

ONDERZOEK

Ambtelijk Vakmanschap en Ethiek



Universiteit
Utrecht

Ethiek Instituut

ONDERZOEK

Ambtelijk Vakmanschap en Ethiek



Universiteit
Utrecht

Ethiek Instituut

Paper 1

MAURITS DE JONGH

De democratische rol van de ambtelijke dienst	6
Samenvatting	7
Inleiding	9
1. Methodologische reflectie: begrip, begripsinvulling en perspectief	11
2. Minimalistische democratie	12
3. Democratie van belangengroepen	15
4. Deliberatieve democratie	18
5. Agonistische democratie	22
6. Conclusie	26
Dankwoord	27
Literatuur	28

Paper 2

YARA AL SALMAN

Ambtenaren in actie: over de legitimiteit van publieke beleidskritiek door ambtenaren	32
Samenvatting	33
Inleiding	34
1. Ambtelijke kritiek: een conceptueel raamwerk	36
2. Professionele beleidskritiek	40
3. De rechtvaardiging van openlijk protest	45
4. Tegenargumenten	52
5. Conclusie	57
Dankwoord	58
Literatuur	59

Paper 3

JOS PHILIPS

Verankering van ethiek bij de rijksoverheid	61
Samenvatting	62
Inleiding	63
1. Wat zou er verankerd moeten worden?	65
2. Effectieve en acceptabele verankering	68
3. Enkele valkuilen/aandachtspunten met betrekking tot verankering	73
4. Conclusie	75
Dankwoord	78
Literatuur	79

VERANTWOORDING

Deze publicatie bestaat uit drie papers die inhoudelijk op elkaar aansluiten:

- ‘De democratische rol van de ambtelijke dienst’ (Maurits de Jongh)
- ‘Ambtenaren in actie: over de legitimiteit van publieke beleidskritiek door ambtenaren’ (Yara Al Salman)
- ‘Verankering van ethiek bij de rijksoverheid’ (Jos Philips)

Ambtelijk vakmanschap en ethiek is de overkoepelende thematiek van deze papers. Ze zijn tot stand gekomen in het kader van het impact-project ‘Ambtelijk Vakmanschap en Ethiek’ van het Ethiek Instituut van de Universiteit Utrecht, waarin het Ethiek Instituut samenwerkt met het rijksbrede programma Dialoog en Ethiek. De papers zijn evenwel het verslag van onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek; ze betreffen geen onderzoek in opdracht. We hopen dat ons onderzoek relevant zal zijn voor de ambtelijke dienst zelf, politiek en bestuurlijk leidinggevenden, collega-wetenschappers, en andere professionals.

Graag spreken we onze dank uit aan de Faculteit Geesteswetenschappen van de Universiteit Utrecht voor een bijdrage aan de financiering van dit onderzoek. In meer algemene zin bedanken we onze samenwerkingspartner Dialoog en Ethiek. Andere resultaten van het impactproject ‘Ambtelijk Vakmanschap en Ethiek’ zijn o.a. de publicaties ‘Ficties in de ambtelijke ethiek?’ (2025, red. Maurits de Jongh en Miriam van Staden) en ‘Ambtenaren over activisme en tegenspraak: een analyse van morele redeneringen van ambtenaren’ (2024, Yara Al Salman en Maurits de Jongh, m.m.v. Naomi van Steenbergen). Deze en andere publicaties vindt u onder deze [link](#).

Utrecht, november 2025

Yara Al Salman, Maurits de Jongh, Jos Philips en Naomi van Steenbergen

OVER DE AUTEURS

dr. **Maurits de Jongh** is universitair docent aan het Ethiek Instituut van de Universiteit Utrecht.

dr. **Yara Al Salman** is universitair docent aan het Ethiek Instituut van de Universiteit Utrecht.

dr. **Jos Philips** is universitair docent aan het Ethiek Instituut van de Universiteit Utrecht.

PAPER 1

De democratische rol van de ambtelijke dienst

Maurits de Jongh

Samenvatting

Deze paper onderzoekt de rol van de ambtelijke dienst in het bevorderen en beschermen van de democratie. Dat de ambtenarij een stuttende rol voor de democratie kan spelen is niet evident, omdat beide van oudsher op gespannen voet met elkaar staan. Machtsuitoefening door ongekozen ambtenaren lijkt immers moeilijk te verzoenen met het ideaal van collectief zelfbestuur door vrije en gelijke burgers, en de door hen gekozen politici. Het ambtelijk apparaat wordt daarom veelal als een *probleem* voor de democratie voorgesteld: het ontwikkelt zich tot een illegitieme ‘vierde macht’ die het primaat van de politiek ondergraaft, en de zuiverheid van de trias politica vertroebelt. Door de vraag te stellen welke rol ambtenaren spelen in het beschermen en bevorderen van de democratie neemt deze paper een andere insteek. We draaien het traditionele vertrekpunt om door te onderzoeken of de ambtenarij juist ook een potentiële *oplossing* voor democratische aspiraties kan bieden – en dus geen onvermijdelijk of zelfs onoverkomelijk probleem vormt.

De rol van de ambtelijke dienst in het ondersteunen van de democratie hangt echter af van de betekenis en waarde die we de democratie toekennen. Deze paper reconstrueert vier vooraanstaande perspectieven uit de democratie-theorie, en schetst de ambtelijke taakopvatting en beroepsethiek die uit deze perspectieven kan worden afgeleid. De vier perspectieven die aan bod komen zijn het *minimalisme*, *polyarchie*, *deliberatieve democratie*, en *agonisme*.

- *Minimalistische democratie*. Volgens het minimalisme, dat verkiezingen centraal stelt in haar begripsinvulling van de democratie, is het de taak van ambtenaren om een vreedzame machtsoverdracht te bewaken. Democratie-als-verkiezingen is gericht op het voorkomen van permanente machtsconcentratie bij één dominante groep. Vanuit dat inzicht bestaat de beroepsethiek van ambtenaren uit het beschermen van individuen en minderheden tegen oneigenlijke machtsuitoefening door meerderheden.
- *Polyarchie / democratie van belangengroepen*. Volgens het polyarchische perspectief, dat strategische belangenbehartiging centraal stelt in haar begripsinvulling van de democratie, behoren ambtenaren een eerlijk en toegankelijk onderhandelingsproces over overheidsbeleid te ondersteunen. De ambtelijke taakopvatting bestaat uit de functionele representatie van burgers en de diverse maatschappelijke en economische belangengroepen en associaties waar ze deel van zijn.
- *Deliberatieve democratie*. Volgens het deliberatieve perspectief, dat morele dialoog en rationele argumentatie centraal stelt in haar begripsinvulling van de democratie, vervullen ambtenaren de rol van gesprekspartner die participatie en kennisdeling in het deliberatieve systeem faciliteren. Ambtenaren behoren de spin in het web van interacties tussen burgers, politici, experts, en belanghebbenden te zijn.
- *Agonisme*. In het agonisme, de stroming die het uitdrukken in plaats van oplossen of voorkomen van conflict centraal stelt in haar begripsinvulling van de democratie, ligt de democratische rol van ambtenaren in het aanpakken van veelal onvoorziene vormen van onrecht en uitsluiting in en door overheidsbeleid.

De benaderingen lopen zeer uiteen in hun karakterisering van de democratie als empirisch fenomeen en als morele waarde of samenlevingsideaal. Nog opvallender is echter dat alle perspectieven ondanks deze grote variatie een gemene deler kennen: hoewel ze onderkennen dat ambtelijke machtsuitoefening democratische aspiraties ook kan ondermijnen, onderstrepen ze bovenal dat de ambtelijke dienst tot de onmisbare fundamenten van goed functionerend collectief zelfbestuur behoort. De centrale bevinding van deze paper is dan ook dat de ambtenarij onderdeel is van de noodzakelijke morele en institutionele infrastructuur die democratie mogelijk maakt.

Onder omstandigheden van toenemende democratische erosie en autoritarisme is het van groot belang dat de ambtelijke dienst geen defensieve pose aanneemt, maar weerbaar en positief uitdrukking geeft aan zijn democratische taakopvatting en beroepsethiek. Deze paper beoogt bij te dragen aan een positief en rolvast ambtelijk zelfbegrip, en te laten zien dat dit zelfbegrip verenigbaar is met een grote diversiteit aan perspectieven op de betekenis en waarde van de democratie.

Citatie: Jongh, Maurits de (2025), *De democratische rol van de ambtelijke dienst*, Ethiek Instituut, Universiteit Utrecht.

INLEIDING

Deze paper onderzoekt de rol van de ambtelijke dienst in het bevorderen en beschermen van de democratie. Dat de ambtenarij een stuttende rol voor de democratie kan spelen is niet evident, omdat beide van oudsher op gespannen voet met elkaar staan. Machtsuitoefening door ongekozen ambtenaren lijkt immers moeilijk te verzoenen met het ideaal van collectief zelfbestuur door vrije en gelijke burgers, en de door hen gekozen politici. Het ambtelijk apparaat wordt daarom veelal als een *probleem* voor de democratie voorgesteld: het ontwikkelt zich tot een illegitieme ‘vierde macht’ die het primaat van de politiek ondergraaft, en de zuiverheid van de trias politica vertroebelt. Door de vraag te stellen welke rol ambtenaren spelen in het beschermen en bevorderen van de democratie neemt deze paper een andere insteek. We draaien het traditionele vertrekpunt om door te onderzoeken of de ambtenarij juist ook een potentiële *oplossing* voor democratische aspiraties kan bieden – en dus geen onvermijdelijk of zelfs onoverkomelijk probleem vormt.

De motivatie voor dit alternatieve vertrekpunt laat zich raden. Wereldwijd is er sprake van democratisch en rechtsstatelijk verval.¹ In het proces van democratische erosie zijn niet-electorale, onafhankelijke instituties van kritiek en tegenmacht een belangrijk doelwit van autoritaire actoren en bewegingen. Zij vestigen hun pijlen op de rechtspraak, de journalistiek, de wetenschap, het onderwijs, en niet in de laatste plaats de ambtenarij. Tegelijkertijd vormen deze instituties ook een onmisbare bron van democratische en rechtsstatelijke weerbaarheid tegen autoritarisme.

De rol van de ambtelijke dienst in het ondersteunen van de democratie hangt echter af van de betekenis en waarde die we de democratie toekennen. Deze paper reconstrueert vier vooraanstaande perspectieven uit de democratietheorie, en schetst de ambtelijke taakopvatting en beroepsethiek die uit deze perspectieven kan worden afgeleid. De vier perspectieven die aan bod komen zijn het *minimalisme*, *polyarchie*, *deliberatieve democratie*, en *agonisme*. Volgens het minimalisme draait democratie om verkiezingen, in de polyarchische benadering komt ze neer op strategische belangenbehartiging, de deliberatieve benadering stelt morele dialoog en rationele argumentatie centraal, terwijl het agonisme democratie bovenal als het kanaliseren van conflict waardeert.

Het valt op hoezeer deze benaderingen uiteenlopen in hun karakterisering van de democratie als empirisch fenomeen en als morele waarde of samenlevingsideaal. Nog opvallender is echter dat alle perspectieven ondanks deze grote variatie een gemene deler kennen: hoewel ze onderkennen dat ambtelijke machtsuitoefening democratische aspiraties ook kan ondermijnen, onderstrepen ze bovenal dat de ambtelijke dienst tot de onmisbare fundamenten van goed functionerend collectief zelfbestuur behoort. De centrale bevinding van deze paper is dan ook dat de ambtenarij onderdeel is van de noodzakelijke morele en institutionele infrastructuur die democratie mogelijk maakt.

¹ Freedom House (2025).

Het is moeilijk om het belang van deze bevinding te onderschatten onder de huidige omstandigheden van democratisch verval. Autoritaire populistten zijn onvermoeibaar in hun aanval op de ambtenarij. Zo stelt Paul Dans, de architect van het omstreden Project 2025 in de Verenigde Staten, dat Trump “geen bedreiging voor de democratie vormt, maar een bedreiging voor de bureaucratie. De ‘bedreiging’ is de belofte van transparantie en verantwoording.”² In Nederland, om nog een voorbeeld te noemen, beklaagt voormalig PVV-minister Marjolein Faber zich over ambtenaren die onvoldoende in “de meewerkstand” gingen om haar asielbeleid uit te rollen.³ In deze context is het van groot belang dat de ambtelijke dienst geen defensieve pose aanneemt, maar weerbaar en positief uitdrukking geeft aan zijn democratische taakopvatting en beroepsethiek.⁴ Deze paper hoopt te laten zien dat zo’n positief en rolvast ambtelijk zelfbegrip verenigbaar is met een grote diversiteit aan perspectieven op de betekenis en waarde van de democratie.

De structuur van de paper is als volgt: hoofdstuk 1 geeft een korte methodologische reflectie, hoofdstuk 2 bespreekt het minimalisme, hoofdstuk 3 de polyarchie of democratie van belangengroepen, hoofdstuk 4 de deliberatieve democratie, en hoofdstuk 5 reconstrueert het agonisme. Alvorens we van start gaan met de methodologische reflectie zijn een aantal kanttekeningen op zijn plaats. Ten eerste refereert deze paper veelvuldig naar *de* ambtelijke dienst en *de* ambtenaar. De ambtenarij vormt echter geen uniform geheel maar eerder een diffuus en gelaagd complex van functies en machtsrelaties. En hoewel alle ambtenaren in het algemeen belang behoren te functioneren, en de betekenis van het algemeen belang verschuift met het perspectief dat we op de democratie nemen, zijn de taken van ambtenaren altijd specifiek en zeer uiteenlopend (van waterbouwkundig ingenieur en sociaal werker tot boa en statisticus).⁵ Wanneer deze paper – met grove penseelstreken – schetst welke ambtelijke taakopvatting en beroepsethiek volgt uit het gereconstrueerde perspectief op de democratie zullen deze voor sommige ambtelijke functies meer en voor andere minder concrete implicaties hebben.

Een tweede kanttekening is dat de geselecteerde perspectieven noodzakelijkerwijs een incompleet beeld geven van het rijke veld van de democratietheorie, en alle verschillende modellen en benaderingen die dit veld bezetten. Bovendien laten de beknopte reconstructies die volgen onvermijdelijk belangrijke nuances en interne debatten binnen de perspectieven achterwege.⁶ Desalniettemin sluiten de vier perspectieven – met hun respectievelijke nadruk op verkiezingen, polderen, consensus, en conflict – goed aan bij de publieke verbeelding over de betekenis en waarde van democratie, en vertegenwoordigen ze belangrijke posities in de politieke filosofie en wetenschap. De reconstructies die volgen hebben een encyclopedisch karakter. Ze beogen de lezer oriëntatie te geven in het veld van de democratietheorie en dit veld te verbinden met de ambtelijke ethiek. Hoewel sterktes en zwaktes van ieder perspectief voorbij komen, stelt deze paper zich nadrukkelijk niet ten doel om de superioriteit van één perspectief ten opzichte van de andere benaderingen te verdedigen. De lezer wordt uitgenodigd om zelf een oordeel te vormen over de overtuigingskracht van elk perspectief, en de mate waarin dit complementair is aan, of rivaliseert met, de andere benaderingen.

² Paul Dans (2025).

³ NOS (2025).

⁴ Zie ook Jansen, van der Meulen & Raat (2025).

⁵ Overeem (2025).

⁶ Voor een vollediger en historischer blik op de democratietheorie zie Held (2006).

1. Methodologische reflectie: begrip, begripsinvulling en perspectief

De paper werkt met één democratiebegrip, dat nadere uitwerking verlangt in een diversiteit van perspectieven en begripsinvullingen. Het onderscheid tussen *begrip* (concept) en *begripsinvullingen* (concepties) betekent dat we starten met een breed gedeelde definitie of conceptuele kern van democratie. Vervolgens kunnen we aan de hand van een specifiek perspectief dit begrip nader belichten en inkleuren. Deze diverse begripsinvullingen hebben veelal een gecontesteerd karakter. Betwisting gaat dan echter niet over de vraag of bepaalde elementen en aspecten – denk bijvoorbeeld aan de meerderheidsregel of aan machtenscheiding – deel uitmaken van de democratie, maar eerder *waarom* deze aspecten waardevol zijn en hoe we ze het beste kunnen interpreteren en invullen. Een diversiteit aan perspectieven op de democratie (*begripsinvullingen*) is zo gezien betekenisvol omdat we kunnen leunen op een gedeelde conceptuele kern (*begrip*).⁷

Wat is die centrale betekenis of breed gedeelde definitie van democratie? De definitie die het gezaghebbende Freedom House hanteert is behulpzaam: “meer dan simpelweg bestuur door de meerderheid, is democratie een bestuursstelsel gebaseerd op de wil en instemming van het volk, instituties die verantwoording afleggen aan alle burgers, naleving van de rechtsstaat, en respect voor de mensenrechten van alle personen.” Freedom House somt de volgende elementen op als centrale semantische componenten van het democratiebegrip:

- 1) vrije en eerlijke verkiezingen, een vreedzame machtsoverdracht;
- 2) de rechtsstaat, een onafhankelijke rechtsspraak, en een eerlijk proces;
- 3) machtenscheiding, checks en balances;
- 4) vrije en onafhankelijke media;
- 5) bescherming van fundamentele mensenrechten.⁸

Het is duidelijk dat het democratiebegrip feitelijkheid en normativiteit samenbrengt. Dit concept staat enerzijds voor de empirische beschrijving van een regeringsvorm (of bestuursstelsel) en bijbehorende instituties. Anderzijds drukt het concept een normatieve aspiratie uit waarin democratie als morele waarde en samenlevingsideaal fungeert: collectief zelfbestuur in en door een associatie van vrije en gelijke burgers.

Met deze conceptuele kern op zak kunnen we nu gaan kijken naar de verschillende perspectieven en bijbehorende begripsinvullingen van democratie. Een begripsinvulling is bij voorkeur zo compleet mogelijk.⁹ Toch zullen we opmerken dat de meeste perspectieven één of hooguit enkele elementen centraal stellen en nader specificeren, terwijl ze andere elementen bedoeld of onbedoeld onderbelicht laten. Ook legt het ene perspectief meer nadruk op democratie als empirisch fenomeen, en de ander juist op haar normatieve karakter. Een partiële en empirische insteek is evident in de eerste benadering: de minimalistische democratie.

⁷ Voor het onderscheid tussen begrip en begripsinvulling, oftewel *concept* en *conceptions*, zie Rawls (2005a) en Forst (2002), (2013). In navolging van Hilary Putnam (1982) onderstreept Forst dat verschillende specificaties van elementen van een concept logischerwijs vooronderstellen (sterker nog, vereisen) dat deze elementen tot de gedeelde kern van een concept behoren.

⁸ Freedom House (2024). <klik voor weblink> Vertaling van de auteur, bij gebrek aan courante alternatieven is het nauwere begrip *rule of law* vertaald als rechtsstaat. Het laatste concept is breder en rijker, terwijl *rule of law* vooral verwijst naar het legaliteitsbeginsel. Alle navolgende vertalingen van citaten zijn van de auteur tenzij anders vermeld.

⁹ Voor het belang van complete in plaats van partiële begripsinvullingen, zie Rawls (2005b) en Scanlon (2003).

2. Minimalistische democratie

Het minimalistische perspectief op democratie stelt het electorale proces en de meerderheidsregel centraal. Democratie gaat over verkiezingen, in het bijzonder over het vermogen van burgers om politici de laan uit te sturen (*throwing the rascals out*, zoals het Amerikaanse gezegde luidt). Het reduceren van democratie tot periodieke verkiezingen maakt dit perspectief minimalistisch van aard. De grondlegger van deze benadering, Schumpeter, stelt het zo: “de democratische methode is dat institutionele arrangement om tot politieke besluiten te komen waarin individuen de macht krijgen om te besluiten door middel van een competitieve strijd om de stem van het volk.”¹⁰ Minimalisme benadrukt dat verkiezingen draaien om het selecteren, en mogelijk zelfs vervangen, van politieke leiders. Omdat verkiezingen fungeren als selectiemechanisme van de politieke elite, die onderling wedijveren voor een meerderheidspositie, staat deze benadering voor een elitaire begripsinvulling van de democratie. In de wetenschappelijke literatuur wordt dan ook afwisselend minimalistische democratie, elitedemocratie, of leiderschapsdemocratie gebruikt als label voor dit perspectief.¹¹

Volgens Schumpeter ligt de kracht van het minimalistische en elitaire perspectief erin dat ze zo dicht bij de empirische werkelijkheid blijft. Verkiezingen en de vorming van meerderheden zijn inderdaad centrale democratische instituties, en resoneren met wat de gemiddelde burger onder democratie verstaat.¹² Schumpeter benadert democratie als een methode in plaats van als morele waarde. Hij is wars van idealistische associaties van de democratie met een overkoepelend algemeen belang, of van optimistische opvattingen van burgers als capabel dan wel geneigd om de publieke zaak te laten prevaleren boven hun particuliere belangen.¹³

Toch is het minimalistische perspectief ook ingezet voor een expliciet normatieve begripsinvulling van de democratie. Zo ziet Przeworski de normatieve aantrekkingskracht van verkiezingen in de unieke methode die ze bieden voor vreedzame machtsoverdracht. Er gaat van voortdurende electorale onzekerheid en onvoorspelbaarheid een temperende werking op machtsuitoefening uit. Aangezien de leden van de meerderheid van vandaag tot de minderheid van morgen kunnen behoren vormt de minimalistische democratie een “zelf-handhavend equilibrium.”¹⁴ Shapiro gaat nog een stap verder door te stellen dat verkiezingen, en hun ongewisse uitkomst, institutioneel uitdrukking geven aan de morele waarde van niet-overheersing (*non-domination*). Ze voorkomen permanente machtsconcentraties.¹⁵ In Shapiro’s interpretatie heeft de minimalistische democratie daarom niet uitsluitend een procedureel karakter. Als methode drukt ze ook een inhoudelijk criterium (niet-overheersing) voor democratisch bestuur uit.¹⁶

¹⁰ Schumpeter (1942), 269.

¹¹ Mackie (2009), Walters (2022).

¹² De geschiedenis van de politieke filosofie laat zien dat deze gangbare resonanties problematisch zijn wanneer ze worden toegevoegd aan exclusieve associaties met de democratie. Loten is bij uitstek een democratisch selectiemechanisme, terwijl verkiezingen van oudsher een aristocratisch karakter hebben, aangezien kiezers er de ‘beste’ leiders mee selecteren. Het democratische karakter is hoogstens gelegen in het universele kiesrecht. Ten aanzien van de meerderheidsregel geldt dat deze niet exclusief democratisch is, maar evengoed bruikbaar in andere regeringsvormen (denk aan de adviesraad van een monarch die bij meerderheid besluiten neemt). Wanneer meerderheidsbestuur (*majority rule*) minderheden elimineert heeft ze juist een tirannieke in plaats van democratisch karakter. Zie Arendt (2006), Manin (1997), Van Reybroeck (2016), Urbinati (2017).

¹³ Saffin en Urbinati (2013). De econoom Schumpeter vertoont affiniteit met de invloedrijke *public choice* school die zich later zou ontwikkelen (Mitchell 1984), waarin vakgenoten als James Buchanan en Gordon Tullock het handelen van burgers, politici, én ambtenaren ontleden naar het beeld van rationele egoïsten op de markt. Zie Tullock (1965) voor de toepassing van deze benadering op de ambtelijke dienst.

¹⁴ Przeworski (1999); Saffin en Urbinati (2013).

¹⁵ Volgens Shapiro (2006) vereist niet-overheersing dat je basale belangen niet systematisch ontkend worden in contexten waar ze er toe doen, en volstaan verkiezingen om uitdrukking te geven aan deze waarde. Zie Matthews (2016), 640 en Walters (2022), 32. Andere theoretici hangen een veeleisendere notie van niet-overheersing aan, die om sterkere institutionele waarborgen vraagt dan democratie (o.a. sommige representanten van deliberatieve democratie, zie hst. 5 *infra*).

¹⁶ Een verwante stroming in de democratietheorie, procedurele democratie, stelt dat verkiezingen (in een breder landschap van partij-politiek) uitdrukking geven aan de morele waarde van gelijke vrijheid. Gelijke vrijheid draait daarbij niet alleen om politieke participatie, maar ook om het beschermen van civiele, politieke en sociale rechten die als voorwaarden dienen voor betekenisvolle participatie. Zie Saffin en Urbinati (2013), 442.

Minimalistische positionering en beroepsethiek ambtelijke dienst

De implicaties van het minimalisme voor de positionering van de ambtelijke dienst zijn niet eenduidig. Gezien de nadruk op het electorale element en de meerderheidsregel ligt het voor de hand om de verantwoordingslijnen tussen ambtenaren en gekozen politici zo direct en kort mogelijk te houden: hiërarchische onderschikking dus. In Nederland krijgen deze verantwoordingslijnen uitdrukking in het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid, waarover staatsrechtsgeleerden en bestuurskundigen twisten of deze te zeer is uitgehold de voorbije decennia. Critici menen dat overheidstaken, en daarmee ambtelijke machtsuitoefening, te veel op afstand van de politiek zijn gezet. Voorstanders van verzelfstandiging stellen dat deze taken juist gevrijwaard moeten zijn van de grilligheid van electorale politiek door ze bijvoorbeeld in zelfstandige bestuursorganen onder te brengen. De vrees is echter dat deze verzelfstandijking (om nog maar te zwijgen over privatisering) de ministeriële verantwoordelijkheid te zeer heeft verzwakt. Tegelijkertijd blijft het aan politieke meerderheden zelf om bij wet bepaalde taken op afstand te zetten dan wel de delegatie van bevoegdheden terug te draaien.¹⁷ Zo bezien impliceert minimalisme niet per se directe en korte verantwoordingslijnen via de ministeriële verantwoordelijkheid. Het vereist slechts de wetgevende competentie van politieke meerderheden om per overheidstaak te bezien wanneer meer directe verantwoording en wanneer juist meer ambtelijk-bestuurlijke zelfstandigheid gewenst zijn.

Vanuit minimalistisch perspectief valt ook te beargumenteren dat de nadruk juist op een eigenstandige in plaats van ondergeschikte positionering van de ambtelijke dienst moet liggen.¹⁸ Als democratie, in de woorden van Shapiro, “een middel is om machtsrelaties te managen zodat overheersing [*domination*] wordt geminimaliseerd,” en als ambtenaren dienstbaar aan de democratie behoren te zijn, betekent dit dat ook zij belast zijn met de morele opgave van niet-overheersing. Een eigenstandige en permanente ambtelijke dienst voert deze opgave dan onder meer uit door te waken voor de basale rechten en belangen van individuen en groepen burgers, zeker wanneer ze niet tot de tijdelijke meerderheid behoren.

Naast de rol van bewaarder heeft de bureaucratie een faciliterende functie, en borgt ze de bestuurlijke continuïteit, bij een vreedzame machtswisseling van het politieke leiderschap. Vanuit minimalistisch perspectief kunnen we daarom stellen dat de ambtenaar een morele en rechtsstatelijke plicht heeft om – in de context van democratisch verval – niet mee te werken aan usurpatie en ondermijning van de integriteit van het electorale proces. Maar ook wanneer de bureaucratie zonder directe politieke opdracht beleid en regelgeving maakt is het de taak van de ambtenaar om te verhoeden dat de basale rechten en belangen van burgers geschonden worden. Interactie met, en zelfs inspraak van, geadresseerde burgers is dan cruciaal, niet in de laatste plaats zodat ambtenaren ook op directere wijze verantwoording aan hen kunnen afleggen. Zo kunnen de blinde vlekken van het hiërarchische model van democratische verantwoording deels worden vermeden.¹⁹

¹⁷ Yesilkagit (2020).

¹⁸ Ook Schumpeter zelf stelt dat “bureaucratie geen obstakel maar een onvermijdelijk complement van de democratie [is]” en, bezien als complement, eigenstandig gepositioneerd dient te worden ten opzichte van de politiek. Dit betekent onder meer dat de ambtelijke top niet politiek benoemd mag worden. Zie Mitchell (1984) en Schumpeter (1942), 206.

¹⁹ Thompson (2005).

De ambtelijke beroepsethiek die bij deze lezing van het minimalisme past is een negatieve. In plaats van een positieve opdracht om het algemeen belang te bevorderen, is het je taak als ambtenaar om te voorkomen dat een burger onder staatsmacht en overheidshandelen verpletterd raakt (niet-overheersing). Critici kunnen tegenwerpen dat de democratische rol van de ambtelijke dienst verder zou moeten reiken dan deze negatieve geformuleerde ethiek. Matthews meent echter dat minimalisme niet als een normatief tekort zou moeten worden uitgelegd.²⁰ Door de rol van verkiezingen en meerderheden zo in te kleuren dat deze óók draaien om het temperen van machtsconcentratie en beschermen van minderheden, stellen voorstanders dat de morele ambitie van dit perspectief sterker is dan het label minimalisme doet vermoeden.²¹

²⁰ Bovendien, merkt Matthews (2016) op, kan de theorie van de *second-best* opgaan: wellicht is een andere begripsinvulling filosofisch sterker, maar leidt deze tot uitkomsten die de verhoudingen tussen ambtenaren, politici, en burgers juist verslechteren. Denk aan een burgerberaad wat vanuit deliberatief perspectief aanbeveling verdient maar in de praktijk juist tot verdere democratische vervreemding kan leiden, bijvoorbeeld wanneer de bevindingen van deelnemende burgers, zoals na de Franse klimaatberaden, worden genegeerd.

²¹ De normatieve logica van het minimalisme om de macht van meerderheden niet alleen te vormen maar evenzeer te (onder)breken laat zien waarom Engelen (2025) de plank mislaat met zijn beklag over de "Orwelliaanse omkeringen" van de Raad van State (2024), waarmee het de electorale democratie "onder curatele" zou plaatsen. Engelen beweert dat "tot diep in de jaren '90 het electorale moment als bepalend [werd] gezien voor het democratische gehalte van een politiek systeem, niet de beperkingen op dat electorale moment." Hij duidt deze verschuiving of omkering als een opzettelijke strategie van de "socioalliberale elite" – waarvan ook de leden van de Raad van State een exponent zijn – in de omgang met de populistische revolutie. Als het "electorale moment" machtsconcentratie door een dominante meerderheid evenzeer beoogt te beperken loopt Engelen's argumentatie spaak. Zie ook voetnoot 12 *supra* over de tekortkomingen van exclusieve associaties van de democratie met verkiezingen en meerderheden, associaties die verondersteld worden in Engelen's argumentatie.

