

Ruimte voor moedige praktijken van rijksambtenaren

Marc Steen¹

Rijksambtenaren die op de kerndepartementen werken aan beleid kunnen frictie ervaren tussen politieke wensen en het ambtelijke ethos. Enerzijds moeten zij de bewindspersonen bedienen. Anderzijds wordt van hen verwacht dat zij, waar nodig, tegenspraak geven. In de praktijk is voor dat laatste moed nodig. Deze begrippen, *moed* en *praktijk*, worden in dit essay uitgewerkt vanuit de deugdeethiek. Daaruit ontstaan drie dimensies die tezamen een ruimte vormen voor moedige praktijken van rijksambtenaren, een ruimte waarin ze kunnen omgaan met deze frictie.

1. Inleiding

‘Het feit dat de ambtenaar in Nederland loyaal is aan wie dan ook de politieke baas is, dat is een fantastisch systeem. Dat steun ik zeer. Maar het staat aan iedereen vrij om, als die met zijn of haar geweten niet overeen kan komen, om een andere baan te zoeken.’²

Dit zei Koning Willem-Alexander bij het aantreden van het huidige kabinet. Zo’n stelling zet de situatie onnodig op scherp: alsof de ambtenaar ofwel de politiek moet dienen ofwel kan vertrekken. Het is echter niet zo zwart-wit. Maar het is soms wel onhelder; en dat kan tot problemen leiden. Tot frictie tussen het politieke en het ambtelijke. Zoals toen minister Madlener (PVV) de ambtenaren op het Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat onder druk zette om omstreden informatie te gebruiken voor het berekenen van vliegbewegingen, en de topambtenaar op dit dossier zich ziek meldde.³

Enerzijds wordt gesteld dat ambtenaren de bewindspersonen moeten bedienen. Anderzijds wordt gesteld dat ambtenaren tegenmacht en tegenspraak mogen, en zouden moeten, bieden.⁴ Dit essay volgt een van de aanbevelingen van de Staatscommissie Rechtsstaat: dat ambtenaren hun rechtsstatelijk kompas kunnen verbeteren en ruimte krijgen voor reflectie:

‘Ambtenaren zweren of beloven dat ze trouw zijn aan de Grondwet en dat zij het algemeen belang van onze samenleving dienen. ... Onder druk van leidinggevers of politieke bestuurders kan die belofte echter gaan wringen. ... Het is daarom van belang dat ambtenaren over een rechtsstatelijk kompas beschikken dat in geval van conflicterende belangen richting geeft aan hun handelen. Dit kompas dient onderdeel te zijn van het ambtelijk vakmanschap, maar blijkt in de overheidspraktijk niet altijd vanzelfsprekend. Daarom is het noodzakelijk om in overheidsorganisaties ruimte te creëren voor medewerkers om samen te reflecteren op dilemma’s uit de eigen praktijk.’⁵

Dit essay gaat over ambtenaren die op de ministeries in Den Haag werken aan beleid, op de kerndepartementen. Zij hebben een belangrijke functie in het voorbereiden en vormgeven van beleid en adviseren tijdens politieke besluitvorming. Zij kunnen ook een rol spelen in het beschermen van de rechtsstaat, democratie en fundamentele rechten.⁶ In dit essay ligt de focus op de praktijken van beleidsambtenaren *binnen* de kerndepartementen.⁷

Zo’n stelling zet de situatie onnodig op scherp: alsof de ambtenaar ofwel de politiek moet dienen ofwel kan vertrekken

Daar is de genoemde frictie zeer voelbaar. Dit essay gaat dus *niet* over zogenoemde 'activistische' ambtenaren; deze term verwijst naar activiteiten van ambtenaren *buiten* de kantoorwanden.⁸

De praktijken van deze ambtenaren binnen de kern-departementen worden begrepen als *moedig*.⁹ Moed verwijst naar een klassieke deugd: je vindt iets eng of moeilijk en je doet het toch.¹⁰ Daarbij is het belangrijk om te begrijpen dat moed niet alleen plaatsvindt binnen mensen, maar vooral ook *tussen* mensen, in sociale contexten, in praktijken. Daarom wordt gesproken over moedige *praktijken* van ambtenaren (in plaats van moedige *ambtenaren*).

Dit essay is een exploratie rondom de vraag: *Welke ruimte is passend voor moedige praktijken van beleidsambtenaren in de kerndepartementen? Oftewel: Welke ruimte mogen, of zouden zij moeten krijgen of innemen, om hun ambt te realiseren?* De term *ruimte* wordt gebruikt omdat deze term uitnodigt tot exploratie; in plaats van een term zoals *kader*, die uitnodigt tot gesloten vragen, of iets binnen een kader valt of niet.¹¹ Met *passend* wordt verwezen naar zowel geldend recht (welke regels bepalen die ruimte?) als naar een ethische vraag (welke ruimte zou wenselijk zijn?). De term *praktijken* verwijst naar patronen in gedrag, ingebed in een organisatie; het gaat dus *niet* over individuen of eenmalige incidenten.

De rest van dit essay bestaat uit de volgende stappen. Eerst wordt geldend recht besproken. Daarna volgen enkele voorbeelden uit de praktijk, deels op basis van interviews met rijksambtenaren. Vervolgens worden de begrippen moed en praktijk uitgewerkt vanuit de deugdeethiek. Ook wordt besproken hoe ruimte kan worden gemaakt voor moedige praktijken. Het essay sluit af met een conclusie.

2. Ruimte voor ambtenaren

De ruimte die ambtenaren hebben wordt onder andere bepaald door de Ambtenarenwet 2017 (AW) en de Ambts-eed. Artikel 6 AW bepaalt als volgt:

Auteur

1. Dr. ir. M.G.D. Steen is senior onderzoeker bij TNO op het gebied van verantwoorde innovatie; daarnaast is hij masterstudent Staatsrecht en Encyclopedie aan de Open Universiteit.

