



Universiteit
Utrecht

Ethiek Instituut

Ambtelijk activisme en ambtelijke tegenspraak

Een analyse van morele
redeneringen in de media

dr. Naomi van Steenbergen
met medewerking van dr. Jos Philips

Januari 2026

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	4
2. Aanleidingen voor media-aandacht	7
3. Interne tegenspraak	9
3.1 <i>Het belang van tegenspraak; tegenspraak in de praktijk</i>	9
3.1.1 Het belang van tegenspraak	9
3.1.2 Tegenspraak in de praktijk	9
3.2 <i>Ambtelijke cultuur, rol van ambtelijke top</i>	11
3.2.1 Ambtelijke cultuur en de ambtelijke top	11
3.2.2 Redelijke verwachtingen rondom advisering	12
3.3 <i>Tegenspraak als professionele plicht versus als (persoonlijk) recht</i>	14
3.3.1 Wie mag tegenspraak leveren?	14
3.3.2 Persoonlijk versus professioneel	15
3.3.3 Geweten	16
3.4 <i>Kwetsbare positie van ambtenaren</i>	17
3.4.1 Kwetsbaarheid	18
3.4.2 Openbaar maken ambtelijke adviezen	18
4. Directe weerstand binnen het werk	20
5. Openbare politieke uitingen en gedragingen, expliciet als ambtenaar	21
5.1 <i>Goed functioneren en professionele verantwoordelijkheden</i>	22
5.1.1 De verwachting van een kritische houding	23
5.1.2 Grenzen aan openbare weerstand	23
5.1.3 De ambtseed	24
5.1.4 De Ambtenarenwet en gedragscodes	25
5.2 <i>Persoonlijk of professioneel?</i>	30
5.2.1 Waar ligt de grens tussen persoonlijk en professioneel?	30
5.2.2 Retorisch misbruik van onderscheid tussen persoonlijk en professioneel	30
5.2.3 Onderscheid in de media tussen persoonlijk en professioneel	31
5.2.4 Beeldvorming: weerstand als per definitie onprofessioneel	32
5.3 <i>Recht op openbare persoonlijke uitingen als ambtenaar?</i>	33
5.4 <i>Overige argumenten en observaties</i>	34
5.4.1 Signaalfunctie	34
5.4.2 Kwetsbaarheid en medeplichtigheid	35
5.4.3 Verdeeldheid onder ambtenaren	35
5.4.4 Rijk, provincie, gemeente	35
6. Politieke uitingen en gedragingen als privépersoon	36
6.1 <i>Reacties op privé-uitingen in de praktijk</i>	36
6.2 <i>De toelaatbaarheid van privé-uitingen</i>	36
6.3 <i>Afbakening tussen het professionele en het privédomein</i>	37
7. Conclusie	38
8. Bibliografie	42

Samenvatting

Niet alleen op de ambtelijke werkvloer, ook in de media wordt gesproken over ambtelijk protest, verzet, activisme en tegenspraak. Wat is de legitimiteit hiervan? Wat mogen en moeten ambtenaren? Dit rapport geeft een beeld van discussies, standpunten en argumenten in de geschreven media. We signaleren waar argumenten verhelderd en aangescherpt kunnen worden. Ook suggereren we vraagstukken waarover nader gesproken zou kunnen worden binnen de overheid.

De grootste discussies in de media blijken te gaan over interne tegenspraak en openbare weerstand als ambtenaar. Wanneer mogen of moeten ambtenaren interne tegenspraak of externe weerstand leveren, gegeven hun professionele en wellicht morele verantwoordelijkheden – en wanneer niet?

Uit de analyse komen twee kwesties naar voren waarover met name veel discussie is. Ten eerste is er de vraag naar professionele verantwoordelijkheden van ambtenaren. Wat houden deze verantwoordelijkheden in en wat vereisen ze in de praktijk? Hoort loyaliteit bij de ambtelijke verantwoordelijkheden, en zo ja, ten opzichte van wie of wat? Moeten ambtenaren, vanwege hun professionele verantwoordelijkheid, afzien van openbaar commentaar op beleidskwesties, of vereist hun verantwoordelijkheid dat soms juist?

Een tweede punt is de relatie tussen persoonlijke en professionele overtuigingen. Er lijkt een brede consensus te bestaan over het idee dat ambtelijke tegenspraak of weerstand gegrond moet zijn in professionele overtuigingen. Maar wanneer is iets een professionele overtuiging en wanneer een persoonlijke? Daarover verschillen de meningen. En wat vereisen de ambtseed en ambtenarenwet in dit kader precies?

De analyse biedt een overzicht en verheldering van deze terugkerende vraagstukken. Daarnaast identificeren we nog veel andere kwesties die, in onze ogen, verdere beschouwing waard zouden zijn.

Dankwoord

Veel dank aan Maurits de Jongh en Marcel Verweij voor waardevolle opmerkingen op eerdere versies van deze analyse.

1. Inleiding

1.1 Doel en inbedding onderzoek

Dit rapport is tot stand gekomen in opdracht van Dialoog & Ethiek, in het kader van een samenwerking tussen Dialoog & Ethiek en het Ethiek Instituut, Universiteit Utrecht. Het is geschreven voor intern gebruik binnen Dialoog & Ethiek en door overige betrokkenen; als zodanig is het niet bedoeld voor een algemeen publiek (met name in die zin dat bepaalde achtergrondkennis bekend wordt verondersteld). Het rapport is een aanvulling op een eerder geschreven analyse van gesprekken over ambtelijk activisme door ambtenaren onderling [46]: het voegt er een bespreking van standpunten vanuit het publieke debat aan toe en draagt daarmee bij aan de opbouw van moresprudentie op dit vlak.

Het rapport analyseert argumenten in geschreven media omtrent de rol van ambtenaren en de legitimiteit van ambtelijk protest, verzet, activisme en tegenspraak. Het doel ervan is primair om een beeld te geven van argumenten die veel in de (betreffende uitsnede van) media voorkomen en om deze enigszins (zij het niet uitputtend) te ordenen. Waar gepast wordt kort commentaar gegeven op de argumenten. Het doel is echter niet om de argumenten grondig te analyseren. De analyse van argumenten rondom ambtelijke tegenspraak en ambtelijk activisme wordt wel gedaan in andere (onderzoeks)papers voortkomend uit het onderzoeksproject Ambtelijk Vakmanschap en Ethiek, zie ‘Bronnen en literatuur’ 46–49.

In het huidige rapport geven we wel per onderwerp aan wat voor de overheid, gegeven de resultaten van ons onderzoek en in onze ogen, belangrijke punten ter overweging en bespreking zijn. We identificeren bijvoorbeeld vragen of problemen die argumenten in de media oproepen, of misvattingen in de vooronderstellingen van die argumenten (bijvoorbeeld wat betreft waarden of visies op ethiek en politiek). Een probleem kan ook zitten in omissies. Ter verduidelijking: wanneer we suggereren dat bepaalde zaken nadere overweging waard zijn bedoelen we daar niet mee dat het nieuwe onderzoeksthema’s zijn waarover geen literatuur bestaat. Het betekent alleen dat de betreffende zaken in de betreffende media-uitsnede niet op een bevredigende manier gethematiseerd worden. Als ethici baseren we onze observaties vooral op inzichten en literatuur uit de ethiek, politieke filosofie, en algemenere filosofische inzichten over conceptuele analyse en kwaliteit van argumentatie.

1.2 Selectie en reikwijdte onderzoek

De geanalyseerde stukken zijn geselecteerd uit landelijke kranten in de periode januari 2023 tot en met mei 2025. Met name NRC, Trouw, De Volkskrant en De Telegraaf zijn vertegenwoordigd, aangevuld met enkele stukken uit AD, Het Parool en andere geschreven media. Er is gekeken naar een spectrum van artikelvormen: redactionele

artikelen, interviews, opiniestukken en columns, plus in enkele gevallen ingezonden brieven. Het gaat hier om een verkennend en informeel onderzoek, uitgevoerd binnen een beperkt aantal uren. De stukken vatten de discussie rondom ambtelijke tegenspraak en ambtelijk activisme niet volledig, noch vormen ze een representatieve afspiegeling. De uitingen zijn niet gecodeerd of kwantitatief geanalyseerd. Wel geeft de analyse een beeld van de vragen en onderwerpen die in deze media behandeld worden en het soort argumenten dat in deze discussie naar voren gebracht wordt. Uiteraard zijn de standpunten die in de geanalyseerde stukken door ambtenaren worden geuit niet representatief voor het ambtelijk apparaat als geheel.

1.3 Indeling en structuur

Als organiserend principe van dit rapport gebruiken we een indeling in verschillende vormen van ambtelijke weerstand. In de geanalyseerde discussie gaat het over (onder andere) protest, verzet, activisme en tegenspraak door ambtenaren.¹ Er zijn veel verschillende situaties waarin ambtenaren weerstand kunnen bieden en veel verschillende manieren waarop ze dat kunnen doen. In de media wordt niet altijd duidelijk onderscheid gemaakt tussen deze situaties. Regelmatig wordt commentaar gegeven op de wenselijkheid van bepaalde gedragingen of uitlatingen zonder dat goed duidelijk is om wat voor soort situatie het eigenlijk gaat. Dat is verre van ideaal, omdat het goed denkbaar is dat op verschillende situaties verschillende argumenten van toepassing zijn (zie ook [46] en [47]). Inhoudelijk te onderscheiden zijn ten minste [zie 46]:

- Interne tegenspraak²
- Directe weerstand binnen het werk (weigeren van werk, ander werk doen dan opgedragen, lekken van vertrouwelijke informatie)
- Openbare politieke uitingen en gedragingen, expliciet als ambtenaar
- Openbare politieke uitingen en gedragingen als privépersoon³

Elk van deze vormen (wellicht uitgezonderd van de tweede) kan bovendien plaatsvinden op het 'eigen' dossier of op andere vlakken, al komt dit laatste in de analyse van artikelen slechts sporadisch expliciet terug. De analyse van geschreven stukken laat zien dat met name de term (ambtelijk) 'activisme' in de discussie een zeer breed spectrum beslaat. Voor elk van de genoemde categorieën wordt hij wel gebruikt. Dat is verwarrend. We maken in dit rapport steeds zo goed mogelijk expliciet om wat voor soort situaties en gedragingen het gaat. Om in algemene beschrijvingen lange opsommingen te vermijden gebruiken we de termen 'weerstand' en 'verzet' als verzamelnamen.

Achtereenvolgens worden verschillende aspecten van het onderwerp behandeld. In sectie 2 geven we een overzicht van veelgenoemde aanleidingen voor de belangstelling in dit onderwerp, gecombineerd met vragen, invalshoeken en probleemstellingen. Vervolgens

1} In de argumenten wordt vaak onderscheid gemaakt tussen ambtenaren en topambtenaren. De term 'ambtenaren' lijkt vaak zo gebruikt te worden dat hij geen 'topambtenaren' omvat. Waar nodig en mogelijk maken we dit duidelijk, maar dit is niet altijd expliciet. Het is goed om in gedachten te houden dat in veel argumenten de term 'ambtenaren' impliciet begrepen wordt als beperkt tot 'niet-topambtenaren'.

2} Er is uiteraard nooit een garantie dat interne communicatie daadwerkelijk intern blijft. Communicatie kan gelekt worden of kan worden opgevraagd via een WOO-verzoek. We doelen met de term 'intern' op het beoogde publiek (zie ook [46]).

3} Waar we in dit rapport de term 'privépersoon' gebruiken, doen we dit louter om een onderscheid aan te duiden met iemands rol als ambtenaar. Daaronder vallen dus ook (en vaak juist) uitingen als burger.

gebruiken we de bovenstaande inhoudelijke indeling als organiserend principe. In sectie 3 bespreken we discussies rondom interne tegenspraak. Sectie 4 richt zich op directe weerstand binnen het werk. In sectie 5 bespreken we openbare uitingen waarbij ambtenaren zich expliciet als ambtenaar manifesteren. In sectie 6 gaat het om uitingen als privépersoon. De lengte van elk van de secties wordt voornamelijk bepaald door het geanalyseerde materiaal. Dat betekent dat er over sommige categorieën veel meer te bespreken valt dan over andere. Sommige aspecten, zoals de relatie tussen persoonlijke en professionele overtuigingen, zijn in meerdere contexten relevant en komen dus in verschillende secties terug.

2. Aanleidingen voor media-aandacht

Om te begrijpen wat media relevant achten aan de discussies rondom ambtelijke tegenspraak is het instructief na te gaan wat in de geanalyseerde stukken als aanleiding voor de aandacht voor het onderwerp wordt opgevoerd.

Veelgenoemde aanleidingen voor de belangstelling in de rol van ambtenaren zijn de open brieven en sit-ins bij Buitenlandse Zaken tegen het Nederlandse Israëlbeleid; de brandbrieven over klimaatbeleid; en de verkiezingsuitslagen, formatie en aantreden van het kabinet-Schoof (waarbij vaak verwezen wordt naar de protesten van gemeenteambtenaren naar aanleiding van de verkiezingsoverwinning van de PVV). Dit rapport richt zich, zoals gezegd, op nieuwsberichten vanaf november 2023. Het is wel goed om op te merken dat er ook voor die tijd belangstelling was voor de rol van ambtenaren. Zo spreekt Thijs Jansen in een lang opiniestuk in NRC over oplopende ‘spanningen tussen het kabinet en de rijksambtenaren’ en roept hij ambtenaren op om zich uit te spreken tegen bestuurders [1]. De toeslagenaffaire speelt voor eind 2023 vanzelfsprekend een grote rol in de discussie over de rol van ambtenaren en keert ook in de stukken die in dit onderzoek zijn meegenomen steeds weer terug [1, 3, 5, 9, 10, 11, 12, 14, 19, 22, 28, 30, 34, 36, 38, 40, 42, 44, 45].

Verschillende dagbladen berichten in september 2024 over een onderzoek van Ipsos I&O onder zo’n 1600 ambtenaren [37, 40, 41]. Volgens het nieuwsbericht over het onderzoek in NRC verwachten drie op de tien ambtenaren onder het nieuwe kabinet te maken te krijgen met morele dilemma’s op het werk. Zorgen van ambtenaren gaan dan over toenemende maatschappelijke spanningen en een dalend vertrouwen in de overheid. 58% van de respondenten voelt zich verantwoordelijk ‘om de bestuurder te dienen, ongeacht diens politieke kleur’. Een groter aandeel van 90% is het eens met de stelling dat ambtenaren het algemeen belang en de burger moeten dienen. Gevraagd naar activisme van henzelf of collega’s zegt 40% van de ondervraagden het een goede zaak te vinden als ambtenaren zich openlijk uitspreken over maatschappelijke kwesties. Ruim een derde vindt dat ambtenaren dat meer zouden moeten doen. Van elke zeven respondenten noemt één zichzelf ‘activistisch’. ‘De meeste respondenten zijn van mening dat tegenspraak bieden een onmisbaar onderdeel is van hun vak’, schrijft NRC. ‘Sommigen verwachten dat het moeilijker gaat worden onder het huidige kabinet om morele twijfels uit te spreken’ [37]. De resultaten uit het Ipsos-onderzoek zijn interessant omdat ze overeenkomen met de onderwerpen die in veel van de geanalyseerde berichten worden besproken.

