

Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid

Aan: De Minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
Mevrouw dr. G. ter Horst
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Bijlagen

- 1 -

Inlichtingen

drs. J. de Bruin
070 - 3765 901
j.debruin@caop.nl

ROP/08.00086

Z.0888.02

23 mei 2008

Onderwerp

ROP-advies
Beroepscodes

Geachte minister,

Op 13 juli 2007 heeft de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid van u de adviesaanvraag inzake beroepscode voor ambtenaren mogen ontvangen. Hierbij zendt de Raad u in reactie op de adviesaanvraag het advies toe van sociale partners, verenigd in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid.

Het advies bestaat uit drie onderdelen. In het eerste deel wordt het concrete advies van de Raad en de achtergrond hiervan verwoord. In het tweede deel wordt een meer inhoudelijke beschouwing van de gewenste ontwikkelingen op het gebied van professioneel handelen gegeven. Tot slot doet de Raad in het laatste deel een aantal suggesties ter ondersteuning van een mogelijke invoering van een schriftelijke beroepscode.

Tevens wil ik u wijzen op de inleiding van het advies, waarin nadrukkelijk aandacht wordt gevraagd voor een aantal aandachtspunten welke niet direct aan de adviesaanvraag gerelateerde zijn, maar wel zeer relevant voor de uitvoering van het ROP-advies.

Hoogachtend,

Drs. X.J. den Uyl,
Voorzitter ROP.

Professioneel handelen in het publieke domein

Het belang van een continue dialoog over bewust en verantwoord
professioneel handelen binnen de publieke sector

Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid

Advies nummer 30
's-Gravenhage, 23 mei 2008

Postadres: Postbus 556, 2501 CN 's-Gravenhage
Bezoekadres: Lange Voorhout 9, 's-Gravenhage
Telefoon: 070-376 57 65
Telefax: 070-345 75 28
E-mail: lv13@caop.nl
Internet: <http://www.caop.nl>

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Deel 1	
Advies professioneel handelen in het publieke domein	4
1.1 Advies Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid	4
1.2 Doel, werkingssfeer en toepasselijkheid van het advies	4
1.3 Drie waarden als gemeenschappelijk referentiekader	5
1.4 De rol van ambtenaar, werkgever en leidinggevenden	7
Deel 2	
De context van bewust professioneel handelen binnen overheids- en onderwijssectoren	8
2.1 Bewust en verantwoord professioneel handelen in een complex speelveld	8
2.2 Versterken van de professionele cultuur	9
2.3 Het proces in de arbeidsorganisatie	10
2.4 Gemeenschappelijke waarden	12
2.5 Wat wordt beoogd met de dialoog over professioneel handelen bij overheids- en onderwijssectoren	13
Deel 3	
Handreiking mogelijke invoering beroepscode	14
3.1 Beroepscode: bepaling van begrip en functie	14
3.2 Ontwikkelmethode	15
3.3 Implementatie, borging en tijdspad	15
3.4 Advies aan de medezeggenschap	16
3.5 Advies ten behoeve van personeelsbeleid	16

Inleiding

De Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) is in juli 2007 door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gevraagd om een advies uit te brengen over de ontwikkeling van beroepscode binnen overheid en onderwijs.

De adviesaanvraag wordt door de minister geplaatst in de context van de verdere modernisering van arbeidsverhoudingen binnen overheid en onderwijs en de bijdrage die deze kan leveren aan de noodzakelijk geachte hernieuwde aandacht voor de bijzondere positie die de overheid, en daarmee ook haar werknemers, in de maatschappij inneemt. De minister verwacht dat beroepscode kunnen bijdragen aan de beroepstrots van ambtenaren, aan diens professionele ruimte en aan diens motivatie voor de publieke zaak.

De Raad onderschrijft deze verwachting en ziet beroepscode als een onderdeel van het proces van waarborgen van bewust en verantwoord professioneel handelen.

De minister verwijst naar het advies over normalisatie¹ waarin ook de Raad pleit voor hernieuwde aandacht en een versterkte waardering voor de unieke positie die werknemers van de overheid – ambtenaren – in het maatschappelijk verkeer innemen. De Raad heeft in zijn advies sociale partners aanbevolen afspraken over het invoeren van beroepscode in de sectorale cao's op te nemen. De Raad doet daarmee geen uitspraak omtrent de specifieke (juridische) status van de ambtenaar.

De Raad wil op deze plaats, voorafgaand aan het feitelijke advies, graag aandacht vragen voor de politieke context waarin dit advies wordt uitgebracht. Het ROP-advies gaat uit van het op gang brengen van een proces van binnenuit en door de hele organisatie (bottom up), met een continu karakter en een verantwoordelijkheid voor dit proces welke zowel bij de werknemers als bij het management ligt.

De Raad constateert echter een groeiende tendens vanuit de politiek en de ambtelijke top om ontwikkelingen van boven af op te leggen en te implementeren (top down). Deze ontwikkeling, vaak ingegeven door de behoefte om zaken tot in detail te regelen, kan invloed hebben op de slagingskans van het geadviseerde proces. Het recent verschenen rapport van de commissie Dijsselbloem beschrijft helder hoe in het onderwijs de politiek zich tot "in de klas" bemoeit heeft met de uitvoering van de onderwijstaak. De Raad vindt dat de politiek ruimte aan professionals moet geven bij de uitoefening van hun vak, zij het uiteraard wel binnen kaders.

In de adviesaanvraag verzoekt de minister de Raad verder om aandacht te besteden aan de plaatsbepaling ten opzichte van de 'gedragscode integriteit' waartoe de Ambtenarenwet verplicht en de kernwaarden die hiervan deel uitmaken.

