

Wat is het verschil tussen een minister en een ambtenaar? Het weer invoeren van een ambtskostuum voor ministers kan de democratie vooruit helpen.

Posted on 7 juli 2026 by Paul Frentrop

Steeds meer ambtenaren worden ministers. Dat geldt voor vier van de zes ministers die naast Rob Jetten namens D66 deel uitmaken van het kabinet. Omgekeerd worden steeds meer ministers (weer) ambtenaar, zoals laatst Kajsa Ollongren (D66) in Brussel. Dat roept de vraag op wat nu eigenlijk het verschil is tussen ministers en ambtenaren. In de praktijk is dat in Nederland niet erg duidelijk.

De grondwet zegt: Een minister is verantwoording schuldig aan het parlement. Een ambtenaar is dat niet. De techniek heeft de grondwet echter ingehaald. Nu is het verschil: een minister komt op televisie. Een ambtenaar niet. Daarom raden ambtenaren 'hun' nieuw aangetreden ministers aan om eerst mediatraining te

volgen.

Politici zijn volgens ambtenaren ‘kwetsbaar’ voor omkoping en corruptie

In Nederland heeft een ambtenaar meestal een arbeidsovereenkomst met de overheid. Een minister niet. Minister is een politieke functie. Ambtenaar niet.

Al denkt de Belastingdienst daar ietsje anders over. Die heeft een lijst opgesteld van functies die als ‘politiek prominent’ worden beschouwd. Deze prominente politici zijn in de woorden van de Autoriteit Financiële Markten ‘relevant voor financieel economische criminaliteit omdat ze kwetsbaar zijn voor corruptie en omkoping’.

Dat is de ambtelijke visie op mensen die zich inzetten voor het algemeen belang en daartoe gebruik maken van hun passief kiesrecht. Die mensen worden PEPs genoemd, omdat de Europese richtlijn hen aanduidt als *Politically Exposed Persons*. (In Nederland is ‘exposed’ vertaald door ‘prominent’).

PEPs zijn: staatshoofd (ja, die is kwetsbaar voor corruptie en omkoping), regeringsleider (ook kwetsbaar), minister en staatssecretaris en leden van de Eerste en Tweede Kamer. Die zijn allemaal kwetsbaar voor corruptie en omkoping. Ook leden van het bestuur van een politieke partij (of die partij in de regering zit of niet) zijn PEP. Ambtenaren zijn volgens de wet echter niet kwetsbaar voor corruptie en omkoping.

Een nieuwe soort: De niet-politieke politiek prominente personen

Maar de Belastingdienst beschouwt ook mensen als politiek prominent die u en ik niet tot de politiek rekenen. Zo zijn leden van een hooggerechtshof kwetsbaar voor corruptie volgens de Belastingdienst en zijn leden van de Rekenkamer of het bestuur van De Nederlandsche Bank kwetsbaar voor omkoping. Dat geldt ook voor alle Nederlandse ambassadeurs plus alle buitenlandse ambassadeurs die in Nederland wonen (begrijpelijk). Ook beschouwt de Belastingdienst op basis van de wet de commandanten van de Strijdkrachten, de

Landstrijdkrachten, de Luchtstrijdkrachten en de Koninklijke Marechaussee als kwetsbaar voor corruptie en omkoping. ('Defensie vraagt meer van Nederlanders, maar wordt minder open over uitgaven', berichtte de NOS op 29 juni desalniettemin.)

De ambtenaren van de Belastingdienst moeten al deze mensen extra goed in de gaten houden. En niet alleen die ambtenaren moeten dat doen van de wet. Iedereen werkzaam in de private financiële sector moet deze mensen ook extra goed in de gaten houden. En niet alleen deze mensen. Ook de familieleden en 'naaste zakelijke relaties' van de PEPs moeten extra goed in de gaten worden gehouden, zegt de wet.

De niet-ambtenaren van de AFM zien er op hun beurt op toe dat de bancaire 'poortwachters' hun werk nauwgezet doen, al hanteert de AFM een ander principe dan het 'iedereen is gelijk voor de wet'. De toezichthouder schrijft: 'Niet elke PEP vormt een hoog risico en hoeft dus niet op dezelfde manier behandeld te worden.' Maar specificeert niet wie wel of niet een hoog risico vormt. Van bankmedewerkers verwacht de AFM wel dat ze maatwerk leveren in het toepassen van de wet. We gaan van *private banking* naar *private supervision*.

De opkomst van de vierde macht

Voordat we verdwalen in dit doolhof van uit de hand gelopen regelgeving, terug naar de vraag waarom het van belang is om onderscheid te maken tussen een (politiek verantwoordelijke) minister en een ambtenaar. Beide maken deel uit van de uitvoerende macht.