In de reportages over dit onderwerp stellen kranten beschrijvende vragen naar ervaringen van ambtenaren – hoe voelen ze zich, hoe reageren ze op een veranderende werkomgeving, wat zijn hun overwegingen, hoe ervaren ze de praktijk – en normatieve vragen over de legitimiteit van ambtelijke weerstand in verschillende contexten. In de reportages komen met name ambtenaren en wetenschappers zoals bestuurskundigen aan het woord. Regelmatig worden reacties van topambtenaren en woordvoerders van gemeenten en ministeries vermeld. Er is voornamelijk aandacht voor gemeenteambtenaren en rijksambtenaren. Soms worden functies binnen bijvoorbeeld de politie of uitvoeringsorganisaties genoemd.

3. Interne tegenspraak

Binnen de overheid lijkt het intern bieden van tegenspraak zeer breed erkend als een belangrijk of zelfs ‘onmisbaar’ onderdeel van de taak van ambtenaren [37]. Toch blijkt ook tegenspraak in de media behoorlijk wat discussie op te leveren.

3.1 Het belang van tegenspraak; tegenspraak in de praktijk

Samenvatting

Tegenspraak wordt in de geanalyseerde media-uitingen breed gezien als belangrijk. Toch is het niet altijd vanzelfsprekend dat er voldoende ruimte voor is. Tegelijk is niet iedereen hierover pessimistisch.

3.1.1 Het belang van tegenspraak

Tegenspraak komt rondom de verkiezingen en formatie in 2023 vaak naar voren als antwoord op de vraag hoe ambtenaren (zullen) reageren op een kabinet waarin rechtsstatelijkheid niet gegarandeerd lijkt. Meerdere opiniestukken en columns pleiten voor het belang van tegenspraak [1, 9, 11, 14, 31, 32, 34, 36] en ook tijdens interviews in reportages wordt het belang ervan vaak benadrukt [3, 7, 17, 20, 34, 37, 42, 43, 44].

Veelgenoemde redenen voor het belang van tegenspraak zijn het beschermen van burgers, bijvoorbeeld in de context van het advies van de Staatscommissie Rechtsstaat en andere commissies [11, 22, 32]. André Knottnerus, oud-voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Gezondheidsraad, noemt in een opiniestuk nog tal van andere misstanden en daaruit ontspruitende commissies met soortgelijke aanbevelingen [32].

Voormalig topambtenaar Mark Frequin beargumenteert dat topambtenaren een belangrijke rol hebben in het waarborgen van de betrouwbaarheid en continuïteit van de overheid. Bovendien hebben ook ministers baat bij een “nee-tenzij” van topambtenaren met betrekking tot bepaald voorgesteld beleid, want zonder zo’n ‘nee’ valt ‘de politieke belofte in het water’ [31]. Tegenover het argument van continuïteit plaatst columnist Nausicaa Marbe de opmerking dat ambtenaren (het lijkt hier te gaan om topambtenaren) sneller moeten accepteren ‘dat beleid soms niet meer houdbaar is’ [28]. Ambtelijk advies dat [voorgesteld] beleid onuitvoerbaar is, is (vaak) ideologisch, suggereert ze.⁴

4} Een opmerking over het gebruik van aanhalingstekens. Gegeven het belang van (letterlijke) citaten in dit rapport gebruiken we twee soorten aanhalingstekens. Enkele aanhalingstekens worden gebruikt als er tekst uit een nieuwsbron wordt overgenomen. Bevat de uitsnede uit de nieuwsbron een citaat (bijvoorbeeld van een geïnterviewde), dan wordt dit in dubbele aanhalingstekens gezet. Eventuele aanhalingstekens in het origineel reproduceren we daarnaast.

3.1.2 Tegenspraak in de praktijk

Ondanks het breed gedeelde idee dat tegenspraak belangrijk is worden er ook meerdere ervaringen van ambtenaren gerapporteerd die

suggereren dat tegenspraak in de praktijk niet altijd vanzelfsprekend is. Zo schrijft NRC: ‘Ambtenaren op de Directie Juridische Zaken (DJZ) zinnen al langer op een aparte “honger-notitie” over de vraag of Nederland op basis van de VN-resolutie uit 2018 de Israëlische blokkade zou moeten veroordelen. Maar dat stuk, zo zeggen ambtenaren op het departement, wordt tegengehouden door de ambtelijke leiding, die eerst wil “aftasten” of minister Bruins Slot wel “behoefte” heeft aan een dergelijk advies. “Waarom gaan we eerst polsen voor we gaan adviseren? Dat is toch te gek voor woorden”, schrijft een ambtenaar in een intern bericht’ [2]. Oud-diplomaat Angélique Eijpe spreekt in een interview over het “traineren” van de ambtelijke reflex om signalen door te geven, waarmee ze bedoelt “[d]at de ambtelijke top bepaalde zaken niet altijd doorspeelt aan de minister. Ze adviseren op basis van wat ze denken dat de minister wil horen. Ook de commissie-Davids, die onderzoek deed naar de besluitvorming rond de inval in Irak, stelde dit probleem vast” [17].

Meerdere kranten besteden aandacht aan interne brieven van ambtenaren over het Israël-Palestinadossier. NRC krijgt de brieven in handen en citeert de conclusie van ambtenaren dat er “onvoldoende ruimte is om open, integer, volledig en doelmatig te adviseren” [2]. In het artikel spreken anonieme Buitenlandse Zaken-medewerkers van een “heksenjacht [...] op medewerkers die zich niet kunnen vinden in de lijn van het kabinet” en een “angstcultuur”. Medewerkers wordt te verstaan gegeven dat ‘dissidente meningen niet worden getolereerd. [...] “Als je je niet kan vinden in de politieke lijn, zo wordt er gezegd, dan moet je maar bij een ngo gaan werken” [2].

Tegenspraak die niet op prijs wordt gesteld, ook als die intern blijft, is een carrière-risico, stellen meerdere (voormalig) ambtenaren [17, 20]. Begin 2024 publiceert de Volkskrant zelfs een artikel met de titel ‘Bij het ministerie van Buitenlandse Zaken kun je beter je mond houden – zeker als het over Israël gaat’ [20]. “Uiteindelijk word je bij Buitenlandse Zaken beloond wanneer je op het juiste moment je mond houdt”, wordt oud-diplomaat Berber van der Woude in dat stuk geciteerd [20]. Tien (oud-)medewerkers van Buitenlandse Zaken ‘benoemen ook zelfcensuur, repressie van kritische geluiden en druk om politiek gekleurd te antwoorden als problemen binnen het ministerie’ [20]. Dat de praktijk niet strookt met het voornemen – voortkomend uit diverse misstanden – om juist meer ruimte te maken voor ambtelijke tegenspraak wordt herhaaldelijk opgemerkt [11, 17, 32].

Sommige geïnterviewde ambtenaren tonen wel degelijk vertrouwen in het proces van tegenspraak. Zo wordt in NRC een ambtenaar geïnterviewd die zegt: “Je kunt wel stoer uit protest ontslag nemen, maar in functie kun je toch echt meer invloed op het beleid uitoefenen. We zijn heel goed in staat om met argumenten bewindslieden af te houden van doldwaze beslissingen”. Een ander stelt: “Ik geloof in de kracht van de vierde macht: het ambtelijk apparaat is in staat om de boel niet te laten ontsporen” [17].

Punten ter bespreking en overweging

De media-uitingen tonen (de perceptie van) een discrepantie tussen het belang van tegenspraak en de praktijk. Interessant is om verder te onderzoeken wat een goede borging van tegenspraak in de praktijk inhoudt. Wat is hier concreet voor nodig? Wanneer is er daadwerkelijk voldoende of onvoldoende ruimte voor goed adviseren? Wat verlangt dit van degenen die adviseren en van degenen die geadviseerd worden?

Belangrijk is dat hier aspecten van beroepsethiek samenkomen met werkethiek [zie 49] – niet slechts de professionele rol van ambtenaren en de obstakels die ze ervaren worden becommentarieerd, maar ook kwesties van fatsoenlijk werkgeverschap. Dit zijn twee afzonderlijke aspecten, maar aangezien goede werkomstandigheden beschouwd kunnen worden als noodzakelijke voorwaarde voor een goede beroepsethiek zijn aanwijzingen voor problematische werkomstandigheden voor de beroepsethiek wel van belang [zie 49].

Het kan interessant zijn om deze observaties te analyseren in het licht van een onderscheid dat in de bestuurskundige literatuur vaak wordt gemaakt tussen *voice* (je stem laten horen) en *exit* (jezelf uit de situatie verwijderen) – wanneer is welke van de twee opties gepast en hoe wordt dit door verschillende partijen gezien? De vraag wanneer loyaliteit gepast is en wat dit betekent is uiteraard ook relevant. Zie bijvoorbeeld [51, 52].

3.2 Ambtelijke cultuur, rol van ambtelijke top

Samenvatting

Topambtenaren en commentatoren geven vaak blijk van een idee dat ambtenaren loyaal moeten zijn aan gekozen politici; dat komt onder meer voort uit een vrees voor de vervanging van het ambtelijk apparaat door loyale ambtenaren (zoals bijvoorbeeld in de VS gebeurt). Tegelijk is het onderwerp van discussie ten opzichte van wie of wat die loyaliteit dan zou gelden: aan de minister, aan de Grondwet, etc. Hiernaast is er een discussie over de vraag wat redelijke verwachtingen zijn rondom advisering. Hoe moeten hogergeplaatsten reageren op ambtelijk advies? Moeten politici, in hun rol, iets doen met ambtelijke adviezen en wat dan?

3.2.1 Ambtelijke cultuur en de ambtelijke top

Meer algemeen wordt er kritiek geuit op de ambtelijke cultuur en de focus op het beschermen van de positie van bewindspersonen [10, 17, 18, 20, 30, 31, 34, 43]. In meerdere interviews en opiniestukken wordt gesteld dat dit vooral speelt in de ambtelijke top. Volgens hoogleraar International Governance Kutsal Yesilkagit is er iets “grondig mis” met de “loyale tegenspraak” op de ministeries in Den Haag. “Het apparaat is geïnstrumentaliseerd. Ambtenaren worden geacht de minister uit de wind te houden, en kunnen hun kritiek niet meer kwijt” [10]. “De ‘rechtsstatelijke ethos’ is zo langzaam uit het

ambtelijke apparaat verdwenen”’, zegt hij in een ander interview [7]. NRC spreekt zelfs van een ‘generatiekloof’ tussen ervaren topambtenaren en jongere ambtenaren. ‘De meeste ervaren topambtenaren’, schrijft de krant, ‘zien hun rol als die van loyale uitvoerder, welke politieke partij er ook aan de macht is. Alleen zo kan de ambtenarij zich handhaven, vinden zij. Hun schrikbeeld, vertellen ze vaak, is Amerika, waar nieuwe presidenten delen van het ambtelijk apparaat vervangen door partijgenoten. Alleen door neutraal te zijn, kun je de belangen van een ministerie bewaken.’ ‘Voormalig topambtenaar’ Mark Frequin gaat in een opiniestuk expliciet in tegen het idee dat het beschermen van bewindspersonen een ambtelijke taak is: ‘Een veelvoorkomend misverstand is dat ambtenaren tot taak hebben een minister uit de wind houden. Ministers worden “betaald” om in de wind te staan. [...] Iedere ambtenaar heeft [...] de instelling om de bestuurder te willen beschermen. Maar dat is niet de taak waarvoor (top)ambtenaren staan. Ambtenaren moeten staan voor inbreng van kennis en feiten, zelfs als die onwelgevallig zijn. Het gaat om het bewaken van de lange lijnen’ [31]. Een argument dat in dergelijke redeneringen veelvuldig naar voren wordt gebracht is het feit dat ambtenaren trouw zweren aan de Grondwet [30, 31, 34].

Het schrikbeeld van politisering en het vervangen van ‘partijdige’ ambtenaren wordt ook meermaals geschetst door Yesilkagit [3, 7, 10]. Toch trekt hij niet de conclusie dat tegenspraak als zodanig ingeperkt moet worden. Juist vanwege het risico op politisering van de ambtenarij beschouwt Yesilkagit het als zeer belangrijk dat de ambtelijke top wél tegenspraak levert [43]. Hij wijst erop dat als de ambtelijke top het vertrouwen verliest van de ambtenaren onder hen, dit kan leiden tot externe uitingen met onwenselijke gevolgen [3] (zie ook sectie 5). Ook André Knottnerus argumenteert in het eerder genoemde opiniestuk dat de politisering van het ambtelijk apparaat een risico is dat voortkomt uit een gebrek aan ruimte voor tegenspraak en (het stimuleren van) opstappen van ambtenaren in een ongunstig politiek klimaat [32].

3.2.2 Redelijke verwachtingen rondom advisering

De discussie rondom tegenspraak gaat over redelijke verwachtingen rondom advisering. Is ambtelijke advisering vrijblijvend, of zijn er bepaalde redelijke verwachtingen aan de opvolging ervan, waarbij ambtenaren reden hebben om in verzet te komen als dit niet gebeurt? Reacties van politici en wetenschappers suggereren soms het eerste, zoals in de reactie van ministers Bruins Slot en Schreinemacher op een brief van 350 ambtenaren in oktober 2023 over de ‘selectiviteit’ en ‘inconsistentie’ van het uitblijven van een Nederlandse veroordeling van Israëlisch geweld. Het kabinet bepaalt de lijn, stellen ze daarin. “Deze besluiten kunnen afwijken van iemands persoonlijke overtuiging. Dat kan persoonlijk lastig zijn, maar het is wel een onlosmakelijk aspect van het ambtenaar zijn en van ambtelijk vakmanschap” [17]. Een andere tendens heeft het verhaal van een

oud-ambtenaar die ontslag nam bij Binnenlandse Zaken. Deze stelt: ”De noodwetgeving voor asielzoekers of vanuit de politiek willen bepalen hoe LHBTI in het onderwijs wordt behandeld: staatsrechtelijk klopt het allemaal niet. Ambtelijke adviezen zoals over vaccinaties voor arme landen worden genegeerd. Je probeert vanuit je expertise te adviseren, verschillende mogelijkheden aan te geven. Als dan een andere mogelijkheid wordt gekozen, die juridisch of wettelijk niet kan, is je advies als ambtenaar blijkbaar niet relevant” [40]. NRC bespreekt verschillende gevallen waarin ambtenaren het kabinet hadden geadviseerd dat voorgenomen beleid in strijd was met bijvoorbeeld Europese regelgeving, maar waarbij de maatregelen toch werden doorgevoerd totdat de rechter ze weer teruggedraaide [33].

Gerelateerd daaraan is de vraag hoe ambtenaren om moeten gaan met politieke verzoeken om juridisch, grondwettelijk of rechtsstatelijk onmogelijke opties te ontwikkelen. Deze vraag speelt in veel artikelen een rol [o.a. 5, 19, 22, 29, 31, 32, 33, 34, 40, 42, 43, 45]. Ambtenaar Faryda Hussein zegt in een persoonlijk interview: “Stel dat mensen op mijn departement wordt gevraagd om een strategie te ontwikkelen gericht op het tegengaan van antisemitisme, die mensen zoals ik criminaliseert en dehumaniseert. En mogelijk worden we ook gevraagd om een wet te ontwikkelen om mijn paspoort af te nemen of mijn kind uit te zetten. Ik mag hopen dat het dan niet afhangt van een groepje moedige ambtenaren of dit wel of niet wordt uitgevoerd, maar dat het ambtelijke systeem ethisch genoeg is om hiervoor te danken. Het is nodig om ambtenaren te equiperen. Ze moeten zich gecommitteerd voelen om juist vanuit de politieke neutraliteit te zorgen dat de mensenrechten altijd worden gerespecteerd, conform onze Grondwet” [42]. De kwestie van persoonlijke versus professionele bezwaren wordt in sectie 5 verder behandeld.