Het advies is opgebouwd uit drie delen. In het eerste deel wordt de achtergrond en het concrete advies van de Raad verwoord. In het tweede deel wordt een meer inhoudelijke beschouwing van de gewenste ontwikkelingen op het gebied van professioneel handelen gegeven. Tot slot doet de Raad in het laatste deel een aantal suggesties, indien in de loop van het proces wordt gekozen voor de invoering van een schriftelijke beroepscode.

De Raad wijst er vooraf nadrukkelijk op dat voor (noodzaak van) bevordering van het professioneel handelen geen sjabloon beschikbaar is dat in alle situaties geldt. Daarvoor zijn de omstandigheden tussen en binnen sectoren te verschillend.

¹ ROP-advies nr. 27, 26 juni 2006

Deel 1

Advies professioneel handelen in het publieke domein

1.1 Advies Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid

Het standpunt van de Raad ten aanzien van de unieke positie van de overheid als arbeidsorganisatie en van ambtenaren in het maatschappelijk verkeer, geldt onverkort en dit ROP-advies is hier een uitwerking van.

Zoals u in het vervolg van dit advies kunt lezen, gaat de Raad er vanuit dat bij hetgeen door de minister wordt aangeduid als een beroepscode, het niet zozeer gaat om (gedrags-) regels, maar om het waarborgen van bewust en verantwoord professioneel handelen. Dit waarborgen is een continu proces in de arbeidsorganisatie, en vereist volgens de Raad een doorlopende dialoog over professioneel handelen. De Raad is van mening dat het wenselijk is om een dergelijk proces in alle sectoren op gang te brengen. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met de omstandigheden die voor een sector gelden, er kan niet sprake zijn van een algemeen geldende vorm.

In de loop van dat proces kunnen belangrijke uitgangspunten voor bewust en verantwoord professioneel handelen, indien gezien de aard van de functies gewenst, een schriftelijke neerslag vinden in een beroepscode. Op deze manier kunnen die uitgangspunten een tastbaar hulpmiddel zijn, een gemeenschappelijk referentiekader in het doorgaande proces waarin bewust en verantwoord professioneel handelen wordt gewaarborgd.

1.2 Doel, werkingssfeer en toepasselijkheid van het advies

Dit advies is bedoeld als een bovensectorale leidraad die sectoren en/of specifieke beroepsgroepen binnen sectoren kunnen gebruiken bij het versterken van de professionele cultuur en de kwaliteitszorg in hun arbeidsorganisatie. Met name ten aanzien van het bewust en verantwoord professioneel handelen in verschillende (soms problematische) situaties van beroepsuitoefening. De Raad is van mening dat in de arbeidsorganisaties een proces van optimalisering van bewust professioneel handelen moet worden gestart. Wel bepaalt een organisatie daarbij zelf, op basis van intern overleg, of en hoe zij tijdens dat proces hulpmiddelen ontwikkelt, zoals een eigen beroepscode, professioneel statuut of gedragsregels. De Raad realiseert zich dat in overheidssectoren of onderdelen daarvan reeds activiteiten zijn ontwikkeld om de professionaliteit te verbeteren. Niettemin kunnen ook die baat hebben bij dit advies.

Het krachtenveld waarin een professional opereert verschilt per functie(groep). Naarmate dat krachtenveld éénduidiger en overzichtelijker is, en de sturingsmogelijkheden voor werknemers beperkter zijn, kan het proces van professionalisering minder zwaar worden aangezet. De invulling moet aansluiten bij het belevingsniveau van degenen die het betreft. Het is namelijk niet zo dat alle overheidswerknemers zich zullen herkennen in de aanduiding professional en de connotatie die daarmee samenhangt. Voor die groepen kan het zinvol zijn te starten met een discussie over bewustwording van de eigen positie als werknemer in dienst van de publieke sector en het verwachtingspatroon dat de omgeving heeft bij overheidsmedewerkers.

Het advies noemt een drietal waarden die als basis kunnen dienen voor genoemde professionalisering en eventueel te ontwikkelen sectorale beroepscode. Deze basiswaarden zijn benoemd in paragraaf 1.3 van het advies.

De Raad adviseert de sectoren om aan de hand van dit advies invulling te geven aan het proces van optimalisering van professioneel handelen en te bezien of sectoraal, of voor specifieke beroepsgroepen (doelgroepen) ook schriftelijke beroepscode ontwikkeld moeten worden.

De als uitwerking van dit advies in deel 3 opgenomen procesbeschrijving kan hierbij als hulpmiddel dienen. Doelgroepen kunnen gedefinieerd worden door de cao-partijen.

Voor wie is het advies bedoeld?

Het ROP-advies richt zich op alle werknemers in dienst van overheid en onderwijs, i.c. alle werknemers die onder de werkingssfeer van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid vallen.

Werknemers in dienst van de sector onderwijs nemen in dit verband een aparte positie in, omdat zij voor een deel binnen de private sector vallen. Dit kan sectoraal maatwerk wenselijk maken. Daarbij komt dat het onderwijs weliswaar tot de publieke sector gerekend wordt, maar een andere inkleuring kent wat betreft de politieke component in vergelijking met het meer traditionele openbaar bestuur.

Waar in dit advies wordt gesproken over de overheid en het overheidspersoneel (ambtenaar) dient, zoals volgt uit het bovenstaande, ook het onderwijs en het onderwijspersoneel te worden gelezen.

Werkingsfeer

De Raad is zich ervan bewust dat in de sectoren al ontwikkelingen hebben plaatsgevonden die hebben geleid tot de invoering van gedragscode en/of beroepscode, bijvoorbeeld op het gebied van integriteit.

