

Ambtelijk activisme als legitiem onderdeel van ambtelijk vakmanschap

Gijs **DIERCKS**

Dat normativiteit een rol speelt in professioneel handelen van ambtenaren is voor Gijs Diercks geen vraag. Waardevrije praktijken bestaan niet. Dit uitgangspunt geeft ook ruimte aan activisme, als belangrijke bron van zowel veranderkracht als tegenmacht, als heilzaam onderdeel van ambtelijk werk. Voor de begeleidingskunde is de vraag hoe de potentieel constructieve kracht van activisme gekanaliseerd kan worden. Diercks pleit voor reflexieve monitoring.

Waar velen in de wetenschap, journalistiek en het onderwijs al lang het ideaal van een neutrale en waardevrije professie hebben laten vallen, begint dat bij de ambtenarij pas net te veranderen. Een goede ontwikkeling, waarbinnen ook ruimte mag zijn voor ambtelijk activisme. Maar voor zowel de individuele ambtenaren als de organisaties waarvoor zij werken is het nog een zoektocht om verstandig om te gaan met deze nieuwe invulling van het ambtelijk vakmanschap. Werk aan de winkel dus voor professionele begeleiders.

Activisme is een vorm van sociale innovatie en daarmee een belangrijke veranderkracht in de samenleving die historisch gezien minstens even belangrijk is als haar technologische evenknie (Wittmayer et al., 2022). Nu klimaatontwrichting zichtbaar en dichterbij komt, is het geen verrassing dat ook activisme volop wordt ingezet om het tij te keren en de planeet leefbaar te houden voor huidige en toekomstige generaties.

Ook binnen de wetenschap was 2022 een jaar vol activisme. In Eindhoven, Twente en Rotterdam bezet-

ten studenten en werknemers gebouwen. Begin 2023 volgde de UvA. Alhoewel het universiteitsbesturen niet lukte hier fatsoenlijk op te reageren (Subaşı, 2022), is de discussie over activisme binnen de wetenschap niet nieuw. Een wetenschapper die zich wil uitspreken als activist kan zich gesterkt voelen door een lange traditie, waarin met elkaar normen en kaders zijn ontwikkeld hoe dit activisme eruit kan zien zonder het aanzicht van de wetenschap aan te tasten.

Zo is de valse tegenstelling tussen 'waarden beladen' activisme en 'waardevrije' wetenschap door velen al lang losgelaten. Sterker nog, er zijn genoeg medestanders die je zullen vertellen dat activisme het functioneren van de wetenschap kan versterken (Bandelli, 2015). De discussie is intussen al verplaatst naar de rol van de universiteit: wat zij kan – en misschien wel moet – doen om belangrijke maatschappelijke tegengeluiden te faciliteren. 'From publication to public action' blijft een briljant gekozen titel voor een artikel dat deze spanning opzoekt (Gardner et al., 2021).

Hoe anders is dit bij de ambtenarij, waar activisme niet lijkt te bestaan en vooral als ongepast wordt ervaren. Tot 2022. Een groep Amsterdamse ambtenaren klom toen in de pen om een brandbrief op te stellen: zij kunnen zich niet meer verenigen met het klimaatbeleid, de uitvoering daarvan en de prioriteit die de gemeente Amsterdam eraan geeft. Voor hen is deze ontstane situatie in strijd met hun ambtelijke eed, die

vraagt om te handelen wanneer de integriteit en geloofwaardigheid van de ambtenaar in het geding zijn. De brief is intussen al door 1800 Amsterdamse ambtenaren ondertekend.

MAG EEN AMBTENAAR ACTIVISTISCH ZIJN?

Een bommetje dat verder reikt dan de ring A10. Al snel was de ophef daar: mag een ambtenaar zich wel activistisch gedragen? En is er geen managementoverleg waar deze zorgen gedeeld kunnen worden? Als ambtenaar spreek je immers via de lijn, en niet via de krant. 'Waar ambtenaren neutrale uitvoerders van beleid zouden moeten zijn, ontpoppen zij zich hier als klimaatactivistische burgers en ambtenaren tegelijk', stelde Bas van Horn (Van Horn, 2022). Deze taakopvatting past binnen de klassieke bestuurscultuur waarin ambtenaren hun politieke leiding hebben te volgen en zij gehoorzaam en neutraal moeten zijn. De gedachte is dat een onpersoonlijke relatie en het streven naar absolute objectiviteit zou moeten zorgen voor gelijke behandeling, voorspelbaarheid en het voorkomen van willekeur.