Punten ter bespreking en overweging

De discussie maakt duidelijk dat er inhoudelijk werk te verrichten is met betrekking tot loyaliteit: wat is precies vereist? Ook is het van belang de redenen te analyseren die (top)ambtenaren hebben om toch geen tegenspraak te leveren of om loyaal te zijn op een eventueel minder wenselijke manier. Welke van deze redenen zijn begrijpelijk en wellicht zelfs redelijk? Is het wenselijk om iets te veranderen zodat sneller en makkelijker tegenspraak wordt geleverd? Wat zou hiervoor nodig zijn?

Een ander punt is de politisering van het ambtenarenapparaat. Wat zijn hiervoor risicofactoren? Zowel teveel als te weinig tegenspraak worden als risicofactoren genoemd (de twee opties zijn overigens compatibel, gegeven het feit dat er verschillende vormen van tegenspraak zijn).

Met betrekking tot de discussie rondom advisering spelen veel interessante vragen. Opvallend is dat ambtenaren soms suggereren dat ambtelijk advies is genegeerd, zonder dat het duidelijk is hoe ze

dit kunnen weten: dat een advies niet wordt opgevolgd laat immers niet per definitie zien dat het genegeerd is. Wel maken de besproken reacties, die bijvoorbeeld wijzen op ‘juridische of wettelijke’ onmogelijkheden, duidelijk dat het zeker niet per definitie om persoonlijke voorkeuren gaat. Een relevante vraag is dan of politici (en topambtenaren) een professionele verantwoordelijkheid hebben op een bepaalde manier met ambtelijk advies om te gaan. Zijn bepaalde reacties (zoals negeren) per definitie problematisch? Dat leidt weer naar de vraag: hoe moeten of mogen ambtenaren erop reageren als ze genegeerd worden?

Het gaat in deze media-analyse voornamelijk over wat ambtenaren zouden moeten en mogen doen op grond van hun professionele rol, maar op het onderhavige punt in de analyse komt ook de verantwoordelijkheid van andere actoren, zoals politici, naar voren. Ook de aandacht voor het ambtelijke *systeem* cq. de ambtelijke dienst als zodanig is in onze ogen terecht en zou een goede aanleiding zijn voor verdere reflectie.

3.3 Tegenspraak als professionele plicht versus als (persoonlijk) recht

Samenvatting

Er is een discussie over de vraag wie tegenspraak ‘mag’ leveren en op basis waarvan – iemands plaats in de organisatie, expertise, etc. Uit de media-uitingen komt een bepaalde tendens naar voren om tegenspraak als een recht of als iets persoonlijks neer te zetten.

3.3.1 *Wie mag tegenspraak leveren?*

Wanneer het gaat over beperkte ontvankelijkheid van bewindspersonen en topambtenaren voor tegenspraak gaat het ook vaak over de vraag wie tegenspraak ‘mag’ geven; welke ambtenaar zich waarmee mag bemoeien. Dit komt bijvoorbeeld sterk naar voren in een interview met voormalig diplomaat Angélique Eijpe. Zij heeft een achtergrond in het internationaal recht en werkte ‘aan het begin van deze eeuw’ voor Buitenlandse Zaken in de Palestijnse gebieden. Later was ze beleidsmedewerker Midden-Oosten en plaatsvervangend ambassadeur in Oman [17]. Vanaf 2020 werkte ze voor Buitenlandse Zaken aan sociale veiligheid en aan het ontwikkelen van een ‘diversity of thought’-programma. Eijpe probeerde in oktober 2023 met demissionair minister Bruins Slot te praten over de intenties van Israël, maar werd niet gehoord. Volgens de secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken was het niet terecht dat Eijpe een gesprek met de minister had aangevraagd. “‘Ambtelijke tegenspraak is volgens hem voorbehouden aan degenen die werkzaam zijn op het betreffende dossier’”, stelt Eijpe in het artikel. Eijpe voert juist aan dat haar expertise als internationaal jurist en haar specifieke kennis relevant waren voor de vraag of ze in een positie was om tegenspraak uit te oefenen. Bovendien beargumenteert ze dat het ‘diversity of thought’-

programma er juist op gericht was tegenspraak van iedereen te stimuleren.

De analyse leverde ook getuigenissen op van gemeenteambtenaren die zich beperkt voelden in hun mogelijkheid om tegenspraak te leveren. Een Rotterdamse ambtenaar die mails stuurde met vragen als ‘Waarom mogen Israëlische schepen met wapens aanmeren in de Rotterdamse haven? Waarom faciliteert de gemeente een wapenbeurs in Rotterdam, waar wapens worden tentoongesteld die het Israëlische leger inzet?’ kreeg te maken kregen met een officiële waarschuwing en – naar eigen zeggen – intimidaties en sancties [44]. Een Amsterdamse gemeenteambtenaar stelt uitgesloten te zijn van overleggen vanwege de opmerking ‘dat veel Palestijnen in de stad zich niet gehoord voelden’ [44]. De aanleiding voor het artikel is een petitie waarin Amsterdamse en Rotterdamse gemeenteambtenaren hun werkgevers oproepen ‘om te stoppen met het sanctioneren van medewerkers die zich kritisch uitspreken over de Nederlandse steun voor Israël’ [44]. De ambtenaren ‘spreken van waarschuwingen, “foeigesprekken” en “zorgen over emotionele betrokkenheid” van medewerkers’ [44]. Overigens is het in dit artikel in sommige gevallen niet duidelijk of het gaat om het sanctioneren van interne tegenspraak of van externe uitingen.

3.3.2 Persoonlijk versus professioneel

Dat het belangrijk is dat tegenspraak tot stand komt op basis van professionele standpunten, en dus niet op basis van persoonlijke overtuigingen, wordt door meerdere commentatoren benadrukt [34, 43]. Wel is er onder degenen die in de media aan het woord komen een brede consensus dat tegenspraak binnen de taakverantwoordelijkheden van ambtenaren valt. De reikwijdte ervan is soms wel een discussiepunt. Waar sommigen suggereren dat zorgen van ambtenaren over bijvoorbeeld een PVV-kabinet gegrond zijn in persoonlijke voorkeuren [23, 28] wijzen anderen er juist op – vaak met verwijzing naar de vernieuwde ambtenarenwet – dat dergelijke zorgen passend zijn bij de ambtelijke verantwoordelijkheden. Zo schrijft voormalig ambtenaar Frank van Beers: ‘De ambtenaar is niet loyaal aan de minister, hij is loyaal aan de samenleving, hij is loyaal aan de wet. Met de PVV krijgt Nederland voor het eerst in de geschiedenis een partij die een bedreiging vormt voor de democratische rechtsorde; de partij heeft weinig op met de Grondwet, minacht het parlement, erkent de onafhankelijke rechtspraak niet en heeft een hekel aan onafhankelijke media. [...] Datgene wat de PVV predikt, staat haaks op de eed die de ambtenaar heeft afgelegd’ [29]. Kustaw Bessems wijst erop dat zowel politici als ambtenaren trouw beloven aan de Grondwet, en dat deze daarom een belangrijke, onafhankelijke toetssteen kan zijn [34]. Ook ‘wettelijk vastgestelde beginselen van behoorlijk bestuur, zoals: zorgvuldige voorbereiding, rechtszekerheid, gelijkheid, zorgvuldigheid en evenredigheid’ kunnen hiertoe dienen. Weliswaar, erkent Bessems, is niets daarvan ‘exacte wetenschap’, maar de

discussie kan op deze manier in ieder geval losgemaakt worden van het idee dat persoonlijke meningen de reacties van ambtenaren bepalen.

3.3.3 Geweten

Interessant in deze discussie is de ambigue rol van ‘geweten’. Meerdere geïnterviewden en commentatoren, onder wie Kutsal Yesilkagit en Kustaw Bessems, scharen gewetensbezwaren nadrukkelijk onder persoonlijke aspecten die bij ambtelijke tegenspraak geen rol zouden moeten spelen [20, 34, 43]. Erik Pool schetst in een interview het doel van “een moreel oordeel dat ieders persoonlijke gewetensvragen overstijgt” [45]. Stevo Akkerman pleit juist wél voor ‘gewetensvolle’ ambtenaren, al lijkt zijn invulling daarvan niet per se persoonlijke overtuigingen te impliceren [9]. Eerder lijkt het in lijn met de term ‘professioneel geweten’ van Herman Tjeenk Willink, oud-vicepresident van de Raad van State en oud-topambtenaar [32]. Dit is in lijn met het onderscheid geschetst door Doortje Lenders in Vrij Nederland: ‘In veel gevallen ervaren opstandige ambtenaren dus geen frictie tussen hun ambtelijke plichten en hun persoonlijke geweten. Ze hebben eerder last van hun ‘ambtelijke geweten’, bijvoorbeeld omdat de politieke opdracht niet strookt met bestaande wetten of internationale afspraken. Activisme, verzet of tegenspraak – hoe je het ook wil noemen – is dan een manier om invulling te geven aan de speciale verantwoordelijkheid die zij als ambtenaar hebben’. Ook columniste Marcia Luyten presenteert het geweten van ambtenaren als relevant [30].

Punten ter bespreking en overweging

De hierboven besproken punten brengen meerdere dimensies van tegenspraak in kaart: wie mag of moet het doen, om welke redenen, waarover, tegen welke persoonlijke prijs, etc.? Dit is een beginnende cartografie van normatieve vragen die rondom tegenspraak spelen. Het is duidelijk dat dergelijke vragen spelen voor *openbare* politieke uitingen (zie beneden en [47]). Van *interne* tegenspraak daarentegen wordt vaker gezegd dat het in ieder geval bij de rol van ambtenaar hoort. Maar ook daar is dus een ‘normatieve cartografie’ mogelijk en nodig.

Speciale aandacht verdient de vraag welk verschil het maakt dat tegenspraak al dan niet op het ‘eigen dossier’ plaatsvindt. Hierboven wordt gesuggereerd dat een specifieke plaats in de organisatie maakt dat iemand in een positie is om tegenspraak te leveren (althans een noodzakelijke voorwaarde is). Breder gezien wordt met betrekking tot *externe* uitingen (zie verder sectie 5) juist vaak gesuggereerd dat die juist niet op het eigen dossier mogen plaatsvinden, maar dit is niet vanzelfsprekend – zie ook [47].

Eén dimensie van de hierboven genoemde normatieve cartografie zou kunnen zijn dat tegenspraak soms (of zelfs vaak) geen recht of iets persoonlijks is, maar een plicht – iets dat bij de beroepsrol hoort (zie

[47]). 'Geweten' dan ook zo begrepen kunnen worden: als ambtelijk geweten. Toch liggen er ook dan nog interessante vragen open. Het is bijvoorbeeld één ding om te zeggen dat professionele ethiek niet naar het persoonlijke geweten kijkt (dat is misschien in bepaalde opzichten verdedigbaar), maar toch iets anders om te suggereren dat ambtenaren hun persoonlijke geweten zouden moeten uitschakelen. Dat laatste lijkt riskant. Het persoonlijke geweten kan bijvoorbeeld een van de controlemechanismen blijven met betrekking tot hoe de professionele ethiek er volgens ambtenaren zou moeten uitzien, en met betrekking tot de vraag of ze deze professie nog wel willen of kunnen uitoefenen. Overigens is bij de term 'geweten' naast een conceptuele ook een retorische component van belang: zelfs al is het concept 'ambtelijk geweten' helder, blijft de term 'geweten' dan toch geen connotaties van 'persoonlijk' hebben? Zo ja, is het raadzaam de term te blijven gebruiken?

Interessant is dat tegenspraak in deze context soms lijkt te worden gepresenteerd als een recht van de ambtenaar die tegenspraak levert (iets waar de ambtenaar zelf in de eerste plaats baat bij heeft), in plaats van een dienst aan degenen die tegenspraak ontvangen of als onderdeel van professionele verantwoordelijkheden (iets waar de ontvanger in de eerste plaats baat bij heeft). Mogelijk hangt dit samen met een heersend idee dat het bij tegenspraak (soms) gaat om overtuigingen, inschattingen en interpretaties in plaats van om harde feiten. Overtuigingen, inschattingen en interpretaties worden wellicht onterecht opgevat als persoonlijk in plaats van professioneel en dus niet passend bij ambtelijke tegenspraak. Daarvoor zijn aanwijzingen in de geanalyseerde berichten – zie sectie 5. Als een dergelijk beeld inderdaad een rol speelt zou het goed zijn hier nader op te reflecteren en dit waar gepast te ontzenuwen. Ook overtuigingen, inschattingen en interpretaties kunnen immers gegrond zijn in professionele kennis en inzichten (bijvoorbeeld de overtuiging of inschatting dat een bepaalde politieke handeling bepaalde maatschappelijke gevolgen zal hebben) en zijn in die zin zeker niet per definitie persoonlijk.

3.4 Kwetsbare positie van ambtenaren

Samenvatting

De discussie over de vraag wat politici en topambtenaren moeten doen met ambtelijke adviezen richt zich gedeeltelijk ook op mogelijke negatieve gevolgen die ambtenaren kunnen ondervinden als ze wel of juist niet tegenspreken. In verband hiermee wordt de soms zeer beperkte bewegingsruimte van ambtenaren onder de aandacht gebracht. Ook wanneer het gaat om het openbaar maken van ambtelijke adviezen spelen deze zaken.

3.4.1 Kwetsbaarheid

Bovenstaande vraagstukken leiden weer naar een andere kwestie, die ook in de media besproken wordt: de kwetsbaarheid van ambtenaren als hen gevraagd wordt problematisch beleid te ontwikkelen.

Hoogleraar bestuurskunde Paul 't Hart zegt in een interview: 'Als er beleid komt dat op gespannen voet staat met waarden van goed bestuur en rechtsstatelijkheid, komen ambtenaren in het nauw, zeker omdat ze al enorm om hun oren kregen bij de toeslagenaffaire. Toen was het verwijt dat ze te makkelijk meegingen met beleid dat in de uitvoering discriminatoir was' [40]. Ambtenaren tonen zich niet gerust dat de ambtelijke top voldoende weerstand zal bieden tegenover bewindspersonen als die problematische eisen hebben. Een ambtenaar die ontslag nam zegt: "Ik heb niet het vertrouwen dat topambtenaren kunnen voorkomen dat bewindspersonen over de schreef gaan en daarmee ambtenaren medeplichtig maken. Het politieke primaat overheerst'" [40]. Het artikel wijst erop dat topambtenaren 'willen voorkomen dat de neutraliteit van het ambtelijke apparaat ter discussie komt te staan'. 'Tegelijkertijd', schrijft de krant, 'hebben de PVV-minister Barry Madlener en Marjolein Faber en ook BBB-landbouwminister Femke Wiersma adviezen van hun eigen ambtenaren terzijde geschoven, waardoor het beeld kan ontstaan dat de bewindspersonen te maken hebben met tegenstribbelende ambtenaren'. Bestuurskundige Koen Damhuis schetst een groeiende tendens om ambtenaren als niet-objectief af te schilderen. Hij observeert dat het kabinet eind 2024 'met plannen komt die de ambtenaren bijna dwingen om negatieve adviezen uit te brengen, wat impact kan hebben op de beeldvorming' en stelt: "Als de indruk ontstaat dat ambtenaren niet willen uitvoeren wat politici en volksvertegenwoordigers opdragen, is dat echt een risico voor de legitimiteit van de overheid'" [40]. Het artikel bespreekt voorbeelden zoals minister Faber die het COA 'laksheid' verweet. Faber en Wilders worden genoemd als politici die in woord en daad te kennen hebben gegeven ambtelijk advies niet serieus te nemen.

