

Ambtelijk vakmanschap voor de democratische rechtsstaat



Inhoud

Inleiding	3
1. De functie van ambtelijk vakmanschap voor de democratische rechtsstaat	5
1.1 Goed Werk	5
1.2 Ambtelijk vakmanschap: definitie	6
1.3 Politiek filosofische redengeving voor de ambtelijke missie	8
1.4 Conclusie en samenvatting	12
> In het kort	13
2. Het krachtenveld van ambtelijk vakmanschap in de democratische rechtsstaat	14
2.1 Ambtelijk vakmanschap: randvoorwaarden	14
2.2 Democratisch en rechtsstatelijk vakmanschap: Spanningsveld of synergie?	16
2.3 Samenvatting en conclusie	18
> In het kort	19
3. De gereedchapskist van ambtelijk vakmanschap in de democratische rechtsstaat	20
3.1 De overheid kan het niet iedereen naar de zin maken	20
3.2 De balans tussen dienstverlenen en handhaven	21
3.3 De Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur (ABBB): In de gereedchapskist van iedere ambtenaar	22
3.4 Algemene wet Bestuursrecht	25
3.5 Samenvatting en conclusie	25
> In het kort	26
4. Werken aan ambtelijk vakmanschap: volop in ontwikkeling	27
4.1 Het profiel van de ambtenaar verschuift	27
4.2 Stimuleringsprogramma's van ambtelijk vakmanschap	28
4.3 Stimuleringsprogramma's borgen ambtelijk vakmanschap niet	29
4.4 Voorzichtigheid bij de Raad van State en de GOR Rijk	30
4.5 Rechtsstatelijke en democratisch ambtelijk vakmanschap gaat verder dan de eigen waarden	30
4.6 Wettelijke borging van nieuwe werkwijzen en verhoudingen in de maak	31
4.7 Samenvatting en conclusie	33
> In het kort	34
5. Samenvatting en conclusie	35
Bijlage 1: Over Stichting Beroepseer en het A+O fonds Rijk	37
Bijlage 2: Over de auteurs en dankwoord	38

Inleiding

De aandacht voor ambtelijk vakmanschap is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Kwesties zoals de Toeslagenaffaire en het Groningse gasschandaal hebben aangetoond hoe cruciaal het is dat ambtenaren de ruimte krijgen om hun vakmanschap in te zetten. Ook een groeiend ambtelijk activisme rond diverse maatschappelijke kwesties heeft dit thema steeds prominenter op de agenda gezet.

Ambtelijk vakmanschap is daardoor uitgegroeid tot een centraal thema binnen verschillende overheidsprogramma's, initiatieven en wetsvoorstellen. De overkoepelende boodschap is dat ambtenaren geacht worden te werken in dienst van zowel de democratie als de rechtsstaat. Het onderwerp wordt breed besproken binnen en buiten de rijksoverheid. Voor een overheid die het vertrouwen van burgers wil behouden, is het cruciaal dat ambtenaren de ruimte krijgen om hun vakmanschap in te zetten, ongeacht of zij werken aan beleid, uitvoering of toezicht.

Een belangrijk uitgangspunt voor deze discussie is het perspectief uit het boek *Het recht op ambtelijk vakmanschap*¹, dat in opdracht van het A+O fonds Rijk werd geschreven. Dit boek beschrijft hoe ambtenaren lang beperkt werden door een bestuurdersmonopolie op vakmanschap, waardoor zij onvoldoende ruimte kregen voor hun eigen expertise en betrokkenheid. Steeds meer wordt echter erkend dat ambtelijk vakmanschap niet alleen draait om het bedienen van bewindspersonen, maar vooral om het centraal stellen van burgers, volksvertegenwoordigers en ambtenaren. Dit noemen wij het viervoudig recht op ambtelijk vakmanschap.²

Hoewel de aandacht voor ambtelijk vakmanschap groeit, is de duurzame borging ervan nog niet gegarandeerd. Het gesprek is goed op gang gekomen, maar de volgende stappen zijn essentieel. Ambtenaren missen nog steeds praktische, tastbare en effectieve instrumenten om hun vakmanschap structureel vorm te geven en af te dwingen. De bestaande programma's hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan het vergroten van de aandacht voor dit thema en het op gang brengen van de discussie. Nu is het tijd om daarop voort te bouwen. Als we dit nalaten, bestaat het risico dat onder invloed van externe factoren de aandacht voor ambtelijk vakmanschap weer naar de achtergrond verdwijnt. Dit moeten we voorkomen, want ambtenaren hebben de professionele ruimte nodig om bij te dragen aan een overheid die het publiek belang centraal stelt en rechtvaardig, gezaghebbend en geloofwaardig is.

Om dat te bereiken, moet rechtsstatelijk en democratisch vakmanschap doordringen tot in alle lagen van de rijksoverheid, van beleid en wetgeving tot uitvoering, rechtsbescherming en toezicht. Een rijksbrede aanpak is noodzakelijk om het viervoudig recht op ambtelijk vakmanschap structureel te verankeren. De toenemende aandacht voor vakmanschap mag geen tijdelijke opleving zijn, maar moet leiden tot blijvende verandering.

Van woorden naar daden: het project over het borgen van ambtelijk vakmanschap

Dit project bouwt voort op de constatering dat ambtelijk vakmanschap in het verleden vaak werd belemmerd door een gebrek aan ruimte voor ambtenaren om hun kennis, kunde en betrokkenheid in te zetten. We onderzoeken hoe we ervoor kunnen zorgen dat er daadwerkelijk een *recht* op ambtelijk vakmanschap ontstaat, en hoe dit recht vervolgens duurzaam kan worden verankerd in de ambtelijke professionele identiteit. Het doel van het project is daarmee om bij te dragen aan de structurele verankering van ambtelijk vakmanschap binnen rijksoverheidsorganisaties, zodat ambtenaren hun kennis, kunde en betrokkenheid kunnen inzetten in het publiek belang.

¹ Stichting Beroepseer. (2022). *Het recht op ambtelijk vakmanschap*. Stichting Beroepseer.

² Stichting Beroepseer. (2022). *Het recht op ambtelijk vakmanschap*. Stichting Beroepseer.



De twee hoofdvragen van het project luiden:

- 1. Hoe en waar zien we het recht op ambtelijk vakmanschap zich ontwikkelen?**
(actuele analyse)
- 2. Hoe kan dit recht duurzaam worden geborgd?**
(concrete adviezen en ontwikkeling instrumenten)

Dit paper vormt de eerste fase van het project, waarin we de basisprincipes van ambtelijk vakmanschap schetsen. We brengen de belangrijkste ontwikkelingen in kaart die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden op dit gebied. Deze analyse is essentieel om de juiste instrumenten te ontwikkelen die ambtenaren in staat stellen hun vakmanschap effectief in de praktijk te brengen en duurzaam te borgen.

Daarnaast biedt dit paper een algemeen overzicht van wat ambtelijk vakmanschap betekent binnen de Nederlandse democratische rechtsstaat. Het legt daarmee de basis voor verdere stappen, gericht op het ontwikkelen van concrete en duurzame instrumenten die ambtenaren helpen hun cruciale rol optimaal te vervullen en het publiek belang te dienen.

Leeswijzer: Ambtelijk vakmanschap voor de democratische rechtsstaat

Dit eerste paper vormt de basis voor het project “Van woorden naar daden”. Het doel van dit paper is om de essentie van ambtelijk vakmanschap in kaart te brengen en daarmee een stevig fundament te leggen voor verdere discussie en de ontwikkeling van concrete instrumenten om vakmanschap te versterken. Dat doen we door in verschillende kernelementen van ambtelijk vakmanschap uit te werken.

Hoofdstuk 1: De functie van ambtelijk vakmanschap in de democratische rechtsstaat >>

Dit hoofdstuk introduceert het concept “goed werk” en hoe dit zich vertaalt naar de praktijk van ambtenaren. We starten met de vraag: wat verstaan we onder goed werk? Vervolgens analyseren we waarom het soms lastig is om goed werk te leveren in de praktijk. Vervolgens verkennen we de politiek-filosofische achtergronden van ambtelijk vakmanschap, zoals het vertalen van institutionele macht naar legitiem gezag en de rol van ambtenaren in het creëren van vertrouwen in de overheid.

Hoofdstuk 2: Het krachtenveld van ambtelijk vakmanschap in de democratische rechtsstaat >>

Hier gaan we dieper in op de rol van ambtenaren binnen het complexe krachtenveld van bestuurders, burgers en volksvertegenwoordigers. We bespreken het “viervoudig recht” op ambtelijk vakmanschap en de spanningen tussen democratische loyaliteit en rechtsstatelijke verantwoordelijkheid.

Hoofdstuk 3: De gereedheidskist van ambtelijk vakmanschap in de democratische rechtsstaat >>

In dit hoofdstuk analyseren we de juridische kaders en beginselen die ambtenaren helpen bij hun werk. Aangezien de overheid het niet iedere individuele burger altijd naar diens zin kan maken, zijn rechtsstatelijke kaders van groot belang. We bespreken onder andere hoe de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) essentieel zijn voor ambtelijk vakmanschap.

Hoofdstuk 4: Werken aan ambtelijk vakmanschap: volop in ontwikkeling >>

Dit hoofdstuk behandelt recente ontwikkelingen binnen de overheid die gericht zijn op het versterken van ambtelijk vakmanschap. De afgelopen jaren zijn veel initiatieven in gang gezet om vakmanschap binnen de Rijksoverheid te versterken. We bespreken onder andere initiatieven zoals Dialoog en Ethiek en programma's zoals Loyale Tegenspraak.

Hoofdstuk 5: Samenvatting en conclusie >>

In het afsluitende hoofdstuk vatten we de belangrijkste inzichten samen en bieden we richting voor de volgende stappen in het project. We bespreken de noodzaak van verdere institutionele verankering van ambtelijk vakmanschap binnen overheidsorganisaties.



1. De functie van ambtelijk vakmanschap voor de democratische rechtsstaat

In dit hoofdstuk definiëren we wat ambtelijk vakmanschap is. We beginnen met een analyse van wat “goed werk” inhoudt, welke elementen daarbij cruciaal zijn, en hoe dit mogelijk gemaakt kan worden. Vervolgens vertalen we deze uitgangspunten naar het werk van ambtenaren: hoe vallen de principes van goed werk te concretiseren in de ambtelijke context, en wanneer kunnen we spreken van ambtelijk vakmanschap? We stellen dat de belangrijkste missie van ambtenaren is dat ze de institutionele macht³ van de overheid ten opzichte van (groepen) burgers vertalen in gezag en daarmee het optreden van de overheid zoveel mogelijk legitimiteit te geven. Ambtenaren doen dat door gebruik te maken van de legitieme instrumenten van de democratische rechtsstaat. De politiek-filosofische fundamenten van die democratische rechtsstaat werken we in dit hoofdstuk uit.

1.1 Goed Werk

Aan het begin van deze eeuw deed de Amerikaanse psycholoog Howard Gardner van Harvard University met zijn team onderzoek naar werk.⁴ Met het ‘Good Work Project’ wilde hij in kaart brengen wat goed werk is en welke randvoorwaarden daarvoor belangrijk zijn. Gardner en collega’s spreken van goed werk als dat aan de volgende, onderling nauw samenhangende voorwaarden voldoet:

1. Het werk is technisch excellent;
2. Voor degene die het werk uitvoert, is het betekenisvol; men kan er zijn of haar (maatschappelijke) betrokkenheid in kwijt;
3. Het werk wordt op een moreel verantwoorde manier uitgevoerd;

Gardner komt tot de conclusie dat verreweg de meeste professionals hun werk graag goed willen doen. Dat betekent echter niet dat dit ook altijd lukt. Goede wil is niet genoeg. Er zijn verschillende factoren die vakmanschap in de praktijk bemoeilijken of juist bevorderen. In een organisatiecultuur waarin bijvoorbeeld hoofdzakelijk gestuurd wordt op het zo laag mogelijk houden van kosten zal het lastig zijn werk naar eer en geweten te leveren.

Gezien de maatschappelijke opgaven die vragen om vakkundige en betrokken professionals, is het werken in het publieke belang is per definitie betekenisvol. De overheid zou daarom een ideale omgeving voor goed werk moeten kunnen bieden. Toch blijkt uit onderzoek van het Ministerie van

³ De term ‘institutionele machtsrelatie’ verwijst naar de vaste en formele verhouding tussen de overheid en burgers, waarin de overheid bevoegd is om beslissingen te nemen die burgers direct raken. Deze machtsrelatie is geen gelijkwaardige relatie, omdat de overheid het eenzijdige recht heeft om regels op te leggen en wetten te handhaven, bijvoorbeeld door belastingen te innen of vergunningen te verstrekken.

⁴ Gardner, H., Csikszentmihalyi, M., & Damon, W. (2009). Het GoodWork Project®: enkele resultaten van vijftien jaar onderzoek. In: T. Jansen, G.J.M. van den Brink & J. Kole (red.) (2009). Beroepstrots. Een ongekende kracht (pp. 48-76). Amsterdam: Boom.



Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) dat veel rijksambtenaren belemmeringen ervaren: hoewel de intrinsieke motivatie om bij de overheid te werken hoog is, vertrekken veel ambtenaren vanwege onvrede over de werkwijze en cultuur binnen de organisatie.⁵

Gardner concludeert dat de kansen op 'goed werk' het grootst zijn als er duidelijke en sterke normen aanwezig zijn voor wenselijk gedrag: normen die ondersteund worden door een betrokken beroepsgemeenschap, die geïnternaliseerd zijn in het zelfbeeld van de professional, en die niet worden tegengewerkt door sterke externe krachten zoals marktwerking, overmatige politisering of andere sociale krachten. Of vakmensen erin slagen om goed werk te leveren is dus in belangrijke mate afhankelijk van de mate waarin zij het leveren van goed werk echt zelf ambiëren en dit ook institutioneel ondersteund wordt.

1.2 Ambtelijk vakmanschap: definitie

De lessen uit het Good Work Project bieden waardevolle inzichten voor ambtelijk vakmanschap. De kernprincipes van goed werk – technische excellentie, betekenisvol werk en morele verantwoordelijkheid – kunnen vertaald worden naar de ambtelijke praktijk, waar deze kwaliteiten cruciaal zijn voor het dienen van het publieke belang. De theorie over goed werk is toepasbaar is op het werk van ambtenaren, maar moet wel nader toegespitst worden op de overheid. Drie belangrijke kenmerken van goed ambtelijk werk in de publieke sector kunnen worden uitgewerkt door deze af te zetten tegen werk in de private sector. Ondanks de zogenoemde 'normalisatie' van de ambtelijke rechtspositie die is ingegaan per 1 januari 2020, blijft de professionele verantwoordelijkheid van ambtenaren een bijzondere, en wezenlijk verschillend van die van werknemers in de private sector. Om die reden is de Ambtenarenwet met haar specifieke regels over onder meer vrijheid van meningsuiting en integriteit van kracht gebleven.⁶

Het eerste onderscheidend kenmerk van de ambtenaar is dat van hem of haar een hoge mate van persoonlijke betrokkenheid wordt gevraagd bij publieke waarden die het fundament vormen van ambtelijk vakmanschap.^{7,8} Er is veel onderzoek gedaan naar de waarden die ambtelijke professionals zouden belangrijk moeten vinden.⁹ Zo onderscheidde de Canadese bestuurskundige Kenneth Kernaghan 28 waarden die cruciaal zijn voor publieke dienstverlening.^{10, 11}

⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2022). Kernrapport Werkonderzoek 2022: Uitkomsten van het Werkonderzoek 2022. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁶ Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2010/2011). Kamerstukken II, 32550, nr. 4, p. 9.

