



Universiteit
Utrecht

Ambtenaren over Activisme en Tegenspraak

Een analyse van morele redeneringen van ambtenaren

Ethiek Instituut, Departement Filosofie en Religiewetenschap

Door dr. Yara Al Salman en dr. Maurits de Jongh, met veel dank aan dr. Naomi van Steenbergen

27 september 2024

Inhoud

1.	Inleiding	3
2.	De betekenis van ambtelijk activisme	5
3.	Tegenspraak als onderdeel van ambtelijk vakmanschap	8
4.	Grenzen van tegenspraak en activisme	10
5.	Gronden voor tegenspraak en activisme	12
5.1.	Rechtsstatelijkheid	12
5.2.	Mensenrechten	12
5.3.	Publiek belang	13
5.4.	Diversiteit en inclusie op de werkvloer	14
5.5.	Integriteit: persoonlijk en professioneel	14
5.6.	Vrijheid van meningsuiting	15
6.	Voorwaarden voor extern activisme	16
6.1.	Interne mogelijkheden voor tegenspraak	16
6.2.	Extern activisme op het eigen beleidsterrein	16
6.3.	Zorg voor collega's	17
6.4.	Ruimte voor nuance	17
7.	Tegenargumenten	18
7.1.	Schade aan de reputatie van ambtenaren	18
7.2.	Loyaliteit aan de minister	19
7.3.	Ambtelijke neutraliteit	20
7.4.	Eensgezindheid	21
7.5.	Weinig effect	21
7.6.	Angst voor repercussies	22
8.	Burgerrechten van ambtenaren	23
9.	Ruimte maken bij het Rijk	24
10.	Conclusie	25
11.	Referenties	27
	Appendix 1. Nadere uitleg reikwijdte en aanpak onderzoek	28

1. Inleiding

In het najaar van 2023 heeft het Rijksprogramma Dialoog en Ethiek (D&E) 22 moreel beraad-sessies georganiseerd met rijksambtenaren over het onderwerp ambtelijk activisme. Het doel van de sessies was tweeledig: ten eerste konden ambtenaren die te maken hadden met een prangende morele vraag over ambtelijk activisme, hun vraag met collega's bespreken en zo meer inzicht krijgen over wat te doen. Het tweede doel was om meer inzicht te krijgen in de morele waarden en principes die ambtenaren zelf hanteren rondom ambtelijk activisme. Op basis hiervan wil D&E moresprudentie ontwikkelen, dat wil zeggen: leidraden die op organisatieniveau ambtenaren inzicht kunnen geven in moreel handelen.

Op verzoek van D&E hebben onderzoekers van het Ethiek Instituut van de Universiteit Utrecht een analyse verricht van de gespreksverslagen van de beraadssessies. In dit rapport presenteren we de bevindingen van dit onderzoek. Hierin maken we inzichtelijk wat de betrokken ambtenaren onder ambtelijk activisme verstaan, waarom zij ambtelijk activisme al dan niet als wenselijk beschouwen en welke (morele) argumenten zij hiervoor aandragen. Wij evalueren deze argumenten op basis van onze ethische en politiek filosofische expertise, en geven aan of – en onder welke voorwaarden – de genoemde argumenten de stellingname van de deelnemers inderdaad ondersteunen.

Uit onze analyse blijkt dat er veel verschillende activiteiten onder de noemer van ambtelijk activisme worden besproken. Het omvat activiteiten die ambtenaren kunnen uitvoeren in hun rol als ambtenaar, maar ook als burger en werknemer. Het omvat bovendien zowel interne vormen van tegenspraak, die alleen zichtbaar zijn voor andere ambtenaren en bestuurders, als externe vormen van protest die zichtbaar zijn voor burgers.

Een andere belangrijke bevinding is dat de gespreksdeelnemers tegenspraak zien als een plicht die onderdeel uitmaakt van hun ambtelijk vakmanschap. Zonder tegenspraak en diversiteit aan oordelen over beleid, maken deelnemers duidelijk, kan er geen goed beleid ontstaan. De belangrijkste legitieme gronden die ambtenaren kunnen hebben voor tegenspraak zijn het beschermen van de rechtsstatelijkheid van beleid, mensenrechten, het publieke belang, inclusie op werk en het bewaken van professionele integriteit. Volgens de deelnemers is het soms ook geoorloofd voor ambtenaren om naar buiten te treden, en zichtbaar als ambtenaar de regering op te roepen andere keuzes te maken. We bespreken de voorwaarden voor dergelijk extern activisme in dit rapport. Het blijkt dat de argumenten tegen intern en extern

ambtelijk activisme voor weinig deelnemers leidend zijn, en dat ze vaak berusten op problematische morele redeneringen.

Tot slot merken we dat er bij het Rijk weinig ruimte is voor interne tegenspraak en voor burgeractivisme van ambtenaren. Ambtenaren vrezen bij tegenspraak en activisme voor de gevolgen voor hun loopbaan en hun welbevinden op werk, en merken op dat leidinggevenden niet transparant en niet inhoudelijk op hun overwegingen reageren. Hierdoor ontstaat er, in onze analyse, een riskante situatie in het Rijk, waarbij ambtenaren misstanden niet durven aan te kaarten en dat vaak ook niet effectief kunnen doen. Het is daarom zaak dat er meer ruimte komt voor tegenspraak en activisme bij het Rijk.

2. De betekenis van ambtelijk activisme

De gespreksverslagen laten zien dat deelnemers een veelzijdige betekenis aan 'ambtelijk activisme' geven. Deelnemers verwijzen met de term naar een veelheid van handelingen waarin de moraliteit/rechtsstatelijkheid van het door politiek en ambtelijk leidinggevenden gevoerde beleid wordt betwist. De moreel beraad-sessies zijn zo gestructureerd dat bij het selecteren van een casus met bijpassende morele vraag, het vaak impliciet blijft of, en zo ja waarom, deze geldt als voorbeeld van ambtelijk activisme.

Veelgebruikte voorbeelden zijn externe vormen van activisme, zoals het deelnemen aan een protest, berichten plaatsen en/of delen op sociale media, of het ondertekenen van een petitie die buiten de ambtelijke organisatie gedeeld wordt. Ook interne en meer discrete vormen van activisme worden besproken, zoals het benaderen van de vertrouwenspersoon of het direct aanspreken van een leidinggevende op problematisch gedrag (bijvoorbeeld discriminatie in een sollicitatieprocedure).

Er kleven zowel voor- als nadelen aan het gebrek aan een eenduidige en gedeelde definitie van ambtelijk activisme als bouwsteen voor moresprudentie. Een voordeel van het vermijden van strikte definities is dat gespreksdeelnemers daarmee recht kunnen doen aan de veranderende en veranderlijke praktijk van ambtelijk activisme, en het discours dat zowel onder ambtenaren als in het publieke debat wordt gemobiliseerd om het fenomeen te duiden. Door de meerduidigheid of het betwistbare karakter van een begrip te onderkennen kan de dialogische interactie op een lossere wijze worden gefaciliteerd. Zo kunnen gespreksleiders voorkomen dat een sessie verzandt in een semantische discussie.

