



Ambtenaar en grondrechten Ruimte én beperkingen

Handreiking voor medewerkers en leidinggevenden

Den Haag 13 december 2023

Inleiding

Als ambtenaar werk je voor de publieke zaak. Dit brengt grote verantwoordelijkheden met zich mee en vraagt een grote betrokkenheid naar onze maatschappij. Die betrokkenheid bij de samenleving uit zich soms ook buiten het eigen dossier of buiten het werk. Door je op het werk uit te spreken als je ziet dat er iets niet goed is. Of door opiniestukken te schrijven, actief te zijn op social media of te demonstreren. Je inzetten om het goede te doen voor de samenleving, binnen of buiten je werk, is een groot goed. Deze houding en bevoegdheid past bij de overheid die we willen zijn.

Tegelijk kan het uitspreken of je mening geven, soms botsen met je vak. *Juist* omdat we voor de publieke zaak werken. Dat levert vragen op. Welke ruimte is er en zijn er beperkingen? Wanneer kan meedoen aan een demonstratie of het ondertekenen van een open brief een probleem zijn? Deze handreiking biedt uitleg van de bestaande kaders en houvast voor je eigen afweging en handelen. Dat gaat niet alleen over wat je wel of niet *mag* doen. Het gaat ook over wat *wijs* is om te doen.

Het gesprek over "je uiten als ambtenaar" is binnen de rijksdienst volop gaande, onder meer naar aanleiding van klimaatprotesten, het conflict Israël-Gaza en de recente verkiezingsuitslag. Inzichten daaruit kunnen deze handreiking gaandeweg verder verrijken. Deze handreiking blijft dus in ontwikkeling.

In het kort

- **Ministeriële verantwoordelijkheid**
Een bewindspersoon is verantwoordelijk voor een politiek besluit, hij of zij legt hierover verantwoording af aan het parlement. Als ambtenaar heb je hierbij een ondersteunende, adviserende en uitvoerende rol, waarin je op basis van professionaliteit geacht wordt om zo objectief mogelijk te adviseren, en alle inzichten en opties aan bewindspersonen voor te leggen. Zo werkt ambtelijk vakmanschap.
- **Ruimte voor gesprek**
Daarbij moet er binnen de organisatie voldoende ruimte zijn voor gesprek en tegenspraak, zodat ambtenaren vrij kunnen adviseren en daarbij alle aspecten op tafel kunnen leggen. Ook voor onderwerpen buiten het dossier of voor morele vraagstukken moet ruimte zijn voor reflectie. Om daaraan invulling te geven, zijn ministeries en uitvoeringsorganisaties als werkgever verantwoordelijk.
- **Vrijheid van meningsuiting, maar binnen de regels**
Net als iedereen heb je als ambtenaar grondrechten als vrijheid van meningsuiting en recht op demonstratie. En daarnaast heb je je te houden aan de Ambtenarenwet. Die stelt grenzen aan de vrijheid van meningsuiting als die het werk of de organisatie aantast. Dat kan te maken hebben met betrokkenheid bij het onderwerp of je voorbeeldfunctie. Het is de verantwoordelijkheid van de ambtenaar zelf om zich hieraan te houden. Ook geldt er een geheimhoudingsplicht voor vertrouwelijke informatie.

Ons vak

Ons werk als ambtenaar is een bijzonder vak. Je hebt als ambtenaar een eigen rol en positie. Je werkt als ambtenaar te allen tijde onpartijdig en objectief in het algemeen belang. Je geeft advies waarbij je op basis van kennis en deskundigheid alle belangen transparant en navolgbaar betreft en weegt, en kenbaar maakt. Je zorgt voor een transparant en goed besluitvormingsproces. En je voert uiteindelijk uit wat door de politiek besloten is.

Het is belangrijk dat je als ambtenaar politiek neutraal blijft in je werk. De politieke weging kan anders uitpakken dan je hebt geadviseerd of je zou willen. Dat hoort bij ons vak. Net zoals het teruggeven van signalen dat de uitvoering van een politiek besluit onbedoelde gevolgen heeft. De minister of staatssecretaris is uiteindelijk verantwoordelijk voor een besluit. Zo werkt onze democratie. Dit samenspel maakt het vak uitdagend en interessant.

