

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

Yara Al Salman



Universiteit
Utrecht

Ethiek Instituut

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 oproepen 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	Voorbeeld: een ambtenaar van de RVO schrijft een memo over de onuitvoerbaarheid van regelingen rondom schadevergoedingen aan collega's van het ministerie van J&V.	Voorbeeld: 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	Voorbeeld: een ambtenaar van BuZa tekent een openbare petitie tegen de Nederlandse steun aan de Israëliëse regering.	Voorbeeld: 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 moreelberaadessies⁵² 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'. grenzeloossamenwerken.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](#)>

OVER DE AUTEUR

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

