

Van woorden naar daden

Op weg naar structurele borging van ambtelijk vakmanschap in de democratische rechtsstaat

Thijs Jansen, Corné van der Meulen, Caroline Raat

Herziene versie van 'Ambtelijk vakmanschap voor de democratische rechtsstaat' november 2024

Juni 2025



Inhoud

Inleiding	3
Leeswijzer	4
1. Van macht naar gezag: de opdracht van de ambtenaar in de democratische rechtsstaat	6
1.1 Goed Werk	6
1.2 Ambtelijk vakmanschap: definitie	7
1.3 Politiek-filosofische grondslagen ambtelijk vakmanschap	10
1.4 Overheidsgezag	12
1.5 Samenvatting: goed werk als vertaling van macht in gezag	14
2. Tussen loyaliteit en rechtsstatelijkheid: ambtenaren in een viervoudig krachtenveld	15
2.1 Ambtelijk vakmanschap: randvoorwaarden	15
2.2 Democratisch en rechtsstatelijk vakmanschap: Spanningsveld of synergie?	17
2.3 Een viervoudig recht op ambtelijk vakmanschap	18
2.4 Samenvatting en conclusie	19
3. Rechtsstatelijke kaders als kompas: juridische en ethische ankerpunten voor vakmanschap	21
3.1 De overheid kan het niet iedereen naar de zin maken	21
3.2 De balans tussen klassieke en responsieve rechtsstatelijke taakuitvoering	22
3.3 Rechtsstatelijkheid in de wet	22
3.4 Algemene wet bestuursrecht	23
3.5 De algemene beginselen van behoorlijk bestuur	24
3.6 Samenvatting en conclusie	26
4. Op weg naar structurele borging: programma's, paradoxen en kansen	28
4.1 Het profiel van de ambtenaar verschuift	28
4.2 Stimuleringsprogramma's van ambtelijk vakmanschap	29
4.3 Naar het borgen van ambtelijk vakmanschap	30
4.4 Voorzichtigheid bij de Raad van State en de GOR Rijk	31
4.5 Democratisch rechtsstatelijk ambtelijk vakmanschap gaat over publieke waarden	32
4.6 Wettelijke borging van nieuwe werkwijzen en verhoudingen in de maak	32
4.7 Samenvatting en conclusie	34
5. Van woorden naar daden: richtinggevende uitgangspunten voor borging van vakmanschap	36
Eindnoten	37
Bijlage 1	41
Bijlage 2	42

Inleiding

De aandacht voor ambtelijk vakmanschap in Nederland is de afgelopen jaren sterk toegenomen. In het bijzonder de Toeslagenaffaire heeft het bewustzijn vergroot dat ambtenaren meer professionele ruimte dienen te krijgen en nemen om te voorkomen dat burgers onevenredig onrecht wordt aangedaan. Het moeten kunnen leveren van maatwerk is daarom een brandende kwestie geworden. In hetzelfde licht moet het groeiende ambtelijk activisme inzake diverse brandende maatschappelijke kwesties - zoals duurzaamheid, Gaza/ Israël – gezien worden.

Een behulpzaam kader om deze ontwikkelingen te duiden is het perspectief uit het boek *Het recht op ambtelijk vakmanschap*¹, dat ook in opdracht van het A+O fonds Rijk werd geschreven. Dat boek bekritiseert het impliciete, in het verleden vanzelfsprekende ‘bewindslieden-monopolie’ op ambtelijk vakmanschap en biedt het volgende alternatieve kader: bewindslieden zijn niet de enigen die recht op ambtelijk vakmanschap hebben, maar burgers, volksvertegenwoordigers en ambtenaren zelf hebben daarop net zo goed recht. Dit is het viervoudig recht op ambtelijk vakmanschap.² Zo bezien hebben ambtenaren verschillende loyaliteiten die op gespannen voet kunnen staan en zullen zij daarin professioneel moeten (kunnen) opereren.

Dit alternatieve kader van het viervoudig recht lijkt de afgelopen jaren in de praktijk veld gewonnen te hebben, maar van een duurzame verankering en borging is het nog niet echt gekomen. De roep om ‘maatwerk’ klinkt alom. Tegelijkertijd weten we uit onderzoek naar *street-level bureaucrats* dat het bieden van ruimte zonder geïnstitutionaliseerde normatieve kaders risico’s op ambtelijke willekeur met zich meebrengt.³ Van ambtelijk activisme duiken steeds weer andere verschijningsvormen op, maar het is vaak onduidelijk wat ‘legitiem’ activisme en wat niet. Ambtenaren missen nog praktische, tastbare en effectieve instrumenten om die alternatieve visie op vakmanschap structureel vorm te geven en – waar noodzakelijk - af te dwingen. De bestaande programma’s van de rijksoverheid hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan het rijp maken van de geesten voor het nieuwe kader. Er zijn ook concrete stappen gezet zoals onder andere de nieuwe ambtseed. Het ‘recht op ambtelijk vakmanschap’ blijft echter nog te diffuus. Als dat zo blijft, bestaat het risico dat de aandacht voor de nieuwe visie op ambtelijk vakmanschap weer naar de achtergrond verdwijnt. Dit moeten we voorkomen, want ambtenaren hebben een duidelijk genormeerde professionele ruimte nodig om bij te kunnen dragen aan een overheid die rechtvaardig, gezaghebbend en geloofwaardig is.

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 rechten op ambtelijk vakmanschap ontstaan, en hoe deze vervolgens duurzaam kunnen worden verankerd in de borging van de ambtelijke professionele identiteit. Het doel van het project is daarmee om bij te dragen aan de structurele verankering van deze opvatting van ambtelijk vakmanschap binnen rijksoverheidsorganisaties, zodat ambtenaren hun kennis, kunde en betrokkenheid kunnen inzetten in het publiek belang.



Leeswijzer

Dit paper vormt de eerste fase van het project “**Van woorden naar daden**”, dat tot doel heeft het **recht op ambtelijk vakmanschap** binnen de Rijksoverheid te verduidelijken, normatief te onderbouwen en praktisch te versterken. Het document biedt een inhoudelijke en conceptuele basis voor beleidsontwikkeling, gericht op duurzame borging van professioneel ambtelijk handelen binnen de Nederlandse democratische rechtsstaat.

De centrale vraag die dit paper begeleidt, luidt:

Hoe kunnen ambtenaren in hun professionele handelen de institutionele macht van de overheid omzetten in legitiem gezag?

Om deze vraag te beantwoorden, is het document opgebouwd uit vijf hoofdstukken. Elk hoofdstuk verkent een cruciaal aspect van ambtelijk vakmanschap en draagt bij aan de ontwikkeling van een gedeeld normatief en beleidsmatig kader:

Hoofdstuk 1 – Goed werk als basis: de opdracht van de ambtenaar in de democratische rechtsstaat

Dit hoofdstuk introduceert het begrip *goed werk* zoals ontwikkeld door Howard Gardner. Ambtelijk vakmanschap wordt gedefinieerd als het vermogen om institutionele macht – inherent aan het overheids-optreden – om te zetten in legitiem gezag. Daarbij komen drie kernkwaliteiten naar voren: technische bekwaamheid, morele verantwoordelijkheid en maatschappelijke betrokkenheid. Ambtenaren dragen door goed werk bij aan gezaghebbende, rechtvaardige en geziene overheidspraktijken. De specifieke kenmerken van ambtelijk werk worden onderscheiden van werk in de private sector en gekoppeld aan publieke waarden, rechtsstatelijke kaders en legitimiteit.

Hoofdstuk 2 – Tussen loyaliteit en rechtsstatelijkheid: ambtenaren in een viervoudig krachtenveld

In dit hoofdstuk staat het spanningsveld centraal waarin ambtenaren opereren: tussen loyaliteit aan politieke leiding en hun rechtsstatelijke verantwoordelijkheid. Het concept *viervoudig recht op ambtelijk vakmanschap* brengt in beeld dat burgers, volksvertegenwoordigers, bestuurders én ambtenaren zelf recht hebben op professioneel en normatief verantwoord ambtelijk handelen. De Toeslagenaffaire laat zien wat er misgaat als deze balans verstoord raakt. Ambtelijke autonomie en gewetensvolle afweging blijken cruciaal voor de legitimiteit van de overheid. Het hoofdstuk stelt dat ambtelijk activisme, mits binnen rechtsstatelijke kaders, een legitieme uiting kan zijn van ambtelijke verantwoordelijkheid.

Hoofdstuk 3 – Rechtsstatelijke kaders als kompas: juridische en ethische ankerpunten voor vakmanschap

Ambtelijk vakmanschap vereist houvast aan rechtsstatelijke normen. Dit hoofdstuk bespreekt de Grondwet, de Algemene wet bestuursrecht (Awb), het legaliteitsbeginsel en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb) als juridische en ethische ankerpunten. Ook wordt het belang van maatwerk, evenredigheid en beleidsruimte behandeld, met aandacht voor het spanningsveld tussen klassieke rechtstoepassing en responsieve uitvoeringspraktijk. Het hoofdstuk laat zien dat normbesef en juridische deskundigheid essentieel zijn voor het maken van rechtvaardige en controleerbare keuzes – én voor het voorkomen van willekeur.

Hoofdstuk 4 – Op weg naar structurele borging: programma's, paradoxen en kansen

Dit hoofdstuk bespreekt de initiatieven die zijn ondernomen om ambtelijk vakmanschap in de praktijk te versterken. Programma's als *Grenzeloos Samenwerken*, *Dialogo* en *Ethiek* en *Loyale Tegenspraak* beogen cultuurverandering, reflectie en versterking van normbesef. Tegelijkertijd blijkt dat structurele borging – in regelgeving, HR-beleid, opleidingsstructuren en instituties – achterblijft. Het hoofdstuk benoemt de



paradoxen tussen intrinsieke motivatie en institutionele vrijblijvendheid, en pleit voor een meer duurzame en juridische verankering van vakmanschap als stelselkenmerk van goed bestuur.

Hoofdstuk 5 – Van woorden naar daden: samenvatting en richting

Dit samenvattende hoofdstuk brengt de kerninzichten uit het rapport samen en pleit voor structurele borging van ambtelijk vakmanschap als publieke kernfunctie. Ambtenaren vertalen overheidsmacht in gezag en dragen daarmee bij aan het functioneren van de democratische rechtsstaat. Die opdracht vereist professionele ruimte, rechtsstatelijke kaders en institutionele ondersteuning.

Het hoofdstuk formuleert zes richtinggevende uitgangspunten, waaronder de expliciete erkenning van ambtelijk vakmanschap, versterking van reflectieve oordeelsvorming en juridische en organisatorische verankering. Tijdelijke programma's zijn daarbij niet voldoende: nodig is een duurzame, interdepartementale agenda. De transitie van woorden naar daden vraagt bestuurlijke moed en gezamenlijke inzet van politiek, beleid en uitvoering.

Gebruik van dit paper

Dit document is relevant voor beleidsmakers, topambtenaren, opleiders, en iedereen die betrokken is bij de versterking van de democratische rechtsstaat via professioneel ambtelijk handelen. De hoofdstukken kunnen afzonderlijk worden geraadpleegd, maar vormen samen een geïntegreerde visie op het ambtelijk vakmanschap in Nederland.



1. Van macht naar gezag: de opdracht van de ambtenaar in de democratische rechtsstaat

In dit hoofdstuk verkennen we de kern van ambtelijk vakmanschap binnen de context van de democratische rechtsstaat. We doen dat aan de hand van drie opeenvolgende stappen die samen het fundament leggen voor de rest van het paper.

We starten met het concept goed werk, zoals ontwikkeld in het Good Work Project van Howard Gardner. Deze theorie biedt drie onderling verbonden criteria – technische excellentie, morele verantwoordelijkheid en betekenisvolheid – die als uitgangspunt dienen voor professioneel handelen in het publieke domein. We analyseren wat deze elementen betekenen in de context van ambtelijk werk, en onder welke voorwaarden zij tot bloei kunnen komen.

Vervolgens vertalen we deze principes naar de ambtelijke praktijk. Wat betekent het om als ambtenaar ‘goed werk’ te leveren binnen een overheid die beschikt over aanzienlijke institutionele macht? Wanneer is sprake van ambtelijk vakmanschap? In dit verband introduceren we een werkdefinitie die ambtelijk vakmanschap verbindt met de opdracht om macht om te zetten in gezag – door rechtvaardig, zorgvuldig en professioneel te handelen in het publieke belang.

Tot slot gaan we in op de politiek-filosofische fundamenteën van deze opdracht. We schetsen hoe het sociaal contract en de klassieke principes van de rechtsstaat – zoals verwoord door denkers als Hobbes, Rousseau, Kant en Montesquieu – richting geven aan de normatieve taak van ambtenaren. Deze denktradities helpen ons begrijpen waarom ambtenaren niet slechts uitvoerders zijn van politieke besluiten, maar ook hoeders van de legitimiteit van overheidsoptreden.