⁷ Waarden zijn abstracte nastrevenswaardige zaken, die antwoord geven op de vraag waarom iets belangrijk is en die mensen en organisaties motiveren. Beginselen zijn daarvan het normatieve uitvloeisel.

⁸ Waarden zouden moreel gezien ten grondslag moeten liggen aan het gedrag van ambtenaren, die daarmee het gezag van de democratische rechtsstaat constitueren. De Grondwet is een belangrijke weerslag van het democratische en rechtsstatelijk gedachtegoed en de juridische basis van het staats- en bestuursrecht. NB: de Grondwet kent geen beginselen of waarden, alleen regels en grondrechten. De uit het rechtsstatelijk gedachtegoed voortvloeiende beginselen zouden niet alleen de juridische, maar ook de morele basis moeten zijn van ambtelijk handelen. Idealiter hebben zij deze geïnternaliseerd, zodat gesproken kan worden van een deugd. Bron: Raat C (2007). Mensen met macht, Rechtsstatelijkheid als organisatie-deugd voor maatschappelijke organisaties. Den Haag, Bju.

⁹ Zie bijvoorbeeld: Van der Wal, Z. (2012). Waarden en integriteit. In: J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts & E.R. Muller (red.), *Integriteit. Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland* (pp. 87-102). Deventer: Kluwer. Of: Van der Meulen, C. & Van Nunen, G. (2022). Rechtsstatelijk ambtelijk vakmanschap. In: Stichting Beroepseer (2022). *Het recht op ambtelijk vakmanschap*. Culemborg: Stichting Beroepseer.

¹⁰ Kernaghan, K. (2003). Integrating values into public service: The values statement as centerpiece. *Public Administration Review*, 63(6), 711-719.

¹¹ Schwartz, S. H. (2012). An Overview of the Schwartz Theory of Basic Values. *Online Readings in Psychology and Culture*, 2(1).



Bestuurskundigen, zoals Kernaghan, benadrukken dat expliciete waardenstelsels essentieel zijn voor goede publieke dienstverlening.¹² Tegelijkertijd waarschuwen critici, zoals Langford, dat het onkritisch toepassen van waarden kan leiden tot ethische verlamming in complexe besluitvorming.¹³

Het tweede onderscheidende kenmerk van de ambtenaar is dat deze werkzaam is voor een organisatie die geen individuele klanten bedient van wie de wil altijd 'wet is', maar te maken heeft met burgers die zowel rechten als plichten hebben. De overheid dient immers geen 'privé belangen', maar het publieke belang. Dat is precies de reden dat de overheid het monopolistische recht heeft om macht uit te oefenen: private belangen en machten moeten door de overheid – in het publieke belang - worden gereguleerd. Dit maakt dat de overheid macht heeft over het leven van mensen. De 'institutionele machtsrelatie' verwijst naar de vaste en formele verhouding tussen de overheid en burgers, waarin de overheid juridisch bevoegd is om eenzijdige beslissingen te nemen die burgers direct raken. Deze machtsrelatie is geen gelijkwaardige relatie, omdat de overheid het recht heeft om wetten op te leggen en regels te handhaven, bijvoorbeeld door subsidies te verstrekken en boetes op te leggen. Deze macht wordt omgezet in gezag door binnen de rechtsstatelijke grenzen het publiek belang te dienen. Ondanks de regulering en beperkingen van deze bevoegdheden, bestaat er dus altijd een structurele machtsongelijkheid tussen de overheid en de burger.

Ambtenaren geven mede invulling aan de macht van de overheid. Hoewel weinig ambtenaren zichzelf als machtshebbers zullen beschouwen, beschikken zij afhankelijk van hun functie wel degelijk over formele bevoegdheden die zijn afgeleid van de overheidsmacht. Deze bevoegdheden kunnen sterk variëren in aard en omvang. Overheidsmacht is aanwezig in alledaagse ambtelijke taken, zoals het toekennen of stopzetten van vergunningen, subsidies en uitkeringen. Zo kan een belastinginspecteur burgers en ondernemers verplichten informatie te verstrekken en boetes opleggen bij overtredingen. Een reclasseringsambtenaar kan beslissingen nemen die ertoe leiden dat ex-gedetineerden weer in de gevangenis belanden. Met deze opdracht zijn bijzondere verantwoordelijkheden verbonden en er rusten onder andere volgens de *ambtenarenwet* bijzondere plichten op ambtenaren.¹⁴ Deze verantwoordelijkheden maken de ambtelijke positie fundamenteel anders dan die van werknemers in de private sector.

Het derde onderscheidende kenmerk van de ambtenaar is dat deze de institutionele machtsrelatie ten opzichte van de samenleving – burgers, organisaties - steeds zoveel mogelijk dient om te zetten in een gezagsrelatie, dat is: een zo breed mogelijke vrijwillige aanvaarding van de inzet van de overheidsmacht. In de private sector ontstaat een vrijwillige relatie tussen klant en bedrijf, gebaseerd op wederzijdse verplichtingen. In de publieke sector daarentegen, begint de relatie met machtsongelijkheid. Daarbij spant de overheid zich in om burgers vrijwillig te laten instemmen met wat nodig is in het publieke belang. Je kunt je immers als burger van Nederland niet onttrekken aan de macht van de overheid. Het omzetten van de machtsrelatie in een legitieme gezagsrelatie gebeurt op uitvoeringsniveau door middel van ambtelijk vakmanschap. De democratische rechtsstaat biedt daarvoor de passende gereedschappen. Deze bevat procedures, grondrechten, beginselen en plichten om een zo breed mogelijk draagvlak te scheppen voor een vaststelling en concretisering van het publieke belang op basis waarvan de overheid gelegitimeerde macht kan uitoefenen.

¹² Kernaghan, K. (2003). 'Integrating Values into Public Service: The Values Statement as Centerpiece'. *Public Administration Review*, 63(6), 711-719.

¹³ Langford, J. W. (2008). Acting on values: An ethical dead end for public servants. *Canadian Public Administration*, 47(4), 429-450.

¹⁴ Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2010/2011). Kamerstukken II, 32550, nr. 4, p. 9.



De overheid beschikt dus over aanzienlijke macht, maar deze macht is idealiter gedragen door de samenleving om het publieke belang te dienen. Dit brengt een grote verantwoordelijkheid met zich mee: macht moet altijd verantwoord worden ingezet en zoveel mogelijk worden omgezet in gezag. Ambtelijk vakmanschap speelt hierin een cruciale rol, waarbij ambtenaren de regels en beginselen van de democratische rechtsstaat moeten volgen om ervoor te zorgen dat hun handelen niet alleen wettelijk correct, maar ook legitiem is in de ogen van de samenleving.

Zo komen we tot de volgende definitie van ambtelijk vakmanschap:

De democratisch-rechtsstatelijke kennis, betrokkenheid, vaardigheden en bevoegdheden die een overheidswerknemer in staat stellen om de institutionele machtsrelatie waarin de overheid – vanwege het publieke belang - ten opzichte van (groepen) burgers is geplaatst, zoveel mogelijk om te zetten in legitieme gezagsrelaties.

Deze definitie van ambtelijk vakmanschap bestaat uit drie verschillende componenten:

- **Positie:** De ambtenaar werkt volgens zijn bevoegdheid in/voor de overheid die ten dienste van het publiek belang in een institutionele machtsrelatie ten opzichte van (groepen) burgers is geplaatst
- **Missie:** De opdracht van de ambtenaar is die institutionele machtsrelatie steeds zoveel mogelijk om te zetten/ te vertalen in een legitieme gezagsrelatie, dat wil zeggen te streven naar een zo breed mogelijke vrijwillige aanvaarding van de inzet van de institutionele overheidsmacht
- **Middelen:** De uitvoering van die missie - de omzetting van macht in gezag - vindt plaats door middel van van democratisch-rechtsstatelijke kennis en kunde en betrokkenheid van ambtenaren.

1.3 Politiek filosofische redengeving voor de ambtelijke missie

De opdracht van ambtenaren in de democratische rechtsstaat is de institutionele machtsrelatie waarin de overheid – vanwege het publieke belang - ten opzichte van (groepen) burgers is geplaatst, zoveel mogelijk om te zetten in legitieme gezagsrelaties. Om te begrijpen hoe ambtenaren hun gezagsrelatie vormgeven, is het belangrijk om terug te gaan naar de politieke filosofische fundamenten van het sociaal contract. Waarom moet macht zoveel mogelijk worden omgezet in gezag? De belangrijkste redengeving daarvoor kan gevonden worden in de filosofie van het sociaal contract. Deze principes leggen de basis voor hoe de overheid haar macht inzet in het publiek belang.

Politieke filosofie: Samen voor ons eigen¹⁵

Filosofen zoals Thomas Hobbes, John Locke, Immanuel Kant en Jean-Jacques Rousseau hebben grondig onderzocht hoe samenlevingen zich vreedzaam kunnen organiseren. Hobbes¹⁶ waarschuwde dat zonder gezamenlijke afspraken een 'oorlog van allen tegen allen' zou ontstaan, waarin mensen uitsluitend hun eigenbelang zouden nastreven. Dit zou leiden tot chaos, geweld en diefstal, waardoor iedereen in constante angst zou leven.

Volgens Hobbes kan deze onophoudelijke oorlog alleen worden voorkomen wanneer mensen een deel van hun vrijheid vrijwillig afstaan via een 'sociaal contract'. Door dit impliciete contract dragen ze hun macht over aan een 'almachtige heerser' die hen beschermt. Jean-Jacques Rousseau werkte dit idee verder uit in zijn invloedrijke werk *Du contrat social ou principes du droit politique*.¹⁷

¹⁵ Vrij naar De Tegenpartij uit Van Kooten & De Bie

¹⁶ Hobbes, T. *Elementorum Philosophiae sectio tertia*. De Cive. Paris 1642. Thomas Hobbes, *On the Citizen*. Edited by Richard Tuck & Michael Silverthorne. Cambridge UP, 1998.

¹⁷ Rousseau, J.-J. (2002). *Het maatschappelijk verdrag (Du contrat social)* (S. van den Braak & G. van Roermund, Vert.). Boom Klassiek. (Originele uitgave 1995).



Hierin introduceert hij het sociaal contract als de basis van een samenleving waarin niemand de ander overheerst. Door hun krachten te bundelen en individuele vrijheid in te ruilen voor de 'algemene wil', streven mensen hun eigen belang na door samen te werken. De algemene wil vertegenwoordigt de gemeenschappelijke belangen van de samenleving als geheel. In ruil voor het inleveren van hun absolute vrijheid, ontvangen mensen de bescherming van deze gezamenlijke inspanning. Hoewel dit contract natuurlijk niet tastbaar is en slechts een impliciete verhouding tussen overheid en samenleving veronderstelt, helpt het om het belang van instituties te begrijpen.

Overheidsgezag

Het sociaal contract is de morele basis voor instituties zoals een regering en een rechtssysteem om het recht te handhaven in de samenleving. De contractsgedachte is dat instituties niet alleen macht uitoefenen, maar ook gezag bezitten. Gezag verschilt wezenlijk van macht: gezag ontstaat wanneer de bevolking vrijwillig de invloed van de overheid accepteert.

Gezag kan worden gedefinieerd als de vrijwillig erkende invloed van een individu of organisatie over een ander. Deze erkenning verleent een legitimerende werking aan het handelen van de gezagsdrager: degene op wie invloed wordt uitgeoefend, accepteert de beslissingen van de gezagsdrager als legitiem, ook al is diegene het er niet altijd mee eens.¹⁸

Het principe om bij voorkeur met instemming leiding te geven aan mensen heeft ten minste twee redenen. Het is ten eerste effectiever. Zelfs de machtsfilosoof Machiavelli benadrukte dat de 'almachtige' heerser in werkelijkheid afhankelijk is van de erkenning van zijn onderdanen. Hij is namelijk geen meester van het beeld dat zijn onderdanen van hem hebben. Hij concludeert: "dat het voor een heerser noodzakelijk is het volk te vriend te houden. Want anders heeft hij niets waarop hij terug kan vallen."¹⁹ Rousseau stelde in dezelfde lijn vast: "De sterkste is nooit sterk genoeg om altijd heer en meester te blijven, tenzij hij zijn brute macht omvormt tot recht en de gehoorzaamheid tot plicht."²⁰

Ten tweede is instemming van de onderdanen van belang omdat macht alleen nooit recht tot stand kan brengen. Rousseau stelde al vast dat macht geen recht tot stand brengt. De basis van de democratische rechtsstaat is de overtuiging dat het niet alleen ondoenlijk is, maar vooral niet verkieslijk is de burgers te dwingen om zich te houden aan de wetten.²¹ Burgers kunnen in een democratie in vrijheid en gelijkheid kiezen door wie ze geregeerd worden en welke wetten ze willen. Een staat waar de burgers in meerderheid gedwongen moeten worden om zich te houden aan de wetten, waar de gehoorzaamheid gestoeld is op angst, repressie en externe prikkels, is niet alleen verwerpelijk, want totalitair, maar zal ook niet functioneren.²² Er dient altijd gestreefd te worden naar zoveel mogelijk vrijwillige binding aan democratisch tot stand gekomen wetten.²³

Een concreet voorbeeld kan dit verduidelijken: een individu kan het niet eens zijn met een opgelegde verkeersboete omdat hij of zij de betreffende verkeersregel onzinnig vindt. Toch kan diezelfde persoon gezag erkennen door te aanvaarden dat verkeersregels en handhaving ervan noodzakelijk zijn om de veiligheid op de weg te garanderen.

¹⁸ Van der Meulen, C., Jansen, T., & Karsten, N. (2019). *Het gezag van de gemeentesecretaris: Een ambachtelijke uitdaging*. Culemborg: Stichting Beroepseer.

¹⁹ Machiavelli, N. *Il Principe* (Hoofdstuk XVII).

²⁰ Rousseau, J.-J. (1762). *Du contrat social ou principes du droit politique* (Boek I, hoofdstuk III).

²¹ Jansen, T., Van den Brink, G., & Kneyber, R. (2012). *Gezagsdragers: De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers* (p. 14). Amsterdam: Boom.

²² *Ibid.*, p. 14.

²³ *Ibid.*, p. 14-15.