Geen gekke gedachte natuurlijk, maar ik heb twee problemen met deze redenering. Ten eerste is het maar de vraag of deze ambtenaren daadwerkelijk buiten de lijnen van hun professionele rolopvatting stappen. Dit activisme is namelijk niet zo particulier als Bas van Horn hier doet vermoeden, en kan wel degelijk voortkomen uit de professionele inschatting van de ambtenaren. Zo kunnen ambtenaren aangeven dat met het huidige beleid het maximum van 1,5 graad opwarming overschreden wordt. Dat het beleid niet in lijn is met de mensenrechten of de *Sustainable Development Goals*. Dat het beleid niet optelt tot de door de overheid zelf opgestelde doelen of botst met andere beleidsvelden. Daarmee is de kerntaak van de ambtenaar niet veranderd, maar kijkt de ambtenaar simpelweg over de grenzen van het eigen afgebakende

beleidsterrein, directe beleidsdirectie of bewindsperoon. Dit is een goed verdedigbare houding gezien de complexiteit van de opgaven waar veel ambtenaren aan werken.

Daarnaast, en dit is wellicht een meer fundamentele kritiek, is het maar de vraag of dit ideaal van waardevrije ambtenarij wel haalbaar en wenselijk is. Want in theorie klinkt dit natuurlijk mooi, maar het staat ver weg van de dagelijkse realiteit waarin de harde knip tussen het privéleven en het professionele leven simpelweg niet te maken is. Binnen de wetenschap, maar ook binnen beroepsgroepen zoals journalistiek (Wijnberg, 2017), onderwijs (Bakker en Wassink, 2015) of zorg (Ewijk en Kunneman, 2013), wordt deze discussie al langer gevoerd. Een individu brengt altijd een unieke identiteit en maatschappelijke achtergrond met zich mee, zoals klasse, gender, etniciteit, geboorteplek, maar ook normen, waarden en een wereldbeeld. En dat is maar goed ook, aangezien jouw achtergrond ook bepaalt wat je 'kunt zien', waarbij meer diversiteit dus zal leiden tot betere uitkomsten. Daarmee is diversiteitsbeleid ook geen sociaal project maar maatschappelijke noodzaak. Het is dus wenselijk dat professionals zoals wetenschappers, journalisten, onderwijzers, artsen en dus ook ambtenaren hun unieke identiteit niet thuislaten wanneer ze naar hun werk gaan.

DE NORMATIEVE PROFESSIONAL Het is, kortom, onderdeel van de normatieve professionaliteit dat professioneel handelen zowel technische als morele kwaliteiten kent (Ewijk en Kunneman, 2013). Het is een begrip dat wat mij betreft centraal moet komen te staan in de bredere zoektocht naar ambtelijk vakmanschap (Jansen et al., 2022) en het goed invullen van een zekere mate van 'ambtelijke ruimte' die altijd zal bestaan tussen politieke ambitie en daadwerkelijke uitvoering (Den Uijl et al., 2022). Het is ook een kant van de ambtenarij die langzaam naar de achtergrond is geschoven en dit is problematisch. Zo stelt Eric Pool in zijn boek 'Tussen macht en moed' dat waar macht is, ook tegenmacht moet zijn en dat de ambtenarij

daar een belangrijke rol in heeft te vervullen (Pool, 2022). Wat er gebeurt als die tegenmacht ontbreekt, is de afgelopen tijd pijnlijk duidelijk geworden in bijvoorbeeld de dossiers rond de gaswinning in Groningen en de toeslagenaffaire. Waar waren de ambtenaren die aan de bel trokken?