Samengevat vormt dit hoofdstuk de basis voor een eigentijdse en normatief geladen opvatting van ambtelijk vakmanschap: als publieke taak die gericht is op het bevorderen van vertrouwen, legitimiteit en gezag in de relatie tussen overheid en burgers.

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 organisatie waarin bijvoorbeeld hoofdzakelijk gestuurd wordt op het zo laag mogelijk houden van kosten zal het lastig zijn werk naar eer en geweten te leveren.

Het werken ten behoeve van het publieke belang lijkt inherent betekenisvol. De overheid zou daarom een ideale omgeving moeten zijn voor diegenen die daarvoor intrinsiek gemotiveerd zijn. Toch blijkt uit onderzoek (2022)⁵ dat minder dan de helft het maatschappelijk belang als motief noemt. De intrinsieke motivatie is veel sterker ingegeven – dit geldt voor ruim twee derde van de medewerkers in het openbaar bestuur - door ‘de inhoud van het werk’. Wat met ‘inhoud van het werk’ wordt bedoeld, wordt niet uitgelegd. Het is daarom heel goed mogelijk dat deze term door degenen die de enquête hebben ingevuld ook wordt begrepen als de ‘publieke’ of ‘maatschappelijke’ inhoud van het werk.

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 hun intrinsieke motivatie institutioneel ondersteund wordt.

In Nederland verlaat gemiddeld jaarlijks zo’n 5,8% van de rijksambtenaren de rijksoverheid. Een aanzienlijk deel van deze uitstroom is toe te schrijven aan onvrede over de werkwijze en organisatiecultuur binnen het openbaar bestuur. Uit het Werkonderzoek 2022 blijkt dat 46% van de vertrekkende medewerkers dit als voornaamste vertrekmotief noemt. Daarbij gaat het onder meer om frustratie over bureaucratische processen, gebrek aan wendbaarheid en een cultuur waarin missiegedrevenheid en lerend vermogen onvoldoende tot hun recht komen.⁶

1.2 Ambtelijk vakmanschap: definitie

De lessen uit het Good Work Project bieden een waardevol raamwerk voor ambtelijk vakmanschap. De kernprincipes van goed werk – kwalitatieve excellentie, betekenisvol werk en morele verantwoordelijkheid – kunnen vertaald worden naar de ambtelijke praktijk, waar deze kwaliteiten in dienst staan van het publieke belang. Wat betekent deze dienstbaarheid concreet voor de onderscheidende invulling van ambtelijk vakmanschap?

Immers, -ondanks de zogenoemde ‘normalisering’ van de arbeidsrechtelijke rechtspositie van ambtenaren 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. Daarom hebben de initiatiefnemers van de normalisering beoogd om een duidelijke scheiding tussen de staat als ‘wetgever’ en ‘werkgever’ aan te brengen, door de Ambtenarenwet met haar specifieke regels over onder meer vrijheid van meningsuiting en integriteit deels in stand te laten.⁷ Drie belangrijke onderscheidende kenmerken van goed ambtelijk werk in de publieke sector kunnen worden uitgewerkt door deze af te zetten tegen werk in de private sector.

Het eerste onderscheidende kenmerk van ambtelijk vakmanschap is dat van ambtenaren een hoge mate van *persoonlijke betrokkenheid* wordt gevraagd *bij de publieke waarden* die het fundament vormen van hun professionele handelen.⁸ Deze publieke waarden vormen niet alleen het normatieve kompas voor individuele ambtenaren, maar ook de morele legitimatie van het overheidshandelen als geheel.



Er is veel sociaalwetenschappelijk onderzoek gedaan naar de waarden die ambtenaren belangrijk zouden moeten vinden om rechtsstatelijkheid te bevorderen. De OESO onderscheidt al jarenlang een reeks kernwaarden voor de publieke sector. Twee daarvan – rechtvaardigheid en integriteit – worden als leidend beschouwd, maar ze worden ondersteund door een bredere set waarden zoals menselijke waardigheid, bescherming van mensenrechten, verantwoording, responsiviteit, openheid, neutraliteit, betrouwbaarheid, professionaliteit, legaliteit en gelijkheid.⁹

Deze waarden zijn echter niet vanzelfsprekend: ze vergen actieve doordenking, duurzame verankering in organisatieculturen en voortdurende reflectie op de toepassing ervan in de praktijk. Daarbij is het van belang dat deze waarden niet alleen als abstract ideaal worden benoemd, maar ook zichtbaar zijn en tot leven gebracht worden in het professionele ethos van ambtenaren.

Onderstaande figuur geeft een overzicht van publieke kernwaarden die richtinggevend zijn voor ambtelijk vakmanschap:

Figuur 1: Publieke waarden

Publieke waarden	
Universaliteit	· Besluitvorming overstijgt belangen van personen of groepen en moet in gelijke gevallen gelijkelijk gelden. · De overheid is onpartijdig, objectief en zonder persoonlijke voorkeuren of (voor)oordelen.
Rechtvaardigheid	· Overheidsbeslissingen moeten rechtmatig, kwalitatief en legitiem zijn en recht doen aan burgers. · Gepercipieerde procedurele rechtvaardigheid is belangrijk, maar niet hetzelfde als juridische eisen.
Responsiviteit	· De overheid mag zich niet verschuilen achter algemene procedures en moet elk individueel geval zorgvuldig onderzoeken en behandelen. · Maatwerk is soms noodzakelijk om recht te doen aan de burger.
Verantwoordelijkheid	· De overheid moet taken naar behoren uitvoeren en op transparante wijze verantwoording afleggen. · Vergissingen moeten grootmoedig worden erkend, hersteld en gecompenseerd.
Integriteit	· De overheid en haar medewerkers handelen altijd volgens publieke waarden. · De overheid handelen eerlijk, rechtvaardig en betrouwbaar.
Mededogen	· De overheid moet begrip en vergeving tonen, ook voor minder welgezinde burgers. · Besluiten moeten juridisch en moreel verantwoord zijn, waarbij lijden wordt verminderd.
Dienstbaarheid	· De overheid dient geen eigenbelang; publieke belangen, grondrechten en burgerbelangen staan centraal. · Doelmatigheid en rechtmatigheid zijn middelen, geen doelen op zichzelf.

© C. Raat



Het tweede onderscheidende kenmerk van de ambtenaar is dat deze werkzaam is voor een organisatie die geen klanten bedient van wie de wil doorgaans wet is, maar te maken heeft met burgers. Het is de plicht van de overheid om hen recht te doen, maar dan wel volgens de normen van de rechtsstaat.¹⁰ Indien een burger recht heeft op een bepaalde publieke voorziening, staat het de overheid niet vrij om hiermee te marchanderen. Burgers hebben bovendien plichten ten opzichte van de overheid, zoals de plicht om belastingen te betalen en zich aan de regels te houden.

De overheid dient dus geen privébelangen, maar het algemeen belang. Dat is de kern van het beginsel van de dienende overheid.¹¹ Bijzondere belangen, zoals die van individuele burgers en bedrijven, maken wel deel uit van het algemeen belang, maar moeten altijd hiermee in balans zijn. Dat is precies de reden waarom de overheid het recht heeft om macht uit te oefenen: private belangen en machten moeten door de overheid – in het publieke belang worden gereguleerd. Daarom heeft de overheid macht over het leven van mensen. Deze macht wordt in een rechtsstaat omgezet in gezag door binnen democratisch vastgestelde wettelijke regels en bevoegdheden het algemeen belang te dienen.

Overheidsmacht is aanwezig in alledaagse ambtelijke taken, zoals het toekennen of stopzetten van vergunningen, subsidies en uitkeringen. Zo kan bijvoorbeeld een gemeenteambtenaar burgers en ondernemers verplichten informatie te verstrekken en boetes opleggen bij overtredingen. Ook kan deze, vanwege de eenzijdigheid van de macht, besluiten om bepaalde informatie te vergaren en deze niet te delen. Ambtenaren kunnen ook sturend het bestuursorgaan adviseren, waarmee het algemeen belang in het gedrang kan komen. Het komt dus nauw hoe ambtenaren met die macht omgaan. Daarom hebben ambtenaren een rechtsstatelijke rol waaraan verantwoordelijkheden zijn verbonden. Er rusten onder andere volgens de Ambtenarenwet en de Algemene wet bestuursrecht plichten op ambtenaren, zoals bijvoorbeeld de in beide wetten geregelde geheimhoudingsplicht.

Het derde onderscheidende kenmerk van de ambtenaar is dat deze de institutionele macht ten opzichte van de samenleving – burgers, organisaties dusdanig moet gebruiken dat sprake is van zoveel mogelijk legitimiteit, oftewel *gezag*: vrijwillige aanvaarding van de overheidsmacht. Daartoe zijn ambtenaren in hun functioneren altijd gebonden aan democratisch vastgestelde wettelijke regels en bevoegdheden. In de private sector ontstaat er in theorie een vrijwillige relatie tussen klant en bedrijf, gebaseerd op het overeenkomstenrecht; hoewel hierop vaak wel het nodige valt af te dingen.¹² In de publieke sector daarentegen, begint de relatie met machtsongelijkheid. Daarbij is het de democratisch-rechtsstatelijke plicht van de overheid om er zoveel mogelijk naar te streven dat burgers vrijwillig instemmen met wat nodig is in het algemeen belang. Het omzetten van de machtsrelatie in een legitieme gezagsrelatie gebeurt op ambtelijk niveau door middel van ambtelijk vakmanschap. De democratische rechtsstaat biedt daarvoor de passende waarden en normen. Deze gaat immers uit van grondrechten, plichten, beginselen en besluitvormingsprocedures om een zo breed mogelijk draagvlak te scheppen.

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 en legitiem worden ingezet, zodat deze wordt aanvaard als gezag. Ambtelijk vakmanschap speelt hierin een cruciale rol: ambtenaren hebben het recht en de plicht om de regels en beginselen van de democratische rechtsstaat te volgen om het overheidshandelen legitimiteit te verschaffen.

Zo komen we tot de volgende definitie van ambtelijk vakmanschap:

De rechtsstatelijke kennis, vaardigheden en intrinsieke motivatie die de ambtenaar 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 legitiem gezag.



Deze definitie van ambtelijk vakmanschap bestaat uit drie verschillende componenten:

- **Positie:** De ambtenaar werkt volgens zijn rechten, plichten en bevoegdheden voor de overheids-werkgever 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. Ambtenaren handelen zo in de geest van de democratische rechtsstaat.
- **Middelen:** De uitvoering van die missie de omzetting van macht in gezag vindt plaats door middel van rechtsstatelijke kennis, kunde en daarbij behorende ethiek van ambtenaren.

1.3 Politiek-filosofische grondslagen ambtelijk vakmanschap

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 fundamenteën van de rechtsstaat enerzijds en democratie anderzijds.

Het idee dat de overheid, in vroeger eeuwen vaak in de vorm van een (absolute) heerser, macht heeft die zowel op een goede als willekeurige manier kan worden uitgeoefend, staat centraal in theorieën die ten grondslag liggen aan de democratische rechtsstaat en de rechtsorde.

In het sociaal contractdenken ligt de focus bij vreedzame ordening van de maatschappij, waarvoor een overheidsmacht noodzakelijk is. De vraag die centraal staat is: waarom zouden vrije mensen zich willen of moeten onderwerpen aan de overheidsmacht, en hoe vindt dat theoretisch plaats? Hobbes waarschuwde dat zonder staatsmacht een 'oorlog van allen tegen allen' zou ontstaan, waarin mensen uitsluitend hun eigenbelang zouden nastreven. Dit zou – evenals democratie, waar hij tegen was – leiden tot chaos, waardoor iedereen in constante angst zou leven.¹³ Volgens Hobbes kan dat worden voorkomen wanneer mensen hun vrijheid afstaan via een 'sociaal contract', dat niet vrijwillig gesloten hoeft te zijn. Hiermee dragen ze hun natuurlijke rechten vrijwel geheel over aan een almachtige heerser die hen tegen elkaar en vijandige staten beschermt.

