

Loyale tegenspraak in het openbaar bestuur

Data en analyse in de context van het Werkonderzoek 2024

Deze publicatie is een coproductie van onderzoekers van Universiteit Leiden en ICTU.

Auteurs: Gerrit Dijkstra en Frits van der Meer (Universiteit Leiden)

Analyses: Sil Vrielink en Rick Borst (ICTU, programma Kennis van de Overheid)

Oktober 2025

1. Inleiding

Er is de laatste jaren steeds meer aandacht voor het verschijnsel *loyale tegenspraak*.¹ Die toegenomen aandacht is te verklaren uit het voordoen van een aantal bestuurlijke schandalen en crises van recente jaren, zoals de kinderopvangtoeslag- en de Groningse gasaffaire. Minder zichtbaar in de publieke discussie zijn conflicten in departementale organisaties en gemeenten. Hiervan wordt gesteld dat een gebrek aan mogelijkheden voor loyale tegenspraak tot misstanden en onwerkbaar interne en externe relaties heeft geleid. Dit heeft het optreden en aanzien van de overheid negatief beïnvloed. Daarnaast kregen protesten van ambtenaren tegen het eigen overheidsbeleid – zoals in het geval van Gaza, klimaat en andere onderwerpen – brede aandacht.

Met de groeiende populariteit van de term is ook de betekenis van loyale tegenspraak verbreed en opgerekt naar uitingen van ambtelijk activisme. Zie ook hoofdstuk 2. In dit essay hanteren we de definitie zoals geformuleerd door Dijkstra en Van der Meer (2017; 2021).

Tot dusverre zijn de meeste analyses van loyale tegenspraak vooral kwalitatief van aard. Een uitzondering is de Q-analyse van Marjan Schornagel uit 2024 over loyale tegenspraak in de gemeente Alphen aan den Rijn.² Het Werkonderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – een enquête uitgevoerd door het CBS onder werknemers in overheidsdienst – biedt een goede mogelijkheid om inzicht te krijgen in de gepercipieerde ruimte voor tegenspraak. We gaan uit van deze driedeling: het *kunnen*, *willen en mogen* bieden van tegenspraak door werknemers in overheidsdienst.³

We maken in dit essay een onderverdeling naar de functie van de ambtenaar in het besturingsproces (beleid, inspectie en uitvoering), de plaats in de organisatie wat betreft de schaal en de aard van de positie (leidinggevend en medewerker), en het type organisatie (Rijk, provincie, gemeenschappelijke regelingen en gemeenten). Ook worden persoonskenmerken en de mate van sociale en psychologische veiligheid in het onderzoek meegenomen. Dit laatste aspect van sociale en psychologische veiligheid en de aard van het leidinggeven – dat al dan niet tegenspraak mogelijk maakt en de mate waarin dit wordt gestimuleerd – krijgt in het verdere onderzoek ook nadruk.

2. De inhoud van loyale tegenspraak

In dit essay gaan wij eerst in op de inhoud van de term loyale tegenspraak. Een term die tegenstrijdig lijkt, maar dat zeker niet is. Vervolgens bespreken we de rol die loyale tegenspraak vervult binnen de politiek-ambtelijke verhoudingen in een organisatie, maar ook binnen de interne verhoudingen in een ambtelijk apparaat. Daaraan gekoppeld is de vraag wat de voorwaarden zijn om te komen tot een goede vorm van loyale tegenspraak. Wij onderscheiden daarbij drie elementen. Het *kunnen* bieden van ambtelijke tegenspraak, het *willen* bieden van loyale tegenspraak en het *mogen* bieden van loyale tegenspraak. Daarbij benadrukken wij dat loyale tegenspraak, zoals hier opgevat, plaatsvindt in een situatie van vertrouwen en veiligheid. Wij gaan ook in op de rol en plaats van loyale tegenspraak als onderdeel van het ambtelijk vakmanschap.

2.1 Loyale tegenspraak en de begrippen *exit*, *voice* en *loyalty*

Loyale tegenspraak is een samenstelling waarvan de woorden in samenhang moeten worden gezien. Het betekent dat een ambtenaar vanuit de eigen expertise, intern en van tevoren (*ex ante*), bij leidinggevenden, bewindspersonen en collega's aangeeft waarom een voorgenomen besluit of beleid verstandig of onverstandig is. Daarbij hoort het aandragen van alternatieven, inclusief hun voordelen en nadelen. Het gaat niet om tegenspraak met een negatieve connotatie, maar om een vorm van loyaliteit die voortkomt uit een kerntaak (competentie) van de ambtenaar.

Een goed startpunt voor een verdere verkenning van het begrip is de bekende trits van Albert Hirschman (1970): *exit*, *voice* en *loyalty*. Deze drie woorden staan voor de handelingsmogelijkheden van een ambtenaar die het niet eens is met een besluit van een leidinggevende of bestuurder. *Loyalty* houdt in dat de ambtenaar zich na een gedachtewisseling neerlegt bij de beslissing. *Voice* betekent dat hij zijn mening bekendmaakt. En *exit* betekent dat hij ontslag neemt wanneer hij zich uiteindelijk niet met het besluit kan verenigen.

2.2 Loyalty

Loyalty wordt soms (te) simpel uitgelegd als: de ambtenaar moet zich neerleggen bij besluiten van leidinggevenden en bestuurders. Maar wat is loyaal en naar wie is men loyaal? Naar onze opvatting betekent loyaal zijn niet dat een ambtenaar geen tegenspraak mag bieden. Integendeel. Ambtenaren hebben juist de taak om, vanuit hun expertise, tegenspraak te bieden en aan te geven waarom een voorgenomen besluit onverstandig is en hoe het anders kan.

Loyale tegenspraak betekent dan ook dat een ambtenaar vanuit eigen expertise, *in vertrouwelijkheid*, van tevoren (*ex ante*), collega's, leidinggevenden en bewindspersonen argumenten aandraagt waarom een voorgenomen besluit niet verstandig is en welke alternatieven voor handen zijn. Dit heet *appraisal* (Self, 1972): het uitdragen van een ter zake kundige en oordeelsvolle kijk op de voorliggende problematiek, gebaseerd op eigen expertise en ervaring.

Bij loyale tegenspraak gaat het om vragen als: wat is de aard van het probleem, en wat kan of moet eraan gedaan worden? Als die vragen zijn beantwoord, volgt de vraag hoe er vervolgens gehandeld moet worden. Met de aangesprokene vindt dan een open en transparant gesprek plaats, zonder taboes op de inhoud van vragen, suggesties of antwoorden.

Zoals verderop zal worden toegelicht, gaat het uiteindelijk om een advies, niet om een ambtelijk dictaat. Kritische discussies en informatie helpen politici, leidinggevend en collega's hun standpunten aan te scherpen en extern te verdedigen wanneer er kritiek komt. Dat versterkt hun positie. Vandaar ook dat een bestuurder zijn of haar eigen tegenspraak zou moeten organiseren.

2.3 Interne en externe voice (tegenspraak) en exit

De term voice kent zowel een interne als een externe vorm. *Interne (ex ante) voice* is een vorm van loyaliteit die een bewindspersoon of een leidinggevende juist op prijs zou moeten stellen. Intern betekent dat een ambtenaar bij de eigen leidinggevende of bestuurder aangeeft het niet eens te zijn met een besluit of met beleid. Deze vorm van tegenspraak kan puur intern blijven.

Een ambtenaar als Sandra Palmen heeft dan ook correct gehandeld door al in 2017 intern in een nota aan te geven waarom het beleid van de Belastingdienst in strijd was met de beginselen van behoorlijk bestuur. Wanneer leidinggevend en bewindspersonen goed naar haar geluisterd zouden hebben, had de toelagenaffaire zoals wij die nu kennen waarschijnlijk (deels) voorkomen kunnen worden. Deze nota is intern besproken, maar er gebeurde verder niets mee. Sandra Palmen trad vervolgens niet naar buiten. De tegenspraak bleef intern (NOS 2022). Totdat de enquêtecommissie achter de nota kwam en haar opriep. Interne tegenspraak werd extern, maar anders dan bij klokkenluiders, was dit geen bewuste keuze van Sandra Palmen. Zij legde zich erbij neer en nam geen ontslag. Is dit loyaal? Wellicht naar de bewindspersonen. Zij had ook voor externe voice kunnen kiezen. Een ambtenaar moet niet enkel loyaal zijn naar de eigen bewindspersoon, maar ook naar het algemeen belang en de burger in algemene zin. Wij gaan hier nu niet verder op in, maar deze thematiek vormt uiteraard een bron van discussie.