Dit perspectief kan geplaatst worden in de politiek-filosofische traditie van het sociaal contract. Burgers kunnen in een democratie in vrijheid en gelijkheid kiezen door wie ze geregeerd worden en welke wetten ze willen. Een staat waar de gehoorzaamheid van burgers gestoeld is op angst, repressie en externe prikkels is niet alleen verwerpelijk, want totalitair, maar zal ook niet functioneren.²⁴ De democratie is gestoeld op het wijze inzicht dat gezocht moet worden naar zo veel mogelijk vrijwillige binding aan de rechtsstaat. De vrije wil om zich te binden aan democratisch genomen besluiten en democratisch tot stand gekomen wetten. Zoals Rousseau in Het maatschappelijk verdrag schreef: "Aangezien geen enkel mens een natuurlijk gezag heeft over zijn gelijke en aangezien macht geen enkel recht voortbrengt, blijft dus de wederzijdse toestemming over als grondslag van ieder rechtmatig gezag onder de mensen."²⁵

De kunst is te komen tot een dergelijke binding. Daarvoor heeft Rousseau de fictie van 'de algemene wil' naar voren geschoven. Er staat heel wat op het spel: als er van vrijwillige binding niet of nauwelijks sprake is, dan kan de staat zich ontwikkelen tot een totalitair geheel. De combinatie van de democratie en rechtsstaat betekent dus dat we een staat willen waarin de wetten op een democratische manier tot stand komen en waarin de wetten daardoor kunnen rekenen op vrijwillige omarming door een grote meerderheid van de burgers. Een maximaal, zo breed mogelijk draagvlak voor de wetten, dat is de centrale ambitie van een liberale democratische rechtsstaat.²⁶

Gezag en vertrouwen zijn nauw met elkaar verbonden. In de huidige tijd wordt veel gediscussieerd over het dalende vertrouwen in de overheid.²⁷ Dit vertrouwen is essentieel voor een overheid met gezag. Wanneer burgers het gevoel hebben dat de overheid er niet meer voor hen is, komt de



basis van een vreedzame samenleving onder druk te staan. Burgers die zich soeverein verklaren²⁸, zeggen figuurlijk het sociaal contract op en weigeren nog langer het gezag van de overheid te erkennen.

Filmmaker Jurrien Rood illustreert het concept van overheidsgezag met de metafoor van een paraplu.²⁹ De overheid is als een paraplu die de samenleving samen omhoog houdt om zich tegen de regen te beschermen. Zolang genoeg mensen de paraplu vasthouden, blijft deze overeind en biedt hij bescherming. Maar wanneer te veel mensen besluiten de paraplu los te laten, stort deze in, en verliest de overheid haar gezag. Dit beeld benadrukt de kwetsbaarheid van gezag: als te veel burgers hun vertrouwen en samenwerking intrekken, kan de hele structuur van de samenleving instorten.

²⁴ Jansen, T., Van den Brink, G., & Kneyber, R. (2012). *Gezagsdragers: De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers* (p.14). Amsterdam: Boom.

²⁵ Rousseau, J.-J. (1762). *Du contrat social ou principes du droit politique* (Boek I, hoofdstuk III).

²⁶ Jansen, T., Van den Brink, G., & Kneyber, R. (2012). *Gezagsdragers: De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers* (p.15).

²⁷ Zie bijvoorbeeld: Centraal Bureau voor de Statistiek. (2023). *Vertrouwen in de Tweede Kamer en politici*. Geraadpleegd op 25 juni 2024, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/diversen/2023/vertrouwen-in-overheidsinstellingen-2023>

²⁸ Zie bijvoorbeeld: NOS. (2023, 2 december). *Hoge Raad bezorgd over 'autonomen': Kwetsbare burgers die verder wegzakken*. Geraadpleegd op 25 juni 2024, van <https://nos.nl/artikel/2500032-hoge-raad-bezorgd-over-autonomen-kwetsbare-burgers-die-verder-wegzakken>

²⁹ De Politie Amsterdam. (2011, 26 januari). *Mijn beeld van de politie (De Onbekende Politie)* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=dHKFKvTThzg>



Uitwerking van overheidsgezag door Jurrien Rood.

Het rapport *Gezag herwinnen*³⁰ van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) stelt dat de gezagspositie van de overheid afhankelijk is van een combinatie van bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid. Ambtenaren zijn vaak het directe aanspreekpunt voor burgers en vertegenwoordigen daardoor de overheid in de praktijk. Deze drie kwaliteiten moeten dus herkenbaar zijn in het handelen van ambtenaren om bij te dragen aan een overheid met gezag.

Interessant is dat deze indeling van de ROB gelijkenissen vertoont met de drie elementen van goed werk die Gardner en zijn team eerder opstelden. Technische excellentie komt sterk overeen met bekwaamheid, betrouwbaarheid vertoont gelijkenissen met morele verantwoordelijkheid, en persoonlijke betrokkenheid is hetzelfde als de betrokkenheid die de ROB noemt. Dit laat zien dat het gezag van de overheid grotendeels afhankelijk is van de mate waarin ambtenaren erin slagen om goed werk te leveren.

De democratische rechtsstaat

In Nederland leven we in een democratie, een samenlevingsvorm die voortbouwt op de principes van het sociaal contract. De Nederlandse staat is democratisch, omdat burgers door middel van verkiezingen bepalen wie het land bestuurt.³¹ Door te stemmen, verlenen we gezag aan gekozen volksvertegenwoordigers die voor een bepaalde periode invloed uitoefenen op de samenleving. Dit systeem zorgt ervoor dat het gezag van de overheid zijn basis vindt in de instemming van het volk.

Nederland is daarnaast een rechtsstaat, wat inhoudt dat de overheid gebonden is aan het recht. Dit betekent dat niet alleen burgers en organisaties zich aan het recht moeten houden, maar dat ook de overheid geen willekeurige macht mag uitoefenen. Het recht beschermt burgers tegen machtsmisbruik en waarborgt hun vrijheden. Door de macht te verdelen tussen de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht, wordt de kans op machtsmisbruik verder verkleind en blijft de overheid gecontroleerd binnen de kaders van de wet.^{32,33}

Een duurzame gezagsrelatie tussen overheid en burgers vereist dat de democratische en rechtsstatelijke beginselen niet alleen in theorie, maar ook in de praktijk centraal staan in het handelen van de overheid. Dit geldt niet alleen voor de bestuurders en rechters, maar ook voor de ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Zij dragen bij aan het recht doen aan burgers en samenleving en daarmee aan het vertrouwen in de overheid.

³⁰ Raad voor het Openbaar Bestuur. (2022). *Gezag herwinnen: Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

³¹ Rechtspraak.nl. (z.d.). *Democratische rechtsstaat*. Rechtspraak.nl. <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtspraak-in-Nederland/Democratische-rechtsstaat>

³² ProDemos. (z.d.). *De scheiding der machten*. ProDemos. <https://prodemos.nl/kennis/informatie-over-politiek/wat-is-een-rechtsstaat-de-scheiding-der-machten/>

³³ Nederland kent niet de strikte zuivere Trias Politica zoals voorgestaan door Montesquieu. Niettemin zijn de principes van de Trias Politica wel grotendeels doorgevoerd. Daarom spreken we in deze paper niet over een scheiding der machten maar over het spreiden van machten.



1.4 Conclusie en samenvatting

In dit hoofdstuk hebben we onze visie uitgewerkt op de functie van ambtelijk vakmanschap in de democratische rechtsstaat. Die functie kan niet losgezien worden van de institutionele machtsrelatie waarin de overheid gepositioneerd is ten opzichte van (groepen) burgers. De democratisch rechtsstatelijke opdracht van de ambtenaren is om die gegeven macht om te zetten in gezag, in legitimiteit: er een vorm en inhoud aangeven die door zoveel mogelijk (groepen) burgers vrijwillig kan worden aanvaard.

Ambtelijk vakmanschap:

De democratisch-rechtsstatelijke kennis, betrokkenheid, vaardigheden en bevoegdheden die een overheidswerker in staat stellen om de institutionele machtsrelatie waarin de overheid – vanwege het publieke belang - ten opzichte van (groepen) burgers is geplaatst, zoveel mogelijk om te zetten in legitieme gezagsrelaties.

Overtuigende redengeving voor deze belangrijke missie – is om macht zoveel mogelijk om te zetten in gezag. Gezag is een centraal concept in de relatie tussen overheid en burger.

Ambtenaren spelen hierin een cruciale rol. Ze zijn de dragers van het gezag van de overheid en moeten hun werk uitvoeren binnen de kaders van de rechtsstaat. Ze vertalen de macht van de overheid naar acties die rechtsstatelijk en democratisch verantwoord zijn. Ambtenaren zijn niet alleen uitvoerders van overheidsbeleid, maar spelen een cruciale rol in het waarborgen van het vertrouwen van burgers in de democratische rechtsstaat, door hun dagelijkse keuzes af te stemmen op rechtsstatelijke en ethische principes.



IN HET KORT:

- **Goed werk als basis voor vakmanschap:** Ambtelijk vakmanschap begint met “goed werk,” gedefinieerd door technische excellentie, betekenisvol werk en morele verantwoordelijkheid. Deze kwaliteiten zijn essentieel voor het effectief dienen van het publieke belang en vormen de basis voor goed ambtelijk werk.
- **Drie onderscheidende kenmerken van ambtelijk vakmanschap:** Ambtenaren onderscheiden zich van private werknemers door hun verantwoordelijkheid voor publieke waarden, hun werk voor het publieke belang en de taak om macht om te zetten in gezag. Hun werk gaat verder dan het bedienen van de individuele burger; het gaat om het dienen van de samenleving als geheel.
- **Macht omzetten in gezag:** Ambtenaren vertalen de institutionele machtsrelatie tussen overheid en burgers naar een gezagsrelatie. Dit betekent dat zij erop gericht zijn om de macht van de overheid te legitimeren door deze in te zetten in het publieke belang, zodat burgers deze macht vrijwillig aanvaarden.
- **Politiek-filosofische basis:** De missie van ambtenaren is geworteld in de filosofie van het sociaal contract, waarbij burgers een deel van hun vrijheid inruilen voor bescherming en orde. Gezag, in tegenstelling tot pure macht, wordt vrijwillig erkend door burgers en is cruciaal voor een goed functionerende democratische rechtsstaat.
- **Gezag en vertrouwen:** Voor een overheid is het cruciaal om gezag te hebben, wat alleen kan ontstaan wanneer burgers vertrouwen hebben in de integriteit en competentie van de ambtenaren die het beleid uitvoeren. Ambtenaren dragen dagelijks bij aan het onderhouden van dit vertrouwen door hun vakmanschap.



2. Het krachtenveld van ambtelijk vakmanschap in de democratische rechtsstaat

Voor wie werkt de ambtenaar? Het is van groot belang dat ambtenaren niet alleen dienstbaar zijn aan hun politieke bestuurders, maar ook aan burgers en volksvertegenwoordigers. Ambtelijk vakmanschap vraagt om een evenwichtige en autonome invulling van hun rol in een complex en dynamisch krachtenveld. In dit krachtenveld moeten ambtenaren recht doen aan de belangen van burgers, de controle van volksvertegenwoordigers en de richting van bestuurders, terwijl zij tegelijkertijd de waarden van de democratische rechtsstaat bewaken.

In dit hoofdstuk verdiepen we ons in deze thematiek en onderzoeken we hoe ambtenaren dit krachtenveld navigeren, aan de hand van wat we het 'viervoudige recht op ambtelijk vakmanschap' noemen. Dit recht verwijst naar de gelijktijdige verplichtingen die ambtenaren hebben jegens vier groepen: burgers, volksvertegenwoordigers, bestuurders, en hun eigen professionele verantwoordelijkheid als ambtenaren. Door hun werk in te richten volgens deze vier rechten, kunnen ambtenaren een stabiele balans vinden tussen hun democratische en rechtsstatelijke verantwoordelijkheden.

2.1 Ambtelijk vakmanschap: randvoorwaarden

De definitie van ambtelijk vakmanschap schept duidelijkheid over de positie, de missie en de middelen van de ambtenaar. Vervolgens is de vraag of de ambtenaren ook in de praktijk in staat worden gesteld te doen wat er van hen verwacht mag worden: het zoveel mogelijk omzetten van de gegeven institutionele macht van de overheid in concrete gezagsrelaties.

Zoals in voorgaand hoofdstuk beschreven stelt Gardner dat de kansen op de realisering van 'goed werk' het grootst zijn als er duidelijke en sterke normen aanwezig zijn voor wenselijk gedrag: normen die ondersteund worden door een betrokken beroepsgemeenschap, geïnternaliseerd zijn in het zelfbeeld van de professional, en niet worden tegengewerkt door sterke externe krachten. Kortom: goed ambtelijk werk kan alleen tot bloei komen als er ook een recht op ambtelijk vakmanschap bestaat en dit niet door een of meer van dergelijke sterke krachten tegengewerkt wordt.

Aangezien het werken in het publieke belang per definitie betekenisvol is zou de overheid een ideale omgeving voor goed werk moeten kunnen bieden voor goed werk. Toch blijkt uit onderzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) dat veel rijksambtenaren belemmeringen ervaren: hoewel de intrinsieke motivatie om bij de overheid te werken hoog is, vertrekken veel ambtenaren vanwege onvrede over de werkwijze en cultuur binnen de organisatie.³⁴

³⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2022). *Kernrapport Werkonderzoek 2022: Uitkomsten van het Werkonderzoek 2022*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.



Een van de belangrijkste krachten die goed ambtelijke werk kan tegenwerken is de monopolisering ervan door bestuurders: ambtenaren worden dan vooral geacht de minister of staatssecretaris te (be)dienen en waar mogelijk uit de wind te houden. De onderliggende gedachte ervan is het idee dat ambtenaren er uitsluitend zijn om de wil van de democratisch tot stand gekomen meerderheid uit te voeren. De wil van de meerderheid neemt vrijwel altijd de vorm aan van een meerderheidsregering die geformeerd is op basis van de verkiezingsuitslag die regeert op basis van een regeerakkoord dat een compromis bevat tussen de regeringspartijen. Wanneer ambtenaren uitsluitend het zittende kabinet moeten dienen dan wordt het ambtelijk functioneren uitsluitend vanuit democratisch oogpunt bekeken: ambtenaren zijn er om alles te doen om de wil van de meerderheid te realiseren.

Op deze dominante visie is wel wat af te dingen: deze perkt namelijk de ruimte voor ambtelijk vakmanschap sterk in. Dit heeft nogal wat nadelen. Uit de Toeslagenaffaire is de les getrokken dat het van het grootste belang is dat ambtenaren meer groepen dienen dan uitsluitend bestuurders. Deze affaire is immers ontstaan doordat een cruciaal rechtsstatelijk advies van ambtenaar Palmen over machtsmisbruik, over de geschonden rechten van Toeslagenouders genegeerd en weggewerkt is.³⁵ Het verdween onder de tafel omdat de Belastingdienst/Toeslagen er te zeer op gespitst was de politieke meerderheidswil om fraude keihard aan te pakken maximaal te honoreren. Het is achteraf gebleken dat men daarmee zozeer gericht was op het bedienen van de politieke wensen dat dit ten koste is gegaan van elementaire rechten van (groepen) burgers. Het meest schrijnende was dat niet alleen de Belastingdienst/Toeslagen dit gedrag vertoonde, maar dat ook organisaties hun oren naar de politiek lieten hangen waar de burgers vervolgens terecht zouden moeten kunnen om alsnog voor hun recht op te komen, zoals de rechterlijke macht, de Raad van State.³⁶ Kortom: de burger bleek geen recht op ambtelijk vakmanschap te hebben. De dominante focus op de uitvoering van de politieke wil leidde ertoe dat ambtenaren onvoldoende scherp hadden dat het ook hun opdracht is om dienstbaar te zijn naar de samenleving.