Rousseau werkte deze contractsgedachte verder uit in *Du contrat social ou principes du droit politique*.¹⁴ Door hun krachten te bundelen en individuele vrijheid in te ruilen voor de 'algemene wil': de collectieve en ondeelbare volkswil. Burgers worden daartoe gedwongen om vrij te zijn, om dit vervolgens te willen. Het volk is daarmee zelf de soeverein op basis van dit contract. Maar omdat dat een illusie is, moet deze fictieve entiteit volgens Rousseau een charismatische wetgever aanwijzen, die de burgers hiertoe – al dan niet in een overgangsfase – zal moeten opvoeden. Deze moet wetten maken en de burgers overtuigen van de goedheid ervan. Er moet een 'burgerlijke religie' komen; wie deze niet onderschrijft, wordt verbannen of gedood.¹⁵

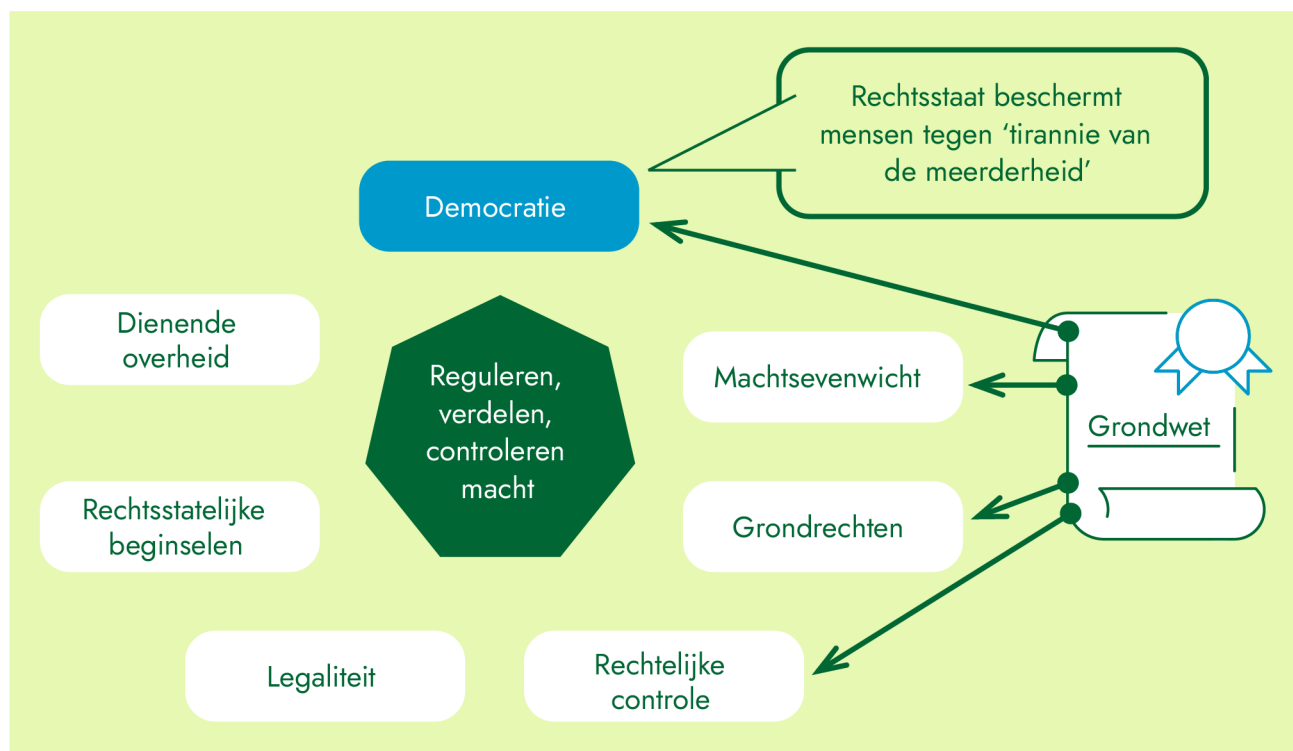
Deze gedachte gaat Kant te ver. Bij hem is vrijheid de basis van de staat. De staat moet die vrijheid beschermen en bevorderen en mag deze niet zomaar inperken.¹⁶ Dit gegeven, samen met dat van het belangrijkste adagium van Kant – elk mens heeft intrinsieke waarde en wetten moeten daarom dusdanig zijn dat we zouden willen dat die voor iedereen gelden – is de basis van de liberale democratische rechtsstaat. Het contract heeft bij hem dan ook, net als bij Locke en Rawls, veel meer de connotaties van rede, autonomie, respect en vrije wil. Alleen als die worden beschermd, is een staat legitiem te noemen.¹⁷



Het contractsdenken richt zich op de vraag waarom en hoe burgers aan overheidsgezag kunnen worden onderworpen. Montesquieu focust vervolgens op de overheid en haar organen zelf. Hij benadrukt dat de overheid macht heeft en dat die macht daarom door onderwerping aan het recht moet worden ingeperkt. In een rechtsstaat fungeert het recht als tegenwicht tegen machtsmisbruik. Machthebbers gebruiken hun macht namelijk niet vanzelfsprekend in het algemeen belang. Om dit te bewerkstelligen, is het nodig dat de macht niet in één hand ligt, maar wordt verdeeld over meerdere overheids machten. Zijn bekende, op Locke gebaseerde, Trias Politica, waarin een wetgevende, uitvoerende en rechtssprekende macht elkaar controleren en in evenwicht houden, is daarvan de kern.¹⁸ De rechtsstaat waarborgt de vrijheid van de burger en beperkt het optreden van de overheid door wetten. Ook het Anglo-Amerikaanse concept van de *rule of law* berust hierop. Deze leer laat zich het eenvoudigst samenvatten met de zinsnede: “rule by law, not by men.”

In een aantal opzichten is dit de pendant van het sociaal contract tussen burgers enerzijds en de staat anderzijds. In de rechtsstaat bindt de staat zich aan het door hemzelf gecreëerde recht; het is een vorm van bewuste zelfbeperking met als achterliggende wens om de eigen macht niet op een willekeurige manier te gebruiken, ook niet als dat ‘even niet uitkomt’. Dit is niet alleen een juridische binding, maar ook een ‘psychologisch contract’: een morele, intrinsiek gemotiveerde zelfbinding.¹⁹ Zijn macht wordt dan niet langer macht genoemd, maar bevoegdheid: gelegaliseerde, op het recht gebaseerd, gezag.²⁰ Dit rechtsstatelijke recht is ook niet vrij van moraal, maar dient een moreel ‘doel’ – het heeft een innerlijke moraal. Volgens sommigen kan onrechtvaardig recht, zoals het recht in Nazi-Duitsland, zelfs geen recht worden genoemd.²¹

Figuur 2: Kenmerken moderne rechtsstaat



1.4 Overheidsgezag

De rechtsstaatgedachte houdt in dat instituties macht uitoefenen, die door middel van binding aan het recht is omgezet in legitiem gezag. Gezag verschilt dus wezenlijk van macht: het ontstaat pas wanneer iemand vrijwillig de macht van de overheid accepteert.

Gezag wordt gedefinieerd als de vrijwillig aanvaarde macht van een individu of organisatie over een ander. Deze erkenning verleent een legitimerende werking aan het handelen van de gezagsdrager: degene op wie macht wordt uitgeoefend, accepteert die als legitiem, ook al is diegene het er niet altijd mee eens.²²

Met instemming leiding geven aan mensen heeft ten minste twee voordelen. Het is ten eerste effectiever. Vrijwillige medewerking van burgers met de overheid voorkomt dat gebruik van het geweldsmonopolie, zoals bijvoorbeeld het sturen van een deurwaarder, moet worden ingezet. Dat biedt de basis voor een vreedzame samenleving, waarin bedrijfsleven en burgers kunnen floreren. Uit internationale vergelijkingen blijkt dat een stabiele rechtsorde en welzijn sterk met elkaar correleren.²³

Ten tweede is instemming van burgers van belang omdat macht in een democratische rechtsstaat geen legitieme grondslag voor het geldende recht is.²⁴ Burgers kunnen in een democratie in vrijheid kiezen door wie ze vertegenwoordigd worden en daarmee wie namens hen wetten maakt. 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 verwerpelijk en leidt tot willekeurige machtsuitoefening.²⁵ Er dient altijd gestreefd te worden naar zoveel mogelijk vrijwillige binding aan democratisch tot stand gekomen wetten.²⁶

Een concreet voorbeeld kan dit verduidelijken: een burger 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.

De kunst is te komen tot een dergelijke binding. 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.

Gezag en vertrouwen zijn met elkaar verbonden. Met dat vertrouwen is het wisselend gesteld: in 2024 was 43% van mening dat de politiek onvoldoende naar burgers luistert en vond 57% dat politici te weinig opkomen voor mensen zoals zij.²⁷ Het vertrouwen in de politiek daalt, maar dat in rechters en politie groeit. In 2023 is via interviews onder Nederlandse burgers gevonden dat zij relatief tevreden zijn over uitvoeringsorganisaties en relatief veel vertrouwen hebben in de overheid.²⁸ Dit vertrouwen is essentieel voor het gezag van de overheid. 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 verklaren²⁹, 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.³⁰ 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





Figuur 3: Overheidsgezag als paraplu

burgers hun vertrouwen en samenwerking intrekken, kan de hele structuur van de samenleving instorten.

Het rapport *Gezag herwinnen* 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.³¹ 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.

In Nederland leven we in een democratisch vormgegeven rechtsstaat. De Nederlandse staat is democratisch omdat burgers op basis van de Grondwet en de Kieswet door middel van verkiezingen bepalen wie hen vertegenwoordigt en daarmee medewetgever is. Dit is grondwettelijk zo bepaald. Op basis daarvan wordt door de gekozen partijen na onderhandeling een regering – of op decentraal niveau een college – samengesteld. Deze – de uitvoerende en medewetgevende macht – is te beschouwen als een afgeleide van de uitslag van democratische verkiezingen en ontleent hieraan haar gezag ten opzichte van de samenleving. In politieke zin verhouden zij zich tot de democratisch gekozenen en moeten zij hiermee samenwerken en verantwoording afleggen, in bestuurlijke zin dienen zij juist aan rechtsstatelijke eisen als onpartijdigheid en rechtmatigheid ten opzichte van de burger te voldoen. Dat is waar de rechter ook uiteindelijk aan toetst.

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

Binnen de overheid werken ambtenaren op verschillende posities: er zijn ambtenaren die werken voor volksvertegenwoordigende organen (op de 'griffie'), en er zijn er die werken voor uitvoerende organen, zoals de minister, ZBO's en decentrale colleges. Waar voor de eersten de dienstbaarheid zich vooral richt op het goed functioneren van de volksvertegenwoordiging, is dat voor het gros van de ambtenaren meer indirect – via de verplichtingen van de bestuurders waar zij voor werken – het geval. Voor hen ligt de focus op rechtsstatelijkheid en de relatie met de samenleving.

1.5 Samenvatting: goed werk als vertaling van macht in gezag

In dit hoofdstuk is ambtelijk vakmanschap gepositioneerd als de opdracht van ambtenaren om de macht die zij namens de overheid uitoefenen, om te zetten in legitiem gezag. Deze vertaling van macht in gezag vormt het normatieve hart van het publieke ambt. Overheidsmacht is in de democratische rechtsstaat noodzakelijk en legitiem, maar vereist voortdurende legitimering door zorgvuldige toepassing, herkenbare rechtvaardigheid en maatschappelijke aanvaardbaarheid.

Het hoofdstuk verbindt dit perspectief met het sociaal contractdenken van Hobbes en Rousseau en het rechtsstatelijk denken van Montesquieu en Kant. Ambtenaren vormen de institutionele belichaming van dit contract: zij zijn geen neutrale uitvoerders, maar professionele dragers van morele en rechtsstatelijke plichten. Ambtelijk vakmanschap betekent in die zin ook: het kunnen hanteren van macht mét zelfbeperking en rekenschap.

Dit normatieve kader wordt verdiept met het concept *goed werk*, zoals ontwikkeld door Gardner, Csikszentmihalyi en Damon in het Good Work Project. Goed werk in ambtelijke context betekent dat drie dimensies bijeen worden gebracht: vaktechnische bekwaamheid, morele verantwoordelijkheid en maatschappelijke betekenis. Ambtenaren die handelen binnen deze drieslag zijn in staat hun werk niet slechts correct, maar ook zinvol en rechtvaardig uit te voeren – vanuit een rechtsstatelijke opdracht en met oog voor de burger als rechtssubject.

Daarnaast wordt in dit hoofdstuk uitgewerkt dat ambtelijk vakmanschap altijd contextueel en institutioneel bepaald is: ambtenaren opereren binnen juridische, politieke en organisatorische kaders die de ruimte én de grenzen van hun handelen bepalen. Het hoofdstuk wijst op de noodzaak van een reflectieve en normatieve professionaliteit, juist omdat spanning kan ontstaan tussen beleidsdoelen, rechtsstatelijke normen en uitvoerbaarheid.

Ten slotte benadrukt het hoofdstuk dat ambtelijk vakmanschap geen particuliere deugd is, maar een publiek goed. Het vereist institutionele borging, professionele ondersteuning en heldere erkenning in beleid, opleiding en organisatiecultuur. Alleen wanneer ambtenaren structureel in staat worden gesteld om goed werk te leveren, kan overheidsmacht transformeren in gezag dat door burgers wordt erkend als legitiem en rechtvaardig.



2. Tussen loyaliteit en rechtsstatelijkheid: ambtenaren in een viervoudig krachtenveld

Voor wie werkt de ambtenaar? Deze vraag raakt aan de kern van ambtelijk vakmanschap in de democratische rechtsstaat. Ambtenaren dienen niet primair de persoon van de politieke bestuurder, maar de rechtsstatelijke orde waarvan die bestuurder deel uitmaakt. Hun loyaliteit is dan ook meervoudig en vraagt om een autonome en gewetensvolle invulling van hun rol.

