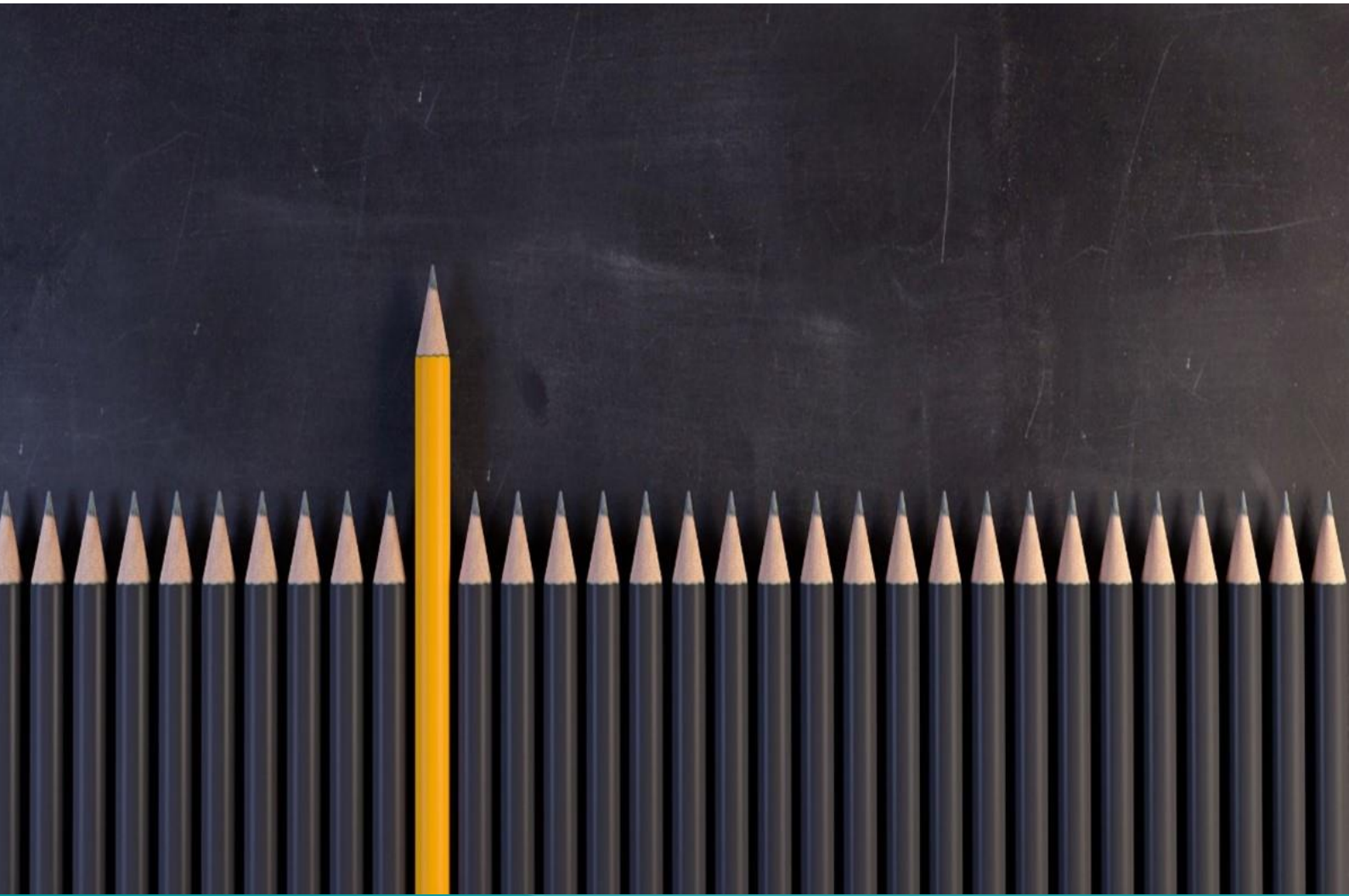




Centre of Expertise  
**Veiligheid & Veerkracht**

Een initiatief van *avans*



ONDERZOEKSRAPPORT

# Ruimte voor tegenspraak

Hoe meer ruimte te creëren voor het  
tegengeluid van rijksambtenaren

## Colofon

November 2023

Dr. Thom Snaphaan

Dr. Julien van Ostaaijen

Drs. Liesbeth Collignon-Van den Munckhof

Met medewerking van Marcel Baijens, Jenske Koolen & Elma Mujakić

© 2023 **Centre of Expertise Veiligheid & Veerkracht – Avans Hogeschool**

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

“Evenwicht en tegenwicht,  
Samenspraak en tegenspraak,  
Macht en tegenmacht,  
Kunnen in een democratische rechtsorde niet zonder elkaar.”  
*Herman Tjeenk Willink*

Afbeelding op de voorzijde afkomstig van 'Stockafbeeldingen' in Microsoft Word in Office365.

Bovenstaande quote is afkomstig van  
<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2023D03760&did=2023D03760>

## Voorwoord

Dit rapport vormt het resultaat van een praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek dat in de periode februari-oktober 2023 is uitgevoerd. Loyale tegenspraak is een concept dat de laatste jaren aan aandacht wint. Helaas, zouden we bijna zeggen, want volgens ons betreft dit een fundamentele publieke waarde die met hand en tand verdedigd dient te worden. Veel recente gebeurtenissen die met deze waarde samenhangen, wijzen er echter op dat er nog veel verbeterd kan en moet worden.

Diverse personen hebben direct en indirect bijgedragen aan dit onderzoek, en wij willen hen daarvoor graag bedanken. Allereerst alle rijksambtenaren die hun (indirecte) bijdrage hebben geleverd door *hun* boekje open te doen over de ervaringen met het al dan niet kunnen leveren van loyale tegenspraak en de verbetermogelijkheden die zij zien. Hartelijk dank ook aan Debbie Gordens (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verder BZK) en Michel Donners (a-advies) voor de opdracht die zij formuleerden namens de projectorganisatie Loyale Tegenspraak en het prettige contact in de uitvoering van dit onderzoek. Ook bedanken we ICTU, I&O Research, Bureau BING en het Ministerie van BZK graag voor het ter beschikking stellen van de data die verzameld werden in het kader van de Monitor Integriteit en Veiligheid 2022. Tot slot bedanken we graag enkele collega's. Dank aan Marcel Baijens en Jimmy Maan voor het meedenken in de opzet van dit onderzoek. En dank aan Marcel Baijens, Elma Mujakić en Jenske Koolen voor de hulp bij de kwalitatieve analyse van de gespreksverslagen.

Dit rapport kadert binnen het onderzoeksprogramma van het [lectorat Recht & Veiligheid](#) van het Centre of Expertise Veiligheid & Veerkracht van Avans Hogeschool, dat praktijkgericht onderzoek uitvoert ten behoeve van een veilige samenleving. Een dergelijke veilige samenleving is volgens ons een samenleving waar inwoners, professionals, ambtenaren en bestuurders weerbaar en veerkrachtig zijn en garantstaan voor een rechtvaardige en democratische rechtstaat. Dat er binnen publieke instituties voor professionals voldoende ruimte bestaat voor het bieden van loyale tegenspraak vormt volgens ons een belangrijke hoeksteen in deze democratische rechtstaat. We hopen daar met dit onderzoek een bijdrage aan te kunnen leveren.

Dr. Thom Snaphaan, Dr. Julien van Ostaijen & Drs. Liesbeth Collignon-Van den Munckhof

's-Hertogenbosch, november 2023



# Beknopte samenvatting

## Inleiding en opzet

Het doel van dit onderzoek was om meer inzicht te krijgen in de (ervaren) knelpunten en goede praktijken rondom loyale tegenspraak binnen de rijksoverheid. Dit inzicht wordt vervolgens gebruikt om te vertalen naar handelingsperspectief voor professionals die daar werkzaam zijn. Dit hebben we gedaan door het analyseren van gespreksverslagen (78 respondenten) van en een enquête onder een groep rijksambtenaren die met de projectorganisatie Loyale Tegenspraak in aanraking zijn gekomen (34 respondenten). Het betreft in beide steekproeven een selectieve groep betrokkenen bij het onderwerp loyale tegenspraak. Van hen wilden wij horen wat zij als pijnpunten rondom loyale tegenspraak ervaren en hoe zij binnen de rijksoverheid kansen zien de ruimte voor loyale tegenspraak te vergroten. Daarnaast hebben we een deel van de enquêtevragen ontleend aan de Monitor Integriteit en Veiligheid 2022 en hebben we de subgroep van rijksambtenaren uit deze monitor gebruikt als (grotere) vergelijkingsgroep (777 respondenten).

## Bevindingen

Veel van de respondenten geven aan dat er belemmerende omstandigheden voor loyale tegenspraak zijn binnen de rijksoverheid. In hun eigen organisatie constateren ze een cultuur die de ruimte voor loyale tegenspraak bemoeilijkt. Binnen die cultuur kennen leidinggevenden doorgaans sleutelposities. Zij houden die cultuur in stand of dragen er zelfs aan bij door expliciete en impliciete, en bedoelde en onbedoelde (afwezigheid van) handelingen of gedraging. Met betrekking tot loyale tegenspraak ervaren respondenten een ontmoedigingscultuur en impliciete druk om 'sensitief' te zijn, wat grofweg wil zeggen dat hen gevraagd wordt loyale tegenspraak achterwege te laten, waarbij een beroep gedaan wordt op hun 'loyaliteit' naar collega's, 'de opgave' of bestuurders. Daarnaast blijkt dat onze respondenten de bestaande onderdelen van het integriteitsbeleid (de 'structuren') als afdoende beschouwen om integer handelen te bevorderen. Het zijn ook deze aspecten die meer lijken te verbeteren door de toenemende aandacht die het thema krijgt door onder andere het project Loyale Tegenspraak. De nog bestaande uitdagingen rondom dit thema lijken dus eerder in culturele aspecten te zitten. Respondenten geven aan dat die structuren wel randvoorwaardelijk zijn voor een goed functioneren van het geheel, maar dat het ethisch handelen aan de voorkant niet per se bevordert. Wat we ook zien, is dat deze structuren in een grotere steekproef van rijksambtenaren slecht gekend zijn.

## Aanbevelingen

Uit het onderzoek komt een duidelijke behoefte aan een ander soort leidinggevende naar voren. Deze zou moeten werken aan een verbeterde terugkoppeling na tegenspraak, het leren fouten te erkennen en bespreekbaar te maken, het vergroten van het vertrouwen in elkaar, de besluitvorming anders inrichten en het contact tussen organisatielagen verbeteren. Het doel is een manier van samenwerken waarbij fouten gemaakt mogen worden, ook door leidinggevenden, en waar die fouten bespreekbaar zijn. Openstaan voor feedback, een onafhankelijk aanspreekpunt en het delen van ervaringen kunnen helpen een dergelijke cultuur te bereiken.



Voor de verschillende betrokkenen zijn er verschillende aanbevelingen:

- **Bestuurders van publieke organisaties**

Vanuit de natuurlijke voorbeeldfunctie dienen bestuurders van publieke organisaties, zoals een ministerie of uitvoeringsorganisatie, het goede voorbeeld te geven. Dat doen zij door het belang van loyale tegenspraak openlijk te benadrukken, open te staan voor ideeën over (verbetering van) loyale tegenspraak en zelf zorgvuldig te handelen. Daarnaast maakt het bestuur ruimte voor gesprek met de werkvloer en ziet toe op een goed verloop en de laagdrempeligheid daarvan. (Mee)praten over loyale tegenspraak moet zichtbaar en niet-vrijblijvend op de agenda komen te staan, Het bestuur moet de toon zetten.

- **Leidinggevenden binnen publieke organisaties**

Leidinggevenden dienen actief ruimte te maken voor loyale tegenspraak. Dat kan door tegenspraak openlijk te bespreken, ongemakkelijke zaken ter tafel te brengen en daarmee het gesprek hierover te normaliseren. De leidinggevende moet achter de medewerker staan, weten wat er leeft op de werkvloer en meer ruimte maken voor interactie. Transparant en open leiderschap, benaderbaarheid en dialoog werden in het onderzoek het meest genoemd als randvoorwaarden voor ruimte voor loyale tegenspraak. Voor de werving en selectie van nieuwe leidinggevenden is het tevens van belang meer met deze leiderschapskwaliteiten rekening te houden.

- **Bij loyale tegenspraak betrokken ambtenaren**

Onze respondenten zagen daarnaast ook een rol voor henzelf. Zij vinden dat ze zelf aan de eigen leidinggevende en binnen het eigen team, de afdeling of werkomgeving en (rijks)relaties meer aandacht kunnen vragen voor (ruimte voor) loyale tegenspraak. Dat vereist onder meer lef en doorzettingsvermogen. En ook hier is voorbeeldgedrag belangrijk, zodat ook collega's gemotiveerd zijn zich in te zetten op dit thema.

- **Collega's van bij loyale tegenspraak betrokken ambtenaren**

Voor collega's van hierboven genoemde ambtenaren is het van belang meer kennis te vergaren over loyale tegenspraak, beter naar elkaar te luisteren en open te staan voor gesprek. Zaken niet alleen bij het koffiezetapparaat benoemen, maar ook op het moment dat het formeel ter tafel komt. Misstanden niet (meer) weglachen of de verantwoordelijkheid afschuiven op anderen. Ook dat vereist lef en directe collega's wordt nadrukkelijk het advies gegeven bij het leveren van tegenspraak niet bang te zijn voor de gevolgen voor de eigen carrière en voor reacties uit de organisatie.

## Tot besluit

Uit dit onderzoek blijkt dat op diverse plaatsen binnen de rijksoverheid negatieve situaties rondom loyale tegenspraak ervaren worden. De bij de projectorganisatie Loyale Tegenspraak betrokken ambtenaren ervaren een negatieve cultuur waarin tegenspraak niet altijd gewaardeerd wordt en leidinggevenden daarbij niet corrigerend optreden, of tegenspraak zelfs actief onderdrukt werd. Dat is zorgwekkend. Hoewel het geen representatieve steekproef betreft, maar we gewerkt hebben met betrokkenen bij het onderwerp, kwamen we diverse, van elkaar onafhankelijke verhalen tegen van ambtenaren tegen die een cultuur schetsen waarbinnen beperkte ruimte voor loyale tegenspraak mogelijk is. Verder onderzoek zal moeten uitwijzen in hoeverre deze beelden ook door anderen zo ervaren worden en hoe het daarmee met de ruimte voor loyale tegenspraak binnen de gehele rijksoverheid is gesteld. De verhalen van onze respondenten geven wat ons betreft in ieder geval aan dat men bij het spreken over een nieuwe bestuurscultuur ook het thema ruimte voor loyale tegenspraak voorlopig nog niet kan laten verslappen.



# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>Beknopte samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 Achtergrond van het project Loyale Tegenspraak van A+O fonds Rijk	7
1.2 De aanleiding voor dit onderzoek en de rol van het lectoraat Recht & Veiligheid	8
1.3 Doelstelling van het onderzoeksproject	8
1.4 Onderzoeksvragen	9
1.5 Leeswijzer	9
<b>2 Data en methoden</b>	<b>10</b>
2.1 Analyse van bestaande gespreksverslagen	10
2.2 Enquête	11
2.3 Vergelijking met de Monitor Integriteit en Veiligheid 2022	11
<b>3 Beeld vanuit de gespreksverslagen</b>	<b>13</b>
3.1 Algemene observaties	13
3.2 Huidige situatie (IST)	13
3.3 Oplossingsrichtingen (SOLL)	14
3.4 Confrontatie tussen IST en SOLL	15
<b>4 Beeld op basis van de enquête</b>	<b>18</b>
4.1 Kenmerken van de respondenten	18
4.2 Ervaringen met loyale tegenspraak en contact met de projectorganisatie	18
4.3 Handelingsperspectief	21
<b>5 Vergelijkende analyse met de Monitor Integriteit en Veiligheid 2022</b>	<b>25</b>
5.1 Gedragingen	25
5.2 Integere werkhouding van collega's en organisatiecultuur	26
5.3 Leiderschap binnen de organisatie	27
5.4 Kennis van regelingen	30
<b>6 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>32</b>
<b>7 Referenties</b>	<b>35</b>



# 1 Inleiding

In dit eerste hoofdstuk beschrijven we de context en het doel van het onderzoek. Allereerst zal de achtergrond ervan uiteen worden gezet. Dit onderzoek is namelijk tot stand gekomen naar aanleiding van het project Loyale Tegenspraak dat werd uitgevoerd door het Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds van het Rijk (A+O fonds Rijk). Vervolgens zal het onderzoek en onze rol, die van het lectoraat Recht & Veiligheid, hierin worden toegelicht. Daarna zullen de doelstelling en de onderzoeksvragen worden beschreven. We eindigen met een leeswijzer voor het uiteenzetten van de structuur van dit onderzoeksrapport.

## 1.1 Achtergrond van het project Loyale Tegenspraak van A+O fonds Rijk

Het project Loyale Tegenspraak is ingesteld nadat dit onderwerp in een CAO-onderhandelingsakkoord (CAO Rijk, 2020) expliciet vermeld werd, naar aanleiding van diverse crises binnen de rijksoverheid. Wat deze crises met elkaar gemeen hebben is dat interne problemen die tot deze crisis leidden al eerder bekend waren – ambtenaren hadden vaak al eerder signalen afgegeven dat het niet goed gaat. De projectorganisatie heeft het bij loyale tegenspraak over het aanklaarten van “zaken die niet goed lopen bij de rijksoverheid” (Loyale Tegenspraak, 2021). “Vanuit hun eigen vakgebied en professionaliteit zien [ambtenaren] dat dingen echt verkeerd gaan, met (grote) gevolgen voor de burgers en de rijksdienst” (Loyale Tegenspraak, 2021). Het blijkt echter dat er niet altijd ruimte is voor loyale tegenspraak binnen de organisatie, dat het moeilijk is om kritiek aan de orde te stellen of dat er niet veel mee wordt gedaan. Een leidend voorbeeld hiervan is de Toeslagenaffaire bij de Belastingdienst/Toeslagen en de ‘memo-Palmen’ waarin al ruim een jaar voordat de affaire als zodanig naar buiten werd gebracht het ‘laakbaar handelen’ van de Belastingdienst/Toeslagen onderkend werd.<sup>1</sup>

Het project Loyale Tegenspraak loopt sinds begin 2021 en is nog steeds actueel. Nadat de ambtelijke leiding van de Tweede Kamer op 11 november 2022 opstapte, stuurden vijftig leidinggevende ambtenaren een brandbrief naar de minister van BZK, de minister-president, de secretaris-generaal van Algemene Zaken en de directeur-generaal van de Algemene Bestuursdienst (zie Tweede Kamer, 2023). Erik Pool, programmadirecteur van het team Dialoog en Ethiek, stelde in een recent interview met de Volkskrant dat dit een zichtbaar signaal is van iets dat al jaren borrelt en gist (Mesters, 2023; zie ook Pool, 2023). Pool stelt dat hij na de Toeslagenaffaire de opdracht kreeg om ambtenaren te helpen op een goede manier hun werk te doen in de verharde politieke omgeving en gepolariseerde samenleving. Onder ‘goed werk doen’ verstaat hij: “concrete oplossingen bieden met oog voor de mensen die het aangaat, voor de uitvoeringspraktijk, voor de Grondwet en op zo’n manier dat de ambtenaar voor zichzelf en de omgeving geloofwaardig blijft. Ethisch handelen noemt hij dat” (Mesters, 2023).

Ambtenaren vervullen een publieke taak en moeten daarom het algemeen belang dienen. Zij moeten daarbij oog hebben voor en handelen vanuit bepaalde publieke waarden (Kerkhoff & van der Wal, 2023). Het rijksbrede programma Grenzeloos Samenwerken werkt aan het versterken van het ambtelijk vakmanschap binnen de Rijksoverheid. Dit doen zij onder andere met de Gids Ambtelijk

---

<sup>1</sup> Naar aanleiding van de Toeslagenaffaire werden diverse maatregelen genomen. Een van de daaruit voortvloeiende initiatieven is ‘Hallo Hannah’; een “podcast voor rijksambtenaren om reflectie en dialoog over morele vragen in het werk op gang te brengen en te ondersteunen” (Springcast, 2023). Hierin worden ook diverse andere casussen besproken.





Vakmanschap (Grenzeloos Samenwerken, 2023), waar zij in samenwerking met vele rijkscollega's zeven principes met bijbehorende waarden hebben geformuleerd die belangrijk zijn in het werk van ambtenaren. Een belangrijk onderdeel van de ambtelijke rol en taakopdracht is loyale tegenspraak, dit is ook een van de waarden in de Gids Ambtelijk Vakmanschap, juist omdat het zowel inwoners, als ambtenaren als het bestuur beschermt. Er bestaat een ambtelijke plicht om mogelijke problemen van beleidsplannen en uitvoeringsplannen te benoemen. Mocht er in plaats daarvan een ja-knikkerscultuur ontstaan, dan ligt het gevaar op de loer dat het belang van de samenleving en de democratie in het gedrang komen. Binnen een organisatie moet een cultuur heersen waar loyale tegenspraak wordt aangemoedigd en niet wordt ontmoedigd. Hier spelen leidinggevenden een belangrijke rol in, maar ook medewerkers onderling. Daarnaast moet er ook voldoende ruimte en tijd zijn tot het nemen van betere besluiten als er na loyale tegenspraak blijkt dat dit nodig is. De nadruk moet liggen op juist willen handelen en niet of iets procedureel past in het managementbeleid (CAOP, 2020).

In het project Loyale Tegenspraak gaat het A+O fonds Rijk na hoe de professionele stem van rijksambtenaren makkelijker geuit en beter gehoord kan worden. In het project zijn onder meer praktijkverhalen opgehaald van ambtenaren die bij het leveren van tegenspraak belemmeringen hebben ervaren, er zijn workshops georganiseerd om met medewerkers en leidinggevenden hierover door te praten en er worden tools ontwikkeld waarmee binnen organisaties het gesprek over loyale tegenspraak gemakkelijker gevoerd kan worden (website loyale tegenspraak).

## 1.2 De aanleiding voor dit onderzoek en de rol van het lectoraat Recht & Veiligheid

Het lectoraat Recht & Veiligheid (van het Centre of Expertise Veiligheid & Veerkracht, Avans Hogeschool) ontving van de projectorganisatie Loyale Tegenspraak de vraag of zij met haar praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek een bijdrage zou kunnen leveren aan deze activiteiten. Het lectoraat Recht & Veiligheid voert praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek uit voor een veilige samenleving. Dat is een samenleving waar inwoners, professionals, ambtenaren en bestuurders weerbaar en veerkrachtig zijn en garant staan voor een rechtvaardige en democratische rechtsstaat. Enkele onderzoekslijnen zijn de volgende:

- *Robin-Hoodgedrag*: inwoners, bestuurders en/of ambtenaren die regels en wetten buigen en breken voor een nobel doel. Waarom doen ze dat en wat zijn de gevolgen hiervan?
- *Lokale veiligheid en maatschappelijke onrust*: welke instrumenten hebben professionals, ambtenaren en bestuurders om bij te dragen aan een veilige samenleving en hoe kunnen in het bijzonder maatschappelijke onrust en de escalaties daarvan begrepen en aangepakt worden?
- *Behoorlijk bestuur en tegenmacht*: hoe kunnen we bijdragen aan een bestuurlijk en democratisch systeem waar macht gecontroleerd en in toom gehouden wordt en waar professionals de vrijheid en veiligheid ervaren om 'loyaal tegen te spreken' (zie Avans Hogeschool, 2023 voor meer informatie)

## 1.3 Doelstelling van het onderzoeksproject

Het doel van dit onderzoek is om meer inzicht te krijgen in de (ervaren) knelpunten en goede praktijken die rijksambtenaren omtrent loyale tegenspraak ervaren en dit te vertalen naar handelingsperspectieven.



## 1.4 Onderzoeksvragen

Om richting te geven aan het onderzoek, zijn twee onderzoeksvragen opgesteld. Deze onderzoeksvragen zullen beantwoord worden met de data en methoden die in het volgend hoofdstuk worden beschreven. De onderzoeksvragen luiden als volgt:

- (1) Welke knelpunten worden ervaren door rijksambtenaren op vlak van het al dan niet kunnen leveren van loyale tegenspraak?
- (2) Welke goede praktijken of oplossingen zien rijksambtenaren zelf ten aanzien van het effectief kunnen leveren van loyale tegenspraak?

## 1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk (2) worden de data en methoden beschreven die gebruikt worden in dit onderzoek. Door kwalitatieve en kwantitatieve methoden te combineren, wordt getracht zowel een breedte- als diepte-inzicht te verschaffen in de situatie inzake loyale tegenspraak binnen de rijksoverheid. In het derde hoofdstuk zullen de resultaten van de kwalitatieve analyse van de gespreksverslagen beschreven worden. Vervolgens zal in het vierde hoofdstuk de analyse van de bijkomende enquête beschreven worden. Deze bevat zowel kwantitatieve als kwalitatieve inzichten. In het vijfde hoofdstuk worden de resultaten weergegeven die voortkomen uit de vergelijkende analyse van de voornoemde bijkomende enquête en de Monitor Integriteit en Veiligheid 2022. In deze monitor is een grote groep rijksambtenaren bevroegd over integriteit en zaken die raken aan een ethische organisatiecultuur. In het laatste hoofdstuk (6) zullen alle voorgaande inzichten samengebracht worden in de vorm van conclusies, beschrijven we enkele beperkingen van dit onderzoek en formuleren we aanbevelingen.



## 2 Data en methoden

In dit onderzoek zijn drie databronnen gebruikt, te weten gespreksverslagen van de projectorganisatie Loyale Tegenspraak, een enquête en secundaire data uit de Monitor Integriteit en Veiligheid 2022. Hieronder zullen de data en methoden in meer detail worden toegelicht.

### 2.1 Analyse van bestaande gespreksverslagen

In het kader van het project van het A+O fonds Rijk werd gesproken met rijksambtenaren die hun ervaringen met Loyale Tegenspraak deelden. Deze gesprekken, veelal in groep, werden schriftelijk (samenvattend) uitgewerkt in gespreksverslagen.

#### 2.1.1 Data

In het kader van onderhavig onderzoek deelde de projectorganisatie Loyale Tegenspraak een selectie van de gespreksverslagen in geanonimiseerde vorm. We ontvingen 23 interviewverslagen, waarvan zeven verslagen van individuele gesprekken en zestien verslagen van groepsgesprekken (met variërende groepsgrootte; minimaal twee en maximaal acht personen). Via deze selectie is inzage in de gesprekken met in totaal 78 personen verkregen. Deze selectie is geen representatieve afspiegeling van alle bij de rijksoverheid werkende ambtenaren. Het is een selectie van verslagen van gesprekken met rijksambtenaren die zichzelf gemeld hebben bij de organisatie Loyale Tegenspraak. Die melding kan volgen uit het feit dat ze een negatieve ervaring met loyale tegenspraak hebben meegemaakt of in meer algemene zin in het onderwerp interesse hebben, bijvoorbeeld omdat ze daar als leidinggevende of OR-lid mee te maken hebben. De verslagen bieden enerzijds inzicht in belemmeringen voor loyale tegenspraak en perspectieven om de ruimte voor loyale tegenspraak te vergroten en bevatten deels ervaringen, verhalen en sentimenten van personen die loyale tegenspraak leverden. Anderzijds kennen de verslagen ook enkele beperkingen. Als gevolg van de anonimisering is er weinig contextuele informatie beschikbaar. Zo is bijvoorbeeld meestal niet bekend welke functie gesprekspartners uitoefenden, of zij leidinggaven of niet, hoe lang zij in dienst zijn/waren en in welke tijd(spanne) eventueel aangehaalde gebeurtenissen plaatsvonden. In de verslagen van de groepsgesprekken is bovendien meestal niet aangetekend of uitspraken, bevindingen en/of ervaringen van één of van meerdere personen afkomstig waren.

