

Routewijzer rechtspositie rijksambtenaren

Plichten, verboden, rechten en bescherming

Caroline Raat en Thijs Jansen

September 2025

**Two roads diverged in a wood, and I -
I took the one less traveled by,
And that has made all the difference.**

Uit het gedicht: *The Road Not Taken*

door Robert Frost (1874 –1963)



Waarom deze routewijzer?

Vanuit de rechtspositie bezien, werk je als rijksambtenaar binnen twee verschillende kaders: een arbeidsrechtelijk en een rechtsstatelijk kader. Deze sturen en beschermen je functioneren door middel van plichten, verboden en rechten. Deze routewijzer biedt een helder overzicht van de belangrijkste juridische uitgangspunten uit beide kaders waaraan je je moet houden én waarop je je mag beroepen.

Leeswijzer

De routewijzer bestaat uit vier hoofdstukken. De eerste drie gaan achtereenvolgens over (1) de plichten en verboden, (2) rechten en (3) rechtsmiddelen. We beginnen elk van deze hoofdstukken met een overzichtstabel. Daaronder geven we per item een toelichting, met verwijzingen naar bronnen waar je nog meer over het onderwerp kunt lezen. Ook signaleren we onduidelijkheden en tekortkomingen. In het vierde hoofdstuk verkennen we mogelijke verbeteringen van de huidige regelingen.

Lijst van afkortingen

Abbb	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur
Arbowet	Arbeidsomstandighedenwet
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
Aw	Ambtenarenwet 2017
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Awgb	Algemene wet gelijke behandeling
BW	Burgerlijk Wetboek
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GIR	Gedragscode Integriteit Rijk
GW	Grondwet
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en politieke rechten
Sr	Wetboek van Strafrecht
Wnra	Wet normalisering rechtspositie ambtenaren
Woo	Wet open overheid



Inhoud

Inleiding	5
Ambtenaar, bijzonder normaal	5
Twee sporen: arbeidsrecht en rechtsstaat	6
1. Plichten en verboden	7
1.1 Integriteit	7
1.2 Goed ambtenaarschap	9
1.3 Verbod omkoping en aannemen geschenken	10
1.4 Rechtmatigheid naar de samenleving	13
1.5 Geheimhouding	15
2. Rechten	16
2.1 Fysieke en sociale veiligheid	16
2.2 Ministeriële verantwoordelijkheid	17
2.3 Privacy	17
2.4 Meningsuiting, vergadering en betoging	18
2.5 Recht op ambtelijk vakmanschap	21
3. (Rechts)middelen	23
3.1 Interne tegenspraak	23
3.2 Intern melden of klagen	24
3.3 Extern melden of aangifte	25
3.4 Werk weigeren	26
3.5 Onafhankelijke rechter	27
4. Versterk vakmanschap en integriteit	28
4.1 Van vaag naar duidelijk	28
4.2 Goed ambtelijk handelen	28
4.3 Naar betere juridische borging	29
4.4 Naar een nieuwe overheidswerkgever	30
4.5 Geef ambtenaren invloed op hun beroepsethiek	31

Inleiding

Ambtenaar, bijzonder normaal

Sinds de invoering van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) op 1 januari 2020 wordt de ambtenaar in arbeidsrechtelijk opzicht grotendeels als een normale werknemer beschouwd. De verhouding tussen de werkgever (de staat) en haar werknemers (de ambtenaren) is sindsdien grotendeels geregeld via het Burgerlijk Wetboek (BW) en een collectieve arbeidsovereenkomst (cao) en niet meer middels een bestuursrechtelijke aanstelling en rechtsverhouding.

Niet het bestuursorgaan, de minister of het bestuur van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) is werkgever van de ambtenaar, maar de staat als rechtspersoon. Rechtsbescherming inzake beslissingen van de overheid als werkgever vindt daarom niet meer plaats via bezwaar, beroep en klachtrecht volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb), maar via het reguliere burgerlijk procesrecht.

Omdat ambtenaren en hun werkgever volgens de wetgever niet geheel gelijk te stellen zijn aan het bedrijfsleven, zijn de voor ambtenaren geldende regels betreffende integriteit en vrijheid van meningsuiting in de Ambtenarenwet (Aw) terug te vinden. De wetgever wijst in de toelichting op die wet op de democratische rechtsstaat als norm voor de ambtenaar. Dit heeft te maken met het bijzondere karakter van ambtelijk vakmanschap, dat we in een eerdere publicatie hebben gedefinieerd als:

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.¹

Deze definitie bestaat uit drie *verschillende* componenten:

- **Positie:** De ambtenaar werkt volgens zijn rechten, plichten en bevoegdheden voor de overheidsworkgever die ten dienste van het publieke belang in een machtsrelatie ten opzichte van (groepen) burgers is geplaatst.
- **Missie:** De opdracht van de ambtenaar is die 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 overheidsmacht. Ambtenaren handelen zo volgens 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 ambtelijke ethiek.

Deze opvatting van ambtelijk vakmanschap vinden we terug in verschillende artikelen van de Aw. We noemen 'goed ambtenaar' in art. 6 Aw, en art. 4 Aw, waarin de werkgever verplicht wordt om een gedragscode voor 'goed ambtelijk handelen' op te stellen. Daarin had volgens de toelichting van de wetgever democratisch en rechtsstatelijk vakmanschap handen en voeten moeten krijgen. Dit laatste is tot nu toe echter onvoldoende waargemaakt in de huidige Gedragscode Integriteit Rijk (GIR).

¹ https://www.aofondsrijk.nl/wp-content/uploads/2024/11/AO-fonds-Rijk_paper_Ambtelijk-vakmanschap-voor-de-democratische-rechtsstaat.pdf



Twee sporen: arbeidsrecht en rechtsstaat

Deze routewijzer hanteert het onderscheid dat de normaliseringswet maakt tussen de overheid als 'werkgever' en als 'wetgever'.² Vrijwel de gehele rechtspositie van de ambtenaar is volgens de toelichting op de wet geregeld via het BW (en de cao), op integriteit en vrije meningsuiting na. Die zijn geregeld in de Ambtenarenwet, en hierop is volgens de wetgever het arbeidsvoorwaardenoverleg tussen werkgever en werknemer niet van toepassing.

Zoomen we nader in op welk onderdeel van integriteit door de overheid als wetgever zou moeten worden bepaald, dan blijkt dat de wetgever het heeft over de 'externe integriteit': de rechtsstatelijke en democratische moraal.³ Dit wordt bedoeld met 'goed ambtelijk handelen': dat deel van integriteit dat boven dat van 'gewone' werknemers in het bedrijfsleven uitstijgt. Hier is medezeggenschap door ambtenaren en hun vertegenwoordigers volgens de wetgever niet gewenst, de overheid als 'wetgever' blijft daar aan zet.

Dit onderscheid is niet goed doorgevoerd in de huidige regelingen, waarin beide sporen door elkaar lopen. De verwarring wordt er niet kleiner op als we beseffen dat elke minister namens 'de staat als werkgever' handelt, maar niet zelf de werkgever is.

In de eerste drie hoofdstukken van deze routewijzer is op praktische en overzichtelijke manier beschreven hoe momenteel de plichten, verboden, rechten en bescherming van rijksambtenaren geregeld zijn, met daarbij de nodige juridische kanttekeningen. In hoofdstuk 4 doen we suggesties tot verbetering, mede op basis van internationale inzichten.

² www.researchgate.net/publication/394147598_Ambtelijke_integriteit_geregeld.

³ idem



1. Plichten en verboden

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de belangrijkste plichten die je als ambtenaar hebt, en van verboden handelingen.

Overzichtstabel 1

	Plicht/verbod	Denk aan:	Link naar toelichting:
1.1	Integriteit	• Verbod op vooringenomenheid en belangen-verstrengeling • Verbod op nevenfuncties die aan je functie raken • Verbod op fraude en lekken	Lees verder
1.2	Goed ambtenaarschap en werknemerschap	• Loyaal uitvoeren van instructies binnen wettelijke grenzen • Verbod op ongewenst gedrag	Lees verder
1.3	Corruptieverbod	• Laten betalen voor diensten en gunsten • Aannemen geschenken/etentjes	Lees verder
1.4	Rechtmatigheid naar burgers en samenleving	• Houden aan verdragen, wetten en abbb • Beleid werkgever gericht op voorkomen misbruik bevoegdheid, discriminatie en favoritisme	Lees verder
1.5	Geheimhouding	• Zwijgen over zaken waarvan je begrijpt dat die vertrouwelijk zijn	Lees verder

1.1 Integriteit

1.1.1 Een vaag begrip

We beginnen met de moeilijkst te omschrijven plicht, namelijk die van integriteit. Daar kun je van alles onder vatten, van persoonlijke moraal tot ambtelijke waarden. Hier beschouwen we integriteit vooral als een juridisch bindende norm; een die voor elke ambtenaar geldt en waarop je bent 'af te rekenen'. In de nieuwe ambtseed komen we deze ook tegen: je zweert of belooft dat je niemand hebt omgekocht, dat je integer zult werken en dat je je gedraagt volgens de wetten, het recht en de gedragsregels.

Daarvan word je op zich niet veel wijzer, maar het helpt om te bedenken dat integriteit in de meeste handboeken verwijst naar deugden als eerlijkheid en oprechtheid.⁴ Alleen vallen deugden niet juridisch af te dwingen. Je gedrag en werk vallen wel te toetsen.

De wetgever wilde bij de normalisering integriteit in de Ambtenarenwet 2017 (Aw) geregeld laten, omdat die voor de overheid te belangrijk was om op een civielrechtelijke manier te regelen. In de Aw staat daarom een aantal regels hierover, die overigens al sinds 2005 in de wet en in ambtenaren-reglementen stonden.

De wetgever achtte vooral 'goed ambtelijk handelen' te belangrijk om te 'normaliseren'. 'Gewone integriteitskwesies', zoals fraude of ongewenst gedrag, konden onder de reguliere wetgeving in onder meer de Arbowet vallen. De integriteit ten aanzien van de burger en de samenleving – de externe integriteit – moest echter in de Aw geregeld worden. Helaas is dit onderscheid tussen

⁴ www.researchgate.net/publication/369173403_Ethiek_en_integriteitszorg.



verschillende 'soorten' integriteit uiteindelijk niet al te duidelijk in de wet geformuleerd, wat aanleiding geeft tot misverstanden.⁵

Art. 4 lid 3 Aw verplicht de overheidswerkgever te zorgen voor de totstandkoming van een gedragscode voor *goed ambtelijk handelen*. Er is echter niet expliciet bepaald dat de ambtenaar hieraan gehouden is, hoewel dat uiteraard onderdeel van 'goed ambtenaarschap' is.