Exit, ofwel ontslag nemen of krijgen, heeft vrijwel altijd een voorgeschiedenis. De ambtenaar maakt vaak intern het ongenoegen kenbaar (interne tegenspraak), maar krijgt geen voet aan de grond. De ambtenaar kan dan direct ontslag nemen of kan kiezen voor externe voice (klokkenluider genoemd). Maar als dit ook geen resultaat oplevert, kan hij daarna zelf ontslag nemen of krijgen. Hier komen wij ook op de thematiek van de activistische ambtenaar die kiest voor externe voice. Wederom een punt van discussie. In hoeverre kan dit geaccepteerd worden? Zoals in het geval van de ambtenaren die zich verzetten tegen de Gaza-houding van de Nederlandse regering. Hier komt de spanning naar voren tussen de vrijheid van meningsuiting (ook van een ambtenaar) en ambtelijke loyaliteit. De gangbare opvatting hierbij is dat hoe meer de ambtenaar betrokken is bij het beleid, hoe minder ruimte er is voor externe voice.

2.4 Loyale tegenspraak en ambtelijk activisme

Externe tegenspraak betekent dat de ambtenaar de publiciteit zoekt, zoals bij de acties van ambtenaren ten aanzien van het Gaza-beleid. Wij denken dan aan de ambtenaren die, in de middagpauze, protesteren voor het gebouw van het ministerie van Buitenlandse Zaken tegen de houding van de Nederlandse

regering ten opzichte van het conflict in Gaza. Hetzelfde geldt voor gemeenteambtenaren in Amsterdam en Rotterdam (Trouw 2025). Dit kan in zekere zin lijken op tegenspraak en ambtelijk activisme: een ambtenaar die zich keert tegen het beleid van zijn eigen bestuurder. Tegenspraak is niet gelijk te stellen met ambtelijk activisme en zeker niet met ambtelijke sabotage (Van der Meer & Dijkstra 2017; O'Leary 2006). Dit valt niet onder loyale tegenspraak als hier verstaan. De voice die we hier bedoelen, is interne voice – allereerst binnen de concrete werksituatie en tussen direct betrokken functionarissen.

2.5 Vaststelling van het begrip loyale tegenspraak

Na deze uitgebreide terminologische beschouwing komen wij op de omschrijving van het begrip loyale tegenspraak als gehanteerd in dit essay. Loyale tegenspraak betekent hier dat een ambtenaar vanuit de eigen expertise, intern van tevoren (*ex ante*), bij leidinggevenden en bewindspersonen dient aan te geven waarom een voorgenomen besluit of beleid niet verstandig is. Geen tegenspraak met een negatieve connotatie, maar loyaliteit als belangrijke kerntaak (competentie) van de ambtenaar (zie P. Self 1972; J. Kerr, 2017). Dit betekent ook *speaking truth to power* (Wildavsky 1979). Loyale tegenspraak dient in deze visie juist gestimuleerd en gekoesterd te worden. De vraag is hoe dit gestimuleerd kan worden. Daarbij onderscheiden wij drie (conform Van der Meer & Dijkstra 2017; 2021) vragen: kan de ambtenaar loyale tegenspraak bieden, wil de ambtenaar loyale tegenspraak bieden en mag de ambtenaar loyale tegenspraak bieden? Kunnen, willen en mogen.

2.6 Factoren die de mate van het bieden van loyale tegenspraak kunnen verklaren

Kunnen heeft in belangrijke mate te maken met de deskundigheid van de ambtenaar. Een ambtenaar met onvoldoende kennis van de materie is eenvoudigweg niet in staat om loyale tegenspraak te bieden. Als Sandra Palmén geen zeer deskundige juriste met kennis van het beleid was geweest, had zij nooit de tegenspraak kunnen bieden. Kunnen heeft daarmee te maken met opleiding, maar ook met inhoudelijke deskundigheid ten aanzien van de materie. Een ambtenaar die net op een bepaalde functie zit, heeft deze kennis veelal niet. De sterke nadruk uit voorbije jaren op mobiliteit zou dan ook negatieve gevolgen kunnen hebben gehad voor het kunnen bieden van loyale tegenspraak.

Het *willen* heeft in sterke mate te maken met het eigen karakter van de ambtenaar. Maar niet alleen. Het willen kan ook afhangen van de (rechts)positie van de ambtenaar. Om een voorbeeld te geven: een ambtenaar met een tijdelijk contract kan meer te verliezen hebben dan een ambtenaar met een vaste aanstelling. Verwacht mag worden dat een ambtenaar met een vast contract dan ook eerder bereid zal zijn loyale tegenspraak te bieden.

Ook *mogen* heeft uiteraard veel te maken met eigenschappen en durf van de bewindspersoon, de leidinggevende en ambtenaren (zie ook Van der Wal 2017; 2023). Maar niet enkel dat. Een bewindspersoon en in het bijzonder ook de leidinggevende kunnen ook intern daadwerkelijk hun eigen ambtenaren in een leidinggevende positie stimuleren om loyale tegenspraak te bieden. Of er kan ook van het omgekeerde sprake zijn, dat het ontmoedigd of moeilijk gemaakt wordt. Leidinggevenden en bewindspersonen zouden open moeten staan voor loyale tegenspraak en daartoe intern en extern (bijvoorbeeld ook door

vertegenwoordigende lichamen) in de gelegenheid moeten bieden. Een belangrijk element, gegeven wat ook boven is geschreven over het onderling vertrouwen bij het uiten van loyale tegenspraak, is de mate van sociale veiligheid in de werkrelaties. Dat laatste element van sociale en psychologische veiligheid en de aard van het leidinggeven – dat al dan niet tegenspraak mogelijk maakt en de mate waarin dit wordt gestimuleerd – krijgt in het verdere onderzoek ook nadruk.

2.7. Centrale vragen

Wij sluiten dit onderdeel af met in hoeverre het kunnen, willen en mogen bieden van loyale tegenspraak een belangrijk onderdeel omvat van het ambtelijk vakmanschap. Aan het einde gaan we hierop in.

Centrale vragen zijn:

1. Wat zijn de mogelijkheden die ambtenaren zien voor het bieden van loyale tegenspraak voor wat betreft het kunnen, mogen en het willen geven daarvan?
2. Is er een onderscheid te maken naar de hoogte van de hiërarchische positie van ambtenaren van het geven van loyale tegenspraak? Maken met name hogergeplaatste ambtenaren er meer gebruik van dan lagergeplaatsten?
3. Is er een onderscheid te zien naar hiërarchische positie van ambtenaren wat betreft dat kunnen, willen en mogen?
4. Is er een onderscheid waar te nemen wat betreft het uiten van loyale tegenspraak (in termen van kunnen, willen en mogen) tussen leidinggevend en de staf?
5. Is er een onderscheid te maken naar de functie van ambtenaren: beleid, toezicht en uitvoeringsfuncties?
6. Is er een onderscheid te maken wat betreft de mate van tegenspraak naar type overheid: Rijk, provincie en gemeente?
7. In hoeverre is er een verband tussen het kunnen, willen en mogen bieden van tegenspraak en leeftijd, aanstellingsvorm (vast en tijdelijk) en gender?
8. In hoeverre is er een verband tussen het kunnen, willen en mogen en het gevoel van sociale veiligheid en organisatiecultuur?
9. In hoeverre is er een verband tussen het kunnen, willen en mogen bieden van tegenspraak en de aard van het leiderschap binnen de organisatie?
10. In hoeverre bestaat er een relatie tussen ambtelijk vakmanschap en het bieden van loyale tegenspraak?

Minder gebaseerd op de kwantitatieve data opgeleverd vanuit het Werkonderzoek is er een vraag die we toch willen meenemen, namelijk: wordt de ruimte voor loyale tegenspraak mede ingegeven door het al dan niet conflictueuze gehalte van het beleidsdossier, het politiek-bestuurlijke spanningsveld, bestuurlijke cultuur en de gevoeligheid van het thema? Hier kunnen dan over de tijd en tussen organisaties verschillen bestaan.

Aan het einde gaan we nog in op de vraag wat de scores op een vijfpuntschaal betekenen. Is een 3.6 bijvoorbeeld hoog (een dikke 7 op een tienpuntschaal? Of toch laag wanneer een 5 bijvoorbeeld een volledige ruimte betekent?)

Over het Werkonderzoek is recent een kernrapport verschenen. In het Kernrapport Werkonderzoek 2024

(Kennis van de Overheid, 2025)¹ komen diverse onderwerpen aan de orde. Het gaat onder meer over de aantrekkelijkheid van het werk, de werk- en regeldruk en de kwaliteit van het HRM-beleid. In deze notitie gaan we in op het onderwerp loyale tegenspraak. In de enquête zijn hierover diverse stellingen opgenomen, die inzicht geven in het kunnen, willen en mogen geven van loyale tegenspraak. In dit essay presenteren we de resultaten en analyse over loyale tegenspraak in het openbaar bestuur.

¹ Kennis van de Overheid (2025). [Kernrapport Werkonderzoek 2024. Werken in het openbaar bestuur: wat trekt aan, wat stoot af?](#)

3. Methode van dataverzameling

Om inzicht te krijgen in de werkbeleving van medewerkers in de publieke sector voert het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) periodiek het Werkonderzoek uit, in samenwerking met het CBS en ICTU. In de periode van 14 augustus 2024 tot en met 27 oktober 2024 vond de meest recente meting van het Werkonderzoek plaats.