Tegelijkertijd zijn de risico's voor de kwaliteit van de dialogische interactie ook noemenswaardig. Immers, het gebrek aan een eenduidige en gedeelde definitie kan ook spraakverwarring opleveren. Als onzeker is of gespreksdeelnemers over hetzelfde fenomeen spreken, kan men 'langs elkaar heen' gaan spreken. Ook kan het tot onzekerheid leiden bij deelnemers of een bepaalde casus of overweging relevant is en dus gedeeld kan worden tijdens het gesprek. Het morele leervermogen van de organisatie en in de bredere institutionele context kan zo verminderen.

Uit de gespreksverslagen blijkt dat het soms behulpzaam kan zijn om expliciet te maken waarom een casus wel of niet onder ambtelijk activisme valt, of om in ieder geval de eigenschappen van verschillende vormen van activisme duidelijker van

elkaar te onderscheiden. Dan wordt ook helder dat de leidraad die voor één type activiteit geldt, niet noodzakelijk geldig is voor andere vormen.

Zo bespreken deelnemers bijvoorbeeld casussen over activiteiten die niet alleen intern, maar ook strikt vertrouwelijk of discreet van aard zijn, zoals het benaderen van een vertrouwenspersoon. Het is echter de vraag of een dergelijke activiteit wel als activisme moet worden bestempeld, aangezien activisme toch vaak gaat om een publieke oproep tot verandering. Maar belangrijker nog: het is misschien niet behulpzaam om dergelijke activiteiten onder één noemer te scharen met publieke vormen van activisme.

Een tweede voorbeeld is dat het niet altijd helder wordt in het moreel beraad of de ingebrachte casus ook daadwerkelijk over ambtelijk activisme gaat, in plaats van burgerlijk activisme (weliswaar van burgers die ook ambtenaar zijn). Wanneer een casus besproken wordt waarin de casusinbrenger zich afvraagt of diegene al dan niet mag protesteren over een onderwerp buiten hun beleidsdomein, is het de vraag of de casus niet primair over vrije meningsuiting en politieke participatie van burgers gaat. Het gaat hier immers niet over een ambtenaar die opzettelijk zichtbaar in de rol van een ambtenaar demonstreert.

Tot slot lijken veel van de voorbeelden over ambtelijke tegenspraak te gaan, waarbij het niet altijd duidelijk is of en waarom alle vormen van tegenspraak activistisch zijn. Willen ambtenaren hier een duidelijk onderscheid in maken, of niet?

Bovengenoemde voorbeelden suggereren dat het soms behulpzaam kan zijn om tijdens het dialogische proces een stap terug te doen en gezamenlijk de betekenis van het fenomeen – ambtelijk activisme – waar de casus naar zou verwijzen te onderzoeken. Dit kan in een later stadium ruimte scheppen om kritische vervolgvragen te stellen over de gronden om aan ambtelijk activisme deel te nemen.

Bij het onderzoeken van zulke vragen hoeft de discussie niet beperkt te worden door een strikte, rigide definitie. In plaats daarvan zou men een onderscheid kunnen maken tussen *het begrip* en *de begripsinvulling* van ambtelijk activisme. Deze techniek is bekend uit de politieke filosofie, en maakt onderscheid tussen een breed gedeelde en minimale definitie van een begrip, en verschillende specifiekere en gecontesteerde invullingen van dat begrip. Op die manier ontstaat er ruimte voor verschillende ideeën van ambtenaren over wat ambtelijk activisme is, maar zonder spraakverwarring te creëren; iedereen kan zich dan expliciet beroepen op een bepaalde begripsinvulling.

Gesprekken over ambtelijk activisme kunnen ook helderder worden door een simpele indeling of taxonomie van verschillende vormen van activisme te gebruiken. Zo zouden ambtenaren een onderscheid kunnen maken tussen activiteiten die intern plaatsvinden (alleen zichtbaar voor andere medewerkers van het Rijk en eventueel bestuurders) en activiteiten die extern plaats vinden (zichtbaar voor burgers). Een ander belangrijk onderscheid gaat over de rol die iemand heeft bij diens activistische activiteiten. Voer je deze uit als burger, of opzettelijk zichtbaar in de rol van ambtenaar, of als werknemer in je organisatie? Op basis van deze dimensies zou je tot een volgende taxonomie van ambtelijk activisme en tegenspraak kunnen komen:

	Ambtenaar	Burger	Werknemer
Intern	Een ambtenaar verzoekt om een gesprek met DG of SG over problemen in beleidskeuzes op het eigen dossier	N.v.t.	Een ambtenaar doet een melding van discriminatie bij een sollicitatieprocedure
Extern	Een BZ-medewerker neemt deel aan een sit-in voor Gaza	Een OCW-medewerker neemt deel aan de blokkade van de A12	Een ambtenaar maakt bij een krant melding over slechte werkomstandigheden op het departement

In de rest van het rapport duiden we interne vormen van activisme in de rol van ambtenaar en werknemer als “tegenspraak”. We gebruiken de term “ambtelijk activisme” om te verwijzen naar ambtenaren die zich extern uitspreken voor of tegen beleid en dit opzettelijk zichtbaar in de rol van ambtenaren doen. “Burgerlijk activisme” verwijst dan naar activisme van ambtenaren in hun rol als burger, waarbij ze zich dan ook niet opzettelijk presenteren als ambtenaar.

3. Tegenspraak als onderdeel van ambtelijk vakmanschap

Uit veel gesprekken blijkt dat ambtenaren tegenspraak zien als een onderdeel van hun vakmanschap. Sterker nog: tegenspraak is niet alleen iets wat mag, maar is volgens de deelnemers zelfs een *plicht* van ambtenaren. Die plicht bestaat er volgens ambtenaren uit – zo blijkt uit de gesprekken – om onafhankelijk, op basis van je kennis en niet op basis van je politieke voorkeuren, besluitvorming kritisch te evalueren en het aan te geven als er in het proces of in de uitkomst problemen zijn.

Ambtenaren hebben die plicht, volgens de deelnemers, omdat ze verantwoordelijk zijn voor het opstellen van goed beleid voor burgers. De deelnemers maken daarbij duidelijk dat goed beleid alleen tot stand komt bij een diversiteit aan perspectieven, expertisegebieden en oordelen. Als je je niet uitspreekt wanneer je ziet dat er iets verkeerd gaat, loopt de hele organisatie daarom iets mis. Ambtenaren zijn bij uitstek in staat om hun perspectief bij te dragen, omdat zij beschikken over de juiste vakkennis en over, zoals een deelnemer het noemt, de vaardigheid om goede afwegingen te maken. Bij die kennis en vaardigheden hoort dus ook de verantwoordelijkheid om bij te dragen aan de veelheid van perspectieven op beleid.

Die verantwoordelijkheid houdt ook in dat je er niet op vertrouwt dat dingen goed lopen als je je niet uitspreekt, bijvoorbeeld omdat je ervan uitgaat dat je collega's hun werk goed doen. De deelnemers in het gesprek zijn doordrongen van het gevaar dat ontstaat als niemand een tegengeluid uit, en noemen het toeslagenschandaal als tekenend voorbeeld. Ambtenaren hebben daarom de taak om kritisch te blijven. Dit is volgens de deelnemers geen blijk van een gebrek aan vertrouwen in je collega's. Het is eerder een erkenning dat er aan ieders kennis en kunde grenzen zitten, dat iedereen een vorm van *bias* kent of in een bepaalde bubbel leeft. Dit betekent dat dingen fout kunnen gaan, ook wanneer niemand de intentie heeft om hun werk slecht te doen. Om dan toch voor goed beleid te zorgen, is het nodig dat iedereen de verantwoordelijkheid neemt om te bepalen of de juiste afwegingen wel zijn gemaakt in een besluit.