Opvallend is dat de Gedragscode Integriteit Rijk (GIR) wel een integriteitscode is, maar geen gedragscode: het document bevat geen duidelijke gedragsregels en -verboden met sancties.⁶ Het voldoet ook niet aan de eisen van rechtszekerheid, omdat het te veel overlaat aan het beoordelingsvermogen van individuele ambtenaren. Daarom wordt deze code in de rechtspraak niet als zelfstandige grondslag voor maatregelen gezien, maar uitsluitend in combinatie met 'goed ambtenaarschap' en concrete, objectieve overtredingen.

1.1.2 Overige regels voor een integere overheid

In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) staat ook een integriteitsbepaling. Deze richt zich tot bestuursorganen zoals de minister. Indirect strekt deze externe integriteitsnorm zich wel uit tot individuele ambtenaren, daarom bespreken we dit onderwerp hier. De integriteitsbepaling is te vinden in artikel 2:4 van de Awb: deze verbiedt vooringenomen besluitvorming en handelen en geeft een 'zorgplicht' aan het bestuursorgaan ten aanzien van belangenverstrengeling.

Vooringenomenheid en belangenverstrengeling

Vooringenomenheid wil zeggen: oordelen in strijd met onpartijdigheid en gelijkheid. Het verbod hierop wordt ook wel de eis van no-bias genoemd. Het moet niet uitmaken wie je tegenover je hebt; je behandelt als ambtenaar iedereen hetzelfde en met de nodige professionele distantie. Vooringenomenheid kan volgens de wetgever ook blijken uit een 'te grote betrokkenheid' bij een zaak, persoon of onderwerp, waardoor de onpartijdigheid wordt geschaad.

Belangenverstrengeling laat zich moeilijk indammen. Het gaat om al die gevallen waarin jij, jouw familie en netwerk direct of indirect belang hebben bij een bepaalde beslissing. Anders dan de Awb hamert de OESO-richtlijn over belangenverstrengeling op een individuele ambtelijke plicht en verantwoordelijkheid voor het tegengaan hiervan.⁷ Wat wij 'de schijn van' noemen, noemt de OESO belangenverstrengeling. Is die daadwerkelijk aan de orde, dan is dat corruptie of machtsmisbruik.

De OESO eist verder, gebaseerd op wereldwijde ervaring, grote eenduidigheid in regelgeving en gedragscodes: zo weinig mogelijk moet aan de persoonlijke beoordeling door de betrokkene zelf worden overgelaten. Mensen zijn daar namelijk niet goed in. Deze best practice zien we niet terug in de GIR. Daarin ontbreken duidelijke regels, voorbeelden, en een eenduidig beoordelingskader en sanctiestelsel.

Nevenwerkzaamheden, financiële belangen etc.

Art. 8 Aw verbiedt nevenfuncties en financiële belangen die invloed zouden kunnen hebben op het functioneren in de openbare dienst. Ook zonder toestemming deelnemen in aanbestedingen is verboden. Om die reden moeten ambtenaren deze nevenfuncties en belangen ook melden. Ook hier geldt: de beoordeling ligt bij de betrokkene, er is geen plicht om alle nevenfuncties en belangen te melden.

⁵ www.researchgate.net/publication/394147598_Ambtelijke_integriteit_geregeld.

⁶ www.p-direkt.nl/binaries/p-direkt/documenten/publicatie/2021/12/21/gedragscode-integriteit-rijk-2020/Gedragscode+Integriteit+Rijk+v2020.pdf.

⁷ www.researchgate.net/publication/380731714_Voldoet_de_Awb-wetgever_aan_de_internationale_normen.



Aannemen van giften, vergoedingen en beloften

Verder verbiedt art. 8 om zonder toestemming van de werkgever giften, vergoedingen, beloningen en beloften van een derde aan te nemen of hierom te vragen, indien de ambtenaar als ambtenaar met deze derde betrekkingen onderhoudt. De wetgever meent dat 'maatwerk' het uitgangspunt moet zijn. Juist dat is, om dezelfde reden als hiervoor bij belangenverstrengeling is uitgelegd, riskant. Hierover lees je meer onder 1.3.

1.2 Goed ambtenaarschap

1.2.1 Geen vrijblijvende norm

Art. 6 Aw bepaalt dat de ambtenaar de bij of krachtens de wet op hem rustende en uit zijn functie voortvloeiende verplichtingen moet vervullen en zich ook overigens moet gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt. Leeft de ambtenaar deze norm niet na, dan is sprake van een tekortkoming in de nakoming van de arbeidsovereenkomst en kunnen op grond van het BW maatregelen worden getroffen, waarvan ontslag op staande voet de zwaarste is.

De plicht tot goed ambtenaarschap is in 2005 in de wet opgenomen als open norm en kapstokbepaling voor integriteit en is volgens de wetgever vergelijkbaar met goed werknemerschap in het BW. Dit betekent kortweg dat alle schendingen van normen die wij behandelen in deze routewijzer uiteindelijk 'via de band' van goed werknemerschap worden beoordeeld, bijvoorbeeld door de arbeidsrechter.

Instructierecht

Goed ambtenaarschap betekent volgens de wetgever het uitgangspunt dat de ambtenaar in het algemeen gehouden is de opdrachten van zijn chef na te komen. In het reguliere arbeidsrecht wordt dit het instructierecht van de werkgever genoemd, opgenomen in art. 7:660 BW. Dit instructierecht gaat ver, maar is uitdrukkelijk beperkt tot instructies binnen de wet en de arbeidsovereenkomst. Illegale opdrachten hoeft een werknemer dus niet uit te voeren.

Loyaliteitsplicht

Hoewel noch de wetgever, noch de rechter zich hierover heeft uitgelaten, lijkt het voor de hand te liggen dat de instructiebepaling ook van toepassing is op de overheidswerkgever. In overheids-terminen is het begrip 'ambtelijke loyaliteit' hiervoor meer ingeburgerd. Door de grenzen van het instructierecht is duidelijk wat de juridische grenzen van de loyaliteitsplicht zijn: opdrachten van de minister of leidinggevende die duidelijk in strijd met de wet of je arbeidsovereenkomst zijn, hoeft je niet uit te voeren. In hoofdstuk 3 lees je hierover meer.

Doe je werk

Er zijn dus uitzonderingen op jouw loyaliteitsplicht, maar in het algemeen geldt: als je leidinggevende je een bepaalde taak toebedeelt en je vertelt hoe je die moet uitvoeren, dan moet je dat op die manier doen. In veel gevallen levert dat toch discussie op, aangezien de instructie vaak globaal blijft. 'Maak een voorzet voor een beleidsnotitie', of 'handel deze beroepsprocedure af' geeft veel ruimte. Juist voor ambtelijk vakmensen is die ruimte ook belangrijk om hun werk goed te doen.

In een goed team is er over de manier waarop je een bepaald onderwerp benadert open overleg: welke keuzemogelijkheden zijn er, en wie doet wat? Het wordt vaak pas problematisch als dit overleg niet mogelijk is en je als vakmens aanvoelt dat op suboptimale of zelfs illegale oplossingen wordt aangestuurd. 'Tegenspraak' wordt dan niet altijd gewaardeerd. In hoofdstukken 2 en 3 lees je hierover meer, ook over wat je zou kunnen doen bij onrechtmatige opdrachten.



Het niet goed uitvoeren of naast je neerleggen van opdrachten *zonder redelijke grond* is een tekortkoming in de naleving van de arbeidsovereenkomst. Dit kan, op grond van het BW, gevolgen hebben zoals ontslag.

1.2.2 Ongewenst gedrag op de werkvloer

De regels voor ongewenst gedrag zijn voor ambtenaren gelijklopend aan die voor werknemers in het bedrijfsleven. Deze zijn ontleend aan de bepalingen in de Arbowet, de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) en diverse internationale regelingen. De volgende vier soorten ongewenst gedrag worden onderscheiden.

Agressie en geweld

Agressie gaat over gedrag waarbij je een ander verbaal of fysiek lastigvalt, bedreigt of aanvalt onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met het werk. Voorbeelden zijn: schelden, fysiek geweld, dreigen en overheersen.

Pesten

Pesten of treiteren betreft alle vormen van intimiderend gedrag met een structureel karakter, van een of meer personen gericht tegen iemand of een groep die zich hier niet tegen kan verdedigen. Voorbeelden zijn: vernederende opmerkingen, voortdurende kritiek, buitensluiten, roddelen of geruchten, leugens of valse beschuldigingen verspreiden.

Discriminatie

Discriminatie betreft het ongerechtvaardigd anders behandelen, achterstellen of uitsluiten van mensen op basis van leeftijd, seksuele gerichtheid, godsdienst, levensovertuiging, ras (huidskleur, afkomst, nationale of etnische achtergrond), geslacht, nationaliteit, handicap of chronische ziekte, politieke overtuiging, burgerlijke staat, soort arbeidscontract en arbeidsduur of *op welke grond dan ook*, zoals bedoeld in artikel 1 van de Grondwet.

Seksuele intimidatie

Dit betreft elke vorm van verbaal, nonverbaal of fysiek gedrag met een seksuele lading, dat als doel of gevolg heeft dat je iemands waardigheid aantast, in het bijzonder wanneer een bedreigende, vijandige, beledigende, discriminerende, vernederende of kwetsende situatie wordt gecreëerd. Voorbeelden zijn seksueel getinte opmerkingen of grappen, blikken of gebaren, ongewenste aanrakingen en het laten zien van seksueel getinte afbeeldingen.

Objectief (voor de meeste mensen herkenbaar) ongewenst gedrag is een tekortkoming in de nakoming van je arbeidsovereenkomst en kan op grond van het BW en de cao leiden tot arbeidsrechtelijke maatregelen, zoals een schorsing of berisping.

1.3 Verbod omkoping en aannemen geschenken

1.3.1 Omkoping ligt dichterbij dan je denkt

Het zou vanzelfsprekend moeten zijn dat het verboden is voor ambtenaren om mensen om te kopen of zich te laten omkopen. Niet voor niets wordt aan dit thema internationaal veel aandacht besteed, want corruptie is de belangrijkste ondermijnende factor voor de democratische rechtsstaat. Toch weten veel Nederlandse ambtenaren hier weinig van: ze denken dat dit slechts gaat over betaling (ook in natura) voor een directe wederdienst, zoals je laten betalen voor een vals opgemaakt paspoort of voor voorrang bij een aanbesteding. Dat is onjuist. Het kan ook gaan om bijvoorbeeld een onuitgesproken belofte om in de toekomst iemand een gunst te verlenen. Omkoping is diffuus.