3. Democratie van belangengroepen

Het tweede perspectief, polyarchie of democratie van belangengroepen, deelt een sobere en descriptieve oriëntatie met het minimalisme: ook dit perspectief beoogt eerder een empirische analyse dan een morele rechtvaardiging van de democratie te geven. In tegenstelling tot het minimalisme stelt deze benadering echter dat democratie meer is dan besluitvorming door een eenduidige en homogene politiek-bestuurlijke elite, waarin de rol van burgers niet verder zou reiken dan de periodieke stembusgang. Aanhangers van dit perspectief stellen een diffuser beeld van de elite voor, en zijn sceptisch over monolithische noties van de staat waarachter een eenvormige samenleving of soeverein volk georganiseerd zou zijn.²²

Democratie komt volgens deze benadering neer op bestuur door verschillende groepen die hun particuliere belangen proberen te bevorderen in overheidsbeleid. Vanwege de nadruk op diverse groepen die participeren in verspreide machtscentra wordt dit perspectief in de politieke wetenschap ook wel pluralisme genoemd.²³ Een belangrijke exponent van dit perspectief, Dahl, stelt democratische politiek als volgt voor: “de essentie van alle competitieve politiek is de omkoping van het electoraat door politici. De boer steunt een kandidaat gecommiteerd aan hoge prijssteun, de zakenman steunt een pleitbezorger van lage vennootschapsbelasting, de consument stemt op kandidaten die de BTW bestrijden.” Volgens Dahl kunnen we in plaats van bestuur door het volk beter spreken van bestuur door de velen: in een moderne, gedifferentieerde samenleving neemt democratie de vorm van een polyarchie aan.²⁴

Net als het minimalisme ziet het polyarchische perspectief de normatieve aantrekkingskracht van de democratie in het temperen of zelfs voorkomen van machtsconcentratie in de handen van één dominante groep. Met deze nadruk op machtscheiding, met allerhande *checks* en *balances*, is dit perspectief schatplichtig aan Madison, die in *Federalist Paper 10* beargumenteert dat associatie in een grotere, federale republiek het risico van zulke overheersing verkleint.²⁵ Maar waar Madison belangengroepen vooral ziet als schadelijke facties die de overheid moet inperken, ziet het polyarchische perspectief eerder een kans om deze “deugdzame eenheden” te integreren via functionele representatie in de diffuse gremia van de overheid.²⁶

Anders dan in het minimalisme beweren voorstanders van democratie van belangengroepen dat er voor het algemeen belang nog wel een plaats resteert. Het algemeen belang bestaat in de polyarchische lezing uit de optelsom van private belangen waaraan overheidsbeleid ten dienste staat. “De pluralistische traditie herdefinieert het algemeen belang zodanig dat het niet langer betekent wat het volk als geheel wil maar eerder die zaken waarvoor deelverzamelingen van het volk bereid zijn te mobiliseren. Als, empirisch gezien, de eisen aan de overheid zijn bevredigd en niemand bezwaren heeft, dan is het algemeen belang gerealiseerd.”²⁷

²² Matthews (2016).

²³ Pluralisme verwijst hier simpelweg naar uiteenlopende private groepsbelangen en staat in beginsel los van moreel waardenpluralisme of een intrinsieke waardering van culturele diversiteit.

²⁴ Dahl (1959), 69; Christiano en Bajaj (2024); Matthews (2016); Walters (2022); in zijn latere werk maakt Dahl wel expliciet dat democratie berust op morele assumpties, namelijk menselijke gelijkwaardigheid en persoonlijke autonomie. Zie Dahl (1989) en MacGilvray (2016).

²⁵ Matthews (2016).

²⁶ Cook (1992).

²⁷ Walters (2022), 21.

In dit perspectief formuleren belangengroepen samen met beleids- makers – politici én ambtenaren – het algemeen belang via een proces van strategische onderhandeling in plaats van morele dialoog. Burgers worden gezien als capabele en geïnformeerde deelnemers aan dit onderhandelingsproces.²⁸ Via vertegenwoordigers in organisaties zoals brancheverenigingen, vakbonden, werkgeverskoepels, en lobbygroepen stellen ze hun particuliere belangen zeker. Van oudsher vond het poly- archische perspectief in Nederland zijn weerslag in een zogenaamde consociationalistische variant, waarin de organisatie van het openbaar bestuur en maatschappelijk leven langs verzuilde lijnen liep. Nog altijd leeft democratie van belangengroepen er voort in het poldermodel.²⁹

Polyarchische positionering en beroepsethiek ambtelijke dienst

Vanuit polyarchisch perspectief kan de bureaucratie een stuttende rol voor de democratie spelen wanneer ze slaagt in de functionele representatie van diverse belangengroepen. Ambtelijke organisaties krijgen veelal een eigenstandig en semiautonom karakter, zodanig dat de interacties tussen ambtelijk bestuur en belangengroepen zich tot “surrogaat voor het politieke proces” in de wetgevende macht ontwikkelen.³⁰ De legitimiteit van overheidsbeleid neemt toe wanneer belangengroepen zich vertegenwoordigd zien in de bureaucratie en voldoende mogelijkheden krijgen voor participatie in de vorming en uitvoering van dat beleid. De ambtelijke beroepsethiek komt in deze benadering neer op het faciliteren van een eerlijk en toegankelijk onderhandelingsproces voor de verschillende maatschappelijke belanghebbenden. Zo helpen ambtenaren de normatieve belofte van machtsverdeling en representatie in te lossen.³¹

Dit betekent dat het niet alleen toelaatbaar of wenselijk, maar zelfs noodzakelijk is dat ambtenaren de belangen van hun eigen ministerie of beleidsterrein strategisch verdedigen, zeker wanneer deze het onderspit dreigen te delven ten opzichte van andere (deel)belangen. Ambtenaren schieten tekort in hun beroepsethiek als de maatschappelijke partners en cliëntèle van hun organisatie vervreemd raken: bijvoorbeeld wanneer onderwijsbonden geen luisterend oor vinden bij het onderwijsministerie, of wanneer het landbouwministerie de boeren tot wanhoop drijft met inconsequent beleid. Anders gezegd dienen ambtenaren ervoor te zorgen dat hun belangen niet ontbreken in de berekening van het algemeen belang.

Eerlijke en toegankelijke belangenbehartiging faciliteert niet alleen competitieve interactie van groepen tussen beleidsdomeinen, maar ook binnen een enkel beleidsterrein. De COVID-pandemie is hier instructief als tegenvoorbeeld. Niet alleen werd zorg in deze periode een dominant belang, waarbij andere belangen zoals onderwijs of horeca en cultuur ondergeschikt raakten. Ook binnen het beleidsterrein van de zorg kregen specifieke deelbelangen (*in casu* intensieve en ouderenzorg) de overhand ten opzichte van andere zorgbelangen (zoals kankerdiagnostiek of preventiebeleid via sport). Ambtenaren bevorderen functionele representatie wanneer de behartigers van andere deelbelangen een stem aan de beleidstafel behouden. Zelfs in noodsituaties is het dan zaak eenzijdigheid in de ambtelijke en wetenschappelijke expertise waarop politieke besluitvorming leunt te voorkomen.

²⁸ Hussain en Kohn (2024); Christiano en Bajaj (2024).

²⁹ Lijphart (2012).

³⁰ Matthews (2003), 45.

³¹ Cook (1992); Walters (2022).

Het polyarchische ideaal van belangenbehartiging door verschillende groepen is vaak bekritiseerd om haar gebrekkige oog voor asymmetrische machtsverhoudingen. Ondanks het normatieve vereiste van een eerlijk en toegankelijk onderhandelingsproces blijft “het gebrek in de pluralistische hemel [dat] het hemelse koor met een sterk *upper-class* accent zingt.”³² Aanhangers van de *public choice* school stellen bovendien dat, zelfs wanneer aan dit vereiste is voldaan, perverse prikkels ertoe leiden dat beleid veelal inefficiënt en oneerlijk uitpakt. Bestuursorganen en ambtelijke afdelingen zijn geneigd hun budgetten te maximaliseren, en vallen snel ten prooi aan *regulatory capture* door sterk georganiseerde belangengroepen. Naast deze specifieke risico’s op corruptie is democratie van belangengroepen kwetsbaar voor de meer algemene kritiek dat individuele beleidsvoorkeuren zich moeizaam laten vertalen in een rationele collectieve beleidskeuze: het endemische “wiskundeprobleem” waar de aggregatieve notie van het algemeen belang mee worstelt.³³

Andere critici zien niet zozeer een wiskundeprobleem als wel een morele tekortkoming in het algemeen belang als optelsom. Zij stellen dat democratie niet gereduceerd kan worden tot strategische onderhandelingen over particuliere belangen en beleidsvoorkeuren. In een democratie behoren burgers, politici, en ambtenaren zich ook te laten motiveren door morele redenen die hun directe private eigenbelang overstijgen. Als we recht willen doen aan de rol van ethiek in de democratie hebben we volgens deze critici een notie van het algemeen belang nodig dat uit meer bestaat dan de som der (private) delen.³⁴

³² Schattschneider (1960), 35; Walters (2022), 24.

³³ Het “wiskundeprobleem” verwijst naar de obstakels om individuele keuzes en voorkeuren te vertalen naar rationele collectieve besluiten. Zie *ibid.*; Matthews (2016); Pildes en Anderson (1990).

³⁴ Hussain en Kohn (2024); Christiano (2024).

4. Deliberatieve democratie

Het derde perspectief, deliberatieve democratie, vertrekt vanuit de aanname dat de normatieve aspiratie van democratie verder reikt dan alleen competitieve verkiezingen of strategische belangenbehartiging. Deze benadering stelt daar een veeleisender begripsinvulling tegenover, waarin de legitimiteit van overheidsbeleid aan kracht wint naar gelang deze voortkomt uit een proces van morele dialoog en publiek debat. Volgens het deliberatieve perspectief behoren burgers (en hun vertegenwoordigers) politieke besluiten publiek te verantwoorden en rationeel te rechtvaardigen.³⁵

Het proces van deliberatie staat in het teken van de uitwisseling van redenen die iedereen in beginsel kan accepteren.³⁶ Deze redenen zijn acceptabel wanneer ze appelleren aan het algemeen belang en consistent zijn met het wederzijdse respect dat vrije en gelijke burgers in een democratie van elkaar mogen verwachten. Het algemeen belang wordt geconstrueerd in de deliberatieve procedure, en is daarbij meer dan de som der (private) delen. Gelukkig vallen het algemeen belang en eigenbelang (of althans het verlichte eigenbelang) vaak samen. Maar een beleidsvoorstel kan ook nadelig uitpakken voor de particuliere belangen van groepen burgers en tegelijkertijd het algemeen belang dienen. Een voorbeeld: alle burgers in Nederland hebben een algemeen belang in een goed functionerende rechtsstaat. Een implicatie daarvan is dat de overheid bij schendingen rechtsherstel moet organiseren, bijvoorbeeld in de debacles met toeslagen en gaswinning in Groningen. Dit brengt echter hoge kosten met zich mee voor de gemiddelde belastingbetaler, die zelf niet direct betrokken is bij deze debacles. Hoewel deze kosten dus nadelig uitpakken voor het eigenbelang van de doorsnee belastingbetaler, deelt iedereen een algemeen belang in het herstel van de rechtsstaat.³⁷

Naast deze fundering in het algemeen belang is een beleidsvoorstel voor ruimhartig rechtsherstel ook publiek te verantwoorden door erop te wijzen dat het consistent, zo niet vereist is om alle burgers op basis van wederkerig en gelijkwaardig respect te behandelen. In het deliberatieve proces kan worden aangedragen dat de gedupeerden van beide debacles niet met respect zijn behandeld. Toeslagenouders zijn op basis van niet-Nederlands klinkende achternamen eruit gefilterd om een hardvochtige fraudejacht te ontvouwen, terwijl de overmatige exploitatie van een wingewest ten bate van de schatkist de rechten van lokale inwoners heeft geschonden. De fraudejacht en overmatige gaswinning zijn daarom niet op algemene en wederkerige gronden te rechtvaardigen, terwijl ruimhartig rechtsherstel als antwoord op deze debacles wel door iedereen op rationele gronden acceptabel zou moeten zijn.³⁸ Deze nadruk op rationele aanvaardbaarheid is een belangrijk kenmerk van het deliberatieve perspectief. Habermas, haar voornaamste pleitbezorger, stelt dat de “dwangloze dwang van het betere argument” hoort te prevaleren in het deliberatieve proces, om zo burgers in staat te stellen een collectieve volkswil te vormen die gericht is op rationele consensus over het algemeen belang.³⁹

³⁵ Chambers (2003); Scudder en White (2023).

³⁶ Hoewel morele redenen een centrale rol spelen, is er in het deliberatieve proces ook ruimte voor belangenafwegingen, compromissen, juridische analyse en oog voor implementatie. Zie Habermas (1994).

³⁷ Voor andere voorbeelden van niet-aggregatieve noties van het algemeen belang, alsmede een onderscheid tussen de verdelende en gemeenschappelijke dimensies van het concept, zie Hussain en Kohn (2024).

³⁸ Met de nadruk op algemene en wederkerige redenen volg ik Forst (2014), die erop wijst dat deliberatieve democratie neerkomt op “de politieke praktijk van rechtvaardigheid.” Zie Forst (2023), 220.

³⁹ Habermas (1996).

De oriëntatie op rationele consensus is de deliberatieve benadering op veel kritiek komen te staan. Critici menen dat deze oriëntatie niet alleen het risico loopt om machtsverhoudingen te maskeren of zelfs reproduceren, maar ook dat ze te sterk abstraheert van conflict en diversiteit in de democratische praktijk. Aanhangers van de deliberatieve benadering beantwoorden deze kritiek door te stellen dat rationele consensus geen praktisch vereiste is.⁴⁰ In plaats van blindstaren op specifieke praktijken van deliberatie en het al dan niet uitblijven van consensus als resultaat, draait deze benadering juist om het achterliggende “deliberatieve ideaal.” Scudder en White formuleren dat ideaal als “het bredere doel om democratisch zelfbestuur (*self-authorship*) te bereiken te midden van verschil en onenigheid door inclusieve en communicatieve procedures die gekenmerkt zijn door eerlijke aandacht.”⁴¹

Deliberatieve positionering en beroepsethiek ambtelijke dienst

Deliberatieve theoretici hebben de ambtelijke dienst op uiteenlopende wijze gepositioneerd. In de lezing van Habermas maakt ze geen onderdeel uit van het deliberatieve proces. Volgens zijn analyse is deliberatieve democratie geënt op twee sporen. Het eerste spoor van informele communicatie in de publieke sfeer faciliteert collectieve meningsvorming door burgers, terwijl het tweede spoor van formele beraadslaging leidt tot besluitvorming over specifiek beleid en wetgeving door gekozen politici. De legitimiteit van ambtelijke machtsuitoefening berust op wetgeving (tweede spoor) die op haar beurt weer uitdrukking geeft aan de communicatieve macht en steun van burgers (eerste spoor).⁴² Zo bezien is de normatieve politieke theorie van Habermas consistent met de Weberiaanse onderschikking van de ambtenarij ten aanzien van politici en burgers. In zijn kritische sociale theorie waarschuwt Habermas echter voor de pathologische effecten van bureaucrativering. Hij portretteert het openbaar bestuur als een onpersoonlijk en rationalistisch subsysteem dat, net als de markteconomie, geneigd is de alledaagse leefwereld van burgers te koloniseren – bijvoorbeeld door overmatig efficiency-denken.⁴³

Andere exponenten van deze benadering positioneren de ambtelijk dienst juist als een integraal onderdeel van het “deliberatieve systeem” en zien daarin kansen om de legitimiteitscrises van hedendaagse democratieën te verlichten. De systemische wending binnen de deliberatieve school benadrukt dat deliberatie en dialoog “niet zozeer als een discrete praktijk van formeel debat en argumentatie” moeten worden gezien. Het is eerder een “communicatieve activiteit die plaatsvindt over meerdere, onderling verbonden, maar functioneel gedifferentieerde locaties [*sites*].”⁴⁴ De ambtelijke dienst fungeert als een van deze locaties voor democratische interactie. Tegelijkertijd trekken ambtenaren erop uit naar andere locaties in het deliberatieve systeem om de articulatie van het algemeen belang te faciliteren.⁴⁵

De systemische blik vereist volgens Mansbridge dat we een rijkere notie van representatie ontwikkelen. Die notie gaat verder dan electorale representatie (democratisch minimalisme) of functionele representatie (democratie van belangengroepen). Mansbridge pleit voor “recursieve representatie” als een ideaal waarbij burgers en vertegenwoordigers communiceren in een “voortdurend, tweerichtingsverkeer, wederzijds

⁴⁰ Hoewel Thompson opmerkt dat “er geen consensus [is] onder deliberatieve theoretici dat consensus het doel van deliberatie zou moeten zijn” blijft de oriëntatie op overeenstemming of tenminste het vinden van *common ground* een constante in het deliberatieve perspectief. Zie Thompson (2008), 508.

⁴¹ Scudder en White (2023), 64.

⁴² Habermas (1996), 275; Scudder en White merken op dat deliberatieve democratie zich via dit tweesporenmodel onderscheidt van directe democratie. Zie Scudder en White (2023), 27.

⁴³ Zie Habermas (1987). Het onderscheid van Habermas tussen “systeemwereld” en “leefwereld” is veelgebruikt, ook in het Nederlandse overheidsbeleid. De wens is om minder vanuit de eigen systeemlogica te opereren, en beter aan te sluiten bij de alledaagse ervaringen en behoeften van burgers. Zie bijvoorbeeld het kabinetsbeleid voor de digitale overheid <klik voor weblink>, dat vertrekt vanuit de constatering dat “publieke dienstverlening onvoldoende aansluit bij de leefwereld van burgers en ondernemers.” Het is maar de vraag in hoeverre het mogelijk en wenselijk is dat de ambtelijke dienst vanuit de leefwereld van burgers wordt georganiseerd (een wens die ook in de roep om meer “menselijke maat” doorklinkt), aangezien er van het onpersoonlijke karakter en de systeemlogica van de bureaucratie ook een emancipatoire werking uit kan gaan. Vanuit Habermas' perspectief is de sociologische diagnose niet dat de bureaucratie zich heeft vervreemd van de leefwereld, maar er juist te zeer aan opdringt. De opgave is dan niet zozeer om systeemwereld te assimileren aan de leefwereld maar simpelweg haar expansieve drang te beperken. Zo bezien is er geen bezwaar tegen efficiency-denken en is deze logica binnen de ambtelijke dienst zelfs wenselijk. Er is enkel bezwaar tegen overmatig efficiency-denken of het gebruik ervan in misplaatste contexten. Voor discussie in relatie tot de Nederlandse overheid zie bijvoorbeeld Kremer (2024) en Mensink (2015).

⁴⁴ Scudder en White (2023), 40; zie bijvoorbeeld Mansbridge (2019) en Warren (2009).

⁴⁵ Christiano (2012); Richardson (2002).

responsief proces.” Zij stelt dat recursiviteit in het deliberatieve en representatieve systeem onontbeerlijk is in de huidige context. Toenemende maatschappelijke complexiteit en wederzijdse afhankelijkheden nopen tot sterkere overheidscoördinatie om collectieve handelingsproblemen op te lossen. Het traditionele Weberiaanse antwoord van ambtelijke onderschikking en “wetgevingscentrisme” (het zogenaamde primaat van de politiek) is echter niet toegerust op de legitimatie van overheidshandelen in die complexe context. De criteria van “heldere en niet-corrupte delegatie en van effectieve wetgevende sturing en toezicht” blijven van belang, maar ze volstaan niet meer. Het ideaal van recursieve representatie zou volgens Mansbridge niet alleen electorale maar ook maatschappelijke en ambtelijk-bestuurlijke relaties van vertegenwoordiging moeten inspireren.⁴⁶

De institutionele vertaalslag van dit deliberatieve en representatieve ideaal naar de praktijk kent vele vormen, die uiteenlopen van burgerberaden, burgerfora, deliberatief peilen, en digitale deliberatie tot de opbouw van moresprudentie.⁴⁷ Dat deze voorstellen voor democratische innovatie en bestuurlijke vernieuwing vaak vanuit deliberatief perspectief worden aanbevolen is tekenend voor de statuur van deliberatieve democratie als het dominante paradigma – niet alleen binnen de normatieve democratietheorie maar ook onder beleidsmakers.⁴⁸ Ambtenaren spelen een cruciale rol in het nestelen van deze democratische innovaties in het deliberatieve systeem. Zij versterken dat systeem niet alleen met vakinhoudelijke en technische expertise, maar spelen een verbindende rol tussen alle democratische spelers en speelvelden. Ambtelijk vakmanschap bestaat dan ook uit “het engageren, *empoweren*, en ondersteunen van actieve burgers en belanghebbenden, het bieden van kanalen om te participeren en hen te begeleiden door bureaucratische procedures. Ze moeten complexe netwerken, interpersoonlijke en interorganisatorische processen managen, en de vaardigheden ontwikkelen voor onderhandelen, samenwerken, bemiddelen en het bouwen van consensus.”⁴⁹

Als de democratische functie van de bureaucratie gericht is op recursieve representatie, zou de professionele en morele rolopvatting van de ambtenaar volgens Mansbridge primair die van gesprekspartner [*interlocutor*] moeten zijn. Zij somt de volgende normatieve criteria op om de rol van vertegenwoordiger-als-gesprekspartner tot recht te laten komen: “de gelijke of passend evenredige macht van de betrokkenen, de mate waarin het proces de deelnemers bewust maakt van hun belangen en hen in staat stelt deze belangen te behartigen, de mate waarin het proces voldoet aan de normen van goede deliberatie, en nu ook de mate waarin het proces productieve en egalitaire recursiviteit omvat, waarbij zowel de vertegenwoordigden als de vertegenwoordigers van elkaar kunnen leren.”⁵⁰

Het is duidelijk dat er van de deliberatieve positionering van de bureaucratie een veeleisende taakopvatting en beroepsethiek voor ambtenaren uitgaat. In plaats van het democratische vereiste van gelijkheid te bedreigen met discretionaire en onpersoonlijke machtsuitoefening, kan de ambtelijke dienst deze gelijkheid juist ondersteunen door burgers en organisaties te verbinden in het deliberatieve systeem. Maar de normatieve aantrekkingskracht van de systemische wending beperkt zich niet tot het uitdrukken van de morele waarde van gelijke vrijheid.

⁴⁶ Zie Mansbridge (2025), 8; Mansbridge (2019). Het is duidelijk dat de systemische wending, en de bijbehorende behoedzaamheid voor wetgevingscentrisme, Mansbridge in staat stelt om het deliberatieve perspectief te vervlechten met inzichten uit de polyarchische benadering.

⁴⁷ Zie Goodin (2008); Asenbaum (2022); Smith (2019); andere deliberatieve theoretici zijn bezorgd dat dergelijke innovaties onvoldoende democratisch zijn, omdat ze onvoldoende open zouden staan voor iedereen. Zie Lafont (2023)

⁴⁸ Tegelijkertijd is deze dominante positie tanende in de context van democratisch verval, waarin politiek filosofen geneigd zijn het geïdealiseerde karakter van deliberatieve democratie te bekritisieren en “realistische” perspectieven te verkiezen waarin de analyse van macht prevaleert boven die van ethiek. Zie Chambers (2025).

⁴⁹ Blijleven, van Hulst & Hendriks (2019), 209.

⁵⁰ Mansbridge (2019), 300.

Ze ligt ook in haar intelligentie om grip te krijgen op het algemeen belang: een deliberatief systeem bevordert de kwaliteit van bestuur door de collectieve wijsheid van democratische actoren en instituties te mobiliseren. Om deze intelligente functie van deliberatieve democratie te vervullen schiet het traditionele beeld van ambtenaren die de beleidsvorming eenzijdig van technische expertise voorzien tekort. Eerder ondersteunen ambtenaren de co-creatie van de benodigde kennis en kunde voor overheidsbeleid, waarin de collectieve expertise uit verschillende geledingen van het deliberatieve systeem samenkomt.⁵¹

⁵¹ Deliberatieve democraten zijn dan ook vaak epistemische democraten. Laatstgenoemden vormen een nauw verwante stroming in de democratietheorie die de epistemische functie van democratische processen centraal stelt: het vermogen om 'intelligente' besluiten te nemen of het algemeen belang 'correct' te identificeren. Het deliberatieve proces staat dan al snel in het teken van de *ontdekking* of benadering van het algemeen belang – een belang dat existeert los van dit proces zelf. Met zijn sterkere procedurele nadruk stelt Habermas het deliberatieve proces juist in het teken van de *constructie* van het algemeen belang – een belang dat geen onafhankelijk bestaan kent buiten de politieke en morele praktijk van rationele deliberatie zelf. Voor het epistemische perspectief, zie Estlund (2009); Landemore (2012); Benson (2024). Epistemische benaderingen zijn vatbaar voor de kritiek dat ze gemakkelijk van epistemische democratie afglijden naar een epistocratie, technocratie, of meritocratie – zie Saffin en Urbinati (2013).

5. Agonistische democratie

Het vierde en laatste perspectief, agonistische democratie, laat zich interpreteren als een reactie op de dominante status van de deliberatieve begripsinvulling. De kern van de uitdaging die het agonisme formuleert is dat deliberatieve denkers (impliciet of expliciet) democratische politiek belasten met het oplossen of voorkomen van conflict. Het agonistische perspectief stelt daar tegenover dat democratie draait om het temperen in plaats van wegnemen van conflict.⁵² Het kanaliseren en uitdrukken van morele, politieke en sociale strijd doet niet alleen recht aan het diepe pluralisme van moderne democratieën, maar is ook cruciaal om te emanciperen uit relaties van structureel onrecht.

Alvorens we dit perspectief nader uiteen zetten is het allereerst behulpzaam om de belangrijkste kritiekpunten op deliberatieve democratie scherp te stellen: een te sterke nadruk op redelijke argumentatie, te weinig oog voor problematische machtsverhoudingen, en onvoldoende appreciatie voor pluralisme en diversiteit.

Het eerste kritiekpunt is dat deliberatieve democratie één specifieke wijze van participatie superieur acht ten opzichte van andere vormen: rationele en redelijke argumentatie.⁵³ Critici stellen dat dit rationalistische karakter burgers kan uitsluiten die minder bekwaam of geneigd zijn om zich op assertieve argumentatieve wijze uit te drukken: “sommige burgers zijn betere dan anderen in het articuleren van hun argumenten in rationele, redelijke termen. Sommige burgers lijken daarom reeds te delibereren en, gegeven de strakke link tussen democratie en deliberatie, lijken reeds democratisch te handelen.”⁵⁴ Bovendien lijkt deze voorkeur voor rationele argumentatie het karakter, en de potentiële meerwaarde, van andere vormen van democratische politieke communicatie en expressie te onderschatten – van pathos in spreekstijl en kunstzinnigheid in protestactie tot de rol van emoties in besluitvorming.

De systemische wending beoogt deze kritiek te absorberen door deliberatie minder nauw te koppelen aan strikte procedures en formele criteria. Niet-deliberatieve vormen van participatie en communicatie zouden daarmee de deliberatieve kwaliteit van het systeem als geheel nog steeds kunnen behouden of zelfs versterken, zoals de toevoeging van suiker een gerecht niet onvermijdelijk ongezond maakt. Agonistische critici werpen echter tegen dat met deze systemische wending deliberatie een betekenisloos containerbegrip dreigt te worden, terwijl behoud van een strakke koppeling tussen deliberatie en rationele argumentatie de kritiek van uitsluiting onbeantwoord laat.⁵⁵

Het tweede, nauw verbonden kritiekpunt is dat de deliberatieve stroming onvoldoende oog heeft voor problematische machtsverhoudingen: “in de echte wereld van politiek, waar structurele ongelijkheden zowel procedures als uitkomsten beïnvloeden, vertonen democratische processen die lijken te conformeren aan de normen van deliberatie meestal een bias ten gunste van machtige spelers.”⁵⁶ Een voorbeeld: als kwetsbare of benadeelde deelnemers aan het deliberatieve proces geacht worden te appelleren aan het algemeen belang, kan dat een obstakel vormen om hun specifieke grieven en persoonlijke ervaringen

⁵² Owen (2018); Honig (2008); Tully (2007); Schaap (2006); Mouffe (2005); Connolly (2002). Het Griekse woord *ἀγών* betekent strijd.

⁵³ Walters (2021).

⁵⁴ Sanders (1996), 348-349.

⁵⁵ Owen en Smith (2015); zie Scudder en White (2023) voor de analogie met een kookrecept.

⁵⁶ Young (2001), 671.

met onrecht te delen.⁵⁷ Het derde kritiekpunt is dat het deliberatieve perspectief onvoldoende appreciatie toont voor pluralisme en diversiteit in moderne democratieën. Het hangt samen met een “nauwe, uiterst rationalistische kijk op redeneren die een model van onpartijdigheid benadrukt waarin elk verschil wordt overstegen.”⁵⁸ Aanhangers van de deliberatieve school hebben deze kritiek beantwoord door een flexibeler en meer intersubjectief model van dialoog en argumentatie aan te hangen, wat burgers ruimte biedt om hun particuliere identiteiten, ervaringen, en perspectieven in te brengen.

Deliberatieve theoretici zijn tot op zekere hoogte succesvol geweest in het ontkrachten of accommoderen van deze kritiekpunten. Zo stellen ze de oriëntatie op consensus minder centraal en benadrukken ze dat het deliberatieve en dialogische proces zelf een voorwaarde vormt om conflict te identificeren en articuleren.⁵⁹ Scudder en White verhelderen dat “het deliberatieve ideaal niet vereist dat we gemeenschappelijke grond bereiken maar wel dat we ernaar blijven zoeken, en even belangrijk dat we gecommitteerd blijven aan het oplossen van geschillen door communicatie juist wanneer gemeenschappelijke grond ontbreekt.”⁶⁰ Toch benadrukken zij dat het deliberatieve perspectief van de agonistische uitdaging kan blijven leren. Ten eerste omdat structureel onrecht wel degelijk grond kan zijn om (tenminste tijdelijk) het deliberatieve ideaal los te laten en in te zetten op meer militante politieke tactieken. En ten tweede om het onvoorspelbare en open karakter van democratische samenwerking sterker over het voetlicht te brengen – waarbij herziening en contestatie van het geldende beleid of heersende systeem minstens zo waardevol kan zijn als consolidatie en verankering.

