

# DE VIERDE MACHT

REFLECTIES OP EEN GOEDE OVERHEID

Anne-Marie Buis (red.)

**ISVW**  
UITGEVERS

A stylized, monochromatic illustration of a city skyline in shades of green and grey. The skyline features several tall, modern skyscrapers with grid-like window patterns, and a prominent church with a tall, ornate spire topped with a cross. The buildings are rendered in a flat, graphic style against a solid green background.

Anne-Marie Buis (red.)

# **DE VIERDE MACHT**

Reflecties op een goede overheid

**ISVW**  
UITGEVERS

## Inhoudsopgave

	<b>VOORWOORD</b>	<b>7</b>
	<b>Anne-Marie Buis</b>	
	<b>OVER DE NOODZAAK VAN AMBTELIJK VERZET</b>	<b>11</b>
	<b>Ilja Leonard Pfeijffer</b>	
<b>I</b>	<b>TUSSEN GEZAGSCRISIS EN MACHTELOOSHEID</b>	<b>21</b>
	De evenwichtsoefening van overheid en ambtenaar	
	<b>Jozef Waanders</b>	
<b>II</b>	<b>ZONDER WOEDE EN PASSIE, MÉT BEZORGDHEID</b>	<b>35</b>
	<b>EN LIEFDE</b>	
	De ambtelijke dienst en het algemeen belang	
	<b>Henk den Uijl</b>	
<b>III</b>	<b>BEELDEN VAN GOED BESTUUR</b>	<b>49</b>
	Over spiegels van verleden voor het heden en	
	de noodzaak van verbeelding	
	<b>Boudewijn Steur</b>	
<b>IV</b>	<b>BEGRIP VAN DE OVERHEID</b>	<b>61</b>
	<b>Gijs van Oenen</b>	
<b>V</b>	<b>MOET DE OVERHEID HET GOED DOEN</b>	<b>73</b>
	<b>OF HET GOEDE DOEN?</b>	
	Persoonlijke reflecties	
	<b>Annemieke Nijhof</b>	
<b>VI</b>	<b>AMBTELIJKE ONPARTIJDIGHEID</b>	<b>85</b>
	En de grenzen van de ambtelijke 'zelfverloochening'	
	<b>Afshin Ellian</b>	

VII	DE JANUSKOP VAN DE STAAT	97
	<b>Maurits de Jongh</b>	
VIII	BURGER EN OVERHEID	109
	Een verstandshuwelijk met de ambtenaar als consulent	
	<b>Donald Loose</b>	
	DE GOEDE OVERHEID	119
	<b>Marcia Luyten</b>	

# Voorwoord

De overheid moet beter, is een breed gedragen opvatting. Dat veronderstelt een beeld van een goede en een slechte overheid. Het zou de overheid ontbreken aan gezag, kennis, responsiviteit en oplossend vermogen.

De overheid is niet vertrouwenwekkend, levert geen maatwerk en heeft geen oog voor de menselijke maat. Tegelijkertijd gaan er stemmen op dat we wel heel veel verwachten van de overheid, of dat de overheid zich te veel bemoeit met onze persoonlijke levens.

Ideeën over wat een goede overheid inhoudt lopen dus nogal uiteen. Maar één ding staat vast: het vertrouwen in de overheid is nog nooit zo laag geweest. En daarom is het belangrijker dan ooit om te onderzoeken wat in deze tijd een overheid ‘goed’ maakt. Die vraag is van ons allemaal en zeker niet alleen van de overheid zelf. Deze bundel is daarom een uitnodiging het onderzoek naar een goede overheid samen te doen met iedereen die eraan wil bijdragen.

Mede door het toeslagenschandaal en de kritiek uit de samenleving op de rol van de ambtenarij hierbij roeren ambtenaren zich vaker publiekelijk over keuzes die de overheid maakt. Ook bij ambtenaren heeft dit dieptepunt in overheidshandelen er flink ingehakt. Hadden ‘we’ anders moeten handelen? Steviger moeten ingrijpen, of zelfs werk moeten weigeren? En accepteert de samenleving dat?

Als het gaat om ambtelijke waarden wordt er kwistig gestrooid met de term ‘ambtelijke neutraliteit’. Maakt die neutraliteit ambtenaren ‘gehoorzaam aan politieke wensen’ of laat ze ruimte voor het bewaken van de democratische rechtsorde? Wanneer is er sprake van ‘overmacht

als het recht in het geding is', zoals de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Judith Uitermark, de Tweede Kamer in de hoorzitting voorhield, en hoe handel je dan goed?

