de ambtelijke moraal. Welke regels gelden er, welke houding wordt verwacht, welke waarden zijn belangrijk? Zonder begrip van de ambtelijke moraal is beroepsethiek niet mogelijk.

Verder raden wij aan om ook aandacht te besteden aan de algemeen morele houding van studenten, zoals commitment en verantwoordelijk zijn naar de opleiding, afspraken nakomen, samenwerken, feedback geven. Een algemene morele houding ondersteunt immers elke professionele ethiek. Dit is al mogelijk vanaf het eerste bachelorjaar.

3 Ontwikkel praktische vaardigheden

Het ethiekonderwijs dat we tegenkwamen, is erg intellectueel. Studenten leren ethische theorieën en moreel redeneren. Een beroepsethische houding ontwikkelt zich echter door *learning by doing*. Zoals Willeke Slingerland schrijft: “om integriteitsissues en dilemma’s te kunnen herkennen en om hier vervolgens iets mee te kunnen doen, moet je over voldoende kennis, vaardigheden en competenties beschikken”. Wouter Sanderse werkt dit in hoofdstuk 2 verder uit: een goede beroepshouding of deugd komt tot uiting in “iemand’s gedachten, waarnemingen, gevoelens, handelingen en relaties”.

Bij bestuurskunde ontbreekt nu zulke oefening in praktische vaardigheden en persoonlijke reflectie. Laat studenten door middel van stages, praktijkopdrachten, rollenspellen en simulaties oefenen in en reflecteren op morele kwesties en dilemma’s. Docenten kunnen dit soort onderdelen integreren in de bestaande vakken, lesstof en opdrachten (zie hoofdstuk 2).

KIJK OOK BUITEN DE KLAS

Beroepsethische vorming hoeft niet alleen plaats te vinden in het klaslokaal. Er zijn tal van mogelijkheden om ook buiten de klassieke onderwijsomgeving aandacht te geven aan beroepsethiek:

- Bied vormen van dilemmatraining, socratisch gesprek of moreel beraad aan
- Zet literatuur, film, toneel en muziek in (zie hoofdstuk 2)
- Organiseer werkbezoeken, eventueel samen met de studievereniging
- Bespreek nieuws en actualiteiten met studenten
- Moedig aan dat studenten een raadsvergadering bezoeken
- Nodig gastsprekers uit die praktijkervaringen kunnen delen.

4 Zorg voor een vak ethiek

Een apart vak ambtelijke of bestuurlijke ethiek is noodzakelijk om studenten relevante kennis en een ethisch vocabulaire mee te geven. Zo leren zij expliciet spreken en denken in termen van regels, waarden, plichten en deugden. Zonder bekendheid met een moreel begrippenapparaat kunnen studenten geen goede houding ontwikkelen. De basiskennis op dit vlak kan overigens ook via alternatieve leermethodes worden aangeboden, zoals online video’s en ethiekcolleges. Bijeenkomsten en werkgroepen bieden vervolgens de mogelijkheid tot oefenen, bespreken en toepassen.

Het derde jaar van de bachelor en het masterjaar zijn het meest geschikt voor een vak ethiek. Studenten zijn dan voldoende gegroeid om de thematiek te begrijpen, en hebben meestal meer praktijkervaringen waar zij hun kennis op kunnen toepassen. Ondanks de beperkte ruimte in het curriculum benadrukken we het belang van een apart vak in elk van beide leerjaren. Niet alleen is herhaling en verdieping gewenst. Het is ook noodzakelijk vanwege de in- en uitstroom tussen bachelor en master.

5 Kies een integrale aanpak

Ethiekonderwijs is niet of-of, maar en-en. Opleiders geven zelf al aan dat alleen een vak ethiek niet genoeg is, dat je ethiek expliciet moet maken, en dat je ethiek mee moet nemen in de andere vakken. De hoofdstukken van Willeke Slingerland en Wouter Sanderse ondersteunen dit idee. Zoals Sanderse meegedeelt in hoofdstuk 2 is “de educatie van beroepsethiek nadrukkelijk iets dat het curriculum en de didactiek van een hele opleiding aangaat. Alle docenten dragen hieraan bij”. Beroepsethische vorming vergt een integrale aanpak.