Deze redeneringen betreffen interne tegenspraak. Dit roept de vraag op: is het ook onderdeel van ambtelijk vakmanschap om je extern en opzettelijk zichtbaar als ambtenaar uit te spreken tegen of voor beslissingen van het Rijk? Dit wordt niet zo uitgebreid besproken als bij interne tegenspraak, maar uit de gesprekken blijkt dat extern activisme onder bepaalde omstandigheden niet alleen toelaatbaar, maar zelfs

noodzakelijk wordt geacht. Als er intern geen mogelijkheden zijn voor tegenspraak en/of een diversiteit aan perspectieven niet wordt geduld, dan moet je als ambtenaar in ieder geval *misstanden* publiekelijk kunnen aankaarten. Als dat niet kan, zegt een deelnemer, dan beschadigen we het ambt en berokkenen we burgers ook schade.

4. Grenzen van tegenspraak en activisme

Het is belangrijk op te merken dat de deelnemers niet vinden dat je zomaar op elke grond tegenspraak kunt uitoefenen. Het is immers ook onderdeel van ambtelijk vakmanschap dat je meewerkt aan democratisch gekozen beleid en regels en dat je geen besluiten neemt op basis van je eigen politieke voorkeur.

In één van de gesprekken stelt een deelnemer dat je je daarom niet mag uitspreken tegen het beleid van je ministerie; dat is immers een democratisch gekozen lijn. Als ambtenaar zit je er voor alle burgers, en die hebben kennelijk voor dit beleid hebben gekozen.

Voor een andere deelnemer ligt het genuanceerder; het is inderdaad niet de bedoeling dat je je als ambtenaar uitspreekt op basis van je politieke voorkeur. In die zin worden ambtenaren inderdaad geacht *politiek neutraal* te handelen. Dat betekent echter niet dat er daarom helemaal geen ruimte is voor tegenspraak. De deelnemer geeft mee wat je overwegingen moeten zijn wanneer je tegenspraak wilt uitoefenen, zonder daarmee afbreuk te doen aan democratisch gekozen beleid:

“Maak onderscheid tussen of je het er politiek mee (on)eens bent en of het gaat om de kwaliteit van het (ambtelijke) werk, inclusief het eerbiedigen van grondrechten, de Grondwet en mensenrechten die altijd geborgd moeten zijn in het ambtelijk apparaat. Bedenk altijd: stel dat ik er politiek tegenovergesteld over zou denken, zou ik dan nu anders handelen?”

Dit laat zien dat het respecteren van de democratie *niet* inhoudt dat je je moet onthouden van tegenspraak. Het betekent alleen dat je op basis van de juiste gronden tegenspraak moet uitoefenen. Ook democratisch gekozen besluiten mogen niet ongrondwettelijk zijn, bijvoorbeeld. Als je je als ambtenaar op basis hiervan uitspreekt tegen beleid, doe je dat dus niet op basis van je politieke overtuiging, maar omdat je de taak hebt de Grondwet te eerbiedigen.

Ook vanuit een politiek-filosofisch perspectief is het idee dat tegenspraak een ambtelijke plicht is heel goed te verenigen met het idee dat ambtenaren de democratie moeten respecteren. Daarvoor is het noodzakelijk om duidelijk te maken

op welke gronden ambtenaren wel en niet tegenspraak mogen uitoefenen. Hier hebben de gespreksdeelnemers veel over gezegd.

5. Gronden voor tegenspraak en activisme

De deelnemers geven verschillende gronden voor tegenspraak en activisme. Met een 'grond voor tegenspraak en activisme' bedoelen we de inhoudelijke basis waarop een ambtenaar protesteert (intern of extern) tegen een voorstel of besluit. We bespreken telkens wat er onder de grond wordt verstaan en analyseren vervolgens vanuit ethisch/politiek filosofisch perspectief of deze grond gerechtvaardigd is of niet.

5.1. Rechtsstatelijkheid

Een van de belangrijkste gronden voor tegenspraak in de gesprekken, is het beschermen van de rechtsstaat. Dit betekent dat ambtenaren zich uit moeten spreken als een besluit of een besluitvormingsproces de Grondwet, het internationaal recht (en daarmee ook de Grondwet), of andere wetten schendt. In één geval vroeg een ambtenaar zich af of je werk zou moeten weigeren, als dit werk in strijd is met het internationale recht.

Het beschermen van de rechtsstaat is zonder twijfel een terechte grond voor ambtelijke tegenspraak. De overheid kan alleen legitiem handelen als ze handelt binnen de grenzen die de Grondwet stelt. Op het moment dat bestuurders ervoor kiezen daarbuiten te treden, geven ze dus eigenlijk een opdracht die ze niet mogen geven; het is illegitiem overheidshandelen. Behalve aan de Grondwet, hebben bestuurders en ambtenaren zich ook te houden aan alle andere wetten. Een kernprincipe van een rechtsstaat is immers dat niemand boven de wet staat. Als bestuurders wetten willen overtreden is het daarom inderdaad je plicht als ambtenaar om hierop te wijzen en in het uiterste geval werk te weigeren. Als er intern niets met je signalen gebeurt, is er een uitstekende grond om naar buiten te treden. Het mag namelijk niet zo zijn dat ambtenaren worden ingezet voor machtsmisbruik van bestuurders.

5.2. Mensenrechten

In een paar gesprekken gaat het over tegenspraak en activisme in het geval dat overheidsbeleid mensenrechten schendt. Mensenrechten worden natuurlijk ook geborgd in onze Grondwet en in internationale wetgeving, maar het is van belang ze apart te noemen. Mensenrechten geven namelijk niet zomaar grenzen van overheidshandelen aan, maar beschermen de belangrijkste belangen van individuen. Als je als ambtenaar constateert dat mensenrechten geschonden worden, dan is dat dus een uiterst belangrijke grond voor tegenspraak en activisme.

Het valt op dat deelnemers soms hun argumenten voor het beschermen van de rechtsstaat en mensenrechten onnodig persoonlijk maken. Zo vraagt een casusinbrenger of diegene nog wel ergens kan blijven werken als het beleid ingaat tegen het internationale recht *en daarmee* tegen diens principes. Maar het feit dat de overheid zich moet houden aan wetgeving is niet zomaar een idiosyncratisch principe, waar je als persoon voor of tegen kunt zijn. Het is onderdeel van je *professionele rol* als ambtenaar dat je ervoor zorgt dat de overheid geen wetten overtreedt. Bij een andere casus gaat het over het beschermen van mensenrechten, en vertelt de inbrenger erbij dat iemand uit hun nabije omgeving het slachtoffer is van mensenrechtenschendingen. Dit heeft natuurlijk invloed op hoe de casusinbrenger denkt over mensenrechten, maar tegelijkertijd is het ook hier vreemd dat een professioneel oordeel wordt uitgedrukt alsof dit is gebaseerd op persoonlijke emoties en ervaringen. Een overheid mag immers geen mensenrechten schenden, en als ambtenaar moet je daar dan ook tegen waken. Onze aanbeveling aan ambtenaren is dan ook verder te onderzoeken hoe zij hun argumenten kunnen versterken door de suggestie te vermijden dat deze gebaseerd zijn op persoonlijke idealen of subjectieve waarden, maar duidelijk te maken waarom het gaat om professionele principes.

