



Universiteit
Leiden
The Netherlands

1ste plaats essaywedstrijd Bestuurskunde 40 jaar: zonder tegenspraak geen (functionerende) democratie

Visser, J.

Citation

Visser, J. (2025). 1ste plaats essaywedstrijd Bestuurskunde 40 jaar: zonder tegenspraak geen (functionerende) democratie. *Bestuurskundige Berichten*, 40(1), 19-23. doi:

Version: Publisher's Version

License: [Creative Commons CC BY-NC 4.0 license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4256385>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



1ste plaats essaywedstrijd Bestuurskunde 40 jaar

Zonder tegenspraak geen (functionerende) democratie



Job Visser

Binnen de Rijksoverheid zijn ongeveer 150.000 ambtenaren werkzaam, die beleid en wetgeving voorbereiden en uitvoeren (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2024). In de afgelopen jaren laten ambtenaren steeds meer van zich horen, bijvoorbeeld bij de protesten van ambtenaren tegen de aanpak van de Rijksoverheid rondom het conflict in Gaza (Jansen, 2024). Sommige ambtenaren zien het niet zitten om als ambtenaar onder een rechts-populistische regering werkzaam te zijn (Valk & De Witt Wijnen, 2024). Waarom is ambtelijk activisme nodig om de aandacht van de Rijksoverheid voor bepaalde vraagstukken te proberen te krijgen? Waarom kiezen ambtenaren in plaats van voice voor exit?

Als ambtenaar leg je een eed of belofte af om het algemeen belang te dienen – en daarmee ook de Nederlandse samenleving. Je hebt met het afleggen gezworen je daar volledig voor in te zetten (Organisatie en Personeel Rijk, 2020). In de praktijk hebben we de afgelopen tijd gezien dat dit

niet altijd zo blijkt te zijn. “Een directeur-generaal, na de secretaris-generaal de hoogst geplaatste op een departement, verwacht „een braindrain van jong talent” op zijn ministerie. Onder jonge, getalenteerde ambtenaren is er een grote groep „die het niet trekt om voor een rechts-populistisch kabinet te werken”. Een jonge ambtenaar zegt: „Ik zou niet met een PVV-minister in beeld willen” (Valk & De Witt Wijnen, 2024, p. 2). Deze uiting van ongenoegen heerst onder ambtenaren die zich niet kunnen vinden in het partijprogramma van de PVV en de BBB. Binnen alle lagen van de ambtenarij bestaan zorgen over de gevolgen van de ‘ingrijpende’ aanpak van het nieuwe kabinet (Valk & De Witt Wijnen, 2024).

Een democratisch gekozen kabinet slaat een andere weg in, met een strategie die afwijkt van voorgaande jaren. Wat gebeurt er? Sommige ambtenaren lieten gelijk doorschemeren dat ze het fundamenteel oneens zijn met de politieke doelen van coalitiepartijen in de Tweede Kamer, nog voordat de ministersposten zijn verdeeld. Hierin schuilt een onderliggende boodschap: als we het zo gaan aanpakken, dan kan je minder of niet meer op ons rekenen. Deze boodschap roept flink wat vragen op. Hoe kan het zo zijn dat ambtenaren bij een kabinet wat hen niet aanstaat gelijk openlijk kritiek gaan leveren op het politieke gezag? Waarom kan men problemen of onenigheden niet gewoon oplossen binnen de organisatie?

Verschillende vormen van ambtelijke tegenspraak

Om verwarring te voorkomen moeten we allereerst wel verschillende soorten tegenspraak duidelijk onderscheiden. Er bestaat een verschil tussen ambtelijke tegenspraak, loyale tegenspraak en ambtelijk activisme.



Ambtelijke tegenspraak wordt vaak aangeduid als loyale tegenspraak. Ambtenaren doen aan loyale tegenspraak als zij 'de eigen, professionele mening over een beleidsvoorstel, uitvoeringsplan of andere bestuurlijke zaken kenbaar maken aan politieke, ambtelijke leidinggevenden en collega's' (Van der Meer et al., z.d., p.4). Loyale tegenspraak is een intern proces, waarbij er binnen de organisatie wordt besproken wat er dan zowel anders moet of kan. Een ambtenaar is loyaal, omdat hij het algemeen belang vertegenwoordigt en daarmee staat voor de waarden van onze democratische rechtsstaat – en deze verdedigt. Loyaliteit en tegenspraak zijn geen antoniemen, maar gaan juist hand in hand. Als jij tegenspraak biedt om onze waarden te waarborgen, ben jij loyaal aan ons algemeen belang.