Op grond van de Ambtenarenwet en onze ambtseed zweren of beloven we om ons te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt. Met de Gedragscode Integriteit Rijk geven we daar verder invulling aan. Wat "goed" is in relatie tot je in het openbaar uitspreken, is - ook door de wetgever - bewust niet dichtgeregeld. Wat vaststaat is dat het goed vervullen van je functie of het goed functioneren van de

openbare dienst, in redelijkheid moet zijn verzekerd. Maar goed en integer ambtenaarschap gaat om meer dan wat wel of niet is toegestaan. Het gaat ook om wat in een situatie wijs en verstandig is om te doen.

Dat betekent niet dat je geen eigen mening mag hebben. Dat betekent ook niet dat je als ambtenaar niet van je mag laten horen. Ambtenaren zien en horen veel en vormen zelf ook een afspiegeling van de maatschappij. Jouw inzichten kunnen zeer waardevol en bruikbaar zijn. Spreek je dus intern vooral uit. Zoek ook het debat op, waar je dat nodig acht, maar weeg bij het in het openbaar uiten steeds af in welke vorm je daarbij het algemeen belang als ambtenaar het beste dient. Er zijn vele manieren waarop je jezelf kunt uiten.

Rechten en (gedrags-) regels

Iedereen in Nederland heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Ook ambtenaren. Maar juist door die unieke rol en positie tussen maatschappij en politiek zijn daar wel regels aan verbonden. Die zijn vastgelegd in de Ambtenarenwet. Zo zijn er grenzen aan je vrijheid van meningsuiting als dat je werk of organisatie aantast. Bijvoorbeeld als het gaat om een dossier waaraan je werkt. Wat dat betekent verschilt per situatie, en zal steeds aan de hand van de omstandigheden moeten worden beoordeeld. De bescherming van de grondrechten van ambtenaren is groot. Het is aan de ambtenaar zelf om vooraf een afweging te maken wat wijs is en of met zijn of haar optreden grenzen worden overschreden.

De [Gedragscode Integriteit Rijk](#) en de [Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren](#) bieden aanknopingspunten voor wat wel en niet kan. Kort gezegd komt het erop neer dat je extra alert moet zijn als het onderwerp nauw verwant is aan je werkterrein. Je moet dan wegen of uitingen daarover of privé-activiteiten die daarmee verband houden, jouw goede vervulling van je functie of het functioneren van de openbare dienst niet in de weg staan. Dit kan per situatie verschillen. Allerlei factoren kunnen meespelen, zoals de timing, de plaats en de vorm van de activiteiten, de maatschappelijke gevoeligheid van het onderwerp. Ook je positie, in welke mate je al dan niet een voorbeeldfunctie in de rijksdienst bekleedt, kunnen relevant zijn. Dat geldt ook voor de hoedanigheid waarin je uitspraken doet. Bedenk daarbij dat uitlatingen in verband kunnen worden gebracht met je werk, ook als jij denkt dat je dit als privépersoon hebt gedaan. Dit kan tot gevolg hebben dat jouw handelen aan jouw minister of staatssecretaris wordt toegerekend. Naarmate je zichtbaarder bent als ambtenaar in relatie tot je functie kan het sneller schuren.

Je uitspreken in de praktijk: waar kan je terecht?

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. Hoe je dat doet en waar je dan terecht kan, hangt af van de situatie.

Ben je zelf verantwoordelijk: spreek je uit in je eigen lijnorganisatie

Als je echt verantwoordelijk bent voor een onderwerp, kun je je inzichten kwijt in je eigen lijnorganisatie. Graag zelfs, want juist als ambtenaar wordt van je gevraagd scherp mee te denken en kritisch te adviseren. In de beleidsvoorbereiding, maar ook als je ziet dat het beleid in de praktijk anders uitwerkt dan bedoeld. De organisatie moet je de ruimte en veiligheid bieden om je in zo'n geval intern te kunnen uitspreken (tegen te spreken). Dat is niet altijd makkelijk. De [Gids Ambtelijk Vakmanschap](#) geeft hiervoor tips.