5.3. Publiek belang

Veel van de deelnemers noemen het dienen van het publieke of een maatschappelijk belang als grond voor activisme en tegenspraak. Ze zetten dit af tegen een privébelang, wat nadrukkelijk *geen* goede grond geacht wordt. Het gaat er bij tegenspraak en activisme niet om je eigen gelijk te halen, zoals een deelnemer het formuleert; er moet een maatschappelijk belang op het spel staan.

De gespreksverslagen noemen het dienen van het publieke belang vooral als reden om als burger mee te doen aan demonstraties. Het wordt minder vaak genoemd als grond voor interne, ambtelijke tegenspraak. Wij denken dat hier goede redenen voor zijn. Het is ten eerste erg lastig om te bepalen wat het publieke belang is. Dit is minder eenvoudig dan beoordelen of een besluit ongrondwettelijk is, bijvoorbeeld. Maar nog belangrijker: de invulling van wat het publieke belang is vormt het onderwerp van een voortdurende politieke en democratische strijd. Behalve het feit dat de mensenrechten en de rechtsstaat beschermd moeten worden, is de invulling van het publieke belang dus controversieel. In een democratie is het nu juist de bedoeling dat burgers samen en op gelijke voet bepalen wat zij onder het publieke belang verstaan, en dat ambtenaren daar invulling aan geven. Dit maakt het publieke belang een zeer geschikte grond om als burger mee te doen aan acties, maar veel

minder om dat te doen als ambtenaar. Als burger doe je immers mee aan de discussie over wat het publieke belang is, maar als ambtenaar probeer je aan democratisch gekozen beslissingen (binnen de grenzen van de wet) recht te doen.

Daarmee is het publieke belang zeker niet uit beeld als grond voor ambtelijke tegenspraak. Zo hebben ambtenaren in ieder geval de taak om erop toe te zien dat politici besluiten nemen op basis van relevante, correcte, en zo volledig mogelijke informatie en afwegingen. Je kunt als ambtenaar dus in ieder geval wijzen op de gevolgen van beleid voor burgers, zodat burgers en politici een weloverwogen besluit kunnen nemen. Je kunt ook wijzen op onjuiste empirische aannames waarop bestuurders hun invulling van het publieke belang baseren. Dit zijn heel belangrijke vormen van tegenspraak, die het publieke belang dienen op een voor ambtenaren legitieme manier.

5.4. Diversiteit en inclusie op de werkvloer

De gronden die we tot dusver hebben genoemd gaan over het handelen van de overheid naar buiten toe. De overheid is echter ook een werkgever, en een klein aantal casussen gaat over of een ambtenaar zich mag uitspreken tegen het handelen van de overheid in die hoedanigheid. Een grond voor tegenspraak die een paar keer voorkomt, is dat ambtenaren ervoor moeten zorgen dat hun organisatie diversiteit onder werknemers waardeert en inclusie bevordert. Dit argument speelde een rol voor deelnemers die met hun leidinggevenden in gesprek wilden over het hijsen van de Israëliische vlag, na de aanslag van 7 oktober 2023. Het speelde ook een rol bij een casus over discriminatie tijdens een sollicitatieprocedure.

Dit is een zeer belangrijke grond voor tegenspraak en ook voor activisme. Het is wel de vraag voor D&E of het nuttig is om acties die gaan over de overheid als *werkgever* onder één noemer te bespreken met acties die gaan over de rol die de overheid heeft naar burgers in een liberale democratie. Hoewel ambtenaren in beide gevallen activistisch kunnen zijn, zijn ze dat om verschillende redenen en vallen legitieme acties binnen verschillende grenzen. Het kan dan ook behulpzaam zijn om hier aparte moresprudentie voor op te stellen.

5.5. Integriteit: persoonlijk en professioneel

Veel van de deelnemers geven als reden voor activisme dat ze integer willen handelen. Integriteit betekent dat je gecommitteerd bent aan principes en daar ook naar handelt, ook onder moeilijke omstandigheden. Het is opvallend voor hoeveel deelnemers deze waarde in hun werk op het spel staat. Casusinbrengers vragen zich

af of ze zichzelf nog wel in de spiegel kunnen aankijken als ze ergens blijven werken, hebben het over buikpijn en het mogelijke verlies van zelfrespect op het werk, en geven steeds aan te willen leven naar hun principes.

Het is bij deze grond van belang om een onderscheid te maken tussen professionele en persoonlijke morele integriteit, wat in de gesprekken niet voldoende gebeurt. Bij professionele integriteit gaat het om het naleven van morele principes die terecht horen bij je beroepscode. Bij persoonlijke morele integriteit gaat het om het naleven van principes die je hebt onafhankelijk van je beroep. Het is daarom voor ambtenaren belangrijk om bij een schending van principes na te gaan of het gaat om een louter persoonlijk moreel principe of een professioneel principe. In het eerste geval heb je namelijk vooral een goede reden voor activisme als burger of als privépersoon, maar niet in je rol van ambtenaar. Gaat het echter om een professioneel principe (bijvoorbeeld transparant handelen), dan is het belangrijk dat je dit ook expliciet maakt, en de grond voor tegenspraak niet verwoordt als een schending van jouw persoonlijke idealen. Zo gaat het in de gesprekken soms over de vraag of een handeling wel of niet in strijd is met de ambtseed. Dat is een goed voorbeeld van redeneren over professionele integriteit. Dit is dan ook een sterke grond voor ambtelijke tegenspraak, terwijl *louter* persoonlijke morele principes dat niet zijn.

5.6. Vrijheid van meningsuiting

Bij de argumenten voor tegenspraak of activisme wordt vaak genoemd dat iedereen het recht heeft op vrijheid van meningsuiting. Dat is zeker waar en het maakt ook dat je als burger moet kunnen demonstreren. Dit recht heb je ook als je een ambtenaar bent; je blijft immers een burger.

Maar stel dat je niet alleen wilt demonstreren, maar dat je daarbij ook expliciet wilt maken dat je een ambtenaar bent en dat je vanuit die rol demonstreert. Dan is het verwijzen naar je recht op vrije meningsuiting niet voldoende om je handelen te rechtvaardigen. Er moet namelijk ook nog een reden zijn waarom je dit bewust zichtbaar in je rol van ambtenaar wilt doen.

6. Voorwaarden voor extern activisme

De deelnemers bespreken een aantal voorwaarden voor wanneer en hoe een ambtenaar zichtbaar voor burgers (dus extern) activistisch mag optreden. We bespreken deze voorwaarden hieronder.