De Raad is van mening dat het omschreven proces en de eventueel daaruit voortvloeiende beroepscode in beginsel niet strijdig mogen zijn met dergelijke, al bestaande code of regelingen. De Raad sluit echter nadrukkelijk niet uit dat het doorlopen van het omschreven proces, van een intensieve dialoog over professioneel handelen en beroepsuitoefening, leidt tot het inzicht dat deze bestaande code of regelingen op onderdelen moeten worden aangepast. Deze dialoog vanuit de ambtenaar zelf, midden in de organisatie, onderscheidt het voorgestelde proces van bestaande gedragscode, functieomschrijvingen en functieprofielen.

1.3 Drie waarden als gemeenschappelijk referentiekader

De Raad adviseert sectoren om een drietal bovensectorale basiswaarden als gemeenschappelijk referentiekader te gebruiken, bij het proces van optimalisering van het professioneel handelen en bij de eventuele ontwikkeling van sectorale beroepscode. De ambtenaar beweegt zich in een continu spanningsveld tussen 'professionele ruimte', 'publieke context' en 'politieke context'. Hij heeft steeds te maken met verschillende belangenafwegingen die zich afspelen op de niveaus van politiek, samenleving, professionaliteit en bedrijfscultuur. In dit spanningsveld dient de ambtenaar op elk moment terug te kunnen vallen op een gemeenschappelijk referentiekader om zijn handelen te sturen.

In de kern gaat het er om dat de ambtenaar zich:

1. in zijn professionele handelen verbindt aan toewijding aan de publieke zaak en in het bijzonder voor dat deel waar zijn beroepsgroep voor staat;
2. in zijn beroepsopvatting verbindt aan de actuele stand van zaken van de beroepskennis van zijn beroepsgroep;
3. in zijn beroepuitoefening verbindt aan de verantwoordelijkheid van elk individu voor het eigen doen en laten.

De hieruit voortvloeiende basiswaarden heeft de Raad als volgt verwoord:

1. een goede ambtenaar is *toegewijd* aan de publieke zaak en is wezenlijk betrokken bij de inhoud van zijn werk;
2. een goede ambtenaar gaat *professioneel zelfbewust* om met de professionele ruimte die zijn werk en de organisatie hem bieden;
3. een goede ambtenaar geeft op *moreel en professioneel verantwoorde wijze* invulling aan zijn functie binnen de aan hem geboden professionele ruimte.

Toelichting:

Ad 1: Professionele toewijding

‘Het werken in het publieke domein stelt eisen aan de beroepshouding (*het professioneel handelen*) van de ambtenaar die gericht is op publieke dienstverlening, het willen bijdragen aan het publieke belang vanuit het besef dat werken in het publieke domein het leveren van een onmisbare bijdrage aan de samenleving is en dat soms zelfs – in dat werken – het direct belichamen van dat overheidsgezag begrepen is’.² Dit is de eerste waarde die van toepassing is op alle ambtenaren in het publieke domein, ongeacht de context of beroepsgroep waarin hij werkt.

Ad 2: Professioneel zelfbewustzijn

Het werken in het publieke domein stelt eisen aan de beroepsopvatting van de ambtenaar, die er op gericht is naar beste weten en kunnen de publieke zaak te dienen. De ambtenaar moet professioneel zelfbewust kunnen omgaan met het spanningsveld dat zijn positie met zich mee kan brengen. Hij heeft te maken met verschillende belangenafwegingen die zich afspelen op de niveaus van politiek, samenleving, professionaliteit en bedrijfscultuur en moet daar adequaat en met kennis van zaken mee omgaan.

Met professioneel zelfbewustzijn geeft de ambtenaar richting aan zijn eigen verantwoordelijkheid, neemt hij initiatief en bewaakt hij zijn grenzen. Zijn professionele zelfbewustzijn is gebaseerd op zijn beroepsbekwaamheid en op zijn sociale vaardigheden.

Ad 3: Professionele morele verantwoordelijkheid

Het werken in het publieke domein stelt eisen aan de beroepsuitoefening van de ambtenaar, die er op gericht zijn integer, transparant en moreel verantwoord te werk te gaan en verantwoording af te leggen. De ambtenaar gaat moreel verantwoord te werk in zijn doen en laten, zijn initiatieven en de grenzen die hij stelt in de verschillende situaties van beroepsuitoefening (en in sommige gevallen ook daarbuiten) en in zijn interactie met anderen.

² ROP advies normalisatie juni 2006

1.4 De rol van ambtenaar, werkgever en leidinggevende

Onder de ambtenaar als professional verstaat de Raad iedere medewerker, ongeacht functieniveau, die zijn beroep bewust, verantwoord en met de benodigde vakbekwaamheid verricht. Het is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de ambtenaar zelf om zich samen met zijn collega's binnen de beroepsgroep in te spannen voor de explicitering en borging van de kwaliteit van de beroepsuitoefening en het professioneel handelen. Het professioneel handelen krijgt vorm in een arbeidsorganisatie en is ingekaderd in het beleid daarvan. Daarmee zijn die organisatie en haar leidinggevendenden een wezenlijk onderdeel van de professionele context.

De organisatie van het werk en de wijze van leidinggeven bepalen in hoge mate de ruimte die professionals kunnen invullen. Die ruimte is niet altijd gediend met strakke voorschriften over de wijze waarop het werk moet worden ingericht, hoewel er werkzaamheden zijn waarbij standaardprocedures noodzakelijk zijn.