Zijn collega's verantwoordelijk: bespreek met je leidinggevende of en hoe je je uitspreekt

Als je verder van een onderwerp afstaat, en je behoefte hebt om je over zo'n onderwerp te uiten, realiseer je dan dat andere collega's vanuit hun vakmanschap hebben geadviseerd. Onderzoek dan eerst of jouw mening of standpunt al is meegenomen in de besluitvorming. Mogelijk hebben collega's die aan dit dossier werken hier al over nagedacht. Daarvoor kun je kijken naar de openbare nota's, parlementaire stukken en debatten. Mis je iets, bespreek met je leidinggevende een vorm waarin je dit met hen kunt delen.

Blijf je met een dilemma zitten: ga erover in gesprek binnen je organisatie

Als je tegen dilemma's aanloopt, bijvoorbeeld omdat je het echt met iets oneens bent, het gevoel hebt onvoldoende gehoord te worden, of omdat je morele bezwaren hebt tegen uitvoering van een politieke beslissing, ga er dan over in gesprek binnen je organisatie. Doe dit met collega's, je leidinggevende, of bijvoorbeeld met je ondernemingsraad, je integriteitscoördinator of de vertrouwenspersoon. Met elkaar kun je je vraag bespreken, bijvoorbeeld in een moreel beraad. Je zoekt samen de verschillende perspectieven. Door dit vaker met elkaar te doen ontwikkel je samen een gevoel voor goed ambtelijk handelen. Het programma [Dialoog en Ethiek](#) kan jouw organisatie helpen om dialogen zoals een moreel beraad te organiseren. Bij dit programma kun je terecht voor getrainde gespreksleiders die een gesprek in teamverband kunnen leiden.

Enkele voorbeeldsituaties¹

Eén van je medewerkers geeft aan dat aanstaand weekend een grote demonstratie plaatsvindt waar de medewerker graag aan deelneemt. Het onderwerp betreft niet het eigen beleidsterrein. Wel wordt in de media gesuggereerd dat er mogelijk ongeregelheden kunnen ontstaan.

De afstand tussen de eigen functie van de medewerker en het onderwerp van de demonstratie, en eventuele imagoschade dienen zorgvuldig te worden afgewogen. Hier lijkt in dit geval geen sprake te zijn van grote bezwaren tegen demonstreren. Wel is het goed om met de medewerker te bespreken dat ambtenaren ook buiten werktijd een voorbeeldfunctie hebben en dat de medewerker dus alert moet zijn op mogelijke betrokkenheid bij ongeregelheden. Het plegen van strafbare feiten mag uiteraard niet.

Als DG ben je zichtbaar op de voorpagina van een nieuwssite terwijl je deelneemt aan een vredesdemonstratie. De dag ervoor was je als DG in het nieuws toen je samen met de minister een handelsdelegatie ontving. Je hebt zelf als DG geen betrokkenheid bij het onderwerp dat de aanleiding vormt voor de demonstratie, maar jouw ministerie wel.

In dit voorbeeld wringt het vooral bij jouw functie en zichtbaarheid als DG van een ministerie dat bij het onderwerp betrokken is. Het gaat dan om het effect op het functioneren van de dienst en of de gedraging zich, ook in de toekomst, nog wel verhoudt tot de verwachte rol en voorbeeldfunctie als DG. In dit geval kun je dit beter niet doen.

Je schrijft een goed gelezen column over het beleid van het eigen departement en maakt er korte metten mee. De column komt uit net nadat de minister in de Tweede Kamer het beleid in een intensief debat heeft toegelicht. Jij en jouw collega's in dezelfde afdeling zijn degenen die het beleid namens de minister ontwikkelen.

Hier ga je de grens over. Er is een duidelijke overlap met het dossier waarop je als ambtenaar met jouw collega's werkt. Verder speelt de timing een rol, de harde en negatieve toon van je column en de politieke gevoeligheid.