In dit hoofdstuk onderzoeken we hoe ambtenaren opereren binnen het complexe en dynamische krachtenveld van bestuurders, volksvertegenwoordigers, burgers en hun eigen professionele normen. Het functioneren van ambtenaren vindt plaats op het snijvlak van democratische besluitvorming en rechtsstatelijke bescherming. Daarbij is het van wezenlijk belang dat zij hun handelen niet louter afstemmen op politieke instructies, maar ook op bredere verantwoordelijkheden binnen de publieke sfeer.

We introduceren daartoe het concept van het *viervoudig recht op ambtelijk vakmanschap*. Dit recht erkent dat ambtenaren gelijktijdige verplichtingen hebben jegens vier centrale actoren binnen de rechtsstaat:

1. **burgers**, die recht hebben op een zorgvuldige, rechtvaardige en integere overheid;
2. **volksvertegenwoordigers**, die recht hebben op eerlijke en volledige ambtelijke informatie;
3. **bestuurders**, die recht hebben op deskundige ondersteuning en loyale tegenspraak;
4. **de ambtenaren zelf**, die recht hebben op professionele ruimte om hun taak met integriteit en rechtsstatelijke verantwoordelijkheid te vervullen.

Door hun werk bewust te richten op deze vier verantwoordelijkheden kunnen ambtenaren een evenwichtige rol vervullen binnen de democratische rechtsstaat. In dit hoofdstuk analyseren we wat deze viervoudige opdracht betekent voor hun dagelijkse praktijk, welke spanningen en dilemma's daarbij kunnen ontstaan, en welke normatieve kaders kunnen helpen om deze complexe rol professioneel en overtuigend in te vullen.

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.

Een van de belangrijkste krachten die goed ambtelijke werk kan hinderen is de monopolisering



ervan door bestuurders: ambtenaren worden dan vooral geacht de minister of staatssecretaris als politicus 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 vanuit dit beperkte democratisch oogpunt bekeken: ambtenaren zijn er om alles te doen om de wil van de meerderheid te realiseren.

Op deze bij sommigen 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 belangen dienen dan uitsluitend bestuurders. Deze affaire is immers ontstaan doordat machtsmisbruik jegens ouders, waarvoor in een genegeerd memo van ambtenaar Palmen werd gewaarschuwd, in stand werd gehouden.³² Dit advies verdween onder de tafel omdat de Dienst Toeslagen er te zeer op gespitst was de politieke meerderheidswil om fraude keihard aan te pakken maximaal te honoreren. Men was daarmee zozeer gericht op het bedienen van de politieke wensen dat dit ten koste is gegaan van elementaire rechten van (groepen) burgers. Het meest schrijnende was dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State te veel meeging in het standpunt van de Dienst Toeslagen—juist de instantie waar burgers terecht zouden moeten kunnen om hun recht te halen. De Raad van State wilde maar niet erkennen dat de overheid niet altijd rechtmatig handelt en de wet naleeft.³³ 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 burgers op een evenredige manier recht te doen.

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 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 ondervraging voor nodig om het boven water te krijgen.³⁴ De vorige versie van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren, uitgevaardigd door de minister-president, frustreerde de werking van de Tweede en Eerste Kamer en bemoeilijkte daarmee de parlementaire controle. Hoewel de regeling inmiddels is aangepast, blijft zij gebaseerd op het duale stelsel en de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit betekent dat ambtenaren van een ministerie nog steeds alleen met toestemming van de minister rechtstreeks contact mogen hebben met het parlement of individuele Kamerleden. Ondanks het streven naar meer open overheid, onder meer middels het aangenomen amendement op artikel 5.2, derde lid van de Wet open overheid, waarmee persoonlijke beleidsopvattingen in stukken voor intern beraad in beginsel wel openbaar gemaakt moeten worden indien zij tot formele besluitvorming leiden, blijft de regering terughoudend bij het informeren van de Kamer op grond van artikel 68 van de Grondwet.

Een voorbeeld: na het openbaren van de ambtelijke adviezen door premier Schoof inzake de noodwet asiel voelden de ambtenaren zich volgens Geerten Boogaard, hoogleraar Decentrale Overheden aan de Universiteit Leiden (in NRC) “behoorlijk in hun hemd gezet. (...) Ze zullen nu wel tweemaal nadenken wat ze wel en niet opschrijven.”³⁵ Vanuit het perspectief van de ambtelijk vakmanschap kun je stellen dat de openbaarmaking van de professionele adviezen de ambtenaren juist zou kunnen helpen in hun ambtelijk vakmanschap en beroepseer. Volgens artikel 5.2, derde lid, van de Woo zijn deze deskundige adviezen doorgaans al openbaar. Deze adviezen zouden daarom zeker op grond van artikel 68 van de Grondwet, dat de term ‘persoonlijke beleidsopvattingen’ niet kent, beschikbaar moeten zijn voor volksvertegenwoordigers.



Langs deze lijnen is door de Toeslagenaffaire het inzicht doorgedrongen dat ambtenaren om hun opdracht waar te maken verschillende belangen, die alle hun legitimiteit ontleen aan het democratisch en rechtsstatelijk algemeen belang, moeten kunnen dienen. 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 de loyaliteit aan de politieke bestuurder en rechtsstatelijke verantwoordelijkheden en 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 Weber moeten ambtenaren de politiek dienen, maar wel vanuit een eigen rol en deskundigheid. Zij zijn, zo beschrijven Spruyt en Van Anel 'een antidotum tegen de politieke waan van de dag dus'.³⁶ Als ambtenaren te veel hun eigen koers varen, riskeren ze te opereren als een "vierde macht", die het legitieme gezag kan ondermijnen.

Weber beschrijft de opkomst van de bureaucratie als een gevolg van de noodzaak om bestuurstaken rationeel en systematisch te organiseren. De bureaucratie, die zich baseert op vakken, is een waarborg tegen nepotisme, amateurisme en machtsmisbruik.³⁷ Daarmee is de overheidsbureaucratie juist niet waardenvrij: zij belichaamt de klassieke rechtsstatelijke waarden: onpartijdigheid, universaliteit en neutraliteit. Dankzij vakmanschap, rationele organisatievorm en juridisch karakter is bureaucratie geschikt om deze effectief te realiseren.³⁸ Daarmee zou Weber zeker instemmen met Arendts - op Kant gebaseerde uitspraak - "Niemand heeft het recht te gehoorzamen."³⁹ Die uitspraak wijst op de plicht van ambtenaren om de kantiaanse (rechtsstatelijke) beginselen te volgen; zelfs als dit betekent dat ze bestuurders moeten tegenspreken of zich hiertegen verzetten.⁴⁰ Selznick wijst eveneens op het blijvende belang van bureaucratie. Deze moet volgens hem niet worden losgelaten. Een bureaucratie is noodzakelijk voor de verwerkelijking van rechtsstatelijke waarden — niet alleen de procedurele, maar ook waarden die op inhoudelijke rechtvaardigheid zijn gericht.⁴¹

Deze filosofische onderbouwing betekent echter niet dat er in de praktijk geen spanningen kunnen ontstaan tussen loyaliteit aan de politiek en rechtsstatelijke waarden. Ambtenaren bevinden zich vaak in een spanningsveld waar ze moeten navigeren hiertussen. In dit licht moet het laatste tijd opduikende 'ambtelijke activisme' gezien worden: zoals de ambtenaren die wekelijks buiten het Ministerie van Buitenlandse Zaken protesteren tegen de Israëlische militaire inzet in Gaza omdat dit in strijd is met het oorlogsrecht en mensenrechtenverdragen, en Nederland volgens artikel 90 van de Grondwet de internationale rechtsorde bevordert. Dit ambtelijk activisme laat zien dat ambtenaren een rechtsstatelijke verantwoordelijkheid voelen, maar dat deze kan schuren met hun gevoelde plicht om hun bestuurder te dienen, die zijn gezag weer ontleend aan de gekozen meerderheid. Het staat ambtenaren op grond van artikel 10 EVRM, de Grondwet en de Ambtenarenwet volstrekt vrij om — binnen de wettelijke grenzen — hun mening te uiten en te demonstreren, op een enkele uitzondering na. Deze juridische werkelijkheid is echter een andere dan die gevoeld wordt door henzelf, ministers, Kamerleden en sommige burgers en journalisten.

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 wordt pas problematisch als dat hun functioneren als neutrale professional raakt, en het zelfs leidt tot willekeurige keuzes of adviezen over welke rechten en belangen worden beschermd. Ambtenaren die opkomen voor mensenrechten doen dat vaak vanuit sterke persoonlijke waarden. Zo lang deze overeenstemmen met die van de rechtsstaat, is er een match met de legitieme waarden en taken van de overheid. Is er een mismatch, dan zullen zij hun persoonlijke waarden 'thuis moeten laten' of ervoor kiezen om een loopbaan buiten de overheid te



volgen. Een voorbeeld van zo'n mismatch die in de wet is geregeld, betreft de zogeheten 'weiger-ambtenaren': ambtenaren die weigeren om bepaalde huwelijken te sluiten, zoals die tussen mensen van gelijk geslacht. Op grond van artikel 5, lid 2a van de Algemene wet gelijke behandeling mogen gemeenten – bij uitzondering – wel onderscheid maken op basis van godsdienst of levensovertuiging bij het niet in dienst nemen of houden van (buitengewone) ambtenaren van de burgerlijke stand die in de uitoefening van hun ambt onderscheid maken.

2.3 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*⁴², 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.

We lichten elk van deze rechten kort toe:

- 1. Het recht van burgers op ambtelijk vakmanschap:** Burgers hebben recht op ambtelijk vakmanschap, omdat de overheid geen legitiem eigen belang heeft, maar volgens het beginsel van de dienende overheid haar bestaansrecht ontleent aan de samenleving (het 'sociaal contract'). Bovendien financieren zij via belastingbijdragen de uitvoering van overheidstaken door het ambtelijk apparaat. Wanneer zij – soms onverwacht – met de overheid in aanraking komen, hebben zij recht op een behoorlijke behandeling volgens het recht.
- 2. Het recht van gekozen volksvertegenwoordigers op ambtelijk vakmanschap:** Gekozen volksvertegenwoordigers controleren namens de samenleving de regering. Bovendien zijn volksvertegenwoordigers ook de wetgevende macht. Om deze taken goed te kunnen uitvoeren, hebben zij recht op royale toegang tot de informatie en overwegingen die relevant zijn voor hun wetgevende en controlerende taak.
- 3. Het recht van bestuurders op ambtelijk vakmanschap:** Bewindspersonen hebben recht op deskundige en ervaren wetgevings-, beleids en uitvoeringsambtenaren, en daarom op goed functionerende uitvoeringsorganisaties. De kwaliteit hiervan is van essentieel belang voor het verwezenlijken van gezag.
- 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 de democratische rechtsstaat dienen en het algemeen 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 hun belangen, 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.



2.4 Samenvatting en conclusie

Een van de belangrijkste krachten die goed ambtelijk werk kan tegenwerken is de idee dat zij loyaal moeten zijn aan de persoon van de bestuurder: 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.

De uitdaging voor ambtenaren is om in dit complexe krachtenveld voortdurend het juiste evenwicht te vinden tussen de verschillende publieke waarden en 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 wetgeving 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. Door trouw te blijven aan deze waarden, kunnen ambtenaren de democratische rechtsstaat dienen.



IN HET KORT

- **Ambtelijk vakmanschap vereist bindende en duidelijke waarden en normen:** het floreert als er heldere rechtsstatelijke kaders zijn voor besluitvorming en handelen en zij worden ondersteund door een betrokken beroepsgemeenschap. Ambtenaren moeten binnen die kaders de ruimte krijgen om hun werk op integere wijze te doen.
- **Het viervoudig recht op ambtelijk vakmanschap:** dit benadrukt dat burgers, volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren zelf recht hebben op goed vakmanschap. Elk van deze vier groepen moet worden gediend in het publieke belang.
- **De spanning tussen primaat van de politiek en rechtsstaat:** ambtenaren opereren in een spanningsveld tussen hun loyaliteit aan de politieke bestuurder en diens wens om de politieke meerderheid te dienen en hun rechtsstatelijke verantwoordelijkheden.
- **Balans en autonomie:** de toeslagenaffaire heeft aangetoond dat ambtenaren verschillende belangen en waarden moeten dienen. Professionele autonomie, ondersteund door duidelijke normen en een scherpe focus op rechtsstatelijke waarden, is essentieel voor ambtenaren om hun rol effectief te vervullen binnen een complex krachtenveld.



3. Rechtsstatelijke kaders als kompas: juridische en ethische ankerpunten voor vakmanschap

De centrale opdracht van ambtenaren in de democratische rechtsstaat is het omzetten van institutionele macht in legitiem gezag. Die opdracht is verre van eenvoudig. Ambtenaren opereren in een context waarin zij namens de overheid besluiten nemen die diep kunnen ingrijpen in het leven van burgers – van het toekennen van toeslagen tot het opleggen van sancties. Burgers hebben rechten die moeten worden gewaarborgd, maar ook plichten die moeten worden gehandhaafd. In deze asymmetrische verhouding draagt de ambtenaar een bijzondere verantwoordelijkheid: om gezag op te bouwen dat vrijwillig wordt aanvaard.