In het Werkonderzoek is een breed scala aan thema's uitgevraagd. Het gaat daarbij zowel om HR-vraagstukken (zoals tevredenheid, bevlogenheid, talentmanagement en loopbaanactiviteiten) als organisatievraagstukken (zoals cultuur, prestaties, maatschappelijke impact en sociale veiligheid). In totaal zijn er 46.857 ambtenaren benaderd die werkzaam zijn in Rijk, gemeenten, provincies, rechterlijke macht, waterschappen, gemeenschappelijke regelingen en zelfstandig bestuursorganen (zie tabel 1 voor een overzicht).

Tabel 1 Overzicht van de populatie en respons voor Werkonderzoek 2024

Sector	Populatie	Steekproef	Respons	Responspercentage
Rijk	149.293	16.555	7.302	44.1%
Gemeenten	175.354	10.294	4.356	44.1%
Provincies	13.290	3.259	1.534	47.1%
Rechterlijke macht	3.543	977	421	43.1%
Waterschappen	13.648	3.589	1.633	45.5%
Gemeenschappelijke regelingen	42.919	5.746	2.584	44.8%
ZBO	60.027	6.437	2.835	44.0%

3.1 Respondentenselectie

In totaal zijn er 20.665 ambtenaren die de survey hebben ingevuld (respons: 44.10%). Om te voorkomen dat medewerkers voortijdig stoppen met het invullen van de vragenlijst is deze opgesplitst in twee delen. Aangezien loyale tegenspraak in een van beide delen is opgenomen, kunnen uiteindelijk 10.051 respondenten worden gebruikt voor de beschrijvende analyses. Tegelijkertijd is een aantal variabelen in de verklarende analyses enkel ingevuld door de medewerkers en niet door de leidinggevenden. Voor die analyses zijn 7.864 respondenten gebruikt.

3.2 Ontwikkeling van gevalideerde meetschaal voor loyale tegenspraak

In de enquête zijn over loyale tegenspraak diverse stellingen opgenomen, die inzicht geven in het kunnen, willen en mogen geven van loyale tegenspraak. Deze stellingen zijn ontwikkeld door onderzoekers van de Universiteit Leiden en ICTU.

De procedure om tot een gevalideerde schaal met drie dimensies van loyale tegenspraak te komen bestond uit drie stappen. In stap 1 is er op basis van de bestaande literatuur en onderzoek in de praktijk tot een lijst van stellingen gekomen door de onderzoekers van de Universiteit Leiden. Deze lijst is vervolgens in twee fasen bijgeschaafd door de onderzoekers van ICTU in samenspraak met de onderzoekers van de Universiteit Leiden. Zo was een aantal stellingen in de eerste lijst gericht op het werkklimaat om loyale tegenspraak te faciliteren in plaats van op de loyale tegenspraak zelf. Bovendien was het onderscheid tussen willen, kunnen en mogen uit balans waarbij vooral de dimensie van willen ondervertegenwoordigd was in de lijst met items. Uiteindelijk is een lijst van 9 items (3 items per dimensie willen, kunnen en mogen) uitgewerkt.

In stap 2 is de lijst met items in een pilot uitgezet met behulp van het Flitspanel onder 380 respondenten in 5 sectoren (Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen, gemeenschappelijke regelingen). Met exploratieve factoranalyses is vervolgens gekeken of de items de juiste factorstructuur van drie dimensies vertoonden en ook voldeden aan een aantal statistische maten van betrouwbaarheid en validiteit (zie bijlage A voor deze exploratieve factoranalyse i.c.m. deze statistische maten). Deze factorstructuur bleek niet geheel te voldoen. Zo bleek de stelling “Ik ben niet gemotiveerd om tegenspraak te bieden in mijn werk” de factorstructuur te verslechteren.

In stap 3 is de lijst met items daarom nog enigszins aangepast waarbij de stelling “Ik ben niet gemotiveerd om tegenspraak te bieden in mijn werk” is aangepast naar “Ik ben gemotiveerd om tegenspraak te geven in mijn werk, als ik het niet eens ben met genomen beslissingen.” Aangezien het Werkonderzoek wordt ingevuld door een representatieve groep respondenten uit de gehele publieke sector is in samenspraak met de vragenlijstspecialisten van het CBS ervoor gekozen een inleidende zin vooraf aan de 9 stellingen toe te voegen. Hierin wordt kort toegelicht wat loyale tegenspraak behelst: “De volgende uitspraken gaan over de mate waarin u in uw werk opbouwende kritiek kan, wil en mag geven. We noemen dit (loyale) tegenspraak. In hoeverre bent u het hiermee eens of oneens?” Bovendien zijn bij enkele stellingen de termen “tegenspraak te bieden” aangepast naar “tegenspraak te geven”. Met behulp van *confirmatory factoranalysis* is vervolgens gekeken of de items in het Werkonderzoek de juiste factorstructuur van drie dimensies vertoonden en voldeden aan een aantal statistische maten van betrouwbaarheid en validiteit (zie bijlage B voor deze confirmatory factoranalysis i.c.m. deze statistische maten). Dit bleek inderdaad het geval te zijn.

3.3 Operationalisatie overige meetschalen

Voor de gehanteerde analyses is niet alleen gekeken naar loyale tegenspraak zelf maar ook naar allerlei factoren die loyale tegenspraak mogelijk faciliteren/beperken alsook mogelijke uitkomsten van loyale tegenspraak. Hieronder wordt weergegeven hoe deze factoren worden gemeten.

3.3.1 Factoren die loyale tegenspraak faciliteren/beperken

Bij factoren die loyale tegenspraak faciliteren/beperken is gekeken naar (transformationeel) leiderschap, beroepsexpertise, sociale veiligheid en een psychologisch veilig werkklimaat.

Transformationeel leiderschap is gemeten met zes stellingen gebaseerd op de zes gedragingen van een transformationeel leider zoals onderscheiden door Podsakoff, Mackenzie, Moorman en Fetter (1990)⁴: 1) Mijn direct leidinggevende: Zorgt voor een goede samenwerking tussen medewerkers. 2) Mijn direct leidinggevende: Geeft leiding door het goede voorbeeld te geven. 3) Mijn direct leidinggevende: Houdt rekening met mijn persoonlijke wensen. 4) Mijn direct leidinggevende: Wil altijd het maximaal haalbare. 5) Mijn direct leidinggevende: Inspireert ons met zijn/haar toekomstplannen. 6) Mijn direct leidinggevende: Daagt me uit om oude problemen in een ander daglicht te stellen/anders te kijken. Deze vragen zijn gemeten op een schaal van 1 (Helemaal oneens) tot 5 (Helemaal eens). De betrouwbaarheid van de schaal is goed ($\alpha = 0.862$).

Beroepsexpertise is gemeten met 3 stellingen van de gevalideerde schaal van Van der Heijden (2000): 1) Ik heb er vertrouwen in dat ik veel verschillende taken effectief kan uitvoeren. 2) In mijn werk vragen mijn collega's mij om raad als het ingewikkeld wordt. 3) In mijn werk geeft men moeilijke klussen aan mij.⁵ Deze vragen zijn gemeten op een schaal van 1 (Helemaal oneens) tot 5 (Helemaal eens). De betrouwbaarheid van de schaal is redelijk ($\alpha = 0.656$).

Sociale veiligheid is gemeten met 3 stellingen gebaseerd op de gevalideerde schaal van Edmondson (1999)⁶: 1) Op mijn werk durf ik mezelf te zijn. 2) Op mijn werk durf ik voor mezelf op te komen. 3) Ik voel me veilig om directe collega's feedback te geven. Deze vragen zijn gemeten op een schaal van 1 (Helemaal oneens) tot 5 (Helemaal eens). De betrouwbaarheid van de schaal is goed ($\alpha = 0.835$).

Psychologisch veilig werkklimaat is gemeten met 7 stellingen van de gevalideerde schaal van Edmondson (2019)⁷: 1) In mijn organisatie kun je lastige kwesties naar voren brengen. 2) In mijn organisatie is het gemakkelijk om anderen om hulp te vragen. 3) In mijn organisatie is het niet erg om een fout te maken. 4) In mijn organisatie wordt ieders talent gewaardeerd. 5) In mijn organisatie accepteren mensen elkaar als ze anders zijn. 6) In mijn organisatie is het veilig om risico's te nemen. 7) In mijn organisatie worden collega's niet opzettelijk door anderen gedwarsboomd. Deze vragen zijn gemeten op een schaal van 1 (Helemaal oneens) tot 5 (Helemaal eens). De betrouwbaarheid van de schaal is goed ($\alpha = 0.821$).

3.3.2 Mogelijke uitkomsten van loyale tegenspraak

Bij het kijken naar mogelijke uitkomsten van loyale tegenspraak faciliteren/beperken is gekeken naar de factoren bevlogenheid, organisatiebetrokkenheid, de net promotor score (NPS) en de mate van ervaren invloed binnen de organisatie.