Nu we de belangrijkste agonistische kritieken van het deliberatieve perspectief besproken hebben, rijst de vraag welke eigenstandige begripsinvulling het agonisme aanreikt. Deze vraag is niet eenvoudig te beantwoorden, omdat agonisme meer diagnostisch en kritisch dan prescriptief en constructief van aard is. Agonisten reiken niet zozeer een systematisch uitgewerkt democratisch ideaal aan, waar specifieke institutionele voorschriften uit volgen. Niet zelden zien agonisten dit als een deugd in plaats van een tekortkoming: het ongrijpbare karakter van agonisme vormt namelijk een theoretische weerspiegeling van het ongrijpbare, vluchtige, en ondefinieerbare karakter van de democratie zelf.⁶¹ Agonisme wordt dan ook vaak geïnterpreteerd als een radicale, anti-statelijke en anti-institutionele vorm van democratie. Een democratietheorie van straatprotest en sociale bewegingen, van inzet op de disruptieve “constituerende macht” van de gemarginaliseerden om de geconsolideerde “geconstitueerde macht” van de geprivilegieerden te betwisten.⁶²

Toch zijn twee belangrijke varianten van de agonistische benadering ook behulpzaam om de relatie tussen democratie en bureaucratie te analyseren. In navolging van Scudder en White kunnen we het onderscheid maken tussen “imperialiserende” en “temperende” scholen van het agonisme. De belangrijkste representant van de imperialiserende benadering is Mouffe. Zij vertrekt vanuit het idee dat een samenleving “voorbij tegenstelling en macht” onmogelijk is. Het domein van “het politieke” opereert volgens de logica van “wij versus hen”, waarin onvermijdelijk bepaalde groepen, ideeën en perspectieven worden uit-

⁵⁷ Scott (2021).

⁵⁸ Chambers (2003), 321.

⁵⁹ Erman (2009), zie ook noot 7 *supra*.

⁶⁰ Scudder en White (2023), 33.

⁶¹ Lefort (1988).

⁶² Wenman (2013), Rancière (2010).

gesloten. De kunst is om de conflictueuze logica van in- en uitsluiting, van wij versus hen, niet te laten ontaarden in vijandig antagonisme. De opgave is om dit conflict te kanaliseren in een respectvol agonisme van opponenten die ondanks hun tegenstellingen trouw zijn aan de “ethisch-politieke principes van de liberale democratie: vrijheid en gelijkheid.”⁶³

Met het onderscheid tussen antagonisme onder vijanden en agonisme onder opponenten beoogt Mouffe de scherpe, imperialiserende randen van haar politieke en sociale theorie weg te nemen. Toch stellen critici dat het Mouffe’s versie van agonisme ontbreekt aan onvoldoende waarborgen om antagonisme een halt toe te roepen: “waarom zou iemand wiens basale, existentieel-ontologische begrip van de wereld is uitgedrukt in termen van vrienden en vijanden niet de normen van vrijheid en gelijkheid schenden op momenten dat het beschermen van je “vrienden” erom lijkt te vragen?” In een context waarin populisme steeds vaker uitmondt in antidemocratisch en agressief autoritarisme is Mouffe (de huisfilosoof van het links-populisme) kwetsbaar voor de kritiek dat ze onvoldoende morele en institutionele buffers tegen vijandig antagonisme biedt.⁶⁴

Een voorname exponent van de “temperende” variant van agonisme is Honig. Het vertrekpunt van haar agonistische perspectief is het bivalente, tweeledige karakter van politiek. Het neigt zowel naar samenwerking als naar conflict, naar routines en institutionalisering maar ook naar onvoorspelbaarheid en opschudding. Honig vraagt aandacht voor de politieke en morele “overblijfselen” [*remainders*] van democratische politiek. Ze verwijst daarmee naar groepen, stemmen, en handelingsmogelijkheden die buiten de heersende politieke en sociale orde blijven of vallen, ook wanneer die orde gecommiteerd lijkt aan idealen van rechtvaardigheid en inclusie.⁶⁵

Het toeslagenschandaal en de voortdurende strijd voor rechtsherstel vormt een treffend voorbeeld van deze politieke en morele rest. Enerzijds kan je beargumenteren dat inkomensafhankelijke toeslagen voor huur, zorg of kinderopvang juist uitdrukking geven aan verdelende rechtvaardigheid en democratische normen van insluiting. Hoewel de intenties achter het toeslagensysteem ongetwijfeld ook emancipatoir zijn, is het stelsel tegelijkertijd een vehikel van onderdrukking geworden voor burgers die ogenschijnlijk niet voldeden aan heersende normen over herverdeling en inclusie. Honig’s agonisme nodigt uit tot alertheid op die voortdurende dubbelzinnigheid van de “publieke dingen” en sociale voorzieningen waar de ambtelijke dienst mede zorg voor draagt: zowel hun emancipatoire als onderdrukkende potentieel, en de rol die ze spelen om democratische politiek vitaal en open te houden.⁶⁶

Agonistische positionering en beroepsethiek ambtelijke dienst

Er volgt geen eenduidige positionering van de ambtelijke dienst vanuit het agonistische perspectief. Temperende agonisten als Honig benaderen het ambtelijk-bestuurlijke complex, net als de formele politieke arena, welbewust ambivalent: als *empowering* en als *disempowering*, als locatie voor democratische strijd en als institutie die met routines, procedures, en starheid dit emancipatoire potentieel evenzeer geneigd is de kop in te

⁶³ Mouffe (2000), 99; Scudder en White (2023), Walters (2022).

⁶⁴ Scudder en White (2023), 81.

⁶⁵ Honig (2008); Honig ontleent het concept van overblijfselen aan het werk van Williams (1973).

⁶⁶ Honig (2013).

drukken. Hoewel Honig zich distantieert van anti-statelijke varianten in het agonisme, is ze evenzeer behoedzaam voor een overmatige nadruk op de rol van de overheid: “engagement met de staat is een kenmerk maar niet de essentie van democratische politiek.”⁶⁷

Toch kan het agonisme behulpzame inzichten aanreiken voor de ambtelijke rolopvatting en beroepsethiek. Met de nadruk op het productieve en constructieve potentieel van conflict, kan dit perspectief bij uitstek ruimte binnen de ambtelijke dienst creëren voor het uitoefenen van loyale tegenspraak en tegenmacht waarin ambtenaren zich zowel beroepen op de waarden van de democratische rechtsstaat alsook op de vakinhoudelijke, technische expertise waar ze over beschikken. Ook is het vanuit deze lens minder verleidelijk om bij voorbaat afwijzend tegenover ambtelijk activisme en bestuurlijke ongehoorzaamheid te staan.⁶⁸ Met de alertheid op onvoorziene politieke en morele “overblijfselen” van beleid, valt er vanuit agonistisch perspectief veel te zeggen voor het inbouwen van hardheidsclausules in wet- en regelgeving. Deze stellen ambtenaren in staat om met maatwerk hardvochtigheid in publieke dienstverlening te corrigeren. Maar ook hier is een kritische, ambivalente houding gepast, aangezien maatwerk niet noodzakelijkerwijs emancipatoir maar evenzeer onderdrukkend kan uitpakken. Zo bezien pleiten juist agonisten voor het vastleggen van periodieke evaluaties en herzieningen van beleid- en regelgeving.⁶⁹

Tenslotte ziet een agonistische ambtenaar intrinsieke waarde in het ruimte geven aan diversiteit en pluralisme, zowel in de interactie met burgers en belanghebbenden als voor de interne organisatie van de bureaucratie. Dat vereist onder meer behoedzaamheid tegen uniforme, overkoepelende noties van het algemeen belang, die morele tragiek en botsende belangen kunnen maskeren. In die zin wijst het agonisme op een middenweg tussen enerzijds de aggregatieve, geprivatiseerde notie van het algemeen belang, en anderzijds het overstijgende object van belangeloze consensus uit de deliberatieve traditie. Die middenweg bestaat dan uit zorgzaamheid voor een diversiteit aan publieke goederen die onderwerp blijven van zowel democratische strijd als samenwerking.

⁶⁷ Honig (2009), 35; Honig waakt eveneens voor een te sterke associatie van publieke dingen met de soevereine macht van de staat, “welke vandaag de dag slechts een van de mechanismen voor hun reproductie is en ook een van de mechanismes van hun verraad kan zijn.” Zie Honig (2017), 107.

⁶⁸ De suggestie is niet dat andere begripsinvullingen ongevoelig zijn voor of noodzakelijkerwijs afwijzend staan tegenover het belang van ambtelijke tegenspraak en activisme, maar slechts dat het agonisme extra attent is op potentiële democratische meerwaarde van deze praktijken. Zie Nou (2019) voor een analyse van ambtelijke ongehoorzaamheid.

⁶⁹ Lowndes & Paxton (2018).

6. Conclusie

Deze paper heeft een viertal perspectieven uit de democratietheorie besproken, en geschetst welke implicaties zij hebben voor de democratische rol van de ambtelijke dienst. De begripsinvullingen die deze perspectieven bieden tonen het potentieel van de ambtenarij om een stuttende in plaats van bedreigende rol voor de democratie als bestuursstelsel en samenlevingsideaal te vervullen. Waar de verschillende benaderingen wezenlijke andere accenten en aannames hebben, zijn ze verenigd in het onderstrepen van dit potentieel om de democratie te laten floreren, of tenminste tegen verval te beschermen. Hoewel deze paper heeft ingezoomd op de relatie democratie en bureaucratie, mogen we daaruit niet de conclusie trekken dat de ambtelijke dienst uitsluitend een *democratische* rol te vervullen heeft. Het is ook mogelijk om een sceptische, zelfs negatieve houding over de democratische meerwaarde van de ambtenarij aan te nemen, en tegelijkertijd haar een positieve taakopvatting op andere gronden toeschrijven. De legitimiteit van de ambtelijke dienst laat zich namelijk niet reduceren tot democratische legitimiteit. Zo biedt de politieke filosofie ook handvatten om de bureaucratie te rechtvaardigen op basis van andere normatieve criteria – bijvoorbeeld omdat ze uitdrukking zou geven aan de liberale neutraliteit van de moderne staat, of vanwege haar vermogen om ‘output legitimiteit’ te genereren door het oplossen van collectieve handelingsproblemen. Het bevorderen en beschermen van de democratie is een voorname, maar niet de enige reden om een goede ambtelijke dienst te koesteren.

DANKWOORD

Dank aan Yara Al Salman, Jos Philips, Naomi van Steenbergen, Kutsal Yesilkagit, het team van het Rijksbrede programma Dialoog & Ethiek, en de deelnemers van het colloquium van het Ethiek Instituut van de Universiteit Utrecht voor behulpzaam commentaar op eerdere versies van deze paper.

LITERATUUR

Arendt H. (2006). *On Revolution*. Penguin.

Asenbaum H. (2022). 'Rethinking democratic innovations. A look through the kaleidoscope of democratic theory'. *Political Studies Review* 20(4), 680-690.

Benson J. (2024). *Intelligent Democracy. Answering the New Democratic Scepticism*. Oxford University Press.

Berlin (1969). *Four Essays on Liberty*. Oxford University Press.

Bijleven W., M. van Hulst en F. Hendriks (2019). 'Public servants in innovative democratic governance'. In *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, S. Elstlub & O. Escobar. Elgar, 209-224.

Chambers S. (2003). 'Deliberative democratic theory'. *Annual Review of Political Science* 6, 307-326.

Chambers S. (2025). 'Beyond deliberative democracy. Power and realism in contemporary democratic theory'. *Perspectives on Politics*, online 1-6.

Christiano T. (2005). 'Bureaucracy and democracy'. *Philosophy & Phenomenological Research* 71(1), 211-217.

Christiano T. en S. Bajaj (2024). 'Democracy'. In *Stanford Encyclopedia of Philosophy*.

Christiano T. (2012). 'Rational deliberation among experts and citizens'. In J. Parkinson & J. Mansbridge (red.), *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale* (27-51). Cambridge University Press.

Connolly W. (2002). *Identity/Difference. Democratic Negotiations of Political Paradox*. University of Minnesota Press.

Cook B. (1992) 'The representative function of bureaucracy. Public administration in constitutive perspective'. *Administration & Society* 23(4), 403-429.

Dahl R. (1959). *A Preface to Democratic Theory*. University of Chicago Press.

Dahl R. (1989). *Democracy and its Critics*. Yale University Press.

Dans P. (2025). 'Trump's revolution is the only way to save America'. In *The Economist*. <klik voor weblink>

Engelen E. (2025). 'Democratie onder curatele. Over de Orwelliaanse omkeringen van de Raad van State'. <klik voor weblink>

Erman E. (2009). 'What is wrong with agonistic pluralism? Reflections on conflict in democratic theory'. *Philosophy & Social Criticism*, 1039-1062.

Estlund D. (2009). *Democratic Authority. A Philosophical Framework*. Princeton University Press.

Forst R. (2013). *Toleration in Conflict. Past and Present*. Cambridge University Press.

Forst R. (2002). *Contexts of Justice. Political Philosophy Beyond Liberalism and Communitarianism*. University of California Press.

Forst R. (2014). *The Right to Justification. Elements of a Constructivist Theory of Justice*. Columbia University Press.

Forst R. (2023). 'The rule of unreason. Analyzing (anti-)democratic regression'. *Constellations* 30(2), 217-224.

Freedom House (2024). 'What is democracy? And why does it matter?' <klik voor weblink>

Freedom House (2024). 'Freedom in the world 2024'. <klik voor weblink>

Gauthier D. (1986). *Morals by Agreement*. Clarendon Press.

Gay P. du (2000). In *Praise of Bureaucracy. Weber, Organization, Ethics*. Sage.

Goodin R. (2008). *Innovating Democracy. Democratic Theory and Practice after the Deliberative Turn*. Oxford University Press.

Habermas J. (1994). 'Three normative models of democracy'. *Constellations* 1(1), 1-10.

Habermas J. (1996). *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Polity Press.

- Habermas J.** (1987). *The Theory of Communicative Action. Vol II: Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*. Polity Press.
- Held D.** (2006). *Models of Democracy*. Polity Press.
- Hobbes T.** (2005). *Leviathan*. Continuum.
- Honig B.** (2008). *Political Theory and the Displacement of Politics*. Cornell University Press.
- Honig B.** (2017). *Public Things. Democracy in Disrepair*. Fordham University Press.
- Honig** (2009). *Emergency Politics. Paradox, Law, Democracy*. Princeton University Press.
- Hussain W. en M. Kohn** (2024). 'The Common Good'. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*.
- Jansen T., C. van der Meulen en C. Raat** (2025). 'Op weg naar structurele borging van ambtelijk vakmanschap in de democratische rechtsstaat'. Stichting Beroepseer.
- Kremer M.** (2024). 'Hou eens op over leefwereld en systeemwereld'. *Sociale Vraagstukken*. <[klik voor weblink](#)>
- Lafont C.** (2023). *Democracy without Shortcuts*. Oxford University Press.
- Landemore H.** (2012). *Democratic Reason. Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the Many*. Princeton University Press.
- Lefort C.** (1988). *Democracy and Political Theory*. Polity Press.
- Lijphart A.** (2012). *Patterns of Democracy*. Yale University Press.
- Lowndes V. en M. Paxton** (2018). 'Can agonism be institutionalized? Can institutions be agonized? Prospects for democratic design'. *British Journal of Politics and International Relations* 20(1), 693-710.
- MacGilvray E.** (2016). Robert Dahl, 'A Preface to Democratic Theory'. In *Classics in Contemporary Political Philosophy*, J. Levy (red.). Oxford University Press.
- Mackie G.** (2009). 'Schumpeter's leadership democracy'. *Political Theory* 37(1), 128-153.
- Manin B.** (1997). *The Principles of Representative Government*. Cambridge University Press.
- Mansbridge J.** (2019). 'Recursive representation'. In *Creating Political Presence. The New Politics of Democratic Representation*, D. Castiglione & J. Pollak (red.). The University of Chicago Press.
- Mansbridge J.** (2025). 'The deepest foundations of our democratic crisis'. *International Political Science Review* 46(1), 3-17.
- Matthews J.** (2016). 'Minimally democratic administrative law'. *Administrative Law Review* 68(4), 606-657.
- Mensink W.** (2015). 'Systeem- en leefwereld: hoe de kloof te dichten'. *Sociale Vraagstukken*. <[klik voor weblink](#)>
- Mitchell W.** (1984). 'Schumpeter and public choice, part 1: precursor to public choice?' 42(1), 73-88.
- Mouffe C.** (2000). *The Democratic Paradox*. Verso.
- Mouffe C.** (2005). *The Return of the Political*. Verso.
- Nou J.** (2019). 'Civil servant disobedience'. *Chi-Kent Law Review* 94, 349-381.
- NOS** (2024). 'Ambtenaren die openlijk overheid bekritisieren. Mag dat en is het wenselijk?' <[klik voor weblink](#)>
- NOS** (2025). 'Faber verdedigt trage asielplannen. "Niet alle partijen in meewerkstand"'. <[klik voor weblink](#)>
- Overeem P.** (2017). *The Politics-Administration Dichotomy. Toward a Constitutional Perspective*. Routledge.
- Overeem P.** (2025). 'Politieke neutraliteit en het algemeen belang: de kunst van de ambtelijke spagaat'. In *Ficties in de ambtelijke ethiek?* M. de Jongh & M. van Staden (red.), in druk.
- Owen D.** (2018). 'Constructing the agon'. In P. Katsafanas (red.) *The Nietzschean Mind*. Routledge.
- Pildes R. en E. Anderson** (1990). 'Slinging arrows at democracy. Social choice theory, value pluralism, and democratic politics'. *Columbia Law Review* 90, 2128-2143.

- Przeworski A.** (1999). 'Minimalist conception of democracy: a defense'. In *Democracy's Value*, I. Shapiro en C. Hacker-Cordón. Cambridge University Press.
- Putnam H.** (1982). *Reason, Truth & History*. Cambridge University Press.
- Raad voor Openbaar Bestuur** (2024). In gesprek met Herman Tjeenk Willink en Huri Sahin. <[klik voor weblink](#)>
- Raad van State** (2024). 'Krachtig en Kwetsbaar: De Waarde van Democratie'. In *Jaarverslag 2024*, 7-32. <[klik voor weblink](#)>
- Rancière J.** (2010). *Dissensus. On Politics and Aesthetics*. Continuum.
- Rawls J.** (2005a). *A Theory of Justice*. Harvard University Press.
- Rawls J.** (2005b). *Political Liberalism*. Columbia University Press.
- Richardson H.** (2002). *Democratic Autonomy. Public Reasoning about the Ends of Policy*. Oxford University Press.
- Saffin M. en N. Urbinati** (2013). 'Procedural democracy, the bulwark of equal liberty'. *Political Theory* 41(3), 441-481.
- Scanlon T.** (2003). 'Rawls on justification'. In *The Cambridge Companion to Rawls*, S. Freeman (red.). Cambridge University Press.
- Schaap A.** (2006). 'Agonism in divided societies'. *Philosophy and Social Criticism* 32(2), 255-277.
- Schattschneider E.** (1960). *The Semisovereign People. A Realist's View of Democracy in America*. Wadsworth.
- Schumpeter J.** (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Harper & Row.
- Scudder M. en S. White** (2023). *The Two Faces of Democracy. Decentering Agonism and Deliberation*. Oxford University Press.
- Scott D.** (2023). 'Diversifying the deliberative turn. Toward an agonistic RRI'. *Science, Technology & Human Values* 48(2), 295-318.
- Shapiro I.** (2006). *The State of Democratic Theory*. Princeton University Press.
- Smith G.** (2019). 'Reflections on the theory and practice of democratic innovations'. In *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, S. Elstlub & O. Escobar. Elgar, 572-582.
- Thompson D.** (2005). *Restoring Responsibility. Ethics in Government, Business, and Healthcare*. Cambridge University Press.
- Thompson D.** (1985). 'The possibility of administrative ethics'. *Public Administration Review* 45(5), 555-561.
- Thompson D.** (2008). 'Deliberative democratic theory and empirical political science'. *Annual Review of Political Science* 11, 497-520.
- Tjeenk Willink H.** (2018). *Groter Denken, Kleiner Doen*. Prometheus.
- Tullock G.** (1965). *The Politics of Bureaucracy*. Public Affairs Press.
- Tully J.** (2007). *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an Age of Diversity*. Cambridge University Press.
- Urbinati N.** (2006). *Representative Democracy. Principles and Genealogy*. Chicago University Press.
- Urbinati N.** (2017). 'Populism and the principle of majority'. In *Oxford Handbook of Populism*, C. Kaltwasser et al (red.). Oxford University Press.
- Van Reybrouck D.** (2016). *Tegen Verkiezingen*. De Bezige Bij.
- Walters D.** (2022). 'The administrative agon. A democratic theory for a conflictual regulatory state'. *Yale Law Journal* 132(1), 1-95.
- Warren M.** (2009). 'Governance-driven democratization'. *Critical Policy Studies* 3(1), 3-13.
- Weber M.** (2019). *Economy and Society*. Harvard University Press.
- Wenman M.** (2013). *Agonistic Democracy. Constituent Power in the Era of Globalization*. Cambridge University Press.

Williams B. (1973). *Problems of the Self. Philosophical Papers*. Cambridge University Press.

Yesilkagit K. (2020). 'Over de rol en positie van onafhankelijke instellingen, een gemiste kans van de Raad van State'. *Montesquieu Instituut Policy Papers*, 30–31.

Young I.M. (2001). 'Activist challenges to deliberative democracy'. *Political Theory* 29(5), 670–690.

PAPER 2

Ambtenaren in actie: over de legitimiteit van publieke beleidskritiek door ambtenaren

Yara Al Salman

Samenvatting

De afgelopen jaren hebben ambtenaren bij verschillende gelegenheden actie gevoerd tegen beslissingen van de overheid waar zij werken. Dit politiek-filosofische onderzoek richt zich op die vorm van actievoeren waarbij ambtenaren kritiek uiten op overheidshandelen op een manier die direct zichtbaar is voor burgers (en niet slechts hun collega's en bestuurders), en waarbij de ambtenaren zich expliciet in hun professionele rol presenteren (en niet in hun burgerrol). De vraag is of en wanneer deze praktijk van *openlijke ambtelijke kritiek* wenselijk is, en daarmee een onderdeel van ambtelijk vakmanschap.

De conclusie is dat openlijke ambtelijke kritiek wenselijk is onder de volgende omstandigheden:

- Ambtenaren stellen zorgvuldig op basis van hun kennis en ervaring vast dat een beleidskeuze de grenzen van de liberale democratische rechtsstaat schendt, en
- dit overheidsfalen wordt niet gecorrigeerd na interne tegenspraak.

Het is dan wenselijk dat ambtenaren oproepen tot verandering *in hun rol van ambtenaar*, omdat ze op professionele en niet op persoonlijke gronden bezwaar maken tegen de beleidskeuzes van politici. De kerntaak van ambtenaren is om overheidshandelen mogelijk te maken in een liberale democratische rechtsstaat. Bij deze kerntaak hoort dat ambtenaren de waarden van de liberale democratische rechtsstaat beschermen en bevorderen in hun advisering over en in hun uitwerking en uitvoering van publiek beleid. Ambtenaren en politici erkennen het belang van deze waarden waar het *interne tegenspraak* van ambtenaren betreft. Men erkent in dat geval dat kritiek op basis van de waarden van de liberale democratische rechtsstaat (professionele kritiek) fundamenteel verschilt van kritiek op basis van partijpolitieke, ideologische of religieuze waarden (niet-professionele kritiek).

Wanneer interne kritiek echter niet tot verbetering leidt, is het wenselijk dat ambtenaren hun professionele kritiek *publiekelijk* uiten. Dit geldt ook als de kritiek gaat over beleid in hun eigen werk dossier. Op deze manier kunnen zij burgers informeren over het overheidsfalen. Zo versterken ze de positie van burgers, die de overheid verder onder druk kunnen zetten om het beleid aan te passen. Deze openlijke ambtelijke kritiek hindert ambtenaren daarom niet in hun functioneren, helpt ze juist hun beroepsplicht te vervullen om de waarden van de liberale democratische rechtsstaat te beschermen.

Onder deze voorwaarden is openlijke ambtelijke kritiek een onderdeel van ambtelijk vakmanschap en heeft het twee belangrijke functies: een signaal-functie, om burgers te informeren over de schendingen van de democratische rechtsstaat, en een pressiefunctie, om indirect te zorgen voor een verandering van overheidshandelen.

Citatie: Al Salman, Yara (2025), *Ambtenaren in actie: over de legitimiteit van publieke beleidskritiek door ambtenaren*, Ethiek Instituut, Universiteit Utrecht.

INLEIDING

De afgelopen twee jaar riepen ambtenaren steeds vaker publiekelijk op tot ander overheidsbeleid. Zo tekenden ambtenaren uit verschillende landen, waaronder Nederland, een trans-Atlantische petitie waarin ze de steun van hun eigen overheden aan Israël in de oorlog in Gaza bekritiseerden en hun overheden opriepen zo snel mogelijk tot een vreedzame oplossing te komen.¹ Ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken hebben deze oproep wekelijks herhaald tijdens sit-ins voor het ministeriegebouw. Een ander voorbeeld van publieke ambtelijke beleidskritiek is de brandbrief van bezorgde ambtenaren over het – naar hun oordeel – trage klimaatbeleid van de overheid.² Ook in dit geval profileerden de ambtenaren zich expliciet als ambtenaren en niet als burgers die demonstreren in hun eigen tijd, en ook in dit geval uitten zij hun kritiek op een manier die voor iedereen in Nederland zichtbaar was.

Zijn dergelijke acties een legitiem onderdeel van ambtelijk vakmanschap? Dat is de vraag die in deze paper centraal staat. Ik zal betogen dat het inderdaad wenselijk kan zijn dat ambtenaren publiekelijk en zichtbaar in hun professionele rol oproepen tot een verandering van politieke beleidskeuzes. Dit is zo wanneer deze beleidskeuzes de grenzen van de liberale democratische rechtsstaat overschrijden, en dit overheidsfalen niet gecorrigeerd wordt na interne tegenspraak. Het is dan wenselijk dat ambtenaren oproepen tot verandering *in hun rol van ambtenaar* (en niet als burger), omdat ze op professionele en niet op persoonlijke gronden bezwaar maken tegen de beleidskeuzes van politici. Wanneer deze keuzes de democratie ondermijnen of niet rechtsstatelijk zijn, mogen ambtenaren ze namelijk vanwege hun professionele kerntaken niet uitvoeren. Het is daarnaast wenselijk dat ambtenaren zich *publiekelijk* uitspreken, omdat zij hiermee burgers kunnen informeren over het overheidsfalen. Zo versterken ze de positie van burgers, die de overheid verder onder druk kunnen zetten om het beleid aan te passen. Onder deze voorwaarden is openlijke ambtelijke kritiek een onderdeel van ambtelijk vakmanschap en heeft het twee belangrijke functies: een signaalfunctie, om burgers te informeren over de schendingen van de democratische rechtsstaat, en een pressiefunctie, om indirect te zorgen voor een verandering van overheidshandelen.

Met deze stelling wijs ik verschillende normatieve posities af die tot nu toe in het Nederlandse publieke debat over ambtelijk actievoeren zijn geuit. Het is ten eerste onterecht om te stellen dat openlijke kritiek nooit past bij de rol van ambtenaren.³ Het tegendeel is waar, zo betoog ik hier, want publieke kritiek kan een goed middel zijn om een kerntaak van ambtenaren uit te voeren, namelijk het beschermen van de liberale democratische rechtsstaat.

Het is daarom ook niet waar dat ambtenaren nooit openlijk kritisch mogen zijn op hun eigen beleidsdossier. In de Ambtenarenwet staat weliswaar dat ambtenaren niet openlijk hun mening mogen uiten wanneer dit hun functioneren belemmert,⁴ maar deze beperking wordt te vaak geïnterpreteerd als een verbod op *alle* uitingen van meningen over het eigen werkterrein van een ambtenaar.⁵ Echter, juist op hun eigen dossiers kunnen ambtenaren goed bepalen of een politieke opdracht de liberale democratische rechtsstaat ondermijnt, ook na interne tegenspraak. Wanneer ambtenaren zo een politieke opdracht openlijk bekritisieren, verstoren ze hun functioneren niet, maar zijn ze juist bezig hun functie naar behoren te vervullen.

¹ “Transatlantic Civil Servants’ Statement on Gaza: It Is Our Duty To Speak Out When Our Governments’ Policies Are Wrong”, 2 februari 2024. <klik voor weblink>

² ‘Brandbrief bezorgde ambtenaren’, klimaatcoalitie.org, 3 oktober 2023, <klik voor weblink>.

³ R. De Lange en P. Couwenbergh, ‘Kleur bekennende ambtenaren raken open zenuw’, *Financieel Dagblad*, 31 oktober 2023; Overheid van nu, *De stelling: ‘Het is niet aan ambtenaren om de politiek te bekritisieren (zoals bij de situatie in Israël gebeurt)’*, 20 november 2023.

⁴ Ambtenarenwet 2017, art. 10.

⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Ambtenaar en grondrechten: Ruimte én beperkingen* (2023); Uri Rosenthal, ‘Vrijheid om mening te uiten niet onbeperkt’, *De Telegraaf*, 28 oktober 2023.

Het is verder onjuist om te stellen dat ambtenaren in hun professionele capaciteit (en dus niet als burgers) op vrijwel elke grond actie mogen voeren, ook op basis van hun persoonlijke in plaats van hun professionele waarden.⁶ Te denken valt dan bijvoorbeeld aan religieuze en partijpolitieke overtuigingen als basis voor demonstraties, petities, ingezonden brieven en andere acties waarbij ambtenaren zich specifiek als ambtenaar profileren. Deze stelling is onjuist, maar niet om de redenen die vaak worden genoemd in het publieke debat. Het voornaamste probleem is niet dat dergelijk activisme leidt tot wantrouwen onder politici.⁷ De belangrijkste reden dat ambtenaren dit niet behoren te doen, is omdat ze hiermee de waarde van *ambtelijk actievoeren zelf* vertroebelen. Als ambtenaren hun functie gebruiken om op elke mogelijke grond actie te voeren tegen de overheid, verzwakken de signaalfunctie en de pressiefunctie van hun kritiek, waardoor ze de democratische rechtsstaat minder goed kunnen beschermen. Wanneer ambtenaren op basis van hun persoonlijke opvattingen beleid willen bekritisieren, dienen ze dit te doen in hun burgerrol, op gelijke voet met andere burgers.

Naast een bijdrage aan het debat over de legitimering van ambtelijk actievoeren, lever ik ook een bijdrage aan de conceptuele analyse van de relevante actievormen. De demonstraties, petities en andere acties van ambtenaren worden in het publieke debat vaak besproken onder de term “ambtelijk activisme.” Ik zal laten zien dat deze term te breed is om te helpen de concrete vragen te beantwoorden waar ambtenaren zich voor gesteld zien. Het is daarom van belang om duidelijk onderscheid te maken tussen de verschillende manieren waarop ambtenaren weerstand kunnen bieden tegen politieke opdrachten.

De paper is als volgt opgebouwd. In sectie twee onderscheid ik verschillende vormen van ambtelijke beleidskritiek, die ik afzet tegen non-communicatieve vormen van ambtelijk actievoeren. Daarna bespreek ik in sectie drie wat het betekent dat ambtenaren op basis van hun professionele rol kritiek uiten op beleid, en waarom dergelijke kritiek van waarde is. In sectie vier leg ik uit waarom en wanneer het wenselijk is om zulke kritiek publiekelijk te uiten. In sectie vijf weerleg ik een aantal argumenten tegen mijn betoog. Deze tegenargumenten stellen dat het niet aan ambtenaren is om te bepalen of beleid in strijd is met de waarden van een liberale democratische rechtsstaat; dat mijn raamwerk te abstract is om ambtenaren te helpen te bepalen hoe ze moeten handelen; dat openlijk protest kan leiden tot een ongewenst effect, omdat het politici motiveert tot meer politieke benoemingen; en tot slot, dat mijn betoog te veel vergt van individuele ambtenaren.