Samen met een groot aantal collega-economen van andere ministeries onderteken je een open brief in een goed gelezen dagblad. Jij en de andere schrijvers geven kritisch af op het financiële overheidsbeleid. Jij werkt op dat moment bij een beleidsdirectie die verantwoordelijk is voor het onderwerp van de brief.

Anders dan voor de andere briefschrijvers geldt, schuurt het hier vanwege de overlap tussen het werk van jouw directie en het onderwerp van de brief. Daarmee breng je het functioneren van de organisatie waar je werkt in een lastig parket. Overweeg je zo'n brief? Vrijheid van meningsuiting betekent ook dat je zélf verantwoordelijkheid neemt voor jouw persoonlijke uitspraken. Vanuit jouw ambtelijk vakmanschap ligt het voor de hand dat je bedenkingen eerst intern bespreekbaar probeert te maken. Maar verplicht is dit niet. Denk daarnaast na over de vorm. Is een open brief het beste instrument, of kan het minder ingrijpend bijvoorbeeld in de beslisnota die openbaar wordt? In jouw geval kun je beter niet kiezen voor het ondertekenen van een open brief.

Al maandenlang geef je in overleggen, gesprekken en bij de koffieautomaat aan dat je je onprettig voelt bij de uitwerking van het beleid van jouw organisatie op burgers. Je hebt niet het gevoel dat je wordt gehoord. Integendeel. In een gesprek met jouw leidinggevende noemt die jou kinderachtig en tegendraads. De leidinggevende vraagt zich af of je wel op de goede plek zit als je dit soort kritiek hebt. Je ziet geen andere uitweg meer dan je mening openlijk te uiten.

Voordat je kiest voor het naar buiten treden, benut dan de andere mogelijkheden die er in de organisatie zijn om je zorgen te uiten, zoals de vertrouwenspersoon. Als je je onveilig voelt om je mening te geven op werk, dan raakt dat óók jouw functioneren en dat van de dienst. Jouw leidinggevende heeft samen met jou en jouw collega's een verantwoordelijkheid om een werkcultuur te hebben en te houden waar je van je mag laten horen en gehoord wordt. Daarbij is het doel ervoor te zorgen dat alle relevante feiten en gezichtspunten op een navolgbare manier (openbaar, tenzij) politiek gewogen kunnen worden. Het is juist de taak van de leidinggevende om dit te stimuleren en signalen tijdig door te zetten in de organisatie. Wel hoort het bij jouw ambtelijk vakmanschap dat je accepteert dat het uiteindelijke beleid soms toch anders is dan jij graag zou willen.

¹ Deze voorbeelden zijn fictief en bedoeld om mogelijke situaties te schetsen. Of jouw handelen wel of niet in strijd is met jouw functie als ambtenaar, hangt altijd af van alle omstandigheden op dat moment en in die situatie.

Als het schuurt

Het is aan de ambtenaar zelf om af te wegen of zijn uitingen of gedragingen de goede functie vervulling of de goede functionering van de openbare dienst raken of schade kunnen toebrengen. De bescherming van grondrechten van ambtenaren weegt zwaar. Je hebt vooraf geen toestemming nodig om te demonstreren of iets op social media te posten. Dat heeft de wetgever uitdrukkelijk bepaald. Dit neemt niet weg dat als je op basis van deze afweging het gevoel hebt dat het schuurt, het raadzaam is om dit te bespreken met een collega of een leidinggevende.

Levert het uiten van een mening of deelname aan een actie achteraf problemen op? Dan moet dat gaan over de gedraging van de ambtenaar zélf en de voorzienbare gevolgen daarvan. Reacties van anderen op jouw gedrag komen in de eerste plaats voor rekening van die anderen. De ophef die jouw meningsuiting veroorzaakt kan onder omstandigheden wel meewegen. Bijvoorbeeld als je uiting juist bedoeld was om ophef te veroorzaken of aan te wakkeren en je kon weten dat dit schadelijk zou zijn voor het functioneren van de dienst.