De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is: **hoe kunnen ambtenaren hun taak op een rechtvaardige, consistente en controleerbare manier uitoefenen zonder te vervallen in willekeur?** Gezag kan immers niet bestaan zonder rechtsstatelijkheid. Ambtelijk vakmanschap vereist daarom een stevig normatief kader dat richting geeft aan het dagelijkse handelen van ambtenaren.

In dit hoofdstuk onderzoeken we de juridische en ethische fundamenteën die dat kader vormen. We bespreken de rol van de Grondwet, van wetten zoals de Algemene wet bestuursrecht (Awb), en van algemene rechtsbeginselen die zowel wetgeving als uitvoering sturen. Ook belichten we de betekenis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb), die ambtenaren helpen om individuele afwegingen op een transparante en legitieme manier te maken.

Deze juridische en normatieve ankerpunten vormen samen het **professionele kompas** van de ambtenaar. Ze helpen bij het maken van zorgvuldige keuzes in situaties waarin belangen botsen of waarin de wet ruimte laat voor interpretatie. Door hun handelen binnen deze kaders te plaatsen, geven ambtenaren invulling aan hun vakmanschap en dragen zij bij aan een overheid die gezaghebbend en rechtvaardig is.

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’.⁴³ 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 algemeen belang is meer dan de som der individuele of groepsbelangen. Deze laatste maken hier als bijzondere belangen wel deel van uit, maar laten zich hiertoe niet reduceren.

Bij het maken van beslissingen moet de overheid, en daarmee ambtenaren, 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? Wilmink benadrukt dat de term ‘publiek belang’ treffender is dan ‘algemeen belang’, omdat het publiek belang een verzameling van vaak tegenstrijdige belangen omvat.⁴⁴ 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.



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 rechtvaardige en doelmatige 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 prioriteit wordt gezien, kan onder invloed van nieuwe inzichten, voorkeuren of veranderende omstandigheden naar de achtergrond verschuiven. Het is daarom essentieel dat de overheid regelmatig reflecteert op haar rol en waarden. 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 klassieke en responsieve rechtsstatelijke taakuitvoering

Als reactie op de toeslagenaffaire is er binnen uitvoeringsorganisaties steeds meer aandacht gekomen voor de menselijke maat en maatwerk. Zo wil de overheid in haar dienstverlening op een zorgvuldige manier alle feiten en omstandigheden van individuele burgers verkennen en op basis daarvan een zo goed mogelijke oplossing bieden binnen de wettelijke kaders. Daarvoor is nodig dat de ambtenaren de gelegenheid krijgen om de relevante verdragen, wetten en rechtsbeginselen goed toe te passen. Als ambtenaren op die manier recht doen aan burgers, werken zij aan gezag. Dat schept vertrouwen, ook in gevallen waarin burgers geen recht hebben op een bepaalde beslissing of voorziening.

Hoewel er meer aandacht is voor ruimte bieden aan ambtenaren, is het van belang te benadrukken dat ambtelijk vakmanschap niet zonder goede juridische kaders en vakmanschap kan bestaan. De Nationale Ombudsman constateert terecht dat maatwerk geen oplossing is voor slecht beleid.⁴⁵ 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, of ambtenaren hierin onvoldoende worden gefaciliteerd en opgeleid, komt de rechtsstaat in gevaar. Willekeur in de vorm van favoritisme, uitsluiting en onzorgvuldigheid ligt in die gevallen, zo weten we uit veel onderzoek naar streetlevel-bureaucracy, op de loer. Dat ondermijnt juist gelijkheid en onpartijdigheid.⁴⁶

Ambtelijk vakmanschap komt dus altijd tot stand binnen rechtsstatelijke kaders. Ambtenaren moeten ook de balans vinden tussen recht doen en handhaven, zonder de fundamentele waarden van de rechtsstaat uit het oog te verliezen. Sinds de toeslagenaffaire ziet men meer terughoudendheid in die handhavende rol in de uitvoering, terwijl het ook in het algemeen belang – de rechtsorde – is om fraude op te sporen en schulden te innen. Dat is begrijpelijk omdat de Dienst Toeslagen daarin doorsloeg. Juist handhaven vraagt, zo zien we in rechtspraak sinds 2020, om evenredigheid en menselijk maat. Deze is echter wel duidelijk begrensd: alleen in zeer uitzonderlijke, schrijnende – en doorgaans door de wetgever niet gewilde – gevallen mogen op basis van het evenredigheidsbeginsel wetten opzij worden gezet.⁴⁷

3.3 Rechtsstatelijkheid in de wet

In een goed functionerende democratische rechtsstaat komen op basis van rechtsstatelijke waarden en beginselen goede, rechtvaardige wetten tot stand, zo is de gedachte. Hoewel daarop van alles af te dingen valt, is dit precies het institutionele gezag van de rechtsstaat: er zijn wetten, gemaakt



volgens de juiste procedures met het oog op het algemeen belang en de grondrechten van mensen. Behoorlijkheid, rechtvaardigheid, uitvoerbaarheid, evenredigheid en doelmatigheid horen in de wet te worden geïncorporeerd. De uitvoerende macht voert deze wetten op een behoorlijke manier uit, en de rechter toetst of dit goed gebeurt.

Ondanks dat dit institutionele gezag – de kwaliteit – van wetgeving lang niet altijd de toets der kritiek kan doorstaan, is dit wel een rechtsstatelijk en bureaucratisch uitgangspunt voor de ambtelijk vakman. Laten we dat los, dan zal voor elke uitkering, belastingaanslag of vergunning de vakman onevenredig veel tijd kwijt zijn. De kans op willekeurige machtsuitoefening neemt dan juist toe. Vanuit deze gedachte is geautomatiseerde besluitvorming niet alleen gewenst vanwege doelmatigheid, maar juist ook vanuit kwaliteit, rechtmatigheid en rechtsgelijkheid.⁴⁸

Voor de wetgevingsjurist – en de beleidsadviseur – betekent dit de plicht om goede wetsontwerpen te maken. Deze moeten de belangrijkste rechtsstatelijke kaders bevatten, die de rechtszekerheid en rechtvaardigheid bevorderen.⁴⁹ Dit is ook de kern van responsief recht zoals Nonet en Selznick dit beschreven: wetgeving en beleid moeten volgens de menselijke maat, gebaseerd op de noden van de samenleving, worden gemaakt.⁵⁰ Dusdanig dat in de wet zelf duidelijk is welke rechten burgers hebben, deze rechten hen voldoende bestaanszekerheid en vrijheid bieden, en hoe de uitvoerende overheid deze rechten moet toedelen. Dat betekent dat wetten idealiter zijn gebaseerd op rechtsstatelijke beginselen. Dit streven vinden we nu terug in *people centered justice*. Dat gaat over klassieke rechtsstatelijkheid, waaronder gelijkheid, maar ook toegankelijkheid, inhoudelijke rechtvaardigheid en empowerment.⁵¹

Vanuit deze gedachte vloeit ook de (ongeschreven) rechtsstatelijke legaliteitseis voort: de overheid mag alleen maar beslissen op basis van in de wet geregelde bevoegdheden, en: moet die bevoegdheden binnen de grenzen van het recht (wet + beginselen) uitoefenen. Alleen als de gevolgen in een concreet geval evident onevenredig zijn, kan hiervan op basis van rechtsstatelijke beginselen soms worden afgeweken.

In veel wetten wordt aan uitvoeringsorganisaties, en daarmee aan ambtelijke vakmensen, bewust beoordelings- of beleidsruimte overgelaten. De reden daarvoor is dat wetten voor alle gevallen moeten kunnen gelden, en 'dichtregelen' van alle eventualiteiten tot problemen leidt. Deze ruimte kan dusdanig zijn dat in individuele gevallen 'maatwerk' wordt verwacht: een binnen de juridische grenzen passende, rechtvaardige en werkende oplossing. Om te voorkomen dat dergelijke beoordelingsvrijheid of maatwerk leidt tot rechtsstatelijke ongelukken, zoals ongerechtvaardigde ongelijke behandeling of favoritisme, is het belangrijk dat de uitvoerende overheid deze zo veel mogelijk omzet in bindend beleid. Ook op deze manier bindt de overheidsmacht zichzelf: het zorgt er in het kader van de rechtszekerheid voor dat het in algemene regels uitlegt hoe zij met een bepaalde beslissingsruimte omgaat. Artikel 1:3, vierde lid, en titel 4.3 van de Algemene wet bestuursrecht ('Beleidsregels') zijn hiervoor opgenomen.⁵²

3.4 Algemene wet bestuursrecht

Om de rechtsbetrekkingen tussen overheid en burger zo goed mogelijk te doen verlopen, bevat de Awb algemene regels over de verhouding tussen bestuursorganen en belanghebbenden, onder meer bij het voorbereiden, nemen en toepassen van besluiten. Indien overheden naar letter en geest de Awb naleven, is er op het gebied van ambtelijk vakmanschap al veel gewonnen.⁵³ De basis voor de Awb vloeit voort uit rechtsstatelijke waarden die erop zijn gericht om tot behoorlijk bestuur te komen, zoals de plicht om burgers te horen. De wet is daarmee te beschouwen als een handleiding goed beslissen.



Er zijn in de wet algemene regels gesteld voor hoe een beslissing op een behoorlijke en consistente manier moet worden voorbereid en gemotiveerd. De manier waarop uitvoeringsbevoegdheden worden toegekend of overgedragen, door attributie, delegatie en mandaat, is opgenomen in de wet. Ook zijn er regels voor het geval een belanghebbende het niet eens is met een besluit: hier tegen staat bezwaar en beroep open. Is een burger het niet eens met een andere gedraging, dan is er het Awb-klachtrecht ('ombudsrecht'). Rechtsstatelijk cruciaal is artikel 2:4 van de Awb – de integriteitsbepaling – waarin staat dat bestuursorganen ervoor moeten zorgen dat zij niet vooringenomen, maar juist onpartijdig beslissen en ertegen waken dat er persoonlijke belangenverstrengeling plaatsvindt.⁵⁴

3.5 De algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Hiervoor hebben we uitgelegd wat rechtsstatelijke beginselen zijn: zij liggen ten grondslag aan al het overheidsoptreden, waaronder wetgeving, beleid, uitvoering en rechtspraak. Een species van deze beginselen zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb). Deze zijn deels vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), maar zij zijn deels ongeschreven. De wetgever heeft hier bewust voor gekozen omdat beginselen, anders dan regels, zich nooit helemaal laten codificeren. Bovendien wil de wetgever dat het recht op basis van deze beginselen zich ook verder kan ontwikkelen.

De abbb richten zich met name op de uitvoeringskant van de overheid – voor wetgeving, beleid en democratie kennen we de beginselen van goed bestuur.⁵⁵ De abbb richten zich primair op bestuursorganen in de zin van artikel 1.1 van de Awb (organen van publiekrechtelijke lichamen, zoals de staat, gemeenten en provincies) en de vakmensen die daar werken. Deze organen, zoals ministers, moeten in feitelijk, bestuursrechtelijk en civielrechtelijk handelen deze beginselen altijd naleven. Zowel de civiele rechter als bestuursrechter, maar ook bezwaar- en klachtbehandelaars toetsen het overheidsoptreden hieraan rechtstreeks.⁵⁶

De abbb nopen, zoals we hierboven opmerkten, vaak tot het voeren van beleid waarin deze beginselen – zoals het evenredigheidsbeginsel wordt uitgewerkt in boetebeleid – worden geconcretiseerd; al was het maar om te voorkomen dat ambtenaren bij elke individuele casus een uitgebreide beslisexercitie moeten uitvoeren. Het voorkomt ook dat ambtenaren bij maatwerk hun persoonlijke gevoel of mening laten prevaleren boven rechtsstatelijke waarden, op een voor de betrokken burger, rechter of controlerende volksvertegenwoordiger oncontroleerbare manier. Intern maatwerkbeleid in de vorm van werkafspraken, instructies of registers, moet daarom altijd transparant zijn.

Beginselgeleide regeltoepassing betekent dat waar de regels ruimte laten, of in een enkel geval regeltoepassing tot onrechtvaardigheid leidt, de ambtelijk vakman de relevante feiten en omstandigheden binnen het wettelijk kader weegt. De als gevolg daarvan genomen beslissing moet op een goede en transparante manier worden gemotiveerd. Deze rechtsstatelijke evenwichtskunst is per definitie complex, omdat beginselen moeten worden gewogen en niet per definitie eenzelfde kant uitwijzen. Onpartijdigheid verdraagt zich soms lastig met responsiviteit.



