

No. W04.24.00095/I

's-Gravenhage, 21 augustus 2024

Bij Kabinetsmissive van 30 april 2024, no.2024001069, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van de bijlage bij het Uitvoeringsbesluit Ambtenarenwet 2017 in verband met de wijziging van het eed- en belofteformulier van het Rijk en toevoeging en wijziging van eed- en belofteformulieren van overige overheidswerkgevers, met nota van toelichting.

Dit ontwerpbesluit wijzigt de tekst van de ambtseed voor ambtenaren bij verschillende overheidsinstanties. De eed voor rijksambtenaren wordt volledig herzien en gemoderniseerd. Onder andere staat in de herziene tekst dat de rijksambtenaar werkt 'in het algemeen belang voor onze samenleving'.

Daarnaast hebben circa 70 andere overheidswerkgevers dan het Rijk wijzigingsverzoeken ingediend. Ook deze zijn in het ontwerpbesluit verwerkt.

De Afdeling advisering van de Raad van State constateert dat de aanpassing van de ambtseed voor Rijksambtenaren vragen oproept die de toelichting, en onderliggende Kamerbrieven, onbeantwoord laten. Hierbij gaat het om de verhouding van de nieuwe tekst van de ambtseed tot staatsrechtelijke uitgangspunten die onlangs door de regering zijn geëxpliciteerd in antwoord op vragen van de Tweede Kamer.

De Afdeling adviseert in de toelichting te bevestigen dat met de nieuwe ambtseed geen afbreuk wordt gedaan aan deze staatsrechtelijke uitgangspunten. Zij adviseert verder in de toelichting te verduidelijken dat voor de in de ambtseed verwoorde uitgangspunten een cultuur noodzakelijk is waarin ambtenaren voldoende ruimte hebben om op grond van hun professionele oordeel te adviseren en in dat kader te reflecteren op mogelijke spanningen met het algemeen belang.

1. Inhoud en achtergrond van de voorgestelde ambtseed

Het ontwerpbesluit geeft uitvoering aan de wens om de tekst van de ambtseed en de belofte die ambtenaren afleggen bij indiensttreding, te vernieuwen. De toelichting stelt dat de huidige tekst "als verouderd en moeilijk te begrijpen wordt ervaren en niet meer goed aansluit bij wat de samenleving, de volksvertegenwoordiging en de rijksoverheid belangrijk vinden in de manier waarop rijksambtenaren hun functie vervullen."² Daarom is de nieuwe tekst, aldus de toelichting, geschreven in "begrijpelijke en herkenbare taal". Directe aanleiding voor het wijzigen van de ambtseed is vooral de motie-Ellian. Daarin roept de Tweede Kamer de regering specifiek op om het element "trouw aan de publieke taak" toe te voegen aan de ambtseed.³

In de voorgestelde tekst worden op enkele punten nieuwe formuleringen gebruikt. Waar bijvoorbeeld in de huidige tekst de ambtenaar zweert/belooft dat hij of zij

¹ In verband met de kabinetswisseling wordt het advies verzonden naar de Staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalisering.

² Nota van toelichting, punt 2.

³ Kamerstukken II 2020/21, 35570, nr. 63.

plichtsgetrouw en nauwgezet de aan hem/haar opgedragen taken zal vervullen, staat in de voorgestelde tekst dat de rijksambtenaar werkt ‘in het algemeen belang voor onze samenleving.’

Verder wordt verwoord dat de ambtenaar integer werkt en iedereen rechtvaardig, gelijkwaardig en met respect behandelt. Zo wordt bijgedragen aan de professionalisering van ambtelijk vakmanschap en het creëren van een overheid die betrouwbaar, dienstbaar en rechtvaardig is, aldus de toelichting.