Een professioneel ambtenaar kan inschatten wanneer de standaardoplossing volstaat en wanneer een afwijkende aanpak noodzakelijk is. Die professionaliteit komt het best tot zijn recht in een omgeving waar pro-activiteit, creativiteit en maatschappelijke betrokkenheid gestimuleerd worden. Een organisatie die als doel heeft om de professionaliteit van haar medewerkers op een hoger plan te brengen, creëert een dergelijke omgeving.

Dan nog zullen er situaties zijn waarin organisatiebelang en professionele inbreng kunnen botsen. In een professionele omgeving zijn betrokkenen zich ervan bewust dat vanuit deze dilemma's een volgende stap gezet kan worden in het proces van professionalisering. Beide partijen kunnen daar wel bij varen.

Goed werkgeverschap houdt in dat de organisatie ruimte schept voor medewerkers om met professionalisering en optimalisering van het professioneel handelen bezig te zijn, niet in de minste plaats omdat de organisatie hier ook belang bij heeft. Van de kant van de ambtenaar wordt goed ambtenaarschap verlangd, dat wil zeggen de bereidheid om in het proces te investeren.

Ruimte scheppen door de organisatie houdt in dat de materiële voorzieningen getroffen worden om het verdere professionaliseringsproces te kunnen doorlopen. Het gaat om het beschikbaar stellen van tijd, vergaderaccommodatie en dergelijke. Maar daarmee stopt het niet, integendeel. Veel belangrijker zijn de immateriële voorwaarden waaraan de organisatie moet voldoen om de professionaliteit en arbeidshouding van haar medewerkers te optimaliseren. Deze immateriële voorwaarden worden in deel 2 (paragraaf 2.3) verder uitgewerkt.

Deel 2

De context van bewust professioneel handelen binnen overheids- en onderwijssectoren

2.1 Bewust en verantwoord handelen in een complex speelveld

Ongeschreven gedragsregels ontstaan overal waar mensen gedurende enige tijd met elkaar samenleven of –werken. Ze helpen mee om misverstanden tussen mensen te voorkomen, duidelijkheid te scheppen over wat je van elkaar kunt verwachten en het (sociale) verkeer goed te laten verlopen.

Ook bij het door de Raad geadviseerde proces van optimalisering van het professioneel handelen gaat het om het scheppen van duidelijkheid, voorkomen van misverstanden en het goed laten verlopen van het (beroepsmatige) verkeer. Bij dit proces speelt ook nog een rol dat er bij de beroepsuitoefening (professionele) waarden in het geding zijn waarover geen misverstand zou mogen bestaan, terwijl bij die beroepsuitoefening veelsoortige en vaak ook nog divergerende belangen een rol kunnen spelen. Het gaat dan niet alleen om het goed verlopen van het verkeer, maar ook om het vinden van een verantwoorde weg. Een beroepscode kan hierbij een steun in de rug zijn om op een professioneel verantwoorde manier een route te vinden door (soms netelige) situaties die zich bij de beroepuitoefening kunnen voordoen.

In figuur 1 brengen we iets van de complexiteit in beeld waarmee de professionele ambtenaar in zijn beroepsuitoefening te maken heeft. Hij dient de publieke zaak binnen politiek bepaalde beleidskaders; hij realiseert maatschappelijke belangen en heeft tegelijk te maken met individuele interpretaties daarvan, zo al niet met individuele belangen; hij moet een scherp oog hebben voor politieke verantwoordelijkheid en politieke belangen, zonder daarbij zijn professionele verantwoordelijkheid en belangen uit het oog te verliezen.

Als een referentiepunt voor zijn handelen zou hij in principe moeten kunnen terugvallen op publiekelijk onderschreven, gedeelde waarden, maar in de praktijk is dat referentiekader diffuus, veelvormig en zelden praktisch van aard.



Figuur 1: een complex speelveld

Bij het voorgestelde proces gaat het er juist om, die verschillende belangen en verantwoordelijkheden met behulp van casuïstiek uit de eigen beroepspraktijk te verkennen, te analyseren en vervolgens samen met collega's te expliciteren wat de richtinggevende waarden zijn voor het professionele handelen en eventueel wat dat handelen concreet zou

kunnen zijn. Door deze professionele dialoog in de organisatie wordt bevorderd dat professionals elkaar aanspreken en aanspreekbaar zijn op hun professionele handelen. Zo kan de professionele cultuur in de werkorganisatie versterkt worden, al dan niet vastgelegd in een beroepscode.

Het beeld dat het bij het ontwikkelingsproces rond beroepscode zou gaan om het opstellen van gedragsregels kan mensen gemakkelijk op het verkeerde been zetten. Het gaat lang niet altijd, en zeker niet op de eerste plaats, om concrete regels of gedragsvoorschriften. De essentie is dat de professionele ambtenaar bewust verantwoord handelt. Soms vraagt bewust verantwoord handelen om het zorgvuldig volgen van een gedragsvoorschrift (denk bijvoorbeeld aan werken met gevaarlijke stoffen); soms bestaat het uit een goed besef van wat je moet doen en wat je moet nalaten, bijvoorbeeld om een ander in zijn of haar waarde te laten (denk bijvoorbeeld aan regels over ongewenst gedrag). Vaak (en in toenemende mate) gaat het er bij bewust verantwoord handelen om, dat je zelf keuzes moet kunnen maken in het volle besef van je professionele verantwoordelijkheid en van alle belangen die in het geding kunnen zijn. Zoals gezegd, het gaat niet alleen om het goed verlopen van het professionele sociale verkeer, maar ook om dat te laten verlopen langs een veilige en verantwoorde weg.