Figuur 4 Beginselen van behoorlijk bestuur

Formele abbb	
Beginsel	Beschrijving
Zorgvuldige voorbereiding	• Verzamelen relevante gegevens (3:2 Awb) • Hoorplicht / zienswijze (4:7 / 4:8 Awb), UOV of inspraak (adf. 3:4 Awb) • Advies: vergewisplicht (3:9) • Voorkomen fouten door integrale controle
Fair play	• Integriteit (2:4 Awb) • Transparantie / openheid (Woo) • Zorgvuldige omgang met informatie (Woo, AVG) • Eerlijke procedure • Geen verborgen agenda's
Verbod détournement de procedure	• Geen procedurele trucs toepassen • Geen beperking procedurele rechten
Kenbare motivering	• 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	• Voldoen aan redelijkheidsgebod • Consistentie, beleid
Formele rechtszekerheid	• 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	• Specialiteitsbeginsel • Bevoegdheidstoepassing mag alleen zijn gericht op specifiek doel in de wet (3:4 lid 1 AWB)
Draagkrachtige motivering	• 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	• Meewegen relevante gegevens (feiten en omstandigheden, 3:2, 3:4 Awb) • Risico's en effecten meenemen • Proactief feiten verzamelen
Gelijkheidsbeginsel	• Gelijke behandeling gelijke gevallen (1 GW) • Discriminatie verboden (1 GW) • Objectieve criteria bij besluitvorming • Geen willekeurig maatwerk • Voorkomen inconsistente
Rechtszekerheidsbeginsel	• Geen nadelige terugwerkende kracht • Duidelijk en voorspelbaar besluit • Vertrouwen in bestendigheid besluiten • Zorgvuldige communicatie wijzigingen • Rekening houden met burgerbelangen
Evenredige belangenafweging	• Eerlijke afweging belangen (3:4, lid 1 Awb) • Compensatieplicht bij nadeel (3:4, lid 1 Awb) • Voorkomen disproportionele effecten
Vertrouwensbeginsel	• Honoreren gerechtvaardigde verwachtingen • Nakomen toezeggingen bestuursorganen

© C. Raat



3.6. 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 om willekeurige machtsuitoefening te voorkomen. 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 waarden en beginselen van de democratische rechtsstaat. Door hun vakmanschap zorgvuldig binnen de juridische en morele kaders van de rechtsstaat uit te oefenen, kunnen ambtenaren bijdragen aan een betrouwbare, rechtvaardige en gezagsvolle overheid.



IN HET KORT

- **De overheid moet keuzes maken die in lijn zijn met het publiek belang**, wat vraagt om rechtmatig handelen, dus volgens de wet en rechtsbeginselen. Ambtenaren kunnen het in concrete gevallen niet alle burgers naar de zin maken; dit vergt een inherent andere attitude dan die in het bedrijfsleven.
- **Balans tussen recht doen en handhaven**: het vinden van een evenwicht tussen het toedelen van rechten en het handhaven van wetten is cruciaal. Ambtenaren moeten beginselgeleid handelen, waarbij democratisch tot stand gekomen wetten en de daarin vervatte fundamentele waarden zoals rechtvaardigheid hoog worden gehouden.
- **De rol van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb)**: deze zijn het uitvloeisel van rechtsstatelijke waarden, die het morele en rechtsstatelijk kompas van ambtenaren zouden moeten zijn. Ze bieden handvatten voor een rechtmatige en zorgvuldige uitoefening van hun taken, waarbij burgers en de rechtsstaat centraal staan.
- **Rechtsstatelijk en democratisch vakmanschap**: ambtenaren moeten handelen binnen de kaders van de rechtsstaat, wat betekent dat zij zowel juridische juistheid als morele publieke verantwoordelijkheid in acht nemen. Dit zorgt voor een betrouwbare en gezagsvolle overheid die op duurzame wijze de samenleving dient.



4. Op weg naar structurele borging: programma's, paradoxen en kansen

Ambtelijk vakmanschap is de afgelopen jaren nadrukkelijk op de agenda gekomen binnen de Rijksoverheid. Aangewakkerd door crises als de Toeslagenaffaire en bredere zorgen over het functioneren van de overheid, is steeds duidelijker geworden dat professionele ruimte voor ambtenaren geen luxe is, maar een voorwaarde voor rechtvaardig en effectief bestuur. Tegelijkertijd is het besef gegroeid dat ambtenaren alleen gezaghebbend kunnen opereren als zij handelen vanuit rechtsstatelijke normen én maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef.

In dit hoofdstuk richten we ons op de **praktische en institutionele inspanningen** die zijn ondernomen om ambtelijk vakmanschap te versterken. We bespreken rijksbrede programma's zoals *Grenzeloos Samenwerken*, *Dialogo* en *Ethiek* en *Loyale Tegenspraak*, die gericht zijn op reflectie, samenwerking, morele moed en professionele weerbaarheid. Deze initiatieven markeren een belangrijke verschuiving: weg van louter politieke dienstbaarheid, en terug naar een overheid die zowel democratisch gelegitimeerd als rechtsstatelijk ingebed is.

Tegelijkertijd signaleren we een aantal hardnekkige paradoxen. Stimuleringsprogramma's vragen om intrinsieke betrokkenheid, maar missen vaak formele verplichting of verankering. Er is meer aandacht voor de professionele rol van de ambtenaar, maar die aandacht is kwetsbaar voor politieke prioriteitsverschuivingen. Er wordt gesproken over ambtelijk vakmanschap, terwijl dit in regelgeving en opleidingsstructuren nog onvoldoende is geborgd.

Daarom besteden we in dit hoofdstuk ook aandacht aan de noodzaak van **structurele borging**: juridische, organisatorische en opleidingsmatige inbedding van vakmanschap als kernkwaliteit van ambtenaren. Daarbij bespreken we onder meer de rol van de Ambtenarenwet, de nieuwe ambtseed en recente adviezen van onder andere de Raad van State en de GOR Rijk. Die adviezen wijzen op het belang van helderheid over de rolverdeling tussen politiek en ambtelijk apparaat, en roepen op tot actie.

Door praktijkinitiatieven te verbinden met formele verankering ontstaat ruimte voor duurzame professionaliteit: ambtelijk vakmanschap als gedeeld stelsel van normen, vaardigheden en instituties — niet afhankelijk van de tijdgeest, maar geworteld in de rechtsstaat.

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*: 'De kwaliteit van de uitvoering bepaalt het vertrouwen van mensen in de Nederlandse overheid'.⁵⁷

De kern van alle recente ontwikkelingen binnen de Rijksoverheid is dat ambtenaren de democratische rechtsstaat dienen, conform het bepaalde in de algemene bepaling in de Grondwet, de Ambtenarenwet en de ambtseed. Dit betekent dat zij 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 de democratische rechtsstaat opnieuw centraal te stellen, ontstaat er meer ruimte voor ambtelijk vakmanschap. Deze ontwikkeling markeert een verschuiving weg van New Public Management (NPM), een benadering die vanaf de jaren negentig dominant werd.⁵⁸ NPM richtte zich vooral op het efficiënt en rechtmatig inrichten van overheidsorganisaties, waarbij de overheid werd aangestuurd als een bedrijf. De nieuwe focus op het werken vanuit maatschappelijke opgave met oog voor mens en 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. De ontwikkeling van ambtelijk vakmanschap vindt plaats in de teams op de departementen zelf. Niet altijd onder die exacte benaming lopen er - op alle niveaus - trajecten om het ambtelijk handelen te versterken. We delen de verschillende initiatieven in binnen 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 ontwikkelen. 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 opvatting dat de overheid weer dienstbaar moet zijn aan de samenleving. De gedachte dat ambtenaren uitsluitend in dienst van politieke bestuurders moesten opereren om steun van de democratische meerderheid te behouden, wordt hierbij losgelaten. In plaats daarvan wordt het ambtelijk vakmanschap nadrukkelijker gericht op het recht doen aan de samenleving en burgers. Men verkent daarin de rol van de ambtenaar zelf, zoals in hoofdstuk 2 werd besproken met het viervoudig recht op ambtelijk vakmanschap.

De rijksbrede verbeterprogramma's zoals Grenzeloos Samenwerken, Beleidskompas, Werk aan Uitvoering en Open Overheid werken samen om de verschillende inspanningen bij de departementen te versterken in de Integrale Ontwikkelagenda Rijksdienst⁵⁹, met als opdrachtgever het SGO (overleg secretarissen generaal). Grenzeloos Samenwerken doet dit door een breed pallet aan elkaar versterkende interventies aan te bieden. Voorbeelden hiervan zijn; het faciliteren van overheidsbrede netwerken, het organiseren van vele gesprekken en workshops en het beschikbaar stellen van praktische kennis en werkvormen.

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, zoals de Gids Ambtelijk Vakmanschap.⁶⁰ Hiervoor is met duizenden ambtenaren gesproken over de waarden en principes van hun werk. Deze is verwerkt in de gids om zo tot een 'levend document' te komen. Daarnaast biedt de publicatie Beelden van Goed Werk⁶¹ handvatten voor samenwerking binnen en buiten de overheid. Deze publicatie zet het goed werk gedachtegoed dat is besproken in hoofdstuk 1 van dit paper centraal.



De nadruk op reflectie komt ook naar voren in het programma Dialoog & Ethiek.⁶² Dit programma richt zich op het creëren van een open en veilige gespreksklimaat waarin morele reflectie en dialoog vaste onderdelen worden van de praktijk. Om dit te bevorderen zijn gespreksformats ontwikkeld en gespreksleiders getraind. Deze focus op verandering is belangrijk, 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 Podium⁶³, onderdeel van Dialoog en Ethiek, bieden ruimte voor reflectie op het werk die anders wellicht verloren zou gaan in de dagelijkse hectiek.

Een ander programma was Loyale Tegenspraak. Dit project, ondersteund door het A+O Fonds Rijk, onderzocht hoe binnen de Rijksoverheid ruimte kan worden gecreëerd voor loyale tegenspraak. Uit een evaluatieonderzoek van dit programma kwam onder meer naar voren dat ambtenaren weinig ruimte voelen voor tegenspraak en dat dit een ander type leiderschap vergt.⁶⁴ Dit, in combinatie met de wetenschap dat organisatiecultuur zich niet zomaar laat veranderen, betekent een lange adem en inzet van alle mogelijke middelen. Goede opleiding en het bieden van rechten aan ambtenaren is daar een belangrijke van.

Het programma Grenzeloos Samenwerken is onderdeel van het Directoraat-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Sinds 2021 geven de programma's Grenzeloos Samenwerken en Dialoog en Ethiek hier vorm aan in de praktijk. Lessen uit de praktijk worden betrokken bij het rijksbrede HR instrumentarium (voorbeelden: vernieuwing Strategisch Personeelsbeleid Rijk, werving en selectieprocedures en de Handreiking personeelsgesprekken).

Figuur 5. Stimuleringsprogramma's van ambtelijk vakmanschap



4.3 Naar het borgen van ambtelijk vakmanschap

De stimuleringsprogramma's van de Rijksoverheid hebben stappen gezet in het agenderen van ambtelijk vakmanschap. Hoewel deze programma's waardevol kunnen zijn voor het aanwakkeren van bewustwording en dialoog, bieden ze op zichzelf nog geen duurzame basis om ambtelijk vakmanschap structureel te verankeren.

In lijn met de bevindingen van het rapport *De vrijblijvendheid voorbij*⁶⁵ is een van de grootste uitdagingen binnen de Rijksoverheid het gebrek aan een samenhangend en verplichtend kader voor vakmanschapontwikkeling. Het rapport stelt dat het bestaande opleidingsaanbod sterk gefragmen-

teerd is en dat ministeries te veel zelf bepalen hoe en of hun ambtenaren leren, zonder dat er een centrale kwaliteitsstandaard is. Het rapport pleit daarom voor de oprichting van een Centraal Opleidingshuis dat generieke kennis en competenties rijksbreed borgt. Dit opleidingshuis moet niet slechts een verzameling losse trainingen zijn, maar een structurele pijler onder het ambtelijk vakmanschap, gekoppeld aan loopbaanontwikkeling en beleidsdoelstellingen.

Het verduidelijken en borgen van de rechtsstatelijke waarden voor ambtelijk vakmanschap is daarvoor 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.

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 democratie en politiek bestuur ambtelijk vakmanschap niet langer als prioriteit beschouwen. Wat als bezuinigingen en beleidsverschuivingen, zoals voorgesteld in het hoofdlijnen akkoord leiden tot een verkleining van het ambtelijk apparaat?⁶⁶ In dat geval is het risico groot dat het recht op ambtelijk vakmanschap niet voldoende geborgd is en dat ambtenaren worden gedwongen in een rol waarin de ruimte voor vakmanschap wordt beperkt.

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 State en de GOR Rijk.⁶⁷ 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.'⁶⁸

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?⁶⁹ 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 Democratisch rechtsstatelijk ambtelijk vakmanschap gaat over publieke 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 democratische rechtsstaat. Dit houdt ook in dat zij een zelfstandige positie innemen, waarin zij de ruimte hebben om tegenspraak te bieden aan politieke bestuurders wanneer wetten of beleid niet zijn toegestaan (juridisch), niet uitvoerbaar zijn (operationeel), of niet de door de politiek voorziene gevolgen kan hebben. Tegelijkertijd mogen ambtenaren niet vanuit op persoonlijke waarden gebaseerd activisme optreden, omdat dit de democratische rechtsstaat zou kunnen ondermijnen.