Bevlogenheid is gemeten met de gevalideerde korte Utrecht Bevlogenheidsschaal (UBES) bestaande uit drie items (Schaufeli et al., 2019)⁸: 1) Mijn werk inspireert me. 2) Ik voel me gelukkig als ik intensief aan het werk ben. 3) Als ik 's ochtends wakker word, heb ik zin om aan het werk te gaan. Deze vragen zijn gemeten op een schaal van 1 (Helemaal oneens) tot 5 (Helemaal eens). De betrouwbaarheid van de schaal is goed ($\alpha = 0.778$).

Organisatiebetrokkenheid is gemeten met 5 stellingen van de gevalideerde schaal van Allen & Meyer (1990)⁹: 1) Ik voel me gewaardeerd binnen deze organisatie. 2) Ik voel me emotioneel gehecht aan deze organisatie. 3) Deze organisatie betekent veel voor mij. 4) Ik voel me als 'een deel van de familie' in deze organisatie. 5) Ik ben trots op deze organisatie. Deze vragen zijn gemeten op een schaal van 1 (Helemaal oneens) tot 5 (Helemaal eens). De betrouwbaarheid van de schaal is goed ($\alpha = 0.874$).

NPS is een veelgebruikte tevredenheids- en loyaliteitsindicator met de organisatie. Hij wordt gemeten met één centrale vraag: In welke mate zou u deze organisatie als werkgever aanbevelen bij vrienden, familie of kennissen? Deze vraag is gemeten op een schaal van 1 (Niet aanbevelen) tot 5 (Wel aanbevelen).

De ervaren invloed binnen de organisatie is gemeten met één centrale vraag: Hoe tevreden bent u met de mate van invloed die u heeft binnen de organisatie? Deze vraag is gemeten op een schaal van 1 (Zeer ontevreden) tot 5 (Zeer tevreden).

3.3.3 Persoonlijke kenmerken

Naast de factoren die loyale tegenspraak faciliteren en beperken, wordt er ook een aantal persoonlijke kenmerken van de respondenten meegenomen die veelal worden gehanteerd als er onderzoek wordt gedaan naar de werkbeleving van medewerkers in de publieke sector. Zo is er gekeken naar de invloed van persoonskenmerken (leeftijdsklasse, geslacht, opleidingsniveau en migratieachtergrond), baankenmerken (beroepsniveau, soort contract, type dienstverband) en organisatiekenmerken (sector en organisatieomvang).

3.4 Data-analyse

Aangezien het onderwerp van loyale tegenspraak in de kinderschoenen staat, is er nog weinig over bekend. In het volgende hoofdstuk wordt daarom in eerste instantie een aantal beschrijvende analyses weergegeven. Vervolgens wordt er ook een aantal verklarende analyses uitgevoerd om te kijken welke factoren de loyale tegenspraak faciliteren/beperken alsook wat mogelijke uitkomsten van loyale tegenspraak zijn. Deze analyses worden allemaal uitgevoerd met behulp van SPSS.

4. Resultaten

4.1. Oordeel over loyale tegenspraak

Figuur 4.1 laat zien dat medewerkers gemiddeld overwegend positief oordelen over het kunnen, willen en mogen geven van tegenspraak. Circa 70 procent van de medewerkers is het eens of helemaal eens met de stellingen over het willen en mogen tegenspreken; circa 10% is het daarmee oneens. Het aandeel medewerkers dat tegenspraak kan geven, ligt iets lager (60 à 70%).

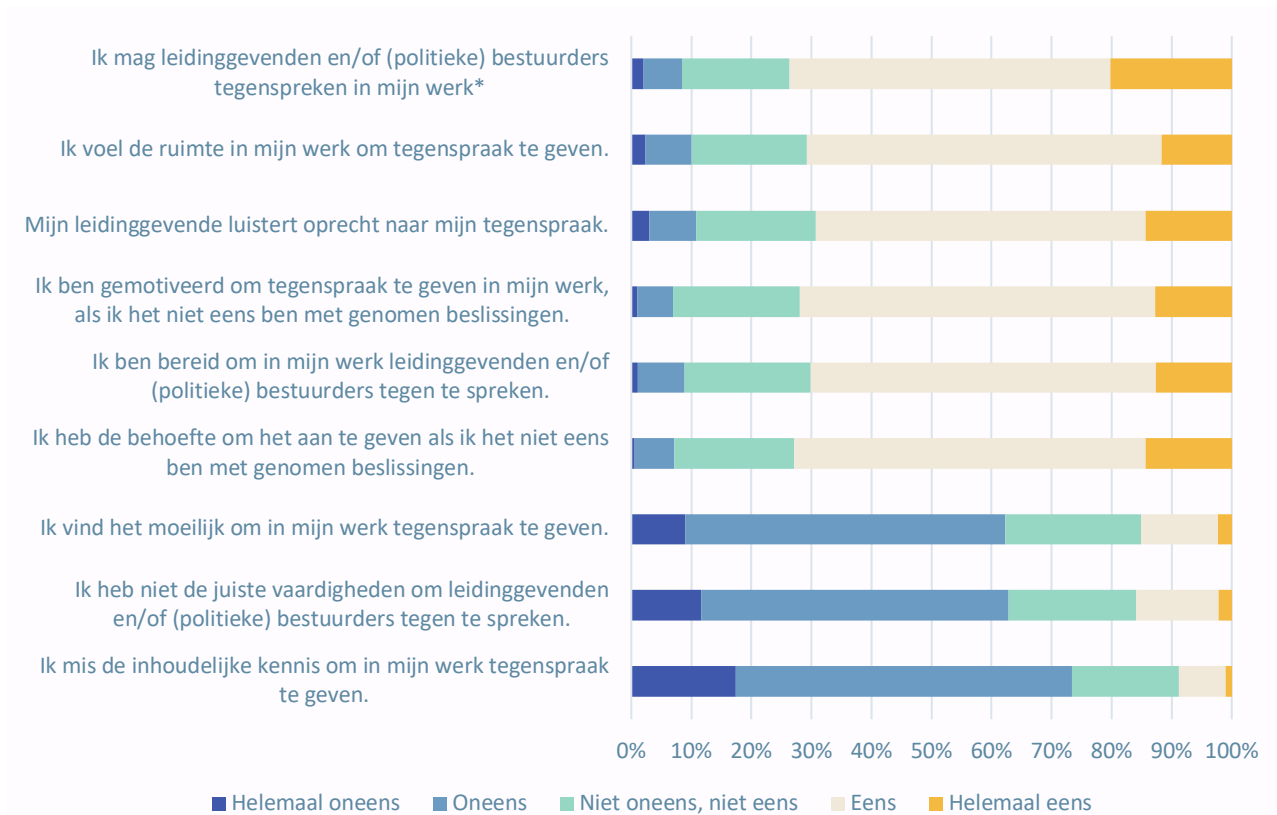
Circa 73 procent van de medewerkers geeft aan (voldoende) inhoudelijke kennis te hebben om tegenspraak te geven op het werk. Daarnaast geeft 63% aan de juiste vaardigheden te hebben om leidinggevenden en/of (politieke) bestuurders tegen te spreken en het niet moeilijk te vinden om tegenspraak te bieden.

De meeste medewerkers zijn ook gemotiveerd om tegenspraak te geven, als zij het niet eens zijn met genomen beslissingen op het werk (72%), en bereid om hun leidinggevenden tegen te spreken (70%). Dit wijst erop dat medewerkers niet alleen feedback kunnen geven, maar dat ook willen, als er beslissingen zijn genomen waarmee zij het niet eens zijn.

Figuur 4.1 laat verder zien dat de meeste medewerkers ook tegenspraak mogen geven op hun werk. Circa 71% van de medewerkers heeft (naar eigen beleving) de ruimte om tegenspraak te geven, en 74% geeft aan dat zij hun leidinggevende of bestuurder mogen tegenspreken op het werk.

De meeste medewerkers zeggen tegenspraak te kunnen geven, willen dat ook wanneer er op het werk beslissingen worden genomen waarmee zij het niet eens zijn, en zij mogen hun leidinggevenden ook tegenspreken.