Kortom, er bestaan vraagstukken en situaties die vragen om proactieve ambtenaren die niet stil kunnen blijven zitten en durven zoeken naar onconventionele routes – elkaar opzoeken en steunen om lastige dossiers open te breken, brandbrieven te schrijven of klokken te luiden waar nodig, of zelfs werk te weigeren als laatste uitweg – wanneer hun werk niet het resultaat brengt dat politiek is beloofd of wanneer zij ervan overtuigd zijn dat het de publieke zaak schaadt. Dit is voor mij de activistische ambtenaar: iemand die een actie onderneemt die verder gaat dan wat conventioneel of routine is, omdat de status quo anders is dan werd beloofd (Martin, 2007). Dit gaat soms buiten de formele parlementaire route om, maar blijft binnen de wet. Het is daarmee een (klein) onderdeel van ambtelijk vakmanschap dat in specifieke situaties wel degelijk legitiem is.

Dit is geen pleidooi voor een technocratische revolutie, of het negeren van de politieke besluitvorming. Het idee dat meer persoonlijke betrokkenheid direct zal leiden tot een complot van bureaucraten doet geen recht aan de werkelijkheid van ambtelijk doormodderen. Want dat is hoe het ambtelijk apparaat in de praktijk werkt: tussen politieke ambities en uitvoering hebben vele duizenden ambtenaren invloed op talloze politieke beslissingen, waarbij het onmogelijk en ook onwenselijk is de normativiteit volledig te negeren (Den Uijl et al., 2022). Het is mijn overtuiging dat juist het ontkennen van deze realiteit op termijn schade doet aan het ambtelijke apparaat en aan zowel de effectiviteit als de legitimiteit van de bureaucratie.

Wanneer misstanden blijven bestaan en taaie dossiers onopgelost vooruitgeschoven blijven, is 'het goede gesprek' onvoldoende en een meer activistische houding gelegitimeerd

NORMATIVITEIT ERKENNEN VERSUS RUIMTE GEVEN AAN ACTIVISME

Nu bestaat er natuurlijk wel een onderscheid tussen het *onderkennen* van normativiteit versus je *actief laten sturen* door je normatieve positie, zoals bij activisme het geval is. Onderkennen kan op verschillende manieren: expliciet zijn over je eigen positie en zorgen voor een variëteit aan achtergronden en perspectieven binnen de ambtenarij. Je normativiteit bewust omzetten in handelen, in een activistische daad, gaat al een stap verder. Er ligt echter geen absolute grens tussen beide, en beide uiteinden van het spectrum (normativiteit erkennen maar er niet naar handelen versus je altijd laten leiden door je eigen normativiteit) zijn onwenselijk. Het bepalen van de grenzen van wat hierin wel en niet acceptabel wordt gevonden is dan ook waar wat mij betreft het debat nu over moet gaan.

En dat brengt mij terug tot de kern van het betoog: wanneer mag de eigen normativiteit ook worden omgezet in activisme? Wat mij betreft begint dit bij de professionele rolopvatting: een ambtenaar die vaststelt dat het huidige beleid niet volstaat om de eigen

klimaatdoelen te behalen; een IND'er die geen onwettig beleid wil uitvoeren (Kuiper, 2023), een gemeentebestuurder die zich niet kan vinden in de binnenbochten die werden gemaakt bij de vergunningverlening van windparken (Schohaus en Minnema, 2021). Het zijn de momenten waarop de eigen normativiteit niet meer strookt met het professionele handelen en er vanuit een oprechte bezorgdheid aan de bel wordt getrokken, omdat de conventionele routes tot agenderen niet volstaan. Wie dit uitgangspunt omarmt ziet dat een activistische ambtenaar de politiek niet zal ondermijnen, maar juist kan versterken.

En zo is het ook gegaan in Amsterdam. De activistische brandbrief van een groep betrokken ambtenaren heeft wellicht wat wenkbrauwen doen fronsen, maar hij heeft vooral een schokgolf door de ambtelijke en bestuurlijke organisatie veroorzaakt. Eindelijk ging het gesprek niet over urgente raadsvergaderingen en beleidsnota's, maar ontstond er ruimte om elkaar in de ogen te kijken en de vraag te stellen, als ambtenaar en als mens, doen we nu echt genoeg om de enorme crises die ons te wachten staan het hoofd te bieden?