#### 2.1.2 Kwalitatieve data-analyse

Gezien de voorgaande beperkingen in de beschikbare data kozen we bij dit onderdeel voor een kwalitatieve aanpak; een fenomenologische analyse van (gespreksverslagen over) waarnemingen, ervaringen en belevingen van gebeurtenissen en voorvallen. De kwalitatieve data-analyse is uitgevoerd op basis van een zogeheten gap-analyse (op basis van *Ist* en *Soll*), waarbij de huidige situatie (*Ist*) en de gewenste situatie (*Soll*) werden onderzocht en met elkaar in verband werden gebracht. Beide onderdelen werden door twee onderzoekers, onafhankelijk van elkaar, uitgevoerd. In een laatste fase werden beide analyseonderdelen met elkaar geconfronteerd en in verband gebracht. Voor beide onderdelen werd voorafgaand aan de analyse een protocol opgesteld (zie Bijlage I bij dit rapport<sup>2</sup>), gebaseerd op de principes van open, axiaal en selectief coderen (zie Boeijs, 2005).

---

<sup>2</sup> De bijlagen zijn op aanvraag beschikbaar, zie contactgegevens op de laatste pagina van dit rapport.



## 2.2 Enquête

In navolging van de gesprekken die de projectorganisatie Loyale Tegenspraak heeft gevoerd, en waarvan de gespreksverslagen zijn geanalyseerd (zie paragraaf 2.1), werd een enquête uitgezet. De vragenlijst die voor deze enquête gebruikt is, is opgenomen in Bijlage IV bij dit rapport. Het betrof een online enquête die met behulp van de gespecialiseerde software Qualtrics<sup>3</sup> werd afgenomen – ook wel bekend als *computer-assisted web interviewing* (kortweg CAWI).

### 2.2.1 Dataverzameling

De vragenlijst werd uitgezet naar de rijksambtenaren die zich gedurende de looptijd van het project Loyale Tegenspraak op enigerlei wijze hebben aangediend bij de projectorganisatie. Het doel van deze enquête is om deze groep breder en op een eenduidige manier te bevragen. Daarnaast laat het toevoegen van vragen uit de Monitor Integriteit en Veiligheid 2022 (zie paragraaf 2.3) ons toe om een vergelijking te maken met een (grotere) referentiegroep uit dezelfde populatie (rijksambtenaren).

Gezien de vertrouwelijkheid van het adressenbestand, is de vragenlijst op 26 mei 2023 door de projectorganisatie Loyale Tegenspraak naar 183 e-mailadressen verzonden. Op 22 juni 2023 is een herinneringsmail verzonden. Op vrijdag 14 juli 2023 is de enquête gesloten. We ontvingen 74 reacties op de enquête. Tijdens de opschoning werden onvolledige<sup>4</sup> vragenlijsten ( $n=39$ ) en vragenlijsten waarin de respondent aangaf geen toestemming te geven voor het verwerken van diens gegevens ( $n=1$ ) uitgefilterd. Dit resulteerde in 34 valide vragenlijsten. Afgezet tegen de groep van personen aan wie de vragenlijst werd bezorgd, gaat het dus om een valide responsgraad van 18,58%. Meer over de samenstelling van de groep respondenten volgt uit hun antwoorden op enkele introductievragen (zie Hoofdstuk 4 en 5).

### 2.2.2 Kwantitatieve data-analyse

De data werden beschrijvend geanalyseerd. Er is bewust voor gekozen om geen andere statistische analyses uit te voeren, vanwege de aard van de steekproef. De data werden met behulp van SPSS geanalyseerd.

### 2.2.3 Kwalitatieve data-analyse

De open vragen uit de vragenlijst werden kwalitatief geanalyseerd. Hiervoor werd wederom gebruikgemaakt van de principes van open, axiaal en selectief coderen (zie hierboven in paragraaf 2.1.2). Gezien de overwegend kortere antwoorden en gegeven de gestructureerde aard van de vragenlijst kon hierbij zeer gericht gecodeerd worden.

## 2.3 Vergelijking met de Monitor Integriteit en Veiligheid 2022

De Monitor Integriteit en Veiligheid is een monitorstudie in opdracht van het Ministerie van BZK, uitgevoerd door I&O Research en Bureau BING, en “geeft inzicht in de mate waarin politieke ambtsdragers en medewerkers in het openbaar bestuur te maken krijgen met agressie en geweld door burgers en de wijze waarop hier beleidsmatig mee wordt omgegaan. Daarnaast geeft de monitor inzicht in het integriteitsbewustzijn van politieke ambtsdragers en medewerkers en de mate waarin

<sup>3</sup> <https://www.qualtrics.com/>

<sup>4</sup> Onvolledig wil zeggen <67 procent van de vragenlijst voltooid. Dit was het punt dat het deel van de vragen dat ontleend werd aan de Monitor Integriteit en Veiligheid 2022 eindigde.



integriteitsregels door hen worden nageleefd.” (Klein Kranenburg et al., 2022, p. 3). In dit onderzoek is gebruikgemaakt van de data die verzameld werden middels de enquête onder medewerkers van het Rijk (ministeries, agentschappen en zelfstandige bestuursorganen), gemeenten, provincies en waterschappen.

### 2.3.1 Data

De data die in dit onderzoek zijn gebruikt, worden ontleend aan het hierboven laatstgenoemde luik en betreft een enquête onder 1.434 medewerkers bij het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen. De ruwe dataset werd door het Ministerie van BZK verstrekt aan de onderzoekers van onderhavig onderzoeksproject. Van de 1.434 medewerkers die hun medewerking verleenden aan dit deel van de Monitor, gaven 777 medewerkers aan werkzaam te zijn voor het Rijk. Deze groep betreft dezelfde doelgroep (i.e., rijksambtenaren) als het project van Loyale Tegenspraak. Om die reden gebruiken we uitsluitend de data van deze groep ( $n=777$ ).

### 2.3.2 Kwantitatieve data-analyse

We hebben gebruikgemaakt van de Monitor Integriteit en Veiligheid 2022 door vragen die betrekking hebben op het thema 'Integriteit' over te nemen in de vragenlijst die we gebruikt hebben voor de hierboven beschreven enquête (zie paragraaf 2.2). Dit laat toe om een vergelijking te maken van de resultaten afkomstig van onze eigen enquête met die van de uitkomsten van de Monitor Integriteit en Veiligheid 2022, binnen eenzelfde populatie van rijksambtenaren. De meerwaarde van deze vergelijking is dat een beeld wordt verkregen van de ervaringen van de steekproef uit voornoemde enquête in relatie tot een (grotere) referentiegroep van rijksambtenaren. De data werden met behulp van SPSS geanalyseerd.



## 3 Beeld vanuit de gespreksverslagen

In dit hoofdstuk worden de resultaten beschreven die voortvloeien uit de kwalitatieve analyse van de verslagen van de individuele en groepsgesprekken die door rijksambtenaren gevoerd werden met de projectorganisatie Loyale Tegenspraak. Zoals omschreven in paragraaf 2.1 voerden we de kwalitatieve data-analyse uit aan de hand van de gap-analyse, waarbij we de huidige situatie (IST) en de gewenste situatie (SOLL) onderzochten. Hierna confronteerden we beide analyseonderdelen met elkaar.<sup>5</sup>

### 3.1 Algemene observaties

Uit onze analyse van de gespreksverslagen met bij loyale tegenspraak-casussen betrokken rijksambtenaren spreekt onderliggend een sfeer van onmacht, ondoordringbare lagen, weerstand of weerwil en over-en-weer onbegrip. Deze obstakels wortelen zowel in de organisatiestructuur als in de organisatiecultuur. Een aantal algemene punten springt in het oog. Allereerst de herhaling in de gespreksverslagen van hetzelfde soort incidenten en van dezelfde door respondenten aangedragen gevoelens van onmacht wegens 'het systeem', 'onhaalbare opdrachten', 'onervarenheid', 'geen opvolging van meldingen' of 'de indruk de mond gesnoerd te krijgen'. Ten tweede een ervaren tekort aan leiderschapskwaliteiten of het gebrek van gevoel van de respondenten dat zij kunnen bouwen op hun leidinggevende. Ten derde het ervaren gevoel van het moeten *pleasen* van 'collega's', 'leidinggevenden', 'de ambtelijke top', of 'de minister', hen 'uit de wind moeten houden' of al dan niet subtiel 'gewezen worden op de eigen 'politiek-bestuurlijke-/organisatie-sensitiviteit''. Ten vierde en tot slot de omvang van de eigen organisatie en wijze waarop deze zou zijn ingericht en hoe dat met name 'niet werkt' voor de uitvoerende lagen in de organisatie. Deze subjectieve, algemene (eerste) indrukken zijn nader ingekleurd en verfijnd met de opbrengsten van onze kwalitatieve data-analyse.

### 3.2 Huidige situatie (IST)

Middels codering van de beschikbare verslagen destilleerden we onderstaande thema's die de huidige situatie (IST) kenmerken zoals die ervaren wordt door de respondenten waarmee de projectorganisatie Loyale Tegenspraak heeft gesproken. Met het in beeld brengen van die 'huidige situatie' richten we ons op de door deze rijksambtenaren aangedragen omstandigheden die het kunnen bieden van loyale tegenspraak binnen de rijksoverheid beïnvloeden, in zowel positieve als negatieve zin. De thema's staan hieronder in volgorde van het aantal items dat op deze thema's werd aangetroffen in de gespreksverslagen (van meest naar minst aantal items). Met 'item' bedoelen we een fragment uit het onderzoeksverslag; een zin of samenhangende passage.

---

<sup>5</sup> De auteurs danken (op alfabetische volgorde) Marcel Baijens, Jenske Koolen en Elma Mujakić hartelijk voor hun inspanningen in deze kwalitatieve analyse.



Voor meer inzicht in de totstandkoming van deze thema's verwijzen we naar het analyseprotocol in Bijlage I bij dit rapport. Voor de betiteling van de thema's is zoveel mogelijk uitgegaan van de woordkeuzen van de respondenten dan wel de vertaling daarvan door de verslaglegger. In Bijlage II en III bij dit rapport zijn de letterlijke citaten uit de gespreksverslagen voor respectievelijk de IST- en SOLL-situatie opgenomen.

De huidige situatie (IST) wordt volgens de respondenten gekenmerkt door:

- *Ontoereikend leiderschap*. Expliciete en impliciete, en bedoelde en onbedoelde (afwezigheid van) handelingen of gedraging van leidinggevendenden die zorgen voor het niet of moeizaam (nog willen) kunnen bieden van tegenspraak.
- *Organisatieomvang*. De structuur, ordening en/of elementen van de organisatie waarbinnen gewerkt wordt, maakt/maken het lastig om signalen op de juiste plaats te krijgen en de vinger op de zere plek (neer) te leggen. Signalen stranden in de hiërarchische lijn en 'onafhankelijke' meldplekken (b)lijken gericht op het beschermen van een specifieke (management)laag of (bestuurlijke) functie.
- *Te veel 'pleasen' ('sensitief' zijn)*. De organisatie loopt tegenspraak mis, omdat er een (impliciete) ontmoedigingscultuur ervaren wordt (men wordt gevraagd 'sensitief' te zijn) of (een sterk uitvergroete of misplaatste) loyaliteit naar collega's, 'leidinggevendenden', 'de opgave', of bestuurders.
- *Behoeftte aan frisse/nieuwe wind*. Respondenten ervaren (nog) hoop; er wordt in brede zin (mede door collega's van de respondenten) zorg geuit en aandacht gevestigd op de noodzaak loyale tegenspraak te organiseren. Ook put men hoop uit de intrede van een nieuwe, jonge en frisse generatie, waarvan ervaren wordt dat die anders omgaat met de door respondenten ervaren belemmeringen voor het (kunnen) bieden van loyale tegenspraak.
- *Onhaalbare opdrachten*. Acute, onvoorziene werkzaamheden, lopende opgaven die niet getoetst (lijken te) zijn op haalbaarheid en een tekort aan timemanagement- en project- en programmamanagementvaardigheden, leggen een soms onwerkbaar druk op de werkweek, waardoor de tijd en aandacht die vereist is om tegenspraak te bieden erbij inschiet.
- *Kwaliteit medewerkers/ leidinggevendenden*. Ambtelijk en bestuurlijk vakmanschap vraagt om aandacht (bijscholing/ oppoetsen), zodat het kan bijdragen aan het (goed) bieden of faciliteren van loyale tegenspraak. Waar het ambtelijk vakmanschap een opfrisser nodig heeft op professionele vaardigheden, heeft het bestuurlijk vakmanschap baat bij het oppoetsen van leiderschapsvaardigheden.
- *Diffuse verantwoordelijkheid*. Een gezamenlijke (en dus afwezige) verantwoordelijkheid en/of het door respondenten bewust of onbewust plaatsen van verantwoordelijkheid buiten zichzelf, dragen bij aan het niet (goed) (kunnen) bieden van loyale tegenspraak.

### 3.3 Oplossingsrichtingen (SOLL)

Door middel van codering destilleerden we ook aangedragen oplossingsrichtingen voor de gewenste situatie (SOLL). Met de 'gewenste situatie' bedoelen we een situatie waarin medewerkers en leidinggevendenden binnen de rijksoverheid naar behoren loyale tegenspraak kunnen bieden en deze tegenspraak effectief gevolg krijgt. De aangedragen oplossingsrichtingen staan hieronder benoemd, wederom in volgorde van aantal op deze thema's aangedragen items (van meest naar minst aantal items). In de gewenste situatie is naar het volgende toegewerkt, volgens de respondenten:

- *Fouten zijn bespreekbaar*. Een pleidooi voor meer ruimte voor empathie en tonen van kwetsbaarheid in de (gehele) organisatie. Daarbij geven leidinggevendenden het goede voorbeeld en durven ook fouten toe te geven.