In de GIR wordt hieraan onvoldoende aandacht besteed, vooral waar het gaat om de meer indirecte vormen van omkoping en het aannemen van geschenken of uitjes. Hierover lees je hieronder meer.

Passieve omkoping (de ambtenaar wordt omgekocht)

Er zijn twee vormen van strafbare ambtelijke corruptie: passieve en actieve. We bespreken hier alleen passieve omkoping, omdat die het meest voorkomt in Nederland. Passieve omkoping wordt geregeld in art. 363 van het Wetboek van Strafrecht (Sr). In het eerste lid staat dat je strafbaar bent als je een cadeau, belofte of dienst accepteert, *wetende of vermoedelijk wetende* dat dit wordt aangeboden om jou te overtuigen om iets te doen of niet te doen binnen jouw functie.

Hetzelfde geldt volgens het tweede lid als je een cadeau, belofte of dienst accepteert, wetende of vermoedelijk wetende dat dit wordt aangeboden als gevolg van of in verband met iets wat jij in je huidige of vroegere functie hebt gedaan of nagelaten. Het achteraf aannemen van een geschenk 'uit dankbaarheid' voor een gunstige behandeling valt hier ook onder.

Op grond van het derde lid is het verboden om een cadeau, belofte of dienst te vragen om jou te overtuigen om iets te doen of niet te doen binnen je functie. Het vierde lid bepaalt dat dit ook geldt als je een cadeau, belofte of dienst vraagt als gevolg van of in verband met iets wat je in je huidige of vroegere functie hebt gedaan of nagelaten. Hieronder bespreken we de diverse 'delictsbestanddelen' van de bepaling om uit te leggen waarover het gaat.⁸

Opzet

Bij omkoping gaat het om jouw intentie om het gebodene aan te nemen. Dat betekent dat zelfs als de omkoper niet de bedoeling had om je te beïnvloeden, er toch sprake kan zijn van passieve omkoping. Als ambtenaar wist of moest je weten dat de gift ongepast was en dat die jouw onpartijdigheid kon beïnvloeden.

'Weten' duidt op een volledig begrip van de situatie. 'Redelijkerwijs vermoeden' geeft aan dat er voldoende aanwijzingen zijn om te kunnen vermoeden dat er sprake is van omkoping, bijvoorbeeld vanwege de waarde van de gift of het tijdstip waarop die werd aangeboden – voorafgaand aan een aanbestedingsprocedure of vergunningverlening bijvoorbeeld.

Materieel en immaterieel voordeel

Bij omkoping denken mensen aan tastbare voordelen, zoals geld, goederen of diensten. Maar ook immateriële voordelen kunnen eronder vallen als ze waardevol kunnen zijn voor de ontvanger. Juist in de context van het Nederlandse openbaar bestuur zijn status, invloed of toegang tot een netwerk gebruikelijker dan materieel voordeel.

Verder kan de ambtenaar lof of erkenning ontvangen, zoals een goed woordje bij een sollicitatie in ruil voor een gunstige behandeling. Belangrijk is ook informatievoordeel: de ambtenaar krijgt toegang tot vertrouwelijke of insider informatie, en die kan worden gebruikt voor persoonlijke belangen of netwerkbelangen.

Belofte

Corruptie kent wederkerigheid. Het gaat niet alleen over het verstrekken van een voordeel, maar ook om (de belofte om) iets terug te geven. Het corruptieverbod is proactief: het is ook gericht tegen beloftes van toekomstige voordelen.

⁸ Delictsbestanddelen zijn die onderdelen in het wetsartikel waaraan moet worden voldaan om van een strafbaar feit te kunnen spreken.



Aannemen en vragen

Aannemen betekent niet noodzakelijk dat je het voordeel hebt ontvangen. Het kan ook wijzen op de getoonde bereidheid om het voordeel te ontvangen. Bij 'vragen' gaat het om een actieve actie. Die kan variëren van een direct verzoek tot subtiele hints.

1.3.2 Aannemen van giften

Alleen met concrete toestemming

Art. 8, lid 1, aanhef en onderdeel e, Aw bepaalt dat het jou als ambtenaar niet is toegestaan *zonder toestemming van de overheidswerkgever* giften, vergoedingen, beloningen en beloften van een derde aan te nemen of hierom te vragen, indien jij als ambtenaar met deze derde betrekkingen onderhoudt. In lid 3 staat dat in een algemene maatregel van bestuur (AMvB) regels over de toepassing ervan kunnen worden gesteld, bijvoorbeeld dat geschenken van geringe waarde buiten het verbod vallen. Dat is (nog) niet gebeurd.

Dit betekent dat je volgens de huidige wet *per situatie* toestemming moet vragen: bijvoorbeeld op het moment dat jij als ambtenaar contact hebt met een ondernemer of instelling en deze jou een etentje, fles wijn of reiskostenvergoeding wil aanbieden. De GIR geeft algemene richtlijnen voor het aannemen van giften omdat telkens toestemming vragen 'ondoenlijk' zou zijn. Dit is juridisch niet correct: de code is immers geen AMvB en kan hiervoor ook niet in de plaats komen.

Hoewel in de GIR wordt verwezen naar het strafrechtelijk verbod op omkoping, zijn de uitgangspunten hierop niet goed geënt. Dat is ernstig, omdat artikel 8 Aw nu juist uitdrukkelijk is bedoeld als verbod dat het strafrecht *aanvult*. Duidelijke regels zijn op hun plaats.

Het uitgangspunt in de GIR is dat de gift jouw onafhankelijkheid niet mag raken en dat de achtergrond van de gift hiervoor bepalend is. Dat laat veel aan je eigen beoordeling over. En dat is nu juist, zoals we hierboven ook over belangenverstrengeling schreven, geen *best practice*. Het is wellicht qua 'koopmanschap' begrijpelijk dat je in het buitenland 'vanwege cultuurverschil' duurdere geschenken uit beleefdheid zou moeten of mogen aannemen, maar daarvoor is in anticorruptie-verdragen en -richtlijnen geen grondslag. Je werkt mee aan het in stand houden van ongelijkheid en machtsmisbruik.⁹

Zero gift and hospitality tolerance

Als best practice geldt om simpelweg geen geschenken aan te nemen, in welke vorm dan ook.¹⁰ Dit wordt *zero gift and hospitality tolerance* genoemd. Dit heeft als belangrijk voordeel dat je niet wordt overvallen met de noodzaak om tijdens een zakelijk gesprek een lastige beslissing te moeten nemen. Het straalt positief af op je organisatie. Bedrijven en lobbyisten wennen er snel aan en iedereen weet waar hij aan toe is.

Als je wordt uitgenodigd als spreker op een congres, dan doe je dat 'voor de baas': je bent er dus al voor betaald. Bijeenkomsten bezoeken kan nuttig en nodig zijn, maar alleen met voorafgaande toestemming van de leidinggevende, waarbij deze beoordeelt of er een inhoudelijk doel mee wordt gediend en of de organisator de bijeenkomst niet mede bedoelt om klanten 'binnen te hengelen'.

Niemand is ongevoelig

Relatiegeschenken zijn een smeermiddel in het bedrijfsleven. Vraag je dus altijd af waarom je een fles wijn krijgt, of een gratis training of informatiebijeenkomst. Die krijg je niet omdat de gever je zo

⁹ Rothstein, B. (2011). *The Quality of Government: Corruption, Social Trust and Inequality in a Comparative Perspective*. The University of Chicago Press.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld art. 26 United Nations Supplier Code of Conduct 2024.



aardig vindt. Door iets kleins te aan te nemen, denk je zelf niet te worden beïnvloed, maar het leidt – zo weten marketeers – tot clickwhirr compliance: wederkerigheid doordat je een sociale plicht voelt om ook de betaalde cursus in te kopen.¹¹

1.4 Rechtmatigheid naar de samenleving

Als we het hebben over goed ambtelijk handelen zoals de wetgever dat, gelet op de diverse toelichtingen, voor ogen had, dan zou de kern van het ambtelijk handelen moeten zijn: handelen volgens de vereisten van de democratische rechtsstaat, ook wel ‘ambtelijk vakmanschap’ genoemd. De wetgever noemde in de toelichting het legaliteitsbeginsel, het verbod op détournement de pouvoir, gelijkheid, evenredigheid en politieke verantwoordelijkheid.¹²

Onder 1.1 schreven we dat art. 4 lid 3 Aw de overheidswerkgever verplicht te zorgen voor de totstandkoming van een gedragscode voor dit ‘goed ambtelijk handelen’; dus voor concrete regels over onderwerpen anders dan ongewenst gedrag, fraude, etcetera. Het gaat hier over de bindende beroepsethiek waar je als *public servant*, als ambtenaar aan kunt worden gehouden.

Opvallend is dat de GIR vrijwel geen handen en voeten geeft aan dit vakmanschap. Duidelijke gedragsregels over de toepassing van belangrijke regels in verdragen, Grondwet, AVG, Algemene wet bestuursrecht en Wet open overheid ontbreken vrijwel geheel. Regels over vooringenomenheid en belangenverstrengeling in de omgang met burgers worden aan jouw eigen beoordeling overgelaten.

De wetgever heeft uitdrukkelijk gewild dat de gedragscode zich hierop wel richtte en concrete gedragsregels stelde, en daarin is de staat als werkgever in gebreke gebleven. In hoofdstuk 4 doen wij een aantal voorstellen tot verbetering van deze situatie.

In een eerder paper schreven wij uitgebreid over de grondslagen en de inhoud van ambtelijk vakmanschap.¹³ In deze routewijzer volstaan wij met het overzicht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb) uit dat paper.

11 Cialdini, R. (2006). *Influence: The Psychology of Persuasion*. Harper Business, New York.

12 www.researchgate.net/publication/394147598_Ambtelijke_integriteit_geregeld

13 https://www.aofondsrijk.nl/wp-content/uploads/2024/11/AO-fonds-Rijk_paper_Ambtelijk-vakmanschap-voor-de-democratische-rechtsstaat.pdf.



Formele abbb	
Beginsel	Beschrijving
Zorgvuldige voorbereiding	• Verzamelen relevante gegevens (3:2 Awb) • Hoortplicht / 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 inconsistentie
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



Deze gelden altijd, zijn onderliggend aan rechtsstatelijke wetten en moeten worden toegepast bij de uitvoering van wetten. In het najaar van 2025 publiceert Stichting Beroepseer een handboek, waarin zowel de achtergrond als de praktische toepassing van rechtsstatelijke waarden, beginselen en regels worden beschreven.