Figuur 4.1: Oordeel van medewerkers over loyale tegenspraak (%)



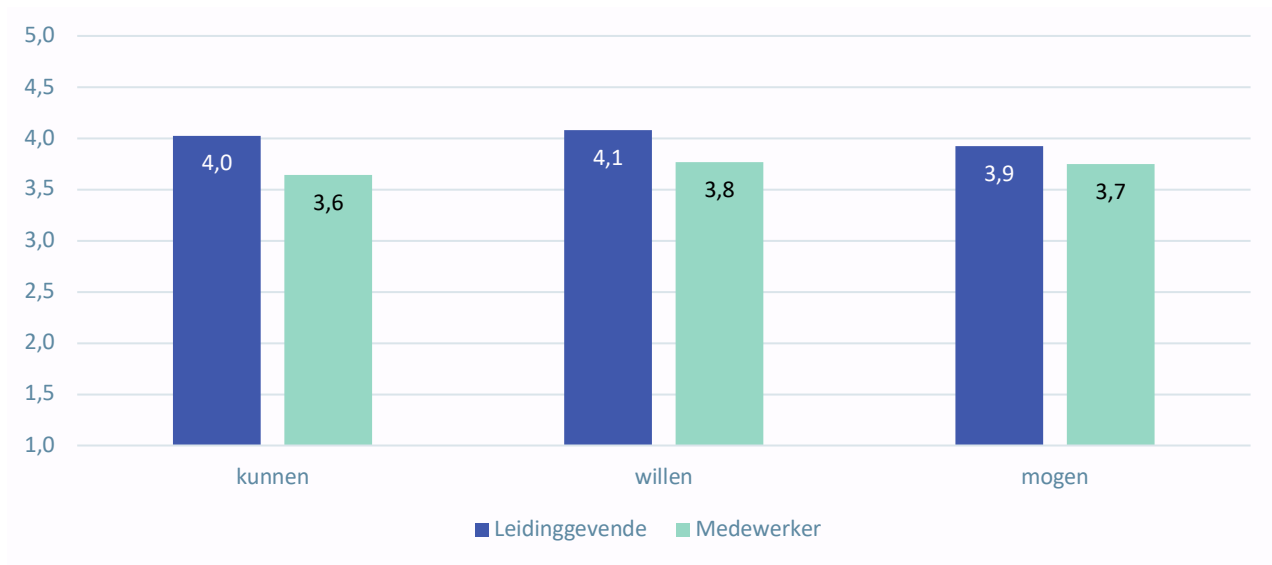
* Dit item is omgecodeerd. De oorspronkelijke stelling was negatief geformuleerd: "ik mag [...] niet tegenspreken".

4.2 Verschillen in mate van tegenspraak

Uit factor- en schaalanalyse blijkt dat de hiervoor gepresenteerde stellingen kunnen worden samengevoegd tot drie samenhangende 'clusters'. Deze 'clusters' geven inzicht in het: 1) kunnen, 2) willen en 3) mogen geven van loyale tegenspraak. Op basis van de enquête zijn drie meetschalen ontwikkeld, die inzicht geven in het kunnen, willen en mogen tegenspreken. In verband met de interpretatie van de gegevens zijn de stellingen over het kunnen tegenspreken omgekeerd gecodeerd. Een lage schaalscore (1) wijst erop dat medewerkers stellen geen tegenspraak te kunnen geven en een hoge (5) dat zij dat wel kunnen. De schalen over het willen en mogen tegenspreken hebben eenzelfde bereik; ook deze schalen lopen van 1 (laag) tot 5 (hoog).

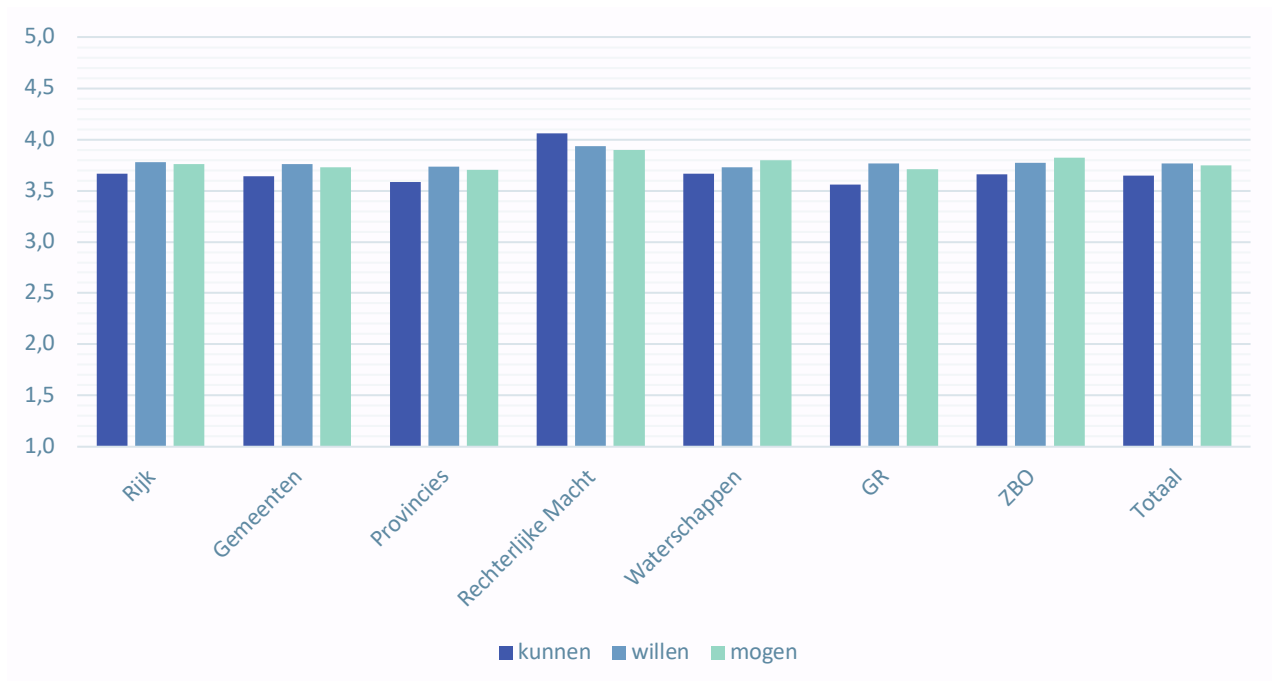
Figuur 4.2 toont de gemiddelde schaalscores uitgesplitst naar functiegroep. Uit de figuur blijkt dat leidinggevend (naar eigen beleving) beter kunnen tegenspreken dan medewerkers (zonder personeelsverantwoordelijkheid). Daarnaast zijn leidinggevend ook vaker bereid om tegenspraak te geven en mogen zij dat gemiddeld genomen ook vaker.

Figuur 4.2: Gemiddelde schaalscores over loyale tegenspraak, naar functiegroep



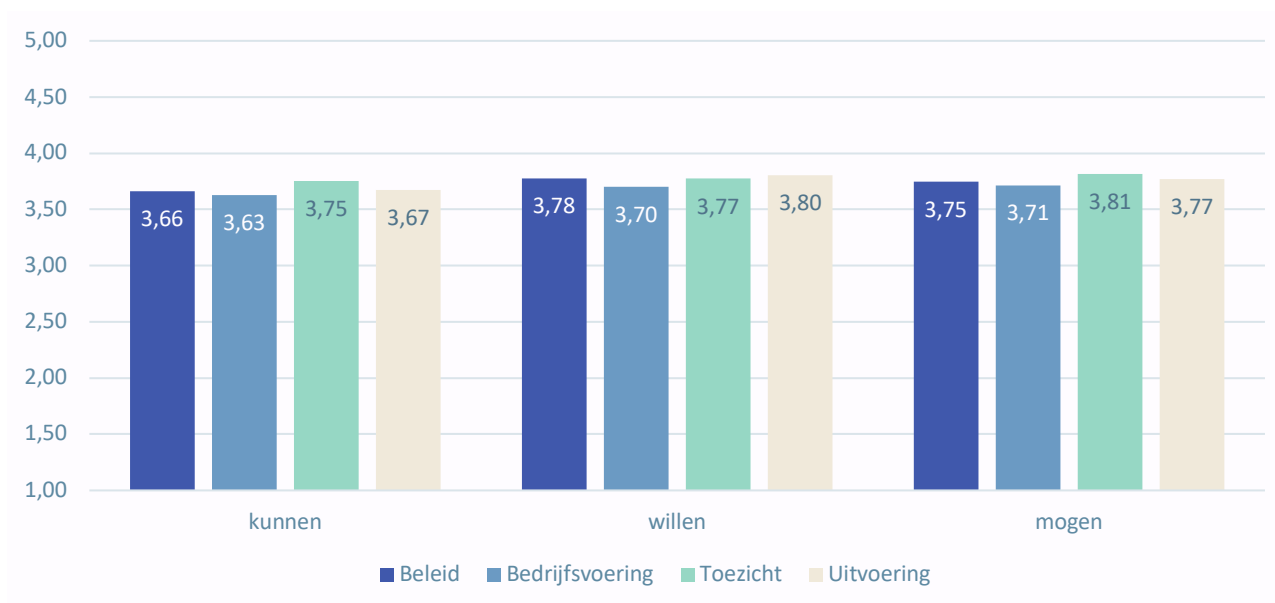
Figuur 4.3 toont de gemiddelde schaalscores uitgesplitst naar sector. Tussen de sectoren bestaat er overeenkomst in het kunnen, willen en mogen tegenspreken. Medewerkers in de sector rechterlijke macht scoren over de hele linie iets hoger en medewerkers bij provincies wat lager dan gemiddeld. Opmerkelijk is wel dat de mate waarin medewerkers tegenspraak zeggen te kunnen geven (3,65) gemiddeld genomen wat lager ligt dan de mate waarin zij dat willen (3,77) en mogen (3,75).