6.1. Interne mogelijkheden voor tegenspraak

Een terugkerend argument van deelnemers is dat ambtenaren eerst interne paden van activisme dienen te bewandelen voordat externe uitingen – afhankelijk van de context – gerechtvaardigd kunnen zijn. Hiervoor zijn goede redenen te geven: als je een probleem signaleert, kun je eerst proberen om dat probleem direct aan te kaarten en op te lossen. Burgers hoeven immers niet te horen over elk probleem dat er in de beleidsformatie ontstaat, maar alleen over aanhoudende problemen.

Sommige deelnemers formuleren dit criterium stelliger, en opperen dat ambtenaren eerst de interne mogelijkheden voor tegenspraak moeten *uitputten* alvorens zichtbaar protest toelaatbaar zou zijn. Dit is om twee redenen geen redelijke eis. Ten eerste kan het zo zijn dat er *formeel* wel nog mogelijkheden zijn voor interne tegenspraak, maar dat deze *in feite* niet effectief zijn of kunnen zijn. In dat geval is het dus ook niet aan te raden dat ambtenaren al deze mogelijkheden uitputten. Ten tweede kan het probleem dat een ambtenaar wil aankaarten zo urgent zijn, dat het alweer niet wenselijk is dat deze alle interne mogelijkheden uitput. Het is dan misschien beter om na een paar interne pogingen, over te gaan tot extern activisme.

6.2. Extern activisme op het eigen beleidsterrein

Hoewel het adagium 'eerst intern, dan pas extern' plausibel lijkt, valt er in de gespreksverslagen wel een spanning op te merken tussen deze voorwaarde en een ander veelgehoord argument. Dit tweede argument stelt namelijk dat externe vormen überhaupt niet gerechtvaardigd zijn wanneer het onderwerp te dicht bij het beleidsterrein van de ambtenaar en diens ministerie ligt.

Het wordt uit de gespreksverslagen onvoldoende duidelijk hoe de criteria zich tot elkaar verhouden. Immers, het bewandelen van een intern pad kan minder betekenisvol en effectief zijn wanneer het ministerie waar je als ambtenaar onder valt überhaupt geen beleidsverantwoordelijkheid draagt. Omgekeerd kan interne tegenspraak geen voldoende voorwaarde zijn om extern (en dus publiek zichtbaar) protest te rechtvaardigen, indien het laatste überhaupt niet te rechtvaardigen is voor

ambtenaren wier ministerie beleidsverantwoordelijk is. Er is dus een spanning tussen de twee criteria, die nader onderzocht moet worden.

Een belangrijker punt is dat de deelnemers geen argumenten geven voor waarom ambtenaren zich niet extern kunnen uitspreken op hun eigen beleidsterrein. Dit standpunt lijkt gebaseerd te zijn op een zeer brede invulling van artikel 10 van de Ambtenarenwet, waarin staat dat ambtenaren geen gebruik mogen maken van het recht op vrije vereniging als dit hun functie belemmert. Mogelijk is deze interpretatie van de Ambtenarenwet gebaseerd op de handreiking van het Rijk 'Ambtenaren en Grondrechten: Ruimte en Beperkingen' (2023) waarin herhaaldelijk staat dat ambtenaren zich niet naar buiten moeten uitlaten over beleidsdossiers waar ze zelf aan werken. Ook in de handreiking wordt deze echter aanbeveling niet onderbouwd. Dit is problematisch, want het is helemaal niet vanzelfsprekend om te denken dat een demonstratie op je beleidsterrein automatisch je functie belemmert.

6.3. Zorg voor collega's

Een andere voorwaarde die genoemd wordt voor extern activisme, is zorgdragen voor je collega's. Als je besluit om extern je ongenoegen kenbaar te maken, zou je dat volgens deelnemers moeten proberen te doen op een wijze die de privacy borgt van medestanders die zich niet publiekelijk willen uitspreken. Een petitie die eerst alleen voor medewerkers van het Rijk bedoeld is, kun je dus niet zomaar openbaar maken als brandbrief. Eén ambtenaar geeft aan veel negatieve reacties op sociale media te verwachten, als diens protest wel kenbaar zou worden gemaakt.

6.4. Ruimte voor nuance

Een andere voorwaarde voor extern activisme die een enkele deelnemer noemt, is dat ambtenaren ruimte maken voor nuance. Een genuanceerd en weloverwogen oordeel wordt gezien als onderdeel van ambtelijk vakmanschap, en de vraag is of alle externe vormen van activisme hier wel ruimte voor bieden. De deelnemer uit specifiek twijfel over berichten op Twitter/X, die erg kort moeten zijn.

7. Tegenargumenten

De deelnemers noemen ook een aantal argumenten tegen tegenspraak en activisme. Sommige van deze argumenten stellen niet dat tegenspraak en activisme problematisch zijn, maar geven eerder de grenzen van de legitimiteit van deze praktijken aan. Die argumenten hebben we hierboven al besproken. Hieronder gaat het over argumenten die wel in algemene zin of tegen specifieke voorbeelden van tegenspraak en activisme worden gebruikt.

Het valt op dat deelnemers deze argumenten minder vaak noemen in hun uiteindelijke afwegingen dan hun argumenten vóór tegenspraak en activisme. Zoals we al zeiden is een breed gedeelde opvatting in de gesprekken dat tegenspraak een onderdeel is van ambtelijk vakmanschap. De deelnemers noemen de tegenargumenten in plaats daarvan vooral in de verkennende fase van het morele beraad, waarin ze opnoemen welke argumenten andere actoren kunnen hebben. Omdat deze argumenten vaak voorkomen in het publieke debat, is het toch van belang om ze te beschrijven en te analyseren.

7.1. Schade aan de reputatie van ambtenaren

Een zorg die in een aantal gesprekken naar voren komt, is dat extern ambtelijk activisme mogelijk de reputatie van ambtenaren kan schaden. Burgers en politici zouden kunnen denken dat ambtenaren geen recht doen aan democratische besluiten, maar vooral doen waar ze zelf zin in hebben.

Het is bij dit tegenargument belangrijk om twee dingen in overweging te nemen. Ten eerste betreft het hier een empirische aanname over hoe mensen zullen denken over ambtenaren. Deze aanname is misschien niet gerechtvaardigd; de gespreksdeelnemers merken op dat het ook de andere kant op kan gaan. Burgers zouden juist meer vertrouwen kunnen krijgen in de kwaliteit van het ambtenarenapparaat als ze zien dat ambtenaren opkomen voor maatschappelijke belangen en voor de rechtsstaat.

Ten tweede, de vraag moet niet alleen zijn of er reputatieschade plaatsvindt (en welke gevolgen dat kan hebben), maar ook of de eventuele reputatieschade terecht is. Is het *terecht* wanneer burgers denken dat ambtenaren democratische besluitvorming tegenhouden? We hebben hierboven laten zien dat toewijding aan de democratie niet in strijd hoeft te zijn met ambtelijke tegenspraak en activisme, mits ambtenaren die uitoefenen op de juiste gronden en binnen de juiste grenzen. Als een ambtenaar zich

uitspreekt over ongrondwettelijk beleid, dan zou dit de reputatie van ambtenaren juist ten goede moeten komen, in plaats van dat het er afbreuk aan doet. Zowel ambtelijk als politiek leidinggevend hebben dan ook de morele plicht om dat duidelijk te maken, en het verhaal dan niet te *framen* in termen van ambtenaren die de democratie in de weg staan.