1.5 Geheimhouding

In de Ambtenarenwet is een apart artikel opgenomen dat de geheimhoudingsplicht regelt, te weten art. 9. Het lijkt op het eveneens op jou als (voormalig) ambtenaar van toepassing zijn de art. 2:5 van de Awb. Echter, art. 9 Aw richt zich tot jou als ambtenaar met de staat als werkgever, terwijl art. 2:5 zich richt tot iedereen die betrokken is bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan. Beide bepalingen blinken niet uit in helderheid. Het gaat om een geheimhoudingsplicht over al die gegevens waarvan je moet begrijpen dat die vertrouwelijk zijn.

Dat geheimhouding een serieuze zaak is, blijkt wel uit het feit dat in sommige gevallen niet naleven ervan wordt gezien als schending van het ambtsgeheim volgens art. 272 Sr, wat een misdrijf is. Het gaat daarbij vooral om het bewust lekken van duidelijk geheime of vertrouwelijke informatie.

Er zal geen sprake zijn van schending van de geheimhoudingsplicht als je redelijkerwijs kon menen dat je het recht had of zelfs de plicht om bepaalde informatie te delen, bijvoorbeeld met een aanvrager van een vergunning.

Een goede vuistregel lijkt vooralsnog dat als op grond van de Wet open overheid (Woo) de informatie openbaar zou moeten worden gemaakt, er op voorhand van geheimhoudingsplicht geen sprake kan zijn. Dat betekent niet dat je als individuele ambtenaar zelf per se actief moet bijdragen aan openbare verspreiding, maar het delen van de informatie met een burger of bedrijf is dan juist goed. Transparantie is immers ook een groot goed in de rechtsstaat.

Het zorgvuldig en vertrouwelijk delen van de informatie met een bevoegde toezichthouder, de politie of het Huis voor klokkenluiders kan niet met een beroep op geheimhouding worden tegengehouden.



2. Rechten

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de belangrijkste rechten die je als ambtenaar hebt.

Overzichtstabel 2

	Recht	Denk aan:	Link naar toelichting:
2.1	Fysieke en sociale veiligheid	• Veilige werkplek • Toegang voor medewerkers met beperking • Recht op actief beleid en concrete actie inzake ongewenst gedrag en werkdruk	Lees verder
2.2	Ministeriële verantwoordelijkheid	• Minister is verantwoordelijk voor het handelen van het ambtelijk apparaat	Lees verder
2.3	Privacy	• Respect voor reputatie en identiteit • Recht op privéleven	Lees verder
2.4	Vrije meningsuiting/vergadering en betoging	• Uitingen binnen het team • Tegenspraak richting ambtelijke/bestuurlijke top • Uitingen/betoging buiten de organisatie • Melden van problemen	Lees verder
2.5	Ambtelijk vakmanschap	• Voldoende relevante en objectief hoogwaardige opleiding • Voldoende ruimte om vrij professioneel rechtsstatelijk te adviseren of beslissen	Lees verder

2.1 Fysieke en sociale veiligheid

Net als elke andere werknemer heb je – mede gebaseerd op internationale en EU-regelgeving – recht op een veilige werksituatie. De regels hiervoor staan in de Arbowet en de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb). Dit omvat fysieke veiligheid, zoals het recht op een veilig gebouw, beschermingsmiddelen bij gevaarlijk werk en vrijwaring van gevaarlijke stoffen. Ook heb je op basis van de Arbowet en andere sociale wetten recht op een aangepaste werkplek in geval van een arbeidsbeperking.

Hiervoor is onder 1.2 al uitgelegd dat je geen ongewenst gedrag mag vertonen. De pendant daarvan is uiteraard dat jij zelf ook het recht hebt van dit gedrag – discriminatie, agressie, pesten en (seksuele) intimidatie – gevrijwaard te blijven. Dat geldt als de werkgever zich hier zelf aan schuldig maakt, maar ook als je collega's dat doen. De werkgever heeft de plicht om een goed preventiebeleid te voeren – bijvoorbeeld door een duidelijke gedragscode ongewenst gedrag te hebben en deze te handhaven, of door een vertrouwenspersoon te hebben.¹⁴ Ook is de werkgever verplicht tot het verzorgen van opleiding op dit gebied.

¹⁴ Over beide maatregelen lopen wetgevingstrajecten om dit te verplichten.



2.2 Ministeriële verantwoordelijkheid

Net als elke werkgever, is de staat als jouw werkgever in beginsel verantwoordelijk en aansprakelijk voor jouw handelen als ambtenaar. De grens komt in zicht als sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid. Die kan variëren van te hard rijden in een dienstauto tot verduistering op het werk. Anders dan in het bedrijfsleven, is er ook een staatsrechtelijke component aan jouw rechten: de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit houdt in dat wat betreft publiek optreden en vooral in het parlement de minister grondwettelijk verantwoordelijk is voor alles wat er op het ministerie gebeurt. Het is een functionele verantwoordelijkheid, wat betekent dat hij of zij niet alles hoeft te weten om hierop toch politiek aanspreekbaar te zijn.

Juist omdat ambtenaren in het staatsrecht geen eigen verantwoordelijkheid hebben en zich dus ook niet kunnen verweren, is het nemen van verantwoordelijkheid een belangrijke plicht voor de minister. Hij of zij wordt geacht ambtenaren niet publiekelijk af te vallen. Dit betekent dat je recht hebt op deze belangrijke bescherming tegen aanvallen op jou als ambtenaar.¹⁵

Om op een realistische manier invulling te geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid mag de staat als werkgever – en de minister die namens de staat het werkgeverschap vervult – goed ambtenaarschap, waaronder loyaliteit, verwachten. Hierover lees je meer onder 1.2.1. De minister mag op basis daarvan echter niet van ambtenaren verwachten dat zij het als hun taak zien om hem of haar ‘uit de wind te houden’. Ook het klakkeloos uitvoeren van alle opdrachten van de minister hoort hier niet bij.

2.3 Privacy

Ook op je werk heb je recht op jouw persoonlijke levenssfeer. Dat betekent dat de werkgever niet zomaar met al jouw mails mag meelezen, bij een ziekmelding niet mag vragen wat je precies mankeert – daarvoor is de bedrijfsarts – en jou niet mag vertellen wat je thuis moet doen en laten. De meeste ambtenaren kunnen niet gedwongen worden om continue bereikbaar te zijn, zeker niet op hun privé-apparaten.

Het mensenrecht op privacy en de AVG gelden ook in de relatie tussen werkgever en werknemer. Dit recht op privacy brengt bijvoorbeeld ook met zich mee dat je meestal recht hebt op het weglakken van jouw naam en overige personalia bij een Woo-verzoek, en dat de werkgever een goede grondslag moet hebben om jouw naam of contactgegevens op openbare stukken te laten staan. Het recht op privacy is niet absoluut. Als er in jouw persoonlijke leven iets speelt dat jouw functioneren raakt, dan ligt dat anders. Vriendschappen, familiebanden of lidmaatschap van bepaalde (motor) clubs of extremistische organisaties kunnen leiden tot belangenverstrengeling, ondermijning of reputatieschade van de overheid. Ook privérelaties op het werk kunnen problematisch zijn; soms is hiervoor een meldplicht.

De GIR besteedt aandacht aan het onderwerp, maar blijft vaag over de invulling en de grondslag. Wanneer en of iets gemeld moet worden, is onduidelijk, evenals de gevolgen van het nalaten ervan. Bovendien geldt voor bepaalde functies bij de overheid op grond van art. 3a Aw dat er een veiligheidsonderzoek naar sollicitanten door de AIVD wordt gedaan, waarin met name risico's in het privé-leven worden gescreend.

¹⁵ www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/inleiding-hoofdstuk-2-regering/artikel-42-ministeriele-verantwoordelijkheid/.



2.4 Meningsuiting, vergadering en betoging

Zowel verdragsrechtelijk en grondwettelijk als in de Ambtenarenwet wordt jouw recht op meningsuiting, vergadering en betoging beschermd. Op alle drie heb je onverkort recht, tenzij.

2.4.1 Meningsuiting

Je hebt als ambtenaar recht op je eigen mening en overtuiging en je mag die uiten, ook als je het niet eens bent met jouw leidinggevende of de minister. Dat volgt uit art. 7 van de Grondwet. Belangrijk is wel dat art. 10 Aw dit recht voor ambtenaren inperkt: het is verboden je gedachten of gevoelens te openbaren als hierdoor de goede vervulling van je functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, *niet in redelijkheid zou zijn verzekerd*. De rechter legt de inperking van art. 10 Aw zeer terughoudend uit.

De wet geeft een nogal vage omschrijving, maar het komt erop neer dat hoe dichter het onderwerp waarover je je uit bij je functie hoort, hoe terughoudender je moet zijn. Dat geldt ook als je een ‘voorbeeldfunctie’ hebt. De manier waarop en de mate van (mogelijke) schade spelen een rol bij de beoordeling. Bedenk dat art. 10 Aw vooral ziet op situaties waarbij je extern je mening uit. Op interne meningsuiting is art. 7 GW onverkort van toepassing. De regeling Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren komt overeen met wat hierboven staat.

2.4.2 Een belangrijk mensenrecht

Belangrijker nog is art. 10 EVRM, dat niet alleen de vrije meningsuiting, maar ook de vrije nieuwsgaring als mensenrecht regelt. Uit de jurisprudentie over dit artikel, dat ook op ambtenaren en klokkenluiders van toepassing is, zijn de volgende vuistregels af te leiden:

1. Als de uiting een maatschappelijk belang dient, bijvoorbeeld in een publiek debat of bij een misstand, dan is meer geoorloofd. Juist als je belangrijke informatie en deskundigheid hebt vanwege je functie, dan moet je volgens deze vuistregel ook het recht hebben dat te uiten.¹⁶ Dat kan botsen met de gangbare interpretatie van art. 10 Aw en de eerdergenoemde Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren, waarin juist een geringe afstand tot het onderwerp en maatschappelijke of politieke onrust als contra-indicaties gelden voor gerechtvaardigde meningsuiting.
2. Het algemeen belang geldt als oorbaar motief. Rancune of financiële belangen niet. Het algemeen belang volgens het EVRM is gebaat bij kennisname door het grote publiek van belangrijke onderwerpen, waaronder misstanden bij de overheid, in het belang van het democratisch debat.
3. De werkgever moet onderbouwen dat er schade is als gevolg van de uiting en dat deze niet in verhouding staat tot het algemene belang ervan. Je zou kunnen stellen dat bij misstanden de werkgever zichzelf schaadt, niet de werknemer die het probleem aankaart. Daarbij is wel van belang dat als je je publiekelijk uit, je duidelijk maakt dat je dat niet namens de overheid doet.