Noten

2. 'Koning over ambtenaren: 'Staat je vrij om een andere baan te zoeken', NOS Nieuws 14 juni 2024.
3. D. Stokmans & H. Logtenberg, 'Hoe PVV'er Barry Madlener in zijn eerste weken als minister van Infrastructuur de voorgenomen krimp van Schiphol terug liet draaien', NRC 27 september 2024; zie ook: 'FNV: bewindslieden PVV en leidinggevenden zorgen voor onveilige sfeer op ministerie van Infrastructuur', RTL Nieuws 3 februari 2025.
4. P. Kanne, C. van Miltenburg & P. Kwakman, *Ambtelijk vakmanschap, tegenspraak en activisme*, Amsterdam: Ipsos I&O 2024; G. Kuipers, G.J. Geertjes &

M. van der Steen, *Wie wordt gehoord*.

Dynamiek in het landschap van macht en tegenmacht, Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur 2023; E. Pool, *Macht en moed. Ambtelijk vakmanschap en de kunst van het tegenspreken*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2021; Z. van der Wal, *Ambtelijke helden gezocht. Hoe een nieuwe generatie publieke leiders onze overheid weer uit het slop gaat trekken*, Den Haag: Boom bestuurskunde 2023.

5. Staatscommissie Rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat. Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger*, 2024.
6. 'Een loyale ambtenaar is vooral geen slaafse volger', *Binnenlands Bestuur* 21 juni 2024.
7. De focus ligt op medior en senior beleidsmedewerkers en leidinggevenden (niet Secretaris-Generaal en Directeur-Generaal). Ambtenaren bij uitvoerende diensten en decentrale overheden liggen

Ambtenaren behoren te werken voor het algemeen belang en dus niet voor de bewindspersonen van dat moment

'De ambtenaar is gehouden de bij of krachtens de wet op hem rustende en uit zijn functie voortvloeiende verplichtingen te vervullen en zich ook overigens te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt.'

Dit is een relatief open norm. Daarnaast stelt artikel 8 AW grenzen aan hun nevenwerkzaamheden en financiële belangen, en stelt artikel 10 AW grenzen aan hun vrijheid van meningsuiting, vereniging, vergadering en betoging. Vanaf 1 januari 2025 is een nieuwe versie van Ambts-eed van kracht; deze bevat nu de volgende zin:

'Ik werk in het algemeen belang voor onze samenleving en zet mij daar volledig voor in.'¹²

Ambtenaren behoren te werken voor het algemeen belang en dus niet voor de bewindspersonen van dat moment.¹³ Ook dit is een relatief open norm.

Daarnaast zijn er de *Gedragscode Integriteit Rijk*, met bijvoorbeeld richtlijnen voor het voorkomen van belangenverstremming, en de handreiking *Ambtenaar en grondrechten: Ruimte én beperkingen*, ontwikkeld 'onder meer naar aanleiding van klimaatprotesten, het conflict Israël-Gaza en de recente verkiezingsuitslag'.¹⁴ In deze handreiking wordt aangeraden om lastige onder-

buiten de scope van dit essay.

8. Y. Al Salman & M. de Jongh, *Ambtenaren over Activisme en Tegenspraak. Een analyse van morele redeneringen van ambtenaren*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2024, p. 7 (zij gebruiken tegenspraak voor interne activiteiten en activisme voor externe activiteiten).
9. De term *moed* wordt vaker gebruikt in dit verband; zie bijvoorbeeld Pool 2021; *Hallo Hannah* podcast serie over 'moedige ambtenaren', grenzeloosamenwerken.nl/actueel/nieuws/2023/04/3/hallo-hannah.
10. Van Tongeren 2003, p. 68-70.
11. De term *ruimte* wordt vaker gebruikt in dit verband; zie bijvoorbeeld H. den Uijl, P. Frissen, M. Schulz & J. Oudega, *Ambtelijke ruimte. Kan de overheid de grote maatschappelijke vraagstukken aan?*, Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur 2022; Th. Snaphaan, J. van Ostaaijen & L. Collignon-Van den Munckhof, *Ruimte voor tegenspraak. Hoe meer ruimte te creëren voor het tegengeluid van rijksambtenaren*,

Breda en Den Bosch: Avans Hogeschool, 2023; Van der Wal 2023, p. 20.

12. *Kamerstukken II 2020/21*, 35570, nr. 6 (Motie Ellian); H.G.J. Bruins Slot, *Uitvoering motie Ellian wijziging ambts-eed rijksambtenaren* (brief aan de Tweede Kamer), *Kamerstukken II 2022/23*, 29362, nr. 320.
13. F. van Beers, 'Ambtenaar is niet loyaal aan de minister, maar aan de wet en samenleving', *NRC* 17 juni 2024; M. Luyten, 'Met de nieuwe eed zijn ambtenaren loyaal aan de grondwet, niet per se aan de minister', *de Volkskrant* 25 juni 2024.
14. *Gedragscode Integriteit Rijk*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2020; *Ambtenaar en grondrechten: Ruimte én beperkingen. Handreiking voor medewerkers en leidinggevenden*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2023 (deze handreiking is overigens omstreeden, cnv.nl/academie-old/handreiking-grondrechten-ambtenaren-ingetrokken/).