De toelichting verwijst naar twee brieven van de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties die in de eerste helft van 2023 aan de Tweede Kamer zijn gestuurd. Daarin wordt nader toegelicht hoe de nieuwe tekst tot stand is gekomen en welke betekenis daaraan wordt gehecht.⁴

In de brieven staat onder meer dat door het leggen van andere accenten “ambtenaren meer ruimte kunnen voelen voor het recht op het maken van professionele afwegingen en tegelijkertijd gehouden worden aan de plicht tot het inbrengen van de ambtelijke professionaliteit.” Daarbij moet de ambtenaar volgens de minister ook durven uitspreken “wanneer de maatschappelijke opgave schuurt met de politieke opdracht.” Het benadrukken van de maatschappelijke verantwoordelijkheid in de ambtseed draagt bij aan het wederzijds vertrouwen, de versterking van de positie van ambtenaren en verduidelijking van ambtelijk-politieke verhoudingen, aldus de minister.

2. Ambtseed en politiek-ambtelijke verhoudingen

De Afdeling begrijpt de wens om te komen tot modernisering van de ambtseed. Ruimte voor de professionele autonomie, reflectie en tegenspraak binnen de ambtelijke organisatie zijn onderdeel van ambtelijk vakmanschap en van groot belang voor het goed functioneren van de Rijksdienst. De Afdeling heeft eerder gepleit voor herwaardering van het ambtelijk vakmanschap en het vastleggen daarvan in een protocol.⁵ Dit advies lag (mede) aan de basis van de Gids Ambtelijk Vakmanschap.⁶ Daarin past ook hernieuwde aandacht voor de formulering van de ambtseed.

De nieuwe tekst roept echter de vraag op of de beoogde verduidelijking van ambtelijk-politieke verhoudingen hiermee ook daadwerkelijk wordt bereikt. In dat verband is vooral de vraag wat de opdracht om te werken “in het algemeen belang voor onze samenleving” betekent en wie dat in een concrete situatie bepaalt. Daarbij wijst de Afdeling op uitspraken die de regering sinds de in de toelichting genoemde brieven van begin 2023 heeft gedaan. In antwoord op vragen vanuit de Tweede Kamer naar aanleiding van de oproep tot ambtenarenprotest tegen de verkiezingsuitslag van 22 november 2023 stelde de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties namens de regering op 9 januari 2024:

⁴ Nota van toelichting, punt 2 verwijst naar Kamerstukken II 2022/23, 29362, nr. 320 en Kamerstukken II 2022/23, 29362, nr. 331.

⁵ Bijlage Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 78.

⁶ Toegankelijk via <https://www.grenzeloossamenwerken.nl/ambtelijk-vakmanschap/gids-ambtelijk-vakmanschap>.

“Het is belangrijk dat ambtenaren politiek neutraal zijn en blijven in hun werk. In Nederland werken ambtenaren zonder politieke binding en ongeacht de eigen politieke voorkeur voor het algemeen belang. Dat past ook bij ons democratische bestel, de ministeriële verantwoordelijkheid en het gegeven dat Nederland geen wisseling van de ambtenaren kent bij een nieuwe regering.”

Deze kenmerken van het democratische bestel werken volgens de regering door in de politiek-ambtelijke verhoudingen:

“Een bewindspersoon is verantwoordelijk voor een politiek besluit, hij of zij legt hierover verantwoording af aan het parlement.⁷ Ambtenaren hebben hierbij een ondersteunende, adviserende en uitvoerende rol, waarin zij op basis van professionaliteit worden geacht om objectief te adviseren, en alle inzichten en opties aan bewindspersonen voor te leggen. Vervolgens voeren ambtenaren uit wat politiek is besloten, ook als de politieke weging tot een ander besluit heeft geleid dan werd geadviseerd.”⁸

Eén en ander laat volgens de regering onverlet dat ambtenaren persoonlijke meningen en voorkeuren kunnen hebben en daar, binnen de grenzen van artikel 10 van de Ambtenarenwet, uiting aan kunnen geven. Dit betekent dat ambtenaren recht hebben op vrijheid van meningsuiting tenzij “door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.”⁹

De Afdeling merkt op dat de toelichting noch de brieven waarnaar in de toelichting wordt verwezen, ingaan op de verhouding van de nieuwe tekst van de ambtseed tot de hiervoor genoemde staatsrechtelijke uitgangspunten en in hoeverre die tekst op dat punt een nuancering of accentverschuiving beoogt. Een dergelijk oogmerk zou uit de toelichting kunnen worden afgeleid omdat daarin wordt aangegeven “dat door het leggen van andere accenten in de ambtseed” ambtenaren meer ruimte kunnen voelen voor het recht op het maken van eigen afwegingen.