Inperking: alleen als het niet anders kan

In een aantal uitspraken heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wel duidelijke grenzen gesteld. Alleen als je de kwestie niet op een effectieve interne of anderszins gereguleerde manier aan de orde kunt stellen – via een interne of externe klokkenluidersmelding – dan zal het zoeken van publiciteit geoorloofd zijn. Een dergelijke regeling zien we ook in de EU-klokkenluidersrichtlijn en de Wet bescherming klokkenluiders.¹⁷ Hierover lees je meer in hoofdstuk 3.

¹⁶ EHRM 12-2-2008, 14277/04 (Guja v. Moldova 1). EHRM 26-2-2009, 29492/05 (Kudeshkina v. Russia), EHRM 5 november 2019, 11608/15 (Herbai v. Hungary).

¹⁷ EHRM 12-2-2008, 14277/04 (Guja v. Moldova 1), EHRM 14-2-2023, 21884/18 ('Luxleaks').



Censuurverbod

Juist omdat meningsuiting zo fundamenteel is in een democratische rechtsstaat, heeft de grondwetgever bepaald dat je niet vooraf toestemming hoeft te vragen voor jouw uiting en dat deze ook niet vooraf verboden kan worden. Dit wordt het censuurverbod genoemd, en dat geldt ook voor jou als ambtenaar. Mocht de uitlating achteraf onrechtmatig blijken, dan kan er wel een sanctie volgen.

De GIR geeft weinig houvast bij dit onderwerp. Het advies om terughoudend te zijn, ook bij onderwerpen die in het nieuws zijn, lijkt strijdig met de jurisprudentie over het EVRM, waarin de actualiteit en het publieke debat juist een positieve indicatie zijn voor het recht op meningsuiting. Het expliciete advies in de GIR om voorafgaand aan je uiting de situatie te bespreken met je leidinggevende of collega schuurt met het censuurverbod.

2.4.3 Interne meningsuiting

Intern geldt de hoofdregel: je hebt het recht je mening te uiten. Dat geldt niet alleen voor je professionele, maar ook voor je persoonlijke mening. Tenzij je dit op een beledigende of anderszins de normale werkorde verstorende wijze doet, bijvoorbeeld door hier het team de hele dag mee lastig te vallen, mag je hierbij geen beperking worden opgelegd.

Omgekeerd mag de werkgever je ook niet verplichten tot meningsuiting. De tip in de GIR om 'het goede gesprek' over allerlei zaken te voeren en de aanmoediging 'ga de discussie aan en wees niet bang om je daarbij open op te stellen', kan dan ook niet worden gezien als dwang of drang. Voel je je wel door (sociale) druk gedwongen, meld dan dat je niets wil zeggen. Uit ervaring weten we namelijk dat je pas nadat je iets hebt gezegd merkt of jouw team of leidinggevende hiermee echt goed kan omgaan en of er sprake is van échte veiligheid of niet.

Uitspreken kan helpen

Meningsuiting binnen je eigen team, bij je collega's of eigen leidinggevende, zal het meest voorkomen. Het is, ondanks de hiervoor genoemde bedenkingen, vaak goed dat dit gebeurt. Het kan spanning over controversiële onderwerpen voorkomen en je hebt ook het recht op erkenning als mens met waarden en gevoelens. Het betekent niet altijd dat er ook iets mee gedaan kan worden, in de zin dat het de besluitvorming beïnvloedt.

Het maakt voor interne meningsuiting namelijk veel verschil of je je beroept op persoonlijke waarden en belangen, of op publieke waarden, vooral als deze een juridische grondslag hebben. In onderstaande tabel wordt dit onderscheid duidelijk gemaakt.

Wat hoort bij mij?	Denk aan:
• Eigen waarden in het geding • Niet eens met gevoerd beleid binnen het recht • Handelen in strijd met mijn overtuigingsmoraal (bijvoorbeeld over religie of eten van vlees)	• Publieke moraal in het geding • Schending verdrag of (Grond)wet • Schending fundamentele rechtsbeginselen • Corruptie, ondermijning, vooringenomenheid, belangenverstrengeling, fraude • Onrechtmatig beslissen (onterecht of onevenredig benadelen of bevoordelen van burger, ondernemer of zichzelf)



Persoonlijke mening

Als je persoonlijk een fundamenteel probleem hebt met een opdracht of beslissing van of namens de minister, dan spreken we van gewetensbezwaar. Art. 7:669, lid 3 onderdeel f BW bepaalt dat het weigeren de bedongen arbeid te verrichten wegens gewetensbezwaar een redelijke grond kan vormen voor ontslag. De werkgever moet dan wel eerst nagaan of het mogelijk is het werk aan te passen. Ook moet worden onderzocht of herplaatsing aan de orde kan zijn.

Publieke waarden in het geding

Dit ligt anders bij een probleem waar democratische rechtsstatelijkheid en in de wet vastgelegde integriteitsnormen in het geding zijn. Het getuigt dan van goed ambtenaarschap om dit juist aan de orde te stellen en niet klakkeloos de opdracht uit te voeren. Dit wordt vaak 'tegenspraak' genoemd. Deze tegenspraak zou idealiter een normaal onderdeel van je werk moeten zijn, bijvoorbeeld doordat van je wordt verwacht dat je in je advies uitdrukkelijk wijst op alle voor- en nadelen van bepaalde keuzes. Dit wordt 'vrij professioneel advies' genoemd.¹⁸ Dat is op dit moment nog geen in de wet opgeschreven recht voor ambtenaren. Anderzijds is er ook geen juridische norm die jou verbiedt om op deze manier onpartijdig en kwalitatief hoogwaardig je werk te doen.

Als een probleem blijft spelen, staan er in het algemeen ook geen juridische regels in de weg om het 'hogerop' in de organisatie te zoeken. Ook dat hoort bij vrije interne meningsuiting.

Uitspreken is een mensenrecht, geen ambtelijke plicht

Het is jouw verdragsrechtelijk beschermde recht om je te uiten, geen juridische plicht. Tenzij sprake is van een aangifteplicht of grove nalatigheid bij het melden van gevaar, kan niet uitspreken je niet worden tegengeworpen. Met andere woorden: morele moed is een belangrijke deugd (morele karaktertrek), maar geen afdwingbaar gegeven.

Het is in veel situaties begrijpelijk en soms nodig om te zwijgen. Uitingen die tegen de gangbare opvatting of die van de minister ingaan, worden vaak als lastig of ongewenst gezien. Het kan leiden tot benadeling, in de vorm van ontslag, overplaatsing, pesten of intimidatie.

Juist dat gegeven is de reden voor onder meer de Raad van Europa, de EU en de Nederlandse wetgever om klokkenluiders te beschermen. Dat is geen alternatief voor tegenspraak. Tegenspraak werkt immers alleen in een veilige omgeving, niet in een organisatie die geen prijs stelt op andere meningen. Beschermde melden volgens de regels is dan hard nodig. Over klokkenluiden en andere vormen van veilig melden vind je meer informatie in hoofdstuk 3.

2.4.4 Vereniging, vergadering, betoging en activisme

Voor het recht op vereniging en vergadering geldt grotendeels hetzelfde als voor de vrijheid van meningsuiting. Er moet heel wat aan de hand zijn, wil daarop een beperking rusten. Art. 10 lid 2 Aw maakt bovendien een uitzondering voor politieke partijen en vakbonden. Lidmaatschap daarvan mag niet door de overheidswerkgever verboden of verhinderd worden.

Als ambtenaar heb je demonstratierecht. Dat betekent niet alleen dat je als privépersoon mag demonstreren, maar volgens de Grondwetgever ook 'als ambtenaar'. Hier zitten ook weer grenzen aan. Als je tijdens de betoging strafbare feiten pleegt, kun je daarop worden aangesproken. Onnodig schadelijke en grievende uitlatingen over je werkgever of anderen zijn ook niet toegestaan, evenals dusdanig veelvuldig activisme binnen en buiten de werkvloer dat je normale werk eronder lijdt.¹⁹

18 C. Raat (2025) De positie van de ambtenaar in de democratische rechtsstaat, Naar een volwaardig professioneel stelsel, PB 2025-3, nr. 52, p 4-12.

19 Dit kan anders zijn als je normale werk dusdanig onmogelijk wordt gemaakt dat alleen nog activisme overblijft. In het algemeen is activisme geen doel van ambtenaarschap.



2.5 Recht op ambtelijk vakmanschap

In het boek *Het Recht op Ambtelijk Vakmanschap* wordt een viervoudig recht op ambtelijk vakmanschap beschreven: burger, volksvertegenwoordiging, bestuurder en de ambtenaar zelf hebben hierop recht.²⁰ Uiteraard hangt het ervan af voor wie je als ambtenaar werkt: de Tweede Kamer heeft geen rechtstreeks recht op het vakmanschap van een ambtenaar die bij een ministerie of zbo werkt.²¹

De minister of bestuurder heeft recht op ambtelijk vakmanschap in diens hoedanigheid als bevoegd handelend namens de staat, jouw werkgever. ‘Goed ambtenaarschap’ is daarmee een plicht, maar een die alleen vorm kan krijgen als daar ook een recht om dit te verwezenlijken tegenover staat. In hoofdstuk 1 hebben we uitgelegd dat juist dit goed ambtenaarschap in de zin van rechtsstatelijk democratisch vakmanschap wel de bedoeling van de wetgever was, maar weinig handen en voeten heeft gekregen. Niet in de wet zelf, maar ook niet in de GIR. Niet als plicht en niet als recht. Dit vakmanschap is echter de basis van jouw gezag als ambtenaar, richting burgers en samenleving, maar ook om op een professionele manier te adviseren of zelfs tegenspraak te geven als dat nodig is.

Deze gedachte sluit nauw aan bij die van ‘goed werk’.²² Een raakvlak daarmee zien we in het arbeidsomstandighedenrecht: ook de overheidswerkgever heeft de plicht om voor jouw gezondheid en welzijn te zorgen. En als mensen werk doen dat structureel tegen hun professionele waarden ingaat, bijvoorbeeld als een leidinggevende zegt ‘ik weet dat het niet mag, maar de minister wil het en ik sta erop dat je het zo opschrijft’, dan is dat een recept voor gezondheidsklachten.