Toch komt het soms voor dat ambtenaren zich niet genoeg gehoord voelen of vinden dat bepaalde misstanden niet voldoende zijn bestreden. Als dit het geval is kan een ambtenaar overgaan tot een andere vorm van ambtelijke tegenspraak, hij kan een rol als klokkenluider op zich nemen. Een klokkenluider meldt misstanden binnen een organisatie bij een onafhankelijke functionaris die de vertrouwelijkheid van het meldproces waarborgt (Huis voor Klokkenluiders, 2023). Op deze manier kan je als ambtenaar een misstand onder de aandacht krijgen van een breder publiek. Dit kan tot grotere druk op de politieke of ambtelijke leiding leiden om een misstand aan te pakken.

Het protest van ongeveer honderdvijftig rijksambtenaren bij het ministerie van Buitenlandse Zaken tijdens het middaguur tegen het beleid van de regering omtrent de oorlog in Gaza is nog kort geleden (Van de Ven, 2023). Deze gebeurtenis is een goed voorbeeld van ambtelijk activisme, ook wel ambtenaren die (soms vanuit hun eigen opvattingen) openlijk meedoen aan protesten tegen het regeringsbeleid. Ambtelijk activisme is lastig te definiëren, ambtenaren hebben zich te houden aan hun ambtelijke integriteit maar hebben ook

het recht om te genieten van hun vrijheid van meningsuiting.

De vraag is dan ook: tot in hoeverre kun jij als ambtenaar jouw persoonlijke mening delen met het publiek zonder dat dit jouw uitvoering van de ambtelijke plicht in de weg staat?

Te weinig ruimte voor ambtelijke tegenspraak?

Binnen de Rijksoverheid wordt hard aan de weg getimmerd om loyale tegenspraak te bevorderen. In de praktijk blijkt dit toch niet uit te pakken zoals gehoopt blijkt uit onderzoek van het Centre of Expertise Veiligheid & Veerkracht – Avans Hogeschool (Snaphaan et al., 2023). De ruimte voor interne tegenspraak is er wel, maar deze wordt niet benut of niet goed ingericht.

Organisaties zijn in beginsel niet vormgegeven om tegenspraak op de juiste en meest effectieve manier te verwerken. Ze staan onder leiding van leidinggevenden die op sommige gebieden zowel bedoeld als onbedoeld tegenspraak bemoeilijken. Binnen deze organisaties heerst er vaak een cultuur die werknemers niet aanmoedigt om tegenspraak te leveren. Naast dat organisaties het lastig vinden om om te kunnen gaan met loyale tegenspraak, zijn medewerkers en leidinggevenden ook niet in staat om loyale tegenspraak altijd op de juiste manier aan te pakken (Snaphaan et al., 2023).

Dit is betreurenswaardig. Als alle interne tegenspraak ook echt daadwerkelijk 'intern' direct met aandacht zou worden opgepakt, zou dit voordeel opleveren. Ambtenaren houden, als er alleen sprake is van interne tegenspraak, misstanden binnen de organisatie, waardoor publieke aandacht weg blijft. Publieke aandacht heeft als gevolg dat organisaties voor meer keuzes verantwoording zullen moeten afleggen aan het publiek. Wanneer hier minder noodzaak voor is, wordt het bureaucratische proces minder vertraagd. Hierdoor kunnen bepaalde keuzes sneller worden doorgevoerd, wat in het voordeel kan zijn van het algemeen belang.



Ambtenaren die misstanden binnen organisaties onder publieke aandacht brengen op andere manieren dan interne tegenspraak, kunnen de verdere publieke opinie over deze desbetreffende organisaties negatief beïnvloeden. Wanneer het publiek een negatief beeld heeft van organisaties kan dit leiden tot een daling van het vertrouwen in deze organisaties, wat een probleem kan vormen voor het functioneren.

Het is in het belang van organisaties zelf om ervoor te zorgen dat hun eigen legitimiteit en betrouwbaarheid gewaarborgd blijft, waardoor het van toevoeging kan zijn om interne tegenspraak zo veel mogelijk te bevorderen en andere externe vormen van tegenspraak zo veel mogelijk te voorkomen. Maar tegelijk is tegenspraak waardevol, het is en blijft een lastig dilemma.



Instituut Bestuurskunde (2024) Trots op de winnaars van de essaywedstrijd 40 jaar Bestuurskunde. LinkedIn.

Primaat van de politiek onder druk

Aan de hand van de ideeën van Weber spreken we in Nederland (tot op zekere hoogte) van het primaat van de politiek. Bewindspersonen zijn verkozen en maken de beslissingen, ze laten zich adviseren door benoemde ambtenaren. Bewindspersonen bezitten de vaardigheden om het politieke spel (uit) te spelen, terwijl ambtenaren de expertise hebben om de bewindspersonen deskundig te adviseren. (Weber, 1968).