- *Er is een 'ander soort' leidinggevende aangetreden.* Er wordt ander leiderschap gezocht, waarbij niet de nadruk ligt op de (eigen) hiërarchische positie, maar op openheid, diversiteit en vertrouwen.
- *Feedback is genormaliseerd.* In lijn met de twee bovenstaande punten zou integratie en normalisatie van het actief ophalen en geven van feedback door zowel medewerkers als leidinggevendenden het uitgangspunt moeten zijn. Op deze aspecten wordt blijvend getraind.
- *Er is een onafhankelijk aanspreekpunt.* Er is een beter bereikbare of per definitie onafhankelijk vertrouwenspersoon en/of een afdeling HRM die ook 'staat' voor de 'gewone medewerker' (en niet alleen voor de managementlaag).
- *Ervaringen worden gedeeld.* Er is een structuur aanwezig waarbij laagdrempelig in groepen en/of met elkaar in gesprek gegaan wordt over dit thema. Daarin worden, in een informele en veilige sfeer, normen en waarden besproken en ervaringen gedeeld.
- *Er kan steun gezocht worden bij het bespreekbaar maken.* Er is de mogelijkheid op een eenvoudige manier steun te zoeken bij het aanklaarten van meldingen over minder prettige ervaringen bij het bieden van loyale tegenspraak. Dat moet ervoor zorgen dat men niet langer het gevoel heeft er alleen voor te staan
- *Er is meer contact tussen organisatielagen.* Meer contact tussen de organisatielagen, vooral tussen bestuurlijke en hiërarchische top en de ambtenaren in de uitvoering, moet ervoor zorgen dat erkenning en begrip over en weer wordt bevorderd.
- *Er is een uitvoeringstoets ingesteld.* Standaard zou bij nieuw beleid een uitvoeringstoets plaats moeten vinden. Dat betreft een check (bij de praktijk/doelgroep) hoe het beleid in de uitvoering zou gaan uitpakken, om zo te voorkomen dat uitvoeringsproblemen pas in een (te) laat stadium aan het licht komen
- *De besluitvorming is anders ingericht.* Bij (voorbereiding van) besluitvorming worden meerdere lagen en onderdelen van de organisatie betrokken.
- *Na tegenspraak wordt terugkoppeling gerealiseerd.* In een proces of procedure is ingebouwd dat er de leidinggevende na een melding altijd een eerlijke terugkoppeling geeft.
- *Vertrouwen in elkaar.* het is belangrijk elkaar vertrouwen te geven en het gevoel datje kunt bouwen op elkaars ervaring, inzichten, kennis en goede bedoelingen.

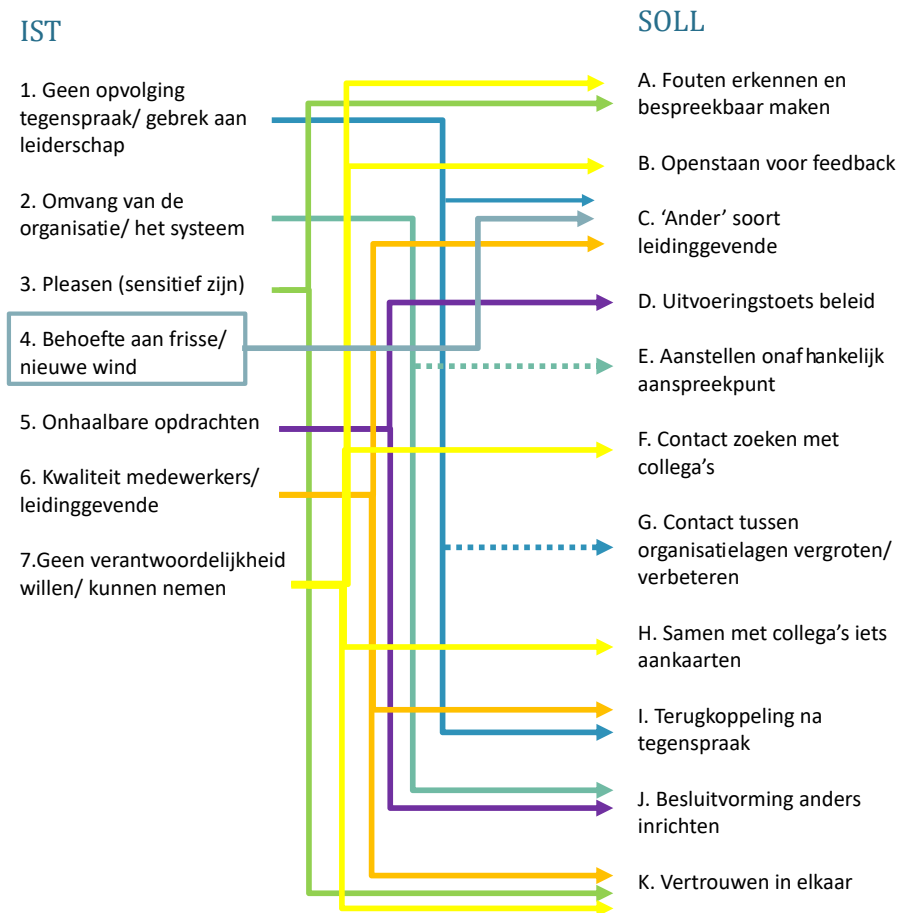
### 3.4 Confrontatie tussen IST en SOLL

De 'hoofdnoemers' van IST en de hoofdnoemers van SOLL, voortvloeiend uit de twee analyses confronteerden we met elkaar, waarbij we op zoek gingen naar koppelingen of scharnierpunten tussen de (noemers van die) huidige en gewenste situatie. Het resultaat hiervan is weergegeven in Figuur 1.





**Figuur 1.** Koppeling IST en SOLL.



*\*Oorzaak vier is omljnd omdat deze een koppeling heeft met alle oplossingen. De koppeling met oplossing 4 wordt echter als meest logisch gezien.*

*\*\*De stippellijntjes geven aan dat de koppeling minder sterk gevonden wordt.*

Wat we op hoofdlijnen uit bovenstaande afleiden is het volgende:

- In de IST-situatie zijn door de respondenten veelal belemmerende omstandigheden voor loyale tegenspraak benoemd en enkel één bevorderende omstandigheid. Hieruit lijkt het aannemelijk dan wel mogelijk te zijn dat het bieden van loyale tegenspraak op dit moment niet eenvoudig en onvoldoende doeltreffend is. De bevorderende omstandigheid 'frisse wind' houdt in dat respondenten aangeven klaar te staan om de IST-situatie (mee) aan te pakken, zouden de omstandigheden daarvoor gunstiger zijn. Een nieuw soort leidinggevende, een frisse generatie en verbeterde processen kunnen daaraan bijdragen. Koppelen we de IST-hoofdnoemers aan de SOLL-situatie, dan zou die (behoefte aan) frisse wind een drager/ vliegwiel kunnen zijn voor de aangedragen oplossingsrichtingen (SOLL).
- In de SOLL-situatie is de 'behoefte aan een ander soort leidinggevende' een noemer die qua indruk/gevoel (het) sterk(st) aan de oppervlakte komt drijven (het vaakst genoemd wordt). De

op het oog aanwezige relatie tussen 'behoefte aan frisse wind' en (veranderingen mogelijk gemaakt door) 'een ander soort leidinggevende' zien we als een potentieel en wellicht hoopvol scharnierpunt om van IST naar SOLL te bewegen.

- De 'nieuwe leidinggevende' (die er volgens sommige respondenten al aan lijkt te komen, onder andere door verjonging vanuit 'de nieuwe generatie') kan hoofdnoemers uit de SOLL-situatie in het 'takenpakket' oppakken.
- In de prioriteitenlijst zou door (deze nieuwe) leidinggevendens gewerkt kunnen worden aan:
  - verbeterde terugkoppeling na tegenspraak;
  - leren fouten te erkennen en bespreekbaar te maken;
  - vergroten van het vertrouwen in elkaar;
  - besluitvorming anders inrichten;
  - contact tussen organisatielagen verbeteren.
- Verder kan:
  - het instellen van een uitvoeringstoets van (nieuw) beleid bijdragen aan meer haalbare opdrachten;
  - het meer informeel samenkomen tussen collega's (op basis van vernieuwd vertrouwen) ervoor zorgen dat medewerkers (en leidinggevendens) meer verantwoordelijkheden durven nemen en aangaan (waaronder ook valt 'het tijd maken om zaken als loyale tegenspraak bespreekbaar te maken').



## 4 Beeld op basis van de enquête

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de verdiepende enquête beschreven. Allereerst zal een beknopte beschrijving worden gegeven van de respondenten. Vervolgens zal worden stilgestaan bij de ervaringen met het al dan niet kunnen leveren van tegenspraak en de aard van het contact met de projectorganisatie Loyale Tegenspraak. Hierbij zullen we ook stilstaan bij de vraag of er sinds dat contact iets veranderd is. Tot slot zullen we stilstaan bij het handelingsperspectief: waar ligt volgens de respondenten de mogelijkheid en verantwoordelijkheid voor het vergroten van de ruimte voor tegenspraak en welke concrete handelingsperspectieven zien zij dan?

### 4.1 Kenmerken van de respondenten

Deze analyse werd uitgevoerd met de 34 valide responses op de enquête (zie Hoofdstuk 2). Het gaat hierbij om 34 individuen. De helft van hen ( $n=17$ ) is vrouw, 16 van hen waren mannen en één respondent gaf aan het geslacht liever niet te willen rapporteren. Het gros van de respondenten ( $n=19$ ) zit in de leeftijdscategorie 55-64 jaar. Samen met de groep 45-54-jarige ( $n=11$ ) betreft dit bijna 90% van de steekproef. Van de groep zijn 22 personen al meer dan 10 jaar werkzaam voor de desbetreffende organisatie, 12 zijn dat tussen 1 en 11 jaar, niemand werkte minder dan een jaar. Van de respondenten gaf 21% ( $n=7$ ) aan een leidinggevende functie te hebben en 79% ( $n=27$ ) niet. En ondanks de kleine steekproef, zijn bijna alle twaalf ministeries vertegenwoordigd. Enkel het Ministerie van Algemene Zaken en Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit niet. Justitie en Veiligheid staat aan kop ( $n=9$ ), gevolgd door Infrastructuur en Waterstaat ( $n=5$ ).

De respondenten geven allen aan dat zij met de projectorganisatie van Loyale Tegenspraak in aanraking zijn gekomen, omdat ze geïnteresseerd in en/of persoonlijk betrokken waren bij het onderwerp loyale tegenspraak. Het gaat om mensen die zetelen in de ondernemings- of medezeggenschapsraad binnen hun organisatie of die vanuit hun functie in aanraking komen met het thema, bijvoorbeeld als bedrijfsmaatschappelijk werker of in de opzet van een programma voor leiderschapsontwikkeling, of om mensen met algemene interesse in het onderwerp. Van de 34 respondenten hebben er elf ook een eigen persoonlijke (negatieve) ervaring met betrekking tot loyale tegenspraak ingebracht. Het gaat om elf van de 34 respondenten. Hierbij gaan de gerapporteerde ervaringen van concreet naar abstract, van direct naar indirect en zien ze daarnaast zowel op de oorzaken als de gevolgen ervan. De directe ervaringen zijn doorgaans persoonlijk (*"ik merkte dat mijn tegenspraak tegen wil en dank was"*; R25) en de indirecte ervaringen over bredere observaties (*"In mijn organisatie zie ik dat kritische mensen niet altijd gewaardeerd worden juist lastig worden ervaren"*; R29). Tot slot worden ook oorzaken van de (inperking van de) ruimte voor loyale tegenspraak gerapporteerd (*"Het nieuws over minister [X] en de reactie daarop van de [secretaris-generaal] heeft angst versterkt"*; R14), alsmede de gevolgen (*"Een aantal keren bracht mij dat in een penibele situatie"*; R24).

### 4.2 Ervaringen met loyale tegenspraak en contact met de projectorganisatie

De respondenten hebben op verschillende manieren contact gehad met de projectorganisatie Loyale Tegenspraak. In Tabel 1 is inzichtelijk gemaakt wat de aard van het contact was. Merk hierbij op dat het mogelijk was om meerdere antwoorden te geven, waardoor het aantal antwoorden ( $n=47$ ) het aantal respondenten ( $n=34$ ) overstijgt. Veruit de meeste respondenten geven aan deelgenomen te



hebben aan een dialoog- of kennissessie. Bij de antwoordcategorie 'Anders' werd aangegeven dat dit via een enquête gebeurde (eenmaal), iemand zelf college heeft gegeven (eenmaal), via een collega (eenmaal), via een gesprek tussen de projectorganisatie en de medezeggenschapsraad (eenmaal) en tot slot één respondent die aangaf dit niet te willen beschrijven.

**Tabel 1.** Aard van het contact.

	Percentage van respondenten (n=34)	Aantal <sup>a</sup>
Ik heb deelgenomen aan een dialoog-/kennissessie	70,59%	24
Ik heb me ingeschreven voor de nieuwsbrief	29,41%	10
Ik had een individueel gesprek	23,53%	8
Anders, namelijk	14,71%	5
Totaal		47

<sup>a</sup> Meerdere antwoorden waren mogelijk, daarom overstijgt het aantal antwoorden (n=47) het aantal respondenten (n=34).

Al eerder hebben we gezien dat de aanleiding van het contact niet eenduidig te interpreteren was. Het ging niet in alle gevallen om concrete negatieve ervaringen en in de gevallen waarin dat wel het geval was, liepen de tijdspannen ook uiteen. We vroegen de respondenten desalniettemin of de situatie (i.e. de ervaring/situatie in hun werk in relatie tot tegenspraak waardoor zij in contact kwamen met de projectorganisatie) sinds het contact met de projectorganisatie Loyale Tegenspraak veranderd is (zie Tabel 2). De helft van de respondenten geeft aan dat de situatie sinds het contact met Loyale Tegenspraak niet is verbeterd. Slechts vijf van de 34 respondenten geven aan dat dit wel het geval is. Van hen geven drie respondenten aan dat dit door het (andere) leiderschap is. Van de vier respondenten die aangeven dat de situatie is verslechterd, gaven drie een nadere toelichting. Eén van hen spreekt over een toenemende angstcultuur, een andere respondent spreekt over "*andere bestuurders, andere benaderingswijze; van meedenkend naar autoritair*" (R3) en de laatste respondent spreekt van een sanctie naar aanleiding van zijn/haar inbreng in het medewerkersbelevingsonderzoek.

**Tabel 2.** Situatie veranderd sinds contact met Loyale Tegenspraak?

Antwoord	Percentage	Aantal
De situatie is verbeterd	14,71%	5
De situatie is onveranderd	50,00%	17
De situatie is verslechterd	11,76%	4
Weet ik niet	23,53%	8
Totaal	100,00%	34

In verdieping op deze vraag hebben we de respondenten gevraagd op welke aspecten zij verbetering, geen verandering of verslechtering vaststellen (zie Tabel 3). Deze aspecten omvatten de hoofdcategorieën van de vragen uit de Monitor Integriteit en Veiligheid 2022 (zie volgend hoofdstuk).



