



**Universiteit
Leiden**
The Netherlands

**Loyale tegenspraak binnen de Rijksoverheid; soms moet het pijn doen.
Een verkennend onderzoek naar de kennis, ervaring en vaardigheden die
nodig zijn om bekwaam loyale tegenspraak te kunnen uiten binnen de
Rijksoverheid.**

Alkemade, Sven

Citation

Alkemade, S. (2023). *Loyale tegenspraak binnen de Rijksoverheid; soms moet het pijn doen.: Een verkennend onderzoek naar de kennis, ervaring en vaardigheden die nodig zijn om bekwaam loyale tegenspraak te kunnen uiten binnen de Rijksoverheid.*

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master Thesis, 2023](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3725261>

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

MASTERSCRIPTIE MANAGEMENT PUBLIEKE SECTOR UNIVERSITEIT LEIDEN

Masterstudent: SVEN ALKEMADE

B, Communicatie & Lifesciences Wageningen University and Research

Thesisbegeleider: Prof. Dr. FRITS VAN DER MEER

Leerstoel Comparative Public Sector and Civil Service Reform

Loyale tegenspraak binnen de Rijksoverheid; soms moet het pijn doen.

**Een verkennend onderzoek naar de kennis, ervaring en vaardigheden die nodig zijn om
bekwaam loyale tegenspraak te kunnen uiten binnen de Rijksoverheid.**

“Criticism may not be agreeable, but it is necessary. It fulfills the same function as pain in the human body; it calls attention to the development of an unhealthy state of things.”

Winston Churchill

Voorwoord

Deze scriptie begon voor mij als een zoektocht naar een vervolgstap op het buzzword ‘loyale tegenspraak’ met een gezonde doses interesse. Mijn verwachting was dan ook dat het allemaal wel mee zou vallen. De Rijksoverheid is groot, de publieke dienstverlening is gigantisch, de fouten zullen vast marginaal zijn en de oplossingen liggen voor het oprapen. Toch ben ik mij gaandeweg steeds meer gaan verbazen over het feit dat er nog zo veel goed gaat. Dit is geheel dankzij de mentaliteit binnen de publieke dienstverlening. Dit zijn ambtenaren die burgers in de knel verder helpen en daarbij soms zelf tussen de balie en het beleid dreigen te vallen. Zij zijn het vangnet die ergere fouten weten te voorkomen, maar de last op dit vangnet dreigt te groot te worden.

Hiermee wil ik niet zeggen dat beleidsambtenaren of financiële ambtenaren de uitvoering doelbewust overbelasten. Sterker nog, het is gezond om vanuit een andere rol een bepaalde distantie te bewaken. Uiteindelijk willen we dat er goed met belastinggeld wordt omgegaan. Toch zit er een fundamentele fout in de aanneming van de financiële functie binnen het Rijk. De fixatie op doelmatigheid en efficiëntie van de publieke dienstverlening zou namelijk op de kortere termijn voor besparingen zorgen. Meer overlaten aan de markt, de verantwoordelijkheid leggen bij de burger, meer controle op onrechtmatigheden, etc. Echter zien we nu dat de centen die zijn bespaard linea-recta gaan naar de schadecompensatie, waar ook nog eens een stevige emotionele schadevergoeding bovenop komt. Het vertrouwen is door een financieel korte-termijnperspectief weggeslagen. Zelfs de uitkoop heeft dan nog maar marginaal effect op het herstel van dit vertrouwen, wat op de langere termijn geld kost. Ingrijpende financiële besparingen in de publieke dienstverlening op korte termijn zijn de dubbele maatschappelijke kosten op de langere termijn.

Nu wil ik dit voorwoord niet gebruiken om meteen al op de bres te springen (wat ik toch heb gedaan), maar gedurende dit onderzoek nam mijn motivatie alleen maar toe omdat ik als ambtenaar vrijwel elke week werd geconfronteerd met het onderwerp en de effecten op de ambtelijke dienst en de samenleving. Het was daarom ook op zijn zachts gezegd een uitdaging om de scope van deze scriptie klein te houden als de uitdagingen zo overweldigend groot zijn. Want hoe gaan we weer vertrouwen bouwen als overheid? Waar zijn de kwaliteiten van de 4^e macht gebleven? En hoe krijgen we deze weer terug in de ambtelijke dienst?

Ik hoop dan ook dat ik door het schrijven van deze scriptie u als lezer ook aan het denken heb kunnen zetten. Dit vangnet door de medewerkers in de publieke dienstverlening is er om het vertrouwen van burgers op te vangen als dit nodig is, niet om er als Rijk in te gaan liggen als dit op korte termijn financieel goed uitkomt.

Sven Alkemade 2023

S. Alkemade 2023

Samenvatting

Het Nederlandse bestuur is te omschrijven als een ‘enabling state’, ofwel een voorwaardenscheppende staat. Een belangrijke factor in het vertrouwen van burgers in deze voorwaardenscheppende staat is een betrouwbare, kwalitatieve publieke dienstverlening. Daarom is het extra belangrijk om de huidige problematiek in de publieke dienstverlening het hoofd te bieden. Loyale tegenspraak lijkt hier een goede rol in te kunnen spelen doordat op deze manier eerder signalen kunnen worden gesignaleerd en geagendeerd om tijdig te handelen om problemen op te lossen, of niet erger te laten worden. Loyale tegenspraak is volgens Van der Meer en Dijkstra (2021) een handeling waarbij voice wordt geuit die wel of niet wordt gewaardeerd door de normatieve omgeving op basis van ‘loyalty, trust, en appraisal’. Deze onderdelen zitten verwerkt in de drie barrières tot tegenspraak van Van der Meer en Dijkstra (2021): het mogen, willen en kunnen. Omdat deze scriptie opzoek is naar de kennis, ervaring en vaardigheden die benodigd zijn bekwaam loyale tegenspraak te kunnen uiten zijn de onderdelen van dit ‘kunnen’ van Van der Meer en Dijkstra (2021) verwerkt tot een conceptueel model voor verder onderzoek.

Dit conceptueel is nader uitgewerkt en aangevuld en geverifieerd door interviews af te nemen met experts. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat er geen behoefte is om deze domeinen van Van der Meer en Dijkstra (2021) verder uit te bereiden en dat het conceptueel model als basis als compleet kan worden gezien. Door middel van aanvullingen uit geschreven bronnen en interviews is er, volgens de experts, een compleet overzicht opgesteld met de benodigde kennis, ervaring en vaardigheden die om bekwaam loyale tegenspraak te kunnen tonen.

Verder heeft deze scriptie ook kunnen concluderen dat de onderdelen ‘rolkennis, morele moed door zelfvertrouwen, dossierkennis en kritische adviesvaardigheden door de experts worden gezien essentieel voor het bekwaam kunnen tonen van loyale tegenspraak.

Hierbij valt op dat veel van de belangrijke onderdelen van loyale tegenspraak overeenkomen met het ‘ambtelijk vakmanschap’, en dat de ambtelijke dienst al veel van deze kennis, ervaring en vaardigheden zou moeten bezitten binnen een kwalitatief ambtelijk apparaat. Naast deze randvoorwaarde van goed ambtelijk vakmanschap worden er door de experts nog twee belangrijke randvoorwaarden genoemd die deze kennis, ervaring en vaardigheden op de proef kunnen stellen: een sociaal veilige werkomgeving, en een integer bestuur. Hierbij gaat het niet om het perspectief van de leidinggevende of politiek-ambtelijke top, maar om hoe de ambtenaar dit ervaart.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Inleiding	7
<i>Aanleiding</i>	7
<i>Vraagstelling</i>	9
<i>Opbouw van het onderzoek</i>	9
Theoretisch kader	11
<i>Inleiding</i>	12
<i>De relatie tussen het vertrouwen in de overheid en de kwaliteit van de publieke dienstverlening</i>	13
<i>Problematiek van de publieke dienstverlening</i>	16
<i>Aanbevelingen tot het waarborgen van een hoogwaardige publieke dienstverlening</i>	18
<i>Definitie van loyale tegenspraak</i>	21
<i>Operationalisering van loyale tegenspraak: mogen, willen, kunnen</i>	23
<i>Hoe kan loyale tegenspraak worden versterkt?</i>	25
<i>Operationalisering en conceptueel model van het 'kunnen' tegenspreken</i>	28
<i>Onderzoeksopzet</i>	29
Loyale tegenspraak nader uitgewerkt	32
<i>Inleiding</i>	33
<i>Professionele, politiek-bestuurlijke expertise</i>	34
<i>Verbeteren van toegang tot beslissers</i>	38
<i>Stimuleren van morele moed</i>	39
<i>Opbrengsten nadere uitwerking conceptueel model</i>	42
<i>Relevante aanbevelingen/opmerkingen uit de bronnen;</i>	43

Interviews met experts.....	44
<i>Inleiding.....</i>	<i>45</i>
<i>Opmerkingen over de compleetheid van de operationalisering.....</i>	<i>46</i>
<i>Verdere opmerkingen van experts.....</i>	<i>51</i>
<i>Opbrengsten interviews.....</i>	<i>52</i>
Conclusies, discussie en implicaties.....	53
<i>Beantwoorden van de deelvragen/centrale vraagstelling.....</i>	<i>54</i>
<i>Discussie van de resultaten.....</i>	<i>57</i>
<i>Voorstellen tot vervolgonderzoek.....</i>	<i>59</i>
<i>Implicaties voor de Rijksoverheid.....</i>	<i>60</i>
Bronnenlijst	62

Inleiding

Aanleiding

Men hoefde de krant maar open te slaan in 2021 en 2022 en de fouten bij de publieke dienstverlening en de beleidsuitvoering leek een vaste rubriek te worden op de voorpagina's. De toeslagen-affaire (RTL Nieuws, 2023), de wekenlange wachtlijsten in de jeugdzorg (Volkskrant, 2021), de grote wachtlijsten bij het CBR (Algemeen dagblad, 2022), of de problemen bij de IND (NOS, 2023) en het COA (NOS, 2022), en ga zo nog maar even door. Toch is meer dan de helft van de burgers tevreden met de publieke dienstverlening en de tevredenheidscijfers laten zelfs een licht stijgende lijn zien tussen 2019 en 2022 (Staat van de uitvoering, 2023). Helaas vertelt deze tevredenheidsscore niet het hele verhaal aangezien ruim 8 procent van burgers, die afgelopen jaar in aanraking kwam met de publieke dienstverlening, een klacht of bezwaar heeft ingediend (Staat van de uitvoering, 2023). De veelgeprezen Nederlandse 'hoogwaardige publieke dienstverlening' laat dus veel steekjes vallen. Met grote gevolgen voor zowel burgers, als voor het vertrouwen van burgers in de overheid.

De oorzaken zijn duidelijk, zo stellen het CBR, Rijkswaterstaat, het UWV, Belastingdienst, DUO en nog bijna 40 andere kleinere publieke dienstverleners bij een van de onderhandeltafels tijdens de coalitieonderhandelingen van het kabinet Rutte IV in 2021. Er is een structureel tekort aan middelen voor kwalitatieve dienstverlening, de afstand tussen beleid en uitvoering is te groot en de 'doenbaarheid' van wetgeving staat onder druk door de grote complexiteit (Netwerk van publieke dienstverleners, 2021). In een brief pleiten zij daarom voor meer middelen, directe betrokkenheid bij de vorming van beleid, en voor een eenvoudige en begrijpelijke wetgeving. Deze opstapeling aan problemen bij publieke dienstverleners schaadt het vertrouwen in het openbaar bestuur zo stelt het Netwerk van publieke dienstverleners (2021). Om dit te verbeteren worden vele oplossingen aangedragen, maar een oplossing is inmiddels een 'buzzword' binnen het openbaar bestuur geworden: Loyale tegenspraak.

De probleemstelling

Om problemen in de publieke dienstverlening te voorkomen en waar nodig problemen tijdig op te lossen is het belangrijk dat signalen tijdig worden opgepikt en doorgegeven. Deze term is mede door de huidige problematiek binnen de publieke dienstverlening een pijnlijk punt, vooral nu dat door WOO verzoeken (voormalig WOB) en parlementaire enquêtes steeds duidelijker wordt dat er bij verschillende dossiers signalen vanuit de uitvoering, de samenleving of zelfs van binnenuit de overheid niet zijn geïnternaliseerd, of zelfs (actief) zijn genegeerd, zoals door Henk Kamp die 'niet alleen afging op signalen van ambtenaren' wat later zou leiden tot het desastreuze beleid van de toeslagenaffaire (NOS, 2023b).

Meer loyale tegenspraak door ambtenaren binnen de rijksoverheid zou dus de kwaliteit van beleid en de publieke dienstverlening kunnen verbeteren door tijdig problemen te signaleren om deze tijdig te kunnen oplossen (Donner, 2019).

In mijn werk aan de Rijksacademie voor financiën, economie en bedrijfsvoering zijn het vaak dit soort vraagstukken waar opleidingen voor worden ontwikkeld. Namelijk het ontwikkelen van kennis, ervaring en vaardigheden van ambtenaren is essentieel voor het waarborgen en ontwikkelen van een hoogwaardig openbaar bestuur. Maar welke kennis, ervaring en vaardigheden hebben ambtenaren nodig om bekwaam loyale tegenspraak te uiten? Er is nog maar weinig wetenschappelijk onderzoek gedaan naar wat loyale tegenspraak nou precies inhoudt. Daarvoor is het van belang om verder te kijken naar al wel bestaand onderzoek met in het bijzonder het werk van Van der Meer en Dijkstra (2021); “The latitude for loyal contradiction and public leadership: a conceptual and comparative approach” als theoretische oriëntatie voor het bepalen van de opzet en de scope van dit onderzoek. Deze scope is dus gericht op het onderzoeken wat loyale tegenspraak nu precies is en welke kennis, ervaring en vaardigheden je er als ambtenaar voor nodig hebt.

Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is om de voorwaarden om tot loyale tegenspraak te komen nader te onderzoeken en in het bijzonder de benodigde kennis, ervaring en vaardigheden die nodig. Hiertoe wordt een deskresearch ondernomen. De vergaarde inzichten worden voor gelegd experts via een interview ronde. Op deze manier hoopt deze scriptie bij te dragen aan het verduidelijken van de ambiguïteit rondom de term ‘loyale tegenspraak’ en daarmee de zelfredzaamheid van de ambtenaar te vergroten in het bekwaam uiten van loyale tegenspraak.

Vraagstelling

Daarom luidt de vraagstelling van deze scriptie: **“Welke kennis, ervaring en vaardigheden tot het bekwaam tonen van loyale tegenspraak heeft men als ambtenaar nodig in de context van het Nederlandse openbaar bestuur?”**

Praktische relevantie

Zoals benoemt in de introductie wordt loyale tegenspraak veel genoemd als belangrijk onderdeel in de oplossing van de problemen in de publieke dienstverlening. Uit eigen ervaring als communicatieadviseur bij de Rijksacademie voor financiën, economie en bedrijfsvoering heb ik gemerkt dat ambtenaren graag meer loyaal willen tegenspreken, maar het volkomen onduidelijk is wat het is, waarom het belangrijk is en wat je ervoor moet weten of kunnen om het te kunnen tonen. De risico's op moment dat het fout gaat kunnen namelijk aanzienlijk zijn zo laten de ervaringen van klokkenluiders zien.

Daarnaast is het meer tastbaar maken van loyale tegenspraak is ook van belang om beloftes en goede intenties ook echt te kunnen monitoren als onderzoeker, bestuurder, maar ook als controlerende macht. Het uiten van loyale tegenspraak is namelijk te belangrijk voor de kwaliteit van de publieke dienstverlening om dit niet concreet te maken en te monitoren.

Theoretische relevantie

Er wordt vanuit veel verschillende praktische hoeken gekeken naar het onderwerp van loyale tegenspraak. Zowel op ambtelijk, bestuurlijk als politiek niveau. Daardoor is er veel wildgroei op het gebied van voorlichting, training en ontwikkeling van loyale tegenspraak; er worden boeken, artikelen, gidsen en andere vormen van drukwerk gepubliceerd, maar echte wetenschappelijk onderzoek op dit gebied binnen de context van het openbaarbestuur blijft achter. Alleen Van der Meer en Dijkstra hebben loyale tegenspraak pas in 2021 een definitie gegeven binnen de context van het Nederlandse openbaar bestuur, maar verder wetenschappelijk onderzoek binnen deze context heeft deze scriptie niet kunnen ontdekken. Dit maakt het des te belangrijker om de wetenschappelijke definitie van loyale tegenspraak verder te onderzoeken en deze informatie te bundelen en te analyseren. Hiermee hoopt deze scriptie deze ambigue term te verduidelijken, en zo de zelfredzaamheid van de ambtenaar op dit thema te vergroten.

Indeling van het onderzoek

Nadat het duidelijk is wat de context is van de onderzoeksvraag en het belang van loyale tegenspraak binnen het openbaarbestuur maakt deze scriptie gebruik van twee verschillende methoden van onderzoek om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. Deze scriptie is vooral oriënterend van aard en dit betekent dat deze scriptie geen sluitende antwoorden probeert te vinden, maar juist overzicht en helderheid probeert te creëren in een zeer ambigu en breed onderwerp binnen het openbaar bestuur.

Om te onderzoeken welke kennis, ervaring en vaardigheden men als ambtenaar moet bezitten om bekwaam loyale tegenspraak te tonen heeft deze scriptie in het theoretisch kader eerst bepaald wat de relatie is tussen vertrouwen in de overheid, en de kwaliteit van de publieke dienstverlening, wat de problemen zijn binnen in publieke dienstverlening, waarom loyale tegenspraak vaak wordt genoemd als mogelijke oplossing in de Nederlandse context van het openbaar bestuur, en wat loyale tegenspraak nu precies is. Hierna is er een conceptueel model opgesteld vanuit het werk van Van der Meer en Dijkstra (2021).

Dit conceptuele model van kennis, ervaring en vaardigheden wordt verder bestudeerd aan de hand van relevante bronnen in de context van het Nederlandse openbaar bestuur. Om te kunnen bepalen of deze papieren werkelijk ook overeenkomt met de praktijk zijn er met dit aangevulde conceptuele model interviews afgenomen met experts op het gebied van loyale tegenspraak. Deze experts zijn gevraagd commentaar te geven op het aangevulde conceptuele model. Deze resultaten zijn hierna gepresenteerd en bediscussieerd in het resultaten en conclusie hoofdstuk.