2.2 Versterken van de professionele cultuur

Ongeschreven gedragsregels ontstaan vaak vanzelf, door het inslijpen van gewoontes die goed blijken te werken. Dit ligt bij het optimaliseren van het professioneel handelen toch iets anders, hoewel inslijpen van goede gewoontes geen kwaad kan. Bij het optimaliseren van het professioneel handelen gaat het er eerst en vooral om dat de ambtenaar zijn professionele verantwoordelijkheid goed kent, die in uiteenlopende (soms kritische) beroepssituaties bewust kan hanteren en de keuzes die hij daarbij maakt kan uitleggen en verantwoorden. Om dat te weten en te kunnen is het noodzakelijk om in de werkorganisatie van de ambtenaar met enige regelmaat met collega's kritische beroepssituaties te bespreken en het eigen handelen daarin te onderzoeken. Onder andere door opvattingen en handelingen te expliciteren en te vergelijken. Zo ontwikkelt de ambtenaar samen met zijn collega's een gemeenschappelijk en praktisch bruikbaar referentiekader wat betreft zijn professionele verantwoordelijkheid en hoe hij die in de praktijk hanteert.

Dit gedeelde referentiekader heeft een ambtenaar altijd nodig om (met een zekere mate van zelfsturing) zijn professionele ruimte op een verantwoorde manier te gebruiken. Het is zinvol om het referentiekader als hulpmiddel in meer of mindere mate te expliciteren en vast te leggen. Op die manier kunnen de opbrengsten van het proces worden vastgehouden en als zodanig het resultaat voor de organisatie borgen. Dit kan tenslotte resulteren in een beroepscode. De mate waarin en de wijze waarop dat referentiekader geëxpliciteerd moet worden om doelmatig te zijn, de vorm die het uiteindelijk krijgt en de manier waarop het in de werkorganisatie gebruikt wordt, verschilt van beroep tot beroep en is afhankelijk van de context van de beroepsuitoefening. Het is ook afhankelijk van het aspect van beroepsuitoefening dat (met meer of minder zelfsturing) gereguleerd moet worden.

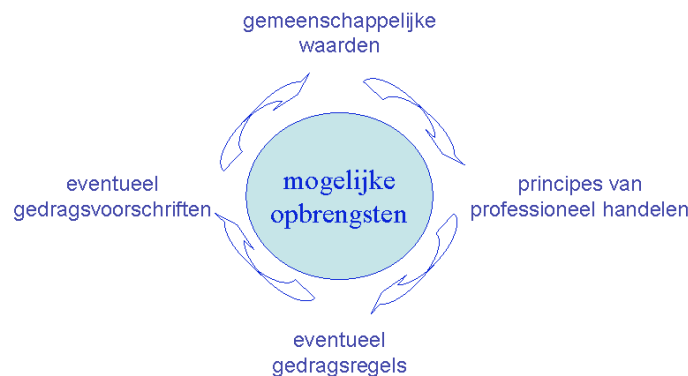
Essentieel is het besef dat het bij optimaliseren van bewust professioneel handelen gaat om een dóórlopend proces (figuur 2). Juist het feit dat dit proces goed vorm krijgt in de routines van de arbeidsorganisatie moet leiden tot de gewenste optimalisering van de professionele cultuur en de borging van de opbrengsten.



Figuur 2: het versterken van de professionele cultuur

Dit staat los van de mate en vorm van concreetheid die men in de loop van het proces voor het vastleggen van de opbrengsten in de organisatie nastreeft.

Gaandeweg kristalliseert het referentiekader zich uit dat men gebruikt bij het beoordelen en waarderen van professioneel handelen in het licht van de waarden, normen en belangen die in het geding zijn. De mate van concreetheid (en directiviteit) die men nodig acht, is sterk afhankelijk van beroep (functie), context en onderwerp van regulering.



Figuur 3: mogelijke opbrengsten

Op basis van figuur 2 en 3 kunnen we nu voor het werken aan het optimalisatieproces, en daar waar wenselijk met een beroepscode, twee type hulpmiddelen aanreiken:

- suggesties voor het inrichten van het *proces in de arbeidsorganisatie* en criteria waaraan de kwaliteit van dat proces is af te meten (paragraaf 2.3);
- voorbeelden van *gemeenschappelijke waarden* van bewust professioneel handelen (paragraaf 2.4).

2.3 Het proces in de arbeidsorganisatie

Wat iemand doet in zijn beroepsuitoefening wordt door verschillende factoren bepaald. In algemene zin door wat hij wil, weet en kan en door wat hij ‘mag’ binnen de context van zijn werk. Voorts is er dan in specifieke zin de situatie die zich voordoet en die steeds weer opnieuw uniek is. Het is juist door het unieke karakter van beroepssituaties dat de ambtenaar zelf keuzes moet maken, steeds weer opnieuw.



Figuur 4: factoren die gedrag bepalen

Hiermee hangt ook de valkuil van overmatig reguleren samen. Omdat situaties uniek zijn, heb je er meer aan als de ambtenaar bekwaam is om naar bevinding van zaken adequaat te handelen. Dit vraagt om professionele speelruimte, eenduidige gedragsvoorschriften zijn al snel contraproductief.³

Een goed gebruik van die speelruimte hangt samen met de beschikbaarheid van handvatten voor professioneel handelen (zie figuur 3) en de vaardigheden en ervaring om deze handvatten te gebruiken. Hoe mensen die handvatten en de toepassing daarvan het beste leren, hangt van hun stijl van leren af.

Het is wel belangrijk om bij het vormgeven van genoemde handvatten ook daadwerkelijk de algemene waarden onder woorden te brengen. Anders gezegd, de bevindingen van een kritische analyse van beroepssituaties op een meer algemene manier te verwoorden. Zo ontstaat vanuit de praktijk van het beroep een ‘praktische theorie’ van professioneel handelen. De algemene waarden binnen die praktische theorie kunnen verwoord worden in een beroepscode. Een bijkomend voordeel van deze manier van werken is dat de uitkomsten met collega’s gemaakt en gedeeld worden. Een vorm van delen waarmee de opbrengst vermeerderd.