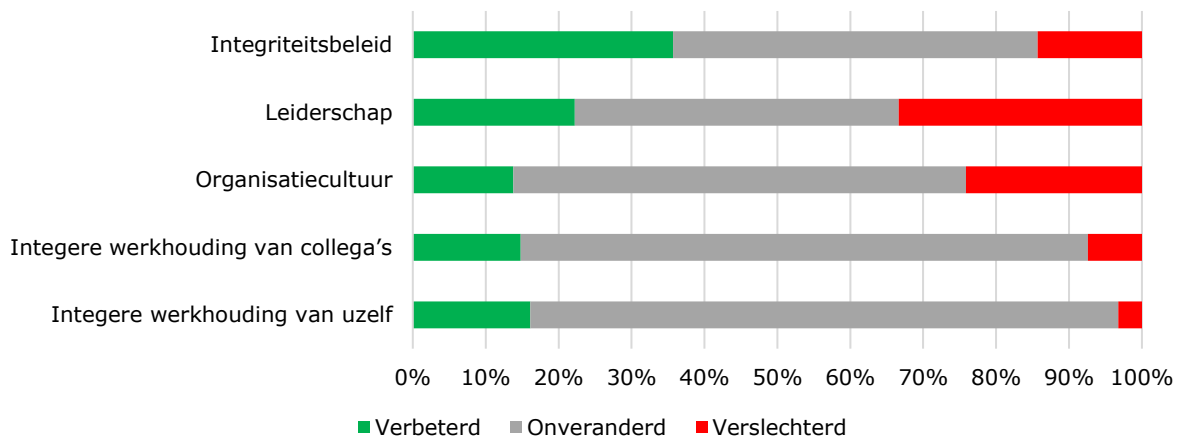
De respondenten zien gemiddeld de meeste verbetering op vlak van integriteitsbeleid. Onderdelen die meer gericht zijn op het feitelijk functioneren van (leden van) de afdeling (zoals organisatiecultuur en leiderschap) zijn vaker als verslechterd dan verbeterd beoordeeld.

**Tabel 3.** Verdieping op vorige vraag, of de situatie veranderd is ten aanzien van specifieke onderdelen?

Antwoord	Verbeterd		Onveranderd		Verslechterd		Weet ik niet	
	Perc.	Aantal	Perc.	Aantal	Perc.	Aantal	Perc.	Aantal
Integere werkhouding van uzelf	14,71%	5	73,53%	25	2,94%	1	8,82%	3
Integere werkhouding van collega's	11,76%	4	61,76%	21	5,88%	2	20,59%	7
Organisatiecultuur	11,76%	4	52,94%	18	20,59%	7	14,71%	5
Leiderschap	17,65%	6	35,29%	12	26,47%	9	20,59%	7
Integriteitsbeleid	29,41%	10	41,18%	14	11,76%	4	17,65%	6

Wanneer we uitsluitend focussen op de gegeven antwoorden die betrekking hebben op de mate van verandering (en ook de categorie 'Weet ik niet' dus weglaten; zie Figuur 2), wordt inzichtelijk dat de meeste positieve verandering wordt vastgesteld op vlak van integriteitsbeleid. De meest negatieve verandering wordt vastgesteld op vlak van leiderschap en organisatiecultuur. De situatie wordt als het meest onveranderd c.q. stabiel vastgesteld op vlak van de integere werkhouding van collega's en de respondenten zelf.

**Figuur 2.** Is de situatie veranderd sinds het contact met de projectorganisatie?



In een verdiepende vraag werd de respondenten voorgelegd of zij de projectorganisatie Loyale Tegenspraak een rol toekennen in de vastgestelde verandering. Acht respondenten geven aan dat de projectorganisatie een rol heeft gespeeld in deze verandering, en deze antwoorden zien louter op een verbeterde situatie. Zij refereren hierbij aan de educatieve component van het contact en geven hierbij aan dat het bijdraagt aan de bewustwording rond het belang van tegenspraak. Het aantal van 23 respondenten geeft aan dat de projectorganisatie geen rol heeft gespeeld in de hierboven beschreven verandering, waarvan in dertien gevallen zonder nadere toelichting (louter 'nee'). In vier gevallen wordt aangegeven dat dit komt doordat de 'interventie' van loyale tegenspraak beperkt bleef tot een kennissessie en/of niet breder bekend is binnen het organisatieonderdeel. In twee



gevallen wordt in de nadere toelichting verwezen naar integriteitsbeleid (via de CAO) zoals de integriteitscommissie en personeelsraadgever. In twee gevallen wordt verwezen naar dat dit een langduriger proces is: *"Dit is een cultuurverandering die heel veel tijd nodig heeft"* (R7). Eén respondent geeft aan een negatieve ontwikkeling te zien waarbij het zoeken naar een compromis in een conflictsituatie steeds moeilijker wordt en dat het er alle schijn van heeft dat *"bestuurders steeds meer in zichzelf gekeerd zijn"* (R3). Drie respondenten geven aan de vraag niet goed te kunnen beantwoorden.

In de laatste vraag rond de ervaringen met loyale tegenspraak en het contact met de projectorganisatie werd gevraagd of men naast het contact met de projectorganisatie ook andere acties heeft ondernomen die verband houden met het thema loyale tegenspraak, en zo ja, welke dan? De eerste en grootste groep respondenten ( $n=14$ ) geeft aan geen verdere actie ondernomen te hebben, waarvan drie een nadere toelichting hebben gegeven. Twee van hen geven aan 'het opgegeven te hebben': *"mijn energie is op"* (R27) en *"ik heb het al lang opgegeven"* (R9). Een tweede groep respondenten ( $n=9$ ) geeft aan deelgenomen te hebben of betrokken te zijn geweest bij de organisatie van aan een workshop, kennissessie of moreel beraad rond het thema loyale tegenspraak. Ten derde geven acht respondenten aan dat zij middels eigen handelen acties hebben ondernomen om de ruimte voor loyale tegenspraak te vergroten, door situaties bespreekbaar te maken, het agenderen van dit thema in overleggen of door teamleden persoonlijk te benaderen. Een laatste groep respondenten Een vierde groep van vier respondenten geeft aan te participeren in interne of overkoepelende medezeggenschapsorganen, zoals de OR en de MR. De laatste groep van drie respondenten geeft aan contact opgenomen te hebben met de vakbond, rechtsbijstandsverzekering en/of vertrouwenspersonen.

### 4.3 Handlingsperspectief

Middels de enquête werd respondenten gevraagd naar een handlingsperspectief: wie is er verantwoordelijk voor het vergroten van de ruimte voor loyale tegenspraak? En hoe kan dit concreet gerealiseerd worden? In de volgende paragrafen staat de respons op deze vragen uitgewerkt, respectievelijk in paragraaf 4.3.1 en paragraaf 4.3.2. In paragraaf 4.3.3 wordt geschetst welke randvoorwaarden respondenten aandragen voor het succesvol realiseren van die ruimte voor loyale tegenspraak.

#### 4.3.1 De verantwoordelijkheid voor verbeteren

De respondenten werd gevraagd om een rangschikking te maken voor wat betreft de verantwoordelijkheid voor het vergroten van loyale tegenspraak binnen de organisatie. Hierbij werden vier doelgroepen onderscheiden: uzelf, uw directe collega's, leidinggevenden, het bestuur<sup>6</sup> van de organisatie. Hieronder wordt de gemiddeld rank weergegeven, waarbij positie 1 de hoogste en positie 4 de laagste is:

- Bestuur: 1,56
- Leidinggevenden: 2,16
- Uzelf: 2,66
- Directe collega's: 3,63

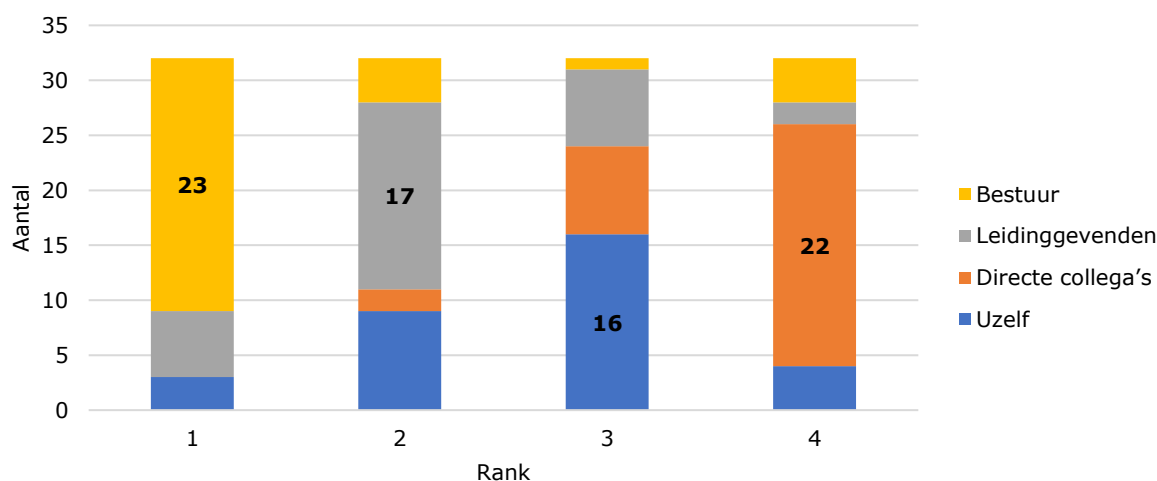
---

<sup>6</sup> Het bestuur werd in de vragenlijst gedefinieerd als 'de hoogste leiding van de organisatie'.



In Figuur 3 wordt weergegeven hoe vaak men de respectievelijke ranks toekende. Op de horizontale as wordt de rank weergegeven (positie 1 tot en met 4) en de gestapelde balken reflecteren het aantal malen dat de desbetreffende categorie (zie legenda) op de desbetreffende rank werd geplaatst. Het bestuur werd het vaakst op positie 1 gerangschikt, leidinggevendenden op positie 2, de persoon zelf op positie 3 en diens directe collega's op positie 4.

**Figuur 3.** Gerangschikte verantwoordelijkheid voor het vergroten van de ruimte voor loyale tegenspraak.



Het blijkt dat de respondenten eerst naar de 'toon aan de top' kijken als het gaat om verbeteringen. Dat sluit aan op eerdere antwoorden dat veel respondenten een negatieve cultuur ervaren waarin loyale tegenspraak minder goed mogelijk is. Zij zien het bestuur en daarna de leidinggevendenden voor de verbeteringen aan zet.

#### 4.3.2 Hoe de ruimte voor loyale tegenspraak vergroot kan worden

Vervolgens werd aan de respondenten gevraagd om voor elk van deze doelgroepen antwoord te geven op de vraag "Op welke manier zou [...] de ruimte voor loyale tegenspraak kunnen vergroten?".

##### *Handelingsperspectief voor het bestuur*

Aan het bestuur geven respondenten mee om interne signalen en externe monitors vooral serieus te nemen door deze meer ruimte te bieden. Het bestuur wordt geadviseerd open te staan voor geluiden vanuit de werkvloer en om voor zichzelf te reflecteren op de vraag wat loyale tegenspraak voor hen en de organisatie betekent. Vanuit hun natuurlijke voorbeeldfunctie kan zij vervolgens het juiste voorbeeld geven. Dat doen zij volgens respondenten door het belang van loyale tegenspraak openlijk te onderstrepen, open te staan voor ideeën over (verbetering van) loyale tegenspraak en zelf zorgvuldig te handelen. Daarmee kan het bestuur de toon zetten. Dat alleen is, volgens de respondenten, niet genoeg, maar slechts een goed begin. Concreet stellen respondenten voor dat het bestuur ruimte maakt voor gesprek met de werkvloer en toeziet op een goed verloop en de laagdrempeligheid daarvan. (Mee)praten over loyale tegenspraak moet zichtbaar en niet-vrijblijvend op de agenda komen te staan, en het bestuur kan daarbij het voortouw nemen, zo schrijven respondenten. De afstand tussen bestuur en medewerkers mag daarbij verkleind worden. Het bestuur wordt gevraagd tijd in te ruimen om verbinding te leggen, en te luisteren. Ook vragen respondenten het bestuur om open communicatie via de lijn en met andere departementen en directies af te dwingen, zodat signalen ook werkelijk doorkomen. Andere concrete suggesties zijn



loyale tegenspraak en ambtelijk vakmanschap standaard onderdeel te laten zijn van de gesprekscyclus of vergaderagenda, en leidinggevenden en medewerkers in het gesprek hierover te laten trainen. Voorts vragen respondenten aan het bestuur om aandacht voor de veiligheid van medewerkers en oog voor het maatschappelijk belang – en daarmee het belang van beeld en imago van de overheid – dat de overheid drijft.

#### *Handelingsperspectief voor leidinggevenden*

Ook de leidinggevenden krijgen van respondenten mee dat zij zich beter kunnen verdiepen in loyale tegenspraak. Hen wordt gevraagd zich een spiegel voor te houden, op eigen houding en gedrag te reflecteren en persoonlijk leiderschap te ontwikkelen. Het daarmee te verkrijgen inzicht in hoe eigen handelen van invloed is op het gedrag van medewerkers, kan leidinggevenden helpen voorbeeldgedrag te vertonen, zo stellen respondenten. In de situationele interactie met medewerkers is het volgens respondenten van belang dat leidinggevenden (beter) luisteren, een oordeel achterwege laten, openheid betrachten en open staan voor ideeën. Vanuit deze situatie kan de leidinggevende vervolgens actief ruimte maken voor loyale tegenspraak, stellen respondenten, door tegenspraak openlijk (in de fysieke setting) te bespreken, daarbij ook (voor henzelf) ongemakkelijke zaken ter tafel te brengen en zodoende het gesprek hierover te normaliseren. Leidinggevenden kunnen hiertoe de eigen dialoogvaardigheden trainen. Medewerkers zouden op vaardigheden voor loyale tegenspraak geschoold kunnen worden. Respondenten geven aan dat de verbinding tussen leidinggevenden en medewerkers versterkt mag worden; de leidinggevende moet meer achter de medewerker staan, weten wat er leeft op de werkvloer en meer ruimte maken voor interactie. Bij incidenten wordt van leidinggevenden gevraagd de 'papierene normen' in de praktijk te handhaven om zo een veilige cultuur te bevorderen, aldus respondenten. Tot slot een kritische noot van enkele respondenten door te stellen dat ruimte voor loyale tegenspraak vergroot zou kunnen worden door het vertrek van de zittende leidinggevenden te faciliteren, vanwege – volgens de respondenten – door hen vertoond en geïnstitutionaliseerd gedrag dat loyale tegenspraak juist de kop in drukt.