7.2. Loyaliteit aan de minister

Mensen kunnen ook tegen tegenspraak en activisme zijn omdat ze vinden dat ambtenaren zich loyaal moeten opstellen naar hun ministers. In de gespreksverslagen komt dit argument meestal niet terug in de uiteindelijke overwegingen van ambtenaren, maar wordt het wel genoemd wanneer de deelnemers bespreken welke overwegingen andere actoren kunnen hebben. Het is daarom goed om erop in te gaan en te laten zien dat loyaliteit aan ministers een heel specifiek doel dient, en niet voor andere doelen mag worden misbruikt.

Het idee dat ambtenaren moeten doen wat hun minister ze opdraagt, berust op de norm van ministeriële verantwoordelijkheid. Die stelt dat ministers verantwoordelijk zijn voor het handelen van hun ambtenaren. Ministers kunnen deze verantwoordelijkheid alleen dragen als ambtenaren doen wat hen wordt opgedragen.

Met deze norm geven we in Nederland invulling aan de democratie; de gekozen regering bepaalt wat ambtenaren doen, en wordt gecontroleerd door op hun beurt gekozen volksvertegenwoordigers. Dit betekent ook dat de norm van ministeriële verantwoordelijkheid en de daaraan verbonden loyaliteit van ambtenaren *alleen* dient om de democratie goed te laten functioneren. Het is dus nadrukkelijk niet de bedoeling dat men deze norm van loyaliteit inzet om democratische controle te vermijden of om op een andere manier overheidsmacht te misbruiken. Ambtenaren dienen dan ook hun loyaliteit aan het ambt van de minister niet te verwarren met loyaliteit aan de partijpolitieke persoon die op dat moment het politieke ambt van minister bekleedt.

In de praktijk blijkt echter dat loyaliteit aan de minister veel verder gaat dan het willen uitvoeren van democratisch gelegitimeerde besluiten die de rechtsstaat respecteren. Denk bijvoorbeeld aan de bonnetjesaffaire en meer recent hoe de IND cijfers achterhiel omdat deze een bewering van de minister van Veiligheid en Justitie zouden weerspreken. In deze casussen heeft de loyaliteit aan de minister niet geleid tot bescherming, maar juist tot omzeiling van de democratie. Die vereist immers dat Kamerleden en burgers beschikken over de juiste informatie om tot een afweging te

komen. Het beroep op loyaliteit is dan ook *geen* goed argument tegen alle vormen van tegenspraak en activisme.

7.3. Ambtelijke neutraliteit

We zien in de gesprekken vaak dat ambtenaren neutraal moeten zijn, hoewel deelnemers niet altijd duidelijk maken wat ze daarmee bedoelen. Waar deelnemers er wel dieper op ingaan (al dan niet expliciet refererend naar de term) wordt het duidelijk dat ambtenaren niet op basis van hun eigen politieke voorkeur of privébelangen horen te handelen. Als dit is wat ambtenaren onder neutraal handelen verstaan, dan geeft dit principe vooral de grenzen aan van legitieme tegenspraak, en is het geen argument tegen tegenspraak en activisme in het algemeen.

Uit de verslagen blijkt dat bij het redeneren over neutraliteit, deelnemers niet altijd tot deze conclusie komen. Deelnemers die zich uitspreken tegen tegenspraak en activisme, zeggen dat dit volgt uit het principe dat ambtenaren neutraal moeten handelen. Dit is te kort door de bocht; zoals gezegd zijn er wel degelijk manieren om op een politiek neutrale manier tegenspraak uit te oefenen.

Voorstanders van tegenspraak en activisme maken echter geen gebruik van dit argument in de beraadssessies. In plaats daarvan beweren meerdere deelnemers dat niemand neutraal is en dat de uitspraken van ambtenaren evenmin neutraal kunnen zijn. 'Neutraal handelen' is daarmee geen principe dat een ambtenaar hoeft na te leven. Zelfs de bewering dat een besluit ongrondwettelijk is, zo stelt een deelnemer, is niet neutraal. De Grondwet kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd en elke interpretatie is daarom 'subjectief'.

Voor een moreel onderzoek kan dit echter nooit een eindpunt zijn. De bewering dat niemand neutraal is fungeert hier als een dooddoener voor het morele gesprek, in plaats van dat het de reflectie van ambtenaren op hun handelen stimuleert. Het is inderdaad waar dat wetten, waarden en principes allemaal aan verschillende interpretaties onderhevig zijn. Maar dit moet de start van een moreel onderzoek motiveren en geen reden zijn om het gesprek te eindigen. Als iemand bijvoorbeeld beweert dat een besluit ongrondwettelijk is, dan moet diegene redenen geven waarom dat zo is, en dan zijn sommige redeneringen beter dan andere. Een dergelijke uitwisseling van argumenten verschilt duidelijk van het geven van subjectieve, persoonlijke meningen. De bewering dat 'niemand neutraal is' mag er niet toe leiden dat ambtenaren zich gevrijwaard zien van het geven van die redenen.

Daarnaast is het empirische feit dat een ambtenaar niet volledig neutraal kan zijn op zichzelf geen argument tegen neutraliteit als professioneel en moreel ideaal dat bij ambtelijk vakmanschap past.

7.4. Eensgezindheid

We zien een aantal keren terugkomen dat activisme problematisch kan zijn omdat het toont dat ambtenaren niet eensgezind zijn. In plaats van dat ambtenaren met één stem spreken, blijkt dat er conflicten zijn in het ambtenarenapparaat. Voor deelnemers die hechten aan eensgezindheid, is dit een probleem.

Onze korte reactie hierop is dat de waarde van eensgezindheid niet opweegt tegen het belang van juist moreel handelen. Als er een misstand is, dan horen ambtenaren daar wat van te zeggen. Het is dan juist niet de bedoeling dat alle neuzen dezelfde kant op staan, want dit is niet langer van waarde als 'dezelfde kant' de kant van de misstand is.

Het is ook belangrijk om op te merken dat het te zwaar hechten aan eensgezindheid kan leiden tot een homogeniserende druk binnen het ambtenarenapparaat. Wie wil dat alle ambtenaren met dezelfde stem spreken, zal niet hechten aan diversiteit van perspectieven. Dat is problematisch, want beleid heeft – zoals veel deelnemers in de gesprekken terecht aangeven – juist baat bij deze verschillende perspectieven. De waarde van eensgezindheid mag dus ook niet prevaleren boven die van diversiteit.

7.5. Weinig effect

Een paar keer vragen deelnemers aan de casusinbrenger welk effect diegene hoopt en denkt te bereiken met activisme. Welk effect bereikt iemand die het beleid wil veranderen, bijvoorbeeld, door er een post op sociale media over te plaatsen? Als de actie niet zo effectief is, zo stellen deze deelnemers, dan kun je misschien beter een andere methode proberen om je doel te bereiken.

Het is in alle morele theorieën van belang om te vragen naar het effect van handelingen, en dit effect te evalueren. Het kan vooral relevant zijn om de kosten tegen de baten van een handeling op te wegen. Het is echter wel van belang om te onthouden dat in het geval van *activisme* en van *tegenspraak*, het niet altijd gepast is om een individuele actie te bekritisieren op basis van een gebrek aan verwacht effect.