Deze adviserende taak van ambtenaren komt overeen met het bieden van loyale tegenspraak. Door tegen te spreken geef je als ambtenaar vanuit jouw expertise aan hoe bepaalde keuzes gemaakt moeten worden. Dit kan in bepaalde situaties ook betekenen dat jij functioneel tegen een bewindspersoon moet ingaan, om duidelijk te maken dat jij vanuit jouw expertise vindt dat er eventueel andere keuzes moeten worden gemaakt. Bewindspersonen zijn mensen – oftewel geen alleskunnners, ze bezitten niet alle tijd en/of vermogen om alle informatie tot zich te nemen. Het kan voorkomen dat een bewindspersoon van bepaalde problemen of oplossingen niet genoeg kennis heeft om een echte weloverwogen keuze te maken. Zonder tegenspraak is de kans groot dat veel noodzakelijke informatie of perspectieven onbelicht blijven. Daarom hebben we het deskundige advies van de ambtenarij hard nodig, het is in het kader van het algemeen belang belangrijk dat elke keuze weloverwogen wordt gemaakt.

Zonder ambtelijk advies functioneert het openbaar bestuur niet. Maar ook zonder het alleenrecht op het maken van beslissingen ontstaan er obstakels. Als doorslaggevende beslissingen bedoeld of onbedoeld in de handen komen te liggen van meerdere actoren in plaats van de daarvoor bestemde politiek, wordt het een chaos. Door deze chaos worden het leiderschap en de legitimiteit van onze verkozen volksvertegenwoordigers ondermijnd. Deze ondermijning doet het vertrouwen van het publiek in het openbaar bestuur dalen, waardoor het succes van dat bestuur wankel komt te staan.

Uiteindelijk is de maatschappij hier de dupe van, de Nederlandse bevolking zal de negatieve effecten van deze chaos voor hun kiezen krijgen. Het bieden van tegenspraak is essentieel, maar daarbij moet worden opgelet dat dit niet leidt tot het verkleinen van het gezag van het politieke leiderschap. Deze afname van het gezag kan voorkomen worden als ambtenaren de ruimte hebben om zich uit te spreken en deze uitgesproken visies ook echt mee



worden genomen in het besluitvormingsproces.

Juist nu behoefte aan ambtelijke tegenspraak

Als ambtenaar is het belangrijk dat je van je laat horen en daarmee bijdraagt aan het waarborgen van de waarden van onze democratische rechtsstaat, vooral in de huidige tijd. Het openbaar bestuur is een steeds breder begrip geworden. Problemen zijn in aantal en omvang toegenomen en binnen het openbaar bestuur is de overheid niet meer de enige speler.

Er is op dit moment minder politieke continuïteit, er zijn een aantal 'nieuwe' partijen aan zet, waardoor steeds meer 'onervaren' personen de rol van minister of staatssecretaris vervullen. Als deze bewindspersonen een ministerie moeten leiden zonder ondersteuning en tegenspraak van hun 'ervaren' ambtenarij, dan zijn we gewoon toeschouwer van een uitstel van executie. Zonder kritische ambtenaren kan een ministerie niet functioneren en is de kans groot dat er verkeerde keuzes worden gemaakt. Loyale tegenspraak is nodig om het functioneren van een ministerie continu te houden en in dit geval ervoor te zorgen dat de slagkracht van het ministerie niet afneemt.

De meeste ambtenaren tonen inzet binnen hun baan vanuit intrinsieke motivatie, ze worden gemotiveerd door iets anders dan de som geld die elke maand op hun bankrekening verschijnt. Ze willen graag een bijdrage leveren aan het algemeen belang, de meeste ambtenaren hebben dan ook een hoge mate van Public Service Motivation (PSM) (Perry & Wise, 1990). Als we vanuit het perspectief van PSM kijken naar de huidige situatie is een ding opmerkelijk. Wanneer er een 'ander' kabinet wordt gevormd lijkt de PSM van sommige ambtenaren opeens verdwenen te zijn, sommigen dreigen zelfs met het verlaten van de ambtenarij. Ambtenaren zijn bang dat ze nu opeens onwerkbaar en onrechtvaardig beleid moeten gaan uitwerken en uitvoeren (Valk & De Witt Wijnen, 2024).

Waarom stellen ambtenaren met PSM zich op dit moment juist niet kritisch op? De ambtenarij moet integer en rechtvaardig opereren en het algemeen belang dienen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2024). Als beleid echt onwerkbaar en onrechtvaardig blijkt te zijn, dan is de ambtenarij 'verplicht' dit aan de kaak te stellen. Hiermee voldoen ze aan hun plicht richting het algemene belang – de Nederlandse bevolking. Ambtenaren die kritisch observeren en deze kritiek vervolgens uiten kunnen invloed uitoefenen op de manier waarop beleid wordt uitgevoerd. Hierdoor vergroten zij de kans dat onwerkbaar en onrechtvaardig beleid geen realiteit wordt en de overheid in lijn met de waarden van de democratische rechtsstaat handelt. Zo kan de burger vertrouwen op de Nederlandse overheid.