⁶ Gijs Diercks e.a., ‘Ambtelijk activisme: duiding, legitimering en agenda voor de toekomst’, *Bestuurswetenschappen* 79, nr. 1 (2025): 6-32; Gijs Diercks, ‘De ambtenaar die activist wordt, ja graag’, *NRC Handelsblad*, 19 februari 2023.

⁷ Hans Borstlap, “‘Waar geen tegenspraak is, gaat het vroeg of laat fout, meestal vroeg’”, z.d., Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, <klik voor weblink>; Tim Wagemakers, ‘De activistische ambtenaar is in opkomst: loyaal aan bestuur of aan eigen moraal?’, *Het Parool*, 28 november 2023.

1. Ambtelijke kritiek: een conceptueel raamwerk

Om de vraag te kunnen beantwoorden of het voor ambtenaren gepast is openlijk kritiek uit te oefenen op het beleid van hun overheid, is het van belang om deze ambtelijke praktijk eerst te duiden in een breder conceptueel raamwerk. Ik zal in dit betoog afwisselend spreken van ambtenaren die oproepen tot een verandering van (voorgenomen) beleid of ambtenaren die een (voorgenomen) beleidskeuze bekritisieren, maar beide acties komen op hetzelfde neer. Bekritiseert iemand een keuze, dan is de boodschap dat een andere keuze gemaakt dient te worden, en als iemand oproept tot een andere keuze dan reeds is gemaakt, dan bekritiseert diegene de al gemaakte keuze.

Ik begin de sectie door uit te leggen waarom het begrip “ambtelijk activisme” te breed is als startpunt voor een normatief onderzoek. Vervolgens verduidelijk ik welke distincties men in ieder geval moet maken tussen verschillende manieren waarop ambtenaren zich kritisch kunnen uitlaten op overheidsbeleid.

1.1 Ambtelijk activisme: directe beleidsverandering versus communicatie

Veel artikelen in vak- en populaire media gebruiken de term “ambtelijk activisme” om de demonstraties en petitie van ambtenaren te omschrijven. De term wordt dan meestal niet gedefinieerd, waardoor het lastig is te bepalen wat er op het spel staat. Onderzoek van Ipsos I&O laat bijvoorbeeld zien dat 14% van de ambtenaren zich typeert als activistisch, maar dit gegeven is weinig informatief, omdat het niet duidelijk is wat ambtenaren hieronder verstaan.⁸

Denken we na over de mogelijke betekenis van het begrip, dan lijkt ambtelijk activisme een te brede term om behulpzaam te kunnen zijn in een normatief onderzoek. Dit is omdat de term zowel activiteiten kan omvatten waarbij ambtenaren zich direct verzetten tegen politieke opdrachten (bijvoorbeeld door deze niet, met vertraging, of niet zoals beoogd uit te voeren) als communicatieve acties waarbij ambtenaren oproepen tot ander beleid.⁹ In het tweede geval veranderen ambtenaren niet zelf direct het overheidshandelen, maar proberen ze indirect verandering te bewerkstelligen door politici en burgers te informeren over de problemen die ze zien. Er valt veel voor te zeggen om beide typen acties te karakteriseren als vormen van activisme. De directe aanzet tot verandering is vergelijkbaar met vormen van burgerlijke ongehoorzaamheid en met wat men in de internationale literatuur over milieuactivisme soms *directe actie* noemt, namelijk zelf direct verandering aanbrengen in de omgeving.¹⁰ De communicatieve acties, zoals petitie, demonstraties of open brieven, worden ook aangeduid als activisme in dagelijks taalgebruik. Beiden typen activiteiten wijken af van het Weberiaanse model van een ambtenaar die politieke besluiten als een perfecte geleider uitvoert, iets waardoor ze ook volgens de recente wetenschappelijke definitie van Diercks et al beide gelden als vormen van ambtelijk activisme.¹¹

Echter, deze twee typen activiteiten verschillen wezenlijk van elkaar en moeten daarom anders worden beoordeeld. In het eerste geval (direct verzet tegen politieke beleidskeuzes), nemen ambtenaren de taak van politici over om beleidskeuzes te maken. Als deze keuzes van politici democratisch gelegitimeerd zijn, betekent dit indirect dat ambtenaren burgers buiten spel zetten in de besluitvorming over

⁸ Peter Kanne e.a., *Ambtelijk vakmanschap, tegenspraak en activisme*, no. 2024/218 (Ipsos I&O, 2024), 5.

⁹ In de internationale bestuurskundige literatuur wordt de eerste activiteit soms aangeduid als *sabotage* en het tweede type als *voice* (zie hierover Christian Schuster e.a., ‘Exit, Voice, and Sabotage: Public Service Motivation and Guerrilla Bureaucracy in Times of Unprincipled Political Principals’, *Journal of Public Administration Research and Theory* 32, nr. 2 (2022): 418.) Het is echter niet duidelijk waar publiek zichtbare kritiek van ambtenaren thuishoort, want dit zou zowel kunnen worden gezien als een vorm van uitspreken als ook om een poging een beleidskeuze “te saboteren” door burgers te bewegen tot actie. Ik zal daarom geen gebruik maken van deze terminologie.

¹⁰ Matthew Paterson e.a., ‘Direct Action in British Environmentalism’, in *Direct Action in British Environmentalism*, onder redactie van Brian Doherty e.a. (Routledge, 2000), 1. Dit gebruik van de term is echter niet consequent in de literatuur.

¹¹ Diercks e.a., ‘Ambtelijk activisme’, 11.

beleid. In het tweede geval, echter, oefenen ambtenaren wel druk uit om overheidsbeleid te veranderen, maar blijft de uiteindelijke keuze bij burgers en hun gekozen politici.

In dit betoog richt ik me enkel op ambtenaren die *oproepen* tot een verandering van (voorgenomen of bestaand) publiek beleid. De oproep kan gaan over een inhoudelijke verandering van het beleid, de consequente uitvoering ervan, de snelheid waarmee het beleid moet worden uitgevoerd, enzovoort. Ik richt me op deze vorm van actievoeren, omdat de meeste voorbeelden van ambtelijke acties die in de Nederlandse media zijn beschreven niet gaan over het direct tegengaan van beleid, maar over communicatieve acties zoals het ondertekenen van petitie's en deelname aan demonstraties. Het is daarom urgent om dit type activiteiten te onderzoeken.

1.2 Vormen van kritiek: een gebrek aan onderscheidingen

Niet alleen is de term van ambtelijk activisme te breed als startpunt voor een gedegen normatief onderzoek; ook het gebrek aan onderscheidingen wanneer men spreekt over de verschillende acties van ambtenaren zit een goed normatief oordeel in de weg.

Zo wordt er soms onvoldoende onderscheid gemaakt tussen de verschillende onderwerpen van de kritiek van ambtenaren. Bij een analyse van morele beraden onder ambtenaren over ambtelijk activisme, bleek dat zij onder deze term veel verschillende casussen bespraken. Specifieker bleken zij zowel casussen waarin ambtenaren hun werkomstandigheden bekritisseren als casussen waarin de ambtelijke kritiek zich richt op publiek beleid (dus het beleid naar burgers toe) aan te duiden als voorbeelden van ambtelijk activisme.¹² Deze onderwerpen zijn echter zo anders, dat het van weinig nut lijkt om ze in hetzelfde normatieve kader te behandelen. Bij het bespreken van de kritiek op publiek beleid, komen vragen aan bod over de scheiding der machten en het respect voor de democratie. Kritiek op het interne beleid van de overheid richting haar werknemers, echter, kan beter worden besproken in het ethische kader van goede werkomstandigheden. Deze paper richt zich enkel op de oproepen van ambtenaren om *publiek* beleid te veranderen, en niet het beleid van de overheid als werkgever.

Een ander onderscheid dat helaas vaak ontbreekt in professionele, publieke en wetenschappelijke bijdragen, is het onderscheid tussen de verschillende rollen die ambtenaren beogen aan te nemen bij het oproepen tot verandering. In de eerdergenoemde analyse van morele beraden, vindt men casussen over actievoerende ambtenaren die zich opzettelijk als ambtenaren profileren, ambtenaren die als burgers demonstreren en ambtenaren die zich als werknemer kritisch uiten naar hun werkgever.¹³ In de studie van Gijs Diercks et al kan ambtelijk activisme zowel slaan op de acties die ambtenaren uitvoeren in hun rol als burger als de acties die ambtenaren in hun professionele rol vervullen, en is dit verschil in rollen geen distinctie die de auteurs hanteren bij hun opdeling van vormen van activisme.¹⁴ In het publieke debat worden intussen gevallen waar ambtenaren als burgers demonstreren en toevallig als ambtenaren worden herkend, in een adem beproven met ambtenaren die zeggen te protesteren op basis van hun ambtseed.¹⁵

¹² Yara Al Salman en Maurits de Jongh, *Ambtenaren over activisme en tegenspraak. Een analyse van morele redeneringen van ambtenaren* (Ethiek Instituut, Universiteit Utrecht, 2024).

¹³ Al Salman en de Jongh, *Ambtenaren over activisme*, 5-7.

¹⁴ Diercks e.a., 'Ambtelijk activisme', 20.

¹⁵ Nieuwsuur, 'Ambtenaren die openlijk overheid bekritisseren: mag dat en is het wenselijk?', 10 januari 2024.

Dit gebrek aan onderscheid is problematisch omdat er voor de verschillende rollen die een individu kan innemen – die van een private persoon, een burger, een professional, een werknemer, een ouder en noem maar op – verschillende normen zijn over hoe een individu zich in die hoedanigheid hoort te gedragen. Omdat deze paper zich richt op de professionele ethiek van ambtenaren, zal het vooral gaan over de normen die gelden wanneer een ambtenaar beoogt te handelen in haar professionele rol.

Tot slot wordt er in sommige gevallen onvoldoende onderscheid gemaakt tussen of de kritiek van ambtenaren intern wordt geleverd – dus enkel zichtbaar voor collega's, ambtelijk leidinggevenden en bestuurders – of extern, waarmee ik bedoel dat de oproep om overheidsbeleid te veranderen opzettelijk zichtbaar wordt gemaakt voor burgers. Bij het eerdergenoemde onderzoek van Ipsos I&O werd bijvoorbeeld aan ambtenaren gevraagd of het acceptabel was om een petitie te ondertekenen, zonder dat het daarbij duidelijk was of de petitie alleen voor het interne werkveld of ook voor burgers zichtbaar zou zijn.¹⁶ Dit onderscheid lijkt echter zeer belangrijk voor de normatieve analyse van ambtelijke kritiek op overheidsbeleid. Veel bestuurskundigen, politici en ambtenaren lijken het eens te zijn over de grote waarde van interne tegenspraak, terwijl er voor openlijke kritiek van ambtenaren veel minder en in sommige gevallen zelfs geen of negatieve waardering is. Dit roept de vraag op of dit verschil in waardering terecht is en waarom, een vraag die we niet kunnen beantwoorden als we geen onderscheid maken tussen interne en externe kritiek.

Met de Wet Open Overheid (WOO), en hiervoor met de Wet Openbaar Bestuur, vervaagt de grens tussen publiek zichtbare en niet zichtbare tegenspraak van ambtenaren. Burgers kunnen immers de documenten opvragen waaruit het beleidsadvies van de ambtenaren zal blijken. Ook de beslisnota's die worden toegevoegd aan Kamerbrieven zouden dit effect kunnen hebben. Dat betekent echter niet dat het onderscheid volledig verdwijnt of irrelevant wordt voor een onderzoek naar de professionele ethiek van ambtenaren. Er blijft namelijk een verschil in het gemak en de snelheid waarmee burgers toegang krijgen tot de informatie. Een brandbrief van ambtenaren zal waarschijnlijk een stuk sneller en makkelijker bekend worden bij burgers dan als ambtenaren dezelfde intern kritiek uiten en deze kritiek *mogelijk* naar buiten gebracht wordt door een beroep op de WOO.¹⁷ Daarom blijft het van belang om te differentiëren tussen interne en externe beleidskritiek.

1.3 Taxonomie van beleidskritiek

Zoals gezegd richt deze paper zich op ambtenaren die kritiek uiten op het (voorgenomen) *publieke* beleid van hun overheid. Er zijn verschillende manieren waarop ambtenaren deze kritiek kunnen uiten, en ik heb betoogd dat twee belangrijke dimensies van verschil gaan over de *rol* waarin een ambtenaar handelt en de *publiciteit* van de kritiek. Hiermee komen we tot de volgende matrix van vormen van ambtelijke kritiek:

¹⁶ Kanne e.a., *Ambtelijk vakmanschap*, 21.

¹⁷ Ambtenaren kunnen burgers attent maken op de documenten die ze moeten opvragen om de interne kritiek van ambtenaren te vinden. In dat geval gaat een ambtenaar over van interne naar externe kritiek; het doel van diens actie is dan om kritiek publiek zichtbaar te maken en dit is ook de uitkomst.

	Ambtenaar	Burger
Intern	<i>Voorbeeld:</i> een ambtenaar van de RVO schrijft een memo over de onuitvoerbaarheid van regelingen rondom schadevergoedingen aan collega's van het ministerie van J&V.	<i>Voorbeeld:</i> een ambtenaar van OCW laat een collega bij een informele lunch weten dat in haar gemeenschap, de woordkeuze van de nieuw ontworpen emancipatie-campagne slecht zou vallen.
Extern	<i>Voorbeeld:</i> een ambtenaar van BuZa tekent een openbare petitie tegen de Nederlandse steun aan de Israëliëse regering.	<i>Voorbeeld:</i> een ambtenaar van DUO demonstreert op de A12 tegen de subsidies op fossiele brandstoffen, zonder opzettelijk kenbaar te maken dat ze een ambtenaar is.

Ambtenaren kunnen hun kritiek uiten op een manier die zichtbaar is voor burgers (externe kritiek) of op een manier die bedoeld is voor interne communicatie met hun collega's, ambtelijke leidinggevenden en bewindsvoerders. Zij kunnen dat bovendien doen in hun professionele rol als ambtenaar of in hun rol als burger.¹⁸

Om te bepalen waar de actie in de matrix geplaatst moet worden, is het de bedoeling te kijken naar wat de ambtenaar zelf beoogt. Het uiteindelijke normatieve kader dat uit dit onderzoek moet volgen, is immers een kader van de professionele ethiek van ambtenaren; zij moeten bepalen of wat ze *beogen* te doen rechtvaardig is en onder welke omstandigheden dat zo is. Een ambtenaar die bijvoorbeeld een petitie tekent startend met de tekst "Wij, ambtenaren van...", of die op protestborden aangeeft dat ze protesteert om de ambtseed niet te breken, of die een ingezonden artikel in de krant ondertekent als ambtenaar, beoogt duidelijk om kritiek te uiten in haar professionele rol. Zij profileert zichzelf immers opzettelijk als ambtenaar, en geeft aan dat haar kritiek volgt uit haar begrip van goed ambtenaarschap. Een ambtenaar die dit allemaal niet doet, maar toevallig als ambtenaar wordt herkend door collega's of door politici, spreekt zich uit als burger. Hiermee wil ik niet zeggen dat ze, in die burgerrol, alles mag doen wat andere burgers mogen, maar wel dat ze aan andere normen gebonden is dan wanneer ze beoogt te handelen in haar professionele rol.

Om te bepalen of ambtenaren openlijk beleidskritiek kunnen uiten, is het dus zaak om eerst vast te stellen wat het betekent om in een professionele rol kritiek te uiten, en wanneer dit wenselijk is. Daarnaast is het noodzakelijk om vast te stellen wanneer (als het ooit al zo is) het wenselijk is deze kritiek *publiekelijk* te uiten. Dit doe ik in de komende secties.

¹⁸ Dit zijn misschien niet de enige rollen die men kan aannemen bij het bekritisieren van publiek beleid. Het kan mogelijk zijn dat ambtenaren bezwaar maken tegen publiek beleid, vanwege de manier waarop het ze treft als werknemers. Zo vonden sommige ambtenaren het bijvoorbeeld ongepast dat in oktober 2023 in Nederlandse overheidsgebouwen de Israëliëse vlag werd gehesen, omdat dit in strijd zou zijn met het bevorderen van een inclusieve werkomgeving. Een andere rol die ik hier buiten beschouwing laat, is de rol van een private persoon. Men zou op politiek-filosofische gronden een onderscheid kunnen maken tussen deze rol en de rol van een burger, waarbij men in de rol van een burger geacht wordt aan het algemeen belang te denken en in de rol van een private persoon niet. Ik zal zelf van dit onderscheid geen gebruik maken en alleen minimale veronderstellingen maken over de normen voor burgerlijk handelen, omdat het mij vooral gaat om handelingen die ambtenaren begaan uit naam van hun beroep.

2. Professionele beleidskritiek

In deze sectie laat ik zien dat er een professionele basis voor beleidskritiek bestaat voor ambtenaren, en dat het wenselijk is dat zij deze professionele kritiek uiten, in ieder geval intern. Kort gezegd: legitieme interne beleidskritiek in de professionele rol bestaat eruit dat ambtenaren op basis van hun kennis van het beleidsterrein waaraan ze werken en op basis van de waarden van een liberale democratische rechtsstaat kritiek uiten op (voorgenomen) beleidskeuzes.

Om beter te begrijpen wat dergelijke tegenspraak inhoudt, leg ik eerst meer uit over de waarden van een liberale democratische rechtsstaat en leg ik uit waarom ambtenaren aan deze waarden gebonden zijn. Ik laat daarna zien hoe de standaard die ik voor professionele ambtelijke tegenspraak articuleer al erkend wordt in verschillende leidraden en door ambtenaren zelf, maar alleen waar het *interne* tegenspraak betreft.

2.1 Professionele waarden

De waarden en idealen van een liberale democratische rechtsstaat beschermen de vrijheid en gelijkheid van burgers. Dit doen ze door aan te geven wie overheidsmacht in een staat behoort uit te oefenen, binnen welke grenzen overheidsmacht mag worden uitgeoefend, en voor welk doel overheidsmacht mag worden ingezet.

Het ideaal van een *democratie* bestaat eruit dat burgers zichzelf besturen (vaak via een indirecte constructie). Zij moeten ongeveer gelijke kansen hebben om politieke besluitvorming te kunnen beïnvloeden.¹⁹ Hiervoor is het niet alleen nodig dat burgers stemrecht hebben, maar ook dat ze kunnen deelnemen aan het publieke debat over de politieke besluitvorming.²⁰ Burgers moeten daarom het recht hebben hun meningen vrij te uiten en zich vrij te verenigen, zodat ze hun ideeën en zorgen kenbaar kunnen maken, en zodat zij toegang hebben tot de informatie die nodig is om een positie in het publieke debat in te kunnen nemen. In de praktijk zijn burgers vrijwel nooit geheel gelijk in hun kansen om politieke keuzes te kunnen beïnvloeden, maar een staat kan het ideaal wel benaderen door te kiezen voor instituties die de capaciteiten tot democratische deelname van burgers bevorderen.

De macht die burgers via een overheid mogen uitoefenen is niet onbegrensd. Er zijn ten eerste formele en procedurele grenzen, die stellen dat overheidsmacht niet op een willekeurige manier mag worden ingezet. Macht is willekeurig wanneer deze volledig naar inzicht van de machthebber mag worden uitgeoefend, ook als dat op een onvoorspelbare manier is of op een manier die verschilt voor elke persoon die aan de macht onderworpen is.²¹ In plaats daarvan moeten alle burgers en in sommige gevallen alle inwoners van een staat gelijk zijn voor de wet. Dit is in een notendop de kern van het ideaal van een *rechtsstaat*.²² Om aan het ideaal van rechtsstatelijkheid te kunnen voldoen, moet een overheid handelen op basis van voorafgaande, publiek bekende, heldere, consistente, stabiele en algemeen geldende regels die een basis hebben in wetten.²³ Verder moet er een scheiding zijn tussen de wetgevende, uitvoerende, en rechtsprekende machten. Elke burger moet in een dergelijk systeem toegang hebben tot een onafhankelijke rechter.²⁴ Dit zijn de belangrijkste vereisten voor rechtsstatelijkheid, en alweer is het zo dat een overheid verder van of dichterbij het ideaal kan zitten, afhankelijk van de institutionele en beleidskeuzes die worden gemaakt.

¹⁹ Thomas Christiano, *The Constitution of Equality: Democratic Authority and Its Limits* (Oxford University Press, 2008).

²⁰ Zie hierover bijvoorbeeld Joshua Cohen, 'Procedure and Substance in Deliberative Democracy', in *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, onder redactie van James Bohman en William Rehg (The MIT press, 1997).

²¹ Philip Pettit, *Republicanism: A Theory of Freedom and Government* (Oxford University Press, 1997); Henry S. Richardson, *Democratic Autonomy: Public Reasoning about the Ends of Policy*, Oxford Political Theory (Oxford University Press, 2003); Frank Lovett, *A General Theory of Domination and Justice* (Oxford University Press, 2010).

²² Martin Krygier, 'Rule of Law', in *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford University Press, 2012).

²³ Staatscommissie rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat. Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger* (2024); Lon Fuller, *The Morality of Law* (Yale University Press, 1964).

²⁴ Zie over beide vereisten: Staatscommissie rechtsstaat, *De gebroken belofte*.

Behalve formele en procedurele grenzen, gelden er ook substantieve grenzen aan overheidsmacht, die worden ingegeven door het liberale karakter van een liberale democratische rechtsstaat. Dit liberale karakter is niet kenmerkend voor één of andere politieke partij, maar staat in de politieke filosofie voor de toewijding aan individuele zelfbeschikking. Dit houdt kortgezegd in dat individuen de gelijke en effectieve mogelijkheid moeten hebben om te kunnen leven op basis van hun eigen inzichten over wat het leven goed maakt.²⁵ Uit het principe dat deze vrijheid gelijk moet zijn, volgt dat burgers alleen die vrijheden mogen genieten die verenigbaar zijn met dezelfde vrijheden voor alle burgers.²⁶ Deze vrijheden moeten verder effectief en niet alleen formeel gelden voor burgers; zij moeten er echt gebruik van kunnen maken. Concreet worden de minimale vereisten van het ideaal van *individuele zelfbeschikking* in Nederland beschermd door grondrechten en internationale mensenrechtenverdragen. De beleidskeuzes en institutionele keuzes die gemaakt worden op vrijwel elk beleidsterrein kunnen de gelijke individuele autonomie van burgers bevorderen of beperken.

Tot slot mag overheidsmacht niet overal voor worden ingezet, maar moet deze het *algemene* of ook wel het *publieke belang* dienen. Dit komt er simpel gezegd op neer dat de beleidskeuzes van een overheid de belangen moeten dienen die iedereen in de samenleving deelt of behoort te delen. Dit ideaal is, net als de vorige idealen, een implicatie van de toewijding aan de gelijkheid en vrijheid van burgers. De staat moet er namelijk niet zijn voor enkelen die boven de samenleving staan verheven, maar voor alle burgers en voor alle burgers in gelijke mate.

Dit zijn niet alle waarden en idealen van een liberale democratische rechtsstaat, maar het zijn wel enkele van de belangrijkste waarden waaraan overheden moeten voldoen om legitiem te zijn. Ambtenaren hebben de beroepsplicht om deze en andere waarden van een liberale democratische rechtsstaat te beschermen en te bevorderen in hun advisering over en in hun uitwerking en uitvoering van publiek beleid.²⁷ Deze plicht volgt uit het feit dat zij overheidsfunctionarissen zijn. Zij zijn in hun beroepsuitoefening dus gebonden aan die waarden die een overheid dient te realiseren. Dit maakt de waarden tot *professionele* waarden. Dit punt wordt beaamd in de tekst van de nieuwe Ambtseed, waarin ambtenaren expliciet beloven trouw te zijn aan de Grondwet en zich in te zetten voor het algemene belang.²⁸

Natuurlijk kunnen ambtenaren zich ook als burger inzetten voor de idealen van een liberale democratische rechtsstaat. Zij kunnen bijvoorbeeld vrijwilligerswerk doen om bij te dragen aan de bescherming van mensenrechten. Dit betekent enkel dat er overlap kan bestaan tussen de professionele waarden en de andere waarden van een ambtenaar, en niet dat het onderscheid tussen de fundering van deze waarden verdwijnt. De professionele waarden van een ambtenaar zijn gebaseerd op de kernwaarden van een legitieme overheid, en de inzet voor deze waarden is niet optioneel. In haar functie-uitoefening dient een ambtenaar zich altijd hard te maken voor de bescherming van mensenrechten, ongeacht haar persoonlijke mening.

Het is belangrijk om te benadrukken dat deze waarden voor ambtenaren gelden als professionele waarden, omdat dit in het publieke debat soms onvoldoende wordt erkend. Zo bekritiseert Paul Frissen de ambtenaren die demonstreerden tegen de Nederlandse steun aan de Israëliëse regering, en vraagt hij zich af of mensen welwillend tegenover deze ambtenaren zouden staan als ze publiekelijk standpunten van de PVV zouden verdedigen.²⁹ De suggestie lijkt te zijn dat ambtenaren

²⁵ Voor een klassiek statement, zie John Stuart Mill, *On Liberty*, Penguin Classics (Penguin Books, 1985).

²⁶ Om een voorbeeld te geven: het recht van vrijheid van geloofsovertuiging strekt alleen tot de bescherming van religieuze praktijken die iedereen vrijlaten in hun individuele religieuze opvattingen. Voor een klassieke versie van dit idee, zie Immanuel Kant, 'Doctrine of Right', in *Practical Philosophy*, vertaald door Mary J. Gregor (Cambridge University Press, 1996). Zie, voor een heldere interpretatie van Kants stelling, Arthur Ripstein, *Force and Freedom: Kant's Legal and Political Philosophy* (Harvard University Press, 2009).

²⁷ Zie hierover ook Kutsal Yesilkagit e.a., 'The Guardian State: Strengthening the Public Service against Democratic Backsliding', *Public Administration Review* 84, nr. 3 (2024): <klik voor weblink>.

²⁸ 'Tekst huidige en nieuwe Ambtseed', grenzeloosamenwerken.nl, <klik voor weblink>.

²⁹ Paul Frissen, "'Onderschat de kwaliteit en inventiviteit van de samenleving nooit'", 28 februari 2024, Overheid van nu, <klik voor weblink>.

louter op basis van partijpolitieke voorkeuren hebben gedemonstreerd, en dat mensen deze demonstraties alleen kunnen goedkeuren als ze dezelfde politieke voorkeur hebben. Dit gaat echter voorbij aan het feit dat de protesterende ambtenaren zich beroepen op hun trouw aan de Grondwet, en dus op de waarde van rechtsstatelijk beleid. Dit is een professionele waarde die ambtenaren altijd moeten beschermen, ongeacht hun partijpolitieke standpunt. Eenzelfde probleem zien we in het onderzoek van Ipsos I&O, waarin de auteurs schrijven dat “[e]en grote groep ambtenaren worstelt met de mogelijke strijdigheid tussen hun persoonlijke waarden en normen en het beleid van het nieuwe kabinet.”³⁰ De onderzoekers baseren deze bevinding op voorbeelden van ambtenaren die aangeven dat het kabinetsbeleid de waarden van de liberale democratische rechtsstaat ondermijnt, bijvoorbeeld omdat het beleid ondemocratisch is of ingaat tegen internationale regelgeving.³¹ Het willen beschermen van die waarden is echter niet een persoonlijk ideaal van een ambtenaar, maar een beroepsverplichting.

Dit gebrek aan onderscheid is niet alleen zichtbaar in het publieke debat, maar ook in professionele discussies van ambtenaren. Uit een analyse van morele beraden onder ambtenaren, blijkt dat veel professionele principes onnodig worden omschreven als persoonlijke idealen.³² Eén van de deelnemers aan de morele beraden vraagt bijvoorbeeld wat zij moet doen als beleid ingaat tegen het internationale recht en daarmee tegen haar eigen principes. Een andere ambtenaar zegt dat iemand uit de eigen omgeving het slachtoffer is geworden van mensenrechtenschendingen, en zegt daarom op te willen komen voor de rechten van mensen.³³ De suggestie lijkt in beide gevallen te zijn dat de toewijding aan de waarden van een liberale democratische rechtsstaat volgt uit idiosyncratische persoonlijke principes, waar je het als ambtenaar mee eens kunt zijn of niet. Dat is echter niet zo; het zijn professionele waarden die volgen uit de staatsvorm die we in Nederland hebben en die de basis vormt van de legitimiteit van die staatsvorm.

Overigens is hiermee niet gezegd dat de waarden van een liberale democratische rechtsstaat de enige basis vormen voor de professionele rol van ambtenaren. Mogelijk zijn er ook andere waarden, die soms specifiek zijn voor het beleidsterrein of de functie waar de ambtenaar in werkt. Echter, veel van deze meer lokale waarden zullen gefundeerd zijn op de taak van ambtenaren om het publieke belang te behartigen in een liberale democratische rechtsstaat.

2.2 Implicaties voor beleidskritiek

Het feit dat ambtenaren gebonden zijn aan deze waarden, heeft een concrete implicatie voor wat het betekent om professionele beleidskritiek te leveren. Ambtenaren behoren namelijk in ieder geval kritisch te zijn wanneer zij – op basis van hun expertise op hun beleidsgebied – zorgvuldig vaststellen dat een beleidskeuze de waarden van een liberale democratische rechtsstaat ondermijnt. Dit soort kritiek is dan in vier opzichten passend bij de professionele rol. Ten eerste past het bij één van de kerntaken van ambtenaren, namelijk de advisering over beleid. Ten tweede, de ambtenaar baseert de kritiek op haar expertise over het beleidsterrein, expertise die nodig is voor en deels wordt opgedaan tijdens de uitoefening van haar beroep. Het kan daarbij gaan om kennis van recente wetenschappelijke inzichten, van netwerken van burgers en partners in het maatschappelijk middenveld, van eerdere beleidswijzigingen, van werkprocedures relevant voor het

³⁰ Kanne e.a., *Ambtelijk vakmanschap*, 31.

³¹ Kanne e.a., *Ambtelijk vakmanschap*, 31.

³² Al Salman en de Jongh, *Ambtenaren over activisme*, 13.

³³ Beide voorbeelden komen uit Al Salman en de Jongh, *Ambtenaren over activisme*, 10-11.

beleidsdossier, enzovoort. Ten derde, de problemen worden zorgvuldig vastgesteld, omdat met zorgvuldigheid werken een vereiste is voor professionaliteit in elke beroepsgroep. Ten vierde beroept een ambtenaar zich op waarden die zij moet beschermen, uit naam van haar beroep als overheidsfunctionaris, en niet op waarden die enkel horen bij haar andere rollen.