Vanaf 2024 is er een nieuwe ambtseed van kracht waaraan de volgende betekenisvolle zin is toegevoegd: 'Een ambtenaar werkt in het algemeen belang voor onze samenleving en zet zich daar volledig voor in.' Dat betekent dat ambtenaren oog hebben voor de (maatschappelijke) gevolgen van beleid, regels en wetten. Rechtvaardigheid is daarbij een belangrijke richtingwijzer. Wat betekent dit voor 'neutraliteit', tegenspraak en positie kiezen?

Hoe verhouden ambtenaren en ambtelijke organisaties zich tot (democratisch tot stand gekomen) politieke opdrachten die in strijd zijn met de Grondwet, met grondrechten of die voorbij lijken te gaan aan het maatschappelijk belang (ook voor generaties na ons)? Achteraf valt vaak goed te formuleren hoe ambtenaren en ambtelijke organisaties zich hadden moeten verhouden tot een besluit, maar in het moment zelf lijkt politieke beeldvorming bepalend, worden de hiërarchische verhoudingen met 'loyaliteitseisen' op scherp gezet en staat de ambtelijke ruimte om autonoom een rechtsstatelijke positie te kiezen onder druk. Waar ligt hier het juiste midden? Wat is nodig om politiek en ambtenarij niet tegenover elkaar te plaatsen maar in samenspraak hun meerwaarde te bewijzen, elk vanuit een eigen rol?

Deze kwesties vragen om heroriëntering van het politiek-ambtelijke spel in relatie tot rechtsstaat en samenleving. De Raad van State schrijft in 2020 in een adviesrapport (over ministeriële verantwoordelijkheid) het volgende:

Ambtenaren weten vaak niet goed meer wat hun precieze rol en positie is en wat zij van hun ambtelijke meerderen en van hun bewindslieden mogen verwachten. Naast externe factoren in politiek en samenleving ligt de oorzaak daarvan ook in de ambtelijke beroepsgroep zelf. Er is binnen de ambtelijke dienst

behoefte aan versterking van collectieve (zelf)reflectie op de geschetste ontwikkelingen [in politiek en samenleving, red.] en de gevolgen daarvan voor de overheidsorganisatie, de politiek-ambtelijke verhoudingen en de ontwikkeling en handhaving van de kernwaarden van de ambtelijke professie.

In dit boek reflecteren bestuurders, filosofen en politieke denkers op deze thema's en verkennen daarbij de centrale vraag: wat is een goede overheid?

De bijdragen zijn van Jozef Waanders, Henk den Uijl, Boudewijn Steur, Gijs van Oenen, Annemieke Nijhof, Afshin Ellian, Maurits de Jongh, Donald Loose en een woord vooraf van Ilja Leonard Pfeijffer. Marcia Luyten sluit af met een eindreflectie.

Ik dank de auteurs voor hun denk- en schrijfwerk, en hoop dat hun bijdragen anderen aanzetten tot verder denken. Nadenken over de goede overheid is namelijk nooit af. Dat is alvast mijn inbreng in het onderzoek: een goede overheid blijft kritisch op zichzelf en in dialoog over wat goed overheidshandelen is.

*Anne-Marie Buis*

programmamanager van het rijksbrede programma  
Dialoog & Ethiek

# Over de noodzaak van ambtelijk verzet

**Ilja Leonard Pfeijffer**

Op vrijdag 20 oktober 2023 werden er twee brieven verzonden. De eerste brief was gericht aan het demissionaire Nederlandse kabinet, de tweede aan de demissionaire ministers van Buitenlandse Zaken, Hanke Bruins Slot en Liesje Schreinemacher. De ene brief was ondertekend door een driehonderdtal rijksambtenaren van verschillende ministeries, de andere door ruim driehonderdvijftig ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Beide brieven gaven uiting aan grote bezorgdheid over het standpunt van de Nederlandse regering inzake het kort daarvoor in alle hevigheid opgelaaide conflict tussen Israël en de Palestijnen in Gaza.