In hoofdstuk 2 worden concrete suggesties gedaan hoe een opleiding integraal kan bijdragen aan de vorming van een ambtelijke beroepsethiek. In de praktijk gebeurt dit echter nog nauwelijks en vooral impliciet. Uit de verkenning kwamen vooral praktische bezwaren naar voren. Vakdocenten ervaren het (mogelijk) als een extra taak, hebben het idee dat ethiek een abstract onderwerp is, of vinden het te filosofisch. De docent beroepsethiek kan deze zorgen wegnemen, door te bespreken hoe zij aandacht kunnen geven aan beroepsethiek in hun vakken. Denk je bijvoorbeeld na over de financiële implicaties van een beleidskeuze, neem dan ook de morele implicaties mee: wat verwacht de burger? Wat moet je doen als overheid in voorbeeldrol? Ontstaan er onwenselijke integriteitsrisico’s? Hoe moet je omgaan met de spanningen tussen verschillende waarden van goed bestuur?

Waar nu te beginnen? We zien een rol weggelegd voor opleidingscoördinatoren en docenten ethiek om het belang van beroepsethiek te benadrukken en het initiatief te nemen. Omdat er veel verschillende partijen bij betrokken zijn, moet er iemand zijn die het overzicht bewaart over alle inspanningen gericht op integriteit en ambtelijke ethiek. Binnen elke opleiding zijn bovendien vaak al goede initiatieven. Als praktijkvoorbeeld van zo’n inventarisatie willen we verwijzen naar de aanpak die de Universiteit Utrecht hanteert (zie kader).

PRAKTIJKVOORBEELD: INVENTARISATIE VAN BEROEPSETHIEK IN DE BACHELOROPLEIDING

Het departement Bestuurs- en Organisationswetenschap van de Universiteit Utrecht vroeg zich in 2015 af: willen we tijdens de bacheloropleiding Bestuur en Organisatie meer aandacht besteden aan professionele en wetenschappelijke integriteit? En is dat mogelijk? Met deze vragen ging universitair docent dr. Kim Loyens in een werkgroep aan de slag. De werkgroep maakt een inventarisatie en kwam tot een aantal aanbevelingen.

INVENTARISATIE IN DE OPLEIDING

Loyens is in 2015 aan de slag gaan met een verkenning bij de opleiding Bestuurs- en Organisationswetenschap. Hiervoor heeft ze gesprekken gevoerd met docenten en een literatuurstudie gedaan. Impliciet en gefragmenteerd bleken veel docenten al aandacht te besteden aan ethiek. Momenteel zijn ze bezig met een tweede traject en wordt een verkenning uitgevoerd binnen de faculteit Recht, Economie en Bestuurs- en Organisationswetenschap. In het tweede traject worden interviews met docenten en experts uitgevoerd, een literatuurstudie en focusgroepen met studenten en docenten. Het doel is inventariseren wat er reeds gebeurt op het vlak van integriteit en het verkennen van mogelijkheden om integriteit beter in te bedden in de opleidingen van de faculteit. Ook worden *good practices* van integriteitsbevordering in het academisch onderwijs opgehaald.

INTEGREREN IN DE OPLEIDING

Volgens de werkgroep zijn er tal van mogelijkheden om beroepsethiek een plek te geven in vakken. Op deze manier kan beroepsethiek integraal onderdeel worden van

de opleiding. Alle docenten speelt hierbij een rol. Om hen hierbij te helpen hebben zij de 'dilemma databank' bedacht met concrete casussen die studenten en docenten kunnen gebruiken. Ook voerde de werkgroep gesprekken met docenten om integriteit/ethiek mee te nemen in hun vakken.

AANBEVELINGEN VAN DE WERKGROEP

De werkgroep leverde in 2015 een rapport op van het eerste traject met aanbevelingen voor de eigen opleiding. Deze aanbevelingen zijn ook van waarde voor andere opleidingen bestuurskunde.