Theoretisch kader

Voordat er onderzoek is gedaan zijn eerst de voornaamste termen in de onderzoeksvraag gedefinieerd en de deelvragen beantwoord. Het Nederlandse bestuur is te omschrijven als een ‘enabling state’, ofwel een voorwaardenscheppende staat. Een belangrijke factor in het vertrouwen van burgers in deze voorwaardenscheppende staat is een betrouwbare, kwalitatieve publieke dienstverlening. Daarom is het extra belangrijk om de huidige problematiek in de publieke dienstverlening het hoofd te bieden. Loyale tegenspraak lijkt hier een goede rol in te kunnen spelen doordat op deze manier eerder signalen kunnen worden gesingaleerd en geagendeerd om tijdig te handelen om problemen op te lossen, of niet erger te laten worden. Loyale tegenspraak is volgens Van der Meer en Dijkstra (2021) een handeling waarbij voice wordt geuit die wel of niet wordt gewaardeerd door de normatieve omgeving op basis van ‘loyalty, trust, en appraisal’. Deze onderdelen zitten verwerkt in de drie barrières tot tegenspraak van Van der Meer en Dijkstra (2021): het mogen, willen en kunnen. Omdat deze scriptie opzoek is naar de kennis, ervaring en vaardigheden die benodigd zijn bekwaam loyale tegenspraak te kunnen uiten zijn de onderdelen van dit ‘kunnen’ van Van der Meer en Dijkstra (2021) verwerkt tot een conceptueel model voor verder onderzoek.

Inleiding

Op het gebied van loyale tegenspraak in de context van het openbaar bestuur is er nog vrijwel niets in de internationale bestuurskundige literatuur gepubliceerd. Dit onderwerp is pas recent onderzocht door Van der Meer en Dijkstra (2021). Voordat in deze masterscriptie verder zal worden ingegaan op wat loyale tegenspraak precies is, is het eerst van belang om in te gaan op het volgende punt van het netwerk van publieke dienstverleners (2021) uit de inleiding; een onbetrouwbare publieke dienstverlening schaadt het vertrouwen in de overheid. Hierachter schuilt een fundamentele aanname over wat een overheid zou moeten zijn; de overheid dient een goede publieke dienstverlening te faciliteren, en zo niet levert dit teleurstelling op bij burgers, of erger, verlies van vertrouwen in het openbaar bestuur.

Maar waarom dient de overheid een goede publieke dienstverlening te faciliteren? De overheid kan het ook als haar taak zien om alleen als een nachtwakerstaat de wet te handhaven en de veiligheid van haar burgers te waarborgen zonder een zorgende taak uit te voeren. Volgens de inaugurele rede van Frits van der Meer (2011): 'Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren' is dit de fundamentele vraag die ook zou moeten worden gesteld als het gaat over bezuinigingen of het inkrimpen van de overheid. Als men praat over bezuiniging of het inkrimpen van de overheid wordt er volgens Van der Meer (2011) vrijwel altijd gefocust op het resultaat; een kleinere overheid. Echter wordt er amper gefocust wat op wat een kleinere overheid dan doet, welke functies, rollen en taken deze wel of niet oppakt. Om dus te weten wat het belang is van de publieke dienstverlening, welke problemen deze hoogwaardigheid bedreigen en waarom loyale tegenspraak als belangrijke oplossing wordt aangedragen, is het goed om te weten welke rol we van de overheid (mogen) verwachten. Hierbij horen de volgende deelvragen:

- Wat is de relatie tussen een kwalitatieve publieke dienstverlening en het vertrouwen in het Nederlandse openbaarbestuur?
- Wat zijn de oorzaken van de problematiek binnen de publieke dienstverlening?
- Wat zijn de mogelijke oplossingen voor de uitdagingen in de publieke dienstverlening en welke rol speelt loyale tegenspraak hierin?
- Wat is loyale tegenspraak?
- Hoe kan loyale tegenspraak worden versterkt?

De relatie tussen het vertrouwen in de overheid en de kwaliteit van de publieke dienstverlening

Internationaal is er de afgelopen vijftig jaar veel geschreven over verschillende vormen van staat en de ontwikkelingen die hier invloed op uitoefenen. Er zijn in deze literatuur drie dominante staatsvormen met ieder unieke eigenschappen en rolverdeling binnen de samenleving. Deze drie dominante staatsvormen zijn de nachtwakerstaat, de voorwaardenscheppende staat en de welvaarts-/verzorgingsstaat (Van der Meer, Dijkstra en Kerkhoff, 2016). Volgens Van der Meer (2011) en Van der Meer, Van den Berg en Dijkstra (2012) kan specifiek het Nederlandse openbaar bestuur worden gedefinieerd als een voorwaardenscheppende staat. In de Engelstalige literatuur ook wel de ‘enabling state’ genoemd, wat letterlijk vertaald ‘een staat die mogelijkheden schept’ betekent (Page en Wright, 2007). De enabling state werd in 1989 voor het eerst gedefinieerd door Gilbert & Gilbert aan de hand van vier eigenschappen:

1. Subsidiëren van private sector in het sociale welzijn (privatisering van sociale voorzieningen).
2. In toom houden van deze private sector door regels.
3. Normatieve verwachtingen aankaarten over individuele- en familiale- verantwoordelijkheden.
4. Bieden van genoeg steun en sociaal vangnet voor degene die het nodig hebben.

Waar deze definitie van Gilbert en Gilbert (1989) vooral is gefocust op het sociaal domein, is deze in essentie niet veel veranderd: eigen verantwoordelijkheid bij de burgers, de staat als vangnet. Om deze in de context van de publieke dienstverlening te kunnen plaatsen volgt deze scriptie de definitie van Van der Meer, Van den Berg en Dijkstra (2012):

In de voorwaardenscheppende staat vervult het openbaar bestuur een rol die bestaat uit het creëren en aanleveren van de noodzakelijke randvoorwaarden voor het optimaal opereren van de markteconomie en het maatschappelijk middenveld. Voor het vervullen van die taak rust de overheid enerzijds op institutionele capaciteit en anderzijds op de beginselen van goed bestuur.

Historische context van de voorwaardenscheppende staat in Nederland

Nederland is niet ineens veranderd in een voorwaardenscheppende staat. Dit was het resultaat van veel verschillende factoren, paradigmaverschuivingen en sociale en politieke ontwikkelingen in een langdurige transitie van een welvaarts- en verzorgingsstaat in een voorwaardenscheppende staat (Gilbert, 2012; Van der Meer, 2011). Om te begrijpen waarom deze staatsvorm aan populariteit won en nu dominant is presenteert Gilbert (2013) vanuit het internationale perspectief van de OECD de volgende factoren die invloed hebben gehad op de transitie in veel landen van een welvaart-en verzorgingsstaat

tot een voorwaardenscheppende staat zoals demografie (vergrijzing), globalisering (goedkope arbeid), de wetenschap van de onvoorziene effecten (complexiteit van beleid) en het toenemend vertrouwen in de markteconomie (instorten van Sovjet-Unie) (Gilbert, 2013).

Nu is deze historische context vrij kort door de bocht in deze scriptie behandeld, maar geeft dit wel een indruk hoe de verwachtingen van de burgers in de overheid zijn ontwikkeld in de afgelopen decennia. Dit is belangrijk omdat hier de rol van de overheid en daarmee de publieke dienstverlening is veranderd. En bij deze verandering horen nieuwe randvoorwaarden.

Randvoorwaarden van de voorwaardenscheppende staat

Deze Enabling state als staatsvorm functioneert echter niet zomaar, maar heeft een zestal randvoorwaarden aldus Van der Meer (2011, 2021). Naast deze zes randvoorwaarden rust deze rol als overheid in de voorwaardenscheppende staat enerzijds op institutionele capaciteit en anderzijds op de beginselen van goed bestuur (Van der Meer, Van den Berg & Dijkstra, 2012).

1. Betrouwbaarheid van het openbaar bestuur (in dienstverlening en expertise): effectief, efficiënt en eerlijk functionerend openbaar bestuur in de context van de democratische rechtsstaat.
2. Legitimiteit van het juridisch systeem.
3. Toezichthouders op concurrentie.
4. Betrouwbaar financieel systeem.
5. Ontwikkeling van fysieke en menselijke infrastructuur,
6. Systeemverantwoordelijkheid.

In de introductie zijn al argumenten genoemd die zouden kunnen beargumenteren dat de institutionele capaciteit in de hoogwaardige publieke dienstverlening onder druk staat. Dit hoeft echter nog geen direct gevaar te zijn voor de rol van de staat in een voorwaardenscheppende staat. Een staat kan namelijk een kleine institutionele capaciteit hebben, maar bijvoorbeeld wel de kwaliteit van de publieke dienstverlening waarborgen. Echter kan het ook andersom zijn: een staat kan een grote institutionele capaciteit hebben, maar geen hoogwaardige kwalitatieve publieke dienstverlening leveren. Van der Meer (2011) concludeert daarom dat de voornaamste factor die bepaalt of de staat haar rol succesvol in de samenleving vervult (een betrouwbaar, effectief, efficiënt en eerlijk openbaar bestuur), hangt of staat bij kwaliteit van de publieke dienstverlening die het verzorgt.

De Raad voor het Openbaar Bestuur (2020) bevestigt dit in het position paper voor de tijdelijke parlementaire commissie toeslagen: 'De wijze waarop de overheid beleid ten uitvoer brengt is in hoge mate bepalend of mensen de overheid en politiek of - fundamenteleer nog - de democratische rechtsstaat hun vertrouwen geven of niet'.

De definitie van de voorwaardenscheppende staat leert dus dat de kwaliteit van de publieke dienstverlening de dominante factor is in het bepalen in hoeverre een staat haar rol in de samenleving succesvol vervuld. Daarmee wordt het belang tot het zoeken naar een oplossing voor de problematiek in de publieke dienstverlening benadrukt. Het is dus van het grootste belang om de randvoorwaarden van een goede voorwaardenscheppende staat te kunnen waarborgen (c.q. een hoogwaardige publieke dienstverlening) en daarmee het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur te beschermen, en waar nodig te herstellen.

Problematiek van de publieke dienstverlening

De publieke dienstverlening speelt dus een essentiële rol in het vertrouwen tussen burgers en de overheid. Deze urgentie wordt gedeeld door veelbesproken rapporten die betrekking hebben op de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Het is van belang om problemen bij de publieke dienstverlening te voorkomen, en waar nodig tijdig te herstellen. Echter is de praktijk weerbarstiger. Hier liggen volgens de volgende rapporten verschillende problemen aan ten grondslag.

De controlerende functie van het parlement staat onder druk

Een van de bekendste rapporten over de problematiek in de uitvoering is het rapport van de tijdelijke parlementaire commissie uitvoeringsorganisaties (TPCU) 'Klem tussen balie en beleid' (2021). Het parlement bekend daarin zelf een blinde vlek te hebben voor de uitvoering door toenemende complexiteit van de wetgeving rondom de publieke dienstverlening, dichtgetimmerde coalitieakkoorden en de toenemende werkdruk van parlementariërs door de versplintering van de kamer. Daarbij komt ook de grote terughoudendheid van het parlement voor adequate ondersteuning, die de essentiële controlerende werking van het parlement bedreigen, aldus het ROB (2021). Daar bovenop is het parlement te weinig in gesprek met burgers en uitvoeringsorganisaties om problemen in beleid al vroeg te kunnen signaleren en agenderen (TPCU, 2021). Hierdoor is het extra belangrijk dat problemen in de publieke dienstverlening door het ambtelijk apparaat (in het bijzonder de kerndepartementen als opdrachtgevers aan de uitvoeringsorganisaties) eerder worden gesignaleerd en geagendeerd (TPCU, 2021; Donner, 2019).

De controle en aansturing van de publieke dienstverlening is te bedrijfsmatig

Deze controle en aansturing van de publieke dienstverlening wordt echter te dominant gestuurd door een enge blik op budget, rechtmatigheid, doelmatigheid en tijdige implementatie. Hierdoor ontstaat er een aandachtsvacuüm op het gebied van kwaliteit, continuïteit, de uitvoering, handhaving en innovatie op lange termijn aldus het rapport 'Werk aan uitvoering' van ABDTOPconsult (2020). Deze analyse komt ook sterk overeen met de conclusie van de Raad voor het Openbaar Bestuur (2021) in hun notitie bij het rapport van de TPCU (2021) waarbij de ROB waarschuwt voor een doorgeslagen New Public Management gedachte in de aansturing en controle van de publieke dienstverlening, duidend op een soortgelijke enge, matige en bedrijfsmatige aansturing en controle vanuit het principaal-agentmodel. Ofwel, de uitvoering dient maar te doen wat de politiek en de ministeries hen opdraagt, en het liefst zo goedkoop en efficiënt mogelijk.

Te weinig signalen bij problemen in de uitvoering bereiken de top

Als laatste gebeurt het signaleren en agenderen van problemen in de uitvoering te weinig mede door deze principaal-agent verhouding, maar ook door een groot gebrek aan ruimte voor (loyale) tegenspraak binnen het ambtelijk apparaat (Borstlap & Joustra, 2017; Minister van BZK, 2021). Dit wordt ook benadrukt door de commissie Donner (2020) die aangeeft dat het van groot belang is om snel problemen in de uitvoering te signaleren en te agenderen om deze tijdig te kunnen repareren. Hier ligt volgens de commissie ook een belangrijke rol bij ambtenaren en de top om meer te investeren in ambtelijke professionaliteit en om ruimte te maken voor tegenspraak.

Aanbevelingen tot het waarborgen van een hoogwaardige publieke dienstverlening

Volgens deze rapporten lijkt het er dus op dat de kerndepartementen en het bestuur (ministeries) een grote rol op zich zullen moeten nemen in het verbeteren van beleid en aansturing van de publieke dienstverlening. Het wordt aanbevolen dit te doen door een grote variëteit aan talloze kleine verbeteringen en suggesties, maar de rapporten zijn het over een grote verandering eens die er zal moeten plaatsvinden: werk aan de samenwerking (let wel, geen principaal-agent, maar samenwerking) tussen beleid en uitvoering. Bijvoorbeeld door eerder te problemen te signaleren (door middel van meer contact met uitvoering en burgers), te agenderen (door middel van loyale tegenspraak) en de uitvoering niet alleen te beoordelen op budget, rechtmatigheid, doelmatigheid en tijdige implementatie, maar ook op kwaliteit, continuïteit, uitvoering, handhaving en innovatie op langere termijn.

Nieuwe, bredere beleidskaders in de sturing en controle van de uitvoering

Er is in deze scriptie al geconcludeerd dat de huidige sturing en controle van de publieke dienstverlening, vastgelegd is in 'prestatieafspraken' en dat deze als te 'bedrijfsmatige' te bestempelen is, met grote gevaren voor de kwaliteit van de publieke dienstverlening (ABDtopconsult, 2020; ROB, 2020). Een goed voorbeeld hiervan is de sturing van de belastingdienst volgens Donner (2019): het doenvermogen van de uitvoering (in het bijzonder bij de toeslagen) is volledig ingericht op 'de doelmatige, tijdige en uniforme afdoening van een massale werkstroom, op een efficiënte werkwijze tegen zo laag mogelijke kosten'. Dit klinkt als een fabriek, niet als zorgende staat die hulpbehoevende burgers voorziet van rechtmatige toeslagen. Toch is dit vanuit het controlerende perspectief niet vreemd als men bedenkt dat het gaat om de besteding van belastinggeld.

Dit zit echter anders bij het beleid dat de publieke dienstverlening opgedragen krijgt. Er zijn namelijk vrijwel geen harde ambtelijke regels voor kwalitatief beleid. Technisch gezien, zolang het beleidsvoorstel niet rechtsongeldig is (ook geen harde regel kijkend naar de rechtsongeldigheid van de programmatische aanpak stikstof, toeslagenaffaire, etc.), er een meerderheid voor is in de volksvertegenwoordiging, en het belastinggeld rechtmatig en doelmatig besteed is, is beleid 'goed'. Dit maakt de rol van beleidsmakers en bestuurders daarom ook steeds belangrijker. Zodra zij iets over het hoofd zien en het parlement onvoldoende in staat is dit beleid te controleren, kan dit volledig verkeerd uitpakken.

Ook het vernieuwde IAK (integraal afwegingskader) bevestigt deze vrijblijvendheid van het toetsen van kwalitatief beleid. Volgens het IAK is het dan ook belangrijk dat al in een vroeg stadium kritisch en in de breedte naar beleid wordt gekeken om niet alleen de effectiviteit, maar ook de uitvoerbaarheid van beleid te waarborgen (BZK, 2022). Het IAK (integraal afwegingskader) (BZK, 2020) biedt overzichten, kaders, checklists, instrumenten en andere methodes om de beleidsmaker uit te nodigen met 7 vragen aan de slag te gaan tijdens het maken van beleid (Bijlage 2). Echter blijft het gebruik van het IAK vrijblijvend zo benadrukt het ministerie van binnenlandse zaken (2022).

Ruimte tot loyale tegenspraak en het vergroten en ontwikkelen van het ambtelijk vakmanschap

Het kerndepartement heeft dus een steeds meer leidende rol gekregen in het maken van beleid voor, en het aansturen en controleren van de publieke dienstverlening. Het is dus van belang dat er dus naar deze groep van Rijksambtenaren wordt gekeken om hier de kwaliteit van de publieke dienstverlening te beschermen, en waar nodig te restaureren. Dit wordt bevestigd door de commissie Donner (2019) die ook een rol ziet voor rijksambtenaren en de top om meer te investeren in ambtelijke professionaliteit en ruimte te bieden voor (loyale) tegenspraak. Er moet namelijk ruimte zijn binnen het rijk om problemen, bezwaren en andere perspectieven te uiten om zo het beleid, maar ook de uitvoering te verbeteren.