#### *De respondenten zelf aan zet*

Respondenten geven aan dat zij zelf ook handelingsperspectief hebben. Allereerst menen zij dat zij zelf aandacht dienen te vragen voor (ruimte voor) loyale tegenspraak. Die aandacht kan gevraagd worden aan de OR, via het plaatsnemen in de OR, aan de eigen leidinggevende en binnen het eigen team, de afdeling of werkomgeving en (rijks)relaties. Daarbij mag dan ook (meer) aandacht zijn voor minderheidsstandpunten, en voor proces- en systeemfouten in plaats van het wijzen naar personen. Een actievere manier om ruimte te maken voor loyale tegenspraak is dit thema mee te nemen in werkplannen, als vast agendapunt op het werkoverleg, deel te nemen aan een faciliterende workshop (zoals gespreksvoering of communicatietraining), of zelfs als selectie criterium bij aanname en werving. Bij het onderling bespreken van loyale tegenspraak verwacht de respondent van zichzelf dat deze lef toont, positief kritisch is, doorzettingsvermogen aan de dag legt (zich blijft uitspreken) en bijdraagt aan het aantonen dat tegenspraak een positieve invloed op de organisatie kan hebben. Dit laatste kan collega's motiveren zich (ook) in te zetten op dit thema. Respondenten geven aan dat zij eigen keuzes en handelen langs 'de lat van rechten, belangen en wensen' dienen te leggen. Aan de eigen leidinggevende kan actief feedback gegeven worden op diens handelen. Respondenten die zichzelf via de open antwoorden kenbaar maken als leidinggevenden dragen ook aan dat zij zelf voorbeeldgedrag dienen te laten zien, en actief ruimte moeten creëren voor gesprek, bijvoorbeeld door een workshop te organiseren of gesprek te (laten) faciliteren. Enkele respondenten geven aan zelf geen inzet (meer) te willen of kunnen plegen ten behoeve van (meer) ruimte voor loyale tegenspraak. Eén respondent onderbouwt dit antwoord aan de hand van de 'moeilijke cultuur' binnen de organisatie.





### *Handelingsperspectief voor directe collega's*

Directe collega's kunnen volgens de respondenten bijdragen aan ruimte voor loyale tegenspraak door allereerst meer kennis te vergaren over het thema, naar elkaar te luisteren en open te staan voor gesprek. Vervolgens geven respondenten vooral aan dat directe collega's 'het gewoon moeten doen'. Daarmee doelen zij, gegeven hun toelichtingen, op ruimte maken, vragen stellen, gesprek aangaan en zich uitspreken en feedback geven. Anders dan bij de andere doelgroepen (bestuur, leidinggevenden, respondenten zelf) wordt aan directe collega's nadrukkelijk het advies gegeven om daarbij dan niet of minder bang te zijn voor de gevolgen voor de eigen carrière en voor reacties uit de lijn of hoger. Ook stellen respondenten dat directe collega's hierover directer en meer op het juiste moment zouden mogen communiceren, dus niet bij het koffiezetapparaat maar op het moment dat het formeel ter tafel komt zaken concreet benoemen. En directe collega's zouden misstanden niet (meer) weglachen of de verantwoordelijkheid moeten afschuiven op anderen. Tot slot zouden directe collega's elkaar het best kunnen opzoeken om samen te leren en te oefenen en onderling afspraken te maken over open gesprek. Waar de ene respondent voorts nog aantekent dat gedurende de afgelopen periode er niet veel veranderd is in systeem en onderstroom, stelt de ander dat elke verandering tijd en energie zal kosten.

### *4.3.3 Randvoorwaarden voor verbetering*

Aanvullend op de vragen over concreet handelingsperspectief voor bovenstaande vier doelgroepen, werd aan de respondenten gevraagd om voor elk van deze doelgroepen antwoord te geven op de vraag "Wat zou er [aanvullend] nodig zijn om de ruimte voor loyale tegenspraak binnen uw organisatie te vergroten?". Respondenten konden eigen ideeën verwoorden via een open antwoordveld.

Het merendeel van de respondenten dat deze vraag heeft beantwoord, vroeg in de randvoorwaarden om algemene kaders als meer bekendheid met het thema, benadrukken van het belang van luisteren, het actief op de agenda's zetten van dit thema en het inzetten op casuïstiek en werkvormen, waardoor er geoefend kan worden met aandacht voor loyale tegenspraak. Daarbij laten respondenten blijken dat zij een lange adem nodig achten, dat alle lagen van de organisatie en alle aanverwante teams, afdelingen en organisaties met het thema aan de slag gaan en dat in het algemeen de organisatie enerzijds meer een afspiegeling zou moeten worden van de maatschappij en anderzijds minder formeel dan wel hiërarchisch aangestuurd zou moeten worden.

Specifiek werd in de antwoorden de kwaliteit van de leidinggevenden benoemd. Transparant en open leiderschap, benaderbaarheid en dialoog werden door respondenten het meest genoemd als randvoorwaarden voor ruimte voor loyale tegenspraak. Enkele respondenten stelden voor om bij de werving en selectie meer met deze leiderschapskwaliteiten rekening te houden. Andere respondenten zijn minder hoopvol en spreken uit dat 'er geen hoop meer is voor onze organisatie' en 'dat er donkere plekken zijn waar het licht nog niet schijnt'. De organisatieomvang, de ervaren mate van geïnstitutionaliseerd gedrag en de eerder benoemde angst- dan wel zwijgcultuur dragen bij aan dit sombere toekomstbeeld, zo blijkt uit de antwoorden. Een ander geeft aan dat 'het probleem' enkel in de hoek van een specifiek ministerie en diens uitvoeringsorganisaties speelt. Een ander stelt dat 'een flinke bezem' door de gehele organisatie zou kunnen helpen, in combinatie met 'iemand met mandaat' die het lef heeft op dit thema verantwoordelijkheid te nemen. En tot slot stelt een van de respondenten dat het systeem van bestuur en beleid 'en dadendrang' in combinatie met het vierjaarsstelsel van de politiek onder de loep genomen zou moeten worden.



## 5 Vergelijkende analyse met de Monitor Integriteit en Veiligheid 2022

In de verdiepende enquête werden ook enkele vragen opgenomen die afkomstig zijn uit de Monitor Integriteit en Veiligheid 2022 (verder: de Monitor). Op die manier kunnen we de resultaten vergelijken met een (niet-representatieve) referentiegroep, omdat we ons richten op de subpopulatie van rijksambtenaren uit de Monitor. Dit geeft vervolgens een beter beeld over de ervaringen in relatie tot de ruimere aspecten van integriteit en organisatiecultuur binnen de steekproef uit de enquête in vergelijking met de (grotere) referentiegroep uit de Monitor. In Tabel 5 zijn de beschrijvende kenmerken opgenomen van de respondenten van de enquête en de Monitor Integriteit en Veiligheid 2022. In Bijlage V bij dit rapport zijn aanvullend beschrijvende tabellen opgenomen die de basis vormen voor de in dit hoofdstuk opgenomen figuren.

**Tabel 5.** Beschrijvende kenmerken van de respondenten uit de enquête en de Monitor Integriteit en Veiligheid 2022 (subpopulatie rijksambtenaren).

Kenmerk	Enquête (n=34)		Monitor I&V 2022 (n=777)	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
<u>Geslacht</u>				
Man	16	47,10%	483	62,16%
Vrouw	17	50,00%	290	37,32%
Anders	0	0,00%	4	0,51%
Zeg ik niet	1	2,90%	0	0,00%
<u>Leeftijd</u>				
18-24	0	0,00%	1	0,13%
25-34	2	5,88%	30	3,86%
35-44	1	2,94%	74	9,52%
45-54	11	32,35%	229	29,47%
55-64	19	55,88%	402	51,74%
65+	1	2,94%	41	5,28%
<u>Aantal jaren werkzaam</u>				
<1 jaar	0	0,00%	1	0,13%
1-5 jaar	6	17,65%	154	19,82%
6-10 jaar	6	17,65%	87	11,20%
11-20 jaar	5	14,71%	189	24,32%
21-30 jaar	8	23,53%	164	21,11%
>30 jaar	9	26,47%	178	22,91%
Missing	0	0,00%	4	0,51%

### 5.1 Gedragingen

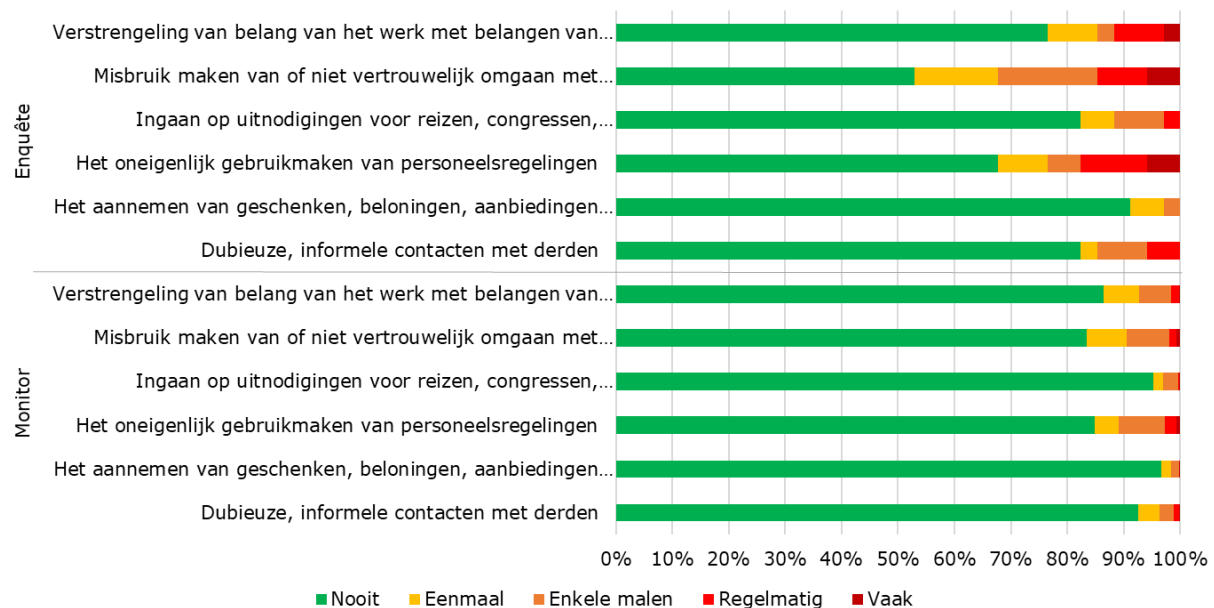
In een eerste vergelijkende vraag werd gepeild naar gedragingen die zien op het (niet) naleven van (integriteits)regels. De vraagstelling had betrekking op hoe vaak men in de afgelopen twaalf maanden de volgende gedragingen bij collega's heeft gezien:

- Verstrengeling van belang van het werk met belangen van familie, vrienden en ex-collega's
- Misbruik maken van of niet vertrouwelijk omgaan met gevoelige informatie
- Ingaan op uitnodigingen voor reizen, congressen, evenementen en diners die niet relevant zijn voor de organisatie
- Het oneigenlijk gebruikmaken van personeelsregelingen
- Het aannemen van geschenken, beloningen, aanbiedingen en vergoedingen die in strijd zijn met de regels van de organisatie
- Dubieuze, informele contacten met derden



Uit de vergelijkende analyse blijkt dat, ondanks dat grote tendensen vergelijkbaar zijn, respondenten in onze enquête over het algemeen wat vaker gedragingen observeren bij hun collega's die verband houden met het niet naleven van integriteitsregels dan rijksambtenaren in de Monitor. Het misbruik maken van of niet vertrouwelijk omgaan met gevoelige informatie en het oneigenlijk gebruikmaken van personeelsregelingen staan in beide bevestigingen bovenaan.