3.4.2 Openbaar maken ambtelijke adviezen

Gerelateerd hieraan is de kwestie van het openbaar maken van ambtelijke adviezen. CMHF Overheid meldt tegenover de Volkskrant ongemak bij ambtenaren rondom het openbaar maken van adviezen, vooral vanwege beeldvorming dat "zij degenen zijn die besluiten tegenhouden" [40]. NRC bespreekt uitgebreid het zonder overleg openbaar maken van ambtelijke adviezen tijdens een kamerdebat door premief Schoof [38]. 'Durven rijksambtenaren nog wel kritisch en onafhankelijk hun ministers te adviseren als hun woorden binnen afzienbare tijd openbaar worden gemaakt?', vraagt de krant. In het stuk wijst Paul Bovend'Eert erop dat de reikwijdte van artikel 68 na de Toeslagenaffaire is veranderd, waardoor ambtelijke adviezen niet langer als persoonlijke beleidsopvattingen worden beschouwd.

Daarbij adviseren ambtenaren volgens Bovend'Eert niet alleen de minister, maar ook de Tweede Kamer, die steeds meer in een vroegere fase betrokken wil zijn, in plaats van alleen achteraf te controleren. In een opiniestuk stelt Mark Frequin: “De nieuwe opvattingen over openbaarheid maken tegenspraak overigens niet makkelijk. Tegenspraak binnenshuis wordt niet bevorderd door alles openbaar maken” [31].

Punten ter bespreking en overweging

Verschillende clusters van vragen komen hier bij elkaar. Vragen over persoonlijke consequenties voor ambtenaren komen hier samen met de mogelijkheid van een goed functionerende ambtenarij als zodanig. Wat betreft de kwetsbaarheden kan gevraagd worden wat er in persoonlijk opzicht van ambtenaren verwacht mag worden: hoe hoog mogen de kosten van professioneel handelen voor ambtenaren zelf worden? Maar het feit dat ambtenaren, volgens sommigen, soms haast gedwongen worden tot tegenspraak is niet alleen relevant vanuit het perspectief van de persoonlijke positie van ambtenaren. Het is ook belangrijk dat in deze situaties de mogelijkheid beperkt wordt om goed invulling te geven aan de professionele rol: tegenspraak geven is in dergelijke gevallen wellicht inhoudelijk noodzakelijk, maar leidt tegelijk tot een bepaalde beeldvorming met gevaar voor legitimiteit van de overheid.

Hierover gaat het tweede cluster vragen. Dit bestaat aan de ene kant uit vragen over wat verschillende actoren (ambtenaren, leidinggevenden, politici) moeten doen; aan de andere kant uit de effecten van bepaalde keuzes hierbinnen op de beeldvorming. De best verdedigbare handelingen (met betrekking tot tegenspraak, reageren op advisering, openbaar maken) zijn niet noodzakelijk de handelingen die leiden tot de beste beeldvorming. Toch kan een relatief positieve beeldvorming op zichzelf een belangrijke waarde zijn, omdat deze samenhangt met de ervaren legitimiteit van de overheid. Het is een interessante en belangrijke vraag wanneer en hoe beeldvorming invloed heeft op de vraag wat ambtenaren wel en niet mogen doen. Ideaal is waarschijnlijk om helder te hebben wat in principe wenselijk zou zijn en vervolgens te vragen: hoe om te gaan met beeldvorming die daaruit zou kunnen ontstaan?

4. Directe weerstand binnen het werk

Samenvatting

Over directe weerstand binnen het werk gaat het in de geanalyseerde media-uitingen slechts zeer sporadisch.

Over directe weerstand binnen het werk in vormen zoals het weigeren van werk, uit protest werk anders uitvoeren dan de bedoeling is, lekken of (andere) vormen van sabotage gaat het in de mediadiscussie niet of nauwelijks.

Menno Hurenkamp noemt sabotage en andere vormen van directe weerstand het in een opiniestuk 'riskant spierballenvertoon' [19]. Toch worden er in verschillende media wel enkele casussen uit de praktijk genoemd, met name in een column van Telegraaf-columnist Wouter de Winther. Deze schrijft over het 'tegenwerken' van bewindspersonen door ambtenaren en noemt daarbij het lekken naar de oppositie van reisplannen van minister Caspar Veldkamp (Buitenlandse Zaken) en verwikkelingen in de zaak-Arib waarbij (top) ambtenaren betrokken waren [21]. Hij vermeldt ook dat vicepremier Fleur Agema tegenwerking zag in de advertentie van ambtenaren over het weigeren van koninklijke onderscheidingen aan COA-medewerkers door minister Marjolein Faber.⁵ Ook het lekken van interne brieven en stukken naar NRC krijgt kort aandacht. NRC citeert een intern bericht van de SG van Buitenlandse Zaken 'dat het ministerie het naar buiten brengen van vertrouwelijke documenten "zeer hoog" opneemt. "Het bewust lekken van niet-openbare informatie raakt het functioneren van onze organisatie in de ziel, zaagt aan het onderling vertrouwen van collega's"' [2].

5} Ter herinnering: in het kader van het voorliggende onderzoek slechts een selectie van media-uitingen is geanalyseerd. Er is voor dit onderzoek niet specifiek verder gezocht naar berichten rondom de hier genoemde zaken. Het is zeker niet uitgesloten dat er in de onderzochte dagbladen wel aandacht aan is besteed, ook wat betreft de rol van ambtenaren. De hernieuwde aandacht over de zaak-Arib in juni 2025 viel buiten de selectieperiode van dit onderzoek.

Punten ter bespreking en overweging

Het is opvallend dat directe weerstand van ambtenaren binnen het werk weinig in de geanalyseerde media terugkeert. Filosofisch gezien is het wel degelijk interessant om de morele aspecten hiervan te onderzoeken. Als het (zoals sommige berichten suggereren) inderdaad een professionele plicht van ambtenaren is om bij misstanden op de rem te trappen (zie ook 5.1.1), dan is het niet vanzelfsprekend dat dit in ernstige gevallen niet niet de vorm van directe weerstand zou mogen plaatsvinden. Dergelijke ideeën worden in de ethische en bestuurskundige literatuur ook onderzocht (zie bijvoorbeeld [51, 52]). Tegelijk is het een onderwerp dat kwetsbaar is voor kaping door diegenen die de ambtelijke dienst voornamelijk als democratisch probleem zien (zie [48]). Het is goed om dit in het oog te houden, al betekent dat zeker niet zonder meer dat het per saldo onverstandig is hier onderzoek naar te doen of over te communiceren.

5. Openbare politieke uitingen en gedragingen, expliciet als ambtenaar

Veel discussie is er over de vraag in hoeverre ambtenaren zich in het openbaar mogen uitlaten over politieke of politiek gevoelige zaken (in brede zin). Zoals toegelicht in de inleiding is het wat ons betreft inhoudelijk zinvol om daarbij onderscheid te maken tussen uitingen waarbij ambtenaren zich expliciet als ambtenaar positioneren en uitingen als privépersoon. In deze sectie bespreken we het eerste; uitingen als privépersoon worden besproken in sectie 6.

Openbare politieke uitingen van ambtenaren in hun rol als ambtenaren hebben een belangrijk aandeel in de geanalyseerde berichtgeving. Het meest prominent daarbij zijn de sit-ins bij Buitenlandse Zaken tegen het Nederlandse Israëlbeleid en verschillende brandbrieven over klimaatbeleid. Uit de berichtgeving blijkt dat deelname aan dergelijke acties ambtenaren regelmatig reprimandes oplevert [10, 42, 44; zie ook sectie 6: Politieke uitingen en gedragingen als privépersoon] en dat veel ambtenaren bang zijn voor negatieve gevolgen als ze in hun lunchpauze aan de sit-in bij Buitenlandse Zaken deelnemen [2, 3, 5, 14, 35]. Dit contrasteert overigens met de reactie van een woordvoerder van Buitenlandse Zaken, die in een reactie aan Trouw stelt: “Rijksambtenaren hebben vrijheid van meningsuiting en het recht om te demonstreren, zolang het hun functie niet belemmert. Daar moeten ambtenaren zelf een afweging in maken, er gelden geen represailles” [5].

Er zijn meerdere soorten argumenten te vinden voor en tegen externe uitingen als ambtenaar. Ten eerste zijn er argumenten die het ambtelijk functioneren benadrukken. Met betrekking tot dit argument is het uitgangspunt van voorstanders en critici grotendeels gelijk: beide groepen verwijzen naar het goed functioneren als ambtenaar. Het twistpunt ligt in de vraag welke gedragingen ambtelijk functioneren bevorderen dan wel belemmeren.

Ten tweede zijn er partijen die suggereren dat het in (bekende) gevallen van openbaar ambtelijk verzet om persoonlijke politieke overtuigingen gaat en dat het uiten daarvan niet past bij de rol als ambtenaar. In die context is het twistpunt tussen voor- en tegenstanders de vraag wanneer overtuigingen persoonlijk zijn en wanneer professioneel van aard.

Tenslotte zijn er partijen die (lijken te) suggereren dat ambtenaren, bijvoorbeeld op basis van vrijheid van meningsuiting, het recht hebben om persoonlijke politieke standpunten te uiten, zelfs wanneer ze daarbij expliciet als ambtenaar naar voren treden. Anderen zijn het daarmee oneens. In dat geval kunnen voorstanders en critici het dus met elkaar eens zijn dat het in bepaalde gevallen gaat om persoonlijke

opvattingen, maar verschillende ze van inzicht over de vraag of die openbaar gebezigd mogen worden vanuit de rol als ambtenaar.

Kortom, de belangrijkste twistpunten die in deze context naar voren komen zijn:

1. Wat goed functioneren en professionele verantwoordelijkheden van ambtenaren inhouden en wat deze betekenen voor een recht dan wel plicht op openbare publieke uitingen
2. Met betrekking tot specifieke inzichten en standpunten: of deze gezien moeten worden als persoonlijk of als professioneel
3. Of er een recht bestaat voor ambtenaren om *persoonlijke* politieke standpunten openbaar als ambtenaar te uiten

We bespreken achtereenvolgens elk van deze punten, waarbij we gronden voor en argumenten tegen openbare uitlatingen per vraagstuk clusteren. Tenslotte bespreken we enkele aanvullende argumenten en standpunten die in de geanalyseerde berichten naar voren kwamen.

5.1 Goed functioneren en professionele verantwoordelijkheden

Samenvatting

Een belangrijk twistpunt met betrekking tot openbare uitingen door ambtenaren betreft de vraag of hun professionele verantwoordelijkheden hen verbieden zich openbaar uit te spreken, of dit juist verlangen (onder specifieke voorwaarden). Interpretatie van de nieuwe ambtseed, die trouw aan de Grondwet en rechtsstatelijkheid benadrukt, speelt hierin een belangrijke rol. Hoe restrictief of überhaupt duidelijk de Ambtenarenwet is, wordt niet helemaal helder uit de berichtgeving. Enkele artikelen bespreken daarnaast aanvullende restricties bij (in dit geval) Buitenlandse Zaken.

Een veelvoorkomend criterium aan de kant van zowel voor- als tegenstanders van openbare uitingen als ambtenaar zijn het goede functioneren en de professionele verantwoordelijkheden van ambtenaren. Daarbij beargumenteren voorstanders dat openbare uitingen passen bij, of zelfs genoodzaakt worden door hun professionele verantwoordelijkheden [5, 40, 41, 42]. Tegenstanders beargumenteren juist dat de professionele verantwoordelijkheden van ambtenaren vereisen dat ze zich niet openbaar uitspreken [o.a. 3, 4, 8, 10, 43].

Het provinciebestuur van de provincie Friesland berispte bijvoorbeeld vier ambtenaren voor het ondertekenen van een klimaatbrandbrief in oktober 2023, met als argument dat ambtenaren in hun werk voor de provincie geacht worden objectief te zijn [8, 10]. “Het is aan bestuurders en politici om naar buiten te treden over politieke onderwerpen”, schreven GS. “Van onze ambtelijke dienst

verwachten wij binnenskamers professionele en objectieve advisering en waar nodig tegenspraak” [8]. Ook drie ambtenaren uit Gennep kregen vanwege het ondertekenen van deze brief te maken met kritiek. De VVD vroeg het college het vertrouwen in de ambtenaren te herstellen en herhaling te voorkomen [4].

5.1.1 De verwachting van een kritische houding

Het hierboven genoemde argument dat openbare uitingen vertrouwen beschadigt heeft een tegenhanger in de argumenten die ambtenaren meermaals naar voren brengen. De ambtenaren die ervoor pleiten dat het legitiem is om naar buiten te treden voeren (zoals gezegd) vaak aan dat hun acties passen bij hun verantwoordelijkheden als ambtenaar. Het toeslagenschandaal wordt in deze context vaak genoemd als keerpunt: sindsdien wordt van ambtenaren verwacht dat ze zich kritisch opstellen tegenover (voorgenomen) beleid en zich uitspreken als ze misstanden vermoeden [1, 3, 5, 10, 31, 39, 41, 42; zie ook paragraaf 3.4]. Voor sommige ambtenaren betekent dit niet alleen intern tegenspraak uitoefenen, maar zich zo nodig ook openbaar uitspreken. Het regelmatig terugkerende argument dat ambtenaren beleid moeten uitvoeren in plaats van zich ertegen uit te spreken gaat volgens deze logica in ieder geval niet op. Zoals een ambtenaar tijdens de sit-in bij Buitenlandse Zaken zegt (december 2023): “Ja, ambtenaren hebben beleid uit te voeren, maar ambtenaren hebben ook een hele belangrijke taak om signalen af te geven. Zoals we ook bij het toeslagenschandaal hebben gezien: het is heel belangrijk dat ambtenaren zich roeren” [5].

5.1.2 Grenzen aan openbare weerstand

Zoals veel ambtenaren het professionele karakter van hun protest benadrukken vinden ze ook dat er bepaalde grenzen en voorwaarden aan openbaar optreden zitten. De meesten die zich uitspreken zeggen in principe mee te gaan met de beperkingen die ook tegenstanders van openbare weerstand benadrukken: ook zij vinden dat kritiek in principe intern gegeven moet worden, behalve in bijzondere omstandigheden (waaraan vervolgens verschillende invullingen worden gegeven; zie hieronder).

Geïnterviewde ambtenaren formuleren bovendien soms aanvullende criteria voor het naar buiten treden. Een ambtenaar bij de sit-in bij Buitenlandse Zaken zegt: ‘Als je het mij vraagt, is dat de enige manier waarop er nu een einde komt aan die eindeloze cyclus van geweld en vernieling die we zien in Gaza’ [5]. Bovendien stelt ze: ‘Je moet vandaag ook zien als een uiting dat de interne wegen wellicht zijn uitgewandeld. Dat we klaar zijn met dat bewandelen, want het leidt tot niks’ [5].