- Zorg dat professionele integriteit gestructureerd ingebed wordt in de bachelor- en masteropleiding
- Maak expliciet dat theoretisch lesmateriaal en praktische casuïstiek over beroepsethiek gaat
- Zorg dat studenten reflecteren op wat ze leren over ethiek en professionele integriteit
- Laat beroepsethiek in verschillende vakken terugkomen en ga in gesprek met docenten hoe ze dit kunnen doen
- Neem beroepsethiek mee in de leerdoelen en eindtermen van de opleiding (bijvoorbeeld dat een student kan reflecteren over beroepsethiek in het vakgebied)
- Neem beroepsethiek mee in een tentamenvraag of maak het onderdeel van een paper
- Bied docenten een totaaloverzicht van integriteitsaspecten in de opleiding, zodat zij kunnen verder bouwen op wat in andere opleidingsonderdelen op dit vlak al werd gedaan

MEER INFORMATIE:

- Dr. Kim Loyens, Universiteit Utrecht, k.m.loyens@uu.nl

6 Beleidsmakers: doe vervolgonderzoek

Dit rapport is een eerste verkenning naar de manier waarop aandacht wordt gegeven aan ambtelijke ethiek bij wo-opleidingen bestuurskunde in Nederland. De resultaten roepen op tot grondig en uitgebreid vervolgonderzoek naar de opzet, inhoud en effecten van ethiekonderwijs op de verschillende onderwijsniveaus. Hoe kunnen scholen en instellingen bijdragen aan de morele vorming van studenten en professionals? Welke leerdoelen willen we hierbij meegeven, en welke morele competenties verwachten we van starters op de arbeidsmarkt? We roepen beleidsmakers daarom op tot het organiseren van vervolgonderzoek, dat meer voeding, richting en nuance kan geven aan de maatschappelijke discussie die hierover nu al gaande is.

7 Overheid: versterk de introductiecursus

Overheidsorganisaties moeten zich realiseren dat momenteel de educatie van integriteit nog beperkt is. Zij kunnen niet verwachten dat afgestudeerde studenten ethisch startbekwaam zijn zodra ze in dienst komen. Het vereist dus een extra inspanning om nieuwe collega's op voldoende moreel niveau te krijgen. Op korte termijn is extra aandacht voor een introductiecursus noodzakelijk. Hierbij bevelen we aan dat er ook uitgebreid aandacht is voor de regels, normen en waarden van goed ambtenaarschap. Op lange termijn zou een doorlopende leerlijn van opleiding naar werkgever wenselijk zijn, waarbij studenten en jonge professionals op een samenhangende manier tot goed ambtenaar worden gevormd.

Conclusie

De opleidingen bestuurskunde doen nog onvoldoende aan de educatie van ambtelijke beroepsethiek. Hoewel de meeste vertegenwoordigers de maatschappelijke verantwoordelijkheid van hun opleiding herkennen, blijft ethiekonderwijs impliciet, beperkt, fragmentarisch, intellectueel en vrijblijvend. Studenten worden nauwelijks ondersteund in een morele vorming tot goed ambtenaar. Praktische bezwaren en andere prioriteiten spelen hierbij een rol. De grootste belemmering is echter de weerstand tegen een meer normatieve, praktische en vormende invulling van ethiekonderwijs. Op dit vlak is nog veel ruimte voor verbetering.

Tegelijkertijd zijn er veelbelovende initiatieven en signalen. Veel opleidingen hebben al in meer of mindere mate oog voor beroepsethiek, en opleiders voelen de urgentie om het ethiekonderwijs te verbeteren. Vanuit de universiteit zelf, maar ook vanuit de overheid, het bedrijfsleven en de maatschappij, vanuit professionals en studenten zelf wordt de roep om *Bildung* steeds luider.

Diverse vertegenwoordigers gaven al in de interviews aan dat zij ethiek beter willen integreren in hun onderwijsprogramma. Bij opleidingen bestuurskunde zijn bovendien al de nodige initiatieven, goede voorbeelden en aanknopingspunten te vinden. Opleidingsdirecteuren, vakdocenten en ethiekdocenten hoeven dus niet opnieuw het wiel uit te vinden. We hopen dat zij bij collega's en in dit rapport nieuwe energie en ideeën opdoen om hun studenten, onze aankomende publieke professionals, te ondersteunen in de ontwikkeling van een beroepsethische houding.