De commissie geeft nog meer aanbevelingen om de huidige problemen op te lossen en volgende problemen te voorkomen, maar stelt vooral dat veel problemen niet 'weg te organiseren zijn', mede door de complexiteit van de regelgeving en de op afstand plaatsing van de publieke dienstverlening. Hierdoor benadrukken de commissie Donner (2019), en Borstlap & Joustra (2017) het belang van het snel signaleren en agenderen van problemen in deze dienstverlening om deze tijdig te kunnen repareren waar nodig. Deze aanbeveling is niet alleen theoretisch onderbouwt maar komt ook voort uit onderzoek van Borstlap & Joustra, die deze problemen van een gebrek aan tegenspraak en kritische geluiden al in 2017 bij het ministerie van financiën, en de belastingdienst signaleerden. Zij bevonden namelijk een gebrek aan kritische geluiden en regie rondom de vorming van de investeringsagenda en de vertrekregeling, wat resulteerde in een grote leegloop van ervaren personeel en grote structurele problemen in de bedrijfsvoering bij de belastingdienst.

Rol van loyale tegenspraak in de huidige problematiek

Zoals benoemd wordt het belang van een vocaal ambtelijk apparaat dat dus signaleert en agendeert benadrukt, mede door Frits van der Meer (2022) die het volgende stelt: “Tegenspraak is van belang om te komen tot een meer weloverwogen beleid en uitvoering om zo de publieke dienstverlening op goede wijze vorm te geven”. Niet alleen Van der Meer (2022) ziet een belangrijke rol weggelegd voor loyale tegenspraak, ook minister Bruins Slot onderschrijft dit in een brief aan de kamer omtrent de sociale veiligheid, veilig werken en de weerbaarheidsscan binnen de Rijksoverheid ([BZK, 2022](#)). Volgens de minister is het belangrijk dat er een cultuur heerst binnen het Rijk waarin ambtenaren zich durven uitspreken. Daarin benadrukt ze vooral de externe loyaliteit: ‘Als ambtenaren vanuit hun eigen vakgebied en professionaliteit signaleren dat bepaalde zaken niet goed gaan, met mogelijk grote gevolgen voor de burger en de overheid, moet zij dit aan de orde durven en kunnen stellen’ (BZK, 2022). Om dit te bereiken is niet alleen een sterke cultuurverandering nodig, het is ook van belang dat de publieke dienstverlening de burger weer centraal zet, zo stellen Van der Meer en Dijkstra (2021) als ook het Netwerk voor Publieke Dienstverleners.

Definitie van loyale tegenspraak

Nu dat het belang en de context van loyale tegenspraak is verduidelijkt zal er nu worden gekeken naar wat loyale tegenspraak nu precies is. Zoals in de introductie is benoemd houdt deze scriptie de conceptualisatie van Van der Meer en Dijkstra (2021) aan. Zij definiëren Loyale tegenspraak aan de hand van de conceptualisatie van Hirschman (1970) op de volgende manier: een combinatie van ‘voice’, het tegenspreken van de macht, ‘loyalty’, de loyaliteit tot een bepaalde actor, ‘appraisal’ de mate waardering door de macht tot de actor en ‘trust’, vertrouwen van de macht in de actor.

Voice, loyalty, appraisal en trust

Nu kan ‘voice’, het tegenspreken van de macht, verschillende doelen dienen. Zo kan voice gebruikt worden in de context als constructieve kracht van innovatie, waarbij ambtenaren meedenken met oplossingen voor bepaalde problemen ten behoeve van de innovatie van een departement of organisatie zoals Williams en Yecaló-Tele (2020) onderzochten in Ghana, of als manier van samenwerking ten behoeve van de productiviteit en efficiëntie van een departement of organisatie zoals Malin (1960) in Amerika onderzocht. Het kan ook worden gebruikt in de context van inspraak van ambtenaren op hun werkomstandigheden of belangen als werknemers zoals veel in de personeelwetenschappen wordt gebruikt (Gunderson, 2005; Alang, Stanton & Mark, 2022). In de context van Van der Meer en Dijkstra (2021) wordt ‘voice’ gedefinieerd als ‘een actie die kan worden ondernomen in de vorm van een mening die wordt geuit in het geval van een onwenselijke situatie, idee of plan van aanpak ex ante’ (ex ante; ofwel voorafgaand aan implementatie).

In het traditionele discours rondom voice in de publieke sector dient voice vaak een intern doel en een interne loyaliteit, zoals innovatie of productiviteit. Echter, zo kaarten Hirschman (1970) en Van der Meer en Dijkstra (2021) aan, is het de vraag aan wie de ambtenaar loyaal dient te zijn? De organisatie, collega’s, de leidinggevende, de politieke verantwoordelijke, de uitvoeringsorganisaties die gebouwd zijn met de uitvoering, of de samenleving die door het beleid geraakt wordt?

Voormalig Minister van Binnenlandse Zaken Bruins Slot heeft hierop een antwoord door te benoemen dat een ambtenaar tegenspraak dient te uiten ‘als ambtenaren vanuit hun eigen vakgebied en professionaliteit signaleren dat bepaalde zaken niet goed gaan, met mogelijk grote gevolgen voor de burger en de overheid’ (BZK, 2022). Ofwel een externe loyaliteit naar de samenleving, als een interne loyaliteit naar de overheid. Dit antwoord van Bruins slot komt echter op een belangrijk deel niet overeen met de conceptualisatie van Van der Meer en Dijkstra (2021).

Zij stellen juist dat de normen tot het uiten van voice en de bepaling wat loyaal is, gevormd worden door drie vrijwel directe relaties:

- Ambtenaren en hun bestuurders,
- Ambtelijke leidinggevenden en de andere niveaus binnen een ambtelijke organisatie,
- Ambtenaren en hun directe collega's op hetzelfde niveau.

Deze relaties bepalen niet alleen wat loyaal is, het zijn ook de actoren die het uiten van 'voice' beoordelen (appraisal) of deze wel, of niet welkom, handig, verstandig of gelegitimeerd is. Hierbij speelt 'trust' (het vertrouwen die deze actoren hebben in de partij die voice inzet) dan ook een grote rol. Deze directe relaties hebben namelijk zelf ook te maken met deze interne loyaliteit, waarbij het belangrijk is dat men het vertrouwen van de omgeving probeert te behouden. Zonder dit vertrouwen heeft iedere actor namelijk geen, of weinig invloed op de directe omgeving. Dit is een groot risico, omdat op deze manier de mate van het doorgeven van tegenspraak afhangt van het vertrouwen dat iedere laag binnen de organisatie heeft in de gelijke, of onderliggende laag, welke een sterk individueel karakter kan hebben.

Daarnaast valt hierbij op dat de externe loyaliteit die de minister benoemt geen plaats heeft in het bepalen van wat wel of geen loyale tegenspraak is. Wat dus als loyale tegenspraak wordt beschouwd zal dus binnen de normen moeten vallen van de directe werkomgeving van de ambtenaar. Van der Meer en Dijkstra (2021) benoemen daarom dat er een grote cultuuromslag nodig is, niet alleen bij de ambtenaar zelf, maar vooral in de directe omgeving van de ambtenaar. Loyale tegenspraak moet dus meer worden genormaliseerd door de directe omgeving wil een kerndepartement dat er meer loyale tegenspraak wordt geuit. Van der Meer en Dijkstra (2021) benoemen dit als een van de drie barrières die een ambtenaar ervan kan weerhouden om loyale tegenspraak te uiten.

Operationalisering van loyale tegenspraak: mogen, willen, kunnen.

In de conceptualisatie van Van der Meer en Dijkstra (2021) benoemen zij drie barrières die het uiten van tegenspraak zouden beperken. Een daarvan, het ‘mogen’, is hierboven al kort behandeld, maar er zijn nog twee andere barrières die een invloed uitoefenen op de overweging van de ambtenaar om wel, of geen loyale tegenspraak te tonen; mogen, willen en kunnen.

Mogen

Mogen wordt gedefinieerd als een barrière die wordt opgeworpen door de drie relaties die de norm van loyale tegenspraak bepalen. Ofwel mag jij van je collega’s, leidinggevend en politiek verantwoordelijke tegenspreken? Loyale tegenspraak kan altijd risico’s met zich meebrengen. Voornamelijk als de tegenspraak niet voldoet aan de randvoorwaarden van wat loyaal is, maar zelfs als het wel aan de randvoorwaarden voldoet kan het alsnog als niet prettig worden ervaren door deze drie relaties. Hiermee kunnen deze relaties een belangrijke barrière opwerpen die het tonen van tegenspraak kunnen tegenwerken.

Willen

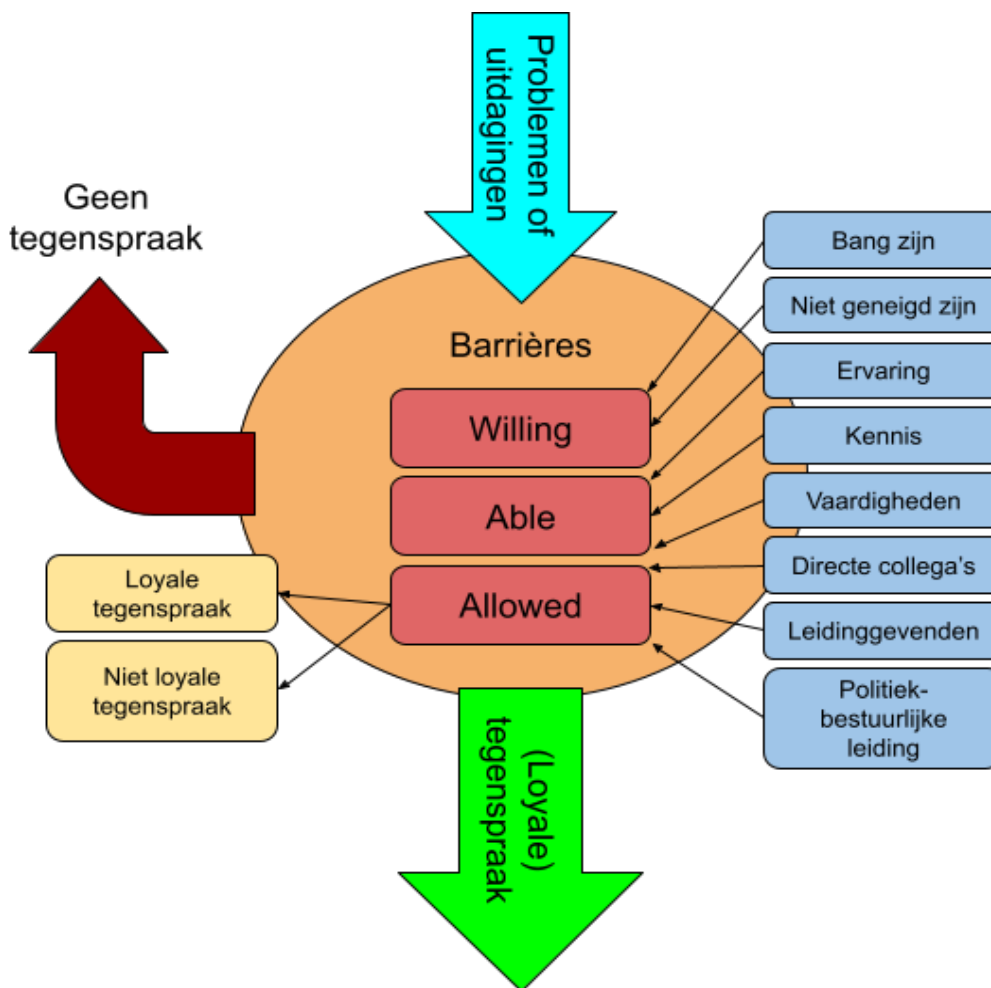
Naast ‘mogen’ kan een ambtenaar ook niet willen tegenspreken. Willen tegenspreken wordt gedefinieerd als een barrière waarbij de ambtenaar niet geneigd is, of zelfs bang is om loyale tegenspraak te tonen. Dit kan samenhangen met het feit dat loyale tegenspraak door een omgeving als niet prettig of zelfs vijandig wordt ervaren. Toch hoeft de normatieve omgeving geen rol te spelen in de overweging doordat de ambtenaar bijvoorbeeld geen vertrouwen heeft in het eigen kunnen, of deze rol voor iemand anders ziet weggelegd. Willen tegenspreken is daarom een complexe overweging die ieder individu anders kan maken op grond van sociale druk, eigen effectiviteit, attitude tegenover loyale tegenspraak of gewoonweg het niet zien als onderdeel van de formele rol als ambtenaar.

Kunnen

Als laatste benoemen Van der Meer en Dijkstra (2022) het ‘kunnen’ tegenspreken. Hierbij zijn er de volgende barrières welke het ‘kunnen’ tonen van loyale tegenspraak kunnen beperken: Tekortschietende expertise, vaardigheden, externe relaties en netwerken, tekortschietende organisatorische en morele moed, gebrekkige toegang tot politiek leidinggeven structurele en culturele beperkingen.

Van der Meer en Dijkstra (2022) benoemen echter ook expliciet dat de bovenste barrière; de tekortschietende expertise en vaardigheden, van grote invloed is op de moed om tegen te spreken, en de toegang tot externe relaties, netwerken en (politiek) leidinggevend.

Om deze barrières en factoren overzichtelijker te maken heeft deze scriptie deze theorie van Van der Meer en Dijkstra (2021) in een visueel model verwerkt. De verschillende barrières kunnen ook een effect hebben op elkaar. Daarbij is dit model dus geen 'flow' model maar meer een schets van gebieden van aandacht met betrekking tot het wegnemen van barrières tot loyale tegenspraak.



FIGUUR 2: Visualisatie 'Barrières tot loyale tegenspraak' (Van der Meer en Dijkstra, 2021) door Alkemade (2023)

Hoe kan loyale tegenspraak worden versterkt?

Loyale tegenspraak (voice, appraisal, loyalty en trust) is dus van groot belang voor het goed functioneren van het OB als voorwaardenscheppende staat. Echter, gezien de grote uitdagingen en problemen in de publieke dienstverlening en de benoemde aanbevelingen door verschillende rapporten, valt er dus een argument te maken dat er een gebrek aan tegenspraak is binnen de Rijksoverheid. Dit brengt ons bij de vraag; hoe kunnen deze barrières tot het tonen van tegenspraak dan worden weggenomen, en, gezien de limitaties van deze masterscriptie, op welke van deze drie barrières zou deze scriptie zich moeten focussen?

Mitigeren van de barrières tot het uiten van loyale tegenspraak

Volgens Van der Meer en Dijkstra (2021) zijn er verschillende manieren om de barrières van willen, kunnen en mogen te mitigeren. Hierbij benadrukken zij dat het versterken van loyale tegenspraak een proces is van de langere termijn. Er zou namelijk een 'paradigmaverschuiving' moeten plaatsvinden binnen het openbaar bestuur. Veel van de aanbevelingen gaan daarom over hoe de omgeving van de ambtenaar meer open dient te staan voor tegenspraak, en dat men actief een cultuur stimuleert van vertrouwen en openheid.

Ofwel er zal een grote paradigmaverschuiving nodig zijn in het 'mogen', maar daarmee ook in het 'willen'. Op het moment dat deze paradigmaverschuiving van het 'mogen' namelijk effect gaat hebben zal dit de individuele overtuiging ook kunnen beïnvloeden. Zo kan een meer open houding van de omgeving ook een open houding stimuleren bij de ambtenaar welke hierdoor meer geneigd is loyale tegenspraak te tonen. Bij het mogen en het willen ligt dus de basis om de intentie tot tegenspraak te vergroten en de ruimte voor tegenspraak te bieden die nodig is om problemen tijdig te signaleren, te agenderen en op te lossen. Maar hoe kunnen deze twee barrières worden gemitigeerd?

Argumenten voor de scope van dit onderzoek

Van der Meer en Dijkstra (2021) benoemen dat 'kunnen' een belangrijke mitigerende rol kan spelen in het mitigeren van het 'mogen' en 'willen'. Zo kan door zelfvertrouwen van het 'kunnen' het 'willen' worden versterkt, en zou 'kunnen' ook het 'mogen' vergemakkelijken door vertrouwen te bouwen bij de normatieve actoren door meer kwalitatieve en meer tactische tegenspraak te tonen. In het mitigeren van het kunnen (kennis, ervaring en vaardigheden) ligt dus een belangrijke kans om de barrières van het mogen en willen indirect ook te mitigeren, maar er zijn ook andere argumenten aan te dragen waarom deze scriptie zal focussen op het onderzoeken van het 'kunnen'.

Niet (bekwaam) kunnen tegenspreken is een groot risico voor loyale tegenspraak

Het is al even aangestipt, maar er kunnen grote risico's zitten aan het onbekwaam tonen van (loyale) tegenspraak. Het tonen van onbekwame tegenspraak zou namelijk kunnen leiden tot een breuk in vertrouwen of waardering in het individu door de normatieve omgeving, wat de barrière van het mogen zou kunnen versterken. Daarnaast heeft deze hogere barrière ook invloed op de rest van het team of organisaties want tegenspraak wordt dus blijkbaar niet gewaardeerd. Hier kan de normatieve omgeving natuurlijk goede redenen voor hebben, maar het niet serieus nemen van tegenspraak in welke vorm dan ook kan ervoor zorgen dat medewerkers de volgende keer wel twee keer nadenken voordat ze tegenspraak tonen. De afwijzing van (onbekwame) tegenspraak kan hierdoor dus een afschrikwekkend effect hebben, waar juist bekwame tegenspraak als een motivatie kan dienen om tegenspraak te tonen.

De focus op het 'kunnen' kan loyale tegenspraak van een strategisch niveau brengen tot het operationele niveau.

Daarnaast wordt er door verschillende organisaties binnen en buiten de Rijksoverheid, zoals de Algemene Bestuursdienst, onderzoek gedaan naar hoe het 'mogen' kan worden versterkt. Dit is logisch omdat, zoals Van der Meer en Dijkstra (2021) al benoemde, het voor loyale tegenspraak van groot belang is dat de normstellende partijen hiervoor de ruimte bieden, met de bestuurlijke en ambtelijke top als voorbeeld. Toch biedt dit ambtenaren met 'professionele buikpijn' geen handreiking om zelf actie te ondernemen. Professionele buikpijn is een term geïntroduceerd door het UWV als men als ambtenaar een dossier behandelt waarbij een burger klem dreigt te raken tussen balie en beleid. Sterker nog, het zou zelfs de houding van 'ik wacht wel tot ik verandering zie bij mijn manager' kunnen stimuleren, wat juist het 'willen' zou kunnen doen afnemen. Het is dus zaak dat er ook op het operationeel niveau onderzoek wordt gedaan.