Om ambtelijk vakmanschap echt te versterken, zou er een volgende stap moeten worden gezet: de ontwikkeling van een op kennis, reflectie en ervaring gebaseerd 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 vakmanschap van de ambtenaar gaat namelijk verder dan zijn of haar persoonlijke waarden en vraagt om een professionele invulling die is geworteld in de rechtsstaat.

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 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 organisatorische 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.

> **Ambtseed**

Een van de belangrijkste initiatieven is de introductie van een nieuwe ambtseed- en belofte voor Rijksambtenaren (hierna: ambtseed).⁷⁰ In deze ambtseed wordt sinds begin 2025 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 het naleven van de Grondwet, 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 ambtseed is sinds 2006 verankerd in de Ambtenarenwet. Zij is bedoeld om ambtenaren bewust te maken van de verantwoordelijkheden die gepaard gaan met hun functie. Door de nadruk sterker te leggen op het dienen van het algemeen belang, draagt de nieuwe ambtseed volgens ons bij aan een recht op ambtelijk vakmanschap en de plicht tot hierop gebaseerde advisering en besluitvorming. 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 Grondwet, de Ambtenarenwet en de daarop gebaseerde eed.

Om de 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. Daarom is onder meer een implementatieplan en een praktisch informatiepakket beschikbaar gesteld.⁷¹ 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 ambtseed zeer waarschijnlijk haar doel missen en geen duurzame bijdrage leveren aan ambtelijk vakmanschap.

> **Wetsontwerp Kaderwet op de rijksinspecties**

Een Kaderwet op de rijksinspecties is in ontwikkeling als gevolg van een motie uit de Tweede Kamer.⁷² Deze wet moet zorgen voor een betere borging van de onafhankelijkheid van de inspecties.⁷³ Toezichthouders van de Inspectieraad benadrukten in een opinieartikel 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

Het wetsontwerp beoogt de onafhankelijke positie van inspecties, zoals de Staatsinspectie op de Mijnen en de Arbeidsinspectie, ten opzichte van de ministeries te versterken, 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 Wet Versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht (Awb)**

In hoofdstuk 3 bespraken we al het belang van goede wetgeving en de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze wet vormt een belangrijke basis voor ambtenaren om rechtsstatelijke besluiten te nemen. Het wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht zou overheidsorganisaties meer ruimte bieden om in onevenredige situaties maatwerk te bieden.⁷⁵ De rechtsbescherming van burgers zou daarmee ook worden bevorderd. Zoals duidelijk is geworden uit in hoofdstuk 3, vraagt grotere beslisruimte om een hoger niveau van vakmanschap. Ambtenaren moeten in staat zijn om rechtsstatelijke waarden en beginselen van behoorlijke bestuur zelfstandig af te wegen om willekeur te voorkomen en het vertrouwen in de overheid te behouden.

> **Een rechtsstatelijke opleiding voor alle ambtenaren?**

De regering zet in op een nieuwe rechtsstatelijke opleiding voor alle rijksambtenaren.⁷⁶ Deze opleiding is bedoeld om de kennis en toepassing van rechtsstatelijke wetten en beginselen binnen de Rijks-overheid 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 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 opleiding zal waarschijnlijk afhankelijk zijn van de wijze waarop deze wordt ingevoerd en ingebed binnen de maatschappelijke cultuur en die van de overheidsorganisaties. 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 en maatschappelijke druk wanneer dit nodig is om rechtsstatelijke waarden te bevorderen en beschermen.



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 New Public Management, dat gericht was op efficiëntie, naar een hernieuwde focus op de democratische rechtsstaat. Programma's zoals Grenzeloos Samenwerken en Dialoog 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 beroepsethische codes. Zonder formele institutionele borging bestaat het risico dat de nieuwe benadering van ambtelijk vakmanschap niet duurzaam is. Initiatieven zoals de ambtseed 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.



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' en 'Dialogo en Ethiek' helpen ambtenaren hun vakmanschap te versterken. Ze leggen de nadruk op reflectie, samenwerking en het bevorderen van een open werkklimaat.
- **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:** De Ambtenarenwet en de ambtseed moeten bijdragen aan de structurele borging van vakmanschap en onafhankelijkheid van ambtenaren.
- **Institutionele borging van vakmanschap:** de combinatie van stimuleringsprogramma's en 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. Van woorden naar daden: richtinggevende uitgangspunten voor borging van vakmanschap

De voorafgaande hoofdstukken hebben laten zien dat ambtelijk vakmanschap de spil vormt in het functioneren van de democratische rechtsstaat. Ambtenaren dragen verantwoordelijkheid voor de vertaling van macht in gezag, en daarmee voor het rechtsstatelijk, rechtvaardig en effectief functioneren van de overheid. In dit afsluitende hoofdstuk worden de belangrijkste inzichten samengebracht in zes richtinggevende uitgangspunten voor verdere beleidsontwikkeling en structurele borging:

1. Ambtelijk vakmanschap is een publieke kernfunctie

Het gaat niet slechts om individuele kwaliteit of loyaliteit, maar om een rol die wezenlijk is voor het gezag en het vertrouwen in de overheid. Vakmanschap is daarmee niet optioneel, maar essentieel voor een functionerende rechtsstaat.

2. De rechtsstatelijke opdracht van ambtenaren vraagt expliciete erkenning en ondersteuning

Ambtenaren zijn mededragers van de rechtsorde. Dat vereist ruimte voor gewetensvolle afweging, bescherming tegen politieke willekeur en heldere institutionele kaders die hun rol normatief afbakenen.

3. Vakmanschap vereist structurele en normatieve inbedding

Tijdelijke programma's of losstaande trainingen zijn onvoldoende. Er is behoefte aan juridische, beleidsmatige en organisatorische borging – in bijvoorbeeld wetgeving, beroepscode, toetsingskaders en professionele standaarden.

4. Reflectieve professionaliteit moet actief worden gestimuleerd

Ambtenaren moeten worden ondersteund in het ontwikkelen van een moreel kader, integriteit en normbesef. Dat vraagt om een klimaat waarin fouten besproken kunnen worden en waar tegenpraak wordt gewaardeerd.

5. Versterking van vakmanschap is een gezamenlijke opgave

Ministers, topambtenaren, HRM-professionals, toezichthouders en opleiders hebben elk een verantwoordelijkheid. Alleen via gezamenlijke inzet kan ambtelijk vakmanschap duurzaam worden verankerd.

6. Een structurele agenda is nodig om de kloof tussen intentie en realiteit te overbruggen

Veel instrumenten zijn beschikbaar, maar worden versnipperd, vrijblijvend of incidenteel ingezet. Dit vraagt om beleidscoördinatie, structurele monitoring en toetsing, en mogelijk ook nieuwe wet- of regelgeving.



Eindnoten

- 1 Jansen, T., H. Wilmink, G. van Nunen, C. van der Meulen, M. Bokhorst, & M. van Leeuwen (Red.), *Het recht op ambtelijk vakmanschap*. Stichting Beroepseer.
- 2 Ibidem.
- 3 Zie voor een recente studie: Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2025, 13 februari). *Discriminatie in dienstverlening: Ervaringen en lessen om discriminatie in publieke dienstverlening te voorkomen en te bestrijden* (Voortgangsrapportage), p. 25 <https://www.staatscommissietegendiscriminatieenracisme.nl/publicaties/rapporten/2025/2/13/voortgangsrapportage---discriminatie-in-dienstverlening.-ervaringen-en-lessen-om-discriminatie-in-publieke-dienstverlening-te-voorkomen-en-te-bestrijden>.
- 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.), *Beroepstrots. Een ongekennde kracht* (pp. 48–76). Boom.
- 5 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2022). *Kernrapport Werkonderzoek 2022: Uitkomsten van het Werkonderzoek 2022* (pp. 49). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- 6 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Centraal Bureau voor de Statistiek & Venster voor Medewerkers. (2023). *Werkonderzoek Rijk 2022: Cultuur en vertrekredenen* [Rapport]. Geraadpleegd van <https://www.venster.nl/wp-content/uploads/2023/03/Deelrapport-De-cultuur-in-het-openbaar-bestuur-onder-vuur.pdf>; Kennis van de Overheid. (2024). In- en uitstroom bij het Rijk: Cijfers over overheidspersoneel. Geraadpleegd op 15 mei 2025, van <https://www.kennisvandeoverheid.nl/cijfers-overheidspersoneel/in-en-uitstroom>
- 7 Kamerstukken II, 2010-2011, 32550, nr. 3). <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-3.html>
- 8 Waarden zijn abstracte nastrevenswaardige zaken die antwoord geven op de vraag waarom iets belangrijk is en die mensen en organisaties motiveren. Zie voor belangrijk onderzoek over de cirkel van de tien universele persoonlijke basiswaarden: Schwartz, S. H. (2012). An Overview of the Schwartz Theory of Basic Values. Online Readings in *Psychology and Culture*, 2(1). <https://doi.org/10.9707/2307-0919.1116>
Beginselen zijn het normatieve uitvloeisel van waarden. 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. 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. Raat, C. (2007). *Mensen met macht. Rechtsstatelijkheid als organisatie-deugd voor maatschappelijke organisaties*. Den Haag: Bju.
- 9 OECD. (2019). *Public Value in Public Service Transformation: Working with Change*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/47c17892-en>; OECD. (2024). OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results: Building Trust in a Complex Policy Environment. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9a20554b-en>; Zie ook: Van der Meulen, C., & Van Nunen, G. (2022). Rechtsstatelijk ambtelijk vakmanschap. In T. Jansen, H. Wilmink, G. van Nunen, C. van der Meulen, M. Bokhorst, & M. van Leeuwen (Red.), *Het recht op ambtelijk vakmanschap* (pp. 55–88). Stichting Beroepseer.
- 10 Palmen, S., & Raat, C. (19 mei 2023). *De vakmens als recht-doener*. <https://beroepseer.nl/blogs/de-vakmens-als-recht-doener/>
- 11 Scheltema, M. (1989). De rechtsstaat. In J. W. M. Engels, C. Lambers, & anderen (Red.), *De rechtsstaat herdacht* (pp. 11–25). W.E.J. Tjeenk Willink.
- 12 De sociologische interpretatie van het idee van de rechtsstaat maakt duidelijk dat machtsuitoefening inherent is aan samenleven, zowel in de publieke als de private sfeer. En dat in beide de macht door het recht aan banden moet worden gelegd. ‘Overal waar macht wordt uitgeoefend in een samenleving, zullen er regels moeten komen om die macht aan banden te leggen, maat te laten houden en om die macht verantwoording te laten afleggen, redenen te laten geven voor de genomen beslissingen’. C. Schuyt 1987, ‘Gebonden aan maat en regel,’ in: M.A.P. Bovens e.a. 1987 pp. 23 - 36 p. 25.