In de praktijk kan dergelijke beleidskritiek er op verschillende manieren uitzien. Om enkele voorbeelden te noemen: ambtenaren horen bezwaar te maken tegen een Kamerbrief waarin een beleidskeuze wordt verdedigd, als de informatie in deze brief niet klopt. Zo een brief ondermijnt de taken van volksvertegenwoordigers om de regering te kunnen controleren en om de juiste inhoudelijke afwegingen te maken, en ondermijnt daarmee de parlementaire democratie. Ambtenaren dienen ook bezwaar te maken tegen een opdracht om beleid uit te werken dat discriminerend is naar bepaalde groepen burgers, aangezien dit niet rechtsstatelijk is. In het geval dat een beleidsvoorstel technisch onuitvoerbaar is, hebben ambtenaren eveneens een professionele grond om kritiek uit te oefenen op het beleidsvoorstel. Het is immers niet in het publieke belang van burgers dat er beleid wordt gemaakt dat ambtenaren niet uit kunnen voeren, en waar burgers dus niet mee worden geholpen of waardoor burgers zelfs in de problemen kunnen komen.

Dergelijke tegenspraak is van groot belang, omdat ambtenaren er op die manier mede voor zorgen dat de overheid legitiem blijft. In een grote organisatie kan het zeker voorkomen dat bestuurders of collega's voorstellen doen die problematisch zijn. Dit hoeft niet altijd opzettelijk te gebeuren. Ambtenaren geven zelf aan dat er grenzen zitten aan ieders expertise, en dat het dus mogelijk is dat zij soms de problemen in een voorstel niet zien.³⁴ Daarom is het van belang dat iedereen zich verantwoordelijk voelt om kritisch op beleidsprocessen en -uitkomsten te blijven. Als het beleid daadwerkelijk verbetert naar aanleiding van de kritiek, blijven de vrijheid en gelijkheid van burgers beter beschermd.

Het is goed om te benadrukken dat ambtelijke tegenspraak dus dient om beleid te verbeteren, en niet om politiek bestuurders beter voor de dag te laten komen. Ambtenaren merken soms op dat ministers en staatssecretarissen baat hebben bij tegenspraak, omdat ze dan beter kunnen inschatten met welke kritische vragen en opmerkingen Kamerleden, journalisten en burgers op hun beleidsvoorstel zullen reageren.³⁵ Dit kan een voor bestuurders prettige bijkomstigheid van tegenspraak zijn, maar het is goed om ervoor te waken dat dit niet het hoofddoel van ambtelijke kritiek wordt. Het probleem is namelijk dat het doel om beleid te verbeteren in sommige gevallen strijdig is met het streven om een bestuurder goed voor de dag te laten komen. Immers, als het er alleen om gaat positieve beeldvorming rondom de bestuurder te creëren, dan hoeven ambtenaren niet de belangrijkste argumenten tegen een beleidsvoorstel te geven. In plaats daarvan kunnen ze zich enkel richten op die argumenten waarvan ze verwachten dat Kamerleden, journalisten en burgers ze ook kunnen bedenken en die dus voor de beeldvorming relevant zijn. Hiervan hoeven ze niet alle argumenten uitvoerig te bespreken, maar alleen die argumenten die overtuigend te pareren zijn, mogelijk zelfs door gebruik van retoriek in plaats van door steekhoudende argumenten. Het gevolg is dan dat ambtenaren veel belangrijke overwegingen niet zullen noemen of niet serieus zullen nemen in het besluitvormingsproces. Zij schieten dan tekort in hun taak om de kernwaarden van een liberale democratische rechtsstaat te beschermen.

³⁴ Al Salman en de Jongh, *Ambtenaren over activisme*, 8.

³⁵ Borstlap, 'Waar geen'; Mark Frequin, *Tegenspraak graag: geen pantser, maar ruggengraat* (Sdu uitgevers, 2018).

2.3 Erkenning van het belang van interne tegenspraak

Het belang van professionele interne beleidskritiek wordt erkend in ambtelijke richtlijnen. In de Gids Ambtelijk Vakmanschap voor Rijksambtenaren staat aangegeven dat ambtenaren kritisch moeten zijn. Dit hoort volgens de Gids bij het principe “werken vanuit professionaliteit.”³⁶ Om ambtenaren hierbij te helpen, heeft de Rijksoverheid na het toeslagenschandaal het programma ‘Loyale Tegenspraak’ opgezet, dat ambtenaren handvatten bood om zich uit te spreken tegen collega’s, ambtelijk leidinggevenden en politieke bestuurders.

Ambtenaren lijken deze richtlijnen te onderschrijven. Zo blijkt uit de enquête van Ipsos I&O dat 95% van de respondenten het als hun verantwoordelijkheid beschouwen om het algemeen belang te dienen.³⁷ Zij vinden daarom dat ze zich kritisch moeten opstellen als het beleid niet het belang van burgers dient.³⁸ 81% van de ambtenaren vindt tegenspraak een onmisbaar onderdeel van ambtelijk vakmanschap, en maar liefst 95% van de respondenten vindt het acceptabel om binnenskamers kritiek te uiten op beleidsvoorstellen, mits deze kritiek goed onderbouwd is en als doel heeft om beter beleid te bewerkstelligen.³⁹ Ook ander onderzoek laat zien dat ambtenaren vinden dat tegenspraak hoort bij hun vak en soms zelfs een plicht is. In morele beraden geven ambtenaren aan dat goed beleid alleen ontstaat wanneer veel ambtenaren vanuit diverse perspectieven kritisch op het beleid reflecteren. Het is daarom je verantwoordelijkheid als ambtenaar, zo zeggen deze professionals, om aan deze veelheid van perspectieven bij te dragen.⁴⁰ Daarbij merken de deelnemers van de beraden op dat tegenspraak niet zomaar op elke grond is toegestaan, maar een maatschappelijk belang moet dienen. De legitieme gronden die deze ambtenaren vaak voor tegenspraak noemen zijn dat beleid ongrondwettelijk is, in strijd is met internationale verdragen en afspraken, mensenrechten schendt, of op een andere manier antirechtsstatelijk is.⁴¹

Wat wel opvalt is dat de erkenning van het belang van tegenspraak alleen *interne* professionele beleidskritiek betreft. Ambtelijke leidraden, wetenschappers en politici staan vaak minder positief en soms zelfs ronduit negatief tegenover kritiek die extern wordt geuit.⁴² Dit geldt ook voor ambtenaren zelf: waar 95% van de ambtenaren in het onderzoek van Ipsos I&O steun uitspreken voor het binnenskamers uiten van kritiek, vindt 40% het acceptabel als ambtenaren zich publiekelijk uitspreken.⁴³ De norm lijkt hier te zijn dat ambtenaren zich binnenskamers kritisch moeten opstellen, en naar buiten toe volgzzaam.⁴⁴

In wat volgt zal ik betogen dat een *categorische* afwijzing van publieke ambtelijke beleidskritiek niet gerechtvaardigd is. Dergelijke beleidskritiek is onder bepaalde voorwaarden juist zeer wenselijk.

³⁶ Rijksoverheid, ‘De Gids Ambtelijk Vakmanschap: Werken vanuit professionaliteit’, grenzeloosamenwerken.nl, <klik voor weblink>.

³⁷ Kanne e.a., *Ambtelijk vakmanschap*, 11.

³⁸ Kanne e.a., *Ambtelijk vakmanschap*, 12.

³⁹ Kanne e.a., *Ambtelijk vakmanschap*, 21-22.

⁴⁰ Al Salman en de Jongh, *Ambtenaren over activisme*, 8.

⁴¹ Al Salman en de Jongh, *Ambtenaren over activisme*, 12-13.

⁴² Zie de (inmiddels ingetrokken) handreiking van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties “Ambtenaar en grondrechten: Ruimte én beperkingen”, 2023. Zie ook Uri Rosenthal, “Vrijheid om mening te uiten niet onbeperkt”, *De Telegraaf*, 28 oktober 2023; Frissen, “‘Onderschat’”; Zeger van der Wal, ‘Activisme is meer iets voor de politiek of Greenpeace, niet voor de ambtenaar’, *Overheid van nu*, 14 november 2024.

⁴³ Kanne e.a., *Ambtelijk vakmanschap*, 18.

⁴⁴ Borstlap, ‘Waar geen’.

3. De rechtvaardiging van openlijk protest

Het is wenselijk dat ambtenaren openlijk en zichtbaar in hun professionele rol beleid bekritisieren wanneer dit beleid de grenzen van de liberale democratische rechtsstaat overschrijdt, en dit overheidsfalen niet gecorrigeerd wordt na interne tegenspraak. Om deze stelling te verdedigen, zal ik eerst uitleggen welke unieke kenmerken en effecten publieke ambtelijke beleidskritiek heeft ten opzichte van andere vormen van beleidskritiek. Hierdoor wordt het duidelijker welke functie dergelijke kritiek kan dienen, en waarom deze functie nodig kan zijn in een liberale democratische rechtsstaat.

3.1 Kenmerken en functie publieke beleidskritiek

Ik heb eerder al openlijke ambtelijke kritiek onderscheiden van kritiek die intern in de overheid wordt geuit. Openlijke kritiek is opzettelijk direct zichtbaar voor burgers, journalisten en volksvertegenwoordigers, terwijl interne kritiek bedoeld is voor betrokken collega's, leidinggevenden en politieke bestuurders. Openlijke ambtelijke kritiek is daarnaast te onderscheiden van openlijke kritiek die ambtenaren uiten als burgers. Ambtelijke kritiek hoort niet op elke grond te worden geuit, maar alleen wanneer beleid in strijd is met waarden die ambtenaren op grond van hun beroep dienen te beschermen. Zij constateren schendingen van de waarden op zorgvuldige wijze en op basis van hun professionele expertise.

Het directe effect van dergelijke signalering is dat burgers geïnformeerd worden over de problemen in de beleidskeuze. Dit stelt burgers en volksvertegenwoordigers in staat om in actie te komen, door politici ter verantwoording te roepen of zelfs op te roepen tot verandering van het beleid. Burgers kunnen dit doen door hun stemgedrag te veranderen, de overheid aan te klagen, deel te nemen aan demonstraties en petitie's, en andere acties. Volksvertegenwoordigers kunnen bestuurders ter verantwoording roepen in de Kamer. Deze acties van burgers en volksvertegenwoordigers vormen dan het indirecte effect van de signalering door ambtenaren. Ambtenaren kunnen dus indirecte druk uitoefenen op bestuurders om hun beleid te veranderen of in ieder geval extra te verantwoorden.

Door openlijk kritiek uit te oefenen zijn ambtenaren (bij spaarzaam gebruik) mogelijk effectiever dan burgers in het aanzetten tot verantwoording en verandering van beleidskeuzes. Dit is omdat ze veel kennis hebben over het beleidsterrein, de te maken keuzes en de timing van de besluitvorming. Dit betekent niet alleen dat ambtenaren beter geïnformeerd zijn over de inhoud van beleidskeuzes, maar dat ze mogelijk ook beter op de hoogte zijn van de mogelijkheden om deze keuzes op tijd te veranderen. Dit verschil moet echter niet overdreven worden; veel burgers zullen vanwege hun beroep specialistische kennis hebben over een beleidsterrein en/of vertegenwoordigd worden door organisaties die deze kennis hebben en de ontwikkeling van beleid nauwlettend in de gaten houden.

Het is daarnaast waarschijnlijk dat ambtenaren effectiever zijn dan wanneer ze beleid alleen intern bekritisieren. Het kan soms zo zijn dat ambtenaren meer kunnen bereiken door intern kritiek te leveren dan door onmiddellijk over te gaan tot extern protest. Een bestuurder die openlijk voor het blok wordt gezet kan immers denken dat zij

gezichtsverlies lijdt door haar standpunt te veranderen, terwijl ze dit intern zou kunnen doen zonder dat het bekend wordt. De vraag is echter niet of intern protest effectiever is dan extern protest om aan te zetten tot verandering, maar of intern protest *gevolgd* door extern protest effectiever is dan het *enkel* binnenskamers uiten van beleidskritiek. Het lijkt aannemelijk dat dit zo is, al kan hier verder empirisch onderzoek naar worden gedaan.

Samengenomen maken deze kenmerken en effecten openlijke ambtelijke kritiek uniek ten opzichte van de andere vormen van beleidskritiek. Ambtenaren signaleren met hun zichtbare bezwaren direct aan burgers, journalisten en volksvertegenwoordigers dat een beleidskeuze in strijd is met de waarden van een liberale democratische rechtsstaat. Door publiek te demonstreren in hun professionele rol, geven ambtenaren aan dat het beleid niet meer binnen de grenzen valt van waar burgers nog legitiem met elkaar over van inzicht kunnen verschillen. In plaats daarvan vormt het beleid een schending van de waarden van een liberale democratische rechtsstaat, en mag de overheid het beleid daarom niet uitvoeren. De signalering van dit probleem is de *signaalfunctie* van openlijke ambtelijke kritiek. Om het gesignaleerde probleem op te lossen, maken ambtenaren gebruik van publiek protest om aan te zetten tot de benodigde verandering, in het geval dat interne advisering dit effect niet heeft. Dit is de *pressiefunctie* van openlijke ambtelijke kritiek.

Beide functies dienen ertoe om burgers te emanciperen en te beschermen. Ambtenaren die publiek protesteren tegen illegitiem beleid, geven burgers de informatie die zij nodig hebben om de overheid ervan te weerhouden dit beleid uit te voeren. De functies maken de liberale democratische rechtsstaat dus weerbaarder, en geven burgers een rol in het realiseren van die weerbaarheid.

Het is goed om te benadrukken dat deze functies niet kunnen worden gerealiseerd door ambtenaren die enkel weigeren illegitieme politieke opdrachten uit te voeren, bijvoorbeeld door ontslag te nemen of door tijdelijk op een ander dossier te werken. Van ambtenaren wordt regelmatig gezegd dat als zij zich niet in het beleid kunnen vinden, ze ander werk kunnen zoeken – binnen de ambtenarij of daarbuiten.⁴⁵ Ook zeggen veel ambtenaren zelf dat ze, in het geval dat het beleid onacceptabel is, zouden overwegen om uit dienst te gaan.⁴⁶ Echter, als ambtenaren de reden voor hun weigering van een politieke opdracht niet openbaar maken, is deze weigering onvoldoende om de integriteit van de overheid te bewaken. Ambtenaren zullen zelf dan misschien geen directe bijdrage hebben geleverd aan de schending van de liberale democratische rechtsstaat, maar dit betekent niet dat het illegitieme beleid wordt tegengehouden. Andere ambtenaren, zeker als zij niet van de redenen voor het bezwaar weten, kunnen immers het beleid doorzetten. Door daarentegen publiek uiting te geven aan hun bezwaren, kunnen ambtenaren hun collega's en burgers inlichten over de problemen en zo hopelijk bijdragen aan een oplossing.⁴⁷

3.2 Voorwaarden wenselijk gebruik

Uit de functies van openlijke ambtelijke kritiek, volgen de voorwaarden over wanneer de activiteit wenselijk is. Dit is zo wanneer:

- 1) de waarden van de liberale democratische rechtsstaat zo geschonden worden, dat het beleid niet meer binnen de legitieme keuzeruimte van een overheid valt,

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld Rosenthal, 'Vrijheid'.

⁴⁶ Kanne e.a., *Ambtelijk vakmanschap*, 27.

⁴⁷ Zie ook het conceptuele vershil dat Michael Bauer maakt tussen een *silent* en een *noisy exit* in 'Administrative Responses to Democratic Backsliding: When Is Bureaucratic Resistance Justified?', *Regulation & Governance* 18, nr. 4 (2024): 1108-9, <klik voor weblink>.

- 2) dit door ambtenaren zorgvuldig is vastgesteld op basis van professionele kennis,
- 3) en al door ambtenaren intern is aangekaart zonder dat het beleid werd gecorrigeerd.

Hieronder werk ik deze drie voorwaarden verder uit.

Schending waarden liberale democratische rechtsstaat

Waar interne tegenspraak altijd wenselijk is als de waarden van de liberale democratische rechtsstaat geraakt worden door beleid, geldt dit niet voor externe tegenspraak. In plaats daarvan is dit alleen toegestaan bij *schendingen* van deze waarden.

Om dit onderscheid en de geldigheid ervan te kunnen bevatten, is het nodig om te begrijpen dat de idealen van een liberale democratische rechtsstaat in meerdere of mindere mate benaderd kunnen worden door institutionele en beleidskeuzes (zie sectie drie). Zulke keuzes vallen voor elk ideaal op een spectrum, tussen de maximale realisatie van het ideaal en de minimale ondergrens waaraan beleidskeuzes moeten voldoen om nog van het ideaal te kunnen spreken. In de wetenschappelijke literatuur over de rechtsstaat spreekt men bijvoorbeeld over een *florerende rechtsstaat* als een ideale situatie, en over de *weerbare rechtsstaat* als het minimale niveau dat de rechtsstaat moet hebben om in stand te kunnen blijven.⁴⁸ Ook in de literatuur over democratie wordt er een onderscheid gemaakt tussen minimale vereisten en de hogere realisatie van het ideaal.⁴⁹ Uit dit onderscheid volgt dat het mogelijk is om een beleidskeuze te maken die niet bevorderlijk is voor de idealen voor de liberale democratische rechtsstaat, maar daarmee nog niet door de ondergrens zakt.

Tot op zekere hoogte is het in een democratie aan burgers om – via gekozen volksvertegenwoordigers – te bepalen in welke mate zij de verschillende waarden willen bevorderen. Er zijn namelijk maar beperkte middelen om dit te doen, en dus zullen burgers prioriteiten moeten stellen. Daarnaast zijn er veel manieren waarop de waarden geïnterpreteerd en gerealiseerd kunnen worden, dus ook hier geldt dat een keuze moet worden gemaakt. Voor zover deze keuzes nog binnen het spectrum vallen van de minimaal wenselijke en maximale realisatie van een ideaal, is het voor een overheid legitiem om ze uit te voeren.

Dit betekent niet dat ambtenaren geen kritiek kunnen geven op zulke legitieme beleidskeuzes, maar wel dat die kritiek de vorm moet hebben van advies, en dus intern geuit dient te worden. Gaan ambtenaren namelijk over naar externe kritiek, dan zetten ze zoals gezegd meer druk tot verandering dan als ze louter adviseren. Het gebruik van die druk veronderstelt – zoals ik al aangaf – dat de beleidskeuzes volgens de ambtenaren *moeten* veranderen. Deze houding is alleen gepast als de keuzes illegitiem zijn, niet als ze nog binnen het spectrum vallen van wat burgers moeten en mogen beslissen. Externe beleidskritiek is daarom alleen gepast in het geval van beleidskeuzes die over de ondergrenzen van de kernwaarden van een liberale democratische rechtsstaat heen gaan. In dat geval spreek ik van een *schending* van deze waarden.

Dit roept de vraag op hoe ambtenaren kunnen beoordelen of de ondergrenzen van de waarden gepasseerd zijn. In veel gevallen kunnen ze uitgaan van juridische bepalingen en de algemene principes van het bestuursrecht. Beleidskeuzes die de Grondwet of andere wetten schenden, zijn niet rechtsstatelijk en daarom altijd problematisch. De inhoud van veel wetten beschermt bovendien de andere waarden van de

⁴⁸ Ronald Tinnevelt, 'De rechtsstaat: strijdbaar en weerbaar?', in *Naar een weerbare rechtsstaat*, onder redactie van M.J. van Meeteren e.a. (Wolters Kluwer, 2022).

⁴⁹ James Bohman, 'The Democratic Minimum: Is Democracy a Means to Global Justice?', *Ethics & International Affairs* 19, nr. 1 (2005): 101-16.

liberale democratische rechtsstaat. Bijvoorbeeld: de grondrechten in de Grondwet beschermen de rechten van individuen op zelfbeschikking. De Grondwet geeft daarnaast vorm aan de parlementaire democratie en legt vast dat alle burgers volwaardig in de democratie moeten kunnen participeren, iets wat ook beschermd wordt door de Kieswet. Wanneer deze wetten of de algemene principes van het bestuursrecht duidelijk overtreden worden, wordt de ondergrens zeker gepasseerd.

Maar juridische kaders zijn niet altijd voorhanden, en ontslaan ambtenaren bovendien niet van het vellen van een moreel oordeel over het beleid. Dit werd duidelijk in de evaluatie van het toeslagen-schandaal.⁵⁰ Zoals bekend werd de werkwijze van de Belastingdienst door bestuursrechters geaccepteerd, maar dit betekende niet dat de werkwijze daarom acceptabel was vanuit het licht van de waarden van de liberale democratische rechtsstaat. Integendeel, het betrof hier zo'n ernstige vorm van onrecht, dat deze waarden duidelijk geschonden werden.

Ik zal hieronder en in de volgende sectie nog ingaan op moeilijkheden die ambtenaren zouden kunnen tegenkomen bij het vellen van hun morele oordelen over beleid, en hoe zij daarmee om kunnen gaan.

Zorgvuldige vaststelling

Het feit dat het hier gaat om kritiek in de professionele capaciteit heeft, zoals ik stelde in sectie drie, niet alleen implicaties voor de inhoudelijke gronden van beleidskritiek. Om te kunnen gelden als professionele kritiek, moeten de problemen zorgvuldig vastgesteld zijn op basis van de professionele expertise van een ambtenaar. Dit houdt ook in dat de openlijke kritiek van ambtenaren goed onderbouwd moet zijn.

Om zorgvuldig vast te stellen dat er sprake is van illegitieme beleidskeuzes, kan het heel behulpzaam voor ambtenaren zijn om dit samen te doen. Collega's kunnen dan argumenten uitwisselen en samen redeneren over de casus. Hierdoor kunnen individuen tot inzichten komen die ze eerst niet hadden, en bouwen ze ervaring op in de oordeelsvorming over beleid. Maar hoewel deze collectieve oordeelsvorming zeer waardevol is, gaat het te ver om te eisen dat openlijke beleidskritiek van ambtenaren *moet* volgen uit een consensus onder ambtenaren. In sommige gevallen kun je als ambtenaar helemaal alleen staan, maar dat hoeft niet te betekenen dat je oordeel niet klopt. In andere gevallen ben je misschien de enige die zicht heeft op het probleem en de achtergrondkennis die nodig is om het probleem te zien, of vraagt de urgentie van het probleem om snel handelen. Ambtenaren hoeven het dus niet met elkaar eens te zijn eer zij overgaan tot actie.

Ambtenaren kunnen gebruik maken van verschillende soorten kennis om hun oordeel te vellen. Het kan bijvoorbeeld gaan om kennis over de huidige staat van het wetenschappelijk onderzoek over een beleidsdossier, de betrokken partijen in het veld, de relevante beleidsprocedures, de technische capaciteit van de overheid, enzovoort. Op basis van deze expertise en hun kennis over de principes van de liberale democratische rechtsstaat, kunnen ambtenaren vaststellen of een beleidsoptie de waarden van de liberale democratische rechtsstaat schendt. Hieruit volgt het dat ambtenaren vooral op hun eigen beleidsdossiers goed in staat zullen zijn om problemen zorgvuldig vast te stellen.

Toch wordt vaak aangenomen dat ambtenaren zich juist op hun eigen werkterrein moeten onthouden van publieke kritiek. Dit is bijvoorbeeld de strekking van de (inmiddels ingetrokken) handleiding voor Rijks-

⁵⁰ Tweede Kamer der Staten Generaal, *Ongekend onrecht. Verslag parlementaire onderzoekscommissie Kinderopvangtoeslag* (2020).

ambtenaren ‘Ambtenaar en grondrechten: Ruimte én beperkingen,’ die heel weinig ruimte laat voor ambtenaren om zich openlijk te uiten over beleid waar ze zelf aan werken.⁵¹ Ambtenaren lijken de norm zelf te onderschrijven in moreelberaadsessies⁵² en ook in het publieke debat stellen commentatoren dat ambtenaren geen actie mogen voeren op de dossiers waar ze bij betrokken zijn.⁵³

Hiervoor is echter geen goede juridische of morele onderbouwing. De Ambtenarenwet geeft inderdaad aan dat er voor ambtenaren grenzen zijn aan de rechten op vrije meningsuiting en vrijheid van vereniging. Hierin staat dat ambtenaren zich moeten onthouden van acties die hun functioneren schaden.⁵⁴ Het is zeker mogelijk dat publieke acties van ambtenaren het beleid of het aanzien van de overheid kunnen schaden, en dus zullen niet alle acties toegestaan zijn. Echter, ambtelijk functioneren wordt niet geschaad maar juist bevorderd in het geval dat ambtenaren protesteren tegen beleid dat de waarden van de liberale democratische rechtsstaat schendt. Het is immers de taak van ambtenaren om deze staatsvorm mogelijk te maken en te beschermen, en openlijke kritiek kan in sommige gevallen een goede manier zijn om deze taak uit te oefenen.

Aangezien ambtenaren juist op hun eigen beleidsdossier goed in staat zijn om de waardenschendingen vast te stellen, is openlijke *ambtelijke* beleidskritiek dus gepaster voor ambtenaren die wel op het dossier werken dan voor anderen. Naarmate ambtenaren verder van de materie afstaan, zal het waarschijnlijk gepaster zijn dat ze zich opstellen als burgers.

Uitblijven correctie na interne kritiek

De derde voorwaarde voor de wenselijkheid van openlijke ambtelijke kritiek noemen ambtenaren vaak zelf. Zij stellen dat kritiek eerst intern geuit moet worden, voordat het legitiem en wenselijk kan zijn – bij het aanblijven van de problemen – om over te gaan tot publiek protest.⁵⁵ Hier zijn goede redenen voor, al worden deze niet vaak gearticuleerd. Als de problemen die je aankaart intern worden opgelost, is het niet nodig om burgers daarover te informeren. In een grote organisatie, en met de beperkte kennis die iedereen heeft, kan het altijd voorkomen dat een beleidsvoorstel oprechte vergissingen bevat. Deze kunnen na interne kritiek worden hersteld, zodat het uiteindelijke beleid legitiem is.

Sterker nog, publieke kritiek is in zulke gevallen niet alleen niet nodig, maar kan zelfs problematisch zijn. Het zou er namelijk toe kunnen leiden dat het vertrouwen in de overheid *onnodig* wordt verzwakt. Openlijke ambtelijke beleidskritiek kan er altijd voor zorgen dat mensen minder vertrouwen in het beleid of in de overheid hebben, maar dit is niet problematisch als het beleid (en daarmee de overheid) de kernwaarden van een legitieme overheid schendt. Dan *is* de overheid niet betrouwbaar, en zou het problematisch zijn als burgers dit niet inzien – ze kunnen dan immers geen actie ondernemen om de problemen te herstellen. Het verlies van vertrouwen is daarentegen onwenselijk als de overheid voldoet aan de standaarden voor legitimiteit, maar burgers dit niet zo ervaren. Dit gebeurt bijvoorbeeld als ambtenaren onmiddellijk extern delen wat intern misschien wel zou zijn opgelost.

Dat je bezwaren eerst intern moet uiten, betekent niet dat de interne routes voor kritiek *uitgeput* moeten zijn voor je als ambtenaar overgaat tot externe kritiek.⁵⁶ Het kan namelijk zo zijn dat er formeel nog wel mogelijkheden zijn om de problemen in het beleid aan te kaarten, maar

⁵¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Ambtenaar en grondrechten: Ruimte én beperkingen*.

⁵² Al Salman en de Jongh, *Ambtenaren over activisme*, 16-17.

⁵³ Rosenthal, ‘Vrijheid’.

⁵⁴ Ambtenarenwet 2017 art. 10.

⁵⁵ Al Salman en de Jongh, *Ambtenaren over activisme*, 16.

⁵⁶ Al Salman en de Jongh, *Ambtenaren over activisme*, 16.

dat al bekend is dat deze mogelijkheden (bijna) nooit effectief zijn.⁵⁷ In dat geval is het, zeker als de kwestie urgent is, beter om over te gaan tot externe acties dan om alle formele interne opties uit te putten. Ambtenaren zullen hierin een goed contextueel oordeel kunnen vellen, en weten wanneer de effectieve interne vormen van beleidskritiek zijn gebruikt.

Op interne tegenspraak moet goed worden gereageerd. Als er geen verandering plaatsvindt van het beleid, dan moet er in een inhoudelijke reactie goed onderbouwd worden waarom er geen schending is van de kernwaarden van liberale democratische rechtsstaat, of – in uiterste gevallen – waarom een schending toch gerechtvaardigd is. Als deze verantwoording helemaal niet plaatsvindt (bijvoorbeeld omdat men geen inhoudelijke reactie krijgt) of niet afdoende is, moet de kritiek worden voortgezet. Vindt er wel een verandering van het beleid plaats, dan moet het probleem daadwerkelijk worden opgelost of realistisch zicht op een oplossing geven.

Ook deze voorwaarde laat zien waarom het voor ambtenaren gepast is om op hun eigen dossier extern kritiek te uiten. Zij hebben immers de gelegenheid om intern kritiek te uiten op het beleid waar ze aan werken, hebben waarschijnlijk zicht op de kritiek die hun collega's al hebben geuit, en weten uit ervaring of en welke effectieve mogelijkheden voor interne kritiek er nog zijn. Daarnaast zijn ze in staat om te bepalen of de beleidskeuzes worden aangepast naar aanleiding van deze kritiek.

Het is wellicht goed om te benadrukken dat externe kritiek dus minder wenselijk is naarmate de kanalen voor interne kritiek beter georganiseerd en effectiever zijn. In een organisatie waar de mogelijkheid voor interne kritiek stevig is geïnstitutionaliseerd, hoeven ambtenaren hun kritiek niet extern te uiten om illegitiem beleid tegen te gaan. Openlijke kritiek is alleen dan wenselijk wanneer er sprake is van een falen van de interne mechanismes voor beleidskritiek. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als ambtenaren een bestuurder helemaal niet te spreken krijgen, er geen geïnstitutionaliseerde mogelijkheden voor interne kritiek zijn, of als ambtenaren geen inhoudelijke reactie krijgen op hun kritiek.

3.3 Onwenselijk gebruik

Diercks et al suggereren dat er ook andere gronden voor de legitimering van openlijke ambtelijke kritiek kunnen zijn, dan de schending van de waarden van de liberale democratische rechtsstaat.⁵⁸ Volgens de auteurs is het onvermijdelijk dat ambtenaren zich laten leiden door waarden en normen die niet ingegeven zijn door de kernwaarden van een legitieme overheid. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan partijpolitieke, ideologische en religieuze opvattingen van een ambtenaar. De auteurs stellen dat deze waarden en normen kunnen bijdragen aan de legitimering van ambtelijk actievoeren.