De Toeslagenaffaire heeft duidelijk aangetoond hoe belangrijk het is dat ambtenaren niet uitsluitend de blinde uitvoerder moeten zijn van bestuurders, maar evenzeer verantwoordelijkheden hebben richting burgers. Dezelfde Toeslagen-affaire heeft verder het belang verduidelijkt van het recht van volksvertegenwoordigers om goed geïnformeerd te worden. Het memo Palmen was 'zoekgeraakt' en er was een parlementaire enquête voor nodig om het boven water te krijgen.³⁷ De oekaze Kok³⁸ – waarbij de bewindspersoon de enige was die bepaalde welke en hoeveel ambtelijke informatie de Kamer kreeg -, bleek het functioneren van de Tweede en Eerste Kamer – de volksvertegenwoordiging - danig te frustreren en daarmee de parlementaire controle. Hieruit bleek het belang dat niet alleen burgers, maar ook de volksvertegenwoordiging een uitgebreider recht op ambtelijk vakmanschap zouden krijgen.

Dit neemt niet weg dat bij onwil om stukken te openbaren, professioneel ambtelijk advies nog steeds kan worden gecategoriseerd als 'PERSOONLIJKE beleidsopvatting' (destijds ook gebruikt om het memo Palmen zwart te lakken). Een voorbeeld: na het openbaren van de ambtelijke adviezen door premier Schoof inzake de noodwet asiel voelden de ambtenaren zich volgens Geerten Boogaard,

³⁵ Oud-topjurist fiscus overwoog klokkenluider te worden over toeslagenaffaire (donderdag 15 december 2022)
<https://nos.nl/artikel/2456446-oud-topjurist-fiscus-overwoog-klokkenluider-te-worden-over-toeslagenaffaire>

³⁶ Jesse Frederik, Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de Toeslagenaffaire. De Correspondent 2021, Hoofdstuk 12 'Als de Raad van State 180 graden draait' (p. 192-210).

³⁷ PWC Reconstructie en tijdslijn van het 'memo-Palmen' 29 september 2021
https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z16879&did=2021D36271

³⁸ Zie over de ontwikkelingen inzake openoverheid na de Toeslagenaffaire: 'Openbaarheid en open overheid'
https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vll9hairuqb/openbaarheid_en_open_overheid



hoogleraar Decentrale Overheden aan de Universiteit Leiden (in NRC) „... behoorlijk in hun hemd gezet“³⁹: „Ze zullen nu wel tweemaal nadenken wat ze wel en niet opschrijven.“ Vanuit het perspectief van de ambtelijk vakmanschap zou je net zo goed - of nog beter - kunnen stellen dat de openbaarmaking van de professionele adviezen de ambtenaren juist trots zouden kunnen maken. Deze af te doen als ‘persoonlijke beleidsopvatting’ degradeert nu juist de deskundigheid ervan. Het zou zo moeten zijn dat deskundige adviezen zonder restricties openbaar kunnen zijn. Deze adviezen zouden beschikbaar moeten zijn voor burgers en volksvertegenwoordigers en de ambtenaren zouden het eervol moeten vinden dat deze voor iedereen te lezen zouden zijn.

Langs deze lijnen is door de Toeslagenaffaire het inzicht doorgedrongen dat ambtenaren om hun opdracht waar te maken verschillende groepen moeten kunnen bedienen. Zij moeten eigen professionele afwegingen kunnen maken en daarvoor dus zelf een stevig recht op ambtelijk vakmanschap hebben. De prangende vraag is: hoe kunnen ambtenaren de balans vinden tussen hun democratische en rechtsstatelijke verantwoordelijkheden, waarbij zij zowel dienstbaar zijn aan politieke bestuurders als aan rechtsstatelijke waarden? Is dit eigenlijk wel mogelijk?

2.2. Democratisch en rechtsstatelijk vakmanschap: Spanningsveld of synergie?

Een veelbesproken obstakel in de bestuurskundige literatuur is de tegenstelling tussen democratisch en rechtsstatelijk vakmanschap. Volgens de socioloog Max Weber moeten ambtenaren loyaal zijn aan het democratisch gekozen bestuur.⁴⁰ Als ambtenaren te veel hun eigen koers varen, riskeren ze te opereren als een “vierde macht”, wat de democratie kan ondermijnen. Daartegenover staat het denken van de filosofe Hannah Arendt, die het belang van een persoonlijk moreel kompas benadrukt.⁴¹ Haar bekende uitspraak, “Niemand heeft het recht te gehoorzamen⁴²,” wijst op de verantwoordelijkheid van ambtenaren om hun eigen waarden te volgen, zelfs als dit betekent dat ze bestuurders moeten tegenspreken. Arendt’s visie onderstreept de noodzaak om rechtsstatelijke waarden te handhaven om burgers te beschermen tegen machtsmisbruik door politieke leiders.

Hoewel deze twee visies vaak tegenover elkaar worden geplaatst, is deze tegenstelling te simplistisch. Bestuurskundigen Roeland Spruyt en Jeroen van Andel stellen in een essay in *Binnenlands Bestuur* dat Weber en Arendt eigenlijk niet zo verschillend dachten over ambtelijk vakmanschap.⁴³ Weber zag ambtelijke loyaliteit niet als persoonlijke trouw aan een minister, maar als trouw aan de instituties en het publiek belang. Voor hem was ambtelijke neutraliteit gebaseerd op de kennis en kunde van de ambtenaar, waarbij bureaucratie een middel was om hogere waarden zoals rechtsgelijkheid en rechtszekerheid te realiseren. Hiermee dienen ambtenaren niet alleen de democratie, maar ook de rechtsstaat.

³⁹ Philip de Witt Wijnen, Ambtenaren ‘voelen zich behoorlijk in hun hemd gezet’ na het vrijgeven van adviezen door Schoof. NRC, 26 september 2024 <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/09/26/ambtenaren-voelen-zich-behoorlijk-in-hun-hemd-gezet-na-het-vrijgeven-van-adviezen-door-schoof-a4867307?t=1729698693>

⁴⁰ Raad voor het Openbaar Bestuur (2022). *Gezag herwinnen: Over de gezagwaardigheid van het openbaar bestuur*. Raad voor het Openbaar Bestuur. <https://www.raadopenbaarbestuur.nl>

⁴¹ Weber, M. (1971). *De protestantse ethiek en de geest van het kapitalisme* (H. Noordhof, Vert.). Het Spectrum. (Oorspronkelijk werk gepubliceerd 1922)

⁴² Arendt, H. (1969). *Eichmann in Jeruzalem: De banaliteit van het kwaad*. De Bezige Bij.

⁴³ Redactie. (2024, 12 mei). Wat een goede ambtenaar vermag volgens de boekjes. *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd op 17 juni 2024, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/wat-een-goede-ambtenaar-vermag-volgens-de-boekjes>



Arendt vult deze visie aan door te benadrukken dat ambtenaren een morele verantwoordelijkheid hebben die verder gaat dan hun individuele positie. Zij moeten handelen in het belang van de samenleving als geheel, waarbij wetenschap en deskundigheid centraal staan. Beide denkers zien ambtenaren als dienaren van het publiek belang, waarbij democratische en rechtsstatelijke waarden onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.⁴⁴

Deze wederzijdse aanvulling betekent echter niet dat er in de praktijk geen spanningen kunnen ontstaan tussen democratische en rechtsstatelijke waarden. Ambtenaren bevinden zich vaak in een spanningsveld waar ze moeten navigeren tussen deze twee principes. In dit licht moet het - de laatste tijd - opduikende 'ambtelijke activisme' gezien worden: zoals de XR Ambtenaren, een onderdeel van Extinction Rebellion, die aandacht vragen voor de extreme urgentie om vele tanden bij te zetten in het klimaatbeleid; of de ambtenaren die wekelijks buiten het Ministerie van Buitenlandse Zaken protesteren tegen de Israëlische oorlog in Gaza omdat dit in strijd zou zijn met mensenrechtenverdragen die Nederland getekend heeft. Dit ambtelijk activisme laat zien dat ambtenaren een rechtsstatelijke verantwoordelijkheid voelen, maar dat deze fors kan schuren met hun democratische verantwoordelijkheden om de gekozen meerderheid zo goed mogelijk te dienen. Hoe moeten de verschillende loyaliteiten van ambtenaren gezien worden in het licht van hun missie om institutionele macht zoveel mogelijk om te zetten in gezag?

Het activisme van deze ambtenaren weerspiegelt een diepgevoelde verantwoordelijkheid om rechtsstatelijke waarden te verdedigen, maar kan als problematisch worden ervaren wanneer het leidt tot willekeurige keuzes over welke rechten en belangen worden beschermd. Ambtenaren die opkomen voor idealen als mensenrechten of klimaatverandering doen dat vaak vanuit sterke persoonlijke waarden. Maar de vraag is of dezelfde ambtenaren even sterk zouden opkomen voor andere rechten die minder passen bij hun persoonlijke overtuigingen. Deze selectiviteit kan leiden tot een ondermijning van het principe van gelijkheid, en daarmee ook het vertrouwen van burgers in de overheid.

Om dit te voorkomen, moeten ambtenaren hun rechtsstatelijke verantwoordelijkheid altijd afwegen tegen hun democratische verplichtingen. Dit betekent dat zij zich bewust moeten zijn van de grenzen van hun activisme en hun eigen waarden voortdurend moeten spiegelen aan de bredere principes van de democratische rechtsstaat. Hun belangrijkste missie blijft immers om de institutionele macht van de overheid om te zetten in gezag.

Een viervoudig recht op ambtelijk vakmanschap

Er is in de afgelopen jaren door met name de Toeslagenaffaire en andere ontwikkelingen een brede beweging op gang gekomen die het recht kunnen doen aan de belangen van verschillende groepen beschouwt als een voorwaarde voor goed werk door ambtenaren. In het boek *Het recht op ambtelijk vakmanschap*⁴⁵, is dit perspectief van het viervoudig recht op ambtelijk vakmanschap verder uitgewerkt. In de dagelijkse praktijk gevolg kunnen geven aan dit viervoudig recht is een cruciale voorwaarde voor ambtelijk vakmanschap. Op zijn best wordt dit recht door relatief autonome ambtelijke professionals uitgeoefend ten behoeve van burgers, volksvertegenwoordigers en bestuurders.

⁴⁴ Redactie. (2024, 12 mei). Wat een goede ambtenaar vermag volgens de boekjes. *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd op 17 juni 2024, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/wat-een-goede-ambtenaar-vermag-volgens-de-boekjes>

⁴⁵ Stichting Beroepseer. (2022). *Het recht op ambtelijk vakmanschap*. Stichting Beroepseer.



We lichten elk van deze rechten kort toe:

- 1. Het recht van burgers op ambtelijk vakmanschap:** Burgers hebben recht op ambtelijk vakmanschap, alleen al omdat zij via hun belastingbijdragen het ambtelijk apparaat financieren. Wanneer zij – soms onverwacht – met de overheid in aanraking komen, hebben zij recht op een behoorlijke behandeling volgens de wet en rechtsstatelijke beginselen.
- 2. Het recht van gekozen volksvertegenwoordigers op ambtelijk vakmanschap:** Gekozen volksvertegenwoordigers controleren namens de samenleving de regering en bestuurders. Bovendien zijn volksvertegenwoordigers niet alleen controlerend, maar vooral ook wetgevend. Om deze taken goed te kunnen uitvoeren, hebben zij recht op royale toegang tot de informatie en overwegingen die relevant zijn voor hun wetgevende taak, en de uitvoering daarvan.
- 3. Het recht van bestuurders op ambtelijk vakmanschap:** Bewindspersonen hebben recht op deskundige en ervaren beleids- en uitvoeringsambtenaren, evenals op goed functionerende uitvoeringsorganisaties. De kwaliteit van de uitvoering is van essentieel belang voor het succesvol omzetten van wetgeving naar praktijk.
- 4. Het recht van ambtenaren zelf op ambtelijk vakmanschap:** Ambtenaren en ambtelijke organisaties kunnen alleen goed vakmanschap leveren als zij in wetgeving, beleid, uitvoering, rechtsbescherming en toezicht de best mogelijke prestaties kunnen neerzetten voor de eerder genoemde groepen. Om dit te bereiken, moeten zij zowel de democratie als de rechtsstaat dienen en het publieke belang centraal stellen.

Om ambtelijk vakmanschap gewetensvol te kunnen uitoefenen, moeten rijksambtenaren in wetgeving, beleid, uitvoering en toezicht het recht op ambtelijk vakmanschap van alle vier de rechthebbenden scherp in het vizier houden. Alleen wanneer zij zich richten op de belangen van burgers, volksvertegenwoordigers, bestuurders, en daarin een zelfstandige en effectieve rol kunnen spelen binnen de democratische rechtsstaat, kan er sprake zijn van goed ambtelijk werk. Dit vraagt het goed kunnen omgaan met conflicterende belangen, wat hoge eisen stelt aan hun opleiding, vorming en professionele vaardigheden.

2.3 Samenvatting en conclusie

Een van de belangrijkste krachten die goed ambtelijk werk kan tegenwerken is de monopolisering ervan door bestuurders: ambtenaren worden dan vooral geacht om de minister of staatssecretaris te (be)dienen en waar mogelijk uit de wind te houden. De Toeslagenaffaire heeft echter duidelijk gemaakt dat ambtenaren meer groepen moeten kunnen dienen dan alleen bestuurders. Het viervoudig recht op ambtelijk vakmanschap benadrukt dat ambtenaren verplichtingen hebben jegens meerdere belanghebbenden: burgers, volksvertegenwoordigers, bestuurders en zichzelf als professionals. Elk van deze groepen heeft recht op ambtelijk vakmanschap, en ambtenaren moeten in staat zijn om dit te waarborgen, zelfs als deze verplichtingen met elkaar in conflict komen.

De uitdaging voor ambtenaren is om in dit complexe krachtenveld voortdurend het juiste evenwicht te vinden tussen hun verplichtingen. In veel gevallen kan het balanceren tussen de belangen van verschillende groepen juist bijdragen aan beter bestuur, omdat bijvoorbeeld de kwaliteit van de uitvoering cruciaal is voor het succesvol omzetten van beleidsplannen naar praktijk. Dit benadrukt het belang van professionele autonomie en versterkt de noodzaak voor ambtenaren om hun vaardigheden en kennis continu te ontwikkelen, ondersteund door sterke waarden en deugden. Door trouw te blijven aan deze kernwaarden, kunnen ambtenaren zowel de democratie als de rechtsstaat dienen.



IN HET KORT:

- **Ambtelijk vakmanschap vereist sterke normen:** Ambtelijk vakmanschap floreert wanneer er duidelijke normen zijn voor wenselijke besluitvorming en gedrag, ondersteund door een betrokken beroepsgemeenschap en zonder tegenwerking van externe krachten. Ambtenaren moeten de ruimte krijgen om hun werk op integere wijze te doen.
- **Het viervoudig recht op ambtelijk vakmanschap:** Dit recht benadrukt dat burgers, volksvertegenwoordigers, bestuurders en de ambtenaren zelf recht hebben op goed vakmanschap. Elk van deze vier groepen moet worden gediend in het publieke belang.
- **De spanning tussen democratie en rechtsstaat:** Ambtenaren opereren in een spanningsveld tussen hun democratische verplichtingen om de politieke meerderheid te dienen en hun rechtsstatelijke verantwoordelijkheden om burgers te beschermen tegen machtsmisbruik. Ze moeten hun werk uitvoeren met respect voor beide principes.
- **Balans en autonomie:** De Toeslagenaffaire heeft aangetoond dat ambtenaren verschillende groepen moeten kunnen bedienen, en niet slechts bestuurders. Professionele autonomie, ondersteund door duidelijke normen en een scherpe focus op rechtsstatelijke en democratische waarden, is essentieel voor ambtenaren om hun rol effectief te vervullen binnen een complex krachtenveld.