Als de grens wordt overschreden, kan dat leiden tot disciplinaire maatregelen zoals een berisping of in het uiterste geval ontslag. Als de leidinggevende aanleiding ziet om een disciplinaire maatregel op te leggen, dan moet deze daarover eerst advies vragen aan de [Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening](#) (AGFA). Dat staat in hoofdstuk 15 van de CAO Rijk.

Uiteraard is het plegen van strafbare feiten verboden en kunnen daar door je werkgever consequenties aan worden verbonden. Wees je ervan bewust dat als bij het uitoefenen van een grondrecht een strafbaar feit wordt gepleegd dat in de weg kan staan van het (gaan) vervullen van jouw ambtelijke functie. Bijvoorbeeld omdat je geen VOG (Verklaring Omtrent het Gedrag) kunt krijgen. Dit kan spelen als een VOG vereist is voor een functie die je nog gaat uitoefenen, of als je een functie bekleedt waarvoor een periodieke VOG geldt. Kan er geen VOG worden overhandigd, dan vindt volgens de CAO Rijk schorsing plaats en mogelijk herplaatsing of beëindiging van het dienstverband.

Ruimte en besef

Tot slot. Goed functioneren in dienst van het algemeen belang staat of valt met voldoende ruimte en veiligheid voor het voeren van een kritisch gesprek. En met het besef dat je als ambtenaar in dienst staat van de publieke zaak binnen en buiten je werk.

Het is aan de werkgever om in het samenspel tussen politiek en de ambtenaren ruimte te bieden voor tegenspraak en reflectie. Op het eigen dossier, maar ook als het om onderwerpen gaat die niet met het eigen werk van de ambtenaar verbonden zijn. Dat geldt ook voor bewindspersonen die ruimte moeten geven voor professionele tegenspraak zodat op basis van zo objectief mogelijke en zo volledig mogelijke informatie een weloverwogen politiek besluit kan worden genomen.

Ambtenaren moeten zich bewust zijn van hun bijzondere taak. Onder werktijd, maar ook privé moet je hier voldoende rekening mee houden. Je moet beseffen dat je ambtenaar bent en de minister politiek verantwoordelijk is. Wil je je uitlaten over brede maatschappelijke kwesties, realiseer je dan dat in veel gevallen andere collega's vanuit *hun* vakmanschap daarover hebben geadviseerd.

Twijfels of vragen? Ga erover in gesprek met collega's en je leidinggevende. Door samen je dilemma te onderzoeken, kun je met elkaar een (tijdelijke) oplossing vinden die recht doet aan zowel het belang van de organisatie en je werk als ambtenaar, als aan je persoonlijke opvattingen. Ook kun je bijvoorbeeld bij de vertrouwenspersonen of integriteitscoördinator terecht, ook als je leidinggevende bent en vragen hebt.

Bijlage Rechten en (gedrags-) regels

Grondrecht vrijheid van meningsuiting, vereniging, vergadering en betoging

Vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vereniging, vergadering en betoging zijn grondrechten. Die worden beschermd in de artikelen 7 en 9 van de Grondwet en gelden voor iedereen. Ook voor de ambtenaar. Er hoeft voor de uitoefening van deze grondrechten vooraf geen melding te worden gedaan of toestemming te worden gevraagd. Elke werkgever moet deze rechten eerbiedigen. Maar deze grondrechten zijn niet onbegrensd.

In artikel 10, eerste lid van de [Ambtenarenwet 2017](#) staat dat een ambtenaar zich dient 'te onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens of van de uitoefening van het recht tot vereniging, tot vergadering en tot betoging, indien door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd'.

Overheidswerk is geen spanningsloos proces, staat in een memorie van toelichting bij de Ambtenarenwet toen die werd aangepast na een grondwetswijziging. 'Aantasting van het goede functioneren' moet dus voldoende serieus en van gewicht zijn om onder dit artikel van de Ambtenarenwet te vallen.

Gedragscode Integriteit Rijk

In de [Gedragscode Integriteit Rijk](#) (GIR) staat een aantal gedragsregels over de vrijheid van meningsuiting, over actief zijn in een vereniging, en over privécontacten.