Toen Montesquieu de *trias politica* bedacht, waarin rechtgevende, uitvoerende en juridische macht elkaar in toom hielden, opdat de burger vrij kon zijn, had hij de opkomst van een vierde macht niet voorzien. De ambtenarij heeft zich de afgelopen halve eeuw echter ontwikkeld tot een veel invloedrijkere uitvoerende macht dan de regering. Zij handelt bovendien via allerlei bevoegde instanties ook nog toezichthoudend en wetgevend. In de Verenigde Staten heeft het Hoogste Gerechtshof dat gevaar in de gaten. Dat hof toetst het handelen van de regering aan hun grondwet die is opgesteld in de geest van Montesquieu.

Onlangs schreef een van die rechters bij een vonnis waarom het zo belangrijk is dat die vierde macht in bedwang wordt gehouden: 'Onder onze grondwet ligt de

uitvoerende macht niet bij een vierde tak zonder politieke verantwoordelijkheid. Tegelijkertijd heeft de wetgever formeel onafhankelijke organisaties enorme macht gegeven, niet alleen uitvoerende macht, maar ook rechtgevende en juridische macht. [..] Van nu af aan moeten we terug naar het principe dat de wetgevende macht en de juridische macht teruggaan naar waar ze behoren; naar de volksvertegenwoordiging en de rechters. We hebben te lang allerlei avontuurlijke theorieën getolereerd. We moeten teruggaan naar de grondwet.'

NRC Handelsblad vindt dat maar niks. 'Het Hooggerechtshof geeft de Amerikaanse president flink meer macht; hij mag toezichthouders naar eigen goeddunken ontslaan', kopte de krant die veel hoge ambtenaren onder zijn abonnees telt.

Dienaren van de kroon

De negatieve toon in de berichtgeving over de bevestiging van de macht van de gekozen politicus over de ambtenaar, komt misschien omdat Nederland het grondwettelijke ijkpunt ontbeert dat de Verenigde Staten van Montesquieu meegekregen hebben. In Nederland zit een minister samen met de koning in de regering en is die minister nog steeds 'dienaar van de kroon'. Ons staatsbestel dateert immers van koning Willem I voor wie ministers en ambtenaren allemaal dienaren waren. Dat maakte hij duidelijk zichtbaar.

Wllem I schreef in 1815 kledingvoorschriften (een uniform) voor ministers en andere ambtenaren voor: 'Alle hoogere en lagere burgerlijke ambtenaren, welke costumen hebben, zullen dezelve moeten dragen, wanneer zij ten Hove verschijnen. Wordende onder het woord costume geene andere verstaan, dan dezulke welke door zijne Majesteit zijn geaccoordeerd.'

Hugo de Jonge zou door onze eerste koning niet op het bordes zijn toegelaten.

Bestuurlijke vernieuwing (1): Een apart kostuum voor ministers

In Koninklijke Besluiten waarvan het laatste uit 1948 dateert, zijn de richtlijnen voor de ambtskostuums steeds aangepast met een groot (gala) en klein kostuum voor iedere rang. Ministers droegen hier tot een jaar of zestig geleden een ambtskostuum bestaande uit een donkere jas met borduursels van eikenbladeren op de kraag, manchetten en zakkleppen, een witte broek en op het hoofd een

tweekantige steek van het soort dat nu alleen nog bij Prinsen Carnaval valt te bewonderen.

Ik ben er wel eens van beticht reactionair te zijn, maar mijn insteek (☺) is dat we kunnen leren van het verleden. De herinvoering van een ministersuniform met bijpassend hoofddeksel bij ieder publiek optreden zou het voor de kijker in één oogopslag duidelijk maken of een persoon politiek verantwoordelijk is of niet; minister of ambtenaar. Dit is geheel in de geest van Montesquieu. Ik vermoed dat de minister-president best te porren is voor dit idee. Het levert fraaie beelden op.

Bestuurlijke vernieuwing (2): Ondertitels om verantwoordelijkheid duidelijk te maken

Separaat zou ik het in het kader van bestuurlijke openheid voor willen stellen dat de publieke omroep onder een ieder die aan het woord komt vermeldt of deze persoon gelden ontvangt uit de algemene middelen of niet. Want in dat eerste geval is die persoon in de ruimste zin des woords een ambtenaar.

Anders dan een minister hoeft een ambtenaar van mij – tenzij hij de bevoegdheid heeft om geweld te gebruiken – geen uniform aan. Want hij of zij hoeft geen politieke verantwoording af te leggen.

Maar hij of zij moet wel in het publieke debat zijn of haar plaats kennen. Het is kiezen of delen. Verantwoordelijkheid nemen of niet. Minister zijn of arbeidsrechtelijk beschermd ambtenaar wezen. Publiek persoon zijn of anoniem blijven.

De grootste bestuurlijke vernieuwing ooit was het scheiden van machten. Laten we die koesteren en blijven waken tegen de steeds aanwezige verleiding om van twee walletjes te eten. Daar zijn al onze ministers én ambtenaren namelijk erg kwetsbaar voor.

Wynia's Week *brengt broodnodige, onafhankelijke berichtgeving: drie keer per week,* ***156 keer per jaar****, met artikelen en columns, video's en podcasts. Onze donateurs maken dat mogelijk. Doet u (weer) mee? Hartelijk dank!*