3. De gereedschapskist van ambtelijk vakmanschap in de democratische rechtsstaat

De missie van de ambtenaar is om de institutionele macht van de overheid in relatie tot burgers en groepen zoveel mogelijk om te zetten in gezagsrelaties. Dit gebeurt in een complex krachtenveld waarin de ambtenaar verantwoordelijkheden heeft jegens bestuurders, volksvertegenwoordigers, en burgers, en waarbij burgers zowel rechten hebben als plichten opgelegd krijgen. De vraag is hoe een ambtenaar deze macht overtuigend kan omzetten in gezag binnen deze constellaties. Daarbij is het van belang te erkennen dat de overheid nooit in staat zal zijn om het alle burgers naar de zin te maken. De ambtenaar moet voortdurend keuzes maken en afwegingen maken tussen verschillende belangen en verplichtingen.

In dit hoofdstuk onderzoeken we de gereedschapskist van de ambtelijke vakman/vakvrouw, en gaan we dieper in op de belangrijkste juridische kaders die hen ondersteunen bij het vinden van dit delicate evenwicht. We behandelen onder andere de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb), die essentiële instrumenten vormen voor het realiseren van wambtelijk vakmanschap.

3.1 De overheid kan het niet iedereen naar de zin maken

Op de gevel van het oude stadhuis in Den Haag staat de Latijnse spreuk: *'Ne Jupiter quidem omnibus'*.⁴⁶ Dit betekent: "Zelfs Jupiter kan het niet iedereen naar de zin maken." Deze spreuk vat samen dat een overheid nooit in staat zal zijn om aan de wensen van al haar burgers te voldoen. Dit kan paradoxaal aanvoelen, aangezien de overheid er juist is om het publiek belang te dienen. Maar het publiek belang gaat verder dan individuele of groepsbelangen; het is gericht op het welzijn van de samenleving als geheel.

Bij het maken van beslissingen moet de politiek continu keuzes maken: de invulling van het publiek belang is namelijk vaak onderwerp van discussie. Moet er bijvoorbeeld een nieuwe snelweg worden aangelegd, of moet het recreatiegebied behouden blijven? Hans Wilmink benadrukt dat de term 'publiek belang' treffender is dan 'algemeen belang', omdat het publiek belang een verzameling van vaak tegenstrijdige belangen omvat.⁴⁷ Wat voor de ene groep burgers een prioriteit is, kan voor anderen een negatieve ontwikkeling zijn. Denk bijvoorbeeld aan de aanleg van infrastructuur: voor sommigen betekent dit betere bereikbaarheid en economische groei, terwijl het voor anderen overlast of verlies van natuur en recreatiemogelijkheden kan inhouden.

⁴⁶ Zie: <https://www.groene.nl/artikel/schieten-op-de-pianist>

⁴⁷ Wilmink, H. (2020). *Voorbij boos en achteloos: Rechtsstatelijk besef als kompas voor overheid en burger*. Stichting Beroepseer.



De overheid is dus voortdurend bezig met het afwegen van uiteenlopende belangen en waarden. Het publiek belang kan niet eenvoudigweg worden gezien als de optelsom van individuele voorkeuren. Het moet ook rekening houden met de lange termijn, duurzaamheid en de rechtvaardige verdeling van middelen. Dit vraagt van ambtenaren en beleidsmakers zorgvuldigheid en transparantie bij het maken van afwegingen.

Bovendien verschuift de invulling van het publiek belang continu door politieke keuzes en maatschappelijke ontwikkelingen. Wat in een bepaalde periode als prioritair wordt gezien, kan onder invloed van nieuwe inzichten of veranderende omstandigheden naar de achtergrond verschuiven. Het is daarom essentieel dat de overheid regelmatig reflecteert op haar rol en prioriteiten. Hierbij moet voorkomen worden dat het publiek belang verward raakt met de korte termijn wensen van specifieke groepen. De uitdaging voor de overheid ligt dan ook in het behouden van vertrouwen van de samenleving, zelfs wanneer beslissingen niet iedereen tevreden kunnen stellen.

3.2 De balans tussen dienstverlening en handhaven

De besproken schandalen, zoals de toeslagenaffaire, laten zien dat rigide handhavingsbeleid op basis van onrechtvaardige kaders niet leidt tot ambtelijk vakmanschap. Als reactie daarop is er binnen uitvoeringsorganisaties steeds meer ruimte voor maatwerk. Wanneer ambtenaren “professionele buikpijn” krijgen van een situatie, wordt deze besproken met collega’s van verschillende deskundigheden om een oplossing te zoeken die recht doet aan de situatie van de burger.⁴⁸ Zo wil de overheid in haar dienstverlening meer rekening houden met de menselijke maat en waar mogelijk en nodig maatwerk bieden, zodat burgers zich gezien, gehoord en geholpen voelen.

Voor het gezag van de overheid is het cruciaal dat ambtenaren beslissingen, gebaseerd op juridische de bekende rechtsbronnen – wetten, regels beleid, en rechtsstatelijke beginselen – niet alleen kunnen nemen, maar ook uitleggen aan de burger. Dit staat bekend als “beginselgeleid handelen”: beslissingen worden niet alleen genomen op basis van de letter van de wet, maar ook door het volgen van de fundamentele rechtsbeginselen zoals rechtvaardigheid, proportionaliteit en zorgvuldigheid. Dit zorgt ervoor dat beslissingen ook ethisch verantwoord en rechtstatelijk zijn. Dit wordt ook wel beginselgeleid handelen genoemd, beslissingen worden binnen de wettelijke kaders genomen volgens rechtsstatelijke beginselen. Zij zijn daarmee niet alleen wetmatig, maar ook rechtmatig.

Werken aan gezag vergt een rechtsstatelijke werkwijze. Door dat te laten zien schept dat vertrouwen, juist ook in gevallen waarin burgers hun zin niet krijgen. Ambtenaren opereren in een krachtenveld waarin zij niet altijd tot een uitkomst kunnen komen die voor de individuele burger bevredigend is. Juist omdat de politieke afwegingen zelden tot een algemeen aanvaarde uitkomst leiden, zijn de beginselen en regels van de rechtsstaat van groot belang.

Hoewel positieve ontwikkelingen meer ruimte bieden aan het vakmanschap van ambtenaren, is het van belang te benadrukken dat ambtelijk vakmanschap niet zonder goede juridische kaders kan bestaan. De Nationale ombudsman constateert terecht dat maatwerk geen oplossing is voor slecht beleid.⁴⁹ Behoorlijk beslissen is de kern van vakmanschap, maar moet altijd binnen de geldende regels gebeuren en gecontroleerd kunnen worden door de rechter. Wanneer kaders voor ambtenaren ontbreken, komt de rechtsstaat in gevaar. Willekeur ligt dan op de loer, wat het streven naar rechtsstatelijke waarden zoals gelijkheid en onpartijdigheid ondermijnt.

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld: Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). (2022, September 15). *Maatwerkplaats belangrijk bij signaleren en oplossen problemen cliënten*. UWV. <https://www.uwv.nl/nl/nieuws/maatwerkplaats-belangrijk-bij-signaleren-en-oplossen-problemen-clienten>.

⁴⁹ Nationale Ombudsman. (2022, 11 mei). *Maatwerk is geen oplossing voor slecht beleid*. Geraadpleegd op 7 juli 2024, van <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/nieuwsbericht/2022/maatwerk-is-geen-oplossing-voor-slecht-beleid>



Rechtsstatelijk en democratisch vakmanschap komt dus altijd tot stand binnen rechtsstatelijke kaders, maar ook binnen de democratische plicht om beslissingen te nemen die aansluiten bij het publiek belang, zoals dat door de regering en Staten-Generaal wordt vastgesteld. Dit spanningsveld tussen democratische besluiten en rechtsstatelijke waarborgen vraagt om een ambtelijk vakmanschap dat niet alleen burgergericht, maar ook democratisch georiënteerd is. Ambtenaren moeten daarom de balans vinden tussen dienstverleners en handhaven, zonder de fundamentele waarden van de rechtsstaat uit het oog te verliezen. Dit betekent dat ambtenaren gezag moeten opbouwen door niet alleen hun wettelijke kaders te volgen, maar ook door een actieve rol te spelen in het democratisch proces, waarbij zij bijdragen aan het grotere publieke belang, zoals bepaald door politieke meerderheden en staatsrechtelijke normen.

3.3 De algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb): In de gereedheidskist van iedere ambtenaar

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur moeten bovenaan in de gereedheidskist van rijksambtenaren liggen, zoals ook wordt aanbevolen in het boek *Het recht op ambtelijk vakmanschap*.⁵⁰ Deze beginselen bieden belangrijke richtlijnen voor de bestuurspraktijk en zijn gebaseerd op rechtsstatelijke waarden die gericht zijn op het bevorderen van rechtvaardigheid, gelijke behandeling en openheid. Een deel van deze beginselen is vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), maar er is ook sprake van ongeschreven recht. Samen vormen ze de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb).⁵¹

Hoewel de rechter het handelen van de overheid toetst aan deze beginselen, gebeurt dit vaak pas achteraf, wanneer iets is misgegaan of een burger bezwaar maakt. Voor een gezagsvolle overheid is het echter essentieel dat deze beginselen ook proactief worden toegepast bij de beleidsontwikkeling en uitvoering. Het lijkt erop dat veel ambtenaren en bestuurders deze beginselen te weinig kennen of gebruiken, mede doordat de nadruk binnen uitvoeringsorganisaties vaak ligt op efficiëntie en uitvoering. Dit kan ervoor zorgen dat de toepassing van de algemene beginselen op de achtergrond raakt, wat niet bevorderlijk is voor goed bestuur.

De toepassing van de algemene beginselen begint bij de ambtenaar die beleid voorbereidt, besluiten neemt, toezicht houdt of handhaaft, en dus niet pas bij de rechter. De abbb's fungeren als een belangrijk kompas voor ambtenaren om te komen tot rechtsstatelijk en democratisch vakmanschap binnen een gezagsvolle overheid. Ambtenaren vervullen hierin een cruciale rol als de eerste verdedigingslinie van de rechtsstaat. Door de beginselen van behoorlijk bestuur proactief en zorgvuldig toe te passen, zijn zij verantwoordelijk voor het voorkomen van onrechtmatigheden en onrechtvaardig handelen voordat deze escaleren. Dit vereist dat zij niet alleen handelen volgens de vastgestelde regels, maar ook kritisch en ethisch nadenken over de gevolgen van hun beslissingen voor de rechtszekerheid en rechtvaardigheid. Hun vakmanschap is daarmee niet alleen een technische maar ook een morele verantwoordelijkheid, waarbij de belangen van burgers en de waarborgen van de rechtsstaat in balans moeten blijven.

⁵⁰ Stichting Beroepseer. (2022). *Het recht op ambtelijk vakmanschap*. Stichting Beroepseer.

⁵¹ Kenniscentrum InfoMil. (z.d.). *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*. Geraadpleegd op 8 juli 2024, van <https://iplo.nl/thema/water/handreiking-lozingen/procedure-rechtsbescherming/algemene-beginselen-behoorlijk-bestuur/>



Door de beginselen stapsgewijs toe te passen op een specifieke casus, kunnen ambtenaren beoordelen of er sprake is van behoorlijk bestuur. Indien dat niet het geval is, biedt dit handvatten om tegenspraak te bieden en die te onderbouwen. Het is van belang te beseffen dat deze beginselen niet zomaar zijn ontstaan, maar voortkomen uit diepgewortelde maatschappelijke waarden over het functioneren van de rechtsstaat. Dit betekent dat de kennis van deze beginselen verder gaat dan het simpelweg afvinken van juridische regels; het vereist ook een diepgaand begrip van hun ethische en maatschappelijke grondslagen.

Ambtenaren moeten bij beginselgeleid handelen niet alleen handelen volgens de letter van de wet, maar ook volgens de geest ervan, waarbij fundamentele beginselen zoals rechtvaardigheid, proportionaliteit en zorgvuldigheid de basis vormen. Dit voorkomt willekeur en zorgt ervoor dat beslissingen niet alleen juridisch correct zijn, maar ook ethisch verantwoord en in lijn met de waarden van de rechtsstaat. Zo ontstaat er ruimte voor maatwerk binnen het juridische kader, zonder dat de rechtszekerheid of gelijkheid in het geding komt.

Juridische en niet-juridische professionals kunnen veel leren over de oorsprong en toepassing van de algemene beginselen.⁵² Deze kennis draagt bij aan een beter begrip van hun belang en hoe ze toegepast moeten worden binnen de context van de moderne overheid. Het voert echter te ver om in deze paper alle beginselen individueel te bespreken. Onder de algemene beginselen vallen onder andere zorgvuldige beleidsvoorbereiding (zoals hoor- en inspraakrechten), het fair-playbeginsel (dat vooringenomenheid en persoonlijk belang tegengaat), het rechtszekerheidsbeginsel (dat burgers beschermt tegen nadelige besluiten met terugwerkende kracht), het vertrouwensbeginsel en het verbod van détournement de pouvoir (het verbod om bevoegdheden voor een ander doel te gebruiken dan waarvoor ze zijn ingesteld).

‘Ook de juridisch opgeleide ambtenaren kunnen nog veel over die beginselen bijleren, bijvoorbeeld over het waarom van die beginselen, over de historische achtergronden ervan en over de toepassing.’⁵³

Het voert voor deze paper te ver door om alle beginselen individueel te bespreken. Maar onder de algemene beginselen vallen onder meer een zorgvuldige beleidsvoorbereiding (hoorplicht; advies inwinnen; inspraak; en onderzoek hoe het recht luidt), het fair play beginsel (verbod op vooringenomenheid en/of persoonlijk belang) het rechtszekerheidsbeginsel (geen nadelige besluiten voor de burger met terugwerkende kracht), het vertrouwensbeginsel (gerechtvaardigde verwachtingen scheppen) en het verbod van détournement de pouvoir (verbod gebruik bevoegdheid voor ander doel dan waarvoor die was ingesteld).

⁵² Wilink, H. (2020). Voorbij boos en achteloos: *Rechtsstatelijk besef als kompas voor overheid en burger*. Stichting Beroepseer.

⁵³ Wilink, H. (2022). De mens centraal, ook als de overheid automatiseert: Interview met Marlies van Eck. In *Stichting Beroepseer (Red.), Het recht op ambtelijk vakmanschap* (pp. 83-90). Stichting Beroepseer.