‘Wij maken ons grote zorgen over de onvoorwaardelijke steun van de internationale gemeenschap aan Israël, inclusief dat van ons kabinet,’ zo stelt de eerste brief in grammaticaal onzekere maar oprechte bewoordingen. ‘Israël wordt niet, of nauwelijks, aangesproken op de verantwoordelijkheid die het heeft als bezetter van de Palestijnse gebieden, waaronder de Gazastrook en de Westelijke Jordaanoever, noch wordt een duidelijke lijn getrokken ten aanzien van Israëls reactie op de aanvallen van Hamas. Dit heeft als gevolg dat de internationale rechtsorde wordt ondermijnd, disproportioneel geweld door kan blijven gaan en het grote aantal burgerslachtoffers in Gaza als legitieme nevenschade gezien worden door Israël. De gebeurtenissen illustreren dat Israël tot op dit moment geen enkele terughoudendheid toont in haar reactie, in naam van zelfverdediging. Ook Nederland heeft hierin geen enkele terughoudendheid laten zien.’ De brief roept het kabinet op om, in weerwil van zijn officiële beleid, Israël een halt toe te roepen,



onschuldige burgers te beschermen en niet werkeloos toe te zien hoe zich een humanitaire ramp ontvouwt.

De tweede brief heeft zo mogelijk een nog scherpere toon. Daarin wordt onder andere gesteld dat de Nederlandse regering Palestijnse burgerdoden minder hevig betreurt en veroordeelt dan Israëliische slachtoffers. De oorzaak hiervan is, volgens de ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken, dat ‘institutioneel racisme ons buitenlandbeleid vormgeeft’. Ze eisen dat de Nederlandse regering inzet op de-escalatie en dat zij haar belofte van onvoorwaardelijke steun aan Israël intrekt.

Beide brieven, en vooral de tweede brief van ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan hun eigen ministers, vormen een ongehoorde en een ongehoord moedige inbreuk op de hiërarchische verhoudingen die zijn vastgelegd in de Ambtenarenwet en op het gebod dat eist dat ambtenaren loyale uitvoerders zijn van het beleid van hun ministers.

Acht dagen eerder, op donderdag 12 oktober 2023, had ik de eer te gast te mogen zijn op het symposium ‘Macht en moed’ op de Internationale School voor Wijsbegeerte in Leusden. Het was georganiseerd door Erik Pool, die na de schok vanwege de toeslagenaffaire was aangesteld als programmadirecteur Dialoog & Ethiek bij de Rijksoverheid, en het werd bijgewoond door topambtenaren van Nederlandse ministeries. Het ging precies hierover. De verschillende sprekers deelden ervaringen waarmee zij de grenzen verkenden van de ministeriële hiërarchie en hun ambtelijke gehoorzaamheid. De vraag die ter tafel kwam, was of ambtenaren het recht of zelfs de plicht hebben om tegen het officiële beleid in het geweer te komen wanneer zij van oordeel zijn dat dit onrechtvaardige gevolgen heeft. Het ging niet over de toeslagenaffaire, maar dat was alleen maar omdat niemand de toeslagenaffaire ter sprake hoefde te brengen om beseft te hebben van de relevantie en urgentie van deze vraag.

De voornaamste conclusie die ik aan deze bijeenkomst overhield, was dat ik diep dankbaar mocht zijn voor de goede wil en de competentie van de aldaar verzamelde bestuurders van Nederland. Het werd

Wie ambtenaar is, is politiek neutraal. Ambtenaren dragen geen politieke verantwoordelijkheid, en bemoeien zich dan ook niet met de politieke gang van zaken. Sinds kort staat dit beginsel ter discussie. Zo spreken ambtenaren zich vaker publiekelijk uit over politieke kwesties en krijgen ze – met name sinds het toeslagenschandaal – ook zelf steeds meer te maken met kritiek uit de samenleving.

In dit boek reflecteren bestuurders, filosofen en politieke denkers op deze ontwikkelingen. Wat betekent het om, zoals de ambtseed sinds kort luidt, 'in het belang van de samenleving te werken'? Hoe moet je omgaan met gewetensbezwaren bij het uit te voeren beleid? Waar is er ruimte voor tegenspraak binnen het overheidsapparaat? En wat is daarmee een goede overheid?

Met bijdragen van Marcia Luyten, Afshin Ellian, Annemieke Nijhof, Boudewijn Steur, Donald Loose, Gijs van Oenen, Henk den Uijl, Josef Waanders, Maurits de Jongh, en een voorwoord van Ilja Leonard Pfeijffer.

ISVWUITGEVERS



WWW.ISVW.NL