OVER DE AUTEURS

- **Alain Hoekstra** werkt als coördinerend beleidsadviseur bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS). Daarvoor was hij werkzaam op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hij studeerde Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en schrijft zijn dissertatie over integriteitsmanagement.
- **Marjolein van Dijk** werkt als (onderzoeks)adviseur bij het CAOP. Daarvoor was zij werkzaam bij het Europees Agentschap Eurofound in Dublin. Marjolein heeft samen met Alain Hoekstra geschreven over integriteit en het gebruik van sociale media. Daarnaast heeft zij samen met Alain Hoekstra het European Network of Integrity Practitioners opgezet in 2015.
- **Jitse Talsma** is adviseur bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS). Hij studeerde Filosofie aan de Radboud Universiteit Nijmegen en was daar werkzaam als projectonderzoeker. Op dit moment werkt hij mee aan diverse projecten en onderzoeken van BIOS, gericht op integriteitsmanagement.
- **Wouter Sanderse** is als lector 'Beroepsethiek van de leraar' verbonden aan Fontys Hogescholen. Hij studeerde eerst Bedrijfscommunicatie en daarna Filosofie aan de Radboud Universiteit, en promoveerde daar in 2012 op de betekenis van de Aristotelische ethiek voor morele vorming in het onderwijs.
- **Willeke Slingerland** is als docent/onderzoeker werkzaam op Saxion. Zij doceert Internationaal & Europees Recht en Ethiek & Integriteit bij de HBO-Rechten opleiding. Tevens is zij als Governance-onderzoeker betrokken bij internationale en nationale onderzoeksprojecten. Willeke is de hoofdauteur van het rapport Nationaal Integriteitssysteem Nederland, dat zij in opdracht van Transparency International uitvoerde en schrijft haar dissertatie over netwerkcorruptie.