© Klaus Vedfelt / Getty images

Zij handelen loyaal *juist* door hun kritische houding

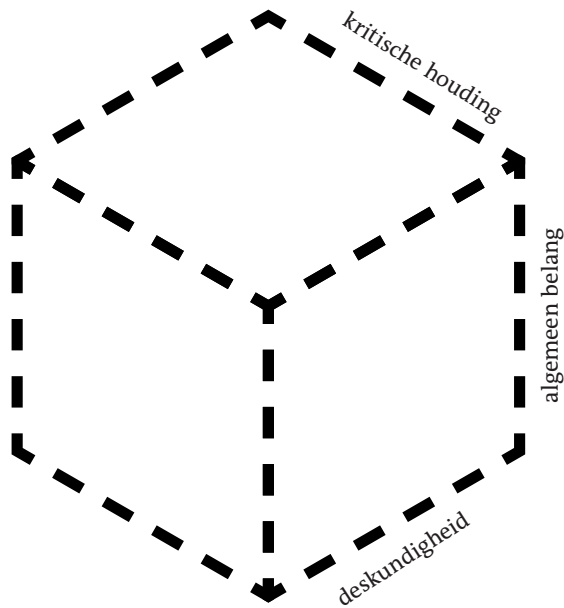
werpen *binnen* de organisatie te bespreken.¹⁵ Voor ambtenaren op de kerndepartementen is ook artikel 68 Grondwet relevant: een minister of staatssecretaris moet inlichtingen geven aan de Eerste of Tweede Kamer, als die daarom vragen.¹⁶ In zo'n geval stuurt een ministerie een Kamerbrief. Sinds 2021 zit daar ook een nota bij, waarin ambtenaren toelichting geven ('onderliggende stukken').¹⁷ Overigens wordt de spanning tussen het ambtelijke en het politieke soms heel zichtbaar als zo'n nota en een Kamerbrief naast elkaar worden gelezen.

Sinds enkele jaren wordt er geschreven over hoe ambtenaren deze relatief open normen zouden moeten invullen; in rapporten,¹⁸ in dagbladen¹⁹ en in bijvoorbeeld *Binnenlands Bestuur*.²⁰ Derks & Van Leeuwen schrijven, op basis van praktijkervaringen, over de verschillende visies op 'de ideale ambtenaar'.²¹ Wat we vragen en verwachten van ambtenaren veranderde in de loop van de tijd. Ze beschrijven de *Weberiaanse* ambtenaar (loyaal, neutraal,

afstandelijk, procedureel, deskundig, integer); de *New Public Management*-ambtenaar (ondernemend, resultaatgericht, klantgericht, doelmatig); en de *Creating Public Value*-ambtenaar (omgevingsbewust, zelfverantwoordelijk, politiek sensitief, faciliterend en inspirerend). Deze visies en accenten hebben elkaar niet vervangen, maar werden op elkaar werden gestapeld, als 'sedimentatie'.²² Van ambtenaren wordt tegenwoordig dus van alles gevraagd en verwacht: als bureaucraat, als ondernemer, en als verbinder.²³

Uit deze bronnen komen drie dimensies naar voren die de ruimte aangeven welke rijksambtenaren hebben om om te gaan met fricties met de politiek: 1) zij handelen vanuit inhoudelijke *deskundigheid* en professionele ervaring – en niet bijvoorbeeld vanuit *persoonlijke* motieven (willekeur); 2) zij handelen met het oog op het *algemeen belang* en vanuit *zorg* voor de rechtsstaat, democratie en fundamentele rechten – en niet bijvoorbeeld met het oog op *eigen* belangen (machtsmisbruik); en 3) zij handelen vanuit een kritische houding en een actieve aanpak.²⁴ Zij handelen loyaal *juist* door hun kritische houding: 'loyale ambtenaren zijn geen jaknikkers'.²⁵ Ambtenaren die 'loyale tegenspraak' bieden zijn minder bezig met bewindspersonen uit de wind te houden en hun eigen carrière veilig te stellen.²⁶ Deze drie dimensies vormen

een ruimte waarbinnen ambtenaren mogen en moeten handelen; zie Figuur 1.



Figuur 1: Rijksambtenaren die werken aan beleid bewegen in een ruimte met drie dimensies; zij handelen vanuit deskundigheid, zorg voor het algemeen belang, en een kritische houding

3. Voorbeelden van moedige praktijken

Uit onderzoek blijkt dat ruim de helft van de rijksambtenaren zich wel eens afvraagt: 'sta ik hier wel achter?' of 'is dit wel helemaal volgens mijn geweten?'.²⁷ Ze maken zich zorgen over ondoelmatig, ongewenst of onrechtvaardig beleid.²⁸ Velen brengen dergelijke morele dilemma's en las-

tige onderwerpen ter sprake, maar ze vinden dan vaak weinig (openlijk) gehoor en steun bij collega's en leidinggevenden.²⁹ Initiatieven van individuen leiden dan niet tot vervolgacties. Om moedige initiatieven verder te ontwikkelen en te laten groeien tot *moedige praktijken*, waarbij meer personen zijn betrokken, is het nodig dat anderen actieve steun geven en ruimte maken.

Dit is een gevoelig onderwerp en er is nog weinig over gepubliceerd. De podcast serie *Hallo Hannah*, van het programma *Dialog & Ethiek*, was een soort primeur op dit gebied – en zorgde voor enige opschudding.³⁰ Op zoek naar meer voorbeelden van moedige praktijken zijn enkele interviews uitgevoerd met ambtenaren op kerndepartementen (in september 2024). Hieronder volgen vijf voorbeelden van moedige praktijken: de eerste drie komen uit deze interviews (A, B en C); de laatste twee komen uit de *Hallo Hannah*-podcastserie (D en E):

Voorbeeld A: Samenwerken

Bij het [ministerie] loopt een programma waarin beleid wordt ontwikkeld voor bepaalde innovaties; de bedoeling is dat die in allerlei sectoren geïmplementeerd en gebruikt zullen worden. De bewindspersoon verwacht beleid dat leidt tot concrete resultaten. Daarom was het programma aanvankelijk zo ingericht dat wordt samengewerkt met allerlei organisaties en bedrijven, zoals restaurants, zwembaden, OV, etc. Na enkele personele wisselingen in het middenmanagement, echter, werd het programma aangestuurd alsof het beperkt is tot de kolom van één ministerie. Zo werd bijvoorbeeld geen toestemming gegeven voor het organiseren van bijeenkomsten met bepaalde organisaties en bedrijven. Vanuit hun deskundigheid en ervaring, namelijk wat betreft het

15. Ambtenaar en grondrechten 2023, p. 3:

'In het algemeen geldt dus: hoe dichter je zelf op een onderwerp zit, hoe minder je daarover kritisch naar buiten kunt treden. Benut daarom vooral de mogelijkheden die je binnen de organisatie hebt om je uit te spreken.'