Over de vrijheid van meningsuiting zegt paragraaf 5.2 van GIR:

- Ben voorzichtig met het openlijk ventileren van jouw persoonlijke opvattingen. Je kunt niet zomaar alles zeggen, schrijven, liken/delen of twitteren.
- Daarbij maakt het verschil wat je positie is binnen de organisatie en welke afstand je hebt tot het onderwerp waar het over gaat. Hoe dichter je bij het betreffende inhoudelijke beleidsterrein staat, hoe meer behoedzaamheid geboden is.
- Ook zijn de maatschappelijke en politieke gevoeligheid van het onderwerp van belang. Dit geldt vooral bij onderwerpen die in het nieuws zijn, of waarvoor bij belangengroepen (lobbyisten) bijzondere belangstelling bestaat. Het moment en de manier waarop je opvattingen kenbaar maakt zijn namelijk van betekenis.
- Vermeld bij publicatie van eigen teksten dat het op persoonlijke titel is.

Over actief zijn in een vereniging zegt paragraaf 4.5 van de GIR:

- De Rijksoverheid moedigt ambtenaren aan om in hun vrije tijd vrijwilligerswerk te doen, of bestuurlijke taken te vervullen in gemeenteraden, verenigingen of stichtingen. Er geldt een verbod op nevenwerkzaamheden als door jouw nevenwerkzaamheden het goed functioneren van jou als ambtenaar, of het goed functioneren van de dienst, niet langer is verzekerd. Bijvoorbeeld als zij jouw beschikbaarheid en inzetbaarheid voor de ambtelijke functie, jouw imago als ambtenaar of het imago van de dienst waarvoor je werkt ongewenst beïnvloeden.
- In sommige gevallen kunnen nevenwerkzaamheden naar buiten toe de schijn oproepen dat de noodzakelijke onafhankelijke opstelling in jouw ambtelijke functie niet is gewaarborgd.
- De aard van jouw functie en werkzaamheden speelt hierbij een belangrijke rol. Sommige functies zijn wat dit betreft kwetsbaarder dan andere. Maar ook de aard van de nevenwerkzaamheden speelt een rol.

Over privécontacten zegt paragraaf 6.2 van de GIR:

- Het publiek moet erop kunnen vertrouwen dat de overheid een fatsoenlijke en integere organisatie is. Jouw privécontacten kunnen dit vertrouwen beïnvloeden. Als ambtenaar heb je echter recht op bescherming van je privéleven en op vrijheid van vereniging, zolang de uitoefening van dit recht jouw functioneren of het functioneren van de dienst niet schaadt.
- Omgang met personen die de overheid in een negatief daglicht stellen, kan op gespannen voet komen te staan met goed ambtenaarschap.
- Voor sommige functies is het gevaar van negatieve beeldvorming groter dan voor andere functies, afhankelijk van de aard van je werk, je zichtbaarheid voor het publiek en je positie binnen de organisatie.

Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren

Aanwijzing 15 van de [Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren](#) noemt de factoren die een rol kunnen spelen bij de boordeling of de grens van artikel 10 van de Ambtenarenwet is overschreden:

- a) de afstand tussen de functie van de betrokken ambtenaar en het beleidsterrein waarover de uitlatingen zijn gedaan;
- b) de politieke gevoeligheid van de materie;
- c) het tijdstip waarop de uitspraken worden gedaan;
- d) de wijze waarop de uitspraken zijn gedaan;
- e) de voorzienbaarheid van de schadelijkheid ten tijde van de uitspraken;
- f) de ernst en de duur van de door de uitspraken ontstane problemen voor de dienstvervulling van de betrokken ambtenaar of het functioneren van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met diens dienstvervulling.

Geheimhoudingsplicht

In artikel 9 Ambtenarenwet 2017 staat dat de ambtenaar en de gewezen ambtenaar verplicht zijn "tot geheimhouding van hetgeen hen in verband met hun functie ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt." Zie voor verdere uitleg ook hoofdstuk 5 van de Gedragscode Integriteit Rijk.