REFERENTIES

- Annas, J. (2011). *Intelligent virtue*. Oxford: Oxford University Press.
- Bandura, A. (1963). *Social learning and personality development*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Banks, S., Rifkin, F., Davidson, H., Holmes, C. & Moore, N. (2014). *Performing Ethics: Using participatory theatre to explore ethical issues in community-based participatory research*. Durham: Centre for Social Justice and Community Action, Durham University.
- Baumeister, R. & Exline, J.J. (1999). *Virtue, personality, and social relations: self-control as the moral muscle*. *Journal of Personality* 67(6), 1165-1194.
- Becker, M., Tongeren, P. van, Hoekstra, A., Karssing, E. & Niessen, T. (2010). *Integriteit deugt. Achtergronden en aanbevelingen*. Assen: Van Gorcum.
- Benbassat, J. (2014). *Role modeling in medical education: the importance of a reflective imitation*. *Academic Medicine* 89(4), 550-554.
- BIOS (2011). *Handleiding 'integriteitsspel gespreksmodellen' bij dvd Integriteit deugt*. Te downloaden op: <http://www.integriteitoverheid.nl/instrumenten/dvd-integriteit-deugt/>.
- Bosch, J. & Wortel, E.M. (2009). *Versterking van de morele competentie. De verdiepingscursus militaire ethiek*. *Militaire spectator* 178(9), 471-486.
- Breedveld, P. (2016). *Juristen dansen op het slappe koord*. Ad Valvas – onafhankelijk magazine van de Vrije Universiteit. Uitgave 12, 24 februari 2016.
- Cooper, T. (1987). *Hierarchy, virtue, and the practice of public administration*. *Public Administration Review* 47(4), pp. 320-328.
- Cooper, T. (red.) (2001, 2de ed.). *Handbook of administrative ethics*. New York: Marcel Dekker.
- Desmet, P.T.M., Hoogervorst, N. & Dijke, M.H. van (2015). *Prophets vs. profits: How market competition influences leaders' disciplining behavior of ethical transgressions* is gepubliceerd in *The Leadership Quarterly*, 26, 1034-1050.
- Doris, J. (2002). *Lack of character. Personality and behaviour*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Egnew, T.R. & Wilson, H.J. (2011). *Role modeling the doctor-patient relationship in the clinical curriculum*. *Family Medicine* 43(2), 99-105.
- European Commission (2014). *EU Anti-corruption Report: Report from the Commission to the Council and the European Parliament*, 3 February 2014
- Fleeson, W, Furr, R.M., Jayawickreme, E., Helzer, E.G., Hartley, A.G. & Meindl, P. (2015). *Personality science and the foundation of character*. In: C.B. Miller, R.M. Furr, A. Knobel & W. Fleeson (reds.). *Character. New directions from philosophy, psychology and theology*. Oxford: Oxford University Press.
- Garndner, H., Csikszentmihalyi, M. & Damon, W. (2001). *Good work. When excellence and ethics meet*. New York: Basic Books.
- Gentle, M.C. (2010). *Giving Voice To Values: How To Speak Your Mind When You Know What's Right*. Yale University: New Haven en Londen.
- Geursen, J., Korthagen, F., Koster, B., Lunenberg, M., Dengerink, J. (2012). *Eindelijk: een opleiding voor lerarenopleiders*. *Tijdschrift voor lerarenopleiders* 33(3), 4-9.
- Gibson, D.E. (2003). *Developing the professional self-concept: role model construals in early, middle, and late career stages*. *Organization Science* 14, 591-610.
- Halstead, M. & Xiao, J. (2010). *Values education and the hidden curriculum*. In: T. Lovat, R. Toomy & N. Clement (reds.), *International Research Handbook on Values Education and Student Wellbeing*. Dordrecht: Springer, pp. 303-317.
- Heres, L. (2016). *Tonen van de Top. De rol van topambtenaren in het integriteitsbeleid*, Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Huberts, L. (2014). *The integrity of governance*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Huberts, L. & Hoekstra, A. (reds.) (2016). *Integrity management in the public sector. The Dutch approach*. Den Haag: BIOS.
- Hursthouse, R. (2012). *Virtue ethics*. In: Zalta, E. (red.). *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Te downloaden van: <http://plato.stanford.edu/entries/ethics-virtue/>.
- Kessels, J. (1997). *Socrates op de markt*. Amsterdam: Boom.
- Kessels, J., Boers, E., & Mostert, P. (2015). *Vrije ruimte. Praktijkboek*. Amsterdam: Boom.