Instituut Bestuurskunde (2024) Trots op de winnaars van de essaywedstrijd 40 jaar Bestuurskunde. LinkedIn.

Geen ja-knikkers, maar nee-schudders

We hebben op dit moment helemaal niks aan constante ja-knikkers. Er is dan sprake van een misplaatste loyaliteit. Als je klakkeloos alles wat je van boven wordt opgelegd uitvoert, dien je misschien wel aan jouw bewindspersoon, maar dien je niet aan het algemeen belang. Het is niet eerlijk en rechtvaardig ten opzichte van het algemeen belang als je als ambtenaar niet durft te staan voor wat jij vanuit jouw expertise juist vindt. Je waarborgt uiteindelijk de waarden van de democratische rechtsstaat, niet de waarden van jouw bewindspersoon.



We hebben juist nee-schudders nodig, ambtenaren die waar nodig durven te staan en durven uit te komen voor hun integriteit. Integere werkwijzen aanhouden is de manier waarop wij de ambtelijke expertise inzetten waar zij het meest nodig is. Voor het faciliteren van de inzet van deze expertise is het wel nodig dat kritische ambtenaren de zekerheid wordt geboden dat nadat ze hun visie hebben gedeeld, deze visie daadwerkelijk wordt gehoord in het besluitvormingsproces.

We hebben niet alleen nu kritische ambtenaren nodig, dit is altijd van belang. Alle personen binnen het openbaar bestuur zijn en blijven mensen. Mensen maken fouten en kunnen niet alles aan in hun eentje. We leven in een democratie, een land besturen doen we altijd met z'n allen. Hoe meer meningen en visies, hoe beter. Alleen als we een eerlijke, kritische ambtenarij en een luisterende ambtelijke en politieke top hebben, die geleverde kritiek meeneemt in hun keuzes, kan de democratie volop functioneren.

Literatuurlijst

[1] Huis voor Klokkenluiders. (2023). *De Meldregeling: Integriteit in de Praktijk*.

[2] Jansen, N. (2024, 2 februari). Ambtenaren westerse landen spreken zich uit tegen Gaza-beleid regeringen. NOS. <https://nos.nl/collectie/13959/artikel/2507188-ambtenaren-westerse-landen-spreken-zich-uit-tegen-gaza-beleid-regeringen>

[3] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2024, 15 mei). Taken van de Rijksoverheid. Rijksoverheid.nl. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/taken-van-derijksoverheid#:text=De%20Rijksoverheid%2C%20ook%20wel%20het%20voeren%20ambtenaren%20het%20beleid%20uit>

[4] Organisatie en Personeel Rijk (O&P Rijk). (2020). Eed en belofte. <https://www.p-direkt.nl/informatie-rijkspersoneel-2020/rechten-en-regels/integriteit/indiensttreding-en-integriteit/eed-en-belofte>

[5] Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. In American Society for Public Administration (Red.), *Public Administration Review* (3de editie, Vol. 50, pp. 367–373). Wiley.

[6] Snaphaan, T., Van Ostaaijen, J., & Collignon-Van Den Munckhof, L. (2023). Ruimte voor tegenspraak. In *Hoe Meer Ruimte te Creëren Voor het Tegengeluid van Rijksambtenaren*. Centre of Expertise Veiligheid & Veerkracht - Avans

Hogeschool. <https://www.avans.nl/binaries/content/assets/nextweb/over-avans/nieuws-en-pers/2023/2023-11-15-onderzoeksrapport-ruimte-voor-tegenspraak.pdf>

[7] Valk, G., & De Witt Wijnen, P. (2024, 17 februari). Een kabinet met de PVV geeft de Haagse ambtenarij nu al kriebels. NRC. <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/02/16/een-kabinet-met-de-pvv-geeft-de-haagse-ambtenarij-nu-al-de-kriebels-a4190425>

[8] Van de Ven, L. (2023, 21 december). Zo'n 150 rijksambtenaren demonstreren tegen Nederlands standpunt Gaza-oorlog: 'Internationaal en humanitair recht worden geschonden'. NRC. <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/12/21/150-rijksambtenaren-demonstreren-tegen-nederlands-standpunt-gaza-oorlog-internationaal-en-humanitair-recht-worden-geschonden-a4185001>

[9] Van der Meer, F., Dijkstra, G., & Kooistra, J. (2024). De rol van medezeggenschap bij het bevorderen van loyale tegenspraak. In A&O Fonds Provincies. A&O Fonds Provincies. <https://aenoprovincies.nl/wp-content/uploads/2024/09/Whitepaper-De-rol-van-medezeggenschap-bij-het-bevorderen-van-loyale-tegenspraak.pdf>

[10] Weber, M. (1968). *Politik als Beruf* (5. Aufl.). Duncker & Humblot.