16. T. Barkhuysen & J.M. van Slooten, *De transparante overheid verdient een beschermde ambtenaar. Analyse van en advies over de rechtspositie van ambtenaren in relatie tot de inlichtingenplicht van artikel 68 Grondwet*, Amsterdam: Vereniging van Hogere ambtenaren bij het Ministerie van Financiën 2024.

17. *Kabinetsreactie rapport 'Ongekend onrecht'*, Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 4, p. 18.

18. Den Uijl e.a. 2024; Snaphaan, Ostaaïjen & Collignon-Van den Munckhof 2023; E. van der Mark, C. van Miltenburg & P. Kanne, *Morele vragen van rijksambtenaren*, Amsterdam: I&O Research 2022; C. van Miltenburg & P. Kanne, *Ethiek & werkgeluk bij overheid en bedrijven. Een onderzoek*

naar morele dilemma's bij werknemers van (semi)overheid en bedrijfsleven, Amsterdam: I&O Research 2023.

19. F. Hendrickx & A. Korteweg, 'Blijven of vertrekken: hoe houdt de ambtenaar zich staande in het PVV-tijdperk?', *de Volkskrant* 19 oktober 2024;

A. Knottnerus, 'Opinie: Functie elders voor lastige ambtenaren? Absoluut niet, hun tegenspraak is cruciaal', *Trouw* 2 juli 2024;

B. Schotel, 'PVV-regering zal ambtenaren in onhoudbare positie brengen', *Trouw* 8 december 2023; G. Valk, 'Helpt ambtenaren "steeds meer gekweld" door de wensen van hun politieke leiding', *NRC* 20 juni 2023; I. Voskamp, 'Activist is de ambtenaar maar in zijn eigen tijd', *NRC* 8 maart 2023.

20. W. Boonstra, 'Ambtenaar, blijf op je post!', *Binnenlands Bestuur* 21 juni 2024; W. Boonstra, 'Ambtenaren pessimistisch over kabinetsplannen', *Binnenlands Bestuur* 25 september 2024; M. Delaere, 'Tegenspraak is je plicht', *Binnenlands Bestuur* 22 december 2023.

21. Derks & Van Leeuwen 2019.

22. Derks & Van Leeuwen 2019, p. 103-104.

23. T. Kerkhoff, Z. van der Wal, E. Brekelmans & W. van Ginkel, *Veelzijdige Ambtenaar? Omgeving, Veelzijdige Ambtenaar? Inhoud, context en belang van ambtelijk vakmanschap in de ogen van Rijksambtenaren*, Den Haag: CAOP 2024; C. van der Meulen & Th. Jansen, *Ambtelijk vakmanschap voor de democratische rechtsstaat*, Den Haag: A+O Fonds Rijk 2024.

24. Deskundig: Van der Wal 2023, p. 19; Derks & Van Leeuwen 2019 (neutraal, afstandelijk, procedureel, deskundig).

Algemeen belang: Van der Wal 2023, p. 19; Derks & Van Leeuwen 2019 (ondernemend, resultaatgericht, klantgericht, doelmatig, omgevingsbewust). Kritisch: Van der Wal 2023, p. 15 en 19; Derks & Van Leeuwen 2019 (loyaal, integer, zelfverantwoordelijk, politiek sensitief, faciliterend en inspirerend). Al Salman & De Jongh 2023 vonden vergelijkbare

begrippen: rechtsstatelijkheid, mensenrechten, publiek belang en integriteit, p. 12-15; en diversiteit en inclusie op de werkvloer; dat ligt echter buiten de scope van dit artikel.

25. Wallage 2005, p. 37; zie ook Wallage 2005, p. 83; en Van der Wal 2023, p. 16, 19, 20.

26. Van der Wal 2023, p. 16 en 20; *Hallo Hannah* podcast, Aflevering 5: Tegenspraak, grenzeloosamenwerken.nl/dialogo-ethiek/hannah-arendt-podium/podcast-hallo-hannah.

27. Van der Mark, Van Miltenburg & Kanne 2022, p. 13.

28. Van der Mark, Van Miltenburg & Kanne 2022, p. 13-16; zie ook Van Miltenburg & Kanne 2023.

29. Van der Mark, Van Miltenburg & Kanne 2022, p. 13, 21-22.

30. grenzeloosamenwerken.nl/actueel/nieuws/2023/04/3/hallo-hannah; C. Houtekamer, M. Rengers & M. Kuiper, 'Het was zo'n goed idee: een podcast. Tot ze hem hoorden', *NRC* 11 februari 2023.

organiseren van samenwerking, en vanuit hun maatschappelijke betrokkenheid, namelijk om beleid te maken dat leidt tot praktische innovaties, hebben de mensen in het programma meerdere keren kritiek geleverd op deze wijze van aansturen. 'In dit geval kwam ik dus in een *squeeze* terecht. Omdat de bewindspersoon bepaalde dingen verwacht van ons programma, maar mijn afdelingsmanager de opdracht gaf om bepaalde dingen *niet* te doen. Dat bracht mij in een dilemma, als ambtenaar: Wat moet ik doen?'