Zij onderschatten met deze stellingname het probleem dat kan ontstaan wanneer ambtenaren geen onderscheid maken tussen hun professionele rol en hun rol als burger. Het probleem is dat, als ambtenaren op basis van hun eigen waarden beleid bekritisieren, ze de unieke functie van open ambtelijke beleidskritiek ondergraven. Het is, zoals ik heb betoogd, wenselijk dat ambtenaren openlijk beleid bekritisieren in hun professionele rol om schendingen van professionele waarden aan te kaarten. Wanneer ze deze actievorm alleen daarvoor gebruiken, geeft dit een duidelijk signaal af naar burgers, want die

⁵⁷ Archon Fung, 'Deliberation before the Revolution: Toward an Ethics of Deliberative Democracy in an Unjust World', *Political Theory* 33, nr. 2 (2005): 397-419.

⁵⁸ Diercks e.a., 'Ambtelijk activisme', 19.

weten dan dat de overheid illegitiem handelt. Maar als ambtenaren deze vorm van beleidskritiek overal voor gebruiken, dan raakt het signaal vertroebeld. Het feit dat ambtenaren publiek protesteren betekent dan simpelweg dat zij het niet eens zijn met het beleid. Burgers interpreteren op dat moment een ambtelijk protest niet langer als een teken dat de kernwaarden van de samenleving worden geschonden, maar interpreteren het zoals ze elk ander protest zouden interpreteren, namelijk als een signaal van burgers die opkomen voor hun eigen opvattingen. Onder deze omstandigheden kunnen ambtenaren hun openlijke beleidskritiek dus veel minder effectief gebruiken als middel om burgers te behoeden voor illegitiem beleid.

Diercks et al suggereren dat bij een smalle legitimeringsgrond voor ambtelijk actievoeren, ambtenaren hun persoonlijke opvattingen zouden kunnen maskeren om ze legitiem te laten lijken.⁵⁹ Op die manier kunnen ambtenaren toch opkomen voor hun persoonlijke meningen, zonder dat men dit als zodanig herkent. Iemand die het op persoonlijke gronden niet eens is met beleid, zou bijvoorbeeld op de een of andere vergezochte manier kunnen betogen dat het beleid de Grondwet schendt. Als ambtenaren dit doen, dan rekken ze het begrip van de Grondwet te ver uit en zijn ze niet transparant over wat ze echt beweegt.

Het kan natuurlijk altijd gebeuren dat mensen oneigenlijk gebruik maken van een norm, maar dit is doorgaans geen reden om de norm af te wijzen. Doorgaans pleiten men dan voor beter begrip van de norm en voor toezicht op de naleving ervan. Om een simpel voorbeeld uit een andere context te gebruiken: iemand die een ander slaat voor haar plezier kan hierover liegen en zeggen dat zij het deed uit zelfverdediging. De gepaste reactie op dergelijk gedrag is niet om dan maar al het geweld toe te staan, en ook niet om dan maar zelfverdediging op te geven als rechtvaardiging van geweld. In plaats daarvan kan men beter het begrip van zelfverdediging en het toezicht op de naleving van de norm bevorderen.

Iets soortgelijks geldt voor de norm dat ambtenaren hun openlijke beleidskritiek alleen dienen in te zetten tegen beleid dat de waarden van de liberale democratische rechtsstaat schendt. Het kan gebeuren dat ambtenaren het gereedschap van openlijke beleidskritiek oneigenlijk inzetten, maar dit is geen reden om dan maar al het gebruik te accepteren, net zo min als het een reden is om openlijke beleidskritiek helemaal niet toe te staan. In plaats daarvan is het belangrijk dat ambtenaren samen richtlijnen formuleren over wanneer en hoe ze publieke ambtelijke kritiek moeten bieden en hoe ze samen kunnen vaststellen of deze normen worden nageleefd.

⁵⁹ Diercks e.a., 'Ambtelijk activisme', 27.

4. Tegenargumenten

In deze sectie bespreek en weerleg ik vier argumenten die men tegen mijn betoog zou kunnen inbrengen. Deze argumenten stellen, ten eerste, dat het niet aan ambtenaren is om te bepalen of beleid in strijd is met de waarden van een liberale democratische rechtsstaat. Ten tweede, dat de professionele waarden die ik heb genoemd te abstract zijn om behulpzaam te zijn voor ambtenaren. Ten derde, dat openlijk protest kan leiden tot een ongewenst effect, omdat het politici motiveert tot meer politieke benoemingen. Ten vierde, dat mijn pleidooi een te zware verantwoordelijkheid neerlegt bij individuele ambtenaren.

4.1 Niet de taak van ambtenaren

Een mogelijk argument tegen mijn betoog, is dat het niet aan ambtenaren is om actie te ondernemen als beleid de kernwaarden van een liberale democratische rechtsstaat schendt. Dit argument berust op het idee dat er een morele (en juridische) taakverdeling is tussen ambtenaren, rechters en journalisten. Ambtenaren horen in deze taakverdeling te doen wat ze politiek opgedragen wordt. Zij hebben niet de taak om te bepalen dat beleid antirechtstatelijk is, want die taak is volgens dit argument voorbehouden aan rechters. Ook hebben ambtenaren niet de taak om illegitiem beleid aan het licht te brengen (de signaalfunctie), want dat is de taak van journalisten. Het idee van deze taakverdeling is dat de waarden van de liberale democratische rechtsstaat goed beschermd worden, maar dat ambtenaren hierin slechts een beperkte rol hebben. Zij moeten er als uitvoerende macht op toezien dat democratisch gekozen beleid wordt uitgevoerd, terwijl andere partijen ervoor zorgen dat het beleid nog wel in overeenstemming is met het publieke belang, de rechtsstaat, individuele zelfbeschikking en het behoud van de democratie.

Dit tegenargument is echter onhoudbaar, om redenen die duidelijk worden wanneer we de voorgestelde taakverdeling tussen rechters en ambtenaren onder de loep nemen. Inderdaad is het uiteindelijke juridische oordeel over de rechtstatelijkheid van beleid aan rechters. Maar dat betekent niet dat ambtenaren hier zelf geen oordeel over horen te vormen wanneer ze werken aan hun beleidsdossiers. Dat doen ambtenaren in de praktijk wel en daar zijn goede redenen voor. De voorgestelde taakverdeling zou er namelijk toe leiden dat ambtenaren beleid uitwerken en uitvoeren dat antirechtstatelijk is, bijvoorbeeld omdat het de grondwet schendt, en hier pas mee stoppen als een rechter dit opdraagt. Dit leidt tot de volgende problemen: ten eerste kan het beleid veel (mogelijk onherstelbare) schade aanrichten bij burgers totdat het een halt toegeroepen wordt door rechters. Deze schade kan voorkomen worden als ambtenaren er zelf ook op toezien dat beleid in lijn is met de grondwet. Ten tweede verspillen ambtenaren zo veel tijd en middelen aan het uitvoeren en uitwerken van beleid dat uiteindelijk toch onhoudbaar zal blijken voor de rechter. Die tijd en middelen kunnen ze beter besteden aan beleid dat wel kans van slagen heeft. Ten derde zet de overheid op deze manier veel druk op de rechtspraak, waardoor het moeilijker zal zijn voor burgers om hun recht te halen. Ten vierde bestaat het risico dat het onrecht helemaal niet wordt hersteld door rechters, in het geval dat burgers en belangengroepen (om wat voor reden dan ook) de overheid niet voor de rechter dagen. Tot slot kan deze werkwijze het

vertrouwen in de overheid ernstig beschadigen. Wanneer bekend wordt dat de overheid zich niet aan de eigen wetten en kernwaarden houdt, kan dit negatieve consequenties kan hebben voor de bereidheid van burgers om met de overheid mee te werken, niet alleen op het betreffende dossier, maar in het algemeen.

De voorgestelde taakverdeling tussen ambtenaren en journalisten is om soortgelijke redenen onhoudbaar. De aanname lijkt te zijn dat journalisten altijd in staat zijn om zonder de hulp van ambtenaren vast te stellen of en waarom beleid illegitiem is. Dit is echter onwaarschijnlijk. Het werk van de overheid is complex en uitgebreid, en journalisten zouden het daarom zelfs onder de beste omstandigheden moeilijk vinden om *al* het illegitieme beleid te ontdekken, als ambtenaren ze er niet op zouden wijzen. Dit kan er daarom weer toe leiden dat de overheid de rechten van burgers en niet-burgers kan schaden, zonder dat dit tijdig wordt opgemerkt en gestopt.

4.2 Abstracte idealen en waarden

Ik heb de idealen en waarden van een liberale democratische rechtsstaat zeer bondig en abstract beschreven. Een lezer zou daarom kunnen denken dat de waarden te weinig houvast bieden voor ambtenaren om eenduidig te kunnen bepalen wanneer beleid illegitiem is. Concreet kunnen we een onderscheid maken tussen drie mogelijke problemen.

Ten eerste, de waarden geven geen concrete richtlijnen voor wat er moet gebeuren om ze te realiseren en te beschermen. In een concrete situatie is het niet altijd evident dat een bepaald aspect van het beleid de kernwaarden van de liberale democratische rechtsstaat schendt, dus ambtenaren hebben meer nodig dan mijn beschrijving van deze waarden om te weten wat ze in concrete situaties moeten doen.

Dit is zonder meer waar, maar het is geen bezwaar tegen de waarde van mijn analyse. Mijn analyse laat zien 1) dat openlijk ambtelijk protest wenselijk kan zijn en 2) onder welke voorwaarden dit zo is. De waarde van mijn analyse is dus dat het een raamwerk biedt voor de evaluatie van ambtelijke kritiek. Dit raamwerk kan niet direct worden toegepast op concrete casussen, maar het biedt wel een basis om deze casussen te analyseren. Om concrete richtlijnen te ontwikkelen, is het nodig dat het raamwerk verder uitgewerkt wordt. Ambtenaren kunnen aan deze nadere uitwerking werken door bijvoorbeeld regelmatig gesprekken te organiseren over de kernwaarden van een liberale democratische rechtsstaat, door professionele richtlijnen te schrijven en door cursussen over het onderwerp te ontwikkelen.⁶⁰ Mijn analyse helpt dergelijke gesprekken, richtlijnen en cursussen toe te spitsen. Ter illustratie, in het geval dat een ambtenaar zich afvraagt of zij een petitie moet tekenen tegen een nieuwe beleidskeuze, kunnen ambtenaren in een interviewsessie discussiëren over of het beleid wel of niet de idealen van een liberale democratische rechtsstaat schendt. Waar ze het in elk geval eens over moeten zijn, zo laat mijn betoog zien, is dat een schending van die waarden gegronde reden is voor ambtenaren om publiekelijk op te roepen tot ander beleid.

Het tweede mogelijke probleem van abstracte waarden, is dat ze *multi-interpretabel* zijn. Het publieke belang, bijvoorbeeld, kan onder meer worden geïnterpreteerd als een optelsom van alle private belangen van de inwoners van een land, of als het belang dat allen delen in hun rol als burgers.⁶¹ Deze verschillende interpretaties van de waarden zouden

⁶⁰ Zie ook deel drie in deze paperserie: 'Verankering van ethiek bij de Rijksoverheid.'

⁶¹ Eric Boot, 'The Public Interest: Clarifying a Legal Concept', *Ratio Juris* 37, nr. 2 (2024): 110-29.

conflicterende implicaties kunnen hebben voor beleid. Het bezwaar tegen mijn analyse is daarom dat ik geen keuze maak tussen deze verschillende interpretaties, en dat dit (alweer) betekent dat ambtenaren niet zullen weten hoe te handelen in concrete situaties.

Dat de waarden aan meerdere interpretaties onderhevig zijn is waar, maar dat betekent niet dat ze geen houvast kunnen bieden voor ambtenaren. Ten eerste is het feit dat er meerdere interpretaties van een waarde bestaan geen reden om aan te nemen dat alle interpretaties even goed zijn. Integendeel: er bestaan veel rechts- en politiek filosofische inzichten over welke interpretaties (on)acceptabel zijn in welke context, en waarom dat zo is. Uit het feit dat ik voor deze analyse geen keuze voor een interpretatie heb gemaakt, volgt dus niet dat deze keuze niet gemaakt kan worden. Ten tweede: veel interpretaties die op abstract niveau van elkaar verschillen, zullen toch vaak overeenkomen wanneer het aankomt op concrete schendingen van de waarden. In dat geval hoeven ambtenaren (en/of andere partijen) niet te kiezen voor de één of andere uitgewerkte interpretatie van een ideaal, maar volstaat een algemener kernbegrip om al te kunnen bepalen dat het beleid illegitiem is.

Ter illustratie: de twee interpretaties over het publieke belang die ik zojuist noemde zijn niet even goed – er kleven grote problemen aan de eerste interpretatie, en die kan dan ook afgewezen worden.⁶² Toch is een keuze tussen deze interpretaties niet altijd noodzakelijk, want het zou volgens beide interpretaties problematisch zijn als er beleid wordt gemaakt om een belang te dienen dat voorbehouden is aan een kleine groep.

Het derde mogelijke probleem, tot slot, is dat zelfs binnen dezelfde interpretatie van één waarde, men op legitieme gronden van inzicht kan verschillen over of een beleidskeuze de waarde schendt of niet. Er is, kortom, een grijs gebied in het geval van elke waarde, waarbij ambtenaren tot verschillende oordelen kunnen komen. Om een voorbeeld te geven: ambtenaren kunnen het eens zijn dat het een schending van democratische waarden betreft om de Tweede Kamer niet tijdig en correct te informeren. Maar ze kunnen tot op zekere hoogte van inzicht verschillen, en dit op gegronde redenen, over wat het betekent om de Kamer tijdig te informeren. In zulke gevallen, luidt het bezwaar, geeft mijn raamwerk geen uitsluitsel over wat te doen.

Dit bezwaar berust op een verkeerde aanname over het belang van normen in ethisch handelen. Het is bij vrijwel elke norm zo dat er een grijs gebied is, waarbij men onzeker is over of de norm wel of niet is geschonden. Dat maakt een norm niet ongeldig en zeker niet nutteloos. Er zijn nog altijd uiterste gevallen, waarin het helder is dat de norm wel is geschonden of juist niet. En voor gevallen waarin dat niet direct helder is, helpt de norm mensen te redeneren over wat ze wel of niet moeten doen en hoe ze dat behoren te bepalen.

Mijn bespreking van deze drie mogelijke problemen laat het belang zien van collectief redeneren onder ambtenaren. Het is niet altijd makkelijk om te bepalen of beleid illegitiem is, maar dat maakt het niet minder nodig. Ambtenaren kunnen deze taak beter uitvoeren als ze samen redeneren over de te nemen stappen.

Het is tot slot goed om het eventuele probleem dat ambtenaren het verkeerde oordeel vellen, te relativiseren.⁶³ Het kan gebeuren dat ambtenaren publieke beleidskritiek uiten, en dat later blijkt dat hier geen goede reden voor was. Zolang dit een oprechte vergissing van

⁶² Boot, 'The Public Interest'.

⁶³ Dank aan Maurits de Jongh voor deze suggestie.

ambtenaren betreft, en zij alleen tot actie zijn gegaan na zorgvuldig wikken en wegen, hoeft dit echter geen groot probleem te zijn. In de publieke discussie die volgt op ambtelijke kritiek, kunnen politici hun beleidskeuzes verder verantwoorden. Indien de kritiek dan onterecht blijkt, is er niet veel schade geleden. Burgers weten dan hopelijk meer over de verantwoording van de beleidskeuze, en ambtenaren leren dan meer over de omstandigheden waaronder het gepast is dat ze zich publiekelijk uiten. De ambtenarij hoeft dus niet onfeilbaar te zijn om publieke beleidskritiek legitiem te maken.

4.3 Risico op een backlash

Een ander tegenargument stelt dat ambtenaren beter niet openlijk beleid kunnen bekritisieren, omdat ze zo een negatieve reactie kunnen ontlokken aan politici. Politici zouden door deze vorm van actievoeren kunnen gaan geloven dat ambtenaren alleen beleid uitvoeren dat ze zelf aanstaat, kortom, dat ambtenaren “partijdig” zijn. Dit kan ertoe leiden dat politici pleiten voor meer politieke benoemingen in het ambtenarenapparaat, waardoor de grip van politici op het beleid verstevigt.⁶⁴ Dit kan problematisch zijn, omdat zo de mogelijkheid voor illegitiem beleid alleen maar toeneemt. Bestuurskundigen duiden dit in de internationale wetenschappelijke literatuur als een reële dreiging voor het openbaar bestuur onder populistische regimes.⁶⁵

Het is goed om te benadrukken dat het oordeel van politici dat ambtenaren partijdig zijn, niet klopt als de ambtenaren beleid bekritisieren om legitieme redenen. Of beter gezegd: het klopt niet als daarmee wordt bedoeld dat ambtenaren zich laten leiden door een partijpolitieke overtuiging. Als ambtenaren zich alleen houden aan de waarden van liberale democratische rechtsstaat, dan kiezen ze immers niet voor een of andere politieke partij, maar staan ze op voor waarden waar alle partijen zich aan dienen te houden.

Desondanks kan het nog steeds zo zijn dat deze vorm van actievoeren het wantrouwen wekt van politici die het niet met de ambtenaren eens zijn, bijvoorbeeld omdat ze de rechtsstaat wensen te ondermijnen. Maar let wel: als dit risico op wantrouwen een reden is om te stoppen met openlijke ambtelijke kritiek, is het ook een reden om te stoppen met interne tegenspraak. Interne tegenspraak kan immers leiden tot hetzelfde wantrouwen. Wanneer politici ambtenaren binnenkamers bezwaren horen uiten tegen het beleid, kunnen deze politici ook denken dat ambtenaren partijdig zijn en dat ze daarom de beleidsontwikkeling traineren.

Het is niet duidelijk wat er gewonnen zou worden als ambtenaren intern en extern zwijgen over de problemen in het beleid. Wellicht kan men hiermee voorkomen dat politici in Nederland zich inzetten voor politieke benoemingen. Maar als ambtenaren illegitiem beleid kritiekloos uitvoeren, zal het resultaat voor burgers hetzelfde zijn. Zij zullen nog steeds te maken krijgen met publiek beleid dat de kernwaarden van de liberale democratische rechtsstaat schendt. Een betere oplossing is daarom om beleid wel te blijven bekritisieren wanneer dit nodig is, en tegelijkertijd in te zetten op het behoud van ons huidige ambtelijke systeem. Hier ligt een taak voor ambtenaren, burgers en volksvertegenwoordigers om de mogelijkheden tot tegenspraak te blijven beschermen, en te blijven waken tegen de politisering van het ambtenarenapparaat.

⁶⁴ Kutsal Yesilkagit, 'Voorbij de rechtsstatelijke erosie: Autonomie en rechtsstatelijk leiderschap in de hybride democratie', *Beleid en Maatschappij* 52, nr. 2 (2025): 174.

⁶⁵ Voor een overzicht, zie Bauer, 'Administrative Responses to Democratic Backsliding', 1105-8.

4.4 Te veel individuele verantwoordelijkheid

Tot slot, men zou kunnen denken dat mijn pleidooi voor openlijke ambtelijke beleidskritiek te veel verantwoordelijkheid geeft aan individuele ambtenaren.⁶⁶ Ik heb beargumenteerd dat het wenselijk is dat ambtenaren zich openlijk kritisch uiten over illegitiem beleid, en dat ambtenaren dit individueel kunnen doen.

Echter, als het doel is om illegitiem beleid tegen te gaan, dan kan dit beter worden geregeld door middel van instituties die het ambtenarenapparaat als geheel in staat stellen beleidskeuzes te bekritisieren ofwel af te wijzen. Een voorbeeld van een dergelijk institutioneel mechanisme is de wetgevingstoets, waarmee wetten beoordeeld worden op hun uitvoerbaarheid en rechtsstatelijkheid.⁶⁷ Deze procedure beschermt tegen illegitiem beleid, zonder dat het veel individuele moed van ambtenaren vraagt. Zij worden immers niet – zo is de hoop – individueel aangesproken op hun kritiek. De uitkomst van een dergelijke toets kan bovendien minder makkelijk worden weggezet als een vorm van politiek activisme, zoals wel kan gebeuren wanneer ambtenaren zich individueel verzetten tegen beleid.⁶⁸ Het is daarom aannemelijk dat dit soort institutionele waarborgen beter werken dan openlijke ambtelijke kritiek.

Dit tegenargument berust op het misverstand dat ik openlijke ambtelijke kritiek heb verdedigd *in plaats van* institutionele waarborgen. Dat is echter niet het geval. Inderdaad is het van belang dat er institutionele procedures zijn die het ambtenarenapparaat als geheel in staat te stellen de waarden van de liberale democratische rechtsstaat te beschermen. Mijn analyse is namelijk dat openlijke ambtelijke beleidskritiek wenselijk is indien dergelijke procedures afwezig of ineffectief zijn. In dat geval, zo heb ik beargumenteerd, hebben ambtenaren nog steeds de taak om het beleid te bekritisieren, ten einde het te verbeteren. Openlijke ambtelijke kritiek is dus geen vervanging voor institutionele waarborgen voor de liberale democratische rechtsstaat, maar een vorm van achtervang.

⁶⁶ Dank aan Kutsal Yesilkagit voor deze opmerking.

⁶⁷ Yesilkagit, 'Voorbij de rechtsstatelijke erosie', 173.

⁶⁸ Yesilkagit, 'Voorbij de rechtsstatelijke erosie', 174.

5. Conclusie

Er zijn steeds meer voorbeelden van ambtenaren die zich openlijk en zichtbaar in hun professionele rol uitspreken tegen de beleidskeuzes van hun eigen overheid. In deze paper heb ik betoogd dat deze vorm van actievoeren onder bepaalde voorwaarden wenselijk is. Wanneer ambtenaren zorgvuldig hebben vastgesteld dat een beleidskeuze de kernwaarden van de liberale democratische rechtsstaat schendt, dan is het terecht dat zij hier in hun professionele rol kritiek op uiten. Met deze vorm van kritiek geven ambtenaren aan het niet louter als burger oneens te zijn met het beleid, maar dat het beleid de grenzen overschrijdt van wat zij als overheidsfunctionarissen mogen doen. Zij mogen niet die waarden schenden, die overheidshandelen legitiem maken. Ambtenaren horen deze kritiek eerst intern te uiten, maar als de beleidskeuze hierop niet gewijzigd of afdoende verantwoord wordt, is het terecht dat ambtenaren overgaan tot publieke kritiek. Op deze manier kunnen zij namelijk burgers informeren over het illegitieme beleid en indirect druk uitoefenen om de beleidskeuze verder te verantwoorden of zelfs te veranderen. Deze vorm van ambtelijk actievoeren versterkt de positie van burgers, omdat het burgers in staat stelt zelf in actie te komen tegen illegitiem beleid.

Zoals gezegd biedt deze analyse algemene richtlijnen, die verdere uitwerking vragen voordat ambtenaren ze kunnen toepassen op concrete casussen. Het is niet altijd eenvoudig, maar wel nodig om te bepalen of een beleidskeuze de democratie, de rechtsstaat, het recht op individuele zelfbeschikking of het publieke belang schendt. Het zou daarom zeer waardevol zijn als ambtenaren samen verder redeneren over de inhoud van deze waarden en over de concrete casussen die zij tegenkomen. Door samen te reflecteren kunnen ambtenaren bijdragen aan een ethische praktijk van openlijke ambtelijke beleidskritiek.

DANKWOORD

Ik wil graag Frans Brom, Maurits de Jongh, Jos Philips, Miriam van Staden, Naomi van Steenbergen en Kutsal Yesilkagit hartelijk danken voor hun uitgebreide commentaar en vragen over mijn analyse. Dank ook aan de deelnemers van het *Ethics Institute Colloquium* van de Universiteit Utrecht en de deelnemers van het webinar van Dialoog en Ethiek over dit onderzoek, voor hun inspirerende vragen en opmerkingen.

LITERATUUR

Al Salman, Y. & M. de Jongh (2024). *Ambtenaren over activisme en tegenspraak. Een analyse van morele redeneringen van ambtenaren*. Ethiek Instituut, Universiteit Utrecht.

Ambtenarenwet (2017).

Bauer, M. W. (2024). 'Administrative Responses to Democratic Backsliding: When Is Bureaucratic Resistance Justified?' *Regulation & Governance* 18(4), 1104-17. <[klik voor weblink](#)>

Bohman, J. (2005). 'The Democratic Minimum: Is Democracy a Means to Global Justice?' *Ethics & International Affairs* 19(1), 101-16.

Boot, E. (2024). 'The Public Interest: Clarifying a Legal Concept'. *Ratio Juris* 37(2), 110-29.

Borstlap, H. "“Waar geen tegenspraak is, gaat het vroeg of laat fout, meestal vroeg”". z.d. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. <[klik voor weblink](#)>

Christiano, T. (2008). *The Constitution of Equality: Democratic Authority and Its Limits*. Oxford University Press.

Cohen, J. (2008). 'Procedure and Substance in Deliberative Democracy'. In *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, onder redactie van James Bohman en William Rehg. The MIT press.

De Lange, R. en P. Couwenbergh (2023). 'Kleur bekennende ambtenaren raken open zenuw'. *Financieel Dagblad*, 31 oktober.

Diercks, G. (2023). 'De ambtenaar die activist wordt, ja graag'. *NRC Handelsblad*, 19 februari.

Diercks, G., R. Braams, M. Taanman en Hans Jooise (2025). 'Ambtelijk activisme: duiding, legitimering en agenda voor de toekomst'. *Bestuurswetenschappen* 79(1), 6-32.

Frequin, M. (2018). *Tegenspraak graag: geen pantser, maar ruggengraat*. Sdu uitgeverij.

Frissen, P. (2024). "“Onderschat de kwaliteit en inventiviteit van de samenleving nooit”". *Overheid van nu*, 28 februari. <[klik voor weblink](#)>

Fuller, L. (1964). *The Morality of Law*. Yale University Press.

Fung, A. (2005). 'Deliberation before the Revolution: Toward an Ethics of Deliberative Democracy in an Unjust World'. *Political Theory* 33(2), 397-419.

grenzeloosamenwerken.nl. 'Tekst huidige en nieuwe Ambtseed'. <[klik voor weblink](#)>

Kanne, P., C. van Miltenburg en P. Kwakman (2024). *Ambtelijk vakmanschap, tegenspraak en activisme* (218). Ipsos I&O.

Kant, I. (1996). 'Doctrine of Right'. In *Practical Philosophy*, vertaald door Mary J. Gregor. Cambridge University Press.

klimaatcoalitie.org (2023). 'Brandbrief bezorgde ambtenaren', 3 oktober. <[klik voor weblink](#)>

Krygier, M. (2012). 'Rule of Law'. In *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press.

Lovett, F. (2010). *A General Theory of Domination and Justice*. Oxford University Press.

Mill, J. S. (1985). *On Liberty*. Penguin Classics. Penguin Books.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023). *Ambtenaar en grondrechten: Ruimte én beperkingen*.

Nieuwsuur (2024). 'Ambtenaren die openlijk overheid bekritisieren: mag dat en is het wenselijk?', 10 januari.

Overheid van nu (2023). *De stelling: 'Het is niet aan ambtenaren om de politiek te bekritisieren (zoals bij de situatie in Israël gebeurt)'*, 20 november.

Paterson, M., B. Doherty en B. Seel (2000). 'Direct Action in British Environmentalism'. In *Direct Action in British Environmentalism*, onder redactie van Brian Doherty, Matthew Paterson, en Benjamin Seel. Routledge.

Pettit, P. (1997). *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*. Oxford University Press.

Richardson, H. S. (2003). *Democratic Autonomy: Public Reasoning about the Ends of Policy*. Oxford Political Theory. Oxford University Press.

Rijksoverheid. 'De Gids Ambtelijk Vakman-
schap: Werken vanuit professionaliteit'.
grenzeloosamenwerken.nl. <[klik voor weblink](#)>

Ripstein, A. (2009). *Force and Freedom: Kant's Legal and Political Philosophy*. Harvard University Press.

Rosenthal, U. (2023). 'Vrijheid om mening te uiten niet onbeperkt'. *De Telegraaf*, 28 oktober.

Schuster, C., K. S. Mikkelsen, I. Correa en J.-H. Meyer-Sahling (2022). 'Exit, Voice, and Sabotage: Public Service Motivation and Guerrilla Bureaucracy in Times of Unprincipled Political Principals'. *Journal of Public Administration Research and Theory* 32(20), 416-35.

Staatscommissie rechtsstaat (2024). *De gebroken belofte van de rechtsstaat. Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger*.

Tinnevelt, R. (2022). 'De rechtsstaat: strijdbaar en weerbaar?' In *Naar een weerbare rechtsstaat*, onder redactie van M.J. van Meeteren, J.J.J. Sillen, R.J.N. Schlössels, en R.B.J. Tinnevelt. Wolters Kluwer.

'Transatlantic Civil Servants' Statement on Gaza: It Is Our Duty To Speak Out When Our Governments' (2024) Policies Are Wrong', 2 februari. <[klik voor weblink](#)>

Tweede Kamer der Staten Generaal (2020). *Ongekend onrecht. Verslag parlementaire onderzoekscommissie Kinderopvangtoeslag*.

Wagemakers, T. (2023). 'De activistische ambtenaar is in opkomst: loyaal aan bestuur of aan eigen moraal?' *Het Parool*, 28 november.

Wal, Z. van der (2024). 'Activisme is meer iets voor de politiek of Greenpeace, niet voor de ambtenaar', *Overheid van nu*, 14 november.

Yesilkagit, K. (2025). 'Voorbij de rechtsstatelijke erosie: Autonomie en rechtsstatelijk leiderschap in de hybride democratie'. *Beleid en Maatschappij* 52(2), 167-76.

Yesilkagit, K., M. Bauer, B. G. Peters en J. Pierre (2024). 'The Guardian State: Strengthening the Public Service against Democratic Backsliding'. *Public Administration Review* 84(3), 414-25.
<[klik voor weblink](#)>

PAPER 3

Verankering van ethiek bij de rijksoverheid

Jos Philips

Samenvatting

Deze paper bespreekt verankering van ethiek bij de rijksoverheid.

Er is de laatste jaren veel aandacht voor *professionele ethiek* van (rijks-) ambtenaren: de morele waarden, ‘mogens’, en ‘moetens’ die verbonden zijn aan de professionele rol van ambtenaren. Zo’n ethiek is een wezenlijk deel van ambtelijk vakmanschap. Ze kan onderscheiden worden van de *werkethiek* van ambtenaren – die betrekking heeft op hun rol als werknemers – en van de *persoonlijke ethiek* van ambtenaren.

Verankering van professionele ethiek duidt op garanties (die uiteraard nooit absoluut zijn) dat deze ethiek structureel in rijksoverheidsorganisaties aanwezig blijft.