- 13 T. Hobbes, *Leviathan, or the Matter, Form, and Power of a Commonwealth, Ecclesiastical and Civil*; G. Lock, H. van Gunsteren, E. Balibar (1989). *Sterke posities in de politieke filosofie*, p. 43-57.
- 14 Rousseau, J.J. (2002). *Het maatschappelijk verdrag (Du contrat social)* (S. van den Braak & G. van Roermund, Vert.). Boom Klassiek. (Originele uitgave 1995).
- 15 G. Lock, H. van Gunsteren, E. Balibar (1989). *Sterke posities in de politieke filosofie*, p. 113-114.
- 16 G. Lock, H. van Gunsteren, E. Balibar (1989). *Sterke posities in de politieke filosofie*, p. 119-121.
- 17 J. Rawls (1999). *A Theory of Justice*. Revised Edition. Harvard University Press.
- 18 H.J. Störig, *Geschiedenis van de filosofie*, Het Spectrum 2002, 383-385
- 19 L. Fuller, *The Morality of Law*. Revised edition, Yale University Press, 1969, p. 233-234.
- 20 Raat, C. (2007). *Mensen met macht. Rechtsstatelijkheid als organisatieeigenschap voor maatschappelijke organisaties*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- 21 L. Fuller, *The Morality of Law*, Revised edition, Yale University Press, 1969.
- 22 Van der Meulen, C., Jansen, T., & Karsten, N. (2019). *Het gezag van de gemeentesecretaris: Een ambachtelijke uitdaging*. Culemborg: Stichting Beroepseer.
- 23 Bågenholm, A., et al. (2021). *The Oxford Handbook of the Quality of Government*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198858218.001.0001>
- 24 Jansen, T., Van den Brink, G., & Kneyber, R. (2012). *Gezagsdragers: De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Boom.
- 25 Ibid., p. 14.
- 26 Ibid., p. 1415.
- 27 Miltenburg, E., Geurkink, B., Den Ridder, J., Kunst, S., & Sipma, T. (2024, 3 september). *Burgerperspectieven 2024: Bericht 2*. Sociaal en Cultureel Planbureau. <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2024/09/03/burgerperspectieven-2024-bericht-2>
- 28 Dekker, P., et al. (2024). *Tevredenheid over uitvoering en vertrouwen in de overheid*. TIAS. <https://staatvandeuitvoering.nl/onderzoek/tevreidenheid-over-uitvoering-en-vertrouwen-in-de-overheid-de-wereld-achter-de-cijfers/> Terecht plaatsen de auteurs als kanttekening dat tevredenheid over uitvoerende diensten niet te makkelijk egotropisch (klantenoordeel) óf sociotropisch (corrigerend burgeroordeel) geïnterpreteerd moet worden.
- 29 De Boer, L. O. (2024). Soevereinen en autonomen in recht en rechtspraak: Een overzicht. *Nederlands Juristenblad*, 2024(5), 300–315.
- 30 Rood, Jurriën. (2011, 26 januari). *Mijn beeld van de politie (De Onbekende Politie)*. <https://www.youtube.com/watch?v=dHKFKvTThzg>
- 31 Raad voor het Openbaar Bestuur. (2022). *Gezag herwinnen: Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur*. Den Haag: ROB.
- 32 NOS. (2022, 15 december). *Oud-topjurist fiscus overwoog klokkenluider te worden over toeslagenaffaire*. <https://nos.nl/artikel/2456446-oud-topjurist-fiscus-overwoog-klokkenluider-te-worden-over-toeslagenaffaire>
- 33 Boersema, W., & Kleinnijenhuis, J. (2021, 9 januari). Hoogste bestuursrechter: 'Als rechter wil je het goede doen voor mensen, dat is in de toelagzaken niet gelukt'. *Trouw*. <https://www.trouw.nl/politiek/hoogste-bestuursrechter-als-rechter-wil-je-het-goede-doen-voor-mensen-dat-is-in-de-toelagzaken-niet-gelukt~b21ee8fa/>
- 34 PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (2021, 29 september). *Reconstructie en tijdlijn van het 'memo-Palmen'*. Ministerie van Financiën. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/09/29/bijlage-1-onderzoek-pwc-reconstructie-en-tijdlijn-van-het-memo-palmen> www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z16879&did=2021D36271
- 35 De Witt Wijnen, P. (2024, 26 september). Ambtenaren 'voelen zich behoorlijk in hun hemd gezet' na het vrijgeven van adviezen door Schoof. NRC. <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/09/26/ambtenaren-voelen-zich-behoorlijk-in-hun-hemd-gezet-na-het-vrijgeven-van-adviezen-door-schoof-a4867307>
- 36 Binnenlands Bestuur. (2024, 22 april). *Een loyale ambtenaar is vooral geen slaafse volger*. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/wat-een-goede-ambtenaar-vermag-volgens-de-boekjes>
- 37 Weber, M. (1972). *Wirtschaft und Gesellschaft: Rechtssoziologie* (p. 128) (4e herz. Dr.). Mohr Siebeck.
- 38 Selznick, P. (1969). *Law, Society and Industrial Justice* (pp. 79-80). Russell Sage Foundation.
- 39 Arendt, H. (NDR). *Interview met Ahrendt, 'Hannah Arendt und die "Banalität des Bösen"'*. <https://www.ardaudiothek.de/episode/archivradio-geschichte-im-original/hannah-arendt-und-die-banalitaet-des-boesen/ard/75793772/>



- 40 Adams, M. (2019). Verzet van ambtenaren en de rechtspolitieke dimensie gevolgen van de WNRA. *Nederlands Juristenblad*, (17), 1231.
- 41 Selznick, P. (1992). *The Moral Commonwealth: Social Theory and the Promise of Community* (pp. 279). University of California Press.
- 42 Jansen, T., H. Wilmink, G. van Nunen, C. van der Meulen, M. Bokhorst, & M. van Leeuwen (Red.), *Het recht op ambtelijk vakmanschap*. Stichting Beroepseer.
- 43 Schinkelshoek, J. (2006, 3 maart). Schieten op de pianist. *De Groene Amsterdammer*, (9).
<https://www.groene.nl/artikel/schieten-op-de-pianist>
- 44 Wilmink, H. (2020). *Voorbij boos en achteloos: Rechtsstatelijk besef als kompas voor overheid en burger*. Stichting Beroepseer.
- 45 Nationale Ombudsman. (2022, 11 mei). *Maatwerk is geen oplossing voor slecht beleid*.
<https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/nieuwsbericht/2022/maatwerk-is-geen-oplossing-voor-slecht-beleid>
- 46 Lipsky, M. (1980). Street-level bureaucracy. *Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.
- 47 College van Beroep voor het bedrijfsleven. (2024, 26 maart). ECLI:NL:CBB:2024:190. *NBR-Pw/2024/007*, m. nt. L. op den Camp, JB 2024/73, m. nt. R.J.N. Schlössels & C.L.G.F.H. Albers, USZ 2024/135, m. nt. L.M. Koenraad & A.M.A.G. Beers, AB 2024/164, m. nt. M. van Zanten.
<https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:CBB:2024:190>
- 48 Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control. *Public Administration Review*, 62(2), 174–184.
- 49 Fuller, L. (1969). *The Morality of Law* (Revised ed.). Yale University Press.
Deze ontbreken momenteel in het voor wetgevingsjuristen en beleidsambtenaren verplichte Beleidskompas, “de centrale werkwijze voor het maken van beleid bij de Rijksoverheid”, zo constateert ook Van Ommeren (Van Ommeren, F. J. (2025). De cirkel van goed openbaar bestuur. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 2025 (2)). Hij meent dat het Wegingskader Goed openbaar bestuur van de Raad voor Openbaar Bestuur hierin moet worden opgenomen. Dit kader is volgens ons een goed begin, hoewel nog erg abstract en geen oplossing biedend voor de ambtenaar die wordt geconfronteerd met het feit dat de waarden en beginselen elkaar kunnen uitsluiten
- 50 Nonet, P., & Selznick, P. (1978). *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. Harper & Row.
- 51 OECD. (2021). *OECD Framework and Good Practice Principles for People-Centred Justice*. OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/cdc3bde7-en>
- 52 Zie ook Van Ommeren, F. J. (1996). *De verplichting verankerd: De reikwijdte van het legaliteitsbeginsel en het materiële wetsbegrip*. Tjeenk Willink.
- 53 Raat, C. (2022). Grondslagen van het recht op vakmanschap. In T. Jansen, H. Wilmink, G. van Nunen, C. van der Meulen, M. Bokhorst, & M. van Leeuwen (Red.), *Het recht op ambtelijk vakmanschap* (pp. 37–46). Stichting Beroepseer.
- 54 Theunisse, M. H. W. C. M. (2024). *Juridische normen voor bestuurlijke integriteit in de democratische rechtsstaat: In het bijzonder met het oog op besluitvorming op decentraal niveau* (Proefschrift). Wolters Kluwer.
- 55 Zo kent de Nederlandse Code voor Goed Openbaar Bestuur de beginselen van deugdelijk overheidsbestuur, waaronder openheid en integriteit. Zie: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2009, 23 juni). Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. Rijksoverheid. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2009/06/23/brochure-nederlandse-code-voor-goed-openbaar-bestuur>
- 56 De behoorlijkheidswijzer van de Nationale ombudsman is een praktische, op het klachtrecht toegesneden invulling van de abbb en voor een deel van beginselen van goed bestuur. Zie Nationale ombudsman. (2019, juni). *Behoorlijkheidswijzer*. <https://www.nationaleombudsman.nl/folders-en-brochures/behoorlijkheidswijzer>
- 57 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2021, 5 maart). *Kabinetsreactie rapporten Werk aan Uitvoering: Het versterken van de publieke dienstverlening*. Rijksoverheid. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/03/05/kabinetsreactie-rapporten-werk-aan-uitvoering-versterken-publieke-dienstverlening>
- 58 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (z.d.). *De Gids Ambtelijk Vakmanschap*. Grenzeloos Samenwerken. <https://www.grenzeloosamenwerken.nl/ambtelijk-vakmanschap/gids-ambtelijk-vakmanschap>



- 59 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2023, 20 april). *Ontwikkelagenda Rijksdienst: Waardenvol werken voor Nederland*. Grenzeloos Samenwerken. <https://www.grenzeloosamenwerken.nl/ontwikkelagenda-rijksdienst>
- 60 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (z.d.). *De Gids Ambtelijk Vakmanschap*. Grenzeloos Samenwerken. <https://www.grenzeloosamenwerken.nl/ambtelijk-vakmanschap/gids-ambtelijk-vakmanschap>
- 61 Ruijters, M., & Van Oeffelt, T. (2022). *Beelden van goed werk in samenwerking: Hoe doe je het goede als het spannend wordt?* Grenzeloos Samenwerken. <https://goodworkcompany.nl/inspiratie/publicaties/beelden-van-goed-werk-in-samenwerking/>
- 62 Zie: <https://www.grenzeloosamenwerken.nl/dialoog-en-ethiek>
- 63 Zie: <https://www.grenzeloosamenwerken.nl/dialoog-en-ethiek/hannah-arendt-podium>
- 64 Snaphaan, T., et al. (2023). *Ruimte voor tegenspraak. Hoe meer ruimte te creëren voor het tegengeluid van rijksambtenaren*. Avans Hogeschool.
- 65 ABDTOPConsult. (2024, 5 september). *De vrijblijvendheid voorbij: Hoe een nieuwe werkwijze bijdraagt aan het realiseren van de ambities van de Rijksoverheid voor de samenleving*. Algemene Bestuursdienst. <https://www.algemeenbestuursdienst.nl/documenten/publicatie/2024/09/04/de-vrijblijvendheid-voorbij>
- 66 PVV, VVD, NSC, & BBB. (2024, 16 mei). *Hoop, lef en trots: Hoofdlijnenakkoord 2024–2028 van PVV, VVD, NSC en BBB*. Rijksoverheid. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/05/16/hoofdlijnenakkoord-2024-2028>
- 67 Raad van State. (2020, 15 juni). *Ministeriële verantwoordelijkheid: Een ongevraagd advies van de Afdeling advisering*. https://www.raadvanstate.nl/publish/pages/119480/w_04_20_0135.pdf ; Groepsondernemingsraad Rijk. (2023, 1 februari). *Initiatiefvoorstel ambtelijk vakmanschap* (Nr. 23.004-230201). <https://gorrijk.nl/2023/03/02/initiatiefvoorstel-ambtelijk-vakmanschap/>
- 68 Groepsondernemingsraad Rijk. (2023, 1 februari). *Initiatiefvoorstel ambtelijk vakmanschap* (Nr. 23.004-230201). <https://gorrijk.nl/2023/03/02/initiatiefvoorstel-ambtelijk-vakmanschap/>
- 69 Kerkhoff, T., van der Wal, Z., Brekelmans, E., & van Ginkel, W. (2024, 22 april). *Veeleisende omgeving, veelzijdige ambtenaar? Inhoud, context en belang van ambtelijk vakmanschap in de ogen van Rijksambtenaren*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/04/22/veeleisende-omgeving-veelzijdige-ambtenaar-inhoud-context-en-belang-van-ambtelijk-vakmanschap-in-de-ogen-van-rijksambtenaren>
- 70 Rijksoverheid. (2024, 19 december). *Nieuwe ambtseed voor rijksambtenaren: mens en maatschappij centraal*. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/12/19/nieuwe-ambtseed-voor-rijksambtenaren-mens-en-maatschappij-centraal>
- 71 Grenzeloos Samenwerken. (2024, 17 december). *Informatiepakket ambtseed*. <https://www.grenzeloosamenwerken.nl/publicaties/brochures/2024/12/17/informatiepakket-ambtseed>
- 72 Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2021, 29 april). *Motie van het lid Kuik c.s. over het schrappen van artikel 120 Grondwet en het herstellen van vertrouwen tussen burger en overheid* (Kamerstuk 28 362, nr. 47). <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28362-47.html>
- 73 In april 2025 is de Internetconsultatie op het wetsontwerp gesloten. <https://www.internetconsultatie.nl/rijksinspectiewet/b1>.
- 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/>
- 75 De internetconsultatie is afgerond in juni 2024. Mede omdat diverse organen, zoals de VNG en de Raad voor de rechtspraak vraagtekens hebben bij de uitvoerbaarheid en verhoogde werkdruk, is er nog geen wetsvoorstel verschenen.
- 76 Ministerie van Algemene Zaken. (2024, 13 september). *Regeerprogramma kabinet-Schoof: Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet*. Rijksoverheid. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/09/13/regeerprogramma-kabinet-schoof>



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

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).

Corné van der Meulen:

Corné van der Meulen (1990) was 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 was Corné actief als trainer bij de Academie voor Ambtelijk Vakmanschap. Hij is momenteel Projectleider AZW Datawarehouse bij het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Caroline Raat:

Caroline Raat (1969) promoveerde op het proefschrift 'Mensen met macht, rechtsstatelijkheid als organisatie-deugd' en werkte als ambtenaar. Zij is redacteur en annotator over bestuursrecht en mensenrechten en schreef diverse boeken. Verder is zij actief als docent bij de Academie voor Ambtelijk Vakmanschap.

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 Gerard van Nunen voor het meedenken over dit paper. Zijn 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.

Thijs Jansen, Corné van der Meulen en Caroline Raat



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