Voorbeeld B: Notitie

Vanuit het [ministerie] moest beleid worden ontwikkeld dat direct effect zou hebben op burgers. 'We gingen met burgers in gesprek over bepaalde beleidsopties. En de minister had een voorkeur voor een bepaalde beleidsoptie, zeg: optie B. We organiseerden vier *focus groups* met burgers en gingen met hen in gesprek, heel neutraal, over verschillende beleidsopties.' Hieruit bleek dat ze beleidsoptie A zouden accepteren en beleidsoptie B *niet* zagen zitten. 'Ik had een notitie gemaakt, op basis van de verslagen van die *focus groups*; en dat moest een nota voor de minister worden. De notitie ging de lijn in. En toen herschreef iemand mijn verhaal met een tegenovergestelde conclusie. Dat ze die optie [B] van de minister best prima vonden.' Vanuit haar integriteit als onderzoeker en betrokkenheid bij burgers vroeg ze om de aangepaste conclusie te herstellen en correct weer te geven. Ze overlegde met die ander 'om te kijken hoe we tot een tekst kunnen komen die *klopt* en die *door kan*, want kennelijk zei hij dat deze tekst niet *door kon*, en zei ik dat deze tekst niet *klopt*.' De ander hield voet bij stuk. Ze liet toen haar naam van het stuk halen. Ze zou dit nu anders aanpakken: een gesprek organiseren om de kwestie te bespreken, het er niet bij laten zitten.

Voorbeeld C: Toespraak

[H] werkt bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Zij vindt dat VWS te weinig aandacht besteedt aan de klimaatcrisis en de effecten daarvan op de volksgezondheid, bijvoorbeeld hitte en infectieziekten. Ze schrijft daarom regelmatig berichten daarover op LinkedIn en op VWS-intranet. Haar directeur ervaart de frequentie en toon van deze berichten als ongepast. Hij vindt het niet in lijn met de integriteitscode dat ze zich soms richt op bewindspersonen en spreekt haar regelmatig aan hierover. Door haar kritische berichten op LinkedIn wil haar directeur haar niet inzetten als adviseur voor beleidsdirecties. Ze werkt nu alleen aan interne klussen en werkt niet langer binnen een team. Ze voelt zich echter strijdlustig en wil haar collega's bewust maken van de enorme gevolgen van de klimaatcrisis. 'Dus een paar maanden geleden ben ik op een stoel gaan staan in de kantine en heb ik een toespraak gehouden. ... We hebben een hele grote kantine. Ik heb niet een hele luide stem. En ik had

geen microfoon bij me. Daarom heb ik [de speech] op drie verschillende plekken gehouden.' Het effect viel tegen. 'Ik stond daar. Veel mensen zijn gewoon doorgegaan met eten. Sommigen hebben geluisterd. En dat was het.'

Voorbeeld D: Brainstorm

Vanwege de oorlog kwamen er in een bepaalde periode veel Syrische vluchtelingen naar Nederland. Een groep ambtenaren kreeg vanuit de bewindspersoon, via het afdelingshoofd, de opdracht om opties te bedenken voor opvang en inkomensondersteuning voor deze groep – op een minimaal niveau; een regeling specifiek voor deze groep vluchtelingen. Ze gingen direct brainstormen. Een van hen, echter, stak haar hand op en vroeg zich hardop af: 'Wordt er nu opdracht gegeven om voor een specifieke groep iets te doen dat minder zou moeten zijn dan ons standaard stelsel? Dat is niet oké. Volgens mij gaan we hier een verkeerde kant op en moeten we eerst even teruggaan [naar de formulering van de opdracht].'³¹ Ze stelde deze vraag vanuit deskundigheid en respect voor fundamentele rechten: gelijke behandeling van iedereen, inclusief vluchtelingen. 'Een regeling specifiek voor deze groep vluchtelingen – dat mag al niet; en [bovendien gaat dit over beleid] ontwikkelen dat hen waarschijnlijk niet gaat helpen.' Toen werd haar gezegd dat dit een politieke opdracht is en dat het haar plicht is, als ambtenaar, om deze uit te voeren. 'De wijze waarop ik op mijn plek werd gewezen, dat raakte me toen heel erg.' 'Wat me het meeste is bijgebleven, is het gebrek aan vragen over de opdracht op dat moment.'

Voorbeeld E: Bijeenkomst

Rondom de aanval van Hamas op Israël en de inval van Israël in Gaza bestaan veel emoties. Ook binnen het [ministerie], over het beleid rondom dit conflict. Veel ambtenaren hebben hier buikpijn van, slapen slecht en lopen met vragen rond. Een van hen wilde hier iets mee doen: 'Ik besprak het eerst met mijn leidinggevende en daar kwam ook echt wel steun voor; voor de verontwaardiging en de zorgen die ik voelde.'³² Haar leidinggevende bracht het hogerop: 'Binnenkort gaan we hier aandacht aan besteden. Dan gaan we ruimte daarvoor maken. We moeten dit bespreekbaar maken.' Er werd een bijeenkomst georganiseerd met de directie. 'Nadat de directeur een aftrap had gegeven, bleef het twee minuten lang stil in de zaal. Terwijl je weet dat iedereen met dezelfde buikpijn zit. Dat weet je van elkaar. En toch durfde niemand als eerste te spreken.' 'Oké, dan moet ik het ijs maar breken', dacht ze. 'Uiteindelijk kreeg ik wel heel veel bijval. Maar daar bleef het vervolgens ook wel een beetje bij.' Daarna gingen ze over tot de orde van de dag.' 'Ik had het gevoel dat ik gefaald had. Omdat ik dat gesprek mede mogelijk had gemaakt – en daarna ging het werk gewoon door.'

Tabel 1. Samenvatting van de bevindingen uit de voorbeelden; het onderwerp en de drie dimensies: deskundigheid, algemeen belang en kritische houding.