In art. 7:611a van het BW, dat ook voor ambtenaren geldt, staat dat de werkgever verplicht is om jou in staat te stellen scholing te volgen die noodzakelijk is voor de uitoefening van jouw functie – dit is ook in de CAO Rijk overgenomen. In de toelichting van de wetgever lezen we dat scholing die nodig is voor het bijhouden van de vakbekwaamheid ook hieronder valt.²³

Uit de rechtspraak volgt dat de startkwalificatie niet onder deze werkgeversplicht valt; het moet echt gaan om *bijhouden*, bijvoorbeeld als er wetten of digitale systemen wijzigen op jouw werkgebied. Dit impliceert volgens ons dat de overheidswerkgever alleen mensen met voldoende rechtsstatelijke en democratische kennis zou moeten aannemen. Dat is nodig om ervoor te zorgen dat de basis op orde is. Dit pleit voor een verplichte basisopleiding voorafgaand aan de ambtseed.²⁴

Zolang deze verplichte basisopleiding voorafgaand aan de aanstelling geen realiteit is, menen wij dat de overheidswerkgever op grond van art. 7:611a van het BW wel verplicht is om jou in staat te stellen een goede opleiding rechtsstatelijk democratisch vakmanschap te volgen. Dit is immers, zo blijkt uit de veelheid aan literatuur hierover, noodzakelijk om jouw functie uit te oefenen.

Jouw ambtelijke plicht in art. 6 lid 1 Aw om de bij of krachtens de wet op jou rustende en uit jouw functie voortvloeiende verplichtingen te vervullen, is een grondslag voor de noodzakelijke (bij) scholing op rechtsstatelijk gebied. De staat als werkgever moet hiervoor zorgen, waarbij moet worden gemeld dat een goede opleiding valt of staat met de inhoudelijke kwaliteit ervan. In 2024 schreven we welke basiskennis en basisvaardigheden nodig zijn voor goed ambtelijk vakmanschap:

20 M. Bokhorst, T. Jansen et al. (2022), *Het recht op ambtelijk vakmanschap*, Culemborg: Stichting Beroepseer.

21 www.beroepseer.nl/actueel-in-beroepseer/herziene-paper-over-ambtelijk-vakmanschap-in-de-democratische-rechtsstaat/.

22 Gardner, H, et al (2001), *Good Work: When Excellence and Ethics Meet*. Basic Books.

23 Kamerstukken II 2021/2022, 35 962, nr. 3, p. 3.

24 Sinds 2021 geldt de wettelijke plicht in het primair en voortgezet onderwijs om ‘respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat’ bij te brengen, hoewel het hier een inspanningsplicht op basaal niveau betreft.

Zie www.overinformatiegesproken.nl/publicaties/de-nieuwe-ambtseed-een-grote-stap-naar-een-transparantere-overheid voor uitleg over het belang van voldoende kennis voorafgaand aan de ambtseed.



- (Inter)nationaal staats- en bestuursrecht en staatsinrichting
- Bestuurlijke moraal: integriteit, ethiek, verbinding met rechtsstatelijke waarden en moraal van macht
- Openbare financiën: begroting, budgetten en kostenbewustzijn
- Bestuurskunde: beleids- en organisatiekunde
- Dienende overheid: participatie, verbinden, inclusiviteit, openheid, luisteren²⁵

Waarom is dit basispakket noodzakelijk voor alle ambtenaren? Ook al hebben veel beleidsmedewerkers niet rechtstreeks te maken met juridische kwesties, zij kunnen hun vakmanschap niet waarmaken of verdedigen als zij niet goed weten wat wetgeving is, hoe het tot stand komt, wat de belangrijkste beginselen van behoorlijk bestuur zijn en wat de functie daarvan is. En juridisch medewerkers zullen rechtsstatelijk beter functioneren als zij kennis hebben van bestuurskundige, ethische en communicatieve inzichten.

25 www.beroepseer.nl/blogs/wat-moet-de-beginnende-ambtenaar-kennen-en-kunnen.



3. (Rechts)middelen

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de belangrijkste manieren voor jou als ambtenaar, om je rechten te verwezenlijken.

Overzichtstabel 3

	(Rechts)middel	Denk aan:	Link naar toelichting:
3.1	Interne tegenspraak	• Agenderen werkoverleg • Ambtelijk vakmanschap: professio-neel rechtsstatelijk adviseren	Lees verder
3.2	Intern melden of klagen	• Bij intern meldpunt of commissie • Bij leidinggevende	Lees verder
3.3	Extern melden	• Bij toezichthouders of autoriteiten (Arbeidsinspectie, AP) • Bij Huis voor klokkenluiders • Aangifte	Lees verder
3.4	Werk weigeren	• Niet meewerken aan strafbare feiten • Niet meewerken aan onrechtstate-lijke beslissingen of beleid • Onveilige werkomstandigheden	Lees verder
3.5	Onafhankelijke rechter	• Bij sancties	Lees verder

3.1 Interne tegenspraak

Onder 2.4.3 (Interne meningsuiting) en 2.5 (Recht op ambtelijk vakmanschap) hebben we al geschreven over jouw recht op interne tegenspraak: in adviezen en besprekingen uiting geven aan jouw (professionele) inschatting en opvatting over (voorgenomen) beleidskeuzes en andere beslissingen. Op grond van mensenrechtenverdragen, de Grondwet en jouw plicht om rechtsstatelijk goed werk te verrichten, is hiervoor een voldoende juridische grondslag. Echter, het recht staat niet als zodanig in de wet, de GIR of de cao.

Dit is een probleem omdat dit recht niet alleen voor jezelf, maar ook in het algemeen belang van de democratische rechtsstaat erg belangrijk is. Niet alleen ambtenaren kennen deze rechten niet, ook leidinggevendenden, bestuurders, Kamerleden en journalisten tasten hierover vaak in het duister. Juist dan merken we dat ambtenaren ofwel ervoor kiezen geen tegenspraak te bieden, ofwel om dit op basis van (eigen) morele overwegingen te doen. En hoewel rechtsstaat en publieke moraal idealiter dicht tegen elkaar aanliggen, biedt het recht met zijn regels en procedures betere waarborgen tegen repercuties dan de ethiek.

Om deze reden bepleiten wij dan ook dat dit recht in art. 10 van de Ambtenarenwet, of desnoods in een AMvB en een heldere gedragscode wordt gecodificeerd. Je leest hierover meer in hoofdstuk 4.



3.2 Intern melden of klagen

3.2.1 Een wankel basis

Afhankelijk van waarover je intern zou willen melden of klagen, zijn er procedures in de cao en de Klachtregeling ongewenste omgangsvormen. De wettelijke grondslagen voor deze procedures zijn op zijn minst wankel te noemen. De reden hiervoor is dat de Klachtencommissie ongewenste omgangsvormen en de Integriteitscommissie beide extern zijn en zij zijn aangewezen en functioneren op basis van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht. Hierin is het intern en extern klacht-recht (ook wel ‘ombudsrecht’) geregeld.

Hoofdstuk 9 van de Awb is uitdrukkelijk alleen van toepassing op bestuursorganen als bedoeld in art. 1:1 van de Awb.²⁶ En de staat is geen bestuursorgaan. Hoewel de minister van Binnenlandse Zaken als coördinerend bewindspersoon beide commissies heeft benoemd, is zij niet de bevoegde werkgever noch diens gemachtigde. Dat is namelijk de staat, waarvoor de minister civielrechtelijk ge(vol)machtigde is.

Verder geldt dat volgens de wetgever het Awb-klachtrecht intrinsiek samenhangt met het bestuursrechtelijke rechtsbeschermingsstelsel.²⁷ Omdat een belangrijk doel van de normalisatie was om dit stelsel niet meer op de verhouding ambtenaar-werkgever van toepassing te laten zijn, maar op het civiele (proces)recht, kan de Awb niet als grondslag worden genoemd voor deze commissies. Omgekeerd was het voor de normaliseringswetgever juist niet de bedoeling dat ambtelijke rechtsstatelijke en democratische integriteit in de cao of in samenspraak met werknemersorganisaties geregeld zou worden, maar door de wetgever.

De gevolgen

Het gevolg van het ontbreken van een goede grondslag is onder meer dat de commissies niet als ‘eigen organen’ van de regering of de minister kunnen worden beschouwd, zoals een bezwaar- of klachtencommissie van een bestuursorgaan dat wel is. Het zijn externe commissies, die bijvoorbeeld alleen persoonsgericht onderzoek (van diefstal tot grensoverschrijdend gedrag) mogen doen met een recherchevergunning. Het wettelijk kader voor particulier onderzoek biedt veel waarborgen voor alle betrokkenen, die de huidige (regelingen van de) externe commissies echter niet hebben. Dit is – zeker voor de rijksoverheid – geen goed rechtsstatelijk voorbeeld. Bevoegdheid en gezag van de commissies kan gemakkelijk ter discussie komen te staan, wat onwenselijk is voor iedereen.

[Ga naar de meldpunten van de rijksoverheid](#)

De huidige GIR is op een aantal punten in strijd met jouw recht om te melden of te klagen. Zo staat er dat van jou als ambtenaar wordt verwacht dat je norm-overschrijdend gedrag bespreekbaar maakt. In ernstiger situaties, bij misstanden of als aanspreken niet helpt, wordt van jou verwacht dat je het vermoeden van een integriteitsschending signaleert of er formeel, bij voorkeur intern, melding van maakt. Ook staat er dat je bij voorkeur in eerste instantie signaleert bij je leidinggevende of diens leidinggevende.

Deze ‘gedragsregel’ miskent dat je – tenzij er sprake is van een aangifteplicht bij ambtsmisdrijven – niet verplicht bent om je te uiten, zo zagen we ook onder 2.4. Je hoeft een en ander al zeker niet bespreekbaar te maken, al was het maar omdat we uit ervaring weten dat aanspreken vaak al tot repercussies leidt. Signaleren bij je eigen leidinggevende is in strijd met de in de Wet bescherming

²⁶ Kamerstukken II 1997/1998, 25 837, nr. 3, p. 12.

²⁷ Kamerstukken II 1997/1998, 25 837, nr. 3, p. 5.



klokkenluiders (Wbk) neergelegde procedure waarbij de melding *buiten de lijn*, dus juist niet bij je leidinggevende, wordt gedaan. Verder heb je zelf de keuze om een misstand intern te melden of direct extern, wat de GIR onvoldoende benadrukt.

3.2.2 Waarover melden?

Maatschappelijke misstand

Je kunt volgens de Wbk, de cao en de GIR in elk geval intern een melding doen over een maatschappelijke misstand. Hiervan is sprake als de betreffende schending van een wet enige (externe) impact heeft. Je kunt bijvoorbeeld denken aan belangenverstrengeling bij aanbestedingen, corruptie of milieudelicten waarbij de overheid een rol speelt. Op grond van de Wbk moet jouw identiteit als melder geheim blijven.