DE ROL VAN BEGELEIDINGSKUNDE IN HET LEREN OMGAAN MET AMBTELIJK ACTIVISME

Wel ligt er een enorme verantwoordelijkheid, bij zowel de individuele ambtenaren als bij de organisaties waarvoor zij werken, om de potentieel constructieve en oplossingsgerichte kracht van activisme goed te kanaliseren. Voor de individuele ambtenaar vraagt het om een lastige balans tussen individuele normen en waarden en het bredere politieke speelveld waar een ambtenaar zich simpelweg toe heeft te verhouden. Activisme mag nooit vrije baan krijgen en moet zich altijd verhouden tot de spelregels binnen de professie. Het ideaal van een waardevrije ambtenarij mag dan wellicht sneuvelen, die van een parlementaire democratie en de trias politica niet.

Voor de organisaties is het zaak om niet krampachtig te reageren en te beseffen dat werknemers ook mensen zijn die eigen normen en zorgen meebrengen binnen een organisatie – en dat je ervan uit mag gaan dat de mensen die de moeite en het risico nemen hun eigen positie op het spel te zetten om hun zorgen te uiten de publieke zaak een warm hart toe dragen.

Voor begeleiders van ambtelijke professionals en organisaties is hier nog een hele klus te klaren. In een bestuurscultuur die zo lang vast heeft gehouden aan het ideaal van de ambtenaar als waardevrije uitvoerder van beleid zal het nog een flinke zoektocht zijn om de normatieve professionaliteit goed vorm te geven. Eric Pool zoekt met zijn programma 'dialoog en ethiek' het antwoord in 'het lastige gesprek' beter met elkaar voeren, hier meer tijd voor vrij maken en altijd openstaan voor andere perspectieven die leven op de werkvloer en vaak te weinig gehoord worden (Rijks-overheid, 2023). Ik ondersteun de oproep van Eric Pool en raad iedere ambtenaar aan de lessen uit zijn boek ter harte te nemen. Dit is voor mij dan ook het beginpunt van ambtelijk activisme, waarbij er veel overlap is met het bredere begrip van ambtelijk vakmanschap: moeilijke vragen durven stellen en dilemma's spiegelen bij collega's om goed te doorgronden wat er nu precies speelt. Is dit nu alleen mijn eigen verantwoordelijkheid of betreft het hier een fundamenteel probleem? Daarbij is ruimte maken voor het goede gesprek, waar Erik Pool zich al tijden hard voor maakt, uiteraard het startpunt en iets waar een professionele begeleider een belangrijke rol in kan vervullen.

Maar wanneer misstanden blijven bestaan en taaie dossiers onopgelost vooruitgeschoven blijven, is 'het goede gesprek' onvoldoende en een meer activistische houding gelegitimeerd. Dialoog en open reflexieve houding zullen gecombineerd moet worden met een concreet handelingsperspectief – maar over de vraag hoe dit te doen laat Erik Pool zich minder uit. Binnen de transitiewetenschap werken wij veel met reflexieve monitoring en evaluatie, een vorm van procesbegeleiding die bestaat uit een combinatie van theorie en

praktische instrumenten voor transitiegericht leren en handelen (DRIFT, 2023). Transitiegericht, dus op zoek naar fundamentele verandering waarbij de overheid ook reflecteert op de rol en positie van de overheid zelf. Waar doet 'de overheid' de goede dingen en waar staan we vanuit onze klassieke rol de transitie juist in de weg? En wat kunnen we hieraan doen?

Reflexieve monitoring biedt geen kant en klaar handboek 'hoe om te gaan met ambtelijk activisme', maar gaat wel een stap verder dan 'het goede gesprek' en is daarmee een praktisch startpunt om vanuit begelei-

dingskunde inkleuring te geven aan deze belangrijke cultuurverandering die nu plaats vindt binnen de overheid: die van een krampachtig vasthouden aan een onrealistische ideaal van de waardevrije uitvoerder van beleid, naar een bestuurscultuur waarin we met elkaar vormgeven aan onze normatieve professionaliteit en waarin ook activisme een soms noodzakelijke rol speelt. ■

Dr. Gijs Diercks is senior Onderzoeker & Adviseur DRIFT (Dutch Research Institute For Transitions), Erasmus Universiteit Rotterdam