	Onderwerp	Deskundigheid	Algemeen belang	Kritische houding
A: Samenwerken	samenwerken met partijen	organiseren van samenwerking	succesvol beleid ontwikkelen	kritiek leveren op aansturen
B: Notitie	beleidsalternatieven o.b.v. onderzoek	gedegen onderzoek doen	serieus nemen van burgers	vraag stellen over conclusie
C: Toespraak	communicatie over klimaatcrisis	effecten op volksgezondheid	volksgezondheid	o.a. toespraak houden
D: Brainstorm	ideeën ontwikkelen	beleidsalternatieven ontwikkelen	fundamentele rechten	vraag stellen over brainstorm
E: Bijeenkomst	beleid over gevoelig thema	huidig beleid	internationale rechtsorde	spreken over gevoelig thema

Dit is slechts een handvol voorbeelden. Binnen de verschillende ministeries kunnen veel meer voorbeelden worden gevonden. Zelfs met dit beperkte aantal voorbeelden is het echter mogelijk om patronen te vinden. In alle voorbeelden speelt *moed* een rol: iemand vindt iets eng of

In alle voorbeelden speelt *moed* een rol: iemand vindt iets eng of moeilijk en doet het desondanks

moeilijk en doet het desondanks. Bij verschillende onderwerpen kunnen die moedige praktijken er heel verschillend uitzien; bovendien komen in deze voorbeelden de drie dimensies terug, ook op heel verschillende manieren – zie Tabel 1. Wat ook opvalt, is dat deze drie dimensies samengaan en met elkaar samenhangen.

Wat ook terugkomt in deze voorbeelden: de worsteling van ambtenaren om het goede te doen binnen de context van een institutie. Ze nemen een initiatief, maar vervolgstappen komen lastig van de grond. Moedige praktijken kunnen alleen gedijen als ze actief worden ondersteund door collega's en door leidinggevenden. Als dergelijke steun ontbreekt, dan strandt een moedig initiatief. Als het wenselijk is dat moedige praktijken wel kunnen worden doorgezet, dan zou daar (meer) ruimte voor moeten worden gemaakt. Dit blijkt ook uit een recente analyse van 22 moreel-beraad sessies met meer dan 150 rijksambtenaren; velen ervaren te weinig ruimte voor

tegenspraak, terwijl het een essentieel onderdeel is van hun ambtelijk vakmanschap.³³

4. Deugdethiek in actie

We kunnen de ruimte voor moedige praktijken van rijksambtenaren verder verkennen vanuit de deugdethiek. Dit is een ethische traditie uit de tijd van Aristoteles.³⁴ Tijdens de Verlichting raakte deze op de achtergrond en was er meer aandacht voor gevolgenethiek en plichtethiek, met een focus op objectiviteit en universaliteit. Sinds de jaren zeventig echter, is er groeiende aandacht voor deugdethiek, bijvoorbeeld door het werk van Alasdair MacIntyre.³⁵ Deugdethiek is een praktische vorm van ethiek en bij uitstek geschikt voor professionals.³⁶ Deugdethiek gaat over het cultiveren van deugden en over excellentie: het op excellente wijze vormgeven van specifieke deugden, zodat die bijdragen aan het floreren en welzijn van mensen, en het creëren van omstandigheden waarin mensen goed kunnen samenleven.³⁷

Vanuit de deugdethiek kun je vragen wat een ambtenaar behoort te doen. Het antwoord is dan: *een ambtenaar moet, gegeven een specifieke situatie, doen wat een moedig, verstandig, rechtvaardig en maatvol handelende ambtenaar zou doen.*³⁸ Dat lijkt misschien vaag. Maar het is juist heel concreet. Je moet naar de specifieke situatie kijken en je praktisch voorstellen wat in deze situatie moedig, verstandig, rechtvaardig en maatvol handelen zou zijn. *Het hangt ervan af*, is het motto van de deugdethiek. Deugdethiek heeft geen objectief puntensysteem (zoals gevolgenethiek) of universele regels (zoals plichtethiek). Maar het heeft wel een normatieve oriëntatie: richting excellentie, floreren, welzijn en goed samenleven. Het is ook aspiratief: het cultiveren van deugden volgt 'het goed gevormde verlangen' en is een voortdurend proces van persoonlijke en professionele ontwikkeling.³⁹ 'We worden rechtvaardig of moedig

31. *Hallo Hannah* podcast, afl. 1 Morele vragen, vanaf 0:17 minuten.

32. *Hallo Hannah* podcast, afl. 5 Tegenspraak, vanaf 0:19 minuten.

33. Al Salman & De Jongh 2023, p. 24-26.

34. Aristoteles, *Ethica Nicomachea*, Gronin-

gen: Historische Uitgeverij 1999.

35. P. van Tongeren, *Deugdelijk leven.*

Een inleiding in de deugdethiek,

Amsterdam: SUN 2003, p. 168-172; A.

MacIntyre, *Na de deugd. Een studie naar*

de theorie van de ethiek, Utrecht: Ten

Have 2024 (*After virtue: A study in moral*

theory 1981/2007, vertaald door W.

Visser).

36. W. Sanderse & J. Kole (red.), *Karakter.*

Deugden voor professionals, Leusden:

ISVW 2018.

37. Aristoteles 1999, 1107 a 1; Van Tonge-

ren 2003, p. 49-54.

38. Van Tongeren 2003; M. Becker, P. van

Tongeren, A. Hoekstra, E. Karssing & Ron

Niessen, *Deugdethiek en integriteit. Achter-*

gronden en aanbevelingen, Assen: Van

Gorcum 2010.

39. Van Tongeren 2003, p. 43, 79, 104.

door rechtvaardige of moedige handelingen te verrichten'.⁴⁰

We focussen hier op één deugd, namelijk: moed.⁴¹ Zoals bij alle deugden gaat het om het vinden van het juiste midden: niet te weinig (laf) en niet te veel (overmoed), maar passend bij de situatie, moedig in een excellentie vorm voor deze situatie.⁴² Stel dat iemand ervaring heeft met het gepast inzetten van geweld en de-escaleren, en op straat ziet dat een man een vrouw in elkaar slaat. Dan handelt hij moedig door in te grijpen. Niets doen zou laf zijn. Iemand zonder dergelijke ervaring handelt echter moedig door op afstand te blijven en 112 te bellen. Ingrijpen zou overmoedig zijn. Bovendien gaan deugden over *belichaming*: ze hebben betrekking op denken en voelen en handelen.⁴³ Moedig handelen gaat samen met moedige gedachten en moedige gevoelens. In het voorbeeld van zojuist zouden bijvoorbeeld gedachten over persoonlijk gewin (*er een voordeel uit halen*) of gevoelens van wraak (*de ander extra hard slaan*) ongepast zijn.