Formele abbb

Beginsel	Beschrijving
Zorgvuldige voorbereiding	<ul style="list-style-type: none">• Verzamelen relevante gegevens (3:2 Awb)• Hoopplicht/zienswijze (4:7 / 4:8 Awb), UOV of inspraak (adf. 3:4 Awb)• Advies: vergewisplicht (3:9)• Voorkomen fouten door integrale controle
Fair play	<ul style="list-style-type: none">• Integriteit (2:4 Awb)• Transparantie / openheid (Woo)• Zorgvuldige omgang met informatie (Woo, AVG)• Eerlijke procedure• Geen verborgen agenda's
Verbod détournement de procedure	<ul style="list-style-type: none">• Geen procedurele trucs toepassen• Geen beperking procedurele rechten
Kenbare motivering	<ul style="list-style-type: none">• Vermelden wettelijke grondslag (3:47, lid 2 Awb)• Motiveren afwijkingen advies (3:49 / 3:50 Awb)• Verwijzing beleidsregels (4:82 Awb)• Logisch en begrijpelijk opgebouwd• Eenvoudig en toegankelijk
Willekeurverbod	<ul style="list-style-type: none">• Voldoen aan redelijkheidsgebod• Consistentie, beleid
Formele rechtszekerheid	<ul style="list-style-type: none">• Legaliteit: wettelijke grondslag (3:47, lid 3 Awb)• Geen interpretatieproblemen• Voorkomen nadelige wijzigingen van regels• Besluit is voorspelbaar en betrouwbaar

© C. Raat

Materiële abbb

Beginsel	Beschrijving
Verbod détournement de pouvoir	<ul style="list-style-type: none">• Geen misbruik bevoegdheden (3:3 Awb)• Besluiten in lijn met wet en doelen van de wet• Doelen consistent met beleidskader
Specialiteitsbeginsel	<ul style="list-style-type: none">• Bevoegdheidstoepassing mag alleen zijn gericht op specifiek doel in de wet (3:4 lid 1 Awb)
Draagkrachtige motivering	<ul style="list-style-type: none">• Logisch en degelijk gemotiveerd (3:34 Awb)• Begrijpelijk voor belanghebbenden• Benoemen van alle feiten en omstandigheden• Controleerbare onderbouwing• 'Concludent': besluit volgt uit motivering
Inhoudelijke zorgvuldigheid	<ul style="list-style-type: none">• Meewegen relevante gegevens (feiten en omstandigheden, 3:2, 3:4 Awb)• Risico's en effecten meenemen• Proactief feiten verzamelen• Besluiten afgestemd op informatie
Gelijkheidsbeginsel	<ul style="list-style-type: none">• Gelijke behandeling gelijke gevallen (1 GW)• Discriminatie verboden (1 GW)• Objectieve criteria bij besluitvorming• Geen willekeurig maatwerk• Voorkomen inconsistente
Rechtszekerheidsbeginsel	<ul style="list-style-type: none">• Geen nadelige terugwerkende kracht• Duidelijk en voorspelbaar besluit• Vertrouwen in bestendigheid besluiten• Zorgvuldige communicatie wijzigingen• Rekening houden met burgerbelangen
Evenredige belangenafweging	<ul style="list-style-type: none">• Eerlijke afweging belangen (3:4, lid 1 Awb)• Compensatieplicht bij nadeel (3:4, lid 1 Awb)• Voorkomendisproportionele effecten• Transparante belangenafweging
Vertrouwensbeginsel	<ul style="list-style-type: none">• Honoreren gerechtvaardigde verwachtingen• Nakomen toezeggingen bestuursorganen• Geen strijd met gewekte verwachtingen

© C. Raat



3.4 Algemene wet bestuursrecht

Om de rechtsbetrekkingen tussen overheid en burger zo goed mogelijk te doen verlopen, stelt de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een aantal grondregels. De Awb bevat algemene regels over de verhouding tussen bestuursorganen en belanghebbenden bij het voorbereiden, nemen en toepassen van besluiten.⁵⁵

De Awb is een aanbouwwet en wordt daarom voortdurend aangevuld. Vanwege de schandalen streeft de politiek ernaar de menselijke maat steviger te laten doorklinken in de Awb. Het komende wetsvoorstel 'Versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht'⁵⁶ bestaat uit aanpassingen om de dienstverlening door de overheid te verbeteren, de menselijke maat hierbij te versterken en toegankelijk contact tussen overheid en burger te bevorderen. Zo krijgen overheden en de bestuursrechter meer ruimte om rekening te houden met de individuele situatie van mensen.

Met dezelfde ogen als waarmee we naar de algemene beginselen van behoorlijk bestuur hebben gekeken kunnen we ook het vizier richten op de Algemene wet bestuursrecht. Jurist en rechts-socioloog Caroline Raat stelt dat indien overheden naar letter en geest de Awb naleven, er op het gebied van ambtelijk vakmanschap al veel is gewonnen.⁵⁷ Net als de algemene beginselen vormt de basis voor de Awb een set waarden die zijn vastgelegd om tot behoorlijk bestuur te komen. De wet is daarmee te beschouwen als een handleiding rechtsstatelijk beslissen.

3.5 Samenvatting en conclusie

Een belangrijke uitdaging voor ambtenaren is de balans vinden tussen het verlenen van diensten aan burgers en het handhaven van wetten die niet altijd iedereen tevredenstellen. Dit vraagt om rechtsstatelijk en democratisch vakmanschap, waarbij beslissingen niet alleen juridisch juist moeten zijn, maar ook moreel verantwoord en dus in lijn met de waarden van de rechtsstaat.

De toepassing van juridische kaders zoals toepassing van juridische kaders zoals de Grondwet, en de Algemene wet bestuursrecht (Awb), maar ook mensenrechtenverdragen en rechtsbeginselen biedt ambtenaren een solide basis om op rechtvaardige en zorgvuldige wijze te handelen. Deze kaders helpen hen om het juiste evenwicht te vinden tussen individuele belangen en het grotere publieke belang, en voorkomen van willekeurige machtsuitoefening. Hierdoor blijft de overheid betrouwbaar en behoudt zij haar gezag.

Kortom, dit hoofdstuk benadrukt dat ambtelijk vakmanschap veel meer is dan technische expertise. Het is diep geworteld in de principes van de democratische rechtsstaat. Door hun vakmanschap zorgvuldig binnen de juridische en morele kaders van de rechtsstaat te oefenen, kunnen ambtenaren bijdragen aan een betrouwbare, rechtvaardige en gezagvolle overheid.

⁵⁵ Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. (z.d.). *Algemene wet bestuursrecht*. Geraadpleegd op 15 juli 2024, van <https://www.inspectie-oe.nl/toezichtvelden/overheidsinformatie/wet-en-regelgeving/overige-informatiewetgeving/algemene-wet-bestuursrecht>

⁵⁶ Rijksoverheid. (2024, 31 januari). *Meer oog voor menselijke maat in Algemene wet bestuursrecht*. Geraadpleegd op 26 september 2024, van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/02/01/meer-oog-voor-menselijke-maat-in-algemene-wet-bestuursrecht>

⁵⁷ Raat, C. (2022). Grondslagen van het recht op vakmanschap. In *Het recht op ambtelijk vakmanschap* (pp. 37-46). Stichting Beroepseer.



IN HET KORT:

- **De overheid kan het niet iedereen naar de zin maken:** Ambtenaren moeten erkennen dat de overheid nooit alle burgers tevreden kan stellen. De overheid moet keuzes maken die in lijn zijn met het publiek belang, wat vraagt om rechtmatig handelen, dus volgens de wet en rechtsbeginselen.
- **Balans tussen dienstverlenen en handhaven:** Het vinden van een evenwicht tussen het verlenen van diensten en het handhaven van wetten is cruciaal. Ambtenaren moeten “beginselgeleid handelen”, waarbij niet alleen de letter van de wet wordt gevolgd, maar ook de fundamentele principes zoals rechtvaardigheid en proportionaliteit.
- **De rol van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb):** Deze beginselen vormen het ethisch en rechtsstatelijk kompas van ambtenaren. Ze bieden handvatten voor een rechtmatige en zorgvuldige uitoefening van hun taken, waarbij burgers en de rechtsstaat centraal staan.
- **Algemene wet bestuursrecht (Awb):** De Awb biedt een juridisch kader dat helpt bij het bewaken van het evenwicht tussen rechten en plichten van burgers en de overheid. De wet vormt een handleiding voor behoorlijk bestuur en helpt ambtenaren bij het nemen van rechtstatelijke beslissingen.
- **Rechtsstatelijk en democratisch vakmanschap:** Ambtenaren moeten handelen binnen de kaders van de rechtsstaat, waarbij zij zowel juridische juistheid als morele verantwoordelijkheid in acht nemen. Dit zorgt voor een betrouwbare en gezagvolle overheid die op duurzame wijze het publieke belang dient.



4. Werken aan ambtelijk vakmanschap: volop in ontwikkeling

In dit hoofdstuk richten we ons op de recente ontwikkelingen binnen de Rijksoverheid die gericht zijn op het versterken van ambtelijk vakmanschap. De afgelopen jaren is er steeds meer aandacht gekomen voor de professionele ruimte van ambtenaren. Dit heeft geleid tot een hernieuwde focus op het belang van een gezagsvolle overheid die zowel democratisch als rechtsstatelijk opereert. We bespreken stimuleringsprogramma's die ambtenaren ondersteunen in hun dagelijkse werk, en kijken naar de stappen die worden gezet om ambtelijk vakmanschap institutioneel en wettelijk te borgen.

4.1 Het profiel van de ambtenaar verschuift

De afgelopen jaren is binnen de Rijksoverheid steeds duidelijker geworden dat vertrouwen en gezag alleen kunnen worden behouden als ambtenaren – in beleid, uitvoering en toezicht – voldoende professionele ruimte krijgen om hun vakmanschap uit te oefenen. De Toeslagenaffaire speelde hierbij een belangrijke rol als katalysator. Het kabinet concludeerde na het rapport *Werk aan Uitvoering*⁵⁸: *'De kwaliteit van de uitvoering bepaalt het vertrouwen van mensen in de Nederlandse overheid'*.

De kern van alle recente ontwikkelingen binnen de Rijksoverheid is dat ambtenaren zowel de democratie als de rechtsstaat dienen. Dit betekent dat zij meer professionele verantwoordelijkheid en ruimte moeten krijgen, en deze ook moeten nemen, om ervoor te zorgen dat de overheid door de samenleving wordt gezien als rechtvaardig, gezaghebbend en betrouwbaar.

Door het publiek belang opnieuw centraal te stellen, ontstaat er meer ruimte voor ambtelijk vakmanschap. Deze ontwikkeling markeert een verschuiving weg van het New Public Management (NPM), een benadering die vanaf de jaren negentig dominant werd.⁵⁹ NPM richtte zich vooral op het efficiënt en rechtmatig inrichten van overheidsorganisaties, waarbij de overheid werd aangestuurd als een bedrijf. De nieuwe focus op dienstbaarheid aan de samenleving moedigt ambtenaren juist aan om hun vakmanschap in te zetten ten behoeve van het publiek belang.

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de initiatieven die zijn opgezet om ambtelijk vakmanschap binnen de Rijksoverheid te stimuleren en te verankeren. Deze initiatieven kunnen worden ingedeeld in twee categorieën. Ten eerste zijn er initiatieven die gericht zijn op het bevorderen van nieuwe manieren van werken. Deze projecten helpen ambtenaren in de praktijk om vakmanschap te

⁵⁸ Rijksoverheid. *Kabinetsreactie rapporten Werk aan Uitvoering: Het versterken van de publieke dienstverlening*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/03/05/kabinetsreactie-rapporten-werk-aan-uitvoering-versterken-publieke-dienstverlening>

⁵⁹ Zie bijvoorbeeld: Bekkers, H. (2023, 19 september). *Rijk neemt afscheid van New Public Management*. Binnenlands Bestuur. Geraadpleegd op 26 september 2024, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/binnenlandse-zaken-zet-new-public-management-bij-grofvuil>



ontwikkelen. In deze programma's lijkt institutionele borging van rechtsstatelijk en democratisch ambtelijk vakmanschap echter nog niet voorop te staan. Ten tweede zijn er initiatieven die gericht zijn op een wettelijke verankering van de nieuwe verantwoordelijkheden van ambtenaren. In dit hoofdstuk bespreken we de belangrijkste van deze initiatieven.

4.2 Stimuleringsprogramma's van ambtelijk vakmanschap

De Rijksoverheid heeft de afgelopen jaren verschillende stimuleringsprogramma's opgezet, zoals 'Grenzeloos Samenwerken', 'Dialoog en Ethiek', 'Werk aan Uitvoering' en 'Loyale Tegenspraak'. Deze programma's sluiten aan bij de trend dat de overheid weer dienstbaar moet zijn aan de samenleving. De gedachte dat ambtenaren uitsluitend als slaafse volgers van politieke bestuurders moesten opereren om democratische legitimiteit te behouden, wordt hierbij losgelaten. In plaats daarvan wordt het ambtelijk vakmanschap nadrukkelijker gericht op het bedienen van burgers en het versterken van de rol van de ambtenaar zelf, zoals in hoofdstuk 2 werd besproken met het viervoudig recht op ambtelijk vakmanschap.

Deze programma's zijn voornamelijk gericht op het stimuleren van nieuwe werkwijzen en experimenten in de praktijk. De uitkomsten van deze programma's worden gedeeld in verhalen en concrete hulpmiddelen ('tools') waarmee ambtenaren op hun werk kunnen reflecteren. Ambtenaren die actief willen investeren in hun vakmanschap, krijgen via deze programma's verschillende instrumenten aangereikt. Zo biedt de *Gids Ambtelijk Vakmanschap*⁵⁰ handvatten door kernwaarden te benoemen die richting geven aan wat het betekent om als ambtenaar te werken aan een beter Nederland. Daarnaast bieden de publicaties *Beelden van Goed Werk*⁵¹ stappenplannen en praktische handvatten voor het realiseren van goed werk in specifieke situaties.

De nadruk op waarden en reflectie komt ook naar voren in het programma *Dialoog & Ethiek*.⁵² Dit programma richt zich op het creëren van een open en veilige gesprekscultuur waarin ethische reflectie en dialoog vaste onderdelen worden van de praktijk. Om dit te bevorderen zijn speciale gespreksformats ontwikkeld en gespreksleiders getraind. Deze focus op cultuurverandering is positief, zoals we in hoofdstuk 2 al zagen, omdat de organisatiecultuur een belangrijke factor is in het bevorderen van goed werk. Initiatieven zoals het *Hannah Arendt Podium*⁵³ en de *Hallo Hannah Podcast*⁵⁴, beide onderdeel van *Dialoog en Ethiek*, bieden ruimte voor reflectie op het werk, reflectie die anders wellicht verloren zou gaan in de dagelijkse hectiek.

Een ander belangrijk programma is *Loyale Tegenspraak*. Dit project, ondersteund door het A+O Fonds Rijk, onderzoekt hoe binnen de Rijksoverheid ruimte kan worden gecreëerd voor loyale tegenspraak.⁵⁵ Zoals eerder besproken, werd het zijn van een "loyale" ambtenaar te vaak gelijkgesteld aan het slaafs volgen van de politieke leiding. Dit is echter schadelijk voor ambtelijk vakmanschap. Voor een gezagsvolle overheid is het cruciaal dat ambtenaren tegenspraak kunnen leveren wanneer beleid niet kan, niet mag of niet werkt. Het stimuleren van dergelijke tegenspraak is van groot belang voor het versterken van ambtelijk vakmanschap.

⁵⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (z.d.). *De Gids Ambtelijk Vakmanschap*. Grenzeloos Samenwerken. Geraadpleegd op 10 augustus 2024, van <https://www.grenzeloosamenwerken.nl/ambtelijk-vakmanschap/gids-ambtelijk-vakmanschap>

⁵¹ Ruijters, M., & Van Oeffelt, T. (2022). *Beelden van goed werk in samenwerking: Hoe doe je het goede als het spannend wordt?* Rijksoverheid.