**Figuur 4.** Vergelijking Enquête-Monitor: Gedragingen collega's.



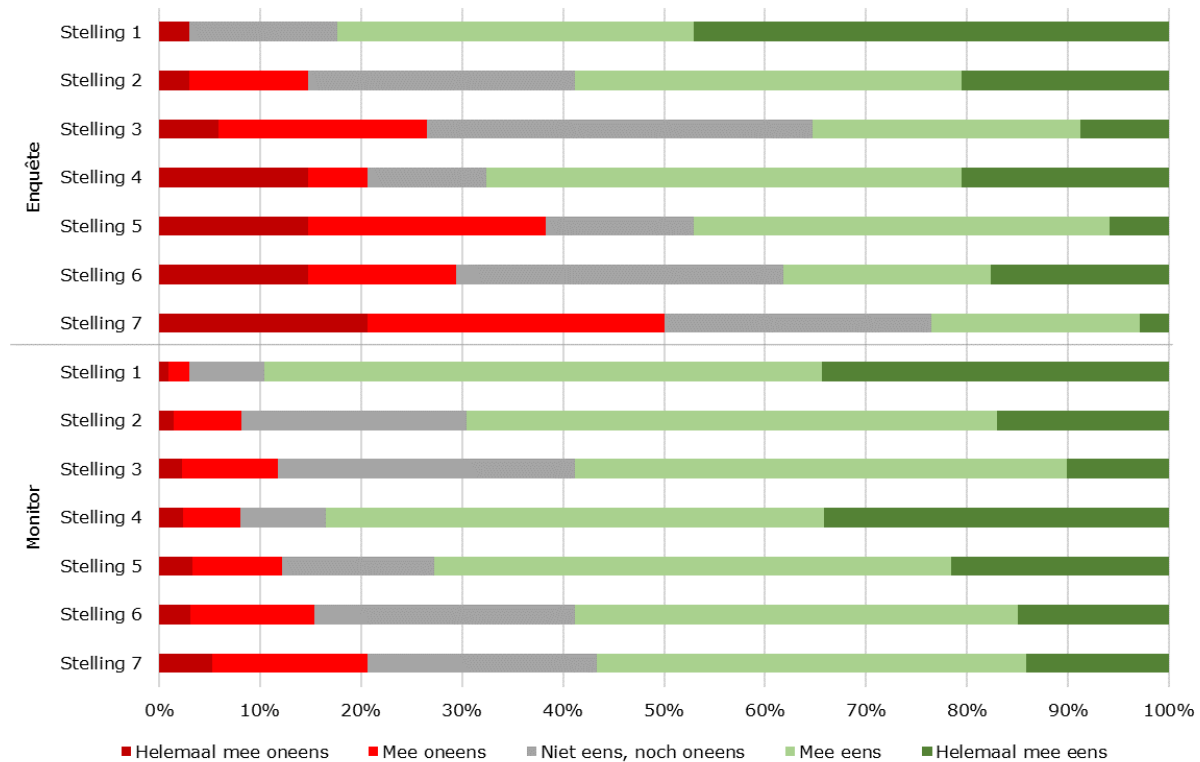
## 5.2 Integere werkhouding van collega's en organisatiecultuur

In Figuur 5 en 6 worden de antwoorden op stellingen weergegeven van de respondenten van de verdiepende enquête en de Monitor inzake de integere werkhouding van collega's en de organisatiecultuur. Stelling 8 werd in negatieve zin geformuleerd, waardoor de antwoordcategorieën in de andere richting geïnterpreteerd dienen te worden. Om die reden wordt die stelling in een andere figuur weergegeven. Omwille van de leesbaarheid werd het nummer van de stelling in plaats van de volledige stelling opgenomen. De nummers corresponderen met deze stellingen:

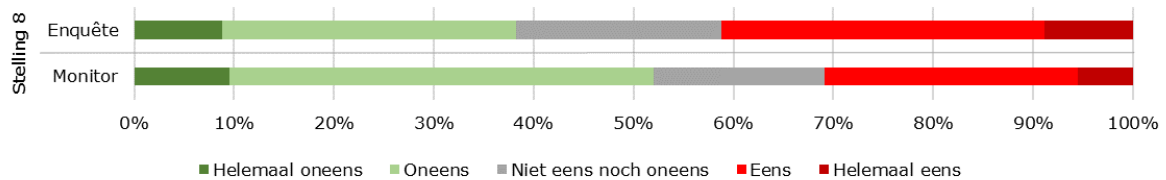
1. Mijn collega's zetten zich in om hun taken zo goed mogelijk uit te voeren
2. Mijn collega's zijn eerlijk: je kan erop vertrouwen dat ze de waarheid spreken
3. Mijn collega's erkennen fouten en nemen hier verantwoordelijkheid voor
4. Ik voel me vrij om een dilemma of kwestie met mijn collega's te bespreken
5. Ik vind dat er in mijn organisatie voldoende gelegenheid is om een dilemma of kwestie te bespreken
6. In onze organisatie staat moreel handelen centraal bij het nemen van besluiten
7. In onze organisatie is een open gesprekscultuur
8. In onze organisatie wordt alleen aandacht aan het onderwerp integriteit besteed als er sprake is van integriteitskwestie



**Figuur 5.** Vergelijking Enquête-Monitor: Integere werkhouding en organisatiecultuur (stelling 1-7).



**Figuur 6.** Vergelijking Enquête-Monitor: Integere werkhouding en organisatiecultuur (stelling 8).



In de vergelijking van beide bevestigingen zien we opnieuw gelijkaardige tendensen, maar wordt bij de enquête vaak geantwoord met (helemaal) mee oneens, wat betekent dat de respondenten uit de enquête een eerder negatieve attitude hebben ten aanzien van de stellingen over integere werkhouding van hun collega's en de organisatiecultuur. Wellicht niet verrassend, maar wel in het oog springend is de stelling over of men vindt dat er in hun organisatie voldoende gelegenheid is om een kwestie of dilemma te bespreken en de stelling over het bestaan van een open gesprekscultuur. De helft van de respondenten uit de enquête geeft aan het (helemaal) niet eens te zijn met de laatstgenoemde stelling.

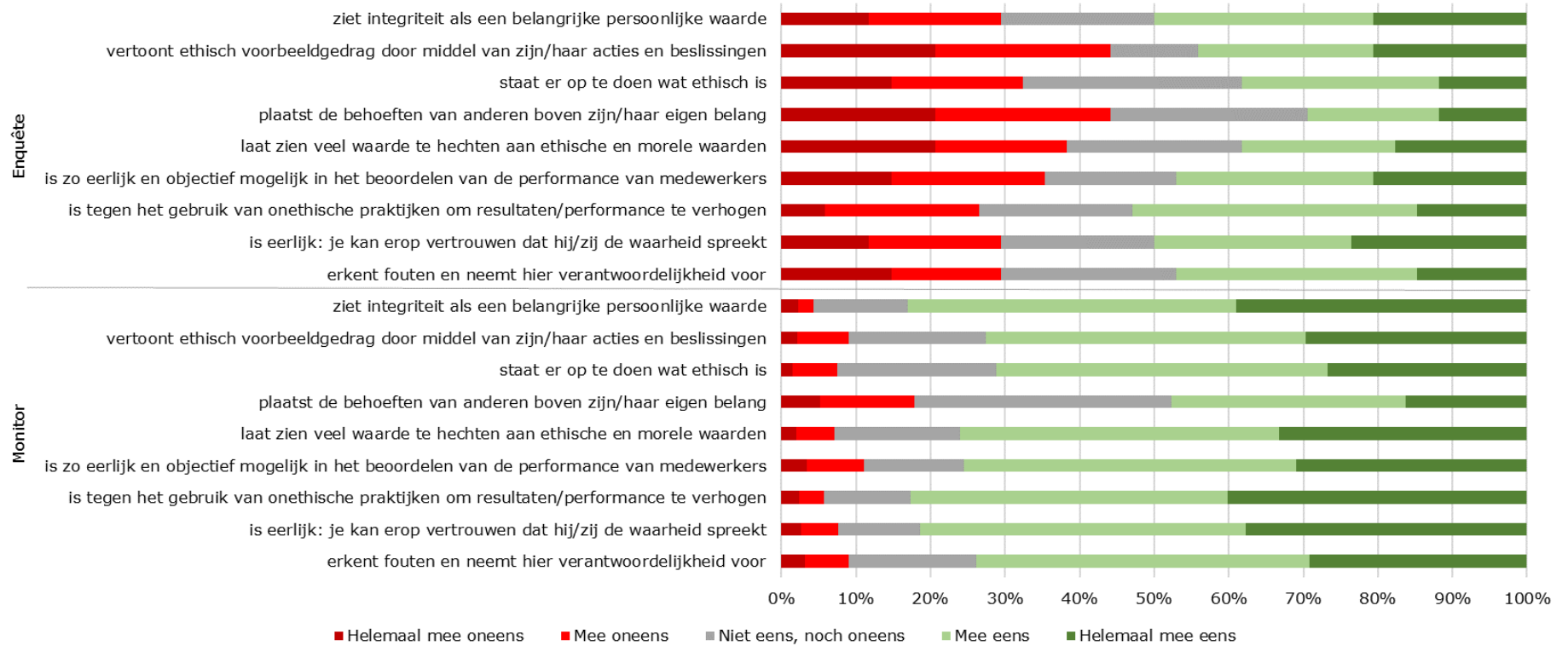
### 5.3 Leiderschap binnen de organisatie

Er werden tevens vragen vanuit de Monitor overgenomen die betrekking hebben op het leiderschap binnen de organisatie. Middels negen stellingen gaven de respondenten aan hoe zij staan tegenover verschillende aspecten van leiderschap binnen hun organisatie. De stellingen werden alle voorafgegaan door 'Mijn leidinggevende...'.

In Figuur 7 worden beide bevestigingen onder elkaar gevisualiseerd. Hier zien we opnieuw een vergelijkbare verdeling voor de verschillende stellingen tussen de twee bevestigingen, echter stellen we opnieuw vast dat respondenten van de enquête vaker aangeven het (helemaal) oneens te zijn met de stellingen, waarmee deze respondenten de aspecten van leiderschap eerder negatief beoordelen.



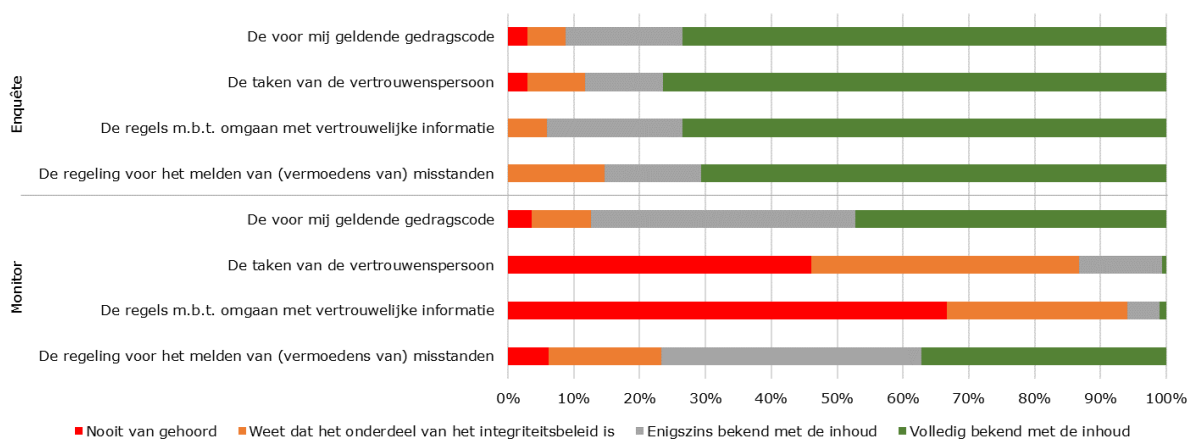
**Figuur 7.** Vergelijking Enquête-Monitor: Mijn leidinggevende...



## 5.4 Kennis van regelingen

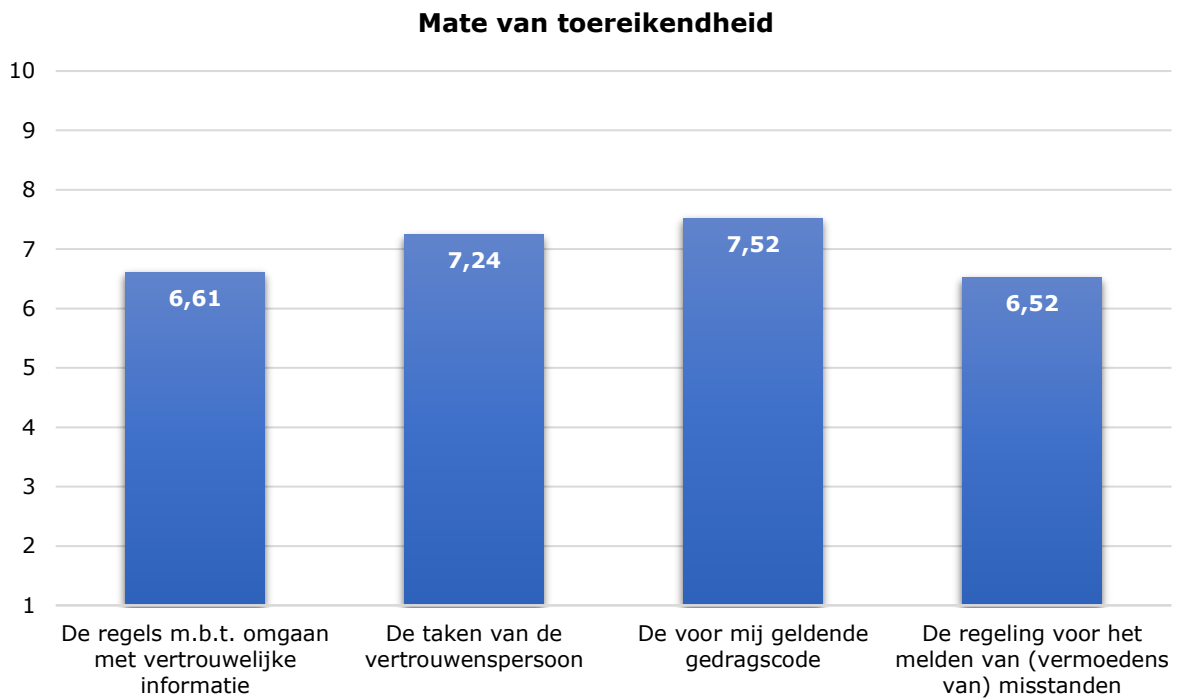
Op basis van de vraagstelling in de Monitor werd in de enquête gepolst in welke mate de respondenten bekend zijn met verschillende onderdelen van het integriteitsbeleid (zie Figuur 8). Een opvallend verschil in beide bevragingen is dat de respondenten van de enquête die werd uitgevoerd in het kader van onderhavig onderzoek veel vaker aangeven volledig bekend te zijn met de regels met betrekking tot het omgaan met vertrouwelijke informatie en de taken van de vertrouwenspersoon en in mindere mate de geldende gedragscode volledig en de regeling voor het melden van (vermoedens van) misstanden volledig te kennen.

**Figuur 8.** Mate van bekendheid met onderdelen van het integriteitsbeleid.



In aanvulling op de vragen uit de Monitor werd gepolst naar de mate waarin de respondenten de verschillende onderdelen van het integriteitsbeleid *in de praktijk* als afdoende beoordelen om integer handelen door henzelf en collega's te waarborgen (zie Figuur 9). Zij konden deze regelingen beoordelen op een schaal van 1 (niet afdoende) tot en met 10 (volledig afdoende). Hieruit komt naar voren dat de gedragscode gemiddeld als meest toereikend wordt beoordeeld en de regeling voor het melden van (vermoedens van) misstanden als minst toereikend. In de enquête werd vervolgens in de optionele nadere toelichting tweemaal aangegeven dat dergelijke regelingen wellicht niet afdoende zijn. Eén respondent stelt "met regels en mensen waar men terecht kan, voorkom je [het probleem] niet aan de voorkant" (R29). Een andere respondent geeft aan dat deze regelingen "noodzakelijke voorwaarden [zijn], maar niet voldoende. Bewustwording, zelfreflectie oefenen met morele dialoog zijn van groot belang daarnaast" (R31).