De reden hiervoor is dat in een context van activisme het lastig te voorspellen is hoe men op een individuele actie zal reageren. Bijvoorbeeld: een enkele post op sociale

media of een opinieartikel in de krant kan leiden tot niets, of het moedigt andere ambtenaren en burgers aan zich ook uit te spreken. Ten tweede is het bij activisme vaak niet de individuele bijdrage die tot effecten leidt, maar de acties van een collectief. Inderdaad heeft individuele deelname aan acties op zichzelf vaak geen waarneembaar effect, maar je moet dit effect dan ook niet willen isoleren. Als veel burgers deelnemen aan een demonstratie of veel ambtenaren een brandbrief ondertekenen, dan kan een actie wel degelijk effect hebben. Dit effect kunnen ze niet teweegbrengen als ieder individu denkt: het heeft geen zin als ik meedoe.

7.6. Angst voor repercussies

Een vaak genoemde reden om niet mee te doen aan ambtelijk activisme, is dat deelnemers bang zijn voor de gevolgen voor hun loopbaan en welbevinden op werk. Dit is een zorgwekkend signaal. Ambtenaren zouden de ruimte moeten hebben om problemen aan te kaarten, zodat ze kunnen bijdragen aan goed en rechtsstatelijk beleid. We komen in hoofdstuk 8 en 9 terug op dit probleem en op de veranderingen die in ieder geval nodig zijn om ruimte voor tegenspraak en activisme te creëren. In dit hoofdstuk willen we eerst bespreken of deze angst een terechte reden is om je van tegenspraak en activisme te onthouden.

Dit is niet altijd het geval. Als je niet bang bent voor baanverlies, maar alleen voor mogelijke vertraging van de vooruitgang in je loopbaan, en het gaat om een daadwerkelijke misstand, dan is dit geen goede reden om stil te blijven. Het kan zo zijn dat je sneller vooruitgaat als je je niet uitspreekt, maar dit strategische voordeel legt geen moreel gewicht in de schaal; je hoort je nog steeds aan je plicht te houden.

Het is anders als je daadwerkelijk ernstige consequenties vreest, zoals het verlies van je baan of zelfs vervolging (bijvoorbeeld bij klokkenluiden). Dit zijn belangrijke overwegingen bij een morele beslissing. Dat betekent echter niet dat ambtenaren die dergelijke risico's lopen, altijd gevrijwaard zijn van de plicht tot tegenspraak. Soms kan het heel moeilijk zijn om je uit te spreken, maar ben je dat niettemin verplicht. De risico's die je loopt wegen dan niet op tegen het belang dat je zou kunnen beschermen door je activistisch op te stellen.

Hier zijn niet alle deelnemers het mee eens. Zo stelt één deelnemer dat je geen plicht hebt om je uit te spreken als hier risico's aan zijn verbonden. Vanuit een moreel perspectief kan dit echter geen algemeen leidend principe zijn. Het kan namelijk niet zo zijn dat de belangen van individuele personen altijd prevaleren boven het publieke belang.

8. Burgerrechten van ambtenaren

Zoals gezegd lijken een aantal casussen niet over ambtelijke tegenspraak of over ambtelijk activisme te gaan, maar over burgerlijk activisme van ambtenaren. Dat wil zeggen, die casussen gaan niet over activisme dat ambtenaren vanuit hun professionele rol willen beoefenen, maar activisme waarbij ze expliciet aangeven dat ze in hun burgerrol willen deelnemen. De gespreksdeelnemers vragen zich af of ze dit wel mogen doen, gegeven dat ze eventueel herkend zouden kunnen worden als ambtenaren, bijvoorbeeld op een foto of filmpje. Een paar ambtenaren geeft aan dit ook aan hun leidinggevenden te hebben gevraagd.

Uit de conclusies van de gesprekken blijkt dat deelnemers vinden dat je wel kunt meedoen aan publieke protestacties als de onderwerpen niet raken aan je eigen werkdoSSIers. Wanneer dat wel zo is, raden ze demonstraties af. Zoals we in sectie 6.2 al aangeven, wordt deze redenering in de gesprekken niet onderbouwd. De aanname lijkt te zijn dat elke demonstratie op je eigen beleidsterrein je functie belemmert, en daarmee in strijd is met de Ambtenarenwet. Zoals gezegd, is dit geenszins vanzelfsprekend.

Het signaal dat deze gesprekken geven is zorgwekkend. Het blijkt dat ambtenaren niet weten of ze gebruik mogen maken van hun burgerrechten, zelfs niet in het geval dat een protestactie niet raakt aan hun werkdoSSIer. Ambtenaren zijn bang om te worden herkend, omdat ze denken dat dit negatieve gevolgen zal hebben voor hun loopbaan. Tegelijkertijd is er in de Ambtenarenwet, de handreiking 'Ambtenaren en Grondwet,' en in de morele beraadssessies geen goede reden gegeven voor *waarom* ambtenaren zo beperkt zouden moeten worden in hun burgerrechten.

9. Ruimte maken bij het Rijk

Uit de gespreksverslagen blijkt dat tegenspraak een onderdeel is van ambtelijk vakmanschap en onmisbaar voor goed beleid. Toch geven veel van de deelnemers aan dat er weinig ruimte voor tegenspraak is bij het Rijk. Ambtenaren zijn bang voor de gevolgen voor hun loopbaan en hun welbevinden op het werk als ze zich uitspreken. Ze baseren zich daarbij veelal op hun eigen negatieve ervaringen en die van hun collega's. In sommige gevallen geven leidinggevenden zelfs expliciet aan dat ambtenaren kunnen vertrekken als ze het niet eens zijn met de beleidskeuzes. De negatieve gevolgen van tegenspraak zijn niet voor iedereen gelijk; in één van de verslagen zeggen de deelnemers dat het voor ambtenaren van kleur en moslims veel moeilijker is om tegenspraak uit te oefenen dan voor ambtenaren die niet tot een (etnische) minderheid behoren.

Deze ervaringen staan volgens de deelnemers in scherp contrast met het beeld dat leidinggevenden willen uitstralen. Hoewel zij zeggen dat ambtenaren zich niet hoeven te conformeren aan anderen en dat het Rijk diversiteit koestert, blijkt in de praktijk dat diversiteit en tegenspraak vaak niet gewaardeerd worden.

Wanneer ambtenaren zich toch uitspreken tegen leidinggevenden, bestuurders en/of hun collega's, worden hun inhoudelijke overwegingen niet altijd goed opgepakt. Het is niet transparant, zeggen ambtenaren, of de adviezen die je meegeeft wel worden meegenomen in het proces. Dit is volgens de deelnemers problematisch; hun overwegingen mogen niet zomaar terzijde geschoven worden, maar moeten transparant en inhoudelijk correct worden opgepakt, zelfs als die overwegingen uiteindelijk niet doorslaggevend zijn.

Ook deze ervaringen van ambtenaren geven reden tot zorg. Hoewel tegenspraak noodzakelijk is voor goed beleid in het algemeen en voor het voorkomen van ernstige misstanden in het bijzonder, werken ambtenaren in een omgeving waarin tegenspraak moeilijk wordt gemaakt en weinig effectief is. Dit is een riskante situatie, waarin misstanden te makkelijk kunnen ontstaan en voortduren.