Figuur 4.3: Gemiddelde schaalscores over loyale tegenspraak, naar sector (medewerkers)



Binnen de Rijksoverheid als geheel bestaan er kleine verschillen in loyale tegenspraak naar type organisatie (zie Figuur 4.4). Daarbij valt op dat medewerkers bij toezichtorganisaties (inspecties) iets vaker kunnen en mogen tegenspreken dan collega's bij beleidsdepartementen en uitvoeringsorganisaties. Omgekeerd zien we dat medewerkers bij bedrijfsvoeringonderdelen juist minder vaak tegenspraak kunnen en mogen geven dan collega's in andere organisatieonderdelen. Uit nadere analyse blijkt verder dat de mate waarin medewerkers in de uitvoering tegenspraak mogen geven ook verschilt naar organisatie. DJI scoort op dit vlak duidelijk lager dan andere uitvoeringsorganisaties, zoals de Belastingdienst (incl. Toeslagen en Douane), RWS etc.

Figuur 4.4: Verschillen in loyale tegenspraak naar type organisatie (Rijk)



Binnen de gemeenten zijn er ook enige beperkte verschillen tussen 'beleidsafdelingen' en afdelingen die zich vooral bezighouden met de dienstverlening aan burgers of bedrijven. Medewerkers die in de uitvoering werken, kunnen en willen minder vaak tegenspreken en mogen dat (naar eigen zeggen) ook minder vaak, dan collega's die elders in de gemeente werken. De verschillen naar type afdeling zijn over het algemeen echter klein (max. 0,1 punt op schaal van 1-5).

4.3 Factoren bepalend voor loyale tegenspraak

Om na te gaan welke factoren van invloed zijn op het kunnen, willen en mogen geven van loyale tegenspraak is een aantal verklarende analyses uitgevoerd. Daarbij is allereerst gekeken naar het effect van persoonskenmerken (leeftijdsklasse, geslacht, opleidingsniveau en migratieachtergrond), baankenmerken (niveau, soort contract, type dienstverband) en organisatiekenmerken (sector en organisatieomvang). In tweede instantie is gekeken naar het effect van (transformationeel) leiderschap, beroepsexpertise (c.q. self efficacy), psychologische veiligheid en een sociaal veilig werkklimaat. In de analyse is hierbij gebruikgemaakt van vier verschillende meetschalen.

4.3.1 Verschillen naar achtergrondkenmerken

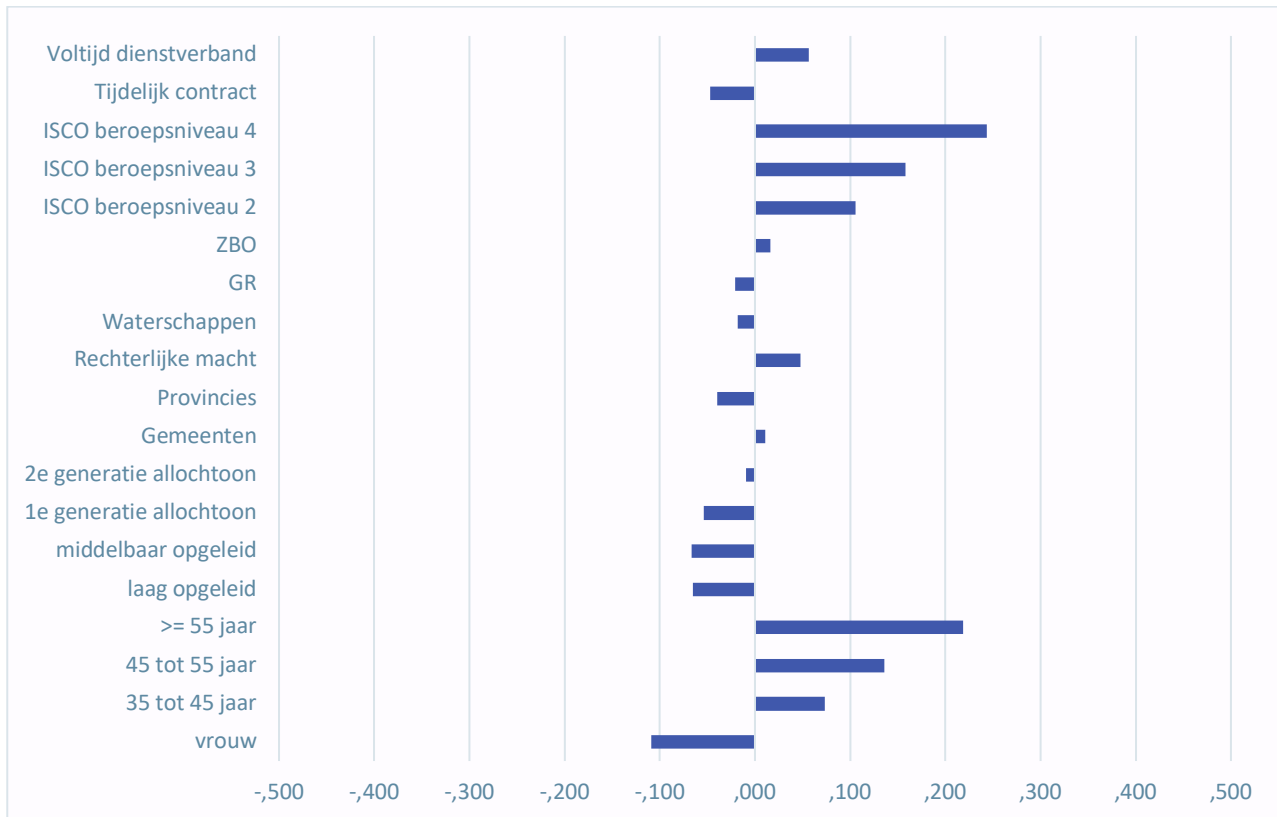
Uit de regressieanalyses blijkt dat genoemde achtergrondkenmerken over het algemeen slechts een beperkt effect hebben op de loyale tegenspraak van medewerkers. De verklaarde variantie is beperkt. Dit geldt in het bijzonder voor het willen en kunnen tegenspreken. Alle achtergrondkenmerken samen verklaren slechts 2 procent van de variantie in het willen tegenspreken en 1,5 procent van de variantie in het mogen tegenspreken. Het effect op het kunnen tegenspreken is wat groter (Adj. $R^2 = 7,5\%$).

Figuur 4.5 geeft inzicht in het effect van de verschillende achtergrondkenmerken op het kunnen geven van tegenspraak. Uit de figuur blijkt dat de verschillen tussen groepen medewerkers over het algemeen klein zijn. Vrouwen zeggen iets minder goed te kunnen tegenspreken dan mannen en lager opgeleiden iets minder dan hoger opgeleiden. Belangrijker zijn de verschillen naar leeftijdsklasse en beroepsniveau. Oudere medewerkers (55+) zijn gemiddeld genomen beter in staat om tegenspraak te kunnen geven dan jongere medewerkers (< 35 jaar = referentiegroep).

En daarnaast zien we dat naarmate het beroepsniveau van medewerkers stijgt, zij beter tegenspraak zeggen te kunnen geven. Op het willen en mogen tegenspreken heeft het beroepsniveau een soortgelijk effect. Dit betekent dat medewerkers die complexe of zeer complexe taken uitvoeren, in grotere mate kunnen, willen en mogen tegenspreken dan medewerkers die routinematige of weinig complexe taken uitvoeren. De sectorale verschillen zijn, zoals gezegd, beperkt. En datzelfde geldt voor de verschillen naar contract (vast/tijdelijk) en aanstellingsomvang (voltijd/deeltijd).

Uit analyses voor de sector Rijk komt een soortgelijk beeld naar voren als voor het hele openbaar bestuur. Ook voor het Rijk geldt dat achtergrondkenmerken over het algemeen een beperkt effect hebben op de mate waarin Rijksambtenaren kunnen, willen en mogen tegenspreken. Verschillen naar organisatietype zien we alleen bij het kunnen tegenspreken. Medewerkers bij inspecties scoren op dat vlak hoger dan collega's bij andere organisaties (beleid, uitvoering, bedrijfsvoering). Op het willen en mogen tegenspreken heeft het type Rijksorganisatie geen effect. Veel belangrijker is de kwaliteit van leidinggeven, de veiligheid op de werkplek en de beroepsexpertise van respondenten. In het vervolg van deze paragraaf gaan we hierop in.