Ook een inconsistentie tussen het Gaza-beleid en omgang met andere conflicten wordt genoemd [5, 42]. Een twistpunt daarbij is de vraag in hoeverre inconsistenties in de omgang met verschillende dossiers

onderdeel zijn van het normale en gerechtvaardigde politieke bedrijf.

5.1.3 De ambtseed

Bij het argument dat externe uitingen kunnen horen bij het werk van een ambtenaar wordt vaak ter ondersteuning verwezen naar de ambtseed [3, 11, 14, 18, 29, 30, 41, 42, 44] en de daarbij horende loyaliteit aan de Grondwet, de rechtsstaat en de zorg voor mensenrechten, waaraan Nederland zich in internationale verdragen heeft gecommitteerd. NRC schrijft in een hoofdredactioneel commentaar: 'Sinds vorig jaar belooft de ambtenaar het "algemeen belang" te dienen, net als een "open overheid". Dan mag je ook niet opkijken van een symbolische demonstratie tegen het Israël-beleid. Hoe intrinsiek politiek kwetsbaar dat ook is. Intussen blijft het een evenwichtsoefening onder politieke regie. Waarbij de burger gediend is met een zelfbewuste, deskundige en sterke ambtenarij, die de politiek z'n plaats gunt. En andersom' [11].

Verskillende partijen benadrukken dat bij de loyaliteit die de ambtenaar belooft *geen* onvoorwaardelijke loyaliteit aan de persoon van de bestuurder hoort [18, 19, 28, 29, 30, 31, 40, 43, 44]. (Het tegendeel – dat ambtelijke loyaliteit onvoorwaardelijke steun aan de politieke leiding vereist – wordt overigens ook beweerd; zie hieronder.)

Ambtenaren verzetten zich overeenkomstig tegen het idee dat openbare uitlatingen hun loyaliteit en onpartijdigheid ondermijnen. SZW-ambtenaar Faryda Hussein verwoordt het in een persoonlijk interview als volgt: 'Als ambtenaar ben je loyaal aan de Grondwet. Dat betekent dat je ongeacht je eigen politieke signatuur of ideologie de bewindspersoon ondersteunt op een integere en neutrale wijze. Dus je zegt eigenlijk: wie er ook aan het stuur zit, of we nu links of rechts gaan, zo lang we werken binnen de kaders van de Grondwet, ga ik iedereen even goed bedienen en helpen. Maar op het moment dat iemand de verkeersregels overtreedt, vind ik dat we de plicht hebben om aan de handrem te trekken. Dat is je taak als ambtenaar' [42]. Een soortgelijk sentiment komt in meerdere interviews terug [o.a. 16].

Sommige geïnterviewde wetenschappers formuleren het precies zo. Zo stelt hoogleraar International Governance Kutsal Yesilkagit: 'Als beleid rechtsstatelijk is, kun je loyaal blijven. Als men aan de rechtsstaat wil tornen, kun je er wat van zeggen. En als men over de grenzen ervan gaat, kun je in actie komen' [43]. (Yesilkagit benadrukt overigens dat de ambtelijke top een verantwoordelijkheid heeft om te voorkomen dat het zover komt; zie ook sectie 3 en hieronder.)

Niet iedereen is het daarmee eens. Volgens hoogleraar Bestuurskunde Zeger van der Wal houdt het na indringend adviseren voor ambtenaren op: "'Uiteindelijk is de politiek-bestuurlijke lijn wel leidend. Dan hoort het ook bij ambtelijk vakmanschap dat je in staat moet zijn om die beslissing om te zetten in beleid of dienstverlening'" (al noemt hij later in het interview 'extern gaan' wel als handelingsoptie, met

de aantekening dat hij dat “‘ingewikkeld [vindt] worden als je gaat protesteren tegen de beleidslijn van je eigen departement’”) [23]. Hoogleraar Vergelijkende Bestuurskunde Frits van der Meer stelt in een ander interview: ‘Een beroep op de ambtseed om politiek beleid daadwerkelijk te veranderen, gaat niet op. Dat is aan de politiek en de rechter, niet aan een onverkozen ambtenaar’ [44].

André Knottnerus, oud-voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Gezondheidsraad, gaat in een opiniestuk in op dit idee dat het voor een onverkozen ambtenaar niet gepast is om zich te verzetten tegen politiek beleid. Hij sluit zich aan bij de hierboven beschreven motivatie: ‘hun tegengeluid komt juist vaak voort uit de motivatie om hun functie naar behoren te vervullen’ [32]. Weliswaar is het terecht om van ambtenaren ‘basale loyaliteit ten opzichte van het openbaar bestuur’ te verwachten, maar daaraan komt volgens hem een grens ‘als van hen wordt verlangd mee te bewegen met rechtsstatelijk problematisch beleid waarbij het risico reëel is dat burgers, al dan niet in eigen land, ernstig geschaad worden’. Het tegenwicht van ambtenaren is dan niet ondemocratisch, maar juist ‘voor haar democratisch-rechtsstatelijk functioneren onontbeerlijk’. De overheid dient immers ‘consistent en onpartijdig te opereren en te staan voor fundamentele rechten’. Ook Knottnerus wijst erop dat dit ‘naadloos’ past bij de nieuwe ambtseed, ‘waarin rijksambtenaren uitspreken dat zij in het algemeen belang voor de samenleving werken en iedereen rechtvaardig, gelijkwaardig en met respect behandelen’.

Naast loyaliteit aan onder meer Grondwet en rechtsstaat gaat het ook over een professionele plicht om moreel te handelen. Meerdere (oud-) ambtenaren spreken over een *morele* ondergrens, waaronder het legitiem wordt om als je ambtenaar niet neer te leggen bij de wil van de minister [10, 17]. Ook ‘filosoof en integriteitsexpert’ Frans Geraedts zegt: ‘Ambtenaren hebben een professionele verplichting om zich af te vragen of hun handelen moreel juist is’ [14]. Stevo Akkerman en Marcia Luyten bepleiten in hun columns iets soortgelijks [9, 30].

Interessant is dat Henk Kummeling als voorzitter van de Staatscommissie rechtsstaat onder topambtenaren juist een gebrek aan een dergelijke houding ziet: ‘Topambtenaren beseffen nauwelijks dat het hun verantwoordelijkheid is om tegen een bewindspersoon te zeggen: dit kunt u wel willen, maar het kan helemaal niet. Of: deze maatregel overtreedt de beginselen van onze rechtsstaat’ [22]. (Let wel: hier gaat het niet per se om openbare tegenspraak.)

5.1.4 De Ambtenarenwet en gedragscodes

Zowel voor- als tegenstanders van openbare ambtelijke acties wijzen op de Ambtenarenwet [10, 11, 32, 44; zie ook 13, 15]. De meeste media-artikelen leggen uit dat de Ambtenarenwet beperkingen aan de ambtelijke vrijheid van meningsuiting oplegt waar dergelijke uitingen van een ambtenaar “de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst” op het spel zetten.

Interpretaties van wat dit in de praktijk vereist lopen uiteen. In een hoofdredactioneel commentaar stelt NRC expliciet dat het gaat om open normen en dat ‘in de praktijk samen moet worden vastgesteld wat wijsheid is, wat het “goed functioneren” van de overheid is en wat een “goede vervulling” van de ambtelijke functie’ [11]. Daarop stelt het commentaar vast dat ‘de politieke windrichting zeker een rol speelt. Hoe rechtser de bestuurder hoe geringer de uitingenvrijheid van de ambtenaar’ [11]. Descriptief (dat wil zeggen feitelijk) is dit ongetwijfeld het geval; of het normatief ook klopt (dus moreel wenselijk is), is een zelfstandige, en mogelijk interessantere vervolgvraag.

Niet iedereen lijkt het ermee eens te zijn dat normen van de Ambtenarenwet open zijn. Opvallend is dat er herhaaldelijk wordt gesproken over de noodzaak loyaal te zijn en besluiten uit te voeren zonder dat het in de argumentatie gaat over de inhoud van de besluiten die moeten worden uitgevoerd [o.a. 3, 43]. Soms wordt zelfs expliciet gesteld dat de inhoud irrelevant is. Hoogleraar Vergelijkende bestuurskunde Frits van der Meer wordt in een interview over protesten rondom Gaza bijvoorbeeld als volgt geciteerd: “Het gaat hier niet om de inhoud, maar om de rol als ambtenaar zoals die is vastgesteld in de Ambtenarenwet” [44].

Degenen die de open normen van de Ambtenarenwet invullen doen dat op verschillende manieren. Hoogleraar Vergelijkende bestuurskunde Frits van der Meer stelt dat kritiek altijd intern moet blijven: “Je kunt als ambtenaar niet publiekelijk tegen het beleid in gaan” [44]. Volgens hoogleraar Staats- en bestuursrecht Wim Voermans zijn de beperkingen opgelegd door de Ambtenarenwet juist niet algemeen. “Bij de herziening van de Grondwet in 1983 is héél duidelijk vastgelegd dat de ambtenaren niet alleen als Nederlands staatsburger, maar ook als ámbtenaar mogen demonstreren”, zegt Voermans in een interview over de sit-ins bij Buitenlandse Zaken. Een ambtenaar mag volgens artikel 10 van de Ambtenarenwet niet demonstreren ‘als dat “de goede vervulling van zijn functie” of de “goede functionering van de openbare dienst” in de weg staat’ [10]. Voermans vertaalt deze beperking als volgt: ‘Als je bij Buitenlandse Zaken verantwoordelijk bent voor Israël of de Palestijnse gebieden is het misschien niet zo handig om tegen de oorlog te demonstreren. Maar dat is iets heel anders dan het veel gebezigde standpunt dat alle ambtenaren er het zwijgen toe moeten doen’ [10]. Sterker nog: “Goed bestuur vereist ambtenaren die niet bang zijn om hun mening te geven – ook in het openbaar” [10]. Reacties zoals die van het Friese provinciebestuur of de Genepse VVD zijn dan onterecht. De vraag of en in hoeverre het verschil maakt als ambtenaren zich als ambtenaar manifesteren blijft alsnog wel enigszins open.

Kustaw Bessems neemt min of meer hetzelfde standpunt in over actievoeren bij het eigen ministerie of op de eigen portefeuille, maar hij verbindt dit expliciet aan het idee dat het niet verstandig

is om te demonstreren als ambtenaar: ‘In het heel kort: hebben ambtenaren het recht om actie te voeren? Ja, net als andere burgers. Is het verstandig om dat expliciet te doen als ambtenaar? Nee. Dus teken vooral een petitie voor beter klimaatbeleid. Maar stel niet in de hoedanigheid van ambtenaar met louter andere ambtenaren zo’n petitie op. Kun je demonstreren voor Gaza? Zeker. Met een sit-in buiten je eigen ministerie? Beter van niet. En actievoeren over een onderwerp binnen je eigen portefeuille? Nee.’ Zijn argument: ‘Omdat het je functioneren belemmert wanneer je het ene moment adviezen moet schrijven en het volgende moment tegen de uitkomst protesteert.’ Wel voegt Bessems toe: ‘Al kan op je terrein natuurlijk zoiets schandaligs gebeuren dat je klokkenluider moet worden’ [34]. Overigens beroept Bessems zich hier op goed ambtelijk functioneren, maar maakt hij niet expliciet waarom actievoeren als ambtenaar dat functioneren belemmert.

De standpunten van Voermans en Bessems zijn overigens gedeeltelijk compatibel, aangezien Voermans het deels lijkt te hebben over het *recht* van ambtenaren om als ambtenaar te demonstreren. Dit recht ontkent Bessems niet, maar hij richt zich met name op de vraag of het verstandig is dit recht op bepaalde manieren in te vullen. Wel heeft ook Voermans het over wat “goed bestuur vereist”.

Kutsal Yesilkagit verlegt de focus van de individuele ambtenaar naar het functioneren van het ambtelijk apparaat. “Individuele acties in de openbaarheid kunnen het ambtelijke apparaat verzwakken”, meent hij [10]. Als ambtenaren politieke meerderheidsbelissingen niet uitvoeren brengt dat volgens hem de relatie met de wetgevende macht in gevaar. Demonstraties van ambtenaren politiseren het ambtelijk apparaat. Dat kan als gevolg hebben dat ‘aanhangers van populistische partijen’ de indruk krijgen dat ambtenaren partijdig zijn. Een dergelijke indruk kan er vervolgens toe leiden dat ambtenaren bij politieke wisselingen vervangen worden (zie ook paragraaf 3.2.1). Het feit dat de politieke kleur van een ambtenaar niet zou moeten uitmaken komt dus door openbare uitingen in het geding [3]. Yesilkagit beargumenteert dat het voorkomen van openbare acties door ambtenaren een taak is van de ambtelijke top [7].

Interessant aan dit argument is dat de *indruk* die derden krijgen een belangrijke rol wordt toegedicht. Een dergelijke indruk kan natuurlijk gegrond of ongegrond zijn, of zelfs geveinsd. Zoals eerder besproken uiten zowel ambtenaren als commentatoren zorgen dat ambtenaren worden gebruikt als zondebokken wanneer politiek onhaalbare wensen stranden. Ambtenaren op een dergelijke manier slachtofferen is makkelijker in combinatie met de suggestie van persoonlijk of politiek gemotiveerd handelen. Een risico is dus dat ambtenaren wordt verweten dat ze politiek gemotiveerd zijn, terwijl ze gewoon hun werk doen. Dit risico bestaat overigens ook als ambtenaren zich niet (bewust of direct) openbaar uitlaten. Interessant in deze context is de eerder besproken column van Nausicaa Marbe waarin ze suggereert dat bepaald advies dat beleid onuitvoerbaar is gemotiveerd wordt

door politiek ideologische overtuigingen [28]. Een vraag om verder te verkennen is in hoeverre de mogelijkheid van ongegronde vermoedens van politisering, of zelfs mogelijk misbruik van deze suggestie, van invloed moet zijn op restricties aan ambtelijk handelen.

Ook hoogleraar Bestuurskunde Zeger van der Wal kijkt verder dan het functioneren van de individuele ambtenaar. Hij voert als argument tegen openbare uitingen aan dat deze de geloofwaardigheid van de Nederlandse regering in het buitenland kunnen aantasten. Bovendien creëert het onzekerheid voor leidinggevenden, “‘omdat je dan als leidinggevende je voortdurend af moet blijven vragen of ze je niet via een achterdeur je in de wielen zullen rijden’” [7].

In een enkel artikel wordt gewezen op een verschil tussen de Gedragscode Integriteit Rijk en de interne gedragscode bij Buitenlandse Zaken [13, zie ook 15]. Het Parool rapporteert uit de Buitenlandse Zaken-richtlijn ‘dat ambtenaren van Buitenlandse Zaken “niet in het openbaar” kritiek mogen hebben op “officiële standpunten van Nederland” over onderwerpen waarmee een ambtenaar “in de ruimste zin van het woord” in zijn werk mee te maken kan hebben’. Zeger van der Wal wijst er in het artikel op dat deze richtlijn strenger is dan de Gedragscode Integriteit Rijk en concludeert: ‘Demonstreren door Buitenlandse Zaken-ambtenaren lijkt me problematisch. Zij handelen in strijd met de eigen interne richtlijn’ [13]. Hoogleraar staatsrecht Paul Bovend’Eert ziet het ook zo. Hij stelt dat Bruins Slot “‘een duidelijke grens [moet] stellen en die handhaven’’: een ambtenaar kan volgens hem niet én voor Buitenlandse Zaken werken én tegen het beleid van Buitenlandse Zaken demonstreren. Ambtenaren van andere ministeries hebben meer vrijheid om te protesteren.’ In een reactie meldt een woordvoerder dat er geen plannen zijn om de demonstraties aan banden te leggen: “‘Buitenlandse Zaken ziet vrijheid van meningsuiting als een te respecteren gegeven’”’.