Behoeftte aan duidelijkheid over loyale tegenspraak als begrip, en over de kennis, ervaring en vaardigheden die nodig zijn om bekwaam loyale tegenspraak te kunnen tonen.

Zoals ook al benoemd in de doelstellingen van dit onderzoek lijkt er een grote behoefte te zijn aan het meer tonen van loyale tegenspraak, echter laat een snelle scan door de literatuur zien dat het vrij ambigue is wat men precies verwacht van loyale tegenspraak en wat men verwacht van de ambtenaar. Hierdoor tast de ambtenaar in het duister. De normatieve omgeving zou er namelijk een heel ander idee kunnen hebben bij loyale tegenspraak. Dit maken de risico's groter, maar ook vager voor het tonen van tegenspraak. Daarnaast moet een ambtenaar ook zelf het visitekaartje van tegenspraak kunnen zijn en andere collega's inspireren. Hiervoor is een helder verhaal, met een duidelijke terminologie en een overzicht van wat men moet kunnen om loyale tegenspraak te tonen belangrijk voor de zelfredzaamheid van de ambtenaar, en in het versterken van loyale tegenspraak op operationeel niveau.

Kennis, ervaring en vaardigheden zijn meetbaar/toetsbaar

Zoals al eerder benoemt in deze scriptie is het van belang dat loyale tegenspraak goed gemonitord kan worden binnen de ambtelijke dienst, door onderzoekers en door het parlement. Tegenspraak is namelijk te belangrijk om niet te helder te definiëren. Hiervoor dient loyale tegenspraak meetbaar te zijn. De barrière van 'kunnen' zou goed meetbaar kunnen zijn doordat deze barrière gaat over vaardigheden, kennis en ervaring om bekwaam loyale tegenspraak te tonen. Deze zouden op eenzelfde manier kunnen worden getoetst zoals de progressie van studenten wordt bijgehouden in hun ontwikkeling door middel van het toetsen op kennis, ervaring en vaardigheden.

Operationalisering en conceptueel model van het ‘kunnen’ tegenspreken

Voordat deze scriptie onderzoek heeft kunnen doen is het van belang dat het ‘kunnen’ zo veel mogelijk is gespecificeerd. Allereerst hebben Van der Meer en Dijkstra (2021) het over de dimensie ‘bekwaamheid’. Deze omvat het vergroten en in stand houden van een passend niveau van professionele en politiek-bestuurlijke expertise, maar ook de ‘bekwaamheid om een mening te kunnen uiten binnen een politiek bestuurlijke omgeving’. Hierbij wordt benoemd dat de kennis en expertise met betrekking tot de beleidsuitvoering bij de verschillende beleidsdirecties vrijwel is verdwenen, of althans sterk is afgenomen. Ofwel, er is een sterk tekort is aan inhoudelijke kennis en kennis van de uitvoering. Om dus bekwaam te kunnen tegenspreken zal de ambtenaar vaardigheden moeten bezitten om kritisch advies te leveren, (bekwaamheid tot het uiten van een professionele mening), en inhoudelijke dossierkennis moeten bezitten (kennis en expertise met betrekking tot de uitvoering).

Toch zal men het met deze kennis, vaardigheden en ervaring niet volledig gaan redden, zo benoemen Van der Meer en Dijkstra (2021). Om bekwaam loyale tegenspraak te tonen is het ook van belang dat men als ambtenaar ook goede relaties onderhoud met collega’s (direct en indirect, departementaal maar dus ook interdepartementaal plus de uitvoering) en onderlinge toegang heeft en openstaat voor elkaar door structurele en culturele beperkingen weg te nemen. Dit zal echter niet opeens gebeuren, hiervoor is een zekere mate van morele moed nodig om over de grenzen van de eigen afdeling of departement en daarmee de structurele en culturele beperkingen heen te kijken. Bij deze morele moed hoort ook een passende houding. Om dus bekwaam loyale tegenspraak te tonen is het dus van belang dat een ambtenaar de volgende kennis, ervaring en vaardigheden bezit volgens Van der Meer en Dijkstra (2021).



Conceptueel model: 'kennis, ervaring en vaardigheden tot het bekwaam tonen van loyale tegenspraak'

Onderzoeksopzet

Om zo goed mogelijk antwoord te kunnen geven op deze onderzoeksvraag is er in deze scriptie voor gekozen om het conceptueel model eerst uit te bereiden door het verzamelen van kennis, ervaring en vaardigheden vanuit relevante bronnen en dit overzicht te laten verifiëren door interviews af te nemen met experts op het gebied van loyale tegenspraak. Deze opzet past goed bij de doelstelling van dit onderzoek om niet een sluitend antwoord te vinden op de onderzoeksvraag, maar juist op een kwalitatieve manier meer duidelijkheid te verschaffen in de ambiguïteit. Hierbij is het namelijk van belang om juist verschillende perspectieven zowel uit de literatuur als in het vakgebied te verzamelen, en deze samen te brengen.

Motivatie voor onderzoeksmethodes

Er is in dit onderzoek gebruik gemaakt van een tweetraps methode. In het eerste gedeelte van dit onderzoek is het conceptueel model aangevuld vanuit relevante literatuur. Hierdoor is het conceptueel model aangevuld en is er een zo compleet mogelijk overzicht ontstaan van kennis, ervaring en vaardigheden vanuit de verschillende domeinen zoals opgezet door Van der Meer en Dijkstra (2021).

Het tweede deel van dit tweetraps onderzoek is dit aangevulde conceptueel model te laten toetsen door experts door interviews af te nemen. Waar juist de literatuurreview de breedte zocht in het beantwoorden van de onderzoeksvraag, zijn juist de interviews bedoelt om dieper in te gaan op of deze bundeling van deze informatie uit de literatuur hout snijdt, of dat er vanuit hun expertise bezwaren of aanvullingen zijn op het conceptueel model. Het conceptueel model is namelijk een papieren werkelijkheid samengevoegd vanuit de literatuur. Door hierover in gesprek te gaan met experts kan dit het conceptueel model worden aangescherpt, en kan dit van het strategische niveau van beleid en papier terug worden gebracht naar de praktijk. Door juist deze interviews individueel af te nemen was ook de kans op consensusvorming ofwel 'groupthink' geminimaliseerd.

Vragenlijst en dataverzameling

Voor het literatuuronderzoek is er gebruik gemaakt van online zoekmachines voor wetenschappelijke literatuur zoals de universiteitsbibliotheek van Leiden en Google Scholar, maar ook voor niet wetenschappelijke literatuur zoals Google en Bing. De rede hiervoor is dat deze scriptie niet alleen wetenschappelijke literatuur, maar ook betrouwbare en vrij beschikbare literatuur wilde meenemen in dit onderzoek om alle betrouwbare en beschikbare kennis vanuit de theorie als de praktijk te bundelen. Er is ook gekozen voor het toestaan van het sneeuwbaaleffect in dit onderzoek. Dat betekent dat er tijdens de nadere uitwerking van het conceptueel model er ruimte is gelaten om eventuele verwijzingen die aan de selectievereisten voldoen ook mee te nemen in dit onderzoek.

Voor de interviews met experts is er gebruik gemaakt van een vooraf bepaalde structuur. Zo heeft dit onderzoek geprobeerd aanvullingen of opmerkingen te verzamelen over het conceptueel model, en hierbij ook gezocht naar welke onderdelen in de praktijk het belangrijkste zijn. Hiervoor heeft deze scriptie ter voorbereiding van de interviews zowel de vragenlijst als de resultaten van de literatuurreview opgestuurd naar de experts. Tijdens de gesprekken zijn er aantekeningen gemaakt en zijn deze uitgewerkt tot een korte notulen.

Structuur interviews:

1. Eerste reacties op het aangevulde conceptueel model.
2. Aanvullingen op het conceptueel model.
3. Belangrijkste elementen van het kunnen tonen van loyale tegenspraak in de praktijk.
4. Verder opmerkingen over het conceptuele model, het onderzoek of loyale tegenspraak.

Selectie van literatuur en experts

Om voor deze scriptie de juiste bronnen te gebruiken en de juiste experts te spreken was het van belang dat de bronnen en de experts aan bepaalde criteria voldeden. Deze scriptie probeert namelijk een zeer specifieke onderzoeksvraag te beantwoorden over een zeer niche onderwerp binnen de Rijksoverheid.

Selectiecriteria bronnen: Allereerst is zijn de volgende criteria opgesteld voor de bronnen die gebruikt zijn in dit onderzoek. De bron moet;

- Informatie bevatten binnen de context van het Nederlandse openbaar bestuur
- Informatie bevatten over kennis, ervaring en/of vaardigheden m.b.t. loyale tegenspraak
- Openbaar toegankelijk zijn zonder imitaties om deze te kunnen raadplegen
- Als betrouwbaar kunnen bestempeld; ofwel gepubliceerd door, of in opdracht van de Rijksoverheid of een ander instituut zoals een universiteit of hoog college van staat.
- Niet ouder zijn dan 10 jaar om nog relevante opmerkingen te kunnen maken over de huidige situatie.

Selectiecriteria experts: Hierna zijn de criteria opgesteld voor geschikte experts om te interviewen om een antwoord te kunnen krijgen op de onderzoeksvraag.

- De expert moet vanuit functie of publicatie kunnen worden gezien als expert op het gebied van loyale tegenspraak.
- De expert moet inzichten kunnen verschaffen over de werking van loyale tegenspraak in de praktijk
- De expert is zo minimaal mogelijk gehinderd om vrijuit te spreken over dit onderwerp

Deze scriptie heeft daarom gezocht naar professionals of opiniemakers op het gebied van loyale tegenspraak, binnen (of dicht bij) de Rijksoverheid, met brede ervaring in de publieke sector zodat men problemen en kansen kan herkennen en delen, die minimaal worden gehinderd door politiek-ambtelijke gevoeligheid vanuit hun functie.

Validiteit en betrouwbaarheid van onderzoeksmethoden

Het belangrijkste waar tijdens de interviews op zal moeten worden gelet voor het bewaken van de validiteit is om groupthink te voorkomen. Groupthink is een fenomeen waarbij een groep consensus gaat proberen te sluiten. Deze scriptie hoopt namelijk bij de experts zo veel mogelijk perspectieven te verzamelen om het overzicht vanuit het bronnenonderzoek aan te scherpen waar nodig en de kansen tot het versterken van tegenspraak in kaart te brengen. Om groupthink te voorkomen zijn er daarom individuele interviews met deze experts afgenomen. Verder zijn de notulen van de interviews naar de experts gestuurd ter verificatie. Ook is het uiteindelijke resultaten hoofdstuk van de interviews gedeeld met de experts en zijn eventuele op- of aanmerkingen verwerkt. Doordat dit een sterk kwalitatief onderzoek is, is er ook een kans dat de perspectieven van experts om verschillende redenen sterk gekleurd kunnen zijn. Door meerdere interviews af te nemen met verschillende experts bij verschillende departementen of organisaties kan dit effect worden geminimaliseerd.

Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te vergroten is er geprobeerd om dit onderzoek zo goed mogelijk te kunnen repliceren. Hiervoor zijn alle gebruikte bronnen vrij toegankelijk of te verkrijgen via universitaire bibliotheken en zijn deze in het volgende hoofdstuk als overzicht toegevoegd aan deze scriptie. Om de interviews te kunnen repliceren zijn de interviews genotuleerd, en is deze met de geïnterviewde gedeeld ter verificatie. Ook heeft deze scriptie de experts (bij goedkeuren) bij naam en functie benoemt om zo bij replicatie dezelfde experts te kunnen raadplegen.

Loyale tegenspraak nader uitgewerkt

In dit hoofdstuk zal het conceptueel model vanuit het theoretisch kader nader worden uitgewerkt tot een completer overzicht. Door middel van relevante literatuur is er getracht om een overzicht te maken van de kennis, ervaring en vaardigheden die nodig zijn om bekwaam loyale tegenspraak te kunnen tonen. Het aanvullen van Van der Meer en Dijkstra (2021) heeft geleid tot een completer overzicht op vrijwel alle gebieden op een domein na. Op het domein van 'wegnemen van structurele en culturele beperkingen' heeft deze nadere uitwerking vrijwel geen inzichten kunnen verzamelen uit relevante literatuur. Ook zijn er opvallende aanbevelingen uit de gebruikte bronnen toegevoegd ter inspiratie voor het versterken van tegenspraak.

Inleiding

Het kunnen tegenspreken is dus een belangrijke mitigerende factor om loyale tegenspraak beter tot uiting te laten komen. Dit uiten van loyale tegenspraak is namelijk essentieel om problemen tijdig boven water te krijgen, en kordaat te kunnen handelen als bestuurder. Om het 'kunnen' beter te kunnen begrijpen en loyale tegenspraak op een operationeel niveau te krijgen en meetbaar te maken is er aan de hand van het conceptueel model gebaseerd op Van der Meer en Dijkstra (2021) naar verschillende bronnen gezocht die voldeden aan de bronnencriteria. Deze zijn geanalyseerd en samengevoegd tot het volgende overzicht van het 'kunnen' tonen van loyale tegenspraak. De volgende bronnen zijn gebruikt voor dit gedeelte van het onderzoek en voldeden aan alle criteria:

- Bokhorst & Van Zutphen (2022): 'Ambtelijk vakmanschap in het samenspel tussen beleid, uitvoering en toezicht' in 'HET RECHT OP AMBTELIJK VAKMANSCHAP. Betere gemeenschappelijke opleiding en socialisatie.'
- Christensen (2022): 'Wat is publiek leiderschap' in 'Anders kijken naar publiek Leiderschap' (essay)
- Grenzeloos samenwerken (2023): 'Beelden van goed werk in samenwerking. Hoe doe je het goede als het spannend wordt?' (PDF)
- Grenzeloos samenwerken (2023): 'Gids ambtelijk vakmanschap',
- 't Hart (2014): 'Ambtelijk vakmanschap 3.0'
- Korsten (2015): 'Bestuurders tegenspreken noodzakelijk: Verklaring voor de val van bestuurders en de betekenis van gebrek aan tegengeluiden daarbij?'
- Loyaletegenspraak.nl (2021): 'Over loyale tegenspraak' (websitepagina)
- Moeskops (2019): 'VERSCHIL MAKEN IN KWESTIES DIE ERTOE DOEN'
- Raat (2023): 'Ambtelijk vakmanschap, doen wat werkt'
- Raat (2022): 'Grondslagen van het recht op vakmanschap'.
- Van der Wal (2016): 'De 21^e-eeuwse overheidsmanager'

Professionele, politiek-bestuurlijke expertise

Het eerste domein dat Van der Meer en Dijkstra (2021) benoemen is de professionele, politiek-bestuurlijke expertise. Deze bestaat uit twee onderdelen. Ten eerste de inhoudelijke domeinkennis, en ten tweede de kritische adviesvaardigheden om een professionele mening te uiten in een politiek bestuurlijke omgeving.

Kritische adviesvaardigheden, ofwel vaardigheden tot het uiten van een professionele mening binnen een politiek bestuurlijke omgeving

Analytische vaardigheden

De literatuur benoemt als essentieel onderdeel van kritische adviesvaardigheden de ‘analytische vaardigheden’ (Christensen, 2022; Raat, 2023; Van der Wal, 2017). Deze vaardigheden zijn in veel gevallen al een essentieel onderdeel van het werk van een ambtenaar. Daarom wordt er benadrukt dat men deze vaardigheden op pijl dient te houden, en deze dient te blijven ontwikkelen. Onderdelen van analytische vaardigheden zijn: signalen verwerken, onderzoeken, het prioriteren en structureren van argumenten, het bewust zijn van je eigen bias en logisch redeneren (Christensen, 2022; Raat, 2023; Van der Wal, 2017). Hier komen door ontwikkelingen in de rol van ambtenaar in de 21^{ste} eeuw volgens Van der Wal (2017) en t’ Hart (2015) andere belangrijke vaardigheden bij, zoals digitale vaardigheden en netwerkvaardigheden welke kunnen worden ingezet om deze analytische vaardigheden te ondersteunen. Denk bijvoorbeeld aan het gebruik van digitale netwerken voor het verzamelen van signalen, of digitale onderzoeksmethoden voor het verifiëren van informatie.

Vaardigheden en kennis van methoden tot actief luisteren

Maar voordat de ambtenaar deze signalen kan analyseren en onderzoeken is het van belang de ambtenaar deze signalen ook ontvangt. Maar hoe kun je ‘nabijheid’ tot de verschillende onderdelen van beleid en uitvoering organiseren (Bokhorst & Van Zutphen, 2022)? Actief luisteren zegt het eigenlijk al. De ambtenaar staat namelijk niet alleen open voor geluiden, maar zoekt deze ook actief op. De ambtenaar kan actief luisteren door het bouwen aan een betrouwbaar (digitaal) netwerk die mogelijke problemen en uitdagingen signaleert (Moeskops, 2019; Van der Wal, 2017). Hierbij zullen de netwerksamenleving en de digitale netwerken een steeds grotere rol spelen binnen het openbaar bestuur (Van der Wal, 2017). Dit vergt wel enige diplomatie en experiment om deze vaardigheden van relatiemanagement, stakeholder communicatie en netwerkend werken te ontwikkelen. Echter zullen deze vaardigheden ook in de directe toekomst steeds belangrijker worden in het takenpakket van de ambtenaar (Moeskops, 2019; Van der Wal, 2017).

Naast deze persoonlijke inzet om actief te luisteren kun de ambtenaar ook als onderdeel van een team of organisatie het 'actief luisteren' institutionaliseren. Dit kan bijvoorbeeld door het organiseren van zelfreflectiesessies, het toepassen van ex-ante beleidsevaluaties, het toepassen van een eindtermijn voor beleidsprogramma's, het aanstellen van een 'waakhond' bij belangrijke beleidsbeslissingen, of het toepassen van de 'weak-signal' approach (Korsten, 2015). Kennis van en ervaring met deze methodes kan dus helpen om actief luisteren en nabijheid te organiseren.