Als de Wbk van toepassing is, geniet je goede bescherming. Je mag in dat geval niet worden benadeeld (ontslagen, overgeplaatst, gepest of geïntimideerd) als gevolg van jouw melding. Daarvoor geldt een zogeheten omgekeerde bewijslast met bewijsvermoeden: jij hoeft niet aan te tonen dat benadeling het gevolg is van jouw melding. De werkgever moet aantonen dat het niet zo is.

De rechtsstatelijke misstand

Uit de openbare adviezen van het Huis voor klokkenluiders en de wetsgeschiedenis kunnen we opmaken dat bij de overheid al snel sprake is van een maatschappelijke misstand. De overheid heeft namelijk een voorbeeldfunctie waar het gaat over de naleving van wetten en regels. En zij oefent eenzijdige macht uit over burgers. Dat betekent dat je volgens de Wbk een melding kunt doen als je een redelijk vermoeden hebt dat een of enkele burgers bewust of door nalatigheid in de uitvoering worden benadeeld in hun rechten.²⁸ Je werkgever of collega's handelen dan immers niet als goed ambtenaar.

Overige integriteitsschendingen

Voor integriteitsschendingen die geen maatschappelijke impact hebben en die, zo zagen we in 1.1.1, ook in andere dan overheidsorganisaties kunnen voorkomen, zoals fraude of interne diefstal, kun je ook terecht bij de meldpunten waarnaar hierboven wordt verwezen. In de GIR staan hierover geen gedragsregels. Een melding over ongewenste omgangsvormen kun je bij de klachtencommissie melden via het hierboven staande meldpunt.

3.3 Extern melden of aangifte

3.3.1 De klok luiden

Op grond van de Wet bescherming klokkenluiders (Wbk) heb je altijd het recht om direct jouw vermoeden van een misstand extern te melden. Je mag hierin niet worden gehinderd en je hoeft ook niet te melden dat je de klok hebt geluid; je hebt recht op vertrouwelijkheid van jouw identiteit.

Extern melden doe je bij een van de in de Wbk aangewezen autoriteiten op de terreinen waarop zij toezichthouder zijn: ACM, AFM, ANVS, AP, DNB, IGJ, NVWA en NZa. Pas als er geen andere autoriteit is aangewezen op het terrein van de misstand, doet het Huis voor klokkenluiders eventueel onderzoek. Het Huis doet ook benadelingsonderzoek (naar eventuele benadeling of repercussies als gevolg van de melding).

²⁸ www.beroepseer.nl/blogs/ambtelijke-gewetensbezwaarde-is-beter-beschermd-dan-velen-weten-schending-van-de-rechtsstaat-is-een-misstand/.



Bij het Huis kun je terecht voor al je vragen op het gebied van vermoedens van misstanden en jouw rechten als melder.

[Ga naar het Huis voor klokkenluiders](#)

3.3.2 Aangifte

In een beperkt aantal gevallen heeft elke ambtenaar de plicht om aangifte te doen, namelijk bij ambtsmisdrijven. Die behelzen onder meer ambtelijke omkoping, maar ook schending van de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid: de minister of staatssecretaris mag geen wetten ondertekenen, beslissingen nemen in strijd met de Grondwet of andere wetten, of nalatig zijn in de uitvoering daarvan (art. 355 Sr). De Rijksrecherche is belast met de opsporing van strafbare feiten die door ambtenaren worden gepleegd.

[Ga naar de Rijksrecherche](#)

Voor het overige heb je nooit de plicht, maar altijd het recht om aangifte te doen, zeker als je zelf slachtoffer bent van bijvoorbeeld discriminatie, strafbaar grensoverschrijdend gedrag of diefstal door een collega. Je hoeft hiervoor geen toestemming van je leidinggevende te hebben. Je kunt bij de politie ook alleen een melding doen, of een gesprek over je ervaringen hebben.

3.4 Werk weigeren

Onder 1.2.1 beschreven we al dat jouw arbeidsovereenkomst met de staat als werkgever geen vrijblijvende kwestie is. Jouw salaris is immers gebaseerd op de tegenprestatie dat je je werk zo goed mogelijk doet. Er zijn echter wel grenzen, die zijn gebaseerd op de norm van goed ambtenschap en het instructierecht van de werkgever. Je kunt namelijk niet worden geïnstrueerd om een taak uit te voeren (op een wijze) die in strijd is met de wet, waaronder ook wordt verstaan de Grondwet en internationale verdragen.

De lastige vraag is uiteraard wanneer hiervan sprake is. Juist daarom is het zo belangrijk dat je voldoende kennis hebt van deze juridische bronnen voordat je tot werkweigering overgaat. Heb je deze zelf niet, probeer hierover dan goed en deskundig advies in te winnen. Hiervoor formuleren we een aantal vuistregels:

- Hoe inhoudelijk overtuigend wellicht (voor jou) ook, ethische of politieke argumenten alleen zijn niet juridisch bindend. Je zult dus met gezaghebbende juridische bronnen voor jouw standpunt moeten komen. Heb je geen juridische scholing, ga dan te rade bij iemand die hier wel verstand van heeft.
- Sommige vertrouwenspersonen of ombudsfunctionarissen hebben voldoende kennis en ervaring in huis om je hierin te kunnen adviseren. Dit is echter geen gegeven, dus raadpleeg bij voorkeur een gespecialiseerde jurist.
- Kondig desgewenst vertrouwelijk en juridisch gemotiveerd bij je leidinggevende aan dat je overweegt om een taak niet of niet volgens instructie uit te voeren en luister naar zijn of haar inhoudelijke tegenargumenten. Werk weigeren is namelijk in beginsel niet toegestaan en kan leiden tot sancties.



Vrij professioneel advies

Met werkweigering geef je mogelijk een duidelijk signaal af aan de organisatie dat er iets gebeurt dat niet mag. Het kan je team daarvan bewust maken, maar het kan ook gebeuren dat je collega wel bereid is om de taak uit te voeren volgens de instructies. Alternatief is dat je wel je taak uitvoert, maar dan uitdrukkelijk en gemotiveerd binnen de rechtsstatelijke lijnen. Je geeft bijvoorbeeld in een ambtelijk memo aan dat er verschillende keuzes gemaakt kunnen worden, benoemt de omstreden keuze en geeft argumenten waarom die volgens jou niet tot de aanvaardbare opties behoort. Dit wordt vrij professioneel advies genoemd. Je leest hierover meer in hoofdstuk 4.

Als je bijvoorbeeld wordt geïnstrueerd om in een rechtszaak een standpunt in te nemen waarvan je weet dat het feitelijk onjuist is of rechtsstatelijk laakbaar, dan kun je ervoor kiezen om dat niet te doen, zeker als je ziet dat dit een (burger)partij schaadt. Als de rechter je bevrageet op het omstreden standpunt van de overheid, dan verwijst je naar het dossier zonder een nadere toelichting of verdediging.

3.5 Onafhankelijke rechter

Mocht je worden geconfronteerd met een sanctie omdat je je volgens je werkgever niet als goed werknemer hebt gedragen – je hebt bijvoorbeeld deelgenomen aan een demonstratie en de werkgever vindt dat je hiermee de minister hebt geschaad – dan kun je volgens de cao naar de Geschillencommissie Rijk gaan; de werkgever kan dat ook. De werkgever is bij grondrechtenkwesies verplicht om eerst advies te vragen aan de Adviescommissie Grondrechten en Functie-uitoefening Ambtenaren (AGFA), die zich baseert op het EVRM en overige regelgeving.

Voordeel van een geschillen- of adviescommissie is de laagdrempeligheid, nadeel ervan is dat de werkgever niet verplicht is om het advies op te volgen. In elk geval kun je altijd een arbeidsrechtelijke procedure beginnen bij de bevoegde kantonrechter als je het bijvoorbeeld niet eens bent met een sanctie. Er is geen sprake van verplichte procesvertegenwoordiging: je hebt dus geen advocaat nodig. Je kunt ook zelf, of met een jurist of specialist van de vakbond of je rechtsbijstandsverzekering, procederen.



4. Versterk vakmanschap en integriteit

4.1 Van vaag naar duidelijk

In de hoofdstukken 1 t/m 3 is duidelijk geworden dat de formele rechtspositie van ambtenaren in Nederland grotendeels goed is geregeld, maar dat er op het punt van integriteit en vakmanschap hiaten en problemen met de juridische grondslagen zijn. Ambtenaren hebben bovendien te maken met open normen zonder duidelijk gedragskader. Verder zijn er weinig wettelijke waarborgen voor professioneel functioneren.

Sinds de normalisering van de ambtelijke rechtspositie wordt deze in arbeidsrechtelijk opzicht grotendeels beheerst door het burgerlijk recht (BW en cao). Rechtsbescherming inzake beslissingen van de overheid als werkgever vindt daarom niet meer plaats volgens het bestuursprocesrecht in de Awb, maar via het reguliere burgerlijk procesrecht.

Alleen voor wat betreft integriteit en vrijheid van meningsuiting zijn er sinds de normalisering voor ambtenaren speciale regels in de Ambtenarenwet (Aw). Die zien volgens de wetgever op de democratische rechtsstaat als norm voor de ambtenaar; met ambtelijk vakmanschap dus. Hier is niet de staat de werkgever, maar de wetgever. Er zijn dus twee sporen, hoewel die momenteel nogal door elkaar lopen. In de hoofdstukken 1 tot en met 3 hebben wij deze zo veel mogelijk samen besproken.

Borging van de ambtelijke beroepsethiek

In dit hoofdstuk bespreken we dat de ambtelijke beroepsethiek – het rechtsstatelijk democratisch vakmanschap – in een heldere gedragscode had moeten worden geregeld. Ambtenaren tasten op dit punt nog te vaak in het duister en dat geeft soms een onnodig onveilig gevoel. De gedachte dat je alle politieke beslissingen loyaal moet uitvoeren, ook als ze tegen fundamentele wetten en verdragen ingaan, of dat je advies dusdanig schrijft dat er alleen in staat wat de politieke leiding wil horen, heeft breed postgevat bij ambtenaren.

Wij gebruiken het Nieuw-Zeelandse stelsel als voorbeeld om het werkgeverschap en de ambtelijke beroepsethiek beter vorm te geven. Ambtenaren hebben daarin juist een belangrijke professionele stem.

4.2 Goed ambtelijk handelen

4.2.1 Drie soorten integriteit

Voor een uitgebreide juridische analyse van de huidige regulering van de rechtspositie van ambtenaren verwijzen wij naar deze longread van Caroline Raat.²⁹ Hier is van belang dat de wetgever – middels het in de Inleiding aangehaalde onderscheid tussen ‘werkgever’ en ‘wetgever’ – drie soorten integriteitsschendingen voor ambtenaren als werknemers beschrijft:

- Schendingen die in elke werkorganisatie voorkomen (intern);
- Schendingen op Arbogebied (intern);
- Schendingen in de relatie tussen burger en overheid (extern).