Voor alle overheidsonderdelen, en in het bijzonder Buitenlandse Zaken en eventuele andere organisatieonderdelen met een restrictievere gedragscode dan de Gedragscode Integriteit Rijk, is het een belangrijke vraag of de interne gedragscode en de daarin geformuleerde restricties matchen met de professionele verantwoordelijkheden van een ambtenaar. Daarnaast suggereert de reactie van de woordvoerder dat vrijheid van meningsuiting een absoluut (onbeperkt) goed is. Niet alleen de Buitenlandse Zaken-gedragscode, maar ook de Ambtenarenwet lijkt hier restrictiever. Een vraag die nog niet volledig beantwoord lijkt is dus ook welke inperkingen van vrijheid van meningsuiting onder welke voorwaarden verdedigbaar zijn.

Punten ter bespreking en overweging

Uit de geanalyseerde artikelen komen verschillende zaken naar voren die interessant zijn om verder over na te denken.

Veel vragen clusteren rond de inhoud van professionele verantwoordelijkheden van ambtenaren. Betekent die verantwoordelijkheid dat ze trouw moeten blijven aan de politieke lijn, aan rechtsstatelijkheid, of ...? Is dit duidelijk – zo ja, op grond waarvan? Is het inderdaad zo dat de ruimte voor openbare weerstand niet samenhangt met de inhoud, zoals Van der Meer stelt? Dat is niet vanzelfsprekend, want wanneer het inderdaad zo is dat bepaalde professionele inzichten aanleiding zijn tot gerechtvaardigde openbare stellingname (zoals door velen wordt betoogd; zie hierboven), dan is de inhoud wel degelijk van belang. Is er bijvoorbeeld sprake van een discriminatoir besluit, dan is openbare weerstand misschien wel een professionele plicht. In veel andere gevallen is het wellicht niet eens een recht. En hebben ambtenaren morele plichten, te onderscheiden van hun professionele ethiek? Als dergelijke plicht er inderdaad zijn, dan zijn ze vanzelfsprekend minder concreet dan de criteria van Grondwet, rechtsstaat of mensenrechten, en vereisen ze meer invulling. Wel zou het zeggen dat gewetenskwesties bij ambtenaren niet per definitie persoonlijk zijn. (Ook paragraaf 5.2 hieronder is in dit opzicht van belang.)

Gerelateerd aan de professionele verantwoordelijkheden van ambtenaren kan de vraag gesteld worden: aan wie is het om een gebrek aan rechtsstatelijkheid in te schatten? Wanneer is iets een politieke misstand? Welke rol hebben individuele ambtenaren hierin? Hoe moeten we in dit kader denken over de relatie tussen individuele ambtenaren en het ambtelijk apparaat? Er blijkt een hardnekkig idee te bestaan van de ambtenaar die neutraal moet uitvoeren wat de politiek wenst. Het is mogelijk van belang om althans de onhoudbare versies daarvan te identificeren en te ontzenuwen.

Ook de verschillende (rechts)bronnen zoals de ambtseed, de Ambtenarenwet en aanvullende codes roepen vragen op. Zijn deze onderling in overeenstemming? Hoeveel ruimte laten ze precies, en waarvoor?

De vrijheid van meningsuiting van ambtenaren vraagt eveneens om nadere reflectie. Zijn inperkingen hiervan verdedigbaar, en zo ja, onder welke voorwaarden? Kan het inderdaad onverstandig zijn van het recht op demonstratie of openbare uitingen gebruik te maken en in hoeverre hebben ambtenaren een persoonlijke verantwoordelijkheid om deze afweging voor zichzelf te maken?

Ook de spanning tussen morele en pragmatische overwegingen komt naar voren: wat is een verstandige omgang met het feit dat openbare uitingen door ambtenaren, zelfs als die in principe gerechtvaardigd zijn, gebruikt kunnen worden om ‘de ambtenarij’ of andere partijen in een kwaad daglicht te plaatsen? Welke rol moet beeldvorming spelen in besluiten over wat wel en niet openbaar te zeggen of doen?

5.2 Persoonlijk of professioneel?

Samenvatting

In de media is aandacht voor het verschil tussen persoonlijke en professionele overtuigingen en beweegredenen. Het onderscheid wordt echter niet altijd helder gemaakt. Soms wordt elke professionele weerstand als illegitiem afgedaan, vaak (impliciet) op grond van het misplaatste argument dat weerstand per definitie op persoonlijke gronden berust.

5.2.1 Waar ligt de grens tussen persoonlijk en professioneel?

Ambtenaren die openbaar protesteren benadrukken regelmatig dat ze hun stellingnamen niet als persoonlijk beschouwen, maar dat het hen gaat om professionele bezwaren [2, 17, 20, 41, 42]. Zo zegt een ambtenaar over een klimaatbrandbrief: 'Het is een legitieme manier om je te uiten. Activistisch vind ik geen goede term. Dit hoort bij ons werk. Als je een probleem ziet, ben je als ambtenaar verplicht om aan de bel te trekken. En sommigen komen er niet doorheen bij hun werkgever. Die treden dan naar buiten' [41].

Veel artikelen gaan expliciet in op het onderscheid tussen professionele en persoonlijke bezwaren, het meest uitgebreid een pleidooi voor een kritische houding van ambtenaren van Doortje Lenders in Vrij Nederland [14]. Toch worden in de media-uitingen over de rol van ambtenaren bepaalde spanningen tussen persoonlijke en professionele zorgen zichtbaar.

Een inzichtelijk voorbeeld biedt de eerder besproken zaak van de Friese ambtenaren. Hierover waren vragen gesteld door BBB-fractievoorzitter Abel Kooistra. Deze 'had erop gewezen dat ambtenaren die zich nadrukkelijk bezorgd noemen de indruk kunnen wekken dat hun persoonlijke mening invloed heeft op hun werkzaamheden' [8]. Of het inderdaad om persoonlijke meningen ging hangt af van de inhoud van de brief. Gaat die over discrepanties in het democratisch proces, dan is dat veel minder aannemelijk dan wanneer het draait om politieke voorkeuren waarover mensen redelijkerwijs van mening kunnen verschillen. Dit wordt echter niet expliciet gemaakt, waardoor het niet goed te beoordelen is of de ambtenaren hier protesteren op basis van professionele of persoonlijke overtuigingen.⁶

6) Het analyseren van de boodschap van de brief kan natuurlijk inzicht bieden, maar blijft hier achterwege, aangezien het huidige onderzoek over de argumenten en percepties in de media gaat.

5.2.2 Retorisch misbruik van onderscheid tussen persoonlijk en professioneel

Bovendien worden in de argumentatie rondom ambtelijke tegenspraak en activisme persoonlijke en professionele beweegredenen al dan niet opzettelijk door elkaar gehaald. Er wordt door ambtenaren meermaals gerapporteerd dat professionele bezwaren worden afgedaan als persoonlijk, inhoudelijke argumenten als emotioneel [2, 16, 20, 41, 42]. Zo schrijft NRC naar aanleiding van de reactie van ministers

Bruins Slot en Schreinemacher op de in sectie 3 besproken ambtenarenbrief over de Nederlandse reactie op Israëlisch geweld: 'De bewindslieden tonen begrip voor de "diepgevoelde zorgen" bij de ambtenaren, maar ze laten er geen twijfel over bestaan: niet de ambtenaren, maar het kabinet bepaalt de politieke lijn. "Deze besluiten kunnen afwijken van iemands persoonlijke overtuiging. Dat kan persoonlijk lastig zijn, maar het is wel een onlosmakelijk aspect van het ambtenaar zijn en van ambtelijk vakmanschap." De vermanende boodschap valt slecht bij de kritische ambtenaren: hun zorgen worden als emoties weggezet, terwijl zij vanuit hun vakmanschap juist professionele en inhoudelijke bezwaren tegen het Nederlandse beleid zien.' [2, zie ook 17]

In interviews, opiniestukken, columns en redactionele commentaren wordt beargumenteerd dat dit problematisch is [5, 30, 34, 45]. Het idee dat zorgen van ambtenaren niet zomaar moeten worden afgedaan als persoonlijk en irrelevant voor het werk is wijdverbreid. 'Ook een "activistische" ambtenaar kan gewoon z'n werk blijken te doen', stelt NRC bijvoorbeeld in een hoofdredactioneel commentaar [11]. Doortje Lenders schrijft: 'In veel gevallen ervaren opstandige ambtenaren dus geen frictie tussen hun ambtelijke plichten en hun persoonlijke geweten. Ze hebben eerder last van hun "ambtelijke geweten"' [14]. André Knottnerus heeft het in het hierboven besproken opiniestuk over het "professionele geweten" van ambtenaren [32]. Meerdere artikelen verwijzen naar de opmerking van koning Willem-Alexander dat ambtenaren met gewetensbezwaren een andere baan kunnen zoeken; meestal kritisch [30, 40], maar ook een keer instemmend [28].

5.2.3 Onderscheid in de media tussen persoonlijk en professioneel

Opvallend is dat het samentrekken van persoonlijke en professionele bezwaren – een probleem dat, zoals we net zagen, in de media aandacht krijgt – tegelijk tot op zekere hoogte in de verslaglegging wordt gereproduceerd. Het is goed navolgbaar dat media aandacht hebben voor de vraag waar precies de grens ligt tussen persoonlijke en professionele bezwaren – veel lezers zullen zich dit immers afvragen. Dat dan in de context van hetzelfde artikel beide soorten zorgen worden besproken, is ook logisch. Maar daarbij lijken de verschillende bezwaren soms toch door elkaar te (blijven) lopen. Er wordt bijvoorbeeld ambigu gevraagd hoe ambtenaren omgaan met beleid waar ze niet achter staan, waarna zowel persoonlijke als professionele bezwaren volgen [18, 43]. Soms combineren de vraagstellingen en probleemschetsen in dagbladen professionele bezwaren met (simpelweg) pijnlijke aspecten van het ambtelijk werk: een nieuw kabinet dat eerder verricht werk in de prullenbak dreigt te doen verdwijnen of het doorvoeren van drastische bezuinigingen binnen het eigen werkveld [23, 39, 40]. In dergelijke gevallen lijkt het vaak voornamelijk het emotionele welzijn van de betrokken ambtenaren te zijn dat op het spel staat, niet zozeer hun professionele integriteit. Kortom, er is in de media aandacht voor de problematische

amentrekking van persoonlijke en professionele bezwaren, maar tegelijk wordt in de artikelen die dit ter sprake brengen het onderscheid ook niet altijd even helder gemaakt.

5.2.4 Beeldvorming: weerstand als per definitie onprofessioneel

Overigens bestaat er in sommige (opinie)artikelen een tendens om min of meer te ontkennen dat zoiets als professionele weerstand überhaupt legitiem is. Alle weerstand wordt dan afgedaan als onprofessioneel en onwenselijk. John van den Heuvel schrijft in zijn column in Telegraaf bijvoorbeeld ‘Het laatste wat van een ambtenaar wordt verwacht, is dat hij of zij beleidsregels publiekelijk becommentarieert of zelfs zelf denkt te bepalen’ [16]. Hij geeft het voorbeeld van de politietop die weigerde ‘asielzoekers die zich in Nederland schuldig maken aan crimineel gedrag’ ‘in een soort gevangenis’ vast te zetten. Van den Heuvel schrijft: ‘De politietop weigerde medewerking vanwege risico’s op etnisch profileren, meldde NRC. Ook hier is sprake van een duidelijk voorbeeld van het ondermijnen van politiek beleid’ [16].

Punten ter bespreking en overweging

(Begrips)verheldering blijkt in deze context hard nodig te zijn. Zeker als het verschil tussen protesteren als ambtenaar en als burger wordt gezien als een bepalend onderscheid is het belangrijk vast te stellen wat precies de grenzen van de professionele ambtelijke rol zijn en welke overtuigingen als *professionele* overtuigingen moeten worden gezien. Alleen dergelijke overtuigingen komen immers – althans, in de ogen van velen – in aanmerking om gegronde redenen te zijn voor ambtelijk protest. Die grenzen zijn echter niet vanzelfsprekend en in de praktijk blijken hierover een breed spectrum aan ideeën en vooral ook veel onduidelijkheid te bestaan. Het kan veel helpen hier meer helderheid in te brengen. Het doel daarvan hoeft niet te zijn om tot een enkele definitie van de begrippen te komen. Wel is het van belang dat in discussies niet langs elkaar heen wordt gepraat omdat verschillende deelnemers met dezelfde termen iets anders aanduiden. Het verhelderen van deze concepten kan niet losstaan van inhoudelijke reflectie op de vraag wat professionaliteit van ambtenaren inhoudt.

Sommige ideeën binnen het publieke debat gaan impliciet uit van bepaalde invullingen van ambtelijke professionaliteit, bijvoorbeeld de indruk dat elke vorm van weerstand illegitiem is of elke vorm van kritiek persoonlijk. In de (bestuurskundige, ethische) vakliteratuur bestaat over veel van dergelijke invullingen een brede consensus dat deze niet houdbaar zijn. Een kritische en in vakliteratuur gegronde benadering van dergelijke invullingen zou de kwaliteit van het debat kunnen versterken [zie bijvoorbeeld 50, 53; ook 47, 48].

Hierbij moet rekening worden gehouden met het feit dat niet enkel de inhoud van de argumenten ertoe doet. Sommige commentatoren benadrukken bijvoorbeeld de indruk die actievoeren bij burgers of politici wekt: een opvatting kan professioneel zijn, maar persoonlijk

overkomen. Daarnaast kunnen begrippen met opzet oneigenlijk gebruikt worden om bepaalde politieke doelen te behalen. Er moet dus niet alleen oog zijn voor de inhoud van de argumenten, maar ook voor de retorische functie. Een belangrijke vraag is wat een fatsoenlijke, maar tegelijk niet naïeve manier is om meest verdedigbare opvattingen van ambtelijke professionaliteit in de praktijk te implementeren en onder de aandacht te blijven brengen.

5.3 Recht op openbare persoonlijke uitingen als ambtenaar?

Samenvatting

Ondanks enige ambituïteit in media-uitlatingen lijkt er een brede consensus te zijn dat puur persoonlijke standpunten geen reden mogen zijn voor professioneel verzet. Soms wordt gesuggereerd persoonlijke standpunten in de praktijk (soms) wel zo fungeren.

Naast de vraag waar de grens ligt tussen persoonlijke en professionele bezwaren is er nog de vraag of er wellicht sowieso een recht bestaat op het uiten van persoonlijke standpunten in de hoedanigheid als ambtenaar. Deze vraag wordt met name opgeroepen doordat in meerdere artikelen het recht op vrijheid van meningsuiting wordt genoemd in relatie tot openbare uitingen door ambtenaren [5, 10, 11, 32]. Zo zegt een woordvoerder van Buitenlandse Zaken: ‘Rijksambtenaren hebben vrijheid van meningsuiting en het recht om te demonstreren, zolang het hun functie niet belemmert’. Ook Minister Bruins Slot wees op de vrijheid van meningsuiting van de betrokken ambtenaren als ‘een te respecteren gegeven’ [13]. Dat wekt wellicht de indruk dat er geen verschil in toelaatbaarheid is tussen het uiten van professionele en persoonlijke standpunten. Toch lijkt dat te kort door de bocht – eerder lijkt er brede overeenstemming te bestaan over het idee dat puur persoonlijke verschillen in politieke ideeën en voorkeuren geen aanleiding moeten zijn om als ambtenaar weerstand te bieden.