Naast actief opzoek gaan naar signalen is het volgens Korsten (2015) en Grenzeloos samenwerken (2023) van belang dat de ambtenaar ook meedenkt met de actoren die deze tegenspraak uiten. Bokhorst & Van Zutphen (2023) benoemen specifiek dat het open staan voor signalen vanuit de eigen organisatie, keten en vanuit de samenleving een essentieel onderdeel is van de ambtelijke rol. Hiervoor dient een ambtenaar goed te kunnen luisteren, door te vragen en niet gelijk te oordelen. Een collega of burger stelt zich namelijk kwetsbaar op om een probleem aan te kaarten en is opzoek naar een luisterend oor. De ambtenaar dient dit serieus te nemen en na te gaan wat de ander nodig heeft volgens Grenzeloos samenwerken (2023). Bokhorst & Van Zutphen (2022) voegen hieraan toe dat de ambtenaar ook actief meedenkt wat de ambtenaar vanuit de eigen rol kan doen en hier ook eerlijk over is (Grenzeloos Samenwerken, 2023). Deze kleine handreiking van het actief luisteren maakt al een groot verschil in of burgers of collega's zich serieus genomen voelen, wat de uitkomst ook is.

Omgeving sensitiviteit

Waar men het actief luisteren (en meedenken) ook als onderdeel kan zien van omgevingssensitiviteit, wordt dit toch vaak in de context gezien van het uiten van kritisch advies. Volgens Moeskops (2019) en Grenzeloos Samenwerken (2023) is het hierbij van belang dat men goed rekening houdt met de omgeving. Als ambtenaar moet men goed afwegen hoe en wanneer het eigen geluid wordt inzet, in het bijzonder bij kwetsbare relaties (Moeskops, 2019; Grenzeloos samenwerken, 2023). Dit betekent dat de ambtenaar kennis dient te bezitten over de positie van de gesprekspartner ten opzichte van het onderwerp waar het over gaat (Grenzeloos samenwerken, 2023). Toch kan deze omgevingssensitiviteit ook worden ingezet om actief te luisteren en open te staan voor signalen.

Het belang van deze omgevingssensitiviteit wordt echter steeds groter t' Hart (2015): 'Politiek-bestuurlijke gevoeligheid is zeker bij de ambtelijke top altijd al zeer belangrijk geweest, maar het belang ervan is in de loop der tijd 'doorgezakt' naar de hele ambtelijke organisatie, die daar naar zijn aard en ethos niet op is toegesneden'. Dit maakt dat het voor een ambtenaar om te kunnen tegenspreken volgens t' Hart (2015) nog belangrijker is geworden om sensitief te zijn voor de 'normatieve' omgeving (directe collega's, leidinggevende, bewindspersoon), en voor interpretaties vanuit de samenleving.

Kennis van methoden en boodschappen/presentatievaardigheden:

‘De keuze is reuze’ geldt ook de verschillende manieren waarop men kritisch advies kan leveren. Zo kan men met het inzetten van passende presentatie methoden een boodschap beter laten overkomen. Er is geen receptuur voor ‘perfecte’ loyale tegenspraak, maar er zijn wel veel verschillende vormen en manieren om dit soort om kritische boodschappen over te brengen (Christensen, 2022). Zoals Grenzeloos samenwerken (2023) het omschrijft: ‘Je kunt je boodschap op verschillende manieren brengen, en je zoekt de juiste toon’. Hierbij is het volgens Moeskops (2019) van belang dat je hierbij goed kunt argumenteren, en verhalen kunt maken om de vaak technische problemen in de menselijke context te plaatsen. Kennis van verschillende strategieën en manieren om boodschappen over te brengen kan dus erg behulpzaam zijn. Geen van de bronnen benoemen echter specifieke manieren of methoden.

Kennis van Institutionele processen van beoordelen, beslissen en tegenspraak.

Naast het hoe, gaat het ook om het wanneer en het waar. Op welk moment is er meer ruimte om kritisch advies te leveren, of op welk moment totaal niet? Volgens Van der Wal (2017) zullen deze vragen steeds belangrijker worden binnen de ambtelijke dienst door toenemend ‘prestatiebestuur’: stijl van besturen waarbij op korte termijn zichtbaar presteren een prioriteit is. ‘t Hart (2015) omschrijft eenzelfde ontwikkeling als ‘gulzig bestuur’ waarbij instituties onder druk komen te staan, verantwoording als een reflex optreedt en er wordt gehandeld naar het primaat van het vraagstuk. Om weerbaar te zijn tegen deze trend zal de ambtenaar slim, strategisch en gewiekst moeten handelen als het gaat om het tonen van tegenspraak (Van der Wal, 2017). Om dit te kunnen is een bepaald niveau van kennis en ervaring vereist als het gaat over de processen van beoordelen en beslissen binnen het departement of de gehele Rijksoverheid (Raaijmakers, 2023). Door op het juiste moment, met de juiste vorm van tegenspraak, bij het juiste bureau of overlegtafel tegen te spreken, kan de kwaliteit en de impact van de tegenspraak worden vergroot. Hierbij kan het ook helpen om kennis te hebben van de formele routes of procedures die ondersteuning bieden voor loyale tegenspraak. Wordt er bijvoorbeeld actief tegenspraak in de omgeving van de ambtenaar of de organisatie opgezocht of georganiseerd waar de ambtenaar op kan inspelen, of ligt de focus van de omgeving meer op het voorkomen van politiek rumoer (loyaletegenspraak.nl, 2021)? Dit is belangrijke kennis om te bezitten om als ambtenaar gebruik te maken van de gegeven ruimte, of juist bewust te zijn van barrières. Als laatste benoemt Raaijmakers (2023) dat men als ambtenaar ook zelf dient te oefenen in beslisvaardigheid om zo zelf betere beslissingen te maken, maar ook om beter en meer gestructureerd advies te kunnen leveren aan beslissers.

Gespreksvaardigheden

Het geven van kritisch advies kan zich in veel vormen manifesteren, maar naast schriftelijke vaardigheden kunnen gespreksvaardigheden goed van pas komen in het uiten van loyale tegenspraak. Zo kunnen deze vaardigheden worden ingezet om tijdens (lastige) gesprekken de emotie buiten het gesprek te houden, de persoonlijke grenzen, drijfveren en waardes kenbaar te maken, en tegenspraak goed te onderbouwen zonder dit persoonlijk te maken (Grenzeloos samenwerken, 2023). Ook Raat (2023) ziet de meerwaarde van gespreksvaardigheden, maar benoemt ook dat de focus op deze responsieve vaardigheden, zoals gesprekstechnieken, niet ten koste moet gaan van de juridische vaardigheden (onderzoeken en beargumenteren).

Dossierkennis

De tweede tak waar het domein ‘professionele politiek-bestuurlijke expertise’ op is gestoeld is domeinkennis. Volgens Christensen (2022) is dit punt het belangrijkste als het gaat om het kunnen tonen van loyale tegenspraak. Domein-expertise/dossierkennis kan namelijk een grote bijdrage leveren aan het kunnen, maar ook het mogen tonen van loyale tegenspraak door de kwaliteit van kritisch advies en de bijpassende senioriteit. Ook Van der Wal (2017) ziet dit als een essentieel onderdeel van de ambtenaar van de toekomst, waarbij domeinkennis ervoor kan zorgen dat men zich weer meer bewust zal zijn van de langere termijn uitdagingen, naast de uitdagingen op korte termijn. Hier voegt Van der Wal (2017) ook aan toe dat de ambtenaar zowel generalistisch als specialistisch zou moeten zijn, en constant zou moeten bijleren om de kwaliteit van de dossierkennis op pijl te houden.

Op de hoogte zijn van de toezichthouders

Als aanvullend onderdeel van domeinkennis benoemen (Bokhorst & Van Zutphen, 2022) dat het hierbij gewenst is om op de hoogte te zijn van ‘waakhonden’ en toezichthouders, maar ook om de rapporten van deze toezichthouders en kennisinstututen te internaliseren. Van Zutphen (2022), de Nationale Ombudsman, benadrukt dit niet (alleen) voor het belang van zijn eigen organisatie, maar ziet dit als een essentieel onderdeel van dossierkennis. Deze waakhonden en toezichthouders vervullen een actieve rol van loyale tegenspraak binnen de Rijksoverheid door intern kritisch te adviseren, maar ook door in het publieke domein als een soort geïnstitutionaliseerde klokkenluider te opereren. Deze geïnstitutionaliseerde rol biedt ook mogelijkheden om als ambtenaren signalen en zorgen te delen met deze instituties. Naast toezichthouders benoemt Korsten (2015) ook dat men het bestaan klokkenluiders zal moeten accepteren als men het zelf belangrijk vindt loyale tegenspraak te kunnen tonen.

Verbeteren van toegang tot beslissers

Naast de kritische adviesvaardigheden en dossierkennis benoemen Van der Meer en Dijkstra (2021) dat men als ambtenaar ook goede relaties dient te onderhouden met collega's (direct en indirect, departementaal maar dus ook interdepartementaal plus de uitvoering) en onderlinge toegang dient te hebben en openstaat voor elkaar door structurele en culturele beperkingen weg te nemen.

Breed netwerk met goede relaties

Zoals al eerder benoemd is relatiebeheer een belangrijk onderdeel van het actief luisteren om signaleren van problemen en uitdagingen in de organisatie of de samenleving. Echter zijn er nog meer argumenten aan te dragen om een netwerk te onderhouden.

Actief relatiebeheer

Zo kan actief relatiebeheer bijdragen aan een sterkere relatie tussen de ambtenaar en de normatieve relaties (directe collega's, leidinggevende, politiek verantwoordelijke etc.) wat maakt dat deze meer 'sociaal krediet' opbouwt om te mogen tegenspreken en draagvlak en rugdekking creëert om tegenspraak te uiten naar leidinggevendenden of politiek verantwoordelijken (Moeskops, 2019). Verder kan dit netwerk ook voorzien in eventuele ondersteuning van ervaring, kennis en vaardigheden, wat de kwaliteit van de loyale tegenspraak ten goede kan komen (Grenzeloos samenwerken, 2023). Om dit brede netwerk en de goede relaties te onderhouden worden er specifieke vaardigheden benoemd zoals relatiemanagement, stakeholder communicatie, een zekere mate van diplomatie en het creëren van draagvlak (Van der Wal, 2017; Moeskops, 2019).

Culturele en structurele beperkingen wegnemen in contact met collega's en (politiek-bestuurlijke) leidinggevendenden

Om deze netwerken nog sneller op te zetten, makkelijker bereikbaar te maken en te onderhouden is het volgens Van der Meer en Dijkstra (2021) verstandig om culturele en structurele beperkingen weg te nemen. Een ambtenaar kan namelijk veel culturele of structurele barrières tegenkomen, zoals afstand (OCW in Den Haag en DUO in Groningen), competitieve relaties tussen verschillende departementen, een sterke principiële scheiding tussen beleid en uitvoering, of een zeer hiërarchische stijl van leidinggeven bijvoorbeeld (Van der Meer en Dijkstra, 2021). Door deze beperkingen weg te nemen wordt er meer ruimte gecreëerd voor actief luisteren, maar wat de ambtenaar hier specifiek voor zou moeten kunnen om deze barrières weg te nemen is helaas niet in de verschillende bronnen duidelijk geworden.

Stimuleren van morele moed

Het derde punt dat Van der Meer en Dijkstra benoemen (2021) is het stimuleren van morele moed onder ambtenaren. Men zou namelijk moeten handelen uit een staatrechtelijke overtuiging met een passende houding die ook het goede voorbeeld geeft. Ofwel morele moed is volgens Van der Meer en Dijkstra handelen met een passende houding vanuit een staatrechtelijke overtuiging. Dit zijn nogal brede termen, maar de literatuur biedt gelukkig verschillende aanknopingspunten.

Morele moed vanuit een staatrechtelijke overtuiging

Om dus te kunnen tegenspreken helpt het om als ambtenaar een staatrechtelijke overtuiging te hebben. Het tonen van tegenspraak vergt namelijk moed, durf, lef. Er kunnen namelijk negatieve consequenties zitten aan tegenspraak. De bovenstaande vaardigheden kunnen al helpen de negatieve consequenties tot op een zekere hoogte te mitigeren, echter valt of staat de argumentatie van de ambtenaar bij het waarom. Waarom is tegenspraak belangrijk op dit specifieke moment? Waarom moet men het juiste doen op dit moment, ondanks de risico's?

Bewust van rechten, plichten en verantwoordelijkheid binnen de ambtelijke professionele rol

Om erachter te komen wat het juiste is om te doen, en daarmee dus moedig te zijn door hier vervolg aan te geven, is het belangrijk om te weten welke rol de ambtenaar heeft. Het goed functioneren van het openbaar bestuur is een samenspel van geïnstitutionaliseerde 'checks and balances', waarbij het ambtelijk apparaat onpartijdig van de politiek dient te opereren. Deze onafhankelijke rol is formeel bepaald, samen met de rechten, plichten en verantwoordelijkheden die bij de rol als ambtenaar komen kijken. Vanuit deze rol kan het zijn dat hier in meer of mindere mate beroep wordt gedaan op loyale tegenspraak. Het is daarom goed om je van deze ruimte en verantwoordelijkheden bewust te zijn (Moeskops, 2019). Waar de rechten, plichten en verantwoordelijkheden van ambtelijke functies in beton lijken te zijn gegoten in het staatsrecht, is de praktijk weerbarstig en lijkt de rol van de ambtenaar steeds meer ambiguïteit te bevatten (Bokhorst & Van Zutphen 2023; Raat, 2023). Maar wat is dan het juiste om te doen? Er is hier (helaas) geen sluitend antwoord op, maar naast de formele rechten, plichten en verantwoordelijkheden zal de ambtenaar zelf ook kritisch moeten blijven nadenken over wat de overheid zou moeten zijn, en wat de eigen rol en verantwoordelijkheid hierin is (Raat, 2023). Er wordt tevens nergens in de gebruikte literatuur specifiek behandeld wat de staatrechtelijke rechten, plichten en verantwoordelijkheden zijn van de professionele rol. Hier zal deze scriptie helaas omwille van de omvang van deze scriptie niet verder ook niet verder op in gaan.

Moreel handelen door een bewustzijn van eigen grenzen, drijfveren en waardes

Naast de rol van ambtenaar is deze (hopelijk) ook een persoon die deze rol vervult. Hoe graag de ambtelijke dienst ook volledig ‘onafhankelijk’ of ‘onpartijdig’ zou willen zijn, de persoonlijke drijfveren, waardes en grenzen spelen een belangrijke rol in het werk dat een ambtenaar uitvoert. Hierdoor is het van belang dat je je bewust bent van je eigen waarden, drijfveren en grenzen (Moeskops, 2019). Daarbij is het ook goed om zelf bewust te zijn van hoe men zelf omgaat met de grenzen van anderen (Grenzeloos samenwerken, 2023).

Het goede voorbeeld geven door om te gaan met ongemak

Toch zal kritisch advies in welke vorm dan ook niet altijd welkom zijn. Men moet zich daarom ook bewust zijn dat loyale tegenspraak niet altijd prettig zal verlopen, hoe goed voorbereid men ook is. Volgens Grenzeloos Samenwerken (2023) kan men dit proberen te mitigeren door gespreksvaardigheden of andere technieken toe te passen, echter is ‘een prettig gesprek’ binnen loyale tegenspraak geen doel op zich. Loyale tegenspraak hoeft namelijk niet ‘prettig te zijn’ omdat de ambtenaar een professionele rol vervult waar de verantwoordelijkheden om problemen te signaleren en te agenderen bij horen. De ambtenaar zal daarom tegenspraak niet persoonlijk moeten maken, en bij ongemakkelijkheid durven benoemen wat er gebeurt (Grenzeloos samenwerken, 2023).

Een passende houding

Wat is nu precies een houding? Moeskops (2019) benoemt dat tegenspraak een houding vereist die constructief is en respectvol naar iedereen. Grenzeloos samenwerken (2023) voegt hieraan toe dat de ambtenaar zich ook bewust dient te zijn van eigen vooroordelen, en zich reflectief dient op te stellen. Van der Wal (2017) benadrukt dat een gesloten houding in een toenemende netwerksamenleving een houding van het verleden is, en pleit daarom voor een open, samenwerkende en netwerkende houding. Hij voegt daar echter een belangrijke houding aan toe: een gezaghebbende houding. Hier wordt geen dictatoriale houding mee bedoeld, maar een houding van professionaliteit, integriteit en kennis van zaken. Grenzeloos Samenwerken (2023) gaat verder op de ‘open houding’ en maakt deze specifiek door te benoemen dat de ambtenaar zich bewust zou moeten zijn van de eigen vooroordelen, en zich daar dus niet door te laten beïnvloeden. Het bewust zijn van de eigen houding en proberen deze open, constructieve, netwerkende, gezaghebbende en respectvolle houding te bewaken kan in de praktijk desalniettemin een uitdaging zijn, zo benoemen Grenzeloos samenwerken (2023) en Moeskops (2019). Om deze houding te bewaken geven deze twee bronnen een handrijking. Het kan namelijk zijn dat deze passende houding onder druk komt te staan als niemand luistert, of als kritische geluiden (tijdelijk) niet welkom blijken. Volgens Grenzeloos Samenwerken (2023) en Moeskops (2019) zou men dit niet moeten zien als kritiek op het eigen functioneren en dit daarom vooral niet persoonlijk moeten opvatten. Hier

begint echter de interne strijd om als ambtenaar niet de controle te verliezen. Op dat moment even uit de emotie blijven en een stapje terug doen om terug te pakken op de voorgaande houding wordt geadviseerd (Moeskops, 2019).