⁵² Zie: <https://www.grenzeloosamenwerken.nl/dialoog-en-ethiek>

⁵³ Zie: <https://www.grenzeloosamenwerken.nl/dialoog-en-ethiek/hannah-arendt-podium>

⁵⁴ Zie: <https://www.grenzeloosamenwerken.nl/dialoog-en-ethiek/hannah-arendt-podium/hoe-werkt-het-hannah-arendt-podium>

⁵⁵ Zie: <https://www.grenzeloosamenwerken.nl/loyale-tegenspraak>



In de onderstaande tabel worden de belangrijkste ontwikkelingen binnen de stimuleringsprogramma's die gericht zijn op het bevorderen van ambtelijk vakmanschap samengevat:

Stimuleringsprogramma's van ambtelijk vakmanschap



4.3 Stimuleringsprogramma's borgen ambtelijk vakmanschap niet

De stimuleringsprogramma's van de Rijksoverheid hebben belangrijke stappen gezet in het agenderen en concretiseren van ambtelijk vakmanschap. Het definiëren en verduidelijken van de kernwaarden van ambtelijk vakmanschap is daarbij een cruciale eerste stap. Zonder duidelijk vast te stellen wat ambtelijk vakmanschap precies inhoudt, is het immers onmogelijk om dit vakmanschap breed te verankeren binnen de Rijksoverheid.

Toch blijft er een zorg. Hoewel deze programma's waardevol zijn voor het aanwakkeren van bewustwording, bieden ze op zichzelf nog geen duurzame basis om ambtelijk vakmanschap structureel te verankeren. De geschiedenis laat zien dat het recht op ambtelijk vakmanschap niet vanzelfsprekend is. Jarenlang lag de focus op het monopolie van bestuurders, en zonder formele waarborgen dreigt dit weer de norm te worden.

De vraag is wat er gebeurt als de politieke leiding ambtelijk vakmanschap niet langer als prioriteit beschouwt. Wat als bezuinigingen en beleidsverschuivingen, zoals voorgesteld in het hoofdlijnenakkoord⁶⁶, leiden tot een verkleining van het ambtelijk apparaat? In dat geval is het risico groot dat het huidige recht op ambtelijk vakmanschap niet voldoende geborgd is en dat ambtenaren weer terugvallen op een rol waarin de ruimte voor vakmanschap wordt beperkt.

⁶⁶ PVV, VVD, NSC, & BBB. (2024). *Hoop, lef en trots: Hoofdlijnenakkoord 2024–2028 van PVV, VVD, NSC en BBB*. Rijksoverheid.

4.4 Voorzichtigheid bij de Raad van State en de GOR Rijk

De bezorgdheid dat de aandacht voor ambtelijk vakmanschap slechts tijdelijk is en onvoldoende institutioneel wordt geborgd, wordt duidelijk in recente adviezen van de Raad van State⁶⁷ en de GOR Rijk⁶⁸. In haar advies signaleert de Raad van State een groeiende onzekerheid en onveiligheid bij ambtenaren op alle niveaus. Het is vaak onduidelijk wat er precies van hen wordt verwacht. Om de dialoog over de rolverdeling tussen bewindslieden en ambtenaren te versterken, adviseert de afdeling Advisering van de Raad van State daarom het opstellen van een code of protocol waarin ook de rol van bewindslieden wordt meegenomen.

De GOR Rijk onderschrijft deze conclusie, maar constateert dat er nog te weinig inspanningen worden geleverd om een dergelijke code te realiseren. In een verklaring stelt de GOR: 'Er is een Gids Ambtelijk Vakmanschap in ontwikkeling met gedragsregels voor open en transparant werken door ambtenaren. Wat echter ontbreekt, is een duidelijke verbinding met de manier waarop de politiek, bewindspersonen en het parlement hun rol invullen. Zonder die verbinding zal de gids zijn doel niet bereiken.'⁶⁹

Verder benadrukt de GOR Rijk dat er onvoldoende intentie en daadkracht is bij bestuurders en leidinggevendenden om ambtenaren op alle niveaus, evenals bewindspersonen en het parlement, actief bij deze veranderingen te betrekken. Wanneer deze verantwoordelijkheid niet krachtig wordt opgepakt, blijft binnen het ambtelijk apparaat het beeld bestaan dat ambtenaren er vooral zijn om bewindspersonen te beschermen tegen politieke tegenwind. Als de overheid het vertrouwen van burgers wil herwinnen, is er echter meer samenwerking, vertrouwen en verbinding nodig tussen ambtenaren, bewindspersonen en Kamerleden.

De zorgen van de GOR Rijk sluiten aan bij de bevindingen uit het rapport *Veeleisende Omgeving, Veelzijdige Ambtenaar?*⁷⁰ Daaruit blijkt dat leidinggevendenden vaak de ruimte die zij bieden voor ambtelijk vakmanschap overschatten. Om ambtelijk vakmanschap werkelijk in de haarvaten van de publieke sector te laten doordringen, moeten de principes ervan breed worden omarmd door alle overheidsmedewerkers, en niet alleen door een selecte groep. De huidige programma's moeten verder reiken dan alleen de hogere lagen van de overheid en ook ambtenaren op uitvoerend niveau actief betrekken om vakmanschap door de hele publieke sector te verankeren.

4.5 Rechtsstatelijke en democratisch ambtelijk vakmanschap gaat verder dan de eigen waarden

Zoals in hoofdstuk 3 is besproken, vormt rechtsstatelijk en democratisch vakmanschap de kern van de rol van de ambtenaar binnen de overheid. Ambtenaren moeten in hun werk handelen volgens de waarden van de rechtsstaat en de democratie. Dit houdt ook in dat zij een zelfstandige positie innemen, waarin zij de ruimte hebben om tegenspraak te bieden aan politieke bestuurders wanneer beleid niet is toegestaan (juridisch), niet uitvoerbaar is (operationeel), of in de praktijk of dat in de praktijk niet door de politiek voorziene gevolgen kan hebben. Tegelijkertijd mogen ambtenaren niet vanuit activisme optreden als een 'vierde macht', omdat dit de democratische waarden zou kunnen ondermijnen.

⁶⁷ Raad van State. (2020). *Ministeriële verantwoordelijkheid: Een ongevraagd advies van de Afdeling advisering*.

⁶⁸ Groepsondernemingsraad Rijk. (2023). *Initiatief GOR Rijk ongevraagd advies ambtelijk vakmanschap* (Nr. 23.004-230201). Groepsondernemingsraad Rijk.

⁶⁹ Groepsondernemingsraad Rijk. (2023). *Initiatief GOR Rijk ongevraagd advies ambtelijk vakmanschap* (Nr. 23.004-230201). Groepsondernemingsraad Rijk.

⁷⁰ Kerkhoff, T., van der Wal, Z., Brekelmans, E., & van Ginkel, W. (2022). *Veeleisende omgeving, veelzijdige ambtenaar? Inhoud, context en belang van ambtelijk vakmanschap in de ogen van Rijksambtenaren*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.



Het belang van een stevig rechtsstatelijk kader voor ambtelijk vakmanschap werd duidelijk tijdens morele gesprekken die werden georganiseerd door het programma *Dialog en Ethiek*.⁷¹ Deze gesprekken lieten zien dat er grote verschillen bestaan in hoe ambtenaren tegenspraak richting bestuurders ervaren en toepassen. De vraag of ambtelijk activisme überhaupt wenselijk is en in welke mate, hangt momenteel te veel af van de persoonlijke opvattingen van individuele ambtenaren.

Om ambtelijk vakmanschap echt te versterken, zou er een volgende stap moeten worden gezet: de ontwikkeling van een gedeeld referentiekader voor ambtelijk vakmanschap in relatie tot de democratische rechtsstaat. Zo'n kader zou duidelijkheid bieden over de rol van de ambtenaar en kansen creëren om vanuit een gemeenschappelijke basis te reflecteren op specifieke situaties in het ambtelijk werk. Het rechtsstatelijke en democratische vakmanschap van de ambtenaar gaat namelijk verder dan zijn of haar persoonlijke waarden en vraagt om een professionele invulling die is geworteld in de beginselen van de rechtsstaat en het publieke belang.

4.6 Wettelijke borging van nieuwe werkwijzen en verhoudingen in de maak

Zoals we in 4.1 hebben besproken, zijn stimuleringsprogramma's een waardevol instrument om ambtelijk vakmanschap te bevorderen, maar ze bieden nog geen garantie voor de structurele verankering ervan. Om ervoor te zorgen dat ambtelijk vakmanschap niet afhankelijk blijft van tijdelijke aandacht of wisselende politieke prioriteiten, zijn er daarnaast wettelijke en institutionele initiatieven nodig die de positie van ambtenaren formeler verankeren. Dit hoofdstuk gaat in op de stappen die zijn gezet om ambtelijk vakmanschap wettelijk te borgen en de nieuwe verhoudingen tussen ambtenaren en hun politieke omgeving te versterken.

> **Nieuwe ambtseed**

Een van de belangrijkste initiatieven is de introductie van een nieuwe ambtseed voor Rijksambtenaren, die naar verwachting in 2025 in werking treedt.⁷² In deze nieuwe eed wordt van ambtenaren explicieter gevraagd om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor het realiseren van publieke waarden, zoals rechtvaardigheid, gelijkheid en respect. Daarnaast wordt van hen verwacht dat zij bijdragen aan een open overheid en zorgvuldig omgaan met vertrouwelijke informatie. De toelichting bij de eed benadrukt dat 'democratisch en rechtsstatelijk besef een kernonderdeel van ons ambtelijk vakmanschap' is. Ook is de tekst concreter en toegankelijker gemaakt, zodat de inhoud voor een groter publiek begrijpelijk is.

De eed of belofte vormt het hart van de ambtelijke status en is sinds 2006 verplicht voor alle ambtenaren die onder de Ambtenarenwet vallen. Het is bedoeld om ambtenaren vroegtijdig bewust te maken van de verantwoordelijkheden die gepaard gaan met hun functie. Door de nadruk sterker te leggen op het dienen van het publieke belang, draagt de nieuwe ambtseed bij aan de formalisering van een zogenaamd recht op ambtelijk vakmanschap. Dit recht stelt ambtenaren in staat om, wanneer een leidinggevende hen vraagt iets te doen dat in strijd is met de rechtsstaat, te weigeren onder verwijzing naar de eed.

Om de nieuwe ambtseed effectief te laten zijn in het waarborgen van ambtelijk vakmanschap, is het echter cruciaal dat deze eed een blijvende rol speelt in het dagelijks werk van ambtenaren.



Ambtenaren moeten zich bewust blijven van de eed, deze kunnen inbrengen als legitiem argument bij dilemma's en hun werkpraktijk inrichten naar de geest ervan. Als de eed of belofte slechts wordt gezien als een ceremoniële formaliteit bij de aanvang van hun carrière, zal de nieuwe ambtseed zeer waarschijnlijk haar doel missen en geen duurzame bijdrage leveren aan ambtelijk vakmanschap.

> **Nieuwe wet op de Rijksinspecties**

Een nieuwe Wet op de Rijksinspecties is in ontwikkeling, zoals afgesproken in het coalitieakkoord van december 2021. Deze wet moet zorgen voor een betere borging van de onafhankelijkheid van de inspecties en zal naar verwachting in 2025 van kracht worden.⁷³ Toezichthouders van de Inspectieraad benadrukten in een opinieartikel voorafgaand aan de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer het belang van onafhankelijkheid: "Het is essentieel dat we ons werk doen vanuit het perspectief van de samenleving. We moeten luisteren naar de mensen in de organisaties, dorpen en steden waarvoor beleid bedoeld is, en de stem horen van kwetsbare groepen zonder lobby. Onze onafhankelijke positie is cruciaal om die functie te kunnen vervullen."⁷⁴

Deze nieuwe wet versterkt de onafhankelijke positie van inspecties ten opzichte van de ministeries, waardoor ze meer ruimte krijgen om hun ambtelijk vakmanschap uit te oefenen, zonder dat politieke druk hun werk beïnvloedt. Dit biedt een belangrijke verschuiving naar een breder recht op ambtelijk vakmanschap dat gericht is op het publieke belang. Afhankelijk van de precieze invulling van de wet kan deze belangrijke kaders bieden om het rechtsstatelijk en democratisch vakmanschap van ambtenaren te versterken, evenals de ruimte voor vakmanschap en duidelijke rolomschrijvingen.

> **De nieuwe Wet Versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht (Awb)**

In hoofdstuk 3 bespraken we al de rol van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), die algemene regels bevat over de verhouding tussen bestuursorganen en belanghebbenden bij het voorbereiden, nemen en toepassen van besluiten en andere overheidshandeling. Deze wet vormt een belangrijke basis voor ambtenaren om rechtsstatelijke besluiten te nemen.

Het wetsvoorstel 'Versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht'⁷⁵ bevat verschillende aanpassingen om de dienstverlening door de overheid te verbeteren, de menselijke maat hierbij te versterken en laagdrempelig contact te bevorderen. Het wetsvoorstel zou overheidsorganisaties en de rechter meer ruimte om rekening te houden met de individuele situatie van mensen.

Zoals besproken in hoofdstuk 3, vraagt deze grotere beslisruimte om een hoger niveau van vakmanschap. Ambtenaren moeten in staat zijn om rechtsstatelijke en democratische waarden zelfstandig af te wegen in hun beslissingen, om willekeur te voorkomen en het vertrouwen in de overheid te behouden.

⁷³ Inspectieraad. (2022, 30 september). *Goede afspraken voor samenwerking tussen beleid, uitvoering en toezicht essentieel*. Rijksinspecties. <https://www.rijksinspecties.nl/actueel/nieuws/2022/09/30/handreiking-governance>. Geraadpleegd op 12 augustus 2024.

⁷⁴ Oppers, A., Bargerbos, W., Kockelkoren, T., & Snels, B. (2023, 8 juni). *Inspecties moeten zich vrij voelen om de vinger op de zere plek te blijven leggen*. De Volkskrant. <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/opinie-inspecties-moeten-zich-vrij-voelen-om-de-vinger-op-de-zere-plek-te-blijven-leggen~b4a5a39b/>. Geraadpleegd op 12 augustus 2024.

⁷⁵ Rijksoverheid. (2024, 31 januari). *Meer oog voor menselijke maat in Algemene wet bestuursrecht*. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/02/01/meer-oog-voor-menselijke-maat-in-algemene-wet-bestuursrecht>. Geraadpleegd op 12 augustus 2024.



> Een rechtsstatelijke opleiding voor alle ambtenaren?

Het kabinet-Schoof zet in op een nieuwe rechtsstatelijke opleiding voor alle Rijksambtenaren.⁷⁶ Deze opleiding is bedoeld om de kennis en toepassing van rechtsstatelijke principes binnen de Rijksoverheid te versterken. Ambtenaren zullen via deze opleiding beter toegerust worden om hun rol binnen de democratische rechtsstaat effectief uit te voeren, zowel op beleids- als op uitvoerend niveau. Het doel is om een uniforme basis te creëren waarin rechtsstatelijk handelen centraal staat, zodat ambtenaren hun werk kunnen doen met respect voor de fundamentele waarden van de rechtsstaat. Afhankelijk van de precieze invulling van het programma zou dit een belangrijke methode kunnen zijn om het recht op ambtelijk vakmanschap in de haarvaten van de Rijksoverheid te verankeren.