Figuur 4.5: Effect van achtergrondkenmerken op het kunnen tegenspreken (bèta coëfficiënten)



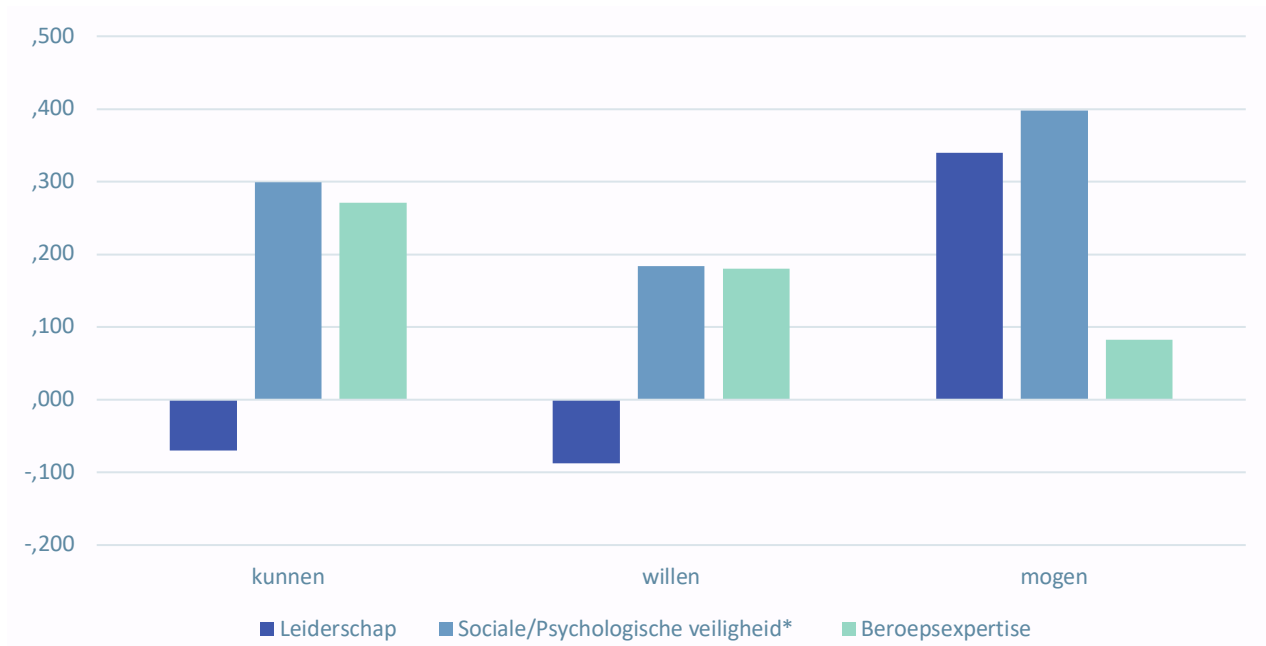
4.3.2 Bepalende factoren voor loyale tegenspraak

Uit voorgaande analyses blijkt dat de mate waarin medewerkers loyale tegenspraak kunnen, willen en mogen bieden, buiten beroepsniveau en leeftijd, in beperkte mate samenhangt met achtergrondkenmerken. Veel belangrijker zijn de kwaliteit van leidinggeven, de psychologische en sociale veiligheid en de beroepsexpertise van medewerkers. Daarbij valt op dat deze determinanten verschillend uitwerken op het kunnen, willen en mogen geven van loyale tegenspraak.

Het kunnen tegenspreken hangt sterk samen met de mate waarin medewerkers zich veilig voelen op het werk (ervaren sociale veiligheid), en met de expertise waarover zij zeggen te beschikken. Naarmate medewerkers zich veiliger voelen op het werk, neemt hun capaciteit om tegenspraak te geven significant toe. En hetzelfde geldt voor de beroepsexpertise; naarmate medewerkers over meer expertise (zeggen te) beschikken, zijn zij beter in staat om tegenspraak te geven. Samen met de kwaliteit van leidinggeven, verklaren deze factoren zo'n 19 procent van de variantie.

Op het willen tegenspreken hebben beide determinanten ook effect, maar overall laat het willen tegenspreken zich toch minder goed verklaren dan het kunnen tegenspreken. De expertise van medewerkers, de ervaren sociale veiligheid en de kwaliteit van leidinggeven verklaren samen zo'n 7 procent van de variantie in het willen tegenspreken. Samen met de achtergrondkenmerken gaat het om 9 procent. Dit betekent dat andere factoren (zoals persoonlijkheidskenmerken) hierop sterker van invloed zijn.

Figuur 4.6: Determinanten van loyale tegenspraak*



* In de figuur zijn de bèta coëfficiënten van de regressieanalyses opgenomen.

Bij het kunnen en willen tegenspreken gaat het om de ervaren sociale veiligheid; bij het mogen tegenspreken om de mate waarin medewerkers het werkklimaat als psychologisch veilig ervaren. Kijken we naar het mogen tegenspreken, dan blijken vooral de kwaliteit van leidinggeven en een veilig werkklimaat¹⁰ van invloed te zijn. Medewerkers die meer transformationeel leiderschap ervaren, mogen vaker tegenspreken dan medewerkers die hun leidinggevende op dat vlak minder beoordelen. Daarnaast heeft een psychologisch veilig werkklimaat (waarin medewerkers zichzelf kunnen zijn) ook een positief effect op het mogen tegenspreken. Daarbij geldt dat naarmate medewerkers het werkklimaat als veilig ervaren, zij vaker tegenspraak mogen geven. Deze factoren spelen in alle sectoren van het openbaar bestuur.

4.4 Effecten van loyale tegenspraak

In voorgaande analyses is gekeken naar de determinanten van loyale tegenspraak. Daarbij hebben we gezien dat de mate waarin medewerkers tegenspraak kunnen en mogen geven, slechts in beperkte mate samenhangt met achtergrondkenmerken, en vooral wordt bepaald door de beroepsexpertise, ervaren veiligheid op het werk en de kwaliteit van leidinggeven (transformationeel leiderschap).

Om inzicht te krijgen in de effecten van loyale tegenspraak is een aantal additionele analyses uitgevoerd. Daarbij is gekeken naar de bevlogenheid van respondenten over het werk, de betrokkenheid bij de organisatie, de mate waarin zij de organisatie als goed werkgever aanbevelen bij vrienden, familie en

kennissen en de tevredenheid over de mate van invloed binnen de organisatie. Figuur 4.7 toont de uitkomsten van vier regressieanalyses. In de analyses is gecontroleerd op de eerdergenoemde achtergrondkenmerken en de schaalscore voor leiderschap.

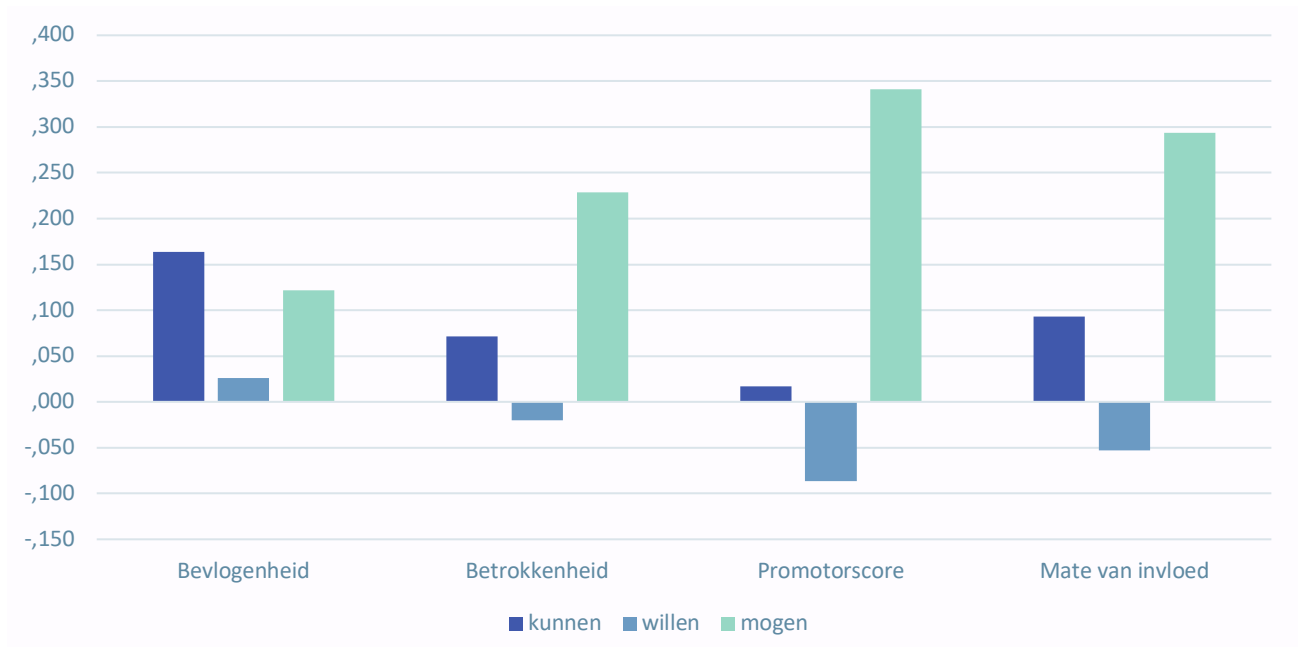
Uit de analyses blijkt dat loyale tegenspraak een gunstig effect heeft op het werkgerelateerde welzijn van medewerkers in het openbaar bestuur. Meer in het bijzonder blijkt dat:

- de mate waarin medewerkers tegenspraak *kunnen* geven een (beperkt) positief effect heeft op de bevoegenheid over het werk;
- de mate waarin medewerkers tegen *mogen* spreken een positief effect heeft op de betrokkenheid bij de organisatie en de zogenaamde promotorscore¹¹;
- de mate waarin medewerkers *mogen* tegenspreken een positief effect heeft op de tevredenheid over de mate van invloed in de organisatie.