Evenwel wordt soms de indruk gewekt dat ambtenaren wel degelijk om persoonlijke redenen in verzet komen. In een reportage in De Telegraaf wordt door de redacteuren de suggestie gedaan dat ambtenaren ‘geen zin’ zouden hebben om ‘rechts beleid’ uit te voeren, omdat het niet strookt met hun eigen linkse opvattingen [23]; ook columnist Nausicaa Marbe doet die suggestie [28]. Overigens wordt in de Telegraaf-reportage over de ‘bevende vierde macht’ [23] ook een gebrek aan rechtsstatelijkheid genoemd als grond voor interne kritiek, al krijgt dit in de context van het artikel niet per se een positieve kleuring. Mogelijk heeft dat laatste te maken met het hierboven besproken beeld dat alle weerstand onprofessioneel en onwenselijk is.

In veel argumenten in de media blijft het ambigu of het verschil maakt of een bezwaar persoonlijk dan wel professioneel is. Dat komt doordat het onderscheid tussen de twee lang niet altijd helder

gemaakt wordt. In het licht van veel van de naar voren gebrachte argumenten is het verschil echter wel degelijk relevant. Het hierboven besproken standpunt van Kutsal Yesilkagit – dat openbare acties van ambtenaren negatieve gevolgen kunnen hebben voor de relatie tussen de wetgevende en de uitvoerende macht – is duidelijk van toepassing op openbare uitingen die persoonlijk zijn, maar waarbij iemand zich nadrukkelijk manifesteert als ambtenaar. De politisering van het ambtelijk apparaat ligt in dergelijke gevallen in ieder geval meer voor de hand dan wanneer het om professionele standpunten gaat. Aangezien dit verschil in berichtgeving en reacties echter vaker niet dan wel wordt gemaakt is het goed hier speciaal opmerkzaam op te zijn. Belangrijk om te beseffen is bovendien dat het in het kader van persoonlijke uitingen (hoogstens) gaat om een *recht* dat ambtenaren al dan niet hebben (waarbij het primair gaat om de baten die ze daar zelf eventueel van ondervinden), waarbij het volgens sommigen bij professionele overtuigingen gaat om een (beroeps)plicht deze te uiten (met het oog op iets als het publiek of algemeen belang). Dat is een belangrijk verschil dat niet uit het oog verloren moet worden.

Punten ter bespreking en overweging

Ook met betrekking tot dit vraagstuk gaat het om de in 5.2 besproken scheidslijn tussen professionele en persoonlijke overtuigingen. Hier kan dus herhaald worden dat het van belang is een helder en goed onderbouwd onderscheid te identificeren tussen deze soorten overtuigingen. Ook is het van belang consequent duidelijk te maken om welk soort opvattingen het met betrekking tot een bepaald argument gaat.

Het zou goed zijn als de (kennelijke) consensus dat puur persoonlijke opvattingen geen grond voor professionele weerstand mogen zijn, verder onderbouwd zou worden door het uitwerken van het idee van ambtelijke professionaliteit. Daarbij zou speciale aandacht voor de betekenis van vrijheid van meningsuiting zinvol zijn, want hier lijkt een risico op misverstanden en onhelderheden op de loer te liggen (zie ook sectie 6). Het zou daarnaast waardevol zijn om in een dergelijke analyse aandacht te besteden aan veelgehoorde termen als ‘geweten’ en ‘onderbuikgevoel’. Zijn deze, zoals vaak gesuggereerd, inderdaad belangrijk, en zo ja, hoe verhouden deze zich tot ambtelijke professionaliteit?

5.4 Overige argumenten en observaties

5.4.1 Signaalfunctie

Marcia Luyten en Nausicaa Marbe, in veel opzichten tegenpolen, suggereren beiden dat het uitblijven van zichtbaar protest een signaal is dat ambtenaren gebeurtenissen niet of onvoldoende problematisch vinden [28, 30]. Stevo Akkerman steunt in zijn column de ondertekenaars van een klimaatbrandbrief door ambtenaren, met als argument dat de eis in die brief was dat de politiek haar eigen beleid

serieus moest nemen. '[H]et lijkt me uitstekend dat ambtenaren dat in het openbaar doen', schrijft Akkerman. 'Ik wil weten wat er gebeurt met democratisch genomen besluiten' [9].

5.4.2 Kwetsbaarheid en medeplichtigheid

Naast de professionele verantwoordelijkheid als grond voor openbare uitingen zeggen ambtenaren zich kwetsbaar te voelen en bang te zijn medeplichtig te worden (gemaakt) aan problematische politieke besluiten [40]. Ook wetenschappers zien dit risico (zie ook sectie 3.4). Een relevante vraag in deze context is welke openbare politieke uitingen van ambtenaren vallen onder het aanklaarten van misstanden (als een vorm van klokkenluiden, een term die in een hoofdredactioneel commentaar van NRC overigens wordt gebruikt in relatie tot de sit-ins over het Israëlbeleid [11]).

5.4.3 Verdeeldheid onder ambtenaren

In verschillende artikelen wordt de verdeeldheid tussen ambtenaren onderling genoemd als argument tegen openbare uitingen: waar sommige ambtenaren het belangrijk vinden zich openbaar te uiten, stuit dit anderen juist tegen de borst. Dat bemoeilijkt de werkverhoudingen [7, 13, 35].

5.4.4 Rijk, provincie, gemeente

Wat betreft concrete inperkingen van de vrijheid van ambtenaren om zich uit te laten gaat het in de geanalyseerde stukken in veel gevallen om ambtenaren bij gemeenten en provincies. Dat is opvallend, zij het gegeven de kleine omvang van het onderzoek niet alleszeggend.

Punten ter bespreking en overweging

Het gaat bij het bovenstaande om 'losse' punten die niet veelvuldig in de geanalyseerde stukken voorkwamen. Toch wil dat niet zeggen dat ze onbelangrijk zijn. De signaalfunctie die Luyten en Marbe noemen is bijvoorbeeld verdere reflectie waard. Ook het punt van persoonlijke kwetsbaarheid van ambtenaren (dat o.a. ook in paragraaf 3.4 terugkomt) roept bijvoorbeeld op tot reflectie, zeker in het licht van het feit dat van ambtenaren een kritische houding wordt verwacht (zie 5.1.1 en de besprekingen van de ambtseed). Verdeeldheid onder ambtenaren kwam in deze analyse relatief weinig terug, maar ook dat is een interessant punt. De vraag is daarbij onder andere: als dit inderdaad een gevolg is van ambtenaren die zich (al dan niet openbaar) uitspreken, welke relevantie heeft dat dan?

6. Politieke uitingen en gedragingen als privépersoon

Samenvatting

Er is veel discussie en onduidelijkheid over de vraag in hoeverre ambtenaren zich als privépersonen in het openbaar mogen uitlaten over politieke kwesties, dus zonder dat ze zich expliciet als ambtenaar kenbaar maken. Dit wordt gecompliceerd door het feit dat het in de geanalyseerde artikelen vaak onduidelijk in hoeverre de besproken uitingen van ambtenaren echt privé zijn. Hoe dan ook zijn er verschillen van inzicht over de vraag of ambtenaren zich ook privé moeten inhouden als het gaat om politieke standpunten.

6.1 Reacties op privé-uitingen in de praktijk

Er blijkt veel discussie en onduidelijkheid te bestaan over de vraag in hoeverre ambtenaren zich als privépersonen in het openbaar mogen uitlaten over politieke kwesties, dus zonder dat ze zich expliciet als ambtenaar kenbaar maken. In de praktijk blijkt openbaar actievoeren (in brede zin) ambtenaren soms problemen op te leveren. Zo wordt bericht dat gemeenteambtenaren reprimandes krijgen vanwege likes op sociale media [40, 44].⁷

Ook is er aandacht voor een gemeenteambtenaar die in de problemen kwam nadat ze had deelgenomen aan een wegblokkade van Extinction Rebellion [6,14]. In eerste instantie had de leidinggevende van de ambtenaar geen bezwaar tegen haar activisme als privépersoon, op voorwaarde dat ze 'niet zou demonstreren tegen gemeentebestuur en niet al te zichtbaar was in de media' [6]. Ze nam dus deel aan acties zonder zich daarbij als ambtenaar te profileren, maar werd op foto's herkend. Daarop stuurden de VVD en het CDA echter aan op haar ontslag. De zaak kwam voor een integriteitscommissie, die oordeelde dat er geen integriteitsschending had plaatsgevonden. De ambtenaar kreeg echter wel te maken met aanvullende maatregelen en mocht in geen enkele capaciteit meer deelnemen aan onaangekondigde acties. Later werd weer erkend dat dit een te grote inbreuk op haar demonstratierecht was. Volgens deze ambtenaar voelden ook haar collega's zich niet vrij om te demonstreren, zelfs niet als deelnemer aan aangekondigde, legale protestmarsen [6].

7} Strikt genomen is het onduidelijk of er bij het socialemediagebruik sprake was van acties als privépersoon. Om welke sociale media het ging werd niet duidelijk, maar kan relevant zijn. Gaat het bijvoorbeeld om LinkedIn (dat soms als sociaal medium wordt gekenmerkt), dan is het een enigszins grijs gebied of iemand zich uitlaat als privépersoon of uit hoofde van diens functie.

Een van deze artikelen [44] vermeldt ook en het dragen van politiek getinte kleding als een reden om op de vingers getikt te worden. Het ging daarbij om een trui met een watermeloen erop die 'te activistisch' werd geacht; regenboogkleuren en verwijzingen naar Black Lives Matter zouden tegelijkertijd wel acceptabel zijn. De context bleef in het artikel echter onduidelijk, bijvoorbeeld of het ging om een ambtenaar die contact had met burgers.

6.2 De toelaatbaarheid van privé-uitingen

Verschillende geïnterviewde wetenschappers scharen zich achter het idee dat ambtenaren minder vrijheid dan anderen hebben waar het gaat om privéuitingen. Hoogleraar Vergelijkende Bestuurskunde Frits van der Meer waarschuwt in een interview dat ambtenaren voorzichtig moeten zijn met hun socialemediagebruik: "je blijft wel het gezicht van de gemeente" [44]. Reacties van woordvoerders van het Rijk

benadrukken daarentegen steeds de vrijheden van ambtenaren [o.a. 5, 15]. Dat contrasteert weer met de ervaring en inschatting van sommige ambtenaren. Zo zegt een ambtenaar wanneer PVV-staatssecretaris Chris Jansen meent alleen als persoon, en niet als staatssecretaris voorstander te zijn van minder Marokkanen (een uitspraak waarvoor Wilders al veroordeeld was): 'Een ambtenaar moet 24 uur per dag het Rijk dienen. Hij mag niet demonstreren, geen kritische berichten op sociale media plaatsen, niet met media praten. Blijkbaar geldt dat voor bewindspersonen niet. Die willen voor zichzelf graag een scheiding van persoon en functie. Ik kan daar woest over worden' [40].

6.3 Afbakening tussen het professionele en het privé domein

De afbakening tussen uitingen als ambtenaar en als privépersoon wordt niet door iedereen die in de media aan het woord komt hetzelfde ingevuld. In de berichtgeving over de sit-ins bij Buitenlandse Zaken wordt duidelijk dat ambtenaren dit soms anders doen dan onze categorisering in dit onderzoek. Bij de sit-in bij Buitenlandse Zaken gaat het, gegeven spandoeken als 'Civil servants demand ceasefire', om politieke uitingen en gedragingen als ambtenaar. Een geïnterviewde deelnemer echter 'benadrukt dat hij het recht heeft om in zijn eigen lunchtijd te demonstreren. Zo dadelijk gaat hij gewoon weer aan het werk' [5]. Dat lijkt te impliceren dat in zijn ogen de relevante vraag is of zijn actie onder werktijd plaatsvindt. Het feit dat hij expliciet als ambtenaar optreedt beschouwt hij kennelijk niet als relevant. Hetzelfde lijkt te gelden voor gemeenteambtenaren die als ambtenaar een klimaatbrandbrief ondertekenden, maar ter verweer aanvoerden dat ze dachten als privépersoon te handelen. Ook hier lijken de ambtenaren te redeneren dat ze buiten werktijd *en dus als privépersoon* handelden, maar het feit dat het ging om een 'brandbrief van bezorgde ambtenaren' suggereert anders. Daarmee is natuurlijk niet gezegd dat ambtenaren dit recht niet hebben – alleen dat er geen consistentie is in argumentatie over de grenzen tussen privéuitingen en uitingen als ambtenaar. Dit is dan ook de moeite van het bespreken waard.⁸

8} Veel van de overwegingen in sectie 5 zijn ook op dit onderwerp van toepassing.

Punten ter bespreking en overweging

Hoewel uitingen als privépersoon niet tot de meest besproken onderwerpen in de geanalyseerde artikelen behoorden, is dit een heel belangrijk onderwerp om op te volgen. Dat komt ten eerste doordat het om grondrechten gaat en ten tweede omdat hierover veel onduidelijkheid en onenigheid blijkt te zijn. Het is belangrijk dat ambtenaren weten in hoeverre hun burgerrechten ingeperkt zijn op grond van hun beroep. Het is bovendien belangrijk dat dergelijke inperking alleen met goede onderbouwing gebeurt. Ook is het belangrijk dat er helderheid is over de scheidslijn tussen (uitingen als) ambtenaar en privépersoon.

7. Conclusie

Sommige van de inhoudelijke thema's die we in dit rapport bespreken komen vaak voor in de media, andere veel minder. Over interne tegenspraak en openbare weerstand als ambtenaar is veel discussie. Over directe weerstand binnen het werk en politieke uitingen niet expliciet als ambtenaar gaat het veel minder. We vatten hier de belangrijkste bevindingen van de analyse samen, clusteren terugkerende kwesties en voegen er nog enkele overkoepelende overwegingen aan toe.

Interne tegenspraak

Interne tegenspraak wordt breed gezien als belangrijk én als onderdeel van ambtelijk vakmanschap. Tegelijk is er in de media veel aandacht voor situaties waarin tegenspraak, volgens betrokkenen of commentatoren, onvoldoende ruimte krijgt. Het zou goed zijn verder te onderzoeken wat een goede borging van tegenspraak in de praktijk inhoudt.

De discussie rondom advisering roept veel vragen op die nadere reflectie vergen. Wanneer is er sprake van voldoende mogelijkheid voor goed en doelmatig adviseren? Welke verantwoordelijkheden hebben politici en topambtenaren als het gaat om een goede omgang met ambtelijk advies? En hoe mogen of moeten ambtenaren reageren als er iets aan de omgang met hun advisering schort?

Openbare weerstand als ambtenaar

Veruit het uitgebreidst is de discussie over de vraag of ambtenaren zich in hun hoedanigheid als ambtenaar openbaar mogen uiten. De belangrijkste discussiepunten daarbij zijn: wat houden goed functioneren en professionele verantwoordelijkheden van ambtenaren in? Wat betekenen deze voor een recht dan wel plicht op openbare publieke uitingen? Moeten bepaalde inzichten en standpunten gezien worden als persoonlijk of als professioneel (zie hieronder)?