Verschillende mensen kunnen een deugd zoals moed heel verschillend invullen. Een verpleegkundige gebruikt doortastendheid en emotionele stabiliteit om een patiënt goed te verzorgen. Een brandweerman zet fysieke kracht en uithoudingsvermogen in om iemand te redden uit een brandend huis. Ambtenaren kunnen moed invullen via de eerdergenoemde drie dimensies, met daarbij passende gedachten en gevoelens, passende motieven en doelen. Ze handelen vanuit *deskundigheid*, vanuit zorg voor het *algemeen belang*, en een passende *kritische houding*, tussen wegstijgen (tekort) en stennis maken (overmaat).

MacIntyre omschrijft een deugd als 'een verworven menselijke eigenschap waarvan het bezit en de praktisering ons in staat stellen om de *bona* te bereiken die intern zijn in de praktijken'.⁴⁴ Je kunt een deugd ontwikkelen door deze in te zetten in een praktijk. En de inzet van een deugd leidt tot goede dingen: *bona* (het goede). Iemand die goed kan schaken produceert interne *bona* zoals analytische vaardigheid, strategische verbeeldingskracht en competitief elan.⁴⁵ Deze interne *bona* zijn inherent aan een bepaalde deugd en aan de praktijk waarin die deugd wordt uitgeoefend. Het begrip *praktijk* staat centraal in het betoog van MacIntyre. Hij omschrijft een praktijk als 'elke coherente en complexe vorm van sociaal gevestigd, coöperatief menselijk handelen door middel waarvan de interne *bona* van die vorm van handelen worden gerealiseerd'.⁴⁶ Naast *interne bona* bestaan *externe bona*. Bij schaken zijn dit bijvoorbeeld prestige en geld. Externe *bona* zijn nuttig voor de instituties waarin de praktijken plaatsvinden, zoals een schaakclub of schaaktoernooi.⁴⁷ MacIntyre wijst op een cruciaal verschil tussen *externe* en *interne bona*: *externe bona* horen bij een *institutie* en komen voort uit competitie en worden bezit van één persoon; *interne bona*, echter, horen bij een *praktijk* en komen voort uit een streven naar voortreffelijkheid en leveren *bona* op voor de hele gemeenschap.⁴⁸

Deze ideeën kunnen worden toegepast op de moedige praktijken van rijksambtenaren. Hun praktijken bestaan uit het voorbereiden en vormgeven van beleid, en adviseren van politici. De *interne bona* van hun moedige praktijk komen overeen met de drie genoemde dimensies: *deskundigheid*, *algemeen belang*, en *kritische houding*.

Deze genereren *bona* voor de mensen met wie ze samenwerken, en voor de maatschappij, in de vorm van rechtmatig, rechtvaardig en effectief beleid. Ambtenaren kunnen echter ook 'politiek sensitief' handelen; bewindspersonen uit de wind houden of hun eigen carrière veiligstellen.⁴⁹ Dit levert externe *bona* op, zoals status en salaris, en is goed voor het departement. In dit verband waar-

Je mond houden en met de politieke wind meewaaien kan het algemeen belang ernstig schaden

schuwen MacIntyre en anderen ervoor dat een te grote nadruk op instituties en op externe *bona* ten koste gaat van de deugden, en bijbehorende praktijken en interne *bona*.⁵⁰ Een te grote nadruk op het draaiend houden van een ministerie en op externe *bona* gaat ten koste van de moedige praktijken van de ambtenaren en van de interne *bona*: deskundigheid, algemeen belang en kritische houding. Je mond houden en met de politieke wind meewaaien kan het algemeen belang ernstig schaden. Het is daarom cruciaal om ruimte te maken voor moedige praktijken en de bijbehorende interne *bona*.

5. Welke ruimte is passend

Dan nu de vraag, welke ruimte passend is voor moedige praktijken van beleidsambtenaren in de kerndepartementen. Op basis van het voorgaande wordt voorgesteld om de drie dimensies – *deskundigheid*; *algemeen belang*; *kritische houding* – te gebruiken als gezichtspunten: om de invulling van de relatief open normen van Ambtenarenwet en Ambtseed te beoordelen in specifieke gevallen. Stel dat een ambtenaar de opdracht krijgt om te werken aan beleid en daarover kritische vragen stelt. Er kan dan worden beoordeeld of zij handelt vanuit deskundigheid (en niet uitsluitend vanuit persoonlijke idealen); of zij handelt vanuit zorg voor het algemeen belang, rechtsstaat, democratie en fundamentele rechten (en niet bijvoorbeeld vanuit persoonlijke belangen); en of haar kritische houding gepast is.

Op basis van de aanbeveling van de Commissie Rechtsstaat en diverse onderzoeken is de wens duidelijk om meer ruimte te maken voor wat hierboven werd aangeduid als *moedige praktijken van beleidsambtenaren*.⁵¹ Wat dat betreft is het nuttig om enkele initiatieven te bespreken die lopen binnen het rijksbrede programma *Grenzeloos Samenwerken*.⁵² Dit programma heeft onder andere tot doel het voorkomen van misstanden zoals de toeslagenaffaire en heeft zich ontwikkeld tot expertisecentrum; het stelt kennis, expertise en interventies beschikbaar, met name voor ambtenaren.⁵³ In het programma zijn bijvoorbeeld ontwikkeld: een *Gids Ambtelijk Vakmanschap* en een *DOEboek Opgavegericht Werken*. Hierin herkennen we een streven naar excellentie en de

dimensies deskundigheid en algemeen belang. Daarnaast was er een project over *Loyale Tegenspraak*. Hierin herkennen we de dimensie van een kritische houding. Bovendien werkt het programma *Dialog & Ethiek* aan 'een open en veilige gesprekscultuur waarin ethische reflectie vaste praktijk is'.⁵⁴ Zij organiseren bijvoorbeeld het *Hannah Arendt Podium*, 'om stemmen van rijksambtenaren te laten klinken die tijdens het doen van de dagelijkse werkzaamheden niet of onvoldoende tot hun recht komen' en de *Hallo Hannah*-podcastserie. Dit programma gaat over ruimte maken, met moed als terugkerend thema.