Om dit proces in de organisatie mogelijk te maken zijn drie dingen nodig.

1. Het is allereerst nodig dat er op teamniveau expliciet tijd wordt gereserveerd en gebruikt voor onderzoek naar praktijkvoorbeelden.
2. Om dit succesvol te doen is in de tweede plaats een gezagsvrije dialoog tussen collega’s nodig. Een dialoog is niet zomaar wat praten, maar een open en kritische gespreksvorm die op zichzelf al professionaliteit vraagt van de deelnemers. Ook die vorm van professionaliteit kan (al of niet begeleid) aangeleerd worden. Daarnaast is het mogelijk om daarvoor geleide werkvormen in te zetten.

Het kan een waardevol professionaliseringsdoel zijn van een organisatie om medewerkers te trainen om deze werkvormen in samenwerking met collega’s te leren gebruiken en te begeleiden. Die begeleiding van binnenuit beschikbaar hebben, kan de professionele cultuur van de organisatie versterken.

Het gezagsvrije karakter van de dialoog is essentieel. Hierbij gaat het er om dat de

³ Er zijn natuurlijk in sommige beroepen situaties die zoveel mogelijk gestandaardiseerd worden en waarvoor gedetailleerde gedragsvoorschriften worden ontwikkeld. Denk bijvoorbeeld aan situaties in de justitiële sfeer; laboratoriumwerk; Defensie; enzovoorts. Dergelijke standaarden en gedragsvoorschriften zijn afgeleiden van beroepskennis en hebben niet rechtstreeks te maken met een beroepscode. Ze kunnen daar wel aan raken, bijvoorbeeld omdat beroepshandelingen iemands persoonlijke levenssfeer binnenkomen. Juist in een dergelijke situatie kan een gedragsvoorschrift de ambtenaar helpen om in zijn handelen zowel recht te doen als zijn beroepskennis als aan de rechten van degene met wie hij te maken heeft.

professionaliteit van elke individuele deelnemer gelijkwaardig is aan die van elk ander. Het gaat er niet om dat je van een ander hoort hoe je iets moet doen, maar dat je samen met de ander ontdekt hoe iets het beste gedaan kan worden.

Tot slot is het van belang dat de operationele doelen en belangen van de organisatie bij de analyse van praktijkvoorbeelden niet van meer of minder belang zijn dan alle andere perspectieven die in het geding zijn.

3. In de derde plaats is het nodig om onderzoek naar praktijkvoorbeelden een regulier onderdeel van het systeem van kwaliteitszorg van de organisatie te maken. Wellicht gaat het hier zelfs om het fundament van die kwaliteitszorg, omdat het elke medewerker moet voeden in het besef van zijn verantwoordelijkheid, het zelfstandig kunnen waarmaken van die verantwoordelijkheid, het aanspreekbaar zijn op die verantwoordelijkheid en het aanspreken van zijn collega's, van hoog tot laag, op die verantwoordelijkheid.

2.4 Gemeenschappelijke waarden

Wat verantwoord professioneel handelen is, wordt bepaald door de toepassing van normen en waarden, die onderliggend zijn aan professionele beroepsuitoefening, bij de interpretatie van wat een beroepssituatie van de ambtenaar vraagt. Bewust en verantwoord professioneel handelen wil zeggen dat de ambtenaar de normen en waarden die onderliggend zijn aan zijn beroep kent, kan toepassen in de beroepssituatie en kan verantwoorden dat en hoe hij dat heeft gedaan.

Bij de analyse van praktijkvoorbeelden kan het inzicht houvast geven, dat professionele bekwaamheid gelaagd is en een zekere diepgang moet hebben. Die diepgang heeft niet alleen te maken met kennis en kunde, maar ook met de fundamenten van professioneel handelen en –motivatie.

In de eerste plaats betekent professionaliteit dat de ambtenaar met kennis van zaken verantwoordelijkheid neemt voor het werk dat hij doet en dit ook waarmaakt. Normen en waarden op dit instrumentele niveau gaan terug tot het principe dat de ambtenaar zijn werk naar beste weten en kunnen uitvoert en er voor zorgt dat zijn weten en kunnen up-to-date is. In de tweede plaats gaat het er om dat de ambtenaar ook op een professionele manier met anderen omgaat. Normen en waarden op dit communicatieve niveau gaan terug tot de manier waarop wij in onze samenleving vinden dat wij met anderen moeten omgaan. In de derde plaats gaat het er om dat de ambtenaar zijn werk kan plaatsen in een normatief kader op het meest basale niveau. Normen en waarden op dit niveau grijpen uiteindelijk zelfs terug op de manier waarop wij ons menszijn en samenleven begrijpen en daarnaar handelen

De bovenstaande opvatting van professionaliteit kan op een algemeen niveau worden samengevat in waarden die de beroepsgroep aan zijn leden meegeeft wat betreft professioneel handelen, beroepsopvattingen en beroepsuitoefening.

Voor de ambtenaar gaat het er in de kern om dat hij zich:

- in zijn professioneel handelen verbindt aan toewijding aan de publieke zaak en in het bijzonder aan dat deel waar zijn beroepsgroep voor staat;
- in zijn beroepsopvatting verbindt aan de actuele stand van zaken van de beroepskennis van zijn beroepsgroep;
- in zijn beroepsuitoefening verbindt aan de verantwoordelijkheid van elk individu voor het eigen doen en laten.