Directe weerstand en politieke uitingen als privépersoon

De vraag of directe weerstand binnen het werk is toegestaan krijgt zeer weinig aandacht in de geselecteerde stukken. Er is ook weinig discussie over politieke uitingen waarbij ambtenaren zich niet expliciet als ambtenaar manifesteren. Zeker de laatste kwestie vraagt desondanks om nadere reflectie. Hierover bestaat namelijk wel veel verschil van inzicht en onduidelijkheid. Je politiek kunnen uiten is een grondrecht. Het zou dus goed zijn als het voor ambtenaren duidelijk was wanneer ze van dat grondrecht wel en niet gebruik kunnen maken. Het is bovendien belangrijk dat zo'n recht alleen met goede redenen

worden ingeperkt. Wanneer sprake is van uitingen en gedragingen ‘als ambtenaar’ en ‘als privépersoon’ is bovendien niet altijd duidelijk, terwijl dat wel wenselijk is.

Terugkerende kwestie: professionele verantwoordelijkheden

Een kernthema dat uit de analyse naar voren komt is de vraag wat de professionele verantwoordelijkheden van ambtenaren inhouden en wat ze in de praktijk vereisen. Dit thema is relevant voor alle vormen van weerstand.

In de discussie over tegenspraak en verzet gaat het vaak over loyaliteit. Inhoudelijk is nog niet uitgekristalliseerd wat dit inhoudt of vereist. Ten opzichte van wie of wat moeten ambtenaren loyaal zijn, en zijn er bijvoorbeeld grenzen aan de loyaliteit waar ambtelijk vakmanschap om vraagt? Het hiermee samenhangende schrikbeeld van een politisering van het ambtenarenapparaat wordt door meerdere commentatoren aangehaald, maar ideeën over de risicofactoren hiervoor lopen uiteen. Zowel teveel als te weinig tegenspraak worden riskant geacht.

Een ander soort kwestie is de vraag wiens verantwoordelijkheid het is om misstanden te identificeren en hoe we in dit kader moeten denken over de relatie tussen individuele ambtenaren en het ambtelijk apparaat.

Ook belangrijk is de vraag wat professionele verantwoordelijkheden betekenen voor openbare uitingen van ambtenaren. Beletten de professionele verantwoordelijkheden van ambtenaren hen zich openbaar uit te spreken, of vereisen ze dit soms juist?

Terugkerende kwestie: persoonlijke versus professionele overtuigingen

Een tweede discussiepunt dat betrekking heeft op alle vormen van weerstand is de relatie tussen persoonlijke en professionele overtuigingen. Er lijkt een brede consensus te bestaan over het idee dat ambtelijke tegenspraak of weerstand gegrond moet zijn in professionele overtuigingen. Tegelijk is er veel verschil van inzicht over de vraag wat precies geldt als een professionele dan wel persoonlijke overtuiging. De discussie wordt daarbij veelal gevoerd in relatie tot de nieuwe ambtseed, die trouw aan de Grondwet en rechtsstatelijkheid benadrukt. Wat ambtseed en Ambtenarenwet precies vereisen blijkt niet eenduidig te zijn. Bovendien lijkt het onderscheid tussen persoonlijk en professioneel niet altijd adequaat gebruikt te worden. Soms wordt bijvoorbeeld elke professionele weerstand als illegitiem afgedaan, vaak (impliciet) op grond van het misplaatste argument dat weerstand per definitie op persoonlijke gronden berust. Dit vraagt om nadere reflectie.

Speciale aandacht verdient ook de vraag welk verschil het maakt of weerstand al dan niet met betrekking tot het ‘eigen dossier’ plaatsvindt. Sommige uitspraken in de media suggereren dat interne tegenspraak beperkt hoort te zijn tot het eigen dossier, terwijl openbare uitingen juist niet mogen als ze betrekking hebben op de eigen minister of het eigen onderwerp. Nergens wordt dit contrast echter expliciet gemaakt, en de vraag is of dit inderdaad opgaat (een recent paper van Yara Al Salman [47] bepleit iets anders).

Terugkerende kwestie: de persoonlijke positie van ambtenaren

Een wat kleiner onderwerp dat niettemin in verschillende contexten terugkomt is de zorg dat ambtenaren zich in een kwetsbare positie bevinden. Die kwetsbaarheid kan zowel voortkomen uit het bieden van tegenspraak of weerstand (vanuit de beeldvorming dat ambtenaren beleid ‘tegenwerken’) als uit het niet bieden van tegenspraak of weerstand (denk aan het toeslagenschandaal). Ethisch gezien is het een belangrijke vraag wat er verwacht mag worden van ambtenaren die een persoonlijk risico lopen door invulling te geven aan hun professionele verantwoordelijkheden.

Overkoepelend: tussen verplicht en verboden

Van overkoepelend belang is dat ambtelijke weerstand in meerdere vormen zowel naar voren komt als een potentieel *recht* waarop sommige ambtenaren aanspraak willen maken als in de vorm van een potentiële (beroeps)*plicht*. Met andere woorden: ambtenaren kunnen zich in bepaalde situaties zowel afvragen: ‘Mag ik (in deze vorm) weerstand leveren?’ als ‘Moet ik (in deze vorm) weerstand leveren?’ Beide vragen zijn relevant, maar de antwoorden kunnen in een concrete situatie verschillen.

Vanuit ethisch perspectief kunnen handelingen geclassificeerd worden als *verboden* (mag niet), *toegestaan / acceptabel* (mag, maar hoeft niet), *wenselijk* (niet strikt verplicht, maar beter van wel) en *verplicht* (niet doen mag niet). Het gaat dan steeds om morele geboden en verboden, geen juridische. De verschillen zijn belangrijk – het is iets heel anders om te beargumenteren dat het is *toegestaan* voor een ambtenaar om (op een bepaalde manier) aandacht te vestigen op een misstand dan te beargumenteren dat het een (beroepsethische) *plicht* is. Dit verschil lijkt echter in de geanalyseerde artikelen niet altijd expliciet te worden gemaakt en veel betrokkenen lijken niet gewend deze verschillende categorieën te hanteren. Dit is een belangrijk aandachtspunt voor zowel verdere reflectie als voor communicatie. Wellicht kunnen bepaalde vormen van weerstand in bepaalde situaties aangemerkt worden als (slechts) rechten, andere als beroepsplichten. Of misschien is het wel zo dat nadere reflectie uitwijst dat weerstand voor ambtenaren nooit slechts een recht kan zijn, maar *als* het relevant

is, dan altijd als professionele plicht. Bij het verder overdenken van de inhoud van de professionele verantwoordelijkheden van ambtenaren is het belangrijk hier rekening mee te houden en er expliciet over te zijn.

8. Bibliografie

Geraadpleegde stukken

Alle stukken zijn als volgt gecategoriseerd: datum, medium, type publicatie, auteur, titel. De artikelen worden hier op chronologische volgorde weergegeven; binnen het rapport wordt ernaar verwezen met het voorafgaande nummer. (Enkele nummers ontbreken, omdat die stukken bij nader inzien uit de selectie zijn verwijderd.)

1. 2023/01/20, NRC, opinie, Thijs Jansen, 'Ambtenaar, durf je uit te spreken tegen bestuurders'
2. 2023/11/16, NRC, reportage, Steven Derix en Pim van den Dool, 'Ambtenaren vs de top: waar blijft de kritiek op Israël?'
3. 2023/11/30, Parool, reportage, Tim Wagemakers, 'Activistische ambtenaar is in opkomst'
4. 2023/12/08, De Gelderlander, reportage, Joost Ariaans, "'Gennepse ambtenaren niet langer objectief'"
5. 2023/12/21, Trouw, reportage, Yara van Buuren, 'Voor deze rijksambtenaren is de grens bereikt: zij demonstreren tegen Nederlands Gaza-beleid'
6. 2023/12/24, DHC, reportage, Jeroen van Raalte, 'Raadsleden riepen om haar ontslag. Nu is oud-ambtenaar Sam Schwencke fulltime klimaatactivist'
7. 2023/12/29, Trouw, reportage, Yara van Buuren, 'Ambtenaren die protesteren, het gebeurt steeds vaker. "Het zal de verhoudingen bemoeilijken"'
8. 2024/01/04, Leeuwarder Courant, redactioneel, Dirk van der Meulen, 'Ambtenaren op vingers getikt vanwege petitie'
9. 2024/01/05, Trouw, column, Stevo Akkerman, 'Liever geen tegenspraak'
10. 2024/01/08, NRC, reportage, Steven Derix, 'De sit-in van ambtenaren staat niet op zichzelf'
11. 2024/01/13, NRC, hoofdredactioneel commentaar, 'Ook een "activistische" ambtenaar kan gewoon z'n werk blijken te doen'
12. 2024/01/20, NRC, opinie, Marc Chavannes, 'Hoe komt het dat een verstandig volk zichzelf zo onbeholpen bestuurt'
13. 2024/01/26 Parool, reportage, Hanneke Keultjes, 'Demonstraties ambtenaren Buitenlandse Zaken in strijd met interne gedragscode'
14. 2024/02/03, Vrij Nederland, reportage, Doortje Lenders, 'Ambtenaren gaan steeds vaker de barricades op'
15. 2024/02/10, Telegraaf, reportage, Wierd Duk, "'Moge Allah jullie belonen"; Telegraaf kijkt mee in app van actievoerende pro-Palestijnse rijksambtenaren'

16. 2024/02/15, Telegraaf, column, John van den Heuvel, 'Onwillige ambtenaren ondermijnen bestuur'
17. 2024/02/16, Volkskrant, interview met Angélique Eijpe, Monique van Hoogstraten en Marjolein van de Water, 'Nederland zakt met steun aan Israël door morele ondergrens'
18. 2024/02/17, NRC, reportage, Guus Valk en Philip de Witt Wijnen, 'Een kabinet met de PVV geeft de Haagse ambtenarij nu al de kriebels'
19. 2024/02/17, NRC, opinie, Menno Hurenkamp, 'In nood mag de ambtenaar zand in de machine doen'
20. 2024/03/11, Trouw, reportage, Yara van Buuren, 'Bij het ministerie van buitenlandse zaken kun je beter je mond houden – zeker als het over Israël gaat'
21. 2024/05/20, Telegraaf, column, Wouter de Winther, 'Bijvangst zaak-Arib schokkender dan lek'
22. 2024/06/10, NRC reportage, Liam van de Ven, 'De overheid jaagt mensen angst aan, ziet de staatscommissie'
23. 2024/06/11, Telegraaf, reportage, Valentijn Bartels en Leon Brandsema, "'Vierde macht" beeft; Rijksambtenaren vrezen beleid van rechts kabinet te moeten uitvoeren'
28. 2024/06/15, Telegraaf, column, Nausicaa Marbe, 'Ambtenaar moet zin maken voor beleid'
29. 2024/06/18, NRC, opinie, Frank van Beers, 'Ambtenaar is niet loyaal aan de minister, maar aan de wet'
30. 2024/06/25 Volkskrant, column, Marcia Luyten, 'Met de nieuwe eed zijn ambtenaren loyaal aan de grondwet, niet per se aan de minister'
31. 2024/07/01, Volkskrant, opinie, Mark Frequin, 'Nieuwe ministers hebben baat bij ambtelijke tegenspraak'
32. 2024/07/02, Trouw, opinie, André Knottnerus, 'Functie elders voor lastige ambtenaren? Absoluut niet, hun tegenspraak is cruciaal'
33. 2024/07/06 NRC, reportage, Lamyae Aharouay en Derk Stokmans, 'De grenzen van de rechtsstaat worden al overschreden'
34. 2024/07/20, Volkskrant, opinie, Kustaw Bessems, 'Loyale ambtenaren hebben een stevige uitrusting om tegenspraak te bieden. Gebruik die dan'
35. 2024/08/24, Volkskrant, reportage, Marjolein van de Water, 'We voeren het beleid uit, maar moeten ook het recht respecteren'
36. 2024/09/10, NRC, reportage, Philip de Witt Wijnen, 'Vermoeden van integriteitsschending? Ambtenaren melden het eerder niet dan wel'

37. 2024/09/26, NRC, reportage, Steven Frölke, 'Ambtenaren maken zich zorgen over kabinet-Schoof'
38. 2024/09/27, NRC, reportage, Philip de Witt Wijnen, 'Ambtenaren "voelen zich behoorlijk in hun hemd gezet" na vrijgeven adviezen'
39. 2024/10/16, NRC, reportage, Hugo Logtenberg en Derk Stokmans, 'Bewindslieden PVV oorzaak van "onveilig gevoel" op ministerie'
40. 2024/10/19 Volkskrant, reportage, Frank Hendrickx en Ariejan Korteweg, 'Blijven of vertrekken: hoe houdt de ambtenaar zich staande in het PVV-tijdperk?'
41. 2024/11/21, NRC, reportage, Rosa Uijtewaal, 'Enkele honderden ambtenaren protesteren met brandbrief tegen klimaatbeleid'
42. 2025/01/29, Trouw, interview met Faryda Hussein, Somajeh Ghaemina, 'Het is je taak als ambtenaar extra waakzaam te zijn'
43. 2025/03/10, NRC, reportage, Tan Tunali, 'Hoe ga je als ambtenaar om met beleid waar je niet achter staat?'
44. 2025/03/31, Trouw, reportage, Zoran Bogdanovic, 'Foeigesprekken en rollende ogen: ambtenaren die zich uitspreken tegen Israëlbeleid voelen zich gecensureerd'
45. 2025/06/02, Volkskrant, interview met Erik Pool, Marjolein van de Water, 'Voor ambtenaren ligt de morele lat hoog'

Vakliteratuur

Stukken voortkomend uit het onderzoeksproject Ambtelijk Vakmanschap en Ethiek van het Ethiek Instituut, Universiteit Utrecht

46. Al Salman, Yara en Maurits de Jongh (2024), *Ambtenaren over activisme en tegenspraak: Een analyse van morele redeneringen van ambtenaren*, Ethiek Instituut, Universiteit Utrecht
47. Al Salman, Yara (2025), *Ambtenaren in actie: over de legitimiteit van publieke beleidskritiek door ambtenaren*, Ethiek Instituut, Universiteit Utrecht
48. Jongh, Maurits de (2025), *De democratische rol van de ambtelijke dienst*, Ethiek Instituut, Universiteit Utrecht
49. Philips, Jos (2025), *Verankering van ethiek bij de rijksoverheid*, Ethiek Instituut, Universiteit Utrecht

Overige vakliteratuur

50. Diercks, Gijs, 'Ambtelijk activisme als legitiem onderdeel van ambtelijk vakmanschap', *Tijdschrift voor begeleidingskunde* 12(3): 44–49
51. Hirschman, Albert (1972), *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*, Harvard University Press

52. Schuster, Christian; Kim Sass Mikkelsen; Izabela Correa; Jan-Hinrik Meyer-Sahling (2021), 'Exit, voice, and sabotage: public service motivation and guerrilla bureaucracy in times of unprincipled political principals', *Journal of Public Administration Research and Theory* 32(2): 416–435. doi:10.1093/jopart/muab028
53. Thompson, Dennis F. (1985), 'The possibility of administrative ethics', *Public Administration Review* 45(5): 555–561