BRONNEN

- Bakker, C. & H. Wassink (2015). *Leraren en het goede leren - Normatieve professionalisering in het onderwijs*. Utrecht: Hogeschool Utrecht. <https://www.hu.nl/onderzoek/publicaties/leraren-en-het-goede-leren>
- Bandelli, A. (2015). The blurred boundaries between science and activism. *Journal of Science Communication* 14(02)(2015)C01, <https://pdfs.semanticscholar.org/95fd/9d8a975aa7fdado4d5f687a5a4d8da28b764.pdf>
- Den Uijl, H., P. Frissen, M. Schulz, J. Oudega (2023). *Ambtelijke Ruimte, Kan de overheid de grote maatschappelijke vraagstukken aan?* Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2022-12/Ambtelijke_ruimte.pdf
- DRIFT (2023). *Reflexief monitoren & evaluatie*. Rotterdam: DRIFT. <https://drift.eur.nl/cases/reflexief-monitoren-evaluatie/>
- Ewijk, H. van & Kunnevan, H. (2013). *Praktijken van Normatieve professionalisering*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Gardner, C., A. Thierry, W. Rowlandson, J.K. Steinberger (2021). From Publications to Public Actions: The Role of Universities in Facilitating Academic Advocacy and Activism in the Climate and Ecological Emergency. *Frontiers in sustainability*, Volume 2 - 2021 <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/frsus.2021.679019/full>
- Jansen, T., H. Wilmink, G. Nunen, C. van der Meulen, M. Bokhorst en M van Leeuwen (2022), Het Recht Op Ambtelijk Vakmanschap, <https://beroepseer.nl/actueel-in-beroepseer/het-recht-op-ambtelijk-vakmanschap-verschenen/>
- Kuiper, R. (2023). Deze IND'er zegde zijn baan op omdat hij geen onwettig beleid wil uitvoeren: 'Het kabinet gokt met mensenlevens'. *de Volkskrant*, 20-01-2023. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/deze-ind-er-zegde-zijn-baan-op-omdat-hij-geen-onwettig-beleid-wil-uitvoeren-het-kabinet-gokt-met-mensenlevens-bb03cff/>
- Martin, B. (2007) Activism – social and political, Published in Gary L. Anderson and Kathryn G. Herr (eds.), *Encyclopedia of Activism and Social Justice* (Thousand Oaks, CA: Sage, 2007), 19–27 <https://www.bmartin.cc/pubs/07Anderson.html>
- Pool, E. (2022). *Tussen Macht en Moed, ambtelijk vakmanschap en de kunst van het tegenspreken*. <https://www.kennisknooppuntparticipatie.nl/publicaties/videos/boekpresentatie/default.aspx>
- Rijksoverheid (2023). *Rijksbreed programma dialoog & ethiek*. <https://www.grenzeloosamenwerken.nl/dialoog-en-ethiek>
- Schohaus, B. en E. Minnema (2021). Overheid veroorzaakt chaos met ongeldige vergunningen voor windparken, *Follow The Money* 23-12-2021. <https://www.ftm.nl/artikelen/deel-ii-windparken-overheid-negeerde-rechtspraak>
- Subaşı, I., 2022. Milieuvakmanschap weggesleurd bij protest, kritiek op politie en universiteit: 'Onbegrijpelijke escalatie'. *Algemeen Dagblad*, 29-11-2022. <https://www.ad.nl/rotterdam/milieuvakmanschap-weggesleurd-bij-protest-kritiek-op-politie-en-universiteit-onbegrijpelijke-escalatie-a70361b2/>
- Van Horn, B. (2022). Dwingende Ambtenaren, *RO Magazine*. <https://romagazine.nl/artikel/28078/dwingende-ambtenaren>
- Wijnberg, R. (2017), Waarom alle journalistiek een vorm van activisme is (ook al bevestigt het vaak juist de status quo). *De Correspondent*, <https://decorrespondent.nl/7498/waarom-alle-journalistiek-een-vorm-van-activisme-is-ook-al-bevestigt-het-vaak-juist-de-status-quo/192173740-0fa8e745>
- Wittmayer, J., S. Hielscher, M. Fraaije, F. Avelino, K. Rogge (2022). A typology for unpacking the diversity of social innovation in energy transitions. *Energy Research & Social Science*, Volume 88. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214629622000202>