Deze drie waarden, zoals ook in deel 1 beschreven, zijn als volgt samen te vatten:

- *professionele toewijding;*
- *professioneel zelfbewustzijn;*
- *professionele morele verantwoordelijkheid.*⁴

2.5 Wat wordt beoogd met de dialoog over professioneel handelen bij overheids- en onderwijssectoren

Achtergrond voor de adviesaanvraag en het opstellen van dit advies is de bijzondere positie die het werken in de publieke sector voor ambtenaren met zich mee brengt. Hoe staat de ambtenaar als professional in zijn functie, rekening houdend met de spanning tussen ‘professionele ruimte’, ‘publieke context’ en ‘politieke context’ die zijn positie met zich mee kan brengen. Hij heeft te maken met verschillende belangenafwegingen die zich afspelen op de niveaus van politiek, onderneming, samenleving, professionaliteit en bedrijfscultuur. In elke functie en in al zijn handelen zal de ambtenaar zich bewust moeten zijn van deze bijzondere positie. Een tastbaar instrument als een beroepscode kan hem daarbij behulpzaam zijn.

In een lichtere vorm kan natuurlijk ook gewerkt worden met het vastleggen van gedragsrichtlijnen en andere afspraken over het professioneel handelen in verslagen van werkoverleggen of vergelijkbare onderdelen van de bestaande overlegstructuur in de organisatie.

Beroepscodes kunnen dienen als hulpmiddel om het verantwoord benutten van de professionele ruimte te stimuleren en een bijdrage te leveren aan het professionele zelfbewustzijn van ambtenaren. Het uitgangspunt van beroepscodes is de beroepsuitoefenaar, die zelf invloed heeft door werkgerelateerde situaties bespreekbaar te maken. Deze situaties kunnen te maken hebben met ‘gewenst handelen’ en ‘concurrerende belangen’.

Beroepscodes helpen ambtenaren verder om te ‘navigeren’ binnen hun specifieke (politiek) ambtelijke context en in hun verschillende relaties met stakeholders. Beroepscodes dragen er aan bij dat men zich bewust is van de eigen verantwoordelijkheid in de functie-uitoefening.

Hierbij moet niet uit het oog worden verloren dat een beroepscode slechts één van de bouwstenen is om de professionaliteit van ambtenaren te bevorderen.

Belangrijker is het in het advies omschreven continue proces van optimalisering van het professioneel handelen waarin ambtenaren, die met toewijding hun vak beoefenen, aangesproken worden op hun beroepseer en beroepstrots.

Indien als onderdeel van dit proces wordt gekozen voor de invoering van een beroepscode voor de sector of een doelgroep binnen de sector, verwijst de Raad graag naar zijn handreiking voor invoering van een beroepscode, zoals verwoord in deel 3 van het advies.

⁴ Wij gebruiken hier de term ‘professionele morele verantwoordelijkheid’ als omvattende term omdat moraliteit in het professionele handelen en -opvattingen teruggaat op alle typen normen en waarden die richtinggevend zijn voor de professional: normen en waarden die samenhangen met zijn specifieke beroepsbekwaamheid; normen en waarden die samenhangen met de manier waarop wij in onze samenleving met elkaar omgaan; normen en waarden die samenhangen met de manier waarop wij in onze samenleving, in alle diversiteit die deze omvat, omgaan met zingeving.

Deel 3

Handreiking mogelijke invoering beroepscode

3.1 Beroepscode, bepaling van begrip en functie

Deze handreiking is bedoeld als hulpmiddel voor sectoren, indien zij besluiten om, als onderdeel van het in de voorgaande delen beschreven proces, over te gaan tot de ontwikkeling van een schriftelijke beroepscode.

In de eerste paragraaf wordt samengevat wat de Raad onder een beroepscode verstaat en wat de bedoeling is van het ontwikkelen, gebruiken en onderhouden van een beroepscode. Modernisering van arbeidsverhoudingen in combinatie met een groeiende complexiteit van arbeidsprocessen leiden er toe dat de ambtenaar in toenemende mate zijn beroep uitoefent in een professionele ruimte waarin hij zelf bewust en verantwoord zijn weg moet vinden. Hij bevindt zich daarbij op een ingewikkeld speelveld. Hij dient de publieke zaak binnen politiek bepaalde beleidskaders; hij realiseert maatschappelijke belangen en heeft tegelijk te maken met individuele interpretaties daarvan, zo al niet met individuele belangen; hij moet een scherp oog hebben voor politieke verantwoordelijkheid en politieke belangen, zonder daarbij zijn professionele verantwoordelijkheid en belangen uit het oog te verliezen. Als een referentiepunt voor zijn handelen zou hij in principe moeten kunnen terugvallen op publiekelijk onderschreven, gedeelde waarden, maar in de praktijk is dat referentiekader diffuus, veelvormig en zelden praktisch van aard.

Een beroepscode is een explicitering van waarden die richtinggevend zijn voor het professionele handelen van de ambtenaar. Deze waarden kunnen zijn uitgewerkt tot aanwijzingen voor gedrag, als dat naar het oordeel van de beroepsgroep noodzakelijk wordt geacht en praktisch mogelijk is. Een beroepscode kan de ambtenaar helpen om op verantwoorde wijze binnen de specifieke context waarin hij functioneert te bepalen hoe hij zijn professionele ruimte bewust, verantwoord en vakbekwaam invult, hoe hij moet handelen en op welke wijze hij kan omgaan met divergerende belangen en mogelijk daaruit voortvloeiende dilemma's.