Het eventuele succes van de training zal waarschijnlijk afhankelijk zijn van de wijze waarop deze wordt ingevoerd en ingebed binnen een organisatiecultuur. Paradoxaal genoeg komt de invoering van deze opleiding op een moment waarop er in de samenleving zorgen bestaan over de mogelijkheid dat het kabinet zelf maatregelen zal nemen die als niet rechtsstatelijk kunnen worden beschouwd. Dit onderstreept het belang van de opleiding, die niet alleen theoretische kennis moet overdragen, maar ambtenaren ook moet ondersteunen in het weerstaan van politieke druk wanneer dit nodig is om rechtsstatelijke principes te waarborgen.

4.7 Samenvatting en conclusie

Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de recente ontwikkelingen en initiatieven die zijn opgezet om ambtelijk vakmanschap binnen de Rijksoverheid te versterken. Centraal staat de beweging weg van het New Public Management, dat gericht was op efficiëntie, naar een hernieuwde focus op het dienen van het publieke belang. Stimuleringsprogramma's zoals *Grenzeloos Samenwerken* en *Dialogo en Ethiek* bieden ambtenaren handvatten om hun professionele ruimte te gebruiken in dienst van de samenleving en dragen bij aan het vergroten van bewustwording rondom vakmanschap.

Hoewel deze programma's waardevol zijn, wijzen signalen van onder meer de Raad van State en de GOR Rijk op de noodzaak van structurele verankering in wetgeving en protocollen. Zonder formele institutionele borging bestaat het risico dat de nieuwe benadering van ambtelijk vakmanschap niet duurzaam is. Initiatieven zoals, de nieuwe ambtseedw en de Wet op de Rijksinspecties bieden echter hoopvolle aanknopingspunten voor een structurele verankering van rechtsstatelijk en democratisch vakmanschap.

De balans tussen stimuleringsprogramma's en wetgeving vormt de kern van de weg vooruit: alleen met een solide juridische én culturele basis kan ambtelijk vakmanschap duurzaam bijdragen aan een gezaghebbende en betrouwbare overheid die het vertrouwen van de samenleving verdient. Het versterken van de professionele ruimte van ambtenaren is cruciaal, maar dit moet gepaard gaan met een stevige juridische basis die hen beschermt en ondersteunt in het naleven van de fundamentele waarden van de democratische rechtsstaat. Daarbij ligt de sleutel in het vinden van de juiste balans tussen democratie en rechtsstaat, een spanningsveld dat we in hoofdstuk 3 hebben uitgewerkt. Ambtenaren opereren hierin als belangrijke schakels, zowel dienstbaar aan het democratische proces als bewakers van rechtsstatelijke normen.

⁷⁶ Ministerie van Algemene Zaken. (2024). *Regeerprogramma: Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet*. Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.



IN HET KORT:

- **Het profiel van de ambtenaar verschuift:** Ambtenaren krijgen steeds meer professionele ruimte om hun werk uit te voeren, gericht op zowel de democratie als de rechtsstaat. Het vertrouwen in de overheid is sterk afhankelijk van de kwaliteit van deze uitvoering.
- **Stimuleringsprogramma's voor vakmanschap:** Programma's zoals 'Grenzeloos Samenwerken', 'Dialoog en Ethiek' en 'Loyale Tegenspraak' helpen ambtenaren hun vakmanschap te versterken. Ze leggen de nadruk op reflectie, samenwerking en het bevorderen van een open werkcultuur.
- **Beperkingen van stimuleringsprogramma's:** Hoewel stimuleringsprogramma's ambtelijk vakmanschap stimuleren, bieden ze nog geen structurele borging. Zonder institutionele verankering blijven ambtenaren kwetsbaar voor politieke prioriteitsverschuivingen.
- **Wettelijke verankering en nieuwe initiatieven:** Nieuwe initiatieven, zoals de Wet op de Rijksinspecties, de Wet Versterking waarborgfunctie Awb en de nieuwe ambtseed, moeten bijdragen aan de structurele borging van vakmanschap en onafhankelijkheid van ambtenaren.
- **Institutionele borging van vakmanschap:** De combinatie van stimuleringsprogramma's en nieuwe wetgeving is essentieel voor het creëren van een stabiele, betrouwbare overheid die zowel democratisch als rechtsstatelijk opereert. Alleen met duidelijke juridische kaders kan ambtelijk vakmanschap duurzaam worden verankerd.



5. Samenvatting en conclusie

Ambtelijk vakmanschap vormt het fundament voor een betrouwbare en gezagsvolle overheid. Recente schandalen, zoals de Toeslagenaffaire en het Groningse gasschandaal, hebben het vertrouwen van burgers in de overheid ernstig geschaad en benadrukken de noodzaak om ambtenaren de professionele ruimte te bieden om hun werk op een integere, rechtsstatelijke en democratische manier uit te voeren. Het project *Van woorden naar daden* onderzoekt hoe ambtenaren die ruimte kunnen krijgen, zodat hun vakmanschap niet alleen gericht is op het dienen van bewindspersonen, maar ook op het beschermen van de waarden van de democratische rechtsstaat.

In dit paper hebben we het begrip ambtelijk vakmanschap binnen de democratische rechtsstaat stap voor stap verkend. We hebben laten zien hoe de relatie tussen overheidsmacht en gezag centraal staat in de missie van de ambtenaar, en hoe deze wordt beïnvloed door het complexe krachtenveld waarin de ambtenaar opereert. Dit krachtenveld wordt gevormd door de verplichtingen jegens bestuurders, burgers, volksvertegenwoordigers, en de ambtenaren zelf, wat leidt tot een viervoudig recht op ambtelijk vakmanschap. Ambtenaren dragen niet alleen bij aan het uitvoeren van politiek beleid, maar zijn ook hoeders van het rechtsstatelijk fundament van de democratie. Het viervoudige recht op ambtelijk vakmanschap benadrukt de noodzaak om dit vakmanschap in dienst te stellen van verschillende belanghebbenden in de samenleving.

De missie van ambtelijk vakmanschap in de democratische rechtsstaat

In het eerste hoofdstuk hebben we de missie van ambtenaren besproken: het omzetten van de institutionele macht van de overheid in legitiem gezag, een kerntaak binnen de democratische rechtsstaat. Deze missie is geworteld in het sociaal contract, waarbij burgers hun vrijheid deels overdragen aan de overheid in ruil voor bescherming en gerechtigheid. Ambtenaren spelen hierin een cruciale rol door de uitvoerders van dit contract te zijn, waarbij hun handelen bijdraagt aan het vertrouwen en gezag van de overheid.

In hoofdstuk 2 is het concept van het viervoudige recht op ambtelijk vakmanschap geïntroduceerd. Dit recht stelt dat ambtenaren niet alleen verplichtingen hebben jegens bestuurders, maar ook jegens burgers, volksvertegenwoordigers, en zichzelf als professionals. Dit viervoudige recht vormt het hart van een effectieve en betrouwbare overheid, omdat het ambtenaren in staat stelt hun werk te verrichten met oog voor de rechtsstatelijke en democratische waarden die aan de basis staan van het publieke belang. Deze gedeelde verantwoordelijkheid benadrukt de rol van ambtenaren in het balanceren van de belangen van verschillende partijen binnen de democratische rechtsstaat.

In hoofdstuk 3 bespreken we de juridische kaders die de ambtenaar helpen om deze complexe rol te vervullen. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) vormen de ruggengraat van goed ambtelijk handelen. Deze kaders bieden niet alleen richting, maar fungeren ook als een kompas voor de ethische en rechtsstatelijke beslissingen die ambtenaren dagelijks moeten nemen. Ambtenaren moeten hun vakmanschap inzetten om te zorgen voor een zorgvuldige, rechtvaardige en verantwoorde uitvoering van hun taken, waarbij willekeur wordt vermeden en burgers worden beschermd. Tegelijkertijd kunnen zij het niet iedereen naar de zin maken; hoewel de overheid keuzes moet maken die in het grotere publieke belang liggen, komt dit nooit overeen met de wensen van alle individuele burgers in de samenleving.



In het vierde hoofdstuk zijn we ingegaan op de recente stimuleringsprogramma's en wettelijke initiatieven die zijn opgezet om ambtelijk vakmanschap te versterken. Programma's zoals Grenzeloos Samenwerken en Dialoog en Ethiek stimuleren nieuwe manieren van werken, reflectie en ethische overwegingen. Toch is er, zoals de Raad van State en de Groepsondernemingsraad (GOR) Rijk hebben benadrukt, behoefte aan een meer structurele en institutionele verankering van ambtelijk vakmanschap. De recente wetgevingsinitiatieven, zoals de nieuwe ambtseed en de Wet Versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht, zijn positieve stappen in die richting, maar ze moeten hand in hand gaan met een cultuurverandering binnen de overheid.

Conclusie en vooruitblik

Het versterken van ambtelijk vakmanschap vraagt om een gebalanceerde combinatie van cultuurverandering en institutionele borging. Stimuleringsprogramma's zijn waardevol om bewustwording en nieuwe werkmethoden te introduceren, maar ze vormen slechts een eerste stap. Voor een duurzame impact is het essentieel dat ambtelijk vakmanschap structureel wordt verankerd binnen de organisatiecultuur en ondersteund door duidelijke wettelijke kaders. De nieuwe ambtseed, de Wet op de Rijksinspecties, en de Wet Versterking waarborgfunctie Awb zijn veelbelovende initiatieven, maar ze moeten verder worden ontwikkeld en stevig worden geïmplementeerd om ambtelijk vakmanschap breed te borgen.

De weg naar een gezaghebbende en betrouwbare overheid begint bij het erkennen, ontwikkelen en verankeren van ambtelijk vakmanschap. Dit paper biedt een raamwerk voor verdere discussies en ontwikkelingen op dit gebied, en benadrukt de urgentie van concrete acties om vakmanschap niet alleen te stimuleren, maar ook duurzaam te borgen. Stichting Beroepseer roept op tot actieve betrokkenheid bij dit proces om ervoor te zorgen dat ambtelijk vakmanschap een integraal onderdeel wordt van het dagelijks functioneren van de overheid. Door in te zetten op rechtsstatelijk en democratisch vakmanschap, bouwen we aan een overheid die het vertrouwen van de samenleving verdient en behouden kan.



Bijlage 1:

Over Stichting Beroepseer en het A+O fonds Rijk

Stichting Beroepseer

Stichting Beroepseer bevordert professionaliteit, ambtelijk vakmanschap en overheidsgezag. Als kennisinstituut en netwerkorganisatie zet de stichting zich in voor het maatschappelijke belang van deze thema's. De stichting biedt publieke professionals en leidinggevendenden op de werkvloer concrete en praktische hulp om in hun eigen werksituatie professionaliteit te versterken.

Door de jaren heen heeft Stichting Beroepseer verschillende publicaties uitgebracht over ambtelijk vakmanschap. Zo verscheen in 2022, eveneens met steun van het A+O fonds Rijk, het boek Het recht op ambtelijk vakmanschap. Eerder verschenen *Voorbij boos* en *achteloos* (2020) over rechtsstatelijk besef als kompas voor overheid en burger en Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag (2016) dat een pleidooi is voor de invoering van een rijk ambtelijk statuut.

Naast het uitbrengen van publicaties organiseert Stichting Beroepseer onderwijs en trainingen vanuit de Academie voor Ambtelijk Vakmanschap. De academie is dé plek voor publieke organisaties en ambtenaren die willen investeren in ambtelijk vakmanschap. Middels praktijkgerichte trainingen geven de ervaren trainers ambtenaren handvatten om in een veeleisende omgeving te werken aan een professionele en gezagsvolle overheid.

Stichting Beroepseer is een Algemeen nut beogende instelling (ANBI)

Kijk voor meer informatie over onze activiteiten en aanbod op:

www.beroepseer.nl en www.academieav.nl

A+O fonds Rijk

Het Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds van het Rijk (A+O fonds Rijk) is een onafhankelijke stichting. In het fonds werkt het Rijk als werkgever samen met vakorganisaties die de werknemers vertegenwoordigen. Dit zijn de vakorganisaties FNV Overheid, AC Rijksvakbonden, CNV Overheid en CMHF Overheid. In het bestuur van het A+O fonds Rijk zitten zowel leden van deze vakorganisaties als vertegenwoordigers van de werkgever Rijk.

Het A+O fonds Rijk wil dat de werkgever en werknemers samen blijven leren en vernieuwen. Zó blijft het Rijk een aantrekkelijke en toegankelijke organisatie waar mensen met plezier hun werk doen. Onze doelstelling is dan ook: bijdragen aan betekenisvol werk, ontwikkeling en werkplezier van rijksmedewerkers, nu en in de toekomst.

Het fonds draagt bij aan dit doel door:

- innovatie te stimuleren, bijvoorbeeld via experimenten;
- subsidies te verlenen;
- activiteiten aan te bieden die medewerkers helpen om te leren en zich te ontwikkelen;
- kennis en ervaringen uit de sector te verzamelen, te verrijken en te delen;
- de dialoog tussen sociale partners, medewerkers en de werkgever te stimuleren.

Kijk voor meer informatie op:

www.aofondsrijk.nl



Bijlage 2:

Over de auteurs en dankwoord

Corné van der Meulen:

Corné van der Meulen (1990) is adjunct-directeur bij Stichting Beroepseer. Na zijn afstuderen in de sociologie aan de Universiteit Utrecht, heeft Corné zich gericht op het bevorderen van professionaliteit en goed werk in diverse sectoren, waaronder de (jeugd)zorg, accountancy en de ambtenarij. In dat kader heeft hij verschillende onderzoeken verricht en publicaties geschreven, onder andere voor de boekenreeks *Beroepseer*. Naast zijn schrijfwerk is Corné actief als trainer bij de Academie voor Ambtelijk Vakmanschap.

Thijs Jansen:

Thijs Jansen (1960) is directeur en medeoprichter van Stichting Beroepseer. Tussen 2008 en 2019 was Thijs als senior onderzoeker verbonden aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur van Tilburg University. Hij schreef diverse publicaties over (overheids)gezag, ambtelijk vakmanschap en professionaliteit. Ook is hij lid van de redactie van het Tijdschrift Bestuurskunde en co-redigeerde daar onder andere nummers over *Ambtelijk vakmanschap* (2014 en 2023) en *Het gezag en de geloofwaardigheid van lokale politieke bestuurders* (2019).

Dankwoord:

Als auteurs willen we een aantal organisaties en personen bedanken die een belangrijke rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van deze publicatie. Allereerst danken wij het A+O fonds Rijk, in het bijzonder bestuurspartij CHMF Overheid, voor het mogelijk maken van dit project. Ten tweede danken wij Caroline Raat en Gerard van Nunen voor het meedenken over dit paper. Hun deskundige adviezen hebben dit paper beter gemaakt. Ook danken wij Hans Wilmink, Maurits van Leeuwen en Roeland Spruyt met wie we inspirerende gesprekken hebben gevoerd over ambtelijk vakmanschap. Wij hopen met dit paper het thema ambtelijk vakmanschap nog nadrukkelijker op de kaart te zetten én te houden. De komende maanden vertalen we in het kader van het project *Van woorden naar daden* de inzichten van dit paper naar concrete eindproducten die bijdragen aan de noodzakelijke borging van ambtelijk vakmanschap.

Corné van der Meulen en Thijs Jansen



VOOR MEER INFORMATIE

Bezoekadres

Lange Voorhout 13
2514 EA Den Haag

Postadres

Postbus 556
2501 CN Den Haag

Tel. 070-3765759
info@aofondsrijk.nl
www.aofondsrijk.nl