Voornaamste uitgangspunt van deze paper zijn een twaalfstal interviews met rijksambtenaren werkzaam bij ministeries en uitvoeringsorganisaties, en met onderzoekers. Ik geef, op basis van deze interviews, een overzicht van en reflectie op een aantal ideeën die bijzonder waardevol lijken m.b.t. verankering van ethiek bij de rijksoverheid. Het is niet mijn oogmerk om iets te zeggen over wat van hetgeen nodig is om ethiek te verankeren, er momenteel al aanwezig is bij de rijksoverheid. Deze paper beoogt dus niet om kritiek te leveren.

Ik verdedig dat het voorwerp van verankering – d.w.z. hetgeen verankerd zou moeten worden – drieledig is:

- voortgaande reflectie en dialoog over de (ethisch relevante aspecten van de) rol van ambtenaren;
- duidelijkheid over de inhoud van die rol – altijd ook met ruimte voor interpretatie en ontwikkeling;
- dat ambtenaren in staat worden gesteld om hun rol uit te oefenen.

Geen van deze drie kan gemist worden. Voor een effectieve en acceptabele verankering van deze drie spelen een aantal zaken allemaal een belangrijke rol.

Er is een organisatie nodig die deze verankering wil, van de leiding tot ook alle medewerkers. En er zou een afdeling ethiek nodig zijn, alsmede ‘praktijkbouwers’, en tijd voor ethiek (o.a. voor voortgaande dialoog en reflectie) in de aanstelling van alle ambtenaren. Uiteraard is ook sociale veiligheid in een organisatie belangrijk.

Daarnaast is een gezaghebbende weergave van de rol van ambtenaren van belang, die tegelijk steeds open blijft voor interpretatie en ontwikkeling. Zo’n gezaghebbende weergave kan uit bestaande documenten worden gekozen of ontwikkeld. Tenslotte is er ook een rol voor externe checks en transparantie.

Professionele ethiek is een belangrijk onderdeel van ambtelijk vakmanschap, en de verankering ervan verdient verder toekomstig onderzoek.

Citatie: Philips, Jos (2025), *Verankering van ethiek bij de rijksoverheid*, Ethiek Instituut, Universiteit Utrecht.

Deze paper gaat over de vraag hoe ethiek bij de rijksoverheid kan worden verankerd. ‘Ethiek’ verwijst in dit verband naar de beroepsethiek van ambtenaren, waar de laatste jaren veel aandacht voor is. Met ‘verankering’ is in deze paper bedoeld, dat er garanties zijn dat ethiek in overheidsorganisaties aanwezig blijft: te vergelijken met een muuranker, een ‘anker in een muur als versteviging van een bouwconstructie’.¹ Dergelijke garanties zijn uiteraard nooit absoluut.² Ze verwijzen naar betekenisvolle maatregelen die ervoor moeten zorgen dat ethiek in een organisatie niet verdwijnt. Specifiek wordt – dat vormde een aanleiding voor deze paper – de vraag naar verankering van ethiek bij de rijksoverheid ook gesteld vanuit het rijksbrede programma Dialoog en Ethiek: Wat is er nodig, zodat ethiek in organisaties van de rijksoverheid aanwezig blijft?

Ter verheldering, ethiek doelt, zoals ik het opvat, op de waarden, ‘mogens’ (permissies) en ‘moetens’ (verplichtingen) die verbonden zijn aan de professionele rol van ambtenaren, niet op grond van de wet, maar opdat hun functioneren vanuit een moreel perspectief acceptabel is.³ Dit betreft dus de *professionele* ethiek van ambtenaren. Die kan worden onderscheiden van hun *werkethiek* (de morele waarden, mogens en moetens van ambtenaren in de rol van werknemer) en ook van de *persoonlijke ethiek* van ambtenaren (de eigen morele opvattingen en waarden van ambtenaren en de ermee verbonden mogens en moetens, in en buiten hun professie), hoewel deze drie – professionele ethiek, werkethiek en persoonlijke ethiek – natuurlijk nooit los van elkaar staan.

Wat er precies verankerd zou moeten worden als men ethiek zo begrijpt, is het onderwerp van hoofdstuk 1 van deze paper. Hoofdstuk 2 gaat over de vraag hoe verankering van ethiek bij de rijksoverheid op een effectieve en acceptabele manier zou kunnen gebeuren, en hoofdstuk 3 benoemt enkele valkuilen/aandachtspunten betreffende zulke verankering. Hoofdstuk 4 concludeert met het noemen van enkele punten die nadruk verdienen.

Oogmerken en werkwijze van deze paper

Allereerst enige verhelderingen over de oogmerken en werkwijze van deze paper. Dit is een wetenschappelijke paper, geen rapport, en als zodanig vooral uitgangspunt voor verdere reflecties en onderzoek. Ik sluit niet af met aanbevelingen, maar met punten die betreffende verankering van ethiek bij de rijksoverheid een zeker accent verdienen. Voorts is deze paper geschreven door een ethicus, hetgeen een relatief buitenstaandersperspectief oplevert.⁴ Dat noodzaakt tot voorzichtige conclusies maar vormt hopelijk ook de toegevoegde waarde. Nadrukkelijk wil deze paper niets zeggen over wat er nu bij de rijksoverheid al aanwezig is (of niet) van hetgeen nodig is om ethiek te verankeren, en het oogmerk van deze paper is niet om te kritiek te leveren.

Deze paper is de laatste van een reeks van drie papers die, hoewel vrij los, op elkaar aansluiten. De eerste paper (door Maurits de Jongh) gaat over de rol van ambtenaren in een democratie. Daar ga ik in deze paper ook heel kort op in, maar alleen om duidelijk te maken wat m.i. de kijkrichting is van een professionele ethiek van ambtenaren. Deze paper beoogt zeker *niet* om dit onderwerp afdoende te bespreken. De tweede paper uit de reeks (door Yara Al Salman) behandelt publieke beleidskritiek door ambtenaren, iets waar ik in deze paper niet expliciet op in ga.

¹ Van Dale. In plaats van ‘verankering’ – hetgeen wel de meer gebruikelijke term is – zou men ook van borging kunnen spreken.

² Vgl. Shue (1996), p. 17.

³ Of de morele waarden, mogens en moetens ook in de wet zouden moeten worden vastgelegd, is een aparte vraag, waarop ik later kort terugkom.

⁴ Een aantal bevindingen en reflecties van deze paper sluiten aan bij wat naar voren komt in literatuur over ethiekondersteuning, die zich doorgaans richt op organisaties in de gezondheidszorg (zie bijv. Hartman e.a. 2016).

Nu nog iets meer over wat deze paper wél beoogt te doen. Het voor- naamste uitgangspunt van deze paper zijn een twaalftal interviews die ik in het najaar van 2024 heb gehouden met ambtenaren bij ministeries, medewerkers van uitvoeringsorganisaties, en onderzoekers.⁵ Ik heb bij elkaar willen zetten wat ik beschouw als goede ideeën aangaande verankering van ethiek bij de rijksoverheid, zoals die naar voren komen uit de genoemde interviews. Ik probeer ook duidelijk te maken waarom die ideeën mij goed lijken (of juist minder goed). Nogmaals, de genoemde ideeën zeggen niets over wat er bij de rijksoverheid al aanwezig is om ethiek te verankeren; dat zal vaak al veel zijn.

De vraag naar verankering van ethiek bij de rijksoverheid betreft hoe zulke verankering kan gebeuren op een manier die zowel effectief als acceptabel is.⁶ Hierbij gebruik ik ‘effectief’ en ‘acceptabel’ standaard als termen voor wat werkt resp. voor wat ethisch adequaat is. De ideeën over *effectieve* verankering die ik noem, zijn hypothesen die aan de hand van sociologische e.a. literatuur verder kunnen worden onderzocht. De bevindingen uit de interviews zouden dan verder ondersteund kunnen worden, of gecorrigeerd. De ideeën over *acceptabele* verankering zijn meer conceptueel en/of normatief van aard. Deze ideeën evalueer ik o.g.v. diverse overwegingen, soms heel expliciet, soms meer impliciet.

Bij wijze van verantwoording nog het volgende: indien een bepaald idee schatplichtig is aan een interview, vermeld ik dat in een voetnoot.⁷ Het idee kwam niet altijd precies zo in het betreffende interview naar voren; het kan bijv. ook slechts deels genoemd zijn, en/of zonder dat de geïnterviewde het onderschreef. Het opnemen in deze paper van een idee aangaande verankering blijft geheel voor mijn rekening. En de uit de interviews voortkomende ideeën over effectieve en acceptabele verankering kunnen uiteraard geen pretentie van volledigheid hebben.

⁵ Zie ‘Verantwoording’, aan het einde van deze paper. Deze paper richt zich op de rijksoverheid, ook al gebruik ik soms (eenvoudshalve) de term ‘overheid’ i.p.v. ‘rijksoverheid’. Sommige bevindingen en reflecties zullen echter breder toepasbaar zijn.

⁶ Zie m.n. hoofdstuk 2 beneden.

⁷ In de voetnoten verwijzen namen zonder jaartal naar een interview, en namen met jaartal naar een literatuurreferentie (zie bibliografie). De interviews vonden plaats aan de hand van de vragen die ook deze paper structureren, m.n. ‘wat zou er verankerd moeten worden?’ en ‘hoe kan dat op een effectieve en acceptabele manier gebeuren?’ Ook werd verder doorgesproken over aandachtspunten e.d. betreffende verankering van ethiek bij de rijksoverheid.

1. Wat zou er verankerd moeten worden?

In de interviews komen met name twee heel verschillende visies naar voren op *wat* er verankerd zou moeten worden. Volgens de eerste visie is dat: voortgaande ethische *reflectie* en *dialogo*.⁸ De tweede visie benadrukt duidelijkheid over de rol van ambtenaren, en soms ook, dat het afdwingbaar moet zijn dat ambtenaren die rol daadwerkelijk kunnen uitvoeren.⁹ Beide visies zijn mijns inziens waardevol, en er lijkt veel te zeggen voor een combinatie.

Allereerst: voortgaande ethische reflectie en dialoog over wat de rol van ambtenaren zou moeten zijn lijkt inderdaad nodig. Elke vaststelling van wat die rol zou moeten zijn – in bijvoorbeeld een eed of richtlijn of op wat voor tastbare manier dan ook – zal interpretatieruimte bieden, en zou daarnaast zonder voortgaande reflectie en dialoog kunnen verstenen tot iets formeels en/of niet-levends. Bovendien zal elke vaststelling van de rol van ambtenaren altijd voorlopig zijn. Inzichten hierover zullen altijd in beweging blijven (en ook tot op zekere hoogte onderhevig aan controverse). Ook daarom is voortgaande reflectie onontbeerlijk en zou die deel van het werk van iedere ambtenaar moeten zijn. *Ethische* reflectie betekent, dat die reflectie niet gaat – of in ieder geval niet in de eerste plaats gaat – over wat juridisch correct of over wat effectief of efficiënt is. Veeleer draait die om wat een goede en juiste invulling van de rol van ambtenaren is. (Voor een preciezere karakterisering van ethiek, zie boven, Inleiding.) Zo'n reflectie doe je voor een niet onbelangrijk deel *samen*, om in voortgaande dialoog van elkaar te leren.¹⁰ In die dialoog kunnen ook kwaliteiten – want zo kunnen ze zeker gezien worden – zoals twijfelen en vragen stellen verder worden ontwikkeld, en kan moed om de rol van ambtenaar goed in te vullen, verder worden gecultiveerd.¹¹

Ten tweede, duidelijkheid over de rol van ambtenaren – en het gaat in dit verband uiteraard steeds om de ethisch relevante aspecten van die rol.¹² Deze duidelijkheid lijkt belangrijk omdat er een bepaald gevaar is, dat voortgaande ethische reflectie en dialoog anders steeds teveel vanaf nul zou moeten beginnen.¹³ Dan zou zo'n reflectie mogelijk niet genoeg helderheid kunnen bieden voor de complexe dagelijkse werkpraktijk. Een duidelijke articulatie van wat de rol van ambtenaren zou moeten zijn heeft anderzijds ook risico's. Zo'n articulatie zou in bepaalde contexten bijna uitsluitend juridisch kunnen worden begrepen, of een dergelijke mate van gezag of autoriteit krijgen toegekend, dat echte reflectie en dialoog heel moeilijk worden. Daarentegen bieden bijv. heel abstracte beschrijvingen van de rol van ambtenaren nauwelijks enig houvast. Een zodanige verduidelijking van de rol van ambtenaren is nastrevenswaard, dat die de voortgaande ethische reflectie en dialoog kan bevorderen en deze niet juist belemmert of zelfs stillegt. (Ethische reflectie en dialoog zullen overigens vaak gaan over waar men concreet in het werk tegenaan loopt, en daarbij zal de inhoud van de rol van ambtenaar soms tamelijk impliciet aanwezig zijn.¹⁴)

Ten derde is het uiteraard ook van belang dat ambtenaren hun rol werkelijk kunnen uitvoeren. Men zou in dit verband mogelijk kunnen denken aan juridische afdwingbaarheid (daarover later meer),¹⁵ maar ook aan andere zaken en condities die betrekking hebben op de praktijk van het werk: zie hoofdstuk 2 beneden. (Ik spreek in dit verband soms van het 'daadwerkelijk' kunnen uitvoeren van de rol van ambtenaar. Daarmee wil ik niet suggereren dat de werkpraktijk hordes op zou werpen; dat laat deze paper open.)

- ⁸ Bijv. Van Staden en Buis. I.p.v. 'voortgaande' reflectie zou men ook (synoniem) van 'voortdurende' reflectie kunnen spreken, maar dat heeft mogelijk de ongewenste bijklank van een tredmolen. Zie ook het programmaplan van 'Dialoog en Ethiek' (2022), waarin het werken aan 'een open en veilige werkcultuur bij de rijksoverheid, waarin ethische reflectie vaste praktijk is' centraal staat (cursivering van mij).
- ⁹ Bijv. Jansen. Zie bijv. een titel als 'Het recht op ambtelijk vakmanschap' (Jansen et al., 2022).
- ¹⁰ Bijv. Dekker en Wiedenhof.
- ¹¹ Vgl. Brogtrop. Schaap: dialoog kan 'empowerend' werken. Over het belang van moed, zie bijv. Pool, 2021, 2023.
- ¹² Dat het om de ethisch (d.w.z. professioneel-ethisch) relevante aspecten van de rol van ambtenaren gaat, geldt in deze paper steeds, en ik zal het niet voortdurend herhalen. Overigens is niet altijd op voorhand duidelijk welke aspecten van de rol van ambtenaar ethisch relevant zijn; dat er potentieel heel veel – of zelfs alle. Daarom zal ik in het vervolg simpelweg spreken van 'duidelijkheid over de rol van ambtenaren' (en het kunnen uitvoeren van die rol).
- ¹³ Zie hoofdstuk 2 beneden voor welke gezaghebbende weergaves van de ethische aspecten van de rol van ambtenaren er nu zoal al zijn, die duidelijkheid geven over die rol.
- ¹⁴ Sommige geïnterviewden stellen dat de rol van ambtenaren doorgaans niet het (hoofd)onderwerp van reflectie en dialoog is (vgl. Wiedenhof, Pool). Hoe men dit ziet, hangt er m.i. ook vanaf wat onder zo'n 'rol' verstaan wordt, en hoe concreet of abstract die begrepen wordt.
- ¹⁵ Zie bijv. Jansen.

Met de ‘rol’ van ambtenaren (of synoniem, ‘van ambtenaar’) bedoel ik overigens de rol die ambtenaren *zouden moeten* hebben in een democratie, waarbij het een open vraag is of dat feitelijk altijd zo is. En ambtenaren hebben natuurlijk een hele complexe rol, die bestaat uit vele verschillende onderdelen. Het gaat mij zoals eerder gezegd om de ethische invalshoek, om de ethische kanten van hun professionele rol. Overigens is het onderscheid tussen verschillende categorieën ambtenaren mogelijk van belang voor hun rol, zoals tussen beleidsvoorbereidende en uitvoerende ambtenaren¹⁶ en tussen topambtenaren en andere ambtenaren. Hoe dan ook zijn er ook dingen te zeggen over de rol van ambtenaren in het algemeen, als één beroepsgroep, en dat is wat ik in deze paper probeer.

Om samen te vatten: voortgaande ethische reflectie en dialoog en duidelijkheid over de inhoud van de rol van ambtenaar zijn beide van belang – en uiteraard dat ambtenaren in staat gesteld worden om die rol ook uit te voeren (waarover meer in hoofdstuk 2 beneden).

Ik wil nu iets meer zeggen over de inhoud van de rol van ambtenaar. De opmerkingen beneden over effectieve en acceptabele verankering zijn vaak vrij onafhankelijk van de inhoud van die rol en blijven overeind voor veel verschillende invullingen van die rol. Maar ik wil toch iets uitweiden over de rol van ambtenaren en er in hele grote lijnen een karakterisering van geven (zonder ook maar bij benadering een afdoende discussie van deze thematiek te willen bieden).¹⁷

Ik zou de rol van ambtenaren willen zien in het kader van een *liberale democratie* als een manier waarop we met elkaar willen samenleven. *Liberaal* is bedoeld in filosofische zin, dat wil zeggen: burgers worden beschouwd als fundamenteel gelijk en als vrij om hun eigen leven op hun eigen manier in te vullen, beperkt door een soortgelijke vrijheid van anderen.¹⁸ En er is een blijvende pluraliteit in de samenleving van opvattingen over wat een goed leven is en de overheid dringt geen van die opvattingen op.¹⁹ Daarnaast, en nauw verbonden met dit alles, is ook *democratie* – preciezer, een *constitutionele democratie* – een onderdeel van hoe we met elkaar samen willen leven.²⁰ Om zo’n democratie als achtergrond van de rol van ambtenaren gaat het me. Voor de doelen van deze paper verdienen twee onderdelen van constitutionele democratie de nadruk.²¹ Het eerste onderdeel is dat constitutionele democratie elementen van meerderheidsbeslissing heeft – in een *representatieve* constitutionele democratie uiteraard eerst en vooral op een bemiddelde manier – die een belangrijke rol spelen bij het vormen van wetten en beleid. Ten tweede heeft een constitutionele democratie *constitutionele* elementen, zoals waarborging van grondrechten en van de scheiding der machten, en dat de overheid gebonden is aan de wet.²²

Tegen de achtergrond van een constitutionele democratie als manier waarop we met elkaar willen samenleven, volgen nu twee opmerkingen over de inhoud van de rol van ambtenaren.²³ Ten eerste, het bestuursapparaat (beleidsvoorbereidend en -uitvoerend) is heel groot en complex, en voor beide genoemde onderdelen van de constitutionele democratie hebben ambtenaren een rol: in het voorbereiden, maken en uitvoeren van beleid gewenst door gekozen politici, en ook bij het daarbij steeds bewaken van de constitutionele elementen;²⁴ meerderheidsbeslissing heeft alleen een legitieme plaats zolang zij constitutioneel is.

¹⁶ En daarnaast ook ambtenaren die beheren en controleren.

¹⁷ Mijn schets is m.i. verenigbaar met vele uitgebreidere en concretere karakterisering, bijv. met veel elementen uit papers 1 en 2 uit de onderhavige reeks.

¹⁸ Zie bijv. Rawls (2000).

¹⁹ Vgl. Rawls (1993).

²⁰ Vgl. Dworkin (2000), p. 385.

²¹ In plaats van constitutionele democratie zou men hier ook kunnen spreken van rechtsstaat. Ik vind voor de doelen van deze paper het begrip constitutionele democratie duidelijker.

²² Een derde onderdeel is dat een constitutionele democratie elementen van burgerparticipatie heeft die verder gaan dan louter electorale. Met dit derde onderdeel zal ik in deze paper niets doen, maar het is wel belangrijk om te noemen.

²³ Ik laat een verwijzing naar het algemeen belang hier weg. Dit is een belangrijk begrip in de praktijk maar in de literatuur een complexe notie. Zie bijv. Boot (2025).

²⁴ Dit alles uiteraard niet op een ‘mechanische’ manier; dat zou ver afstaan van de werkpraktijk en ook normatief niet te verdedigen zijn.

Ook kan, ten tweede, indien een constitutioneel-democratische manier van samenleven wordt bedreigd, de rol van ambtenaren liggen in het sterker behoeden van de elementen die onder druk staan, bijvoorbeeld de constitutionele elementen.²⁵

Iemand zou overigens kunnen verdedigen, dat de rol van ambtenaren, meer specifiek beleidsambtenaren, alleen zou moeten zijn om alternatieve beleidsopties naar voren te brengen, inclusief de feiten- en waardendimensies van die opties.²⁶ Het behoeden van de constitutionele elementen van de democratie zou een taak zijn van 'gewetensinstituties' zoals wetenschappelijke adviesraden en aan het maatschappelijk middenveld, inclusief de media,²⁷ en van rechters. Deze opvatting maakt, meen ik, de taak van ambtenaren bij het behoeden van de democratie te klein. Er is een risico dat verantwoordelijkheden 'kwijt' raken en verschillende actoren naar elkaar kunnen wijzen, indien niet alle actoren die iets kunnen doen een bepaalde verantwoordelijkheid krijgen toebedeeld – voor het behoeden van een centrale, omvattende publieke waarde zoals democratie. Bovendien kan men verdedigen dat ambtenaren een verantwoordelijkheid hebben omdat ze expertise hebben die bijv. rechters niet hebben,²⁸ en omdat rechters (en bepaalde anderen) pas vrij laat, als checks, in beeld komen.²⁹

²⁵ Zie bijv. Yesilkagit 2025. Deze paper gaat in principe uit van het bestaan van een liberaal-democratische samenleving. Maar de vraag hoe om te gaan met bedreigingen daarvan, blijft ontegenzeggelijk ook belangrijk.

²⁶ Genoemd door Den Uijl, als mogelijkheid. Sommige belangrijk door Weber geïnspireerde auteurs bepleiten, minder beperkend, een versie van politieke – maar niet beleidsmatige – neutraliteit van ambtenaren, bijv. Overeem (2005). Velen van hen blijven hiervoor echter huiverig. Vgl. Rohr (1998).

²⁷ Genoemd door Den Uijl, als mogelijkheid.

²⁸ Vgl. ook paper 2 uit de onderhavige reeks.

²⁹ Ik kan de complexe thematiek van het verdelen van verantwoordelijkheden hier alleen maar aanstippen. Het gaat in het huidige verband, zoals gezegd, om het behoeden van centrale, omvattende publieke waarden. Dat dat ieders verantwoordelijkheid blijft, is verenigbaar met een bepaalde morele werkverdeling (vgl. bijv. Young 2011).

Voorts: in hoeverre mogen ambtenaren zelf inschatten of de constitutionele elementen van democratie in gevaar zijn en of hen iets te doen staat? Hiervoor zou een discussie nodig zijn over de vorm en grootte van de discretionaire ruimte die ambtenaren zouden moeten hebben. Dat gaat het huidige bestek te buiten. In ieder geval zullen ambtenaren een bepaalde mate van discretionaire ruimte moeten hebben (opdat hun werk nadenkend, onmechanisch kan blijven – hetgeen het overigens i.i.g. op een impliciete manier altijd zal blijven) maar inderdaad een beperkte discretionaire ruimte; zij kunnen deel zowel van oplossing als van probleem zijn. (Vgl. Michel Foucault in Rouse 2005, p. 115: hij wijst erop, in een andere context en meer algemeen sprekend, dat in alles een mogelijk gevaar schuilt.)

2. Effectieve en acceptabele verankering

Kort samengevat is *wat* er verankerd zou moeten worden: (a) een voortgaande reflectie en dialoog in de organisatie over de rol van ambtenaren en (b) duidelijkheid over wat die inhoudt en, daarbij aansluitend, dat ambtenaren deze rol ook kunnen uitvoeren. Hoe kan dit alles op een effectieve en eveneens acceptabele manier worden verankerd? Ik noem een aantal waardevolle inzichten die uit de interviews naar voren zijn gekomen en waarom die inzichten mij waardevol lijken, of zelfs onontbeerlijk.

Verankering van voortgaande ethische dialoog en reflectie

Ik bespreek eerst het verankeren van voortgaande reflectie en dialoog over de rol van ambtenaren. De interviews wijzen op twee grote voorwaarden die beide vervuld moeten zijn om voortgaande ethische reflectie en dialoog een plaats te laten houden in rijkoverheidsorganisaties: de organisatie moet deze *waardevol vinden* en de organisatie moet sociaal *veilig* zijn. Ik licht beide toe.

1. Een organisatie die voortgaande reflectie en dialoog over de rol van ambtenaar waardevol vindt. Deze heeft onder andere de volgende kenmerken:

- 1) Een *leiding* die voortgaande reflectie en dialoog stimuleert. Dat kan meegenomen worden in o.a. werving, functieprofielen, taakomschrijvingen, en ook arbeidscontracten.³⁰ Eén concrete suggestie die in de gesprekken naar voren kwam is, dat de Directeur Arbeid en Organisatie tegelijk ‘Chief Ethics Officer’ zou kunnen zijn.³¹ Voor de leiding (topambtenaren) is het stimuleren van ethische reflectie en dialoog mogelijk beter vorm te geven door samenwerking met de leiding van andere ambtelijke organisaties.³²
- 2) Een *afdeling ethiek*.³³ Deze zou niet zo groot moeten zijn, dat ze ethiek in de organisatie ‘over gaat nemen’, maar wel groot genoeg om ‘slagkrachtig’ te kunnen zijn en diverse expertises te kunnen bieden.³⁴ Ook is het van belang dat een dergelijke afdeling hoog in de organisatiestructuur aanhaakt, zodat ze een groot bereik heeft binnen de organisatie.³⁵ Momenteel vervult Dialoog en Ethiek binnen de rijksoverheid als geheel zo’n rol, en daarnaast ook diverse afdelingen ethiek bij ministeries (bijv. Defensie) of uitvoeringsorganisaties – zoals de Dienst Justitiële Inrichtingen, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (die een ‘Ethische Commissie’ heeft), en de Sociale Verzekeringsbank.³⁶ Dergelijke afdelingen bieden een duurzame plaats in overheidsorganisaties voor ethische reflectie en dialoog: voor het organiseren daarvan, en ook het faciliteren – o.a. door een rol in het opleiden van gespreksleiders, het bieden van ethische expertise, en het ontwikkelen van moresprudentie.³⁷ Dat draagt ertoe bij dat deze niet als een ‘project’ worden gezien, maar als iets waaraan op voortgaande basis gewerkt zal moeten worden – als iets dat er altijd bij hoort en nooit ‘af’ is.³⁸

³⁰ Kutsal Yesilkagit (mondelijke communicatie, 4 juni) wijst ook op een rol voor vakbonden.

³¹ Van Staden.

³² Vgl. Pool.

³³ Momenteel spreekt men ook graag van ‘aanjagers’.

³⁴ Vgl. Pool. Een taak van dergelijke afdelingen ethiek zou ook zijn om ethiek steeds op bestuurlijke agenda’s naar voren te brengen. Vgl. Corra.

³⁵ Verschillende geïnterviewden wezen hierop.

³⁶ Zie Bout, Schaap, Van Bruggen en Vogel, Corra.

³⁷ Voor dat laatste vgl. Bout (2023).

³⁸ Vgl. Van Bruggen en Vogel.

- 3) *Gesprek-leiders* en ‘*bouwers*’ (organisatoren/mensen die een plaats voor ethiek stimuleren³⁹) op allerlei plaatsen in rijksoverheidsorganisaties. Zij zijn essentieel. Het is ook belangrijk dat ze adequate trainingen kunnen volgen, bijv. in het leiden en faciliteren van gesprekken en m.b.t. praktische ethiek. Daarmee wordt expertise ontwikkeld en ook inbreng van buiten de organisatie gezocht om ethische reflectie en dialoog beter gestalte te kunnen geven. In dialoog en reflectie kan, komt in de interviews naar voren, o.a. een kritische toeëigening van de rol van ambtenaar plaatsvinden,⁴⁰ een onderzoekende en open houding als een kwaliteit worden ontwikkeld die ‘empowerend kan werken’,⁴¹ en meer oog ontstaan voor de ethische schaduw-zijden (de ‘schade’, de ‘moral remainder’) van gekozen beleidsopties.⁴²
- 4) *Tijd* in hun aanstelling bij *alle* ambtenaren voor ethische reflectie en dialoog over de rol van ambtenaar. En ook voor *alle* ambtenaren zijn trainingen e.d. over hun rol van belang, bij introductieprogramma’s voor nieuwe ambtenaren en ook periodiek.

Alle vier deze onderdelen zijn mijns inziens noodzakelijk om ervoor te zorgen dat ethische reflectie en dialoog aanwezig blijven in een overheidsorganisatie. Geen ervan kan worden gemist. De genoemde onderdelen hebben betrekking op de structuur (de inrichting en posities) van een organisatie. Ze bouwen tegelijk aan een organisatiecultuur – in de zin van: een manier van werken met bepaalde daarmee verbonden opvattingen en waarden en normen⁴³ – die het in stand houden van deze structurele onderdelen gemakkelijker maakt.

Waarom zijn alle vier nodig? De steun en stimulans vanuit de top van de organisatie is zeer belangrijk, maar dat geldt ook voor een toegewijde afdeling om ethische reflectie en dialoog op de kaart te houden bij het bestuur van de organisatie en op andere plaatsen. Zonder bouwers op de werkvloer gaat het ook niet; het risico is dan groot dat ethiek louter een zaak van een ‘afdeling’ wordt.⁴⁴ En uiteindelijk krijgt ethiek alleen maar vorm als alle ambtenaren, ieder op hun eigen plaats, een ethische uitoefening van hun rol behartigen. ‘Top-down’ en ‘bottom-up’ kunnen niet tegen elkaar uitgespeeld worden. Beide zijn nodig. Daarnaast is het voor een effectieve en acceptabele verankering van ethiek in rijksoverheidsorganisaties van groot belang, opdat de verantwoordelijkheid niet ‘kwijt raakt’, om iedereen die iets *kan* doen om de rol van ambtenaar ethisch vorm te geven – en dat is *iedere* ambtenaar – als drager van een verantwoordelijkheid te zien.⁴⁵

2. Een sociaal veilige organisatie.

Reflecteren en samen reflecteren en in dialoog gaan over wat de rol van ambtenaren zou moeten inhouden, vergt moed; men betreedt nieuw terrein en komt misschien tot inzichten waar niet iedereen in de organisatie op zit te wachten. Algemeen gezegd hebben de meeste mensen zeker moed, maar zijn ze tegelijk ook geen helden. Voor ambtenaren in het bijzonder is het niet anders.⁴⁶ Om ethische reflectie en dialoog daadwerkelijk een plaats te laten houden in een overheidsorganisatie, is daarom sociale veiligheid nodig.⁴⁷

³⁹ Dialoog en Ethiek spreekt van ‘praktijkbouwers’.

⁴⁰ Incl. de affectieve kanten van de ethiek van die rol, vgl. Bout.