Bij het ontwikkelen van een beroepscode is de essentie om die verschillende belangen en verantwoordelijkheden met behulp van casuïstiek uit de eigen beroepspraktijk te verkennen en te analyseren. Om vervolgens samen met collega's te expliciteren wat de richtinggevende waarden zijn voor het professionele handelen en eventueel wat dat handelen concreet zou kunnen zijn. Door deze professionele dialoog in de organisatie wordt bevorderd dat ambtenaren elkaar aanspreken en aanspreekbaar zijn op hun professionele handelen. Zo wordt de professionele cultuur in de werkorganisatie versterkt.

Dit is niet éénmalig, maar een doorlopend proces. Juist het feit dat dit proces goed vorm krijgt in de routines van de arbeidsorganisatie staat borg voor het functioneren van een beroepscode. In de loop van het proces kristalliseert het referentiekader zich uit dat men gebruikt bij het beoordelen en waarderen van professioneel handelen in het licht van de waarden, normen en belangen die in het geding zijn. De mate van concreetheid (en directiviteit) die men nodig acht, is sterk afhankelijk van beroep (functie), context en onderwerp van regulering.

Samengevat:

Beroepscode:

- Stimuleren het benutten van professionele ruimte;
- Stimuleren het ontwikkelen van professioneel zelfbewustzijn;
- Zijn een instrument voor discussie;
- Spreken de medewerker aan op beroepseer en beroepstrots;
- Verankeren goede praktijken en richtlijnen die leiden tot een kader voor het handelen;
- Zorgen voor beroepsontwikkeling vanuit de praktijk.

3.2 Ontwikkelmethode

De Raad is van mening dat zorgvuldige invoering, implementatie en borging van sectorale of doelgroepgerichte beroepscode zal leiden tot het benodigde draagvlak bij ambtenaren. Op die wijze kan de beroepscode dienen als hulpmiddel voor het eigen functioneren van de ambtenaren, wat zal bijdragen aan een bewustere uitoefening van de functie door de ambtenaar in dienst van het publieke belang.

De Raad adviseert een ontwikkelmethode waarbij een ‘bottom up’-benadering essentieel is. De beroepscode wordt niet van bovenaf opgelegd, maar van onderop met alle betrokkenen in een actief proces ontwikkeld, waardoor de beroepscode op een natuurlijke wijze onderdeel zal uitmaken van het instrumentarium van elke ambtenaar. Op die wijze wordt het een geïnternaliseerd onderdeel van het dagelijkse handelen en ontstaat draagvlak. Het is evident dat betrokkenheid van de organisatie en van de leidinggevenden, onder andere door het beschikbaar stellen van tijd en middelen, bij dit kwalitatieve proces onontbeerlijk is.

De overweging bij de geadviseerde ontwikkelmethode is dat alleen met deze benadering het hanteren van de beroepscode voldoende op medewerkerniveau gedragen zal worden. Dan wordt bereikt wat de essentie is van de code: het dienen als hulpmiddel en richtinggevend kader in de dagelijkse functie-uitoefening van ambtenaren en bij het omgaan met concurrerende belangen.

Hieraan vooraf gaat de fase van besluitvorming over de invoering van beroepscode in de sectoren. Dit kan één van de mogelijke uitkomsten van het geadviseerde continue proces van optimalisering van het professioneel handelen zijn. Hiervoor is ‘top down’ besluitvorming door cao- partijen noodzakelijk. Actieve betrokkenheid is hier van belang.

3.3 Implementatie, borging en tijdspad

Het implementatietraject van beroepscode is essentieel voor het realiseren van de doelstelling. Niet alleen het ontwikkelen en invoeren van beroepscode is echter van belang, maar vooral de fase daarna waarin sectoren de beroepscode op de agenda moeten houden om de doelstelling te kunnen realiseren. De sectoren kunnen bij de implementatie en de fase daarna ondersteund worden door het hanteren van een vastomlijnde procesgang:

- Besluitvorming over invoering van een beroepscode voor de sector (op het niveau van het sectoroverleg).
- Formuleren wat de code in de sector moet bereiken c.q. waartoe de code in de betreffende sector moet leiden.
- Ontwikkeling van een beroepscode voor de sector (door representanten van de betrokken beroepsgroepen).
- Implementatie van de beroepscode en het maken van afspraken over agendering (niveau medezeggenschap per beroepsgroep, bonden, leidinggevenden).
- Monitoren van geïnstitutionaliseerde werking van de beroepscode (niveau bonden en medezeggenschap).
- Jaarlijkse evaluatie (medezeggenschap).
- Duidelijke afspraken over invoeringsdatum, evaluatie, monitoren.

3.4 Advies aan de medezeggenschap

Als sectoren kiezen voor een proces van professionalisering van de beroepsuitoefening, dan adviseert de Raad de medezeggenschap om de implementatie en borging te bewaken aan de hand van de bij 3.2 genoemde procescriteria en de productiecriteria.

3.5 Advies ten behoeve van personeelsbeleid

De invoering van een beroepscode is geen eenmalige exercitie maar een continu proces. De code is richtinggevend, het stimuleert professionaliteit en is voor medewerkers praktisch toepasbaar in de dagelijkse werkzaamheden. De code vertegenwoordigt waarden en moet blijvend worden 'uitgedragen'.

De Raad adviseert het werken met de beroepscode onderdeel te laten zijn van het HRM-instrumentarium: wat hebben ambtenaren nodig om hun werk naar behoren te kunnen blijven doen en hoe kan dat optimaal worden afgestemd op de eisen die de arbeidsorganisatie stelt. Op die wijze is men 'aantoonbaar' bezig met het proces en de beroepscode en heeft het rechtstreeks effect op de ontwikkeling van de professionaliteit van medewerkers.