De mate waarin medewerkers (hun leidinggevende) kunnen en willen tegenspreken, heeft een beperkt effect op de betrokkenheid bij de organisatie en de mate van invloed binnen de organisatie. Daarbij valt op dat het willen tegenspreken een negatief effect heeft op beide variabelen. Dit betekent dat naarmate medewerkers vaker willen tegenspreken zij minder betrokken zijn en minder invloed ervaren in de organisatie.

De vraag is hierbij uiteraard wat de richting is van het verband en of er sprake is van causaliteit. Leidt het willen tegenspreken tot een grotere mate van betrokkenheid en meer invloed, of is de relatie omgekeerd, en leiden een beperkte invloed en betrokkenheid tot een grotere bereidheid om tegen te spreken?

Figuur 4.7: Effecten van loyale tegenspraak (bèta coëfficiënten)



Al met al laten de analyses zien dat het mogen tegenspreken een sterk effect heeft op de betrokkenheid bij de organisatie en de ervaren 'zeggenschap' (invloed in organisatie). Organisaties die hun medewerkers voice geven en luisteren naar feedback zorgen daarmee op twee manieren voor een sterkere binding met

de organisatie. Ten eerste doordat dit de affectieve betrokkenheid vergroot en ten tweede doordat het medewerkers ook meer invloed en zeggenschap geeft.

5. Conclusie en samenvatting

Het Werkonderzoek² heeft een goede gelegenheid geboden om de door werknemers waargenomen ruimte voor het bieden van tegenspraak te onderzoeken. We zijn in de presentatie van data en de bovenstaande analyse uitgegaan van de driedeling kunnen, mogen en willen van werknemers in overheidsdienst om al dan niet tegenspraak te bieden.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat medewerkers gemiddeld overwegend positief oordelen over het kunnen, willen en mogen geven van tegenspraak (rond 70%). Maar onder gemiddelden kan een grotere mate van variatie schuilgaan. In het recente verleden is bij crises op onder meer ministeries, gemeenten maar ook in de enquêtes naar beleidsaffaires een beperkte ruimte voor loyale tegenspraak als een van de belangrijkste oorzaken genoemd. De vraag is of de antwoorden van de bij deze organisaties werkzame functionarissen in het gemiddelde 'verloren' gaan.

Bij een verdere analyse valt op dat er een zeker onderscheid te maken valt voor wat betreft de oordelen naar de hiërarchische positie van ambtenaren. Hogergeplaatsten maken meer gebruik van de mogelijkheid van tegenspreken dan lagergeplaatsten. Uit het onderzoek blijkt dat leidinggevendenden hoger scoren op het onderdeel kunnen tegenspreken dan medewerkers zonder een personeelsverantwoordelijkheid. Daarnaast zijn leidinggevendenden ook meer bereid om tegenspraak te geven en mogen zij dat gemiddeld genomen ook vaker. Binnen de Rijksoverheid als geheel bestaan er toch wat verschillen in loyale tegenspraak naar type organisatie. Daarbij valt op dat medewerkers bij toezichtorganisaties (inspecties) iets vaker kunnen en mogen tegenspreken dan collega's bij beleidsdepartementen en uitvoeringsorganisaties. Omgekeerd zien we dat medewerkers bij bedrijfsvoeringonderdelen juist minder vaak tegenspraak kunnen en mogen geven dan collega's in andere organisatieonderdelen. Uit de nadere analyse blijkt verder dat de mate waarin medewerkers in de uitvoering tegenspraak mogen geven ook verschilt naar organisatie. Zo ligt de uitslag bij wijze van voorbeeld van de Dienst Justitiële Inrichtingen aanmerkelijk lager dan andere uitvoeringsorganisaties, zoals de Belastingdienst en Rijkswaterstaat. Dit is interessant aangezien de Belastingdienst te maken heeft gehad met de toeslagenaffaire. Aangetekend moet hier worden dat het onderdeel Toeslagen, voordat ze afgesplitst werd, een beperkt deel van de Belastingdienst betreft en dat belastinginspecteurs een redelijk grote mate van autonomie bezitten in de context van de wet.

Ook binnen de gemeenten zijn er enige beperkte verschillen aan te treffen tussen 'beleidsafdelingen' en afdelingen die zich vooral bezighouden met de dienstverlening aan burgers of bedrijven. Medewerkers die in de uitvoering werken, kunnen en willen relatief gezien minder vaak tegenspreken. Ze mogen dat (naar eigen zeggen) ook minder vaak, dan collega's die elders in de gemeente werken. Uit de analyses blijkt er een minder sterk verband te bestaan met het kunnen, willen en mogen tegenspreken met kenmerken als bijvoorbeeld aanstellingsvorm (vast en tijdelijk) en gender.

Achtergrondkenmerken blijken daarom over het algemeen een minder sterk effect te hebben op de mate waarin Rijksambtenaren kunnen, willen en mogen tegenspreken. De kenmerken beroepsniveau en leeftijd zijn enigszins sterker van kracht. Verschillen wat betreft het type organisatie komen we alleen tegen bij het kunnen tegenspreken. Veel belangrijker voor de verklaring van de mate van tegenspreken is de kwaliteit van leidinggeven, de veiligheid op de werkplek en de beroepsexpertise van respondenten. Het kunnen tegenspreken hangt sterk samen met de mate waarin medewerkers zich veilig voelen op het werk en zichzelf kunnen zijn, en met de expertise waarover zij zeggen te beschikken. Zoals uit het bovenstaande

² Ministerie van BZK in coproductie met het CBS en ICTU.

naar voren komt, nemen naarmate medewerkers zich veiliger voelen op het werk hun capaciteiten om tegenspraak te geven aanmerkelijk toe. En hetzelfde geldt ook voor de beroepsexpertise waarover een ambtenaar kan beschikken. Medewerkers zijn dan beter in staat om tegenspraak te geven. Samen met de kwaliteit van leidinggeven, verklaren deze factoren zoals eerder aangegeven negentien procent van de variantie. Ook op het willen tegenspreken zijn beide factoren van invloed, maar toch laat het willen tegenspreken zich minder goed verklaren dan het kunnen tegenspreken. Dit betekent dat andere factoren (zoals persoonlijkheidskenmerken) hierop sterker van invloed zijn.

Minder goed mogelijk – op grond van de kwantitatieve data – te beantwoorden is de vraag die we toch aan de orde willen stellen: wordt de ruimte voor loyale tegenspraak mede ingegeven door het al dan niet conflictueuze gehalte van het beleidsdossier, het politiek-bestuurlijke spanningsveld, de bestuurlijke cultuur en de gevoeligheid van het thema? Dat ambtenaren door middel van het uiten van loyale tegenspraak actief en zelf proactief moeten zijn, is een voorwaarde om als goed vakbekwaam ambtenaar te kunnen functioneren. Ook is er een relatie met de vrijheid van meningsuiting voor personen die in een ambtelijke positie bekleden. Maar, loyale tegenspraak houdt niet in dat het een eigenstandige interpretatie is van wat het publiek belang inhoudt. En waarbij een ambtenaar deze interpretatie ook als het definitieve oordeel beschouwt en deze na gedachtewisseling met politiek, leidinggevend en collega's wilt doorzetten. Dit kan leiden tot *Beamtenherrschaft*: bestuur door ambtenaren.

Nog een slotkanttekening bij dit onderzoek. Er kunnen tussen organisaties verschillen bestaan in de mate van tegenspraak, zowel in de tijd als afhankelijk van de aard van de issues. En wat betekenen de scores op een vijfpuntschaal? Is een 3.6 bijvoorbeeld hoog (een dikke 7 op een tienpuntschaal)? Of is het toch laag wanneer een 5 bijvoorbeeld een volledige ruimte tot tegenspraak betekent? Vervolgens is er nog een vraag naar wat tegenspraak feitelijk inhoudt en hoe dat wordt opgevat in de enquête. De uitleg in de vragenlijst biedt voor de deelnemers een bruikbare handreiking maar nader kwalitatief onderzoek zou hier verder behulpzaam kunnen zijn.

De gegevens en de boven weergegeven analyses laten zien dat het