²⁹ www.researchgate.net/publication/394147598_Ambtelijke_integriteit_geregeld.



‘Goed ambtelijk handelen’, dat in art. 4 en 6 van de Aw terugkomt, gaat volgens de wetgever om democratische en rechtsstatelijke beginselen. Deze externe integriteit moet volgens art. 4 lid 3 Aw in een gedragscode worden geregeld.³⁰ De wetgever sluit arbeidsvoorwaardenoverleg hierover uit.³¹ In de onderstaande tabel staan de grondslagen voor voor integriteitsregulering.

Drie grondslagen voor gedragscodes ambtenaren		
Ambtenarenwet	Burgelijkwetboek	Arbowet en ILO
‘Beroepsethiek’ • Art. 4 lid Aw: voorkomen misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie; • PG Wnra*: Rechtsstatelijk / democratisch bewustzijn is grondslag voor ambtelijke integriteit; • Functiescheiding / nevenfuncties, etc; • Vertrouwensfuncties, ambtsdelicten; • Art. 6 Aw: gedragen als goed ambtenaar.	‘Werknemersintegriteit’ • Art. 7:669 BW: verwijtbaar handelen • Fraude, diefstal	Grensoverschrijdend gedrag, w.o. • Discriminatie intern (ook 646 BW en Awgb)
• Art. 4 lid 3 Aw: wettelijk grondslag gedragscode voor goed ambtelijk handelen = beroeps-gedragscode, geen ethische code (waarden, beginselen, visie). Gedragscode Integriteit Rijk + gedragscode, maar (gemankeerde ethische code	Geen wettelijke grondslag. Wel vaak in CAO.	Geen wettelijke grondslag. Wel wetsontwerp verplichte gedragscode ongewenst gedrag.

* PG Aw = Parlementaire Geschiedenis Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Ambtenarenwet 2017)

4.2.2 Waarden en duidelijke regels

Kenmerk van een gedragscode is dat die gedrag concreet normeert: ‘u dient dit wel te doen en u mag dat niet doen. En doet u het toch, dan is dit de sanctie’. Het primaire doel van een gedragscode is het bieden van rechtszekerheid aan alle betrokken partijen.³² De wettelijke gedragscode goed ambtelijk handelen moet dus (vooral) uit concrete gedragsregels bestaan, die zijn gebaseerd op (internationale) wetgeving, waarden en beginselen.³³ De huidige GIR ontbeert dergelijk gedragsregels.

4.3 Naar betere juridische borging

4.3.1 Regel goed ambtelijk werk in de wet

De normaliseringswetgever heeft uitdrukkelijk aangegeven dat zou moeten worden onderzocht of meer inhoudelijke normering van goed ambtelijk vakmanschap in de wet zelf nodig zou zijn.³⁴ Gelet op de tekortkomingen en voor ambtenaren ontbrekende rechtszekerheid zou dat een goed idee zijn. Goed ambtelijk vakmanschap kan in de Ambtenarenwet zelf nader inhoudelijk geregeld worden, of in de in wet genoemde AMvB, waarin regels kunnen worden opgenomen over de inhoud van de gedragscode. In de code moeten op basis van rechtsstatelijke waarden heldere gedragsregels vorm krijgen, waarbij per functie of organisatie maatwerk kan worden geleverd.

30 Kamerstukken II, 2003/2004, 29 436, nr. 3, p. 4.

31 Kamerstukken II, 2010–2011, 32 550, nr. 6, p 10 en 18; Kamerstukken I 2013–2014, 32 550, C, p. 22.

32 <https://beslisgoed.nl/soorten-codes/>.

33 www.researchgate.net/publication/394147598_Ambtelijke_integriteit_geregeld.

34 Idem.



4.3.2 Waarden en beginselen in de wet

Onder 1.4 staat een tabel met publieke basiswaarden die voor de overheid gelden. Deze zouden kunnen worden vertaald naar een aantal belangrijke ambtelijke morele waarden, zoals:

- Dienstbaarheid aan de samenleving
- Transparantie en openbaarheid
- Rechtmatigheid en rechtvaardigheid naar burgers

De beginselen zouden mede gericht moeten zijn op de relatie tussen de staat als 'wetgever' en de ambtenaar.³⁵ De nadruk ligt daarbij vooral op de bescherming van de ambtenaar als vakmens en hoeder van de democratische rechtsstaat tegen bestuurlijke en politieke willekeur. We kunnen daarbij denken aan:

- Vrij professioneel advies en tegenspraak
- Rechtmatige en billijke instructie door ambtelijke leiding en bestuur
- Werkweigering bij onrechtmatige instructie

4.3.3 Uitwerking: vrij professioneel advies

Het beginsel van vrij professioneel advies is in de vorige hoofdstukken al enkele keren langsgekomen, en we werken dit hier verder uit. Wij ontleen dit aan het beginsel van *free and frank advice*, zoals dat is neergelegd in de Nieuw-Zeelandse wetgeving, de *Public Service Act 2020*. Dit erkent de speciale positie van de ambtenaar als professional. Het borgt dat de ambtenaar niet kan worden gedwongen om alleen volgens de voorkeur van de werkgever of politieke leiding te adviseren. In de Nederlandse context hoort dit beginsel ook bij de vrijheid van meningsuiting, waaronder het recht op tegenspraak. In Nieuw-Zeeland hebben ambtenaren dit in het EVRM beschermde mensenrecht in hun werk niet.

In een richtsnoer van de werkgever wordt dit beginsel nader uitgewerkt: een ambtelijk advies is onder meer politiek neutraal en houdt rekening met alle omstandigheden, ook op lange termijn. Het moet evenwichtig diverse opties om het onderwerp aan te pakken weergeven, is eerlijk over kansen, kosten en risico's van alle opties én over ongemakkelijke waarheden. Zo nodig moet het advies worden herhaald. Het advies moet volledig worden gearchiveerd. In Nederland zou het (grootendeels) op grond van art. 5.1 en 5.2 van de Wet open overheid openbaar gemaakt moeten worden.

4.4 Naar een nieuwe overheidswerkgever

De staat is op grond van de wet de werkgever van de genormaliseerde rijksambtenaar. Dat levert in de praktijk onduidelijkheid op. Per ministerie zijn er onverklaarbare verschillen en de ambtenaar is te afhankelijk van de opvatting van de persoon van de minister, maar ook van de ambtelijke top. Tegelijk komt deze top soms in de knel tussen de organisatie en de politiek. Dit is reden om te kijken naar een goed werkend alternatief. Ook hier komen we in Nieuw-Zeeland uit: niet de minister, maar een neutrale instantie is de werkgever.

In de *Public Service Act 2020* is geregeld dat aan het hoofd van de rijksambtenaren de *Public Service Commissioner* staat, die als rechtstreekse werkgever functioneert voor de hoogste ambtenaren.³⁶ Daarover hij is geen verantwoording aan de minister verschuldigd; hij is expliciet

35 Zie ook Bijlage Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 78 (ongevraagd advies Raad van State over ministeriele verantwoordelijkheid), waarin wordt gepleit voor een aparte gedragscode voor de relatie tussen politiek en ambtenaren. Volgens ons moet een dergelijk fundamenteel onderwerp niet worden geregeld in een gedragscode, maar in een wet.

36 C. Raat (2025), De positie van de ambtenaar in de democratische rechtsstaat. Naar een volwaardig professioneel stelsel. PB 2025-3, nr.



onafhankelijk. De hoogste ambtenaren benoemen de andere ambtenaren, waarvan zij de werkgever zijn. Daarover zijn zij ook geen verantwoording aan de betreffende minister verschuldigd; zij zijn ook onafhankelijk. De *Public Service Commissioner* voert onder meer cao-onderhandelingen en schrijft de richtsnoeren met uitleg over het wettelijk kader.

Vertaald naar de Nederlandse situatie zou dit betekenen dat de Ambtenarenwet hierop zou moeten worden aangepast. Hierin zou een met een toezichthoudend bestuursorgaan als het Huis voor klokkenluiders vergelijkbare instantie als vervuller van de werkgeversfunctie voor de staat worden ingesteld. Deze draagt zorg voor het ontwikkelen en bevorderen van ambtelijk vakmanschap.

Beleid en regulering over opleiding op rechtsstatelijk gebied, maar ook werving en selectie van ambtenaren op basis van hun basiskennis hierover, kunnen hier worden ondergebracht. Instanties als de AGFA Rijk kunnen hier onderdak krijgen. Daarmee zijn de grondslag en bevoegdheid, maar vooral de kwaliteit en borging van een rechtsstatelijke ambtenarij beter geregeld dan nu.

4.5 Geef ambtenaren invloed op hun beroepsethiek

In deze tijd past het niet dat degenen die bij uitstek ervaring en kundigheid hebben op hun eigen vak als rechtsstatelijk ambtenaar, niets te vertellen zouden hebben over beginselen en regels die hen daarin moeten leiden.

Medezeggenschap over gewone arbeidszaken is volgens de wetgever geen beletsel. De gedachte van de normaliseringswetgever dat ambtelijke integriteit te belangrijk is om het aan het overleg met werknemers over te laten, valt rechtsstatelijk en moreel niet goed uit te leggen. (Inter)nationale ontwikkelingen laten zien dat ambtenaren hard nodig zijn om onrechtmatige beslissingen van democratisch gelegitimeerde bestuurders – maar soms ook van te loyale topambtenaren – te kunnen keren, of dat nu gaat om corruptie, schending van mensenrechten of een nieuw toeslagen-schandaal.

Ambtenaren – of dat nu uitvoerende medewerkers zijn die contact hebben met individuele burgers of anderen – weten beter dan politiek bestuurders hoe rechtsstatelijke beginselen in praktische gedragsregels vertaald kunnen worden. Gebeurt dat niet, dan blijft juist taakuitvoering een gebied waarin meningen, belangen en de waan van de dag overheersen boven rechtsstatelijk vakmanschap.

Het formele traject via cao-onderhandelingen en instemmingsrecht van een of meer ondernemingsraden op een regeling zoals de GIR is een goed begin. Ons lijkt het echter dat werknemersvertegenwoordigers in een zo vroeg mogelijk stadium geconsulteerd moeten worden en actief en periodiek betrokken moeten worden bij het ontwerpproces. Zij moeten namelijk kunnen werken met de tekst. Het proces moet ook open en transparant zijn, zodat ook ngo's en andere relevante partijen vanuit hun expertise en betrokkenheid daadwerkelijk invloed kunnen hebben. Daarmee komt de rechtsstaat Nederland een stap dichterbij.



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