Moed door zelfvertrouwen vanuit vakmanschap

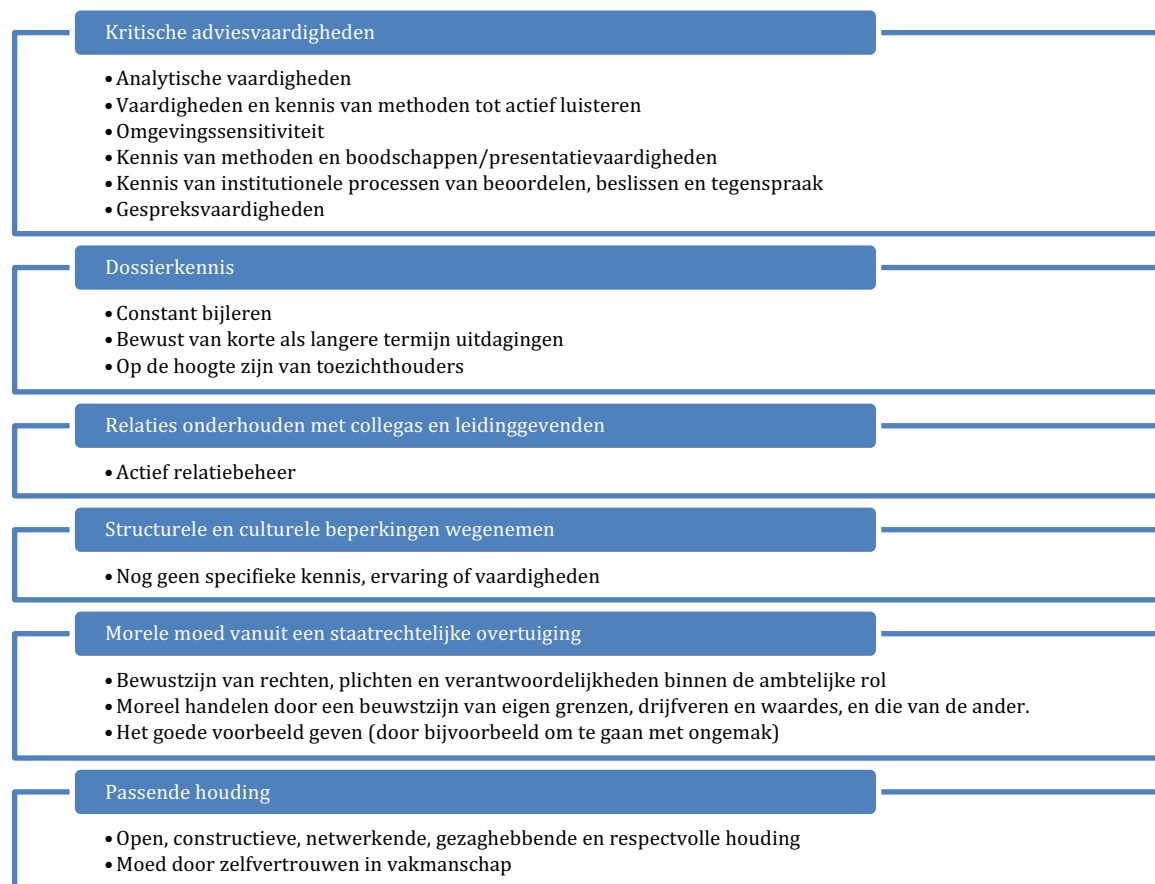
Om deze houding te ontwikkelen is het volgens verschillende auteurs van belang dat de ambtenaar zelfvertrouwen bouwt in zichzelf (Moeskops, 2019), stevig in zijn, haar of hen schoenen staat en ook zelf overtuigd is van de meerwaarde van andere perspectieven (Grenzeloos Samenwerken, 2023). In de literatuur wordt de lezer vooral ook zelf uitgenodigd om (als ambtenaar) het niet op 'safe' te spelen, maar zelfvertrouwen te bouwen om de juiste houding aan te nemen en hiernaar te handelen (Grenzeloos Samenwerken, 2023; Moeskops, 2019). Gezien vanuit de staatrechtelijke rol als ambtenaar en als persoon als onderdeel van de samenleving (Moeskops, 2019). Hierbij is durf, lef en zelfvertrouwen geen doel op zichzelf, maar kan dit een versterkend effect hebben om tegenspraak te tonen. Men kan investeren in dit zelfvertrouwen door te investeren in ervaring, kennis en vaardigheden volgens Moeskops (2019).

Dit laatste punt is gezien het perspectief van deze scriptie een opvallende. De scriptie heeft al vanuit de literatuur kunnen concluderen dat men met de bovengenoemde vaardigheden, kennis en ervaring de barrières van tegenspraak kan mitigeren. Echter benoemt Moeskops (2019) dat dit tegelijkertijd ook kan leiden tot meer zelfvertrouwen, wat dus de factor 'morele moed' op zijn beurt weer kan versterken. Dit is relevant omdat de morele moed niet alleen invloed heeft op het beter kunnen tegenspreken, maar ook het willen tegenspreken (hogere motivatie) en het mogen tegenspreken (gezaghebbende houding).

Opbrengsten nadere uitwerking conceptueel model

Waar de domeinen van Van der Meer en Dijkstra (2021) nogal hoog over waren is het deze scriptie gelukt aan de hand van een selectie van bronnen te komen tot een verder uitgewerkt overzicht van specifiekere domeinen van kennis, ervaring en vaardigheden.

Wat opvalt is dat er van veel kennis, ervaring en vaardigheden wordt benoemd dat een ambtenaar deze competenties al zou moeten bezitten. Dit is aan de ene kant een geruststellende gedachte, maar aan de andere kant een zorg. De huidige problematiek laat namelijk zien dat deze competenties echter niet genoeg tot uiting lijken te komen in de praktijk. Verder valt op te maken dat er vanuit de gebruikte bronnen geen behoefte lijkt te zijn aan aanvullende categorieën binnen het conceptueel model. Wat verder opvalt is dat er veel kan worden aangevuld op de gebieden van kritische adviesvaardigheden, dossierkennis en morele moed, maar dat er weinig valt aan te vullen op het gebied van het wegnemen van structurele en culturele beperkingen.



Relevante aanbevelingen/opmerkingen uit de bronnen;

Vanuit deze nadere uitwerking zijn ook interessante aanbevelingen of bevindingen genoteerd die relevant zijn voor het versterken van loyale tegenspraak. Ondanks dat dit buiten de scope van het onderzoek valt heeft deze scriptie er toch voor gekozen om u deze punten niet te onthouden. Deze zullen daarom kort worden besproken.

Vraag advies bij vertrouwenspersoon of waakhond/ombudsman: Naast waakhonden, toezichthouders en institutionele processen is er nog een belangrijk onderdeel binnen de organisatie waar gebruik van kan worden gemaakt. Dit is de vertrouwenspersoon. Bij deze persoon kun de ambtenaar persoonlijke en gevoelige zaken bespreken, maar bijvoorbeeld ook advies vragen over loyale tegenspraak. Dit kan een vertrouwenspersoon in het team, afdeling of departement zijn, maar er zijn vaak ook volledige onafhankelijke vertrouwenspersonen. Een afspraak is zo ingepland, en men verliest er niets mee aangezien dit vertrouwelijk is (Grenzeloos samenwerken, 2023).

Tegenspraak helpt niet tegen integriteitskwesties: Waar deze scriptie en de literatuur er vaak vanuit gaan dat de partij die wordt tegengesproken wel rationeel zal handelen of open staat voor kritisch advies in het belang van de kwaliteit van beleid, benoemt Raat (2022) dat geen ambtelijk vakmanschap of tegenspraak helpt tegen integriteitskwesties. Sterker nog, tegenspraak zou zelfs een averechts effect kunnen hebben op integriteitskwesties doordat de confrontatie zou kunnen leiden tot verdere integriteitskwesties.

Maak opleidingen rondom dit onderwerp minder vrijblijvend en toetst op competenties en kennis: De vrijblijvendheid van de opleidingen rondom vakmanschap, maatwerk, loyale tegenspraak, waarden en responsiviteit is volgens Raat (2023) schrikbarend. Ook zouden deze opleidingen inhoudelijk ook beter toetsbaar gemaakt worden om zo ook echt progressie te kunnen meten. Nu is het succesvol afronden van zo'n soort opleiding al voldoende door gewoonweg aanwezigheid te zijn. Volgens Raat (2023) is het dan ook van belang dat men de opleiding ook niet kan halen door te zakken voor een toets.

Individualistische, horizontale teams drijven een sterkere groepsdruk op tegen loyale tegenspraak in vergelijking tot een team met een leidinggevende: Volgens Moeskops (2019) is de fixatie op leidinggevendens onterecht. Zo stelt Moeskops (2019) dat in individualistische, horizontale teams de groepsdruk groter is om als team harmonie uit te stralen. Dit betekent dat hierbij minder ruimte is voor tegenspraak, dan wanneer er buiten de groepsdruk om tegenspraak kan worden geuit tegen een leidinggevende. Dit is een interessant gegeven waar juist de leidinggevende een faciliterende rol lijkt te spelen in het stimuleren van tegenspraak voor betere afwegingen. Juist door de drang naar uniformiteit van horizontale teams kan deze nuance van perspectieven missen.

Interviews met experts

Met deze opbrengsten uit het voorgaande deel van dit onderzoek zijn er interviews afgenomen met experts op het gebied van loyale tegenspraak binnen de Rijksoverheid. Aan deze experts is gevraagd te reflecteren op de uitkomsten en kennis, ervaring of vaardigheden aan te vullen waar zij dit nodig achten. Ook is aan de experts gevraagd om vanuit hun praktijk na te gaan welke onderdelen van loyale tegenspraak als het belangrijkste moeten worden aanschouwd. Uit deze interviews kwam naar voren dat dit conceptueel model vrijwel compleet is op een paar aanvulling na: sociale veiligheid, omgaan met afhankelijkheid, samenlevingssensitiviteit, diversiteit en inclusie, en omgaan met de situatie na het tegenspreken. Verder valt op dat twee van de geïnterviewden, Veld en Luttmer, aangaven dat zij het conceptueel model als compleet aanschouwden. Als belangrijkste onderdelen voor het 'kunnen' tonen van tegenspraak werden door de experts de onderdelen rolkennis, dossierkennis, morele moed en kritische adviesvaardigheden genoemd.

Inleiding

Voor dit gedeelte van het onderzoek zijn er dus interviews afgenomen met verschillende experts op het gebied van loyale tegenspraak. Deze zijn allereerst gevraagd om de uitkomsten van de operationalisering aan te vullen waar nodig. Wat uit de gesprekken naar voren kwam was dat de experts de operationalisering vanuit het bureauonderzoek als redelijk compleet beschouwen. Toch zijn er nog een paar aanvullingen die door de experts tijdens de interviews zouden moeten worden toegevoegd. Hierna zijn de experts gevraagd een priorisering te maken van welke kennis, ervaring en vaardigheden zij als essentieel zien om loyale tegenspraak te kunnen tonen. Hierna is de ruimte geboden tijdens de gesprekken om eventuele opmerkingen over dit onderwerp te geven. Deze opmerkingen zullen tijdens de discussie worden behandeld om een heldere scheiding te bewaken tussen de resultaten van dit deel van het onderzoek, en de verdere opmerkingen van de experts. Hiervoor zijn de volgende experts geïnterviewd:

- Jesper Betsman (projectleider Loyale Tegenspraak BZK)
- Erik Pool (Programmadirecteur Dialoog & Ethiek BZK)
- Johan Veld (Senior wetgevingsjurist en lid OR SZW)
- Joris Broeders (Programma-adviseur Werk aan Uitvoering SZW)
- Caroline Luttmmer (Directeur strategie en onderzoek Nationale Ombudsman)

Dankwoord aan de experts

Voordat de resultaten van deze interviews worden gepresenteerd wil ik hierbij ook gelijk de experts bedanken voor de fijne gesprekken. Deze gesprekken hebben bij mij als interviewer ook de passie voor een kwalitatief openbaar bestuur aangewakkerd. De gesprekken waren voornamelijk inhoudelijk door de (ervarings-)deskundigheid van de experts, maar bevatte ook een kritische toon. Zowel over dit onderzoek, de term loyale tegenspraak, of de inzet van de overheid om loyale tegenspraak te versterken. Dit waren niet altijd leuke of prettige waarheden, maar het waren wel opmerkingen die essentieel zijn gebleken voor de kwaliteit van deze scriptie en wellicht essentieel zullen blijken voor het versterken van loyale tegenspraak. Hierdoor heb ik ook zelf mogen oefenen met het ontvangen van loyale tegenspraak.

Desalniettemin waren de gesprekken hoopvol. Na de toeslagen-affaire is de wil en het momentum nog nooit zo groot geweest om ruimte te maken voor tegenspraak binnen de Rijksdienst. Toch moet er volgens een groot deel van de geïnterviewden nog een hoop gebeuren om de ambtenarij weer een 4^e macht te maken welke alle interne tegenspraak ziet als loyaal.

Opmerkingen over de compleetheid van de operationalisering

In dit deel van het hoofdstuk zullen de antwoorden van de experts worden gepresenteerd op de vraag: welke aanvullingen heeft u op het aangevulde conceptuele model? Ter controle zijn de uitkomsten uit de interviews gedeeld met de experts ter verificatie. Ook is er de ruimte gelaten om de experts zelf nog inhoudelijke opmerkingen toe te voegen of wijzigingen aan te brengen in de eigen aanvullingen waar zij dit nodig achten.

Professionele, politiek-bestuurlijke en bureaucratische expertise

Kritische adviesvaardigheden

Joris Broeders geeft aan dat hij de verschillende typen tegenspraak mist. Zo wordt er wel benoemd dat kennis van methoden en boodschappen/presentatievaardigheden erg behulpzaam kan zijn, maar welke methoden er allemaal zijn blijft nog een onduidelijk. Hij geeft hierbij aan dat men al snel bij loyale tegenspraak denkt aan een direct gesprek of een discussie, echter zijn er volgens hem *veel meer verschillende vormen van tegenspraak* die veel effectiever kunnen zijn. Verder benoemt Broeders dat de term ‘politiek-bestuurlijke sensitiviteit’ sterk ambigu is in hoe deze binnen de Rijksoverheid wordt ingezet. Dien je hiermee aan te voelen hoe men het beste kan omgaan met politiek en bestuur om hen de beste beslissingen te laten maken, of is het juist bedoeld om de minister en de ambtelijke top uit de wind te houden? Johan Veld vult hem aan door te benoemen dat hij deze ‘politiek-bestuurlijke sensitiviteit’ vaak terugziet in vacatures, terwijl bijvoorbeeld ‘*samenlevings-sensitiviteit*’ niet wordt genoemd. De blik moet volgens Veld juist naar buiten gekeerd zijn, in plaats van naar binnen naar bestuur en politiek. Omgevingssensitiviteit is dus niet alleen het sensitief zijn voor de politiek of het bestuur, maar ook voor de samenleving. Hierbij is dus *omgevingssensitiviteit tweeledig* volgens Veld; *politiek-bestuurlijk gericht (intern) en samenlevingsgericht (extern)*.

Broeders benoemt verschillende onderdelen van kritische adviesvaardigheden als zeer belangrijke onderdelen van het bekwaam kunnen tonen van loyale tegenspraak. Zo is het belangrijk dat men de taal van de keten spreekt, met de keten. Niet in beleidsbubbels of vakjargon, maar een gedeelde taal tussen beleid en uitvoering. Verder benoemt Broeders de analytische vaardigheden met in het bijzonder het actief luisteren en het onafhankelijk beoordelen van signalen.

Domein-/dossierkennis

Zowel Johan Veld als Joris Broeders benoemen ook een opvallende aanvulling bij dossierkennis. Namelijk *diversiteit en inclusie*. Hierbij benoemen zij dat het ook lastig is om tegenspraak te kunnen tonen als men zelf geen *ervaringsdeskundige* is, of als een team te weinig perspectieven bevat, of te weinig in contact staat met de mensen die gebruik maken van de publieke dienstverlening. Naast dossierkennis is dus een diversiteit van achtergronden en perspectieven binnen de ambtelijke dienst van essentieel belang voor de kwaliteit van beleid. Dit punt heeft hierdoor ook veel te doen met de kritische adviesvaardigheden.

Wat volgens Veld ook nog mist bij institutionele kennis van beslissen, beoordelen en tegenspraak is *de rol van ondernemingsraden binnen de departementen*. Juist deze raden zijn opgericht om de stem van de ambtenaar te laten horen bij de top van de departementen. Veld benoemt dit punt omdat hij zelf ervaring heeft als lid van de ondernemingsraad van SZW en de gehele Rijksoverheid.

Naast Christensen (2022) benoemen verschillende experts dossierkennis ook als een essentieel onderdeel van het 'kunnen'. Zo benoemt Betsman dat voor loyale tegenspraak de inhoudelijke kennis leidend moet zijn, en dat deze waar nodig gebruik kan worden aangevuld door het netwerk. Volgens Luttmer is het vooral belangrijk dat medewerkers (c.q. ambtenaren) hun dossiers zo goed mogelijk beheersen. Hiervoor is goed dat deze hard op de inhoud zijn, en zacht op de persoon. Echter, zo benoemen de experts ook, zal tegenspraak zonder dossierkennis/deskundigheid niet heel ver komen.

Vergemakkelijken van toegang tot besluitvormers en collega's

Relaties onderhouden met collega's en leidinggevenden.

Zoals al benoemd is het van belang actief een netwerk te onderhouden. Toch wil Pool hier verder in gaan door te opperen dat men niet alleen een netwerk dient te onderhouden, maar deze ook in te zetten als collectief. Hiervoor benoemt hij dat *collectieve organisatievaardigheden* een belangrijke additie zijn in het helpen om draagvlak te creëren onder (indirecte) collega's en leidinggevenden. Veder vult Veld dit punt verder aan door te benoemen dat men met collega's en leidinggevenden niet alleen moet bespreken waaraan men werkt, maar ook *hoe men samenwerkt*. Hiermee bedoelt Veld dat door onduidelijkheid van rollen vaak relaties onnodige schade oplopen omdat er constant wordt vergaderd over de inhoud, maar niet over de samenwerking. Door dit te bespreken is men bewuster van de eigen rol, de rol van anderen en kan men als team sterker functioneren binnen de verwachten van de leiding, zonder dat men hier op een pijnlijke manier achter hoeft te komen.

Volgens Betsman is het onderhouden van een netwerk niet essentieel voor tegenspraak, maar speelt dit vooral een ondersteunende rol in het kunnen tonen van tegenspraak. Ook de andere experts benoemen dit punt niet als een essentieel onderdeel van loyale tegenspraak.