- Kole, J. (2007). *Professionele idealen vanuit ethisch perspectief*. Inleiding. In: J. Kole & D. de Ruyter (reds.). *Werkzame idealen. Ethische reflecties op professionaliteit*. Assen: Van Gorcum, pp. 1-10.
- Kole, J. & De Ruyter, D. (2007). *Werkzame idealen. Ethische reflecties op professionaliteit*. Assen: Van Gorcum.
- Kole, J. & De Ruyter, D. (2009). *Code en karakter. Beroepsethiek in onderwijs, jeugdzorg en recht*. Amsterdam: SWP.
- KPMG (2009), bericht 'Bedrijfsleven vindt ethische vorming studenten onder de maat', vindplaats: <https://www.accountant.nl/nieuws/2009/9/kpmg-bedrijfsleven-vindt-ethische-vorming-studenten-onder-de-maat/>.
- Kristjánsson, K. (2006). *Emulation and the use of role models in moral education*. *Journal of Moral Education* 35(1), 37-49.
- Kristjánsson, K. (2015). *Aristotelian character education*. Londen: Routledge.
- Lawton, A., Rayner, J. & Lasthuizen K. (2013). *Ethics and management in the public sector*. Londen: Routledge.
- Maesschalck, J. (2012). *Integriteitstrainingen*. In: Van den Heuvel, J., Huberts, L. & Muller, E. (reds.). *Integriteit: Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*. Deventer: Wolters Kluwer, pp. 325-346.
- Maxwell, B. (2016). *Reading fiction positively impacts empathy: a pedagogical legend?* Conference paper for the 4th Annual Jubilee Centre for Character and Virtues conference at Oriël College, Oxford University, 7th–9th January 2016. Te downloaden van: <http://jubileecentre.ac.uk/1643/conferences/cultivating-virtues>.
- Minister van BZK. (2013). *Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie* (Brief aan Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 28.844, nr. 75).
- Nussbaum, M. (1997). *Cultivating humanity. Classical defense of reform in liberal education*. Cambridge: Harvard University Press.
- Oakley, J. & Cocking, D. (2001). *Virtue ethics and professional roles*. Cambridge: Cambridge University Press
- Paine, L.S. (1994). *Managing for organizational integrity*. *Harvard Business Review* 72(2), 106-117.
- Röell, E. & Brenninkmeijer, A. (2012). *Is de ambtenaar wantrouwend?* *Openbaar bestuur* (juli 2012), 2-6.
- Sanderse, W. (2012). *Character education. A neo-Aristotelian approach to the philosophy, psychology and education of virtue*. Delft: Eburon.
- Sanderse, W. (2013a). *Dialog als oefening in professionele kwetsbaarheid*. In: Kneyer, R & Evers, J. (reds.). *Het alternatief. Weg met de afrekencultuur in het onderwijs!* Amsterdam: Boom, pp. 191-201.
- Sanderse, W. (2013b). *Leraren met karakter. Een deugdenbenadering van de beroepsethiek van de leraar*. Eindhoven: Fontys.
- Sanderse, W. (2013c). *The meaning and use of role modelling in moral and character education*. *Journal of Moral Education* 42(1), 28-42.
- Sanderse, W. (2015). *Karaktervorming in het onderwijs*. In: R. Klarus & F. de Beer (reds.). *Waar, goed en schoon onderwijs*. Leusden: ISVW
- Slingerland, W., Eijkelhof, F., Hulsten Van M., Popovych O. & Wempe J. (2012). *Landenstudie, 'National integrity system assessment Netherlands'*. Den Haag: Transparency International Nederland
- Slingerland, W., Wempe, J., Van Hulsten, M., Beltgens, M., Karaboev S. & Parvu, S. (2014). *Civil Society Involvement in Drafting, Implementing and Assessing Anticorruption Policies*. Best Practices Manual, 67-68.
- Solomon, R. (1993). *Ethics and excellence. Cooperation and integrity in business*. Oxford: Oxford University Press.
- Stralen, G. van & Gude, R. (2012). ... *En denken!*. *Bildung voor leraren*. Leusden: ISVW.
- Talsma, J. & Becker, M. (2015). *Adding colours to the shades of grey: enriching the integrity discourse with virtue ethical concepts*. In: Lawton, A., Van der Wal, Z. & Huberts, L. (reds.). *Ethics in public policy and management. A global research companion*. London: Routledge.
- Tongeren, P. van (2003). *Deugdelijk leven. Een inleiding in de deugdethiek*. Amsterdam: Sun.
- Verbeke, G. (1990). *Moral education in Aristotle*. Washington D.C.: The Catholic University of America Press.
- Vries, M.S. de, Kim, P.S. (reds.) (2011). *Value and virtue in public administration: A comparative perspective*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Whitton, H. (2009). *Developing the 'ethical competence' of public officials: a capacity-building approach*. In: Cox, R.W. (red.). *Ethics and integrity in public administration, concepts and cases*. New York: M.E. Sharpe.



BIOS is een onafhankelijk kennis- en expertisecentrum gericht op het bevorderen van integriteit(sbeleid) binnen de (semi)publieke sector, zowel op organisatorisch als op strategisch niveau. Met een team van experts vervullen we de kennis-, ontwikkel-, netwerk- en signalerende functie op het gebied van integriteit(sbeleid). We bieden de sector onder andere instrumenten, handreikingen en leergangen aan: www.integriteitoverheid.nl

Nadere informatie en contactgegevens

Bureau Integriteitsbevordering
Openbare Sector

Postbus 556
2501 CN Den Haag
070 376 59 37

www.integriteitoverheid.nl