Het is daarom belangrijk dat er meer ruimte voor tegenspraak komt bij het Rijk. Wat hiervoor in ieder geval nodig is, is dat leidinggevenden, collega's en bestuurders van ambtenaren ten eerste transparant omgaan met tegenspraak, en ten tweede dat ze inhoudelijk reageren op de afwegingen die ambtenaren inbrengen.

10. Conclusie

In dit rapport hebben we de verslagen van morele beraden van Rijksambtenaren over ambtelijk activisme geanalyseerd. Hieronder vatten we de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen nogmaals samen.

Uit ons onderzoek blijkt dat ambtenaren niet opereren met een eenduidige definitie van ambtelijk activisme, maar dat ze veel verschillende activiteiten onder deze noemer scharen. Dit kan voor problemen zorgen bij het ontwikkelen van moresprudentie. De morele principes die gelden voor één type activiteit hoeven immers niet te gelden voor andere vormen voor activisme. Daarnaast kan het gebrek aan reflectie op het begrip van ambtelijk activisme zelf leiden tot spraakverwarring onder gespreksdeelnemers. Wij pleiten er daarom voor om meer te reflecteren op wat ambtenaren wel of niet onder activisme verstaan, en waarom ze dat doen. Nog belangrijker is het om onderscheid te maken tussen verschillende vormen van activisme, waarbij het onderscheid tussen de verschillende rollen van waaruit iemand kan handelen – ambtenaar, burger, werknemer – vooral van belang is.

Het is duidelijk dat de gespreksdeelnemers ambtelijke tegenspraak zien als een belangrijk onderdeel van hun vakmanschap. Dat wil zeggen, ze zien zich verplicht om besluitvormingsprocessen en -uitkomsten kritisch te evalueren, en het aan leidinggevendenden, bestuurders en collega's te vertellen als ze problemen constateren. Zonder deze kritische evaluatie, maken de deelnemers duidelijk, kan er geen goed beleid ontstaan.

Dit betekent niet dat tegenspraak op elke grond toelaatbaar is. De belangrijkste legitieme gronden die de deelnemers voor tegenspraak noemen zijn het beschermen van de rechtsstatelijkheid van beleid (met bijzondere aandacht voor overeenstemming met de Grondwet), mensenrechten, het publieke belang, inclusie op werk en het bewaken van professionele integriteit. Wij pleiten ervoor dat ambtenaren deze gronden niet verwoorden alsof ze berusten op persoonlijke voorkeuren, maar op professionele principes die onderdeel zijn van ambtelijk vakmanschap.

Ook extern activisme (opzettelijk zichtbaar voor burgers) is volgens de deelnemende ambtenaren geoorloofd, zowel in de rol van ambtenaar als die van een burger. Hiervoor moeten ambtenaren wel aan een aantal extra voorwaarden voldoen. Zo dienen ze eerst gebruik te maken van interne mogelijkheden voor tegenspraak

(zonder dat ze deze mogelijkheden altijd moeten *uitputten*) en moeten ze de privacy van eventuele medestanders borgen.

Onze analyse laat zien dat argumenten tegen ambtelijke tegenspraak en ambtelijk activisme die zijn gebaseerd op zorgen over schade aan de reputatie van ambtenaren, loyaliteit aan de minister, ambtelijke neutraliteit, eensgezindheid en het gebrek aan effectiviteit, vaak problematisch zijn. Het is dan ook niet verwonderlijk dat deze argumenten, hoewel ze wel door de deelnemers werden genoemd, uiteindelijk weinig gewicht leken te hebben in de conclusies van de beraadssessies.

Het is verontrustend om te zien dat ambtenaren weinig ruimte ervaren om zich uit te spreken tegen hun leidinggevenden, collega's en bestuurders. Ambtenaren die dit toch doen hebben te maken met negatieve gevolgen voor hun loopbaan en welbevinden op werk, terwijl hun inhoudelijke overwegingen niet of niet op transparante wijze worden meegenomen in de besluitvorming. Ambtenaren zouden zich veilig moeten voelen om hun professionele oordelen kenbaar te maken en moeten serieus genomen worden wanneer ze dit doen. Alleen zo kunnen ze bijdragen aan goed beleid en misstanden erkennen, aankaarten en oplossen. Er moet daarom meer ruimte voor tegenspraak komen bij het Rijk.

11. Referenties

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 2023. 'Ambtenaar en grondrechten: Ruimte én beperkingen.' <https://www.grenzeloossamenwerken.nl/publicaties/brochures/2023/12/18/handreiking-ambtenaar-en-grondrechten-ruimte-en-beperkingen>

Appendix 1. Nadere uitleg reikwijdte en aanpak onderzoek

Voor dit rapport analyseerden we de redeneringen van ambtenaren die deelnamen aan de morele beraden die D&E organiseerde over ambtelijk activisme. Het ging hierbij om een ethisch-politiek filosofische analyse, om te bepalen wat er in de gesprekken onder ambtelijk activisme wordt verstaan, welke argumenten deelnemers geven voor hun opvattingen over de toelaatbaarheid van ambtelijk activisme en of deze argumenten houdbaar zijn.

Wij hebben ons hiervoor gebaseerd op gespreksverslagen die D&E heeft geproduceerd, zonder dat we bij alle sessies aanwezig waren. Dit betekent dat we niet zelf hebben bepaald of en hoe argumenten worden weergegeven in de verslagen. In deze dubbele “vertaalslag” van moreel beraad naar verslag naar onderzoeksrapport, kunnen er wat inzichten en nuances verloren zijn gegaan. Daarnaast is het goed om aan te geven dat D&E veel van de inhoud van de gesprekken in de verslagen heeft weggelaten, zodat de inhoud niet herleidbaar was naar de deelnemers. Hierdoor zijn de deelnemers goed beschermd, maar het nadeel is dat daarmee ook weer inzichten verloren kunnen zijn gegaan.

De bedoeling van dit rapport is niet om een sociaalwetenschappelijke beschrijving te leveren van de opvattingen van ambtenaren, maar om doormiddel van een filosofische analyse bij te dragen aan hun morele inzichten. Het is dus niet ons doel geweest om in kaart te brengen hoe Rijksambtenaren in het algemeen denken over ambtelijk activisme; we doen geen uitspraken over of onze bevindingen te generaliseren zijn. Ook hebben we niet gepoogd om precies aan te geven hoe vaak argumenten voorkomen in de gespreksverslagen (hoewel we daar in algemene termen soms wel uitspraken over doen), of om alle genoemde argumenten te bespreken. Dit was voor een inhoudelijke analyse van de kwaliteit van de morele redeneringen niet noodzakelijk.

Bij het bepalen of we een argument wel of niet zouden analyseren in dit rapport, baseerden we ons op inhoudelijke overwegingen. Zo hebben wij bijvoorbeeld argumenten die slechts één keer werden genoemd toch meegenomen in onze analyse als de bespreking hiervan een belangrijke bijdrage leverde aan de morele inzichten over ambtelijke tegenspraak en activisme. Andersom hebben we duidelijke cirkelredeneringen buiten beschouwing gelaten, als de bespreking hiervan niet tot betere inzichten leidt.