6. Conclusie

Dit artikel gaat over rijksambtenaren die in de ministeries (kerndepartementen) werken aan beleid en over de frictie die kan ontstaan tussen het politieke en het ambtelijke. Enerzijds wordt gesteld dat zij de bewindspersonen moeten bedienen. Anderzijds wordt gesteld dat zij tegenspraak mogen, of zelfs moeten, geven. De Staatscommissie Rechtsstaat zou graag zien dat ambtenaren hun rechtsstatelijk kompas kunnen verbeteren en meer ruimte krijgen voor reflectie.⁵⁵ Daar is moed voor nodig.⁵⁶ In dit essay stond daarom de vraag centraal welke ruimte passend is voor de moedige praktijken van beleidsambtenaren in de kerndepartementen.

Eerst is het geldend recht besproken: de relatief open normen van de Ambtenarenwet en de Ambtseed. Daarna werden enkele specifieke voorbeelden gegeven van moedige praktijken van ambtenaren. In de literatuur en in deze voorbeelden spelen drie dimensies een hoofdrol: inhoudelijke *deskundigheid*; zorg voor het *algemeen belang*, rechtsstaat, democratie en fundamentele rechten; en een *kritische houding*. Deze drie dimensies vormen een ruimte voor moedige praktijken van rijksambtenaren – een ruimte waarin ze kunnen omgaan met de genoemde frictie. Deze drie dimensies kunnen worden gebruikt om het handelen van ambtenaren te evalueren; als gezichtspunten of als toetsingskader. Als een ambtenaar handelt vanuit deskun-

digheid, vanuit zorg voor het algemeen belang, en met een gepaste kritische houding, dan vervult zij haar functie op juiste wijze: 'zoals een goed ambtenaar betaamt'.⁵⁷

De begrippen *moed* en *praktijk* werden uitgewerkt vanuit de deugdethiek. We kunnen een deugd, zoals moed, herkennen aan de goede dingen, de *interne bona* (het goede), die inherent zijn aan de praktijk waarin deze deugd wordt uitgeoefend. Interne bona zijn in dit geval

Moedige acties kunnen alleen uitgroeien tot moedige praktijken als er actieve steun is van collega's en leidinggevenden

de besproken drie dimensies: deskundigheid, algemeen belang, kritische houding. Het wordt aanbevolen om ruimte te maken voor moedige praktijken. En minder aandacht te besteden aan de instituties waarin die praktijken plaatsvinden. Te veel aandacht voor die instituties gaat namelijk ten koste van de moedige praktijken en van de bijbehorende interne bona.

Als we ambtenaren willen ondersteunen in het omgaan met de frictie met de politiek en in het uitoefenen van de nodige tegenmacht en tegenspraak, dan hebben we interventies nodig die ruimte maken voor moedige praktijken. Moed speelt zich af binnen mensen en tussen mensen, in samenwerkingen en in dialogen. Moedige acties kunnen alleen uitgroeien tot moedige praktijken als er actieve steun is van collega's en leidinggevenden en als er voldoende ruimte voor wordt gemaakt. Moedige handelen is geen kijksport, maar een teamsport.⁵⁸ ●

40. MacIntyre 2024, p. 270.

41. Aristoteles 1999, 1115 a 5; Van Tongeren 2003, p. 71-73.

42. Aristoteles 1999, 1107 a 1; Van Tongeren 2003, p. 59-62.

43. MacIntyre 2024, p. 263.

44. MacIntyre 2024, p. 329.

45. MacIntyre 2024, p. 324-325.

46. MacIntyre 2024, p. 324.

47. MacIntyre 2024, p. 334-335.

48. MacIntyre 2024, p. 328-329.

49. C. van de Ven & E. Woutersen, 'Een ambtenaar hoort loyaal te zijn aan de bur-

ger', *De Groene Amsterdammer* 1 maart

2023; J. Veerbeek, C. van de Ven &

E. Woutersen, 'Lege glazen torens', *De*

Groene Amsterdammer 1 maart 2023.

50. MacIntyre 2024, p. 334-338; R. van

Steden, 'Blind spots in public ethics and

integrity research: What public administrati-

on scholars can learn from Aristotle', *Public*

Integrity 2020/22, afl. 3, p. 236-244, p.

241; G. Moore & G. Grandy, 'Bringing

morality back in: Institutional theory and

MacIntyre', *Journal of Management Inquiry*

2017/26, afl. 2, p. 146-164, i.h.b. p. 148; P.

Overeem & B. Tholen, 'After manageria-

lism: MacIntyre's lessons for the study of

public administration', *Administration &*

Society 2011/43, afl. 7, p. 722-748, i.h.b.

p. 730-732.

51. Staatscommissie Rechtsstaat 2024, p. v.;

Kanne, Van Miltenburg & Kwakman 2024;

Pool 2021; Snaphaan, Ostaaijen &

Collignon-Van den Munckhof 2023; Van

Collignon-Van den Munckhof 2023; Van

der Mark, Van Miltenburg & Kanne 2022;

Van Miltenburg & Kanne 2023.

52. grenzeloosamenwerken.nl.

53. Th. Jansen, 'Inleiding op het thema-

nummer 'Ambtelijk vakmanschap na de

toeslagenaffaire', *Bestuurskunde* 2023/32,

afl. 1, p. 3-11.

54. grenzeloosamenwerken.nl/dialogo-en-

ethiek.

55. Staatscommissie Rechtsstaat 2024, p.v.

56. Pool 2021; Pool 2023.

57. Art. 6 lid 1 Ambtenarenwet 2017.

58. Met dank aan de geïnterviewde ambte-

naren en mensen in het netwerk van *Gren-*

zeloos Samenwerken.