⁴¹ Schaap.

⁴² Vgl. Van Staden. De term ‘schade’ kan enigszins misleidend zijn, omdat hij vaak een specifieke betekenis heeft, vgl. Mill (1859). De term ‘moral remainder’ komt van Bernard Williams (1973). De term ‘points to the phenomenon of an in itself defensible decision that may nonetheless result in a moral cost that merits further attention.’ (Van Domselaar 2022, p. 220.)

⁴³ Vgl. bijv. Van Tubergen (2020), p. 117. Ook socialisatie in een organisatiecultuur is van groot belang, zoals Kutsal Yesilkagit benadrukt (mondelijke communicatie, 4 juni 2025).

⁴⁴ Zonder afdeling ethiek – of zonder o.a. het bundelen en verbinden van initiatieven m.b.t. ethiek als staande praktijk – wordt goede verankering heel moeilijk. In kleinere organisaties, anders dan bij de rijksoverheid, zou o.m. het onderscheid tussen een afdeling ethiek en praktijkbouwers kunnen vervagen of vervallen.

⁴⁵ Dit is in lijn met Michel Foucaults begrip van macht als alom tegenwoordig krachtenveld (vgl. bijv. Pool 2021).

⁴⁶ Dit is geen kritiek op pleidooien gericht aan ambtenaren om vooral moed te tonen. Bijv. Pool 2021, 2023; Bart Snels op de conferentie ‘Wijs naar de wet,’ 27 maart 2025. Het kan zelf een deel zijn van een organisatiecultuur om aan te sporen tot moed, o.a. door het uitlichten van goede voorbeelden.

⁴⁷ Vgl. Brogtrop.

Concreet kunnen o.a. vertrouwenspersonen en een wervingsbeleid en functieprofielen met aandacht voor diversiteit hieraan bijdragen. Maar sociale veiligheid is ook breder een onderdeel van de cultuur van een organisatie: van de manier waarop dingen gedaan worden, van de opvattingen, waarden, normen, en de voorbeelden die gesteld worden. Voortgaande ethische reflectie en dialoog kunnen zelf aanzienlijk bijdragen aan een sociaal veilige organisatie, maar ze vooronderstellen die ook. Er kan hier dus tot op zekere hoogte een kip-eiprobleem bestaan.

Sociale veiligheid is dus een *voorwaarde* voor verankering van voortgaande ethische reflectie en dialoog in overheidsorganisaties. Momenteel is het vaak ook het *onderwerp* van ethische reflecties en dialogen.⁴⁸ Dergelijke reflecties en dialogen betreffen de *werkethiek* van ambtenaren (ethiek die ambtenaren als werknemer betreft) en niet hun *beroepsethiek* (ethiek die de rol van ambtenaar betreft).⁴⁹

Verankering van de inhoud van de rol van ambtenaar en van het kunnen uitvoeren daarvan

Het tweede deel van wat verankerd moet worden is duidelijkheid over de rol van ambtenaren, en dat ambtenaren die rol ook kunnen uitvoeren. Hoe kan verankering daarvan op een effectieve en acceptabele manier gebeuren? Ik noem drie punten die allemaal nodig lijken.

1. Een gezaghebbende weergave van wat de rol van ambtenaar inhoudt.

Om reflectie en dialoog over de rol van ambtenaar niet steeds van voren af te laten beginnen, lijkt het nodig om een beroep te kunnen doen op een gezaghebbende weergave van wat de rol van ambtenaar inhoudt – meer precies, van wat de ethische aspecten ervan inhouden.⁵⁰ Zo'n gezaghebbende weergave heeft echter ook gevaren, en ik breng de wenselijkheid ervan daarom voorzichtig naar voren. Een gezaghebbende weergave zou in ieder geval altijd ruimte moeten laten voor interpretatie en ontwikkeling, die vorm kunnen krijgen in o.a. ethische reflecties en dialogen – waar ook verschillen van mening over die weergave en over de interpretatie en ontwikkeling ervan tot uiting kunnen komen. In dit licht zou zo'n weergave niet al te concreet moeten zijn. Maar van de andere kant ook niet al te abstract, want dan zou ze nauwelijks nog houvast bieden.

Er zijn momenteel verschillende documenten die, in uiteenlopende mate van abstractie, aanduidingen geven over de rol van ambtenaar, zoals de *Ambtseed*⁵¹ en de *Gids Ambtelijk Vakmanschap*; bepaalde aspecten van die rol worden bijv. ook verhelderd door de 'Uitgangspunten overheidscommunicatie'.⁵² Het gaat het kader van deze paper te buiten om een opsomming te geven van de diverse documenten die mogelijk relevant zijn, en hoe op basis van deze documenten een gezaghebbende weergave van de rol van ambtenaar uit te kiezen of vorm te geven – of van de rol van bepaalde ambtenaren, zoals beleidsvoorbereidende ambtenaren en uitvoeringsambtenaren. Mogelijk is er hier een 'embarrassment of riches'... Ook moet ik open laten, voor verder onderzoek, welke vorm zo'n gezaghebbende weergave het beste kan hebben, bijvoorbeeld of een code een goed idee is.⁵³ Tenslotte is er de vraag, ook voor verder onderzoek, wie bij de vaststelling en verder-ontwikkeling van een gezaghebbende weergave betrokken moet zijn; de beroepsgroep zelf zal in ieder geval een grote rol moeten spelen.

⁴⁸ Zie Al Salman en De Jongh (2024).

⁴⁹ A.w.; en Pool.

⁵⁰ Hetgeen verankerd moet worden is hier: *duidelijkheid* over de rol van ambtenaren. Een *gezaghebbende weergave* van die rol is een manier om dit (effectief en acceptabel) te verankeren. Voorwerp en manier van verankering zijn echter niet altijd scherp te scheiden.

⁵¹ Sommige geïnterviewden geven aan de *Ambtseed* bij ethische reflectie en dialogen in te zetten. Vgl. Bout, mondelinge communicatie, 27 maart 2025.

⁵² Enkele andere mogelijke bronnen zijn het wegingskader van de Raad voor Openbaar Bestuur, en de *Ambtenarenwet*. Bouwstenen voor een beroepscode worden geboden door Stichting Beroepseer. Zie bijv. Jansen, Van der Meulen en Raat (2025), o.a. hfd. 3.

⁵³ Er is veel literatuur (vaak kritische) over ethische codes, bijv. bedrijfs-ethische. Zie ook n. 61 beneden.

Wat betreft de voorwaarden en desiderata waaraan een gezaghebbende weergave zou moeten voldoen, noemde ik al dat zo'n weergave niet te abstract zou moeten zijn, maar ook niet al te concreet. Ik kan binnen het huidige bestek slechts drie verdere aandachtspunten toevoegen. Zo'n weergave zou zich er, ten eerste, rekenschap van moeten geven dat ze beoogt van betekenis te zijn in organisaties met hiërarchische machtsrelaties.⁵⁴ Ten tweede zou in zo'n weergave ook moeten worden ingegaan op de vorm en grootte van de discretionaire ruimte van de rol van ambtenaar.⁵⁵ En ten derde zou er aandacht voor moeten zijn, dat dit document niet (of in ieder geval alleen in tweede instantie⁵⁶) als een juridisch document wordt begrepen. Het is veeleer een ethisch document, dat wil zeggen een document dat aangeeft hoe ambtenaren hun vak zouden moeten en mogen uitvoeren – anders gezegd, dat het mogen en moeten van ambtelijk vakmanschap articuleert.

Ambtenaren zouden in staat moeten worden gesteld om hun vakmanschap ook werkelijk vorm te geven. Dat betekent dat ambtenaren zoals ze zijn, moedig en standvastig maar ook 'slechts mensen', daartoe in de positie zijn.⁵⁷ Dus niet alleen – hoe belangrijk het cultiveren van moed ook is – de 'helden' die met uitzonderlijke moed waar nodig tegen de machtige stroom in varen.

Sommigen spreken van een 'recht op ambtelijk vakmanschap'.⁵⁸ De verwijzing naar vakmanschap lijkt me waardevol; ze geeft aan dat – om het enigszins metaforisch te zeggen – het vak van ambtenaar een ambacht is waar beroepstrots en beroepseer mee verbonden zijn.⁵⁹ Dat lijkt heel goed om te benadrukken. Of men in dit verband het beste ook van een (moreel) recht spreekt, en wat dat dan is, laat ik hier open. Dat geldt ook voor de vraag of juridische afdwingbaarheid van een gezaghebbende weergave van de rol van ambtenaren een goed idee zou zijn.⁶⁰ Juridische afdwingbaarheid – en meer algemeen een juridisering van discoursen – heeft voors en tegens die ik hier niet verder kan bekijken.⁶¹ Naast of in aanvulling daarop, zijn er ook andere mogelijke manieren om ambtenaren daadwerkelijk in staat te stellen hun vakmanschap te beoefenen, manieren die betrekking hebben op de organisatiecultuur en organisatiestructuur, op transparantie enz. (zie eerder en zie beneden). Het is in ieder geval een goed idee om een hele waaier aan effectieve en acceptabele middelen te gebruiken.

2. Een organisatie die het naleven van beroepsethiek waardevol vindt en die veilig is.

Dit werd boven al genoemd als noodzakelijke voorwaarde voor verankering van een voortgaande ethisch reflectie en dialoog over de rol van ambtenaren, en ook hier is het van groot belang. Dat is enerzijds omdat een gezaghebbende weergave van wat de rol van ambtenaar zou moeten zijn, niet – om zo te zeggen – in een vacuüm kan bestaan. Zo'n weergave moet 'onderhouden' en levend gehouden worden en heeft daarom dialoog en reflectie nodig. Daarnaast zou het uitoefenen van (de ethische aspecten van) ambtelijk vakmanschap moeilijk zijn als de organisatie niet 'mee zou werken' en bovendien sociale veiligheid bieden.

⁵⁴ Dit aandachtspunt vult het eerdere machtsbegrip (geïnspireerd door Michel Foucault) aan en corrigeert het ook (met een meer Hobbesiaanse manier van kijken naar macht): niet iedereen heeft evenveel macht.

⁵⁵ Vgl. n. 28 boven.

⁵⁶ Ik kom terug op de vraag of dit document ook juridisch afdwingbaar zou moeten zijn.

⁵⁷ Ik laat me hierbij inspireren door de 'capabilities approach' van Amartya Sen (bijv. 1999) en Martha Nussbaum (bijv. 2000), die de notie van 'reële vrijheden' (capabilities) uitwerkt. Vgl. Ook Robeyns en Byskov (2020).

⁵⁸ Jansen.

⁵⁹ Dit brengt mijn inziens ook een meer deugdethisch accent aan in de rol van ambtenaar. Voor deugdethiek, zie bij Hursthouse (1999), Van Tongeren (2003).

⁶⁰ Zelfs wanneer er een moreel recht is, is het een open vraag of/hoe er ook juridische rechten op ambtelijk vakmanschap zijn.

⁶¹ Vgl. ook de uitgebreide discussies over afdwingbare codes in de bedrijfsethiek. Bijv. Jansen (2023).

3. De mogelijkheid van externe checks.

In ambtelijke organisaties kunnen bepaalde realiteiten een mate van spanning opleveren met de ethische kanten van ambtelijk vakmanschap – met helderheid over de inhoud daarvan en (misschien vooral) met het kunnen naleven ervan.⁶² Voorbeelden van zulke realiteiten zijn machtsverschillen, groepsdruk, het belang van carrière maken of althans van baanbehoud, en werkdruk. En ook hoe in een organisatie soms discoursen en manieren van werken kunnen groeien met bepaalde blinde vlekken (zie bijv. de Toeslagenaffaire⁶³). Daarom is het van belang dat ambtelijke organisaties ook van buitenaf ‘gecheckt’ kunnen worden, door – naast uiteraard het parlement – bijvoorbeeld ngo’s, burgerorganisaties, de pers, en onderzoekers. Transparantie is hier een kernwoord. Het is natuurlijk niet zo, dat meer transparantie altijd beter is,⁶⁴ of dat transparantie altijd mogelijk zou zijn. Het punt is slechts, dat niet alles van organisatie-interne maatregelen kan worden verwacht, maar dat daarnaast – *niet* in plaats daarvan – ook de mogelijkheid van externe checks onmisbaar is.

Samenvattend: helderheid over de wat de rol van ambtenaren zou moeten zijn, lijkt zeer gebaat bij een gezaghebbende weergave van die rol. Hoe die precies te kiezen of vorm te geven – gegeven de diverse documenten die al aanzetten in deze richting geven – verdient nader onderzoek. Om die helderheid vervolgens levend te houden, en om te zorgen dat ambtenaren hun rol ook kunnen naleven, is een organisatie die dat wil en die bovendien sociaal veilig is van groot belang. Maar van organisatie-interne factoren kan niet *alles* worden verwacht; de mogelijkheid van externe checks is ook essentieel.

⁶² Ook voor het verankeren van voortgaande dialoog en reflectie zou de mogelijkheid van externe checks van belang kunnen zijn.

⁶³ Vgl. bijv. Van Rooij (2023).

⁶⁴ Er zou soms bijv. een ‘chilling effect’ op kunnen treden voor het beoefenen van tegenspraak.

3. Enkele valkuilen/aandachtspunten met betrekking tot verankering

Uit de interviews komen, zoals we hebben gezien, diverse manieren naar voren om ethiek effectief te verankeren. Die manieren zijn mijns inziens ook ethisch acceptabel, althans als ze, zoals ik gedaan heb, vrij algemeen geformuleerd worden. Waar ze concreet vorm krijgen, moet natuurlijk steeds de vinger aan de pols worden gehouden. Ik wil nu echter, aansluitend bij de eerder genoemde voorwaarden voor effectieve en acceptabele verankering, enkele valkuilen noemen – men zou ook kunnen spreken van aandachtspunten – die volgen uit de genoemde voorwaarden voor effectieve en acceptabele verankering. In deze paper heb ik niet beoogd iets zeggen over de mate waarin aan de genoemde voorwaarden in ambtelijke organisaties al is voldaan; in lijn daarmee zijn de genoemde valkuilen/aandachtspunten van algemene aard en niet specifiek gericht op of tot een bepaalde actor of organisatie.

Deze valkuilen zijn:

- 1) om aan de ene kant voortgaande reflectie en dialoog over de rol van de ambtenaar en aan de andere kant een heldere articulatie van de inhoud van die rol als tegengestelden te zien. Beide zijn nodig en de verankering van beide is nodig.
- 2) om het kunnen uitvoeren van de rol van ambtenaar niet mee te nemen bij hetgeen verankerd moet worden.
- 3) om verankering van ethiek als een verankering van *persoonlijke* ethiek te zien; het betreft veeleer *beroepsethiek*, en daarmee de plichten en ook de permissies die ambtenaren als ambtenaren hebben.⁶⁵

Verder:

- 4) Beroepsethiek is niet gelijk aan *werkethiek*.⁶⁶ Deze laatste is de ethiek van de ambtenaar als werknemer, bijvoorbeeld dat deze rechten en plichten heeft met betrekking tot sociale veiligheid op de werkvloer. Werkethiek is ook heel belangrijk maar is doorgaans een *voorwaarde* voor het goed vorm kunnen geven van de beroepsethiek, niet de *inhoud* ervan.
- 5) Beroepsethiek en de verankering daarvan horen wezenlijk en altijd bij de rol van ambtenaar. Dat impliceert onder andere:
 - a) ambtelijke beroepsethiek en haar verankering zijn *geen project*, maar iets dat op voortgaande basis zorg behoeft;⁶⁷
 - b) ambtelijke beroepsethiek is geen zaak van een aparte afdeling alleen, maar van de ambtelijke organisatie als geheel en van iedere ambtenaar;
 - c) ambtelijke beroepsethiek is geen extraatje. In dit licht is voor de verankering van beroepsethiek in overheidsorganisaties aandacht van belang voor o.a. de volgende aspecten:

⁶⁵ Zie Al Salman en De Jongh (2024); Pool. Zie de volgende voetnoot.

⁶⁶ Zie Al Salman en De Jongh (2024); Pool. De verhouding tussen de drie soorten ethiek is overigens complex. Zo kunnen ze inhoudelijk, behalve elkaar aanvullen, soms ook strijden of overeenstemmen. De ene soort ethiek kan soms expliciet de andere thematiseren. En de grens tussen de drie is niet altijd scherp.

⁶⁷ Van Bruggen en Vogel, Dekker en Wiedenhof.

- *terminologie*: wat voor associaties hebben verschillende mensen bijv. bij de termen ‘ethiek’ en ‘ethisch’? De meeste geïnterviewden hadden overigens geen problemen met deze term of vonden die juist belangrijk⁶⁸ (een enkeling wel;⁶⁹ één mogelijk alternatief zou in sommige contexten de term ‘ambtelijk vakmanschap’ zijn⁷⁰).
 - *manieren van werken en aanpak*: inclusief een plaats, waar van toepassing, bijv. voor kunst en voor rollenspelen.⁷¹
 - *verwachtingsmanagement*,⁷² zodat duidelijk is wat ambtenaren wel en niet mogen verwachten van o.a. voortgaande reflectie en dialoog over hun rol en van een gezaghebbende weergave van die rol.
- 6) Een andere valkuil is een te groot *optimisme* over verankering van ethiek in overheidsorganisaties. Zoals gezegd zal verankering van ethiek niet altijd gemakkelijk zijn waar er hiërarchische verhoudingen, carrièrepaden, en tijdsgebrek zijn (om maar enkele zaken te noemen).⁷³ Daarom blijven externe checks essentieel, waar mogelijk of wenselijk door transparantie, of ook op andere manieren.
- 7) Tenslotte lijkt een groot *pessimisme* over verankering van ethiek in ambtelijke organisaties ook niet behulpzaam. Er kan – zoals deze paper ook heeft laten zien – veel gedaan kan worden om tot een effectieve en acceptabele verankering van ethiek in rijksoverheidsorganisaties te komen.⁷⁴

⁶⁸ Bijv. Dekker en Wiedenhof.

⁶⁹ Bijv. Den Uijl.

⁷⁰ Of strikt genomen, ‘de ethische aspecten van ambtelijk vakmanschap’. Maar dan keert de term ‘ethisch’ weer terug...

⁷¹ Bout, Wiedenhof; Brogtrop benadrukt dat manieren van werken een aanpak van geval tot geval moeten worden bekeken. Daarnaast is er de vraag hoe dialogen en trainingen het beste geëvalueerd zouden kunnen worden.

Vgl. Schaap (2023).

⁷² Vgl. Vogel.

⁷³ Zie hfd. 2 boven. Overigens onderschrijf ik niet de opvatting, die in sommige interviews naar voren kwam, dat ethiek altijd met dilemma’s te maken heeft en daarom altijd onvanzelfsprekend zal blijven. Beroepsethiek betreft ook zaken die niet dilemma’s zijn, maar slechts aangeven wat er moreel gezien mag of moet.

⁷⁴ Veel geïnterviewden vinden dat niet te sterk moet worden ingezet op B-opties of ‘last resorts’. Als zulke opties werden o.a. genoemd, dat een plaats als het Hannah Arendtpodium altijd een laagdrempelige plaats voor ethiek zal blijven bieden; dat men vooruit kan met degenen en de organisatieonderdelen die uit persoonlijke motivatie bezig blijven met ethiek en met ethische dialoog en reflectie; en er werd gewezen op het belang van een archief van ethische casussen bij wijze van ‘organisatiegeheugen’ (vgl. Bout 2023). Maar vóór alles dient de inzet een adequate verankering van ethiek in rijksoverheidsorganisaties te zijn; beter om de B-opties/ ‘last resorts’ niet te snel aan te spreken.

4. Conclusie

Deze paper heeft bekeken hoe ethiek bij de rijksoverheid verankerd kan worden of blijven. Ik heb me met name gebaseerd op interviews met rijksambtenaren werkzaam bij ministeries en uitvoeringsorganisaties, en met onderzoekers. ‘Verankering’ duidt op garanties dat ethiek in een organisatie aanwezig blijft. Deze paper is ingegaan op *wat* er verankerd zou moeten worden, *hoe* dat effectief en acceptabel kan gebeuren, en op een aantal mogelijke valkuilen/aandachtspunten wat betreft verankering. Met dit alles heb ik niet het oogmerk gehad om te kritiseren of om iets te zeggen over wat er al dan niet al aanwezig is in rijksoverheidsorganisaties. Figuren 1 t/m 3 (zie beneden) vatten enkele van de belangrijkste bevindingen samen. Ik sluit af door nogmaals enkele punten te noemen die een accent verdienen:

A. *Hetgeen verankerd moet worden, is op te vatten als drieledig:*

- 1) voortgaande ethische reflectie en dialoog over de rol van ambtenaren;⁷⁵ en
- 2) een duidelijke inhoud van wat de rol van ambtenaar zou moeten zijn (in een constitutionele democratie, en ook indien deze in gevaar is). Het interpreteren en verder ontwikkelen van die inhoud is een belangrijke taak voor de voortgaande ethische reflectie en dialoog; en
- 3) dat ambtenaren feitelijk in staat gesteld worden om hun rol te vervullen.

Geen van deze drie onderdelen kan gemist worden.

B. *Verankering is het best op te vatten betrekking hebbend op de beroepsethiek van ambtenaren, dat wil zeggen:*

- niet de persoonlijke ethiek van ambtenaren (als burger of privépersoon),
- en ook niet de werkethiek, van ambtenaren als werknemers. Dat ambtenaren in een goede werknemersrelatie staan, is wel een belangrijke voorwaarde voor hun ethisch functioneren in hun beroep = als professional.

Deze onderscheiden zijn belangrijk omdat ze kunnen helpen om de ethische dialoog en reflectie te focussen. Daarnaast kunnen ze helpen om duidelijk te maken dat beroepsethiek niet iets extra's is, maar een wezenlijk onderdeel van ambtelijk vakmanschap, zowel waar het plichten als waar het permissies betreft.

C. *Voor een goede verankering van ethiek in rijksoverheidsorganisaties is minstens nodig (waarmee ik niets wil zeggen over wat er nu al is of niet is):*

⁷⁵ Zoals eerder gezegd, waar de reflecties en dialogen zaken betreffen waar ambtenaren in hun dagelijks werk tegenaan lopen, zal de 'rol' van ambtenaren soms vrij impliciet aanwezig zijn in die reflecties en dialogen.

- 1) Een leiding die ethiek en voortgaande ethische reflectie en dialoog van belang vindt. Dit verdient ook aandacht in werving, en samenwerking tussen de top van verschillende overheidsorganisaties kan van belang zijn.
- 2) Een afdeling 'ethiek' in overheidsorganisaties die 'slagkrachtig' kan zijn om o.a. dialoog en reflectie over de rol van ambtenaar op de agenda te houden en te stimuleren. Om dat te kunnen zijn zou deze afdeling permanent moeten zijn (geen 'project') en hoog in de structuur van overheidsorganisaties gesitueerd. De afdeling ethiek zou er zijn om ethiek in de organisatie te bevorderen, en zou die nadrukkelijk niet moeten 'overnemen'.
- 3) Goed getrainde gespreksleiders om de voortgaande ethische reflectie en dialoog over de rol van ambtenaar te kunnen begeleiden.
- 4) Tijd in de aanstelling van iedere ambtenaar om zich bezig te houden met reflectie en dialoog over diens professionele rol.
- 5) Een sociaal veilige organisatie. Hier is er een taak voor iedereen, en in het bijzonder ook voor leidinggevenden, om te zorgen voor veilige organisatiecultuur. Ook structurele maatregelen (zoals wervingsbeleid, bevorderingsbeleid, vertrouwenspersonen) zijn van belang.
- 6) Een gezaghebbende weergave van de rol van ambtenaren, die als belangrijk uitgangspunt kan dienen voor voortgaande reflectie en dialoog. Zo'n weergave zou wel steeds open moeten staan voor interpretatie en ontwikkeling.
- 7) Het mogelijk maken, waar dat kan en niet onverstandig lijkt, van externe checks van het functioneren van een ambtelijke organisatie.

Tenslotte noem ik enkele belangrijke thema's en vragen voor nadere beschouwing. Ten eerste, hoe kan een gezaghebbende weergave van de rol van ambtenaren er het beste uitzien, waarbij ze in ieder geval ook steeds open blijft voor interpretatie en ontwikkeling? En hoe is het beste tot zo'n weergave te komen? (Bijv. door een keuze uit bestaande documenten? En door wie?) Ten tweede, in welke gevallen zijn externe checks en transparantie in ambtelijke organisaties wenselijk? En ten derde, hoe en wanneer kan samenwerking tussen de ambtelijke top van verschillende organisaties dienstig zijn voor het verankeren van ethiek? Dit kleine lijstje van thema's/vragen is uiteraard verre van volledig. Hopelijk blijft de verankering van ethiek zeer aanwezig op de agenda van toekomstig onderzoek en reflectie.

Fig. 1 Wat verankerd zou moeten worden

- voortgaande ethische reflectie en dialoog
- duidelijkheid over de inhoud van de rol van ambtenaren
- dat ambtenaren hun rol ook kunnen uitvoeren

Fig. 2 Voorwaarden voor effectieve en acceptabele verankering

- *van voortgaande ethische reflectie en dialoog*
 - een organisatie die wil
 - leiding + alle ambtenaren
 - een organisatie met een afdeling ethiek en 'praktijkbouwers'
 - een sociaal veilige organisatie
- *van een duidelijke inhoud van de rol van ambtenaren en het kunnen uitvoeren van die rol*
 - een gezaghebbende weergave van de inhoud van de rol van ambtenaren
 - een organisatie die wil en die sociaal veilig is
 - de mogelijkheid van externe checks

Fig. 3 Enkele aandachtspunten met betrekking tot verankering (verbonden met de in hoofdstuk 3 genoemde valkuilen)

- Hetgeen verankerd moet worden omvat ethische reflectie en dialoog én duidelijkheid over de inhoud van de rol van ambtenaren én het kunnen uitvoeren van die rol
- Verankering betreft beroepsethiek, te onderscheiden van werkethiek of persoonlijke ethiek
- Ethiek hoort wezenlijk bij de rol van ambtenaren
 - het is geen 'project' of iets 'extra's'
- Een te groot optimisme of pessimisme over verankering van ethiek is niet dienstig

DANKWOORD

Heel hartelijk dank aan de geïnterviewden: Henriëtte Bout, Lieve Brogtrop, Theo van Bruggen, Anne-Marie Buis, Alex Corra, Victoria Dekker, Thijs Jansen, Erik Pool, Anne Schaap, Miriam van Staden, Henk den Uijl, Anna Vogel, en Caroline Wiedenhof.

Ook veel dank aan Yara Al Salman, Maurits de Jongh, Naomi van Steenbergen, Marcel Verweij en Kutsal Yesilkagit voor zeer waardevolle opmerkingen bij eerdere versies van deze paper.

De verantwoordelijkheid voor de tekst ligt alleen bij mij.

LITERATUUR

- Al Salman, Y. en De Jongh, Maurits** (2024), 'Ambtenaren over activisme en tegenspraak. Een analyse van morele redeneringen van ambtenaren'. *Rapport van het Ethiek Instituut, Universiteit Utrecht*.
- Boot, E.** (2025), 'Het algemeen belang en de Nederlandse ambtelijke context', *Conferentievoordracht, 5 februari*.
- Bout, H.** (2023), 'Moresprudentie en het leren van organisaties over morele vraagstukken', *Proefschrift. Nyenrode Business Universiteit*.
- Dialoog en Ethiek** (2022), 'Maak Ruimte: Programmaplan Dialoog & Ethiek'.
- Domselaar, I. van** (2022), 'Law's regret: on moral remainders, (in)commensurability and a virtue-ethical approach to legal decision-making', *Jurisprudence 13*, 220-239.
- Dworkin, R.** (2000), 'Free Speech, Politics, and the Dimensions of Democracy', in idem, *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*. Cambridge University Press.
- Hartman, L., Weidema, F., Widdershoven, G. en B. Molewijk** (2016), *Handboek ethiekondersteuning*. Boom.
- Hursthouse, R.** (1999), *On Virtue Ethics*. Oxford University Press.
- Jansen, B.** (2023), *The Juridification of Business Ethics*. Springer.
- Jansen, T., H. Wilmink, G. van Nunen, C. van der Meulen, M. Bokhorst en M. van Leeuwen** (red.) (2022), *Het recht op ambtelijk vakmanschap*. Stichting Beroepseer.
- Jansen, T., C. van der Meulen en C. Raat** (2025), *Op weg naar structurele borging van ambtelijk vakmanschap in de democratische rechtsstaat: van woorden naar daden*. Stichting Beroepseer/A&O Fonds Rijk.
- Mill, J. S.** (1859), *On Liberty*. JW Parker & Son.
- Nussbaum, M.** (2000), *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge University Press.
- Overeem, P.** (2005), 'The Value of the Dichotomy: Politics, Administration, and The Political Neutrality Of Administrators', *Administrative Theory & Praxis 27*, 311-329.
- Pool, E.** (2021), *Macht en moed. Ambtelijk vakmanschap en de kunst van het tegenspreken*. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- Pool, E.** (2023), *Macht en moed. Praktijkboek*. ISVW Uitgevers.
- Rawls, J.** (1993), *Political Liberalism*. Columbia University Press.
- Rawls, J.** (2000), *Justice as Fairness: A Restatement*. Cambridge University Press.
- Robeyns, I. en M. Byskov** (2020), 'The Capability Approach', *Stanford Encyclopedia of Philosophy* (online).
- Rohr, J. A.** (1998), *Public Service, Ethics, and Constitutional Practice*. University Press of Kansas.
- Roos, H. van** (2023), 'Luisteren naar ruis – Een onderzoek bij de Belastingdienst naar communicatie als spanningsreductie', *Proefschrift*. Radboud Universiteit Nijmegen.
- Rouse, J.** (2005), 'Power/Knowledge', in Gary Gutting (ed.), *The Cambridge Companion to Foucault*. Cambridge University Press.
- Schaap, A. I.** (2023), 'Moral case deliberation with prison staff: Moral themes, evaluation and impact on moral craftsmanship', *Proefschrift*. Vrije Universiteit Amsterdam.
- Sen, A.** (1999), *Development as Freedom*. Oxford University Press.
- Shue, H.** (1996) *Basic Rights*. Princeton University Press (2^e editie).
- Tongeren, Paul van** (2003), *Deugdelijk leven: een inleiding in de deugdethiek*. SUN.
- Tubergen, F. van** (2020), *Introduction to Sociology*. Routledge.

Williams, B. (1973), 'Ethical Consistency', in idem, *Problems of the Self: Philosophical Papers 1956-1972*, 166-186.

Yesilkagit, K. (2025), 'De staat moet de rechtsstaat beschermen tegen de politiek'. *NRC Handelsblad*, 22 januari.

Young, I.M. (2011), *Responsibility for Justice*. Oxford University Press.