Culturele en structurele beperkingen wegnemen in contact met collega's en (politiek-bestuurlijke) leidinggevenden

Zoals aangegeven was er vrijwel niets te vinden in de literatuur over welke specifieke vaardigheden, kennis of ervaring men nodig heeft om deze culturele en structurele beperkingen weg te nemen. Veld had hierop een aanvulling door te benoemen dat het faciliteren van sociale veiligheid in de eigen omgeving een belangrijke vaardigheid is die men zou moeten bezitten. Hij benoemt als voorbeeld dat de werkoverleggen vaak dominant gaan over de verschillende dossiers, de voortgang, de knelpunten etc. Echter wordt er zelden gesproken over hoe men samenwerkt. Hiermee bedoelt Veld dat ambtenaren en leidinggevenden bezig zijn met resultaten boeken, terwijl het niet duidelijk is wat men doet als het wrijft, wringt of men zich onveilig voelt. Dit is namelijk een groot gevaar voor de kwaliteit van beleid en uitvoering als men bang is om tegenspraak te tonen en problemen niet, of niet op tijd, te melden of aan te pakken. Om dus deze culturele en structurele beperkingen weg te nemen zou men volgens Veld de *kennis en vaardigheden hoe men sociale veiligheid in de directe werkomgeving kan faciliteren* moeten bezitten. Hier horen volgens Betsman ook *'leiderschapsvaardigheden'* bij om ook regie te pakken op de eigen werkplek om deze culturele en structurele beperkingen weg te nemen, en sociale veiligheid te faciliteren. Volgens Broeders zouden hierbij ook *gespreksvaardigheden in teamverband* kunnen helpen.

Broeders benoemt expliciet dat om loyale tegenspraak te kunnen tonen deze gespreksvaardigheden in teamverband essentieel zijn. Het gaat hier dan niet alleen over het gesprek voeren, maar ook over het

gesprek faciliteren door middel van sociale veiligheid. Dit wordt ook onderschreven door Veld. Hij benoemt dat een gebrek aan sociale veiligheid de fundamentele taak van tegenspraak bemoeilijkt. Hiermee wordt namelijk direct het goed functioneren van de vierde macht onder druk gezet.

Stimuleren van morele moed

Morele moed vanuit een staatrechtelijke overtuiging

Als aanvulling op de morele moed is het volgens Erik Pool niet alleen belangrijk om het goede voorbeeld te geven en de eigen drijfveren, grenzen en waardes te kennen, maar ook om te leren omgaan met afhankelijkheid, hiërarchie en macht. Uiteindelijk vindt echte tegenspraak, ofwel de waarheid spreken tegen een zittende macht, vrijwel altijd plaats in een relatie waar er sprake is van afhankelijkheid, hiërarchie en macht. Juist daar begint volgens Pool de echte tegenspraak. Kun je bijvoorbeeld tegen je leidinggevende zeggen dat hij een slechte leidinggevende is? Juist het *onder ogen zien dat er sprake is van een machtsverhouding en hier mee leren omgaan* is volgens Pool dus een aanvulling op de morele moed.

Daarbij benoemt Pool ook dat deze moed en zelfvertrouwen van essentieel belang zijn voor tegenspraak. Als een ambtenaar geen zelfvertrouwen heeft in de eigen capaciteiten of kennis zal de ambtenaar minder geneigd zijn tegenspraak te tonen. Ofwel de ambtenaar moet zichzelf belangrijk genoeg vinden om überhaupt tegen te spreken. Volgens Pool moet de ambtenaar zich namelijk bewust zijn van het feit dat tegenspraak namelijk een formele opdracht is onder de beginselen van behoorlijk bestuur, en dat niet tegenspreken plichtverzaking is van de ambtelijke plicht. Luttmer benoemt specifiek het belang van zelfvertrouwen. Het gaat er namelijk ook over hoe het advies van de ambtenaar overkomt op een bestuurder. Als dit vertrouwen er bij de ambtenaar zelf niet eens is, hoe kan een bestuurder dan vertrouwen hebben in het advies van deze ambtenaar?

Ook Betsman benoemt dit punt als essentieel om dezelfde rede als Pool. Men moet om te kunnen tegenspreken weten wat de formele rol is die men vervult in de staatsinrichting. Deze kennis zou namelijk als rots in de branding moeten werken om als ambtenaar de ambtelijke plicht te vervullen en daarmee dus tegen te spreken. Volgens Betsman is dit dan ook een combinatie van rolkennis en morele moed: ken je rol, bewaak je rol, gebruik het houvast van de staatsinrichting. Ambigüiteit rondom de rol van een ambtenaar is om deze reden funest voor het kunnen tonen van tegenspraak.

Broeders structureert deze vraag op een andere manier door te benoemen dat het meest belangrijk is om tijd te maken voor loyale tegenspraak. Als men namelijk bewust is van de formele rol die de ambtenaar heeft in het staatsbestel betekend dit dat men tijd zou moeten maken om loyale tegenspraak te kunnen tonen.

Een passende houding

Als aanvulling op een passende houding benoemt Betsman dat de benoemde kennis, ervaring en vaardigheden vooral gaan over het zenden van tegenspraak, maar niet over het ontvangen. Hiermee benadrukt Betsman dat de ambtenaar niet alleen zelf een passende houding aan te nemen om tegen te spreken, maar ook om *een passende houding aan te nemen als je wordt tegengesproken*. Als aanvulling hierop benoemt ook Pool dat het van belang is dat men de *angsten en emoties onder controle* kan houden in de situatie van tegenspraak *bij zowel de zender als de ontvanger*.

Daarnaast is het volgens Pool ook van belang dat men *verlies kan nemen als de tegenspraak bijvoorbeeld geen effect heeft gehad*, en dat men *kan omgaan met de situatie na het tegenspreken*. Hiermee kan men voorkomen dat de emotie te sterk bij de tegenspraak wordt betrokken doordat het een persoonlijke strijd wordt, en dat men na de tegenspraak geen plan heeft voor wat de juiste volgende stap is.

Verdere opmerkingen van experts

De experts maakte tijdens de interviews verschillende kritische opmerkingen die een plek verdienen in deze scriptie, als is het maar als stof tot nadenken. Er zal daarom ook niet te veel op worden uitgeweid, maar de opmerkingen zullen alleen benoemd worden als punt van orde.

- Er zijn geen verdere aanvullingen meer te maken volgens Luttmer en Veld.
- De opsomming van kennis, ervaring en vaardigheden toont een sterke overeenkomst met 'het ambtelijk vakmanschap' (Veld, Luttmer).
- Er zitten stevige randvoorwaarden aan het tot uiting komen van loyale tegenspraak; sociale veiligheid en integer leiderschap. (Veld, Pool, Luttmer)
- Loyale tegenspraak gaat over samenwerken en groepsdynamiek. (Broeders)
- Vaardigheden zijn manieren om de effectiviteit te vergroten; geen voorwaarde om het te kunnen brengen. (Betsman)
- Goed en effectief tegenspreken is niet de kunst; de kunst is wanneer tegenspraak nodig is, maar niet als loyaal wordt gezien. (Pool)
- Het gaat er niet om of leiders tegenspraak omarmen, het gaat er om of de medewerkers dit zo ervaren. (Pool)
- Gebrek aan tegenspraak is een signaal van een imperfecte staatsinrichting; Als de paraaflijnen zouden werken was er geen loyale tegenspraak nodig; er is dus sprake van een imperfecte staatsinrichting (Broeders en Betsman)
- Term loyale tegenspraak is een pleonasme: tegenspraak is loyaal als plicht (Pool)
- Het gebruik van de term loyale tegenspraak door de ambtelijke top is lippendienst (Veld)
- Twijfels over mogelijke perverse prikkels van de ABD in de bescherming van de 4^e macht (Veld)
- Voorbeeld ligt bij de sociale veiligheid bij de staf van de kamer: voorland voor de publieke sector (Veld)
- Loyale tegenspraak laat het voordoen alsof er een verschillend belang is tussen de leiding en de werkvloer. Dit belang is echter hetzelfde: zorgen dat de beste beslissingen worden genomen (Luttmer).

Opbrengsten interviews

Wat allereerst uit de interviews opvalt is dat zowel Luttmer als Veld, maar ook de andere geïnterviewden aangaven dat het aangevulde conceptueel model op hoofdlijnen vrijwel compleet is. Alleen op de gebieden van sociale veiligheid, omgaan met afhankelijkheid, samenlevings sensitiviteit, diversiteit en inclusie, en omgaan met de situatie na het tegenspreken hebben de experts nog punten kunnen aanvullen. Daarnaast maken de experts geen behoefte kenbaar voor het toevoegen van domeinen aan het conceptueel model van Van der Meer en Dijkstra (2021).

Wat verder opvalt is dat vrijwel alle experts aangeven is dat loyale tegenspraak sterk samenhangt met de kwalitatieve uitvoering van het werk van een ambtenaar, zoals vormgegeven in het ‘ambtelijk vakmanschap’. Dit komt ook terug als de experts hun commentaar geven op wat zij in de praktijk als de belangrijkste onderdelen van het kunnen tonen van loyale tegenspraak zien. Dit zijn als eerste rolkennis (loyale tegenspraak staat verankerd in de wet als plicht), morele moed door zelfvertrouwen (zonder vertrouwen in het eigen kunnen wordt het ook lastig om als bestuurder te vertrouwen op het advies van deze ambtenaar), dossierkennis (inhoudelijk, goede argumentatie, oplossingsgericht) en de kritische adviesvaardigheden (actief signaleren en agenderen).

Naast deze benodigde kennis, ervaring en vaardigheden benoemen de experts ook expliciet twee randvoorwaarden voor het kunnen tonen van tegenspraak: sociale veiligheid en integer leiderschap. Als deze niet aanwezig zijn wordt tegenspraak pas echt essentieel.

Als laatste is er nog een belangrijke opmerking die moet worden gemaakt. Vrijwel elke expert gaf aan dat de terminologie van ‘Loyale Tegenspraak’ zeer ambigue of zelfs tegenstrijdig is. Zo wordt de term een pleonasme genoemd (alle tegenspraak is loyaal, onderdeel van de functie), zou het tegengestelde belangen impliceren tussen politiek-ambtelijke top, beleid en uitvoering, of wordt loyale tegenspraak zelfs lippendienst genoemd om toch te laten zien dat de politiek-ambtelijke top zeker wel een kritisch ambtelijk apparaat waardeert, maar dan wel op hun voorwaarden. Loyale tegenspraak is geen doel op zichzelf, maar een kenmerk van een sociaal veilig, inhoudelijk en bewust ambtelijk apparaat.

Conclusies, discussie en implicaties

Na de nadere uitwerking van het conceptueel model en de aanvullingen en opmerkingen van de experts zullen nu de uitkomsten van het onderzoek worden gepresenteerd en besproken. Als antwoord op de onderzoeksvraag zal het volledige aangevulde conceptueel model worden gepresenteerd. Naast dat de beperkingen van dit onderzoek zullen worden besproken zullen er ook implicaties worden besproken voor de Rijksoverheid. Hierna zal er nog kort worden teruggeblikt op het onderzoek en zullen er voorstellen worden gedaan tot vervolgonderzoek.

Beantwoorden van de deelvragen/centrale vraagstelling

Beantwoording deelvragen

De beantwoording van de deelvragen is al behandeld in het Theoretisch kader. Zie hier de samenvatting van deze uitkomsten:

Het Nederlandse bestuur is te omschrijven als een ‘enabling state’, ofwel een voorwaardenscheppende staat. Een belangrijke factor in het vertrouwen van burgers in deze voorwaardenscheppende staat is een betrouwbare, kwalitatieve publieke dienstverlening. Daarom is het extra belangrijk om de huidige problematiek in de publieke dienstverlening het hoofd te bieden. Loyale tegenspraak lijkt hier een goede rol in te kunnen spelen doordat op deze manier eerder signalen kunnen worden gesignaleerd en geagendeerd om tijdig te handelen om problemen op te lossen, of niet erger te laten worden. Loyale tegenspraak is volgens Van der Meer en Dijkstra (2021) een handeling waarbij voice wordt geuit die wel of niet wordt gewaardeerd door de normatieve omgeving op basis van ‘loyalty, trust, en appraisal’. Deze onderdelen zitten verwerkt in de drie barrières tot tegenspraak van Van der Meer en Dijkstra (2021): het mogen, willen en kunnen. Omdat deze scriptie opzoek is naar de kennis, ervaring en vaardigheden die benodigd zijn bekwaam loyale tegenspraak te kunnen uiten zijn de onderdelen van dit ‘kunnen’ van Van der Meer en Dijkstra (2021) verwerkt tot een conceptueel model voor verder onderzoek.

Beantwoorden van de centrale vraagstelling

De centrale vraagstelling van dit onderzoek was: **‘Welke kennis, ervaring en vaardigheden moet men als ambtenaar bezitten om bekwaam loyale tegenspraak te uiten in de context van de voorwaardenscheppende staat?’**

Om deze vraag te beantwoorden is er gebruik gemaakt van de categorisatie van Van der Meer en Dijkstra (2021) als conceptueel model. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat er geen behoefte is om deze domeinen van Van der Meer en Dijkstra (2021) verder uit te bereiden en dat deze als compleet kan worden gezien. Door middel van aanvullingen uit geschreven bronnen en interviews is er, volgens de experts, een compleet overzicht opgesteld met de benodigde kennis, ervaring en vaardigheden die benodigd zijn om bekwaam loyale tegenspraak te tonen. Dit overzicht is de volgende:

Kritische adviesvaardigheden

- Analytische vaardigheden
- Vaardigheden en kennis van methoden tot actief luisteren
- Omgevings sensitiviteit **intern als extern** (politiek-bestuurlijk als vanuit de samenleving)
- Kennis van methoden en boodschappen/presentatievaardigheden
- Kennis van institutionele processen van beoordelen, beslissen en tegenspraak
- Gespreksvaardigheden
- **Stimuleren van diversiteit en inclusie in teams voor meer achtergronden en perspectieven**

Domeinkennis

- Constant bijleren
- Bewust van korte als langere termijn uitdagingen
- Op de hoogte zijn van toezichthouders
- **Niet alleen inhoudelijke deskundigheid, maar ook ervaringsdeskundigheid**

Relaties onderhouden met collegas en leidinggevend

- Actief relatiebeheer
- **Collectieve organisatievaardigheden voor draagvlak**
- **Bespreken hoe men samenwerkt**

Structurele en culturele beperkingen wegnemen

- **Faciliteren en bewaken van sociale veiligheid**
- **Leiderschapsvaardigheden**
- **Gespreksvaardigheden in teamverband**

Morele moed vanuit een staatrechtelijke overtuiging

- Bewustzijn van rechten, plichten en verantwoordelijkheden binnen de ambtelijke rol
- Moreel handelen door een bewustzijn van eigen grenzen, drijfveren en waarden.
- Het goede voorbeeld geven (door bijvoorbeeld goed om te gaan met ongemak)
- **Zelfvertrouwen vanuit vakmanschap**
- **Omgaan met machtsverhoudingen**

Passende houding

- Moed door zelfvertrouwen
- Open, constructieve, netwerkende, gezaghebbende en respectvolle houding
- **Zowel als zender als ontvanger**
- **Omgaan met de situatie na het tegenspreken**
- **Verlies kunnen nemen om jezelf niet te verliezen**

Notitie: De blauw geaccentueerde punten zijn de aanvullingen door experts op het nader uitgewerkte conceptuele model.

Verder heeft deze scriptie ook kunnen concluderen welke onderdelen vanuit dit overzicht door de experts als essentieel kunnen worden gezien voor het bekwaam kunnen tonen van loyale tegenspraak. Dit zijn de volgende domeinen om de volgende redenen.

Rolkennis

Rolkennis is volgens de experts essentieel om de staatrechtelijke plicht als ambtenaar voor het tonen van tegenspraak na te komen. Daarnaast benadrukt het ook dat men als ambtenaar een rol vervult welke in de praktijk een haaks belang kan hebben, maar altijd in een staatrechtelijke context staat. Als men als ambtenaar niet voldoende weet wat deze ambtelijke rol inhoudt, en niet bekend is met de staatrechtelijke context van alle ambtelijke rollen, zou dit kunnen leiden tot plichtverzaking van loyale tegenspraak.

Morele moed (door zelfvertrouwen)

Zonder morele moed door zelfvertrouwen is het zeer onwaarschijnlijk dat een ambtenaar zelf tegenspreekt, of bij het tonen van tegenspraak serieus wordt genomen door de normatieve omgeving.

Dossierkennis

De dossierkennis moet volgens de experts altijd leidend zijn voor wat de ambtenaar adviseert. Zowel in inhoudelijke kennis, als op ervaringsdeskundigheid. Door deze kennis in te zetten om tijdig problemen te signaleren en te agenderen, maar ook de context te bieden waarin het probleem zich voordoet en eventuele oplossingen aan te dragen zou dit automatisch leiden tot bekwame loyale tegenspraak. Vaardigheden tot het beter overbrengen van dit advies spelen hierbij een faciliterende rol.

Kritische adviesvaardigheden

Overlappend met het vorige punt valt te concluderen dat de ambtenaar deze kernkwaliteit dient te bezitten, te ontwikkelen, maar ook in te zetten voor loyale tegenspraak. Hierbij gaan dossierkennis en kritische adviesvaardigheden hand in hand.

Discussie van de resultaten

De beantwoording van de onderzoeksvraag heeft een vrij uitgebreide lijst opgeleverd met kennis, ervaring en vaardigheden. Echter zijn hierover ook een paar opmerkingen te maken. Zo lijken een groot deel van de 'kennis, ervaring en vaardigheden benodigd om bekwaam te kunnen tegenspreken binnen de context van de voorwaardenscheppende staat' sterk overeen te komen met de competenties van wat men van een 'goed' ambtenaar verwacht. Ook de experts benadrukken dit in hun opmerkingen over de bevindingen uit het bureauonderzoek. Ambtelijk vakmanschap en loyale tegenspraak lijken dus grotendeels hand in hand te gaan. Verder is er uit de interviews geen eenduidige prioriteit naar voren gekomen in wat het meest belangrijk is voor het bekwaam kunnen tonen van tegenspraak. De experts benoemen wel de genoemde onderdelen belangrijker zijn dan de rest van de genoemde vaardigheden, omdat de andere onderdelen vooral faciliterend of mitigerend kunnen optreden, en dus niet als kernonderdeel wordt gezien.