**Figuur 9.** Mate van toereikendheid van onderdelen van het integriteitsbeleid.





## 6 Conclusies en aanbevelingen

Het doel van dit onderzoek was om meer inzicht te krijgen in de (ervaren) knelpunten en goede praktijken rondom loyale tegenspraak binnen de rijksoverheid. Dit inzicht wordt vervolgens gebruikt om te komen tot een handelingsperspectief voor ambtenaren die daar werkzaam zijn om de ruimte voor loyale tegenspraak te vergroten. De onderzoeksvragen luiden als volgt:

- (1) Welke knelpunten worden ervaren door rijksambtenaren op vlak van het al dan niet kunnen leveren van loyale tegenspraak?
- (2) Welke goede praktijken of oplossingen zien rijksambtenaren zelf ten aanzien van het effectief kunnen leveren van loyale tegenspraak?

We hebben deze vragen beantwoord door middel van het analyseren van gespreksverslagen van en een enquête onder een groep rijksambtenaren die met de projectorganisatie Loyale Tegenspraak in aanraking zijn geweest. Dat contact kan zijn ontstaan doordat het ambtenaren betreft die een persoonlijke ervaring met loyale tegenspraak hebben gehad binnen hun ministerie of (uitvoerings)organisatie of vanwege hun functie of werkzaamheden interesse hebben getoond in het onderwerp. Het betreft hier dus geen representatieve groep van alle rijksambtenaren, maar een groep betrokken ambtenaren bij het onderwerp. We wilden van hen horen wat zij rondom loyale tegenspraak als pijnpunten ervaren en hoe zij binnen de rijksoverheid kansen zien de ruimte voor loyale tegenspraak te vergroten. Het is dus bedoeld om ervaren knelpunten in kaart te brengen en suggesties voor verbeteringen aan te dragen.

### *Bevindingen*

Veel van de respondenten geven aan dat er belemmerende omstandigheden voor loyale tegenspraak zijn binnen de rijksoverheid. In hun eigen organisatie constateren ze een cultuur die de ruimte voor loyale tegenspraak bemoeilijkt. Binnen die cultuur kennen leidinggevenden doorgaans sleutelposities. Zij houden die cultuur in stand of dragen er zelfs aan bij door expliciete en impliciete, en bedoelde en onbedoelde (afwezigheid van) handelingen of gedraging. Met betrekking tot loyale tegenspraak ervaren respondenten een ontmoedigingscultuur en impliciete druk om 'sensitief' te zijn, wat grofweg wil zeggen dat hen gevraagd wordt loyale tegenspraak achterwege te laten, waarbij een beroep gedaan wordt op hun 'loyaliteit' naar collega's, 'de opgave' of bestuurders.

We stellen vast dat een deel van onze respondenten concrete ervaringen heeft met het niet kunnen leveren van loyale tegenspraak of een inperking van de ruimte daarvoor. Een andere groep was breder geïnteresseerd of beroepsmatig bezig met dit thema. De helft van de totale groep respondenten gaf aan dat de mogelijkheden waarbinnen zij loyale tegenspraak kunnen leveren niet zijn veranderd sinds het contact met de projectorganisatie en vier respondenten gaven zelfs aan dat de situatie omtrent loyale tegenspraak sindsdien is verslechterd.

Daarnaast blijkt dat onze respondenten de bestaande onderdelen van het integriteitsbeleid (structuren) als afdoende beschouwen om integer handelen te bevorderen. Het zijn ook deze aspecten die meer lijken te verbeteren door de toenemende aandacht die het thema krijgt door onder andere het project Loyale Tegenspraak. De nog bestaande uitdagingen rondom dit thema lijken dus eerder in culturele aspecten te zitten. Respondenten geven aan dat die structuren wel randvoorwaardelijk zijn voor een goed functioneren van het geheel, maar dat dit ethisch handelen aan de voorkant niet per se bevordert. Wat we ook zien, is dat deze structuren in een grotere



steekproef van rijksambtenaren (i.e., de Monitor Integriteit en Veiligheid 2022) – in tegenstelling tot in onze steekproef van rijksambtenaren in de enquête – slecht gekend zijn.

Verder blijkt uit de vergelijkende analyse van de enquête en de Monitor Integriteit en Veiligheid 2022 dat de mogelijkheden waarbinnen ambtenaren loyale tegenspraak kunnen leveren door respondenten in de enquête over het algemeen negatiever wordt beoordeeld dan bij de ruimere groep van rijksambtenaren in de Monitor. Dat is niet opmerkelijk, want de steekproef in de enquête omvat betrokkenen bij en in ruimere zin geïnteresseerden in het thema loyale tegenspraak. Tegelijkertijd zien we soortgelijke tendensen terug in de Monitor en kan dus gesteld worden dat ook daar problemen spelen die verband houden met niet-integere gedragingen, niet-integere werkhouding van collega's, organisatiecultuur en leiderschap binnen de organisatie.

### *Perspectieven*

Uit de analyse van de gespreksverslagen kwam een duidelijke behoefte aan een ander soort leidinggevende naar voren. Deze zou moeten werken aan een verbeterde terugkoppeling na tegenspraak, het leren fouten te erkennen en bespreekbaar te maken, het vergroten van het vertrouwen in elkaar, de besluitvorming anders inrichten en het contact tussen organisatielagen verbeteren. Het doel is een manier van samenwerken waarbij fouten gemaakt mogen worden, ook door leidinggevendenden, en waar die fouten bespreekbaar zijn. Openstaan voor feedback, een onafhankelijk aanspreekpunt en het delen van ervaringen kunnen helpen een dergelijke cultuur te bereiken.

Uit de enquête kwamen leidinggevendenden ook naar voren als belangrijke factor voor verbetering, zowel in de vorm van het bestuur ('de hoogste leidinggevendenden van de organisatie') en directe leidinggevendenden. Vanuit de natuurlijke voorbeeldfunctie dient allereerst het bestuur het juiste voorbeeld geven. Dat doen zij door het belang van loyale tegenspraak openlijk te benadrukken, open te staan voor ideeën over (verbetering van) loyale tegenspraak en zelf zorgvuldig te handelen. Daarnaast maakt het bestuur liefst ruimte voor gesprek met de werkvloer en ziet toe op een goed verloop en de laagdrempeligheid daarvan. (Mee)praten over loyale tegenspraak moet zichtbaar en niet-vrijblijvend op de agenda komen te staan, Het bestuur moet de toon zetten.

De leidinggevendenden dienen eveneens actief ruimte te maken voor loyale tegenspraak. Dat kan door tegenspraak openlijk te bespreken, ongemakkelijke zaken ter tafel te brengen en daarmee het gesprek hierover te normaliseren. De leidinggevende moet achter de medewerker staan, weten wat er leeft op de werkvloer en meer ruimte maken voor interactie. Transparant en open leiderschap, benaderbaarheid en dialoog werden het meest genoemd als randvoorwaarden voor ruimte voor loyale tegenspraak. Praktisch werd voorgesteld bij de werving en selectie meer met deze leiderschapskwaliteiten rekening te houden.

De respondenten zagen daarnaast ook een rol voor henzelf. Zij vinden dat ze zelf aan de eigen leidinggevende en binnen het eigen team, de afdeling of werkomgeving en (rijks)relaties meer aandacht kunnen vragen voor (ruimte voor) loyale tegenspraak. Dat vereist onder meer lef en doorzettingsvermogen. En ook hier is voorbeeldgedrag belangrijk, zodat ook collega's gemotiveerd zijn zich in te zetten op dit thema. Voor die collega's is het van belang meer kennis te vergaren over loyale tegenspraak, beter naar elkaar te luisteren en open te staan voor gesprek. Zaken niet alleen bij het koffiezetapparaat benoemen, maar ook op het moment dat het formeel ter tafel komt. Misstanden niet (meer) weglachen of de verantwoordelijkheid afschuiven op anderen. Ook dat vereist



leef en directe collega's wordt nadrukkelijk het advies gegeven bij het aanklaarten van loyale tegenspraak niet bang te zijn voor de gevolgen voor de eigen carrière en voor reacties uit de organisatie.

#### *Beperkingen en toekomstig onderzoek*

Verschillende beperkingen zijn door het rapport heen al de revue gepasseerd. Deze worden hier kort herhaald. Zo zijn de gespreksverslagen en de steekproef niet representatief voor de gehele populatie van rijksambtenaren. In de gespreksverslagen was bovendien niet te ontwaren wat de achtergrondkenmerken waren van de personen met wie de projectorganisatie heeft gesproken en wisselde het detailniveau in de manier van rapportage. Het zou daarom interessant zijn om in toekomstig onderzoek na te gaan in welke mate ruimte voor loyale tegenspraak geboden wordt in een representatieve steekproef binnen de rijksoverheid. Hierbij wordt aanbevolen om het onderzoek tevens ruimer op te zetten dan louter te focussen op de ruimte voor tegenspraak. Ruimte voor tegenspraak is immers slechts een van de factoren voor een ethische organisatiecultuur (zie onder meer Kaptein 2008). Tot slot is het interessant om een dergelijk onderzoek niet alleen bij de rijksoverheid uit te voeren, maar ook bij de lokale en regionale besturen, zoals gemeenten, provincies en waterschappen, waar de waarborging van tegenmacht (onder andere middels tegenspraak) evenzeer een relevant thema is.

#### *Tot besluit*

Samenvattend blijkt uit ons onderzoek dat op diverse plaatsen binnen de rijksoverheid negatieve situaties rondom loyale tegenspraak ervaren worden. Ambtenaren ervaren een negatieve cultuur waarin tegenspraak niet altijd gewaardeerd wordt en leidinggevenden daarbij niet corrigerend of zelfs actief belemmerend optreden. Dat is zorgwekkend. Hoewel het geen representatieve steekproef betreft, maar we op zoek zijn gegaan naar betrokkenen bij het onderwerp, kwamen we diverse, zich herhalende verhalen tegen van ambtenaren tegen die een cultuur schetsen waarbinnen beperkte ruimte voor loyale tegenspraak mogelijk is. Verder onderzoek zal moeten uitwijzen in hoeverre deze beelden ook door anderen zo ervaren worden en hoe het daarmee met de ruimte voor loyale tegenspraak binnen de gehele rijksoverheid is gesteld. De verhalen van onze respondenten geven wat ons betreft in ieder geval aan dat men bij het spreken over een nieuwe bestuurscultuur ook het thema ruimte voor loyale tegenspraak voorlopig nog niet kan laten verslappen.



## 7 Referenties

- Avans Hogeschool. (2023). *Lectoraat Recht & Veiligheid*.  
<https://www.avans.nl/onderzoek/expertisecentra/veiligheid-en-veerkracht/lectoraten/recht-en-veiligheid>
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Boom onderwijs.
- CAO Rijk. (2020, 28 september). *Onderhandelingsresultaat CAO Rijk (1 juli 2020 tot 1 januari 2021)*.  
<https://www.caorijk.nl/documenten/publicaties/2020/09/28/onderhandelingsresultaat-caorijk-1-juli-2020-tot-1-januari-2021>
- CAOP. (2020, 25 februari). Loyale tegenspraak onmisbaar bij goed functionerend openbaar bestuur. <https://www.caop.nl/artikelen/2020/loyale-tegenspraak-onmisbaar-bij-goed-functionerend-openbaar-bestuur/>
- Grenzeloos Samenwerken. (2023, 2 februari). *Gids Ambtelijk Vakmanschap in PDF*.  
<https://www.grenzeloosamenwerken.nl/ambtelijk-vakmanschap/publicaties/persberichten/2021/03/04/gids-ambtelijk-vakmanschap-in-pdf>
- Kaptein, M. (2008). Developing and testing a measure for the ethical culture of organizations: The corporate ethical virtues model. *Journal of Organizational Behavior*, 29(7), 923–947.  
<https://doi.org/10.1002/job.520>
- Kerkhoff, T., & van der Wal, Z. (2023). *Integriteit in overheidsorganisaties: Quo Vadis?* Onderzoeksnotitie Werkonderzoek. <https://www.venster.nl/wp-content/uploads/2023/03/Deelrapport-Integriteit-in-Overheidsorganisaties-Quo-Vadis.pdf>
- Klein Kranenburg, L., Brookman, S., van Miltenburg, C., Bouwmeester, J., Weijkamp, E., & de Jong, B. (2022). *Monitor Integriteit en Veiligheid 2022*. I&O Research.  
<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-90215dba1d2cbd7fac64bdd0bccd712ffea9e520/pdf>
- Mesters, B. (2023, 20 januari). De overheid is zichzelf als een bedrijf gaan zien, dat is slechts voor de moraal. *De Volkskrant*. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/de-overheid-is-zichzelf-als-een-bedrijf-gaan-zien-dat-is-slecht-voor-de-moraal~b14fa0f9/>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2023). *Jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk 2022*. <https://open.overheid.nl/Details/ronl-b46def6afb3da457fe5330739244a42c8126a324/1>
- Pool, E. (2023). *Macht en moed. Praktijkboek*. ISVW Uitgevers.
- Tweede Kamer. (2023, 1 februari). Brief inzake “Evenwicht en tegenwicht, Samenspraak en tegenspraak, Macht en tegenmacht, Kunnen in een democratische rechtsorde niet zonder elkaar”.  
<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2023D03760&did=2023D037>
- Van der Meer, F. M., & Dijkstra, G. S. A. (2021). The latitude for loyal contradiction and public leadership: A conceptual and comparative approach. *International Journal of Public Leadership*, 17(4), 301–312. <https://doi.org/10.1108/IJPL-12-2020-0113>





Centre of Expertise  
**Veiligheid & Veerkracht**

Een initiatief van *avans*

Dr. Thom Saphaan  
*Senior onderzoeker*

Dr. Julien van Ostaaijen  
*Lector Recht & Veiligheid*

Drs. Liesbeth Collignon-Van den Munckhof  
*Docent-onderzoeker*

**NEEM CONTACT MET ONS OP**

T: +31 88 525 83 80 (secretariaat)

E: [secretariaatvenv@avans.nl](mailto:secretariaatvenv@avans.nl)