In verband daarmee rijst de vraag in hoeverre de in de ambtseed opgenomen formulering dat de ambtenaar werkt ‘in het algemeen belang voor onze samenleving’ door een bepaalde interpretatie daarvan in de praktijk afbreuk zou kunnen doen aan de politieke neutraliteit van de ambtenaar. Dat is ongewenst.

⁷ Daarmee hangt volgens de regering samen dat staatsrechtelijk gezien het aan parlementariërs en leden van het kabinet is om openlijk politieke uitspraken te doen over complexe en gevoelige onderwerpen. Zie Aangangsel Handelingen II 2023/24, nr. 1237, p.1.

⁸ Aangangsel Handelingen II 2023/24, nr. 742, p. 3. De minister van Buitenlandse Zaken heeft deze lijn herhaald in antwoord op Kamervragen over de oproep van een groep rijksambtenaren aan het kabinet inzake de oorlog tussen Israël en Hamas. Zie Aangangsel Handelingen II 2023/24, nr. 1237 en nr. 1238 in antwoord op Kamervragen over het artikel “Rijksambtenaren Buitenlandse Zaken demonstreren tegen Nederlands Israëlbeleid.”

⁹ Zie hierover verder *Ambtenaar en grondrechten. Ruimte én beperkingen. Handreiking voor medewerkers en leidinggevendenden*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag 13 december 2023.

In dat kader benadrukt de Afdeling dat politieke neutraliteit niet afdoet aan de ruimte die ambtenaren moeten hebben om vanuit hun professionaliteit en deskundigheid te adviseren en dus ook tegenspraak te bieden. Dit betekent onder meer dat zij bewindspersonen adequaat moeten inlichten over relevante beleidsopties en daarbij op grond van hun professionele oordeel moeten kunnen adviseren welke van die opties de voorkeur heeft.

Als onderdeel van dat professionele oordeel moeten zij ook kunnen aangeven wanneer zij in relatie tot een bepaalde politieke wens spanning zien met het algemeen belang. Het past bij een goede invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid dat een bewindspersoon voorafgaande aan besluitvorming daar ruimte voor geeft en gewicht aan toekent.¹⁰ Het is aan bewindspersonen en aan de leiding van de ambtelijke organisatie om een cultuur te verzekeren waarin dit mogelijk is.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling in de context van het ontwerpbesluit en in lijn met de beantwoording van de hiervoor genoemde vragen van de Tweede Kamer, te bevestigen dat de nieuwe ambtseed aan de politieke neutraliteit van de ambtenaar in bovenbedoelde zin geen afbreuk kan doen en dat geen nieuwe invulling wordt beoogd van de vrijheid van meningsuiting als bedoeld in artikel 10 van de Ambtenarenwet.

Verder adviseert zij in de toelichting te verduidelijken dat de in de ambtseed verwoorde uitgangspunten een cultuur impliceren waarin ambtenaren binnen hun organisatie voldoende ruimte voelen om op grond van hun professionele oordeel te adviseren in bovenbedoelde zin en dat de regering eraan zal bijdragen dat de voor die cultuur noodzakelijke randvoorwaarden vervuld blijven.¹¹

¹⁰ Bijlage Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 78, punt 4.6.

¹¹ Zie het advies van de Afdeling advisering, Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 78, punt 3.7.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'A. de Vries', with a long horizontal flourish extending to the right.