Verder is dit onderzoek er niet in geslaagd om alle specifieke kennis, ervaring en vaardigheden te vatten op een operationeel niveau. Sommige onderdelen blijven nogal hoog over, of roept de vraag op hoe dit in de praktijk kan worden versterkt. Toch heeft dit onderzoek de brede domeinen van Van der Meer en Dijkstra (2021) verder kunnen uitwerken tot een overzicht. Hier zal uiteraard verder onderzoek naar kunnen worden gedaan om dit volledige overzicht verder aan te vullen tot een meetbaar niveau, echter was dit niet het doel van het onderzoek. Het doel van het onderzoek was om de beschikbare kennis op dit onderwerp te bundelen en een overzicht te maken om hieruit antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag.

Beperkingen van het onderzoek

Waar dit onderzoek als doel had om te verkennen, maar ook om loyale tegenspraak op een operationeel niveau te versterken zijn de uitkomsten van dit onderzoek helaas toch nog relatief ambigue doordat de verschillende domeinen zeer matig zijn geoperationaliseerd op een meetbaar niveau. Waar de gebruikte bronnen hier ook matig op in gingen is dit operationaliseren tot een meetbaar niveau ook niet realistisch gebleken in de beperkte tijd die voor deze masterscriptie was gereserveerd door de hoge complexiteit van het onderwerp.

Daarnaast moet er ook worden benoemd dat deze scriptie alleen gebruik heeft gemaakt van vrij beschikbare bronnen wat betekent dat bijvoorbeeld betaalde werken van Pool en van andere auteurs op dit gebied niet zijn gebruikt in dit onderzoek. Dit heeft er wellicht voor kunnen zorgen dat dit onderzoek niet volledig is. Als tegenargument is er juist voor gekozen gebruik te maken van vrij beschikbare bronnen om de replicerbaarheid van dit onderzoek te vergroten. Daarnaast is het risico op gemiste

informatie uit betaalde bronnen geminimaliseerd door het interviewen van Erik Pool, en het brede gebruik van de geselecteerde bronnen.

Wat verder nog opvalt is dat er nog heel weinig wetenschappelijke literatuur is op het gebied van loyale tegenspraak, en dat de niet-wetenschappelijke literatuur sterk is gericht op ethiek en goed bestuur i.p.v. risico's voor de bedrijfsvoering en financiën. Dit laat ook gelijk een mogelijke zwakte zien in de huidige aanpak van loyale tegenspraak waarbij de financiële functie een grote rol speelt in de huidige problematiek binnen de publieke dienstverlening, maar vrijwel geen toegespitste handreikingen krijgt in het versterken van loyale tegenspraak, en in het waarom.

Reflectie op het onderzoek

Dit onderzoek heeft veel moeite gehad met het bepalen van een scope voor het behandelen van dit thema. Het onderwerp van loyale tegenspraak is namelijk erg breed zo heeft deze scriptie kunnen concluderen, en de mogelijke oplossingen zijn eindeloos. Daarbij komt dat de problematiek in de publieke dienstverlening vrijwel welke dag onderdeel was van de publieke discussie, en van mijn dagelijkse werk als ambtenaar. Focus was het toverwoord, wat lastig te combineren was met mijn functie als communicatieadviseur bij de Rijksacademie voor financiën, economie en bedrijfsvoering. Hierdoor heeft het onderzoek 7 maanden langere geduurd dan aanvankelijk de bedoeling was. Toch hoop ik dat dit voor een goed doel was, om ook echt een bijdrage te kunnen leveren aan het versterken van loyale tegenspraak.

Dit enthousiasme heeft er ook voor gezorgd dat de interviews snel afgleden in de breedte van het onderwerp. Zo waren de antwoorden op de onderzoeksvragen vrij snel gegeven, maar werd er regelmatig extra tijd gemaakt om het onderwerp verder te bespreken. Van anekdotes, tips, en oplossingen tot volledige analyses van de ontwikkeling van het openbaar bestuur in de afgelopen decennia. Waar deze interviews prachtige inzichten hebben opgeleverd en mijn eigen motivatie voor het onderwerp sterk hebben aangewakkerd, was veel van de informatie niet bruikbaar binnen de scope van dit onderzoek.

Voorstellen tot vervolgonderzoek

Dit onderzoek heeft veel nieuwe inzichten opgeleverd, maar ook een duidelijke scope kunnen bepalen voor vervolgonderzoek. Zo kan er op veel verschillende manieren verder onderzoek worden gedaan op dit thema door bijvoorbeeld te aannames of beweringen uit dit onderzoek verder te onderzoeken in de praktijk, of nader te werken aan het verder meetbaar maken van loyale tegenspraak voor onderzoekers, bestuurders en de controlerende macht:

- Is er minder ruimte voor loyale tegenspraak binnen horizontale teams dan een team met een leidinggevende (Moeskops, 2019)?
- Wat verstaan ambtenaren binnen de ABD onder loyale tegenspraak, en in hoeverre komt dit overeen met de uitkomsten van dit onderzoek?
- Welke institutionele ruimte is er binnen de Rijksoverheid voor loyale tegenspraak, en weten ambtenaren hiervan?
- Zijn ambtenaren bekend met hun rechten, plichten en verantwoordelijkheden vanuit het staatsrecht?
- Hoe kunnen (de belangrijkste) benodigde kennis, ervaring en vaardigheden meetbaar gemaakt worden ter monitoring van onderzoekers, bestuurders en het parlement.

Implicaties voor de Rijksoverheid

Nu is er dus een overzicht van kennis, ervaring en vaardigheden die benodigd zijn om bekwaam loyale tegenspraak te tonen. Echter zijn er uit de verschillende bronnen en interviews met experts belangrijke punten naar voren gekomen welke de Rijksoverheid zou kunnen inzetten om loyale tegenspraak te versterken.

- Wacht niet af tot de top er klaar voor is of de ‘paradigmaverschuiving’ gaat plaatsvinden, maar focus nu op het ontwikkelen van kennis, ervaring en vaardigheden van ambtenaren om bekwaam loyale tegenspraak te kunnen tonen.
- **Ontwikkel loyale tegenspraak niet alleen op een individueel niveau, maar ook op teamniveau.** Focus naast de ontwikkeling van het individu op de gebieden van inhoudelijke dossierkennis, kritische adviesvaardigheden en morele moed, ook op de ontwikkeling van teams op het gebied van sociale veiligheid, rolkennis en het institutionaliseren van tegenspraak; het ‘hoe werken wij samen’.
- **Trek samen op in het versterken van loyale tegenspraak met het ambtelijk vakmanschap.** Veel van de kennis, ervaring en vaardigheden die benodigd zijn voor loyale tegenspraak komen ook sterk overeen met het ambtelijk vakmanschap. Hierbij kan de urgentie van de context van loyale tegenspraak een goede accelerator zijn voor de versterking van het ambtelijk vakmanschap.
- **Ga opzoek naar methodes om loyale tegenspraak een vaste plek te geven binnen de financiële functie binnen de Rijksoverheid.** Juist hier zit de wrijving door de cijfermatigheid en bedrijfsmatigheid van de financiële functie binnen de Rijksoverheid. Dit maakt dat er een hele harde rolverdeling ontstaat tussen beleid, financiën, en de uitvoering. Deze rolverdeling is belangrijk voor de rechtmatigheid en doelmatigheid van publiek geld, maar deze rolverdeling moet niet doorslaan. De burger mag namelijk niet te dupe worden van een onbetrouwbare overheid als er wantrouwen heerst tussen financiën, beleid en uitvoering. Vooral als het gaat over de sturing van uitvoering die geboeid is met publieke dienstverlening (ofwel de basis van vertrouwen tussen burger en overheid) moeten er goede afspraken worden gemaakt over de rolverdeling, maar ook over het faciliteren van sociale veiligheid en integere samenwerking binnen tussen financiën, beleid en uitvoering.
- **Heroverweeg of de inhuur van consultants voor het leveren van kritisch advies verstandiger is dan te investeren in het institutioneel geheugen, en de benodigde kennis, ervaring en vaardigheden tot het uiten van bekwaame loyale tegenspraak door het eigen ambtelijk apparaat.** Vorig jaar gaf de Rijksoverheid 2,7 miljard uit aan de externe inhuur van consultants (Volkskrant, 2023). Het valt echter op dat de kwaliteiten die we verwachten van een

goed consultant overeenkomen met een ambtenaar die bekwaam loyale tegenspraak zou moeten kunnen tonen; onafhankelijk, inhoudelijk, kritisch, creatief en met zelfvertrouwen. Wat maakt consultants dan minimaal drie keer meer waard, dan een ambtenaar? Zou het hierbij niet het doel moeten zijn om juist te investeren in de kwaliteit en het institutioneel geheugen van het ambtelijk apparaat, om juist deze kwaliteiten in huis te hebben?

Bronnenlijst

- ABD-Topconsult. (2020). *Werk aan uitvoering*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-947259.pdf>
- Alang, T., Stanton, P., & Rose, M. (2022). Enhancing employee voice and inclusion through inclusive leadership in public sector organizations. *Public Personnel Management*, 51(3), 309–329. <https://doi.org/10.1177/00910260221085583>
- Algemeen Dagblad. (2022, 23 maart). *DPG Media Privacy Gate*. <https://www.ad.nl/binnenland/wachttijd-rijexamen-naar-20-weken-cbr-overweegt-paardenmiddel-oophogenexamenleeftijd~a326af30/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>
- Bokhorst, M., & Van Zutphen, R. (2022). *Ambtelijk vakmanschap in het samenspel tussen beleid, uitvoering en toezicht*. <https://beroepseer.nl/wp-content/uploads/2022/10/Het-recht-op-ambtelijk-vakmanschap.pdf>
- Borstlap, H., & Joustra, T. H. J. (2017). Onderzoek naar de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst. In <https://beroepseer.nl>. https://beroepseer.nl/wp-content/uploads/2018/05/Rapport_Onderzoek_naar_de_besluitvormingsprocedures_binne_n_de_Belastingdienst.pdf
- Christensen, J. (2022). Wat is publiek leiderschap? In *Anders kijken naar publiek leiderschap* (pp. 7-10). <https://www.algemenebestuursdienst.nl/organisatie/documenten/publicatie/2022/01/27/anders-kijken-naar-publiek-leiderschap>
- Volkskrant. (2021, 26 juni). *In de jeugdzorg moeten juist de jongeren met de grootste problemen te lang wachten. Wat gaat er mis?* <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/in-de-jeugdzorg-moeten-juist-de-jongeren-met-de-grootste-problemen-te-lang-wachten-wat-gaat-er-mis~b66a7681/>

- Donner. (2019, 14 november). *Omzien in verwondering. Interim-advies Adviescommissie Uitvoering toeslagen 14 november 2019*. Eerste Kamer der Staten-Generaal.
https://www.eerstekamer.nl/overig/20191114/omzien_in_verwondering_interim/meta
- Gilbert, N. (2013). Citizenship in the enabling state: The changing balance of rights and obligations. *Social policy and citizenship: The changing landscape*, 80–96.
https://www.researchgate.net/profile/Neil-Gilbert-5/publication/285934388_Citizenship_in_the_Enabling_State_The_Changing_Balance_of_Rights_and_Obligations/links/5d5c1d10a6fdcc55e81b4b10/Citizenship-in-the-Enabling-State-The-Changing-Balance-of-Rights-and-Obligations
- Gilbert, N., & Gilbert, B. (1989). *The enabling state: Modern Welfare Capitalism in America*. Oxford University Press.
- Grenzeloos Samenwerken. (2023a, januari 1). *Boekje Beelden van goed Werk*. Brochure | Grenzeloos Samenwerken. <https://www.grenzeloossamenwerken.nl/beelden-van-goed-werk/publicaties/brochures/2022/07/03/boekje-beelden-van-goed-werk>
- Grenzeloos Samenwerken. (2023b, februari 2). *Gids Ambtelijk vakmanschap in PDF*. Magazine | Grenzeloos Samenwerken. <https://www.grenzeloossamenwerken.nl/ambtelijk-vakmanschap/publicaties/persberichten/2021/03/04/gids-ambtelijk-vakmanschap-in-pdf>
- Gunderson, M. (2005). Two faces of union voice in the public sector. *Journal of Labor Research*, 26(3), 393–413. <https://doi.org/10.1007/s12122-005-1012-6>
- t' Hart, P. (2014). *Ambtelijk Vakmanschap 3.0: zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*. http://dspace.library.uu.nl/bitstream/1874/305831/1/ambtelijk_vakmanschap_3.0.pdf
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press.

Korsten. (2015). Bestuurders tegenspreken noodzakelijk: Verklaring voor de val van bestuurders en de betekenis van gebrek aan tegengeluiden daarbij?

In *Arnokorsten.nl*. <https://www.arnokorsten.nl/PDF/Bestuur/Bestuurders%20tegenspreken.pdf>

Loyale tegenspraak. (2023, 16 oktober). *Kennishuis - loyale tegenspraak*. <https://loyaletegenspraak.nl/kennishuis/>

Malin, I. (1997). Book review: Beyond Suspicion: New American fiction since 1960. *Modern Fiction Studies*, 43(2), 479–480. <https://doi.org/10.1353/mfs.1997.0018>

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2021). Kamerbrief parlementaire ondervraging toeslagenaffaire.

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiRtbPq2bGCAXWUh_0HHf66ApkQFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.tweedekamer.nl%2Fdownloads%2Fdocument%3Fid%3D2022D30807&usg=AOvVaw2qvLiXASM6p3ZX27d1-C8w&opi=89978449

Moeskops, O. (2019). Verschil maken in kwesties die er toe doen. *Goed Bestuur & Toezicht*, 1, 64–69. <https://goedbestuurentoezicht.nl/wp-content/uploads/2022/05/5c86630e0a550.pdf>

Netwerk van publieke dienstverleners. (2021, 14 april). *Publieke dienstverleners sturen brief naar informateur*.

<https://netwerkvanpubliekedienstverleners.pleio.nl/news/view/02fe77bb-cd01-46a3-9f3c-f72313bc728a/publieke-dienstverleners-sturen-brief-naar-informateur>

NOS. (2022, 29 juli). “COA staat op instorten, bovengemiddeld veel verzuim”. *NOS*. <https://nos.nl/collectie/13898/artikel/2438681-coa-staat-op-instorten-bovengemiddeld-veel-verzuim>

NOS. (2023a, mei 23). IND kan aantal aanvragen tot in 2024 niet aan. *NOS*. <https://nos.nl/artikel/2476167-ind-kan-aantal-aanvragen-tot-in-2024-niet-aan>

- NOS. (2023b, september 13). Oud-minister Kamp tegen enquêtecommissie: Niet alleen op ambtenaren afgaan. *NOS*. <https://nos.nl/collectie/13957/artikel/2490364-oud-minister-kamp-tegen-enquetecommissie-niet-alleen-op-ambtenaren-afgaan>
- Page, E. C., & Wright, V. (2007). From the active to the enabling state. In *Palgrave Macmillan UK eBooks*. <https://doi.org/10.1057/9780230288768>
- Raad voor het Openbaar Bestuur. (2020). Positionpaper Raad voor het Openbaar Bestuur. In *tweedekamer.nl*. pp. 67-72
- Raat, C. (2022). Wat is publiek leiderschap? In *Anders kijken naar publiek leiderschap* (pp. 27–34). <https://www.algemenebestuursdienst.nl/organisatie/documenten/publicatie/2022/01/27/anders-kijken-naar-publiek-leiderschap>
- Raat, C. (2023). Ambtelijk vakmanschap: doe wat werkt. *Bestuurskunde*, 32(1), 55–67. <https://doi.org/10.5553/bk/092733872023032001005>
- Staat van de uitvoering. (2023). Staat van de publieke dienstverlening 2022. In <https://staatvandeuitvoering.nl/publicatie/staat-van-de-uitvoering-2022/>.
- Tijdelijke parlementaire commissie uitvoering. (2021). Klem tussen balie en beleid. In https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20210225_eindrapport_tijdelijke_commissie_uitvoeringsorganisaties.pdf.
- RTL Nieuws (2023) *Toeslagenaffaire Belastingdienst*. <https://www.rtlnieuws.nl/tags/onderwerpen/economie/belasting/toeslagenwet/toeslagenaffaire-belastingdienst>
- Van Der Meer, F. (2012, 24 februari). *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren. De gevolgen van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst, inaugurele rede*. Scholarly Publications. <https://hdl.handle.net/1887/19715>

- Van Der Meer, F. (2021, 26 december). *The Latitude for loyal contradiction and Public Leadership: A conceptual and comparative approach*.
<https://hdl.handle.net/1887/3249261>
- Van der Meer, F. (2023, 9 augustus). 'Geef medezeggenschap een sterkere positie binnen de overheid' CAOP. <https://www.caop.nl/artikelen/2022/geef-medezeggenschap-een-sterkere-positie-binnen-de-overheid/>
- Van Der Meer, F., Dijkstra, G. S. A., & Kerkhoff, A. D. N. (2016). The Dutch Decentralized Unitary State and its effects on civil service systems in the period of the Night Watch, Welfare and Enabling States 1814 – 2016. *Scholarly Publications*.
<https://doi.org/10.1234/ADMI.2016.0128>
- Van Der Meer, F. M., Van den Berg, C. F., & Dijkstra, G. S. A. (2012). *De ambtenaar in het openbaar bestuur: de inhoudelijke en juridische herpositionering van ambtenaren vanuit internationaal-vergelijkend perspectief*. The University of Groningen research portal. <https://hdl.handle.net/11370/110f0473-296a-4fc1-a867-58c7ca80d19e>
- Van Der Wal, Z. (2016). De 21ste-eeuwse overheidsmanager. *Bestuurskunde*. <https://doi.org/10.5553/bk/092733872016025003010>
- Williams, M. S., & Yecaló-Teclé, L. (2020). Innovation, voice, and hierarchy in the public sector: Evidence from Ghana's civil service. *Governance*, 33(4), 789–807. <https://doi.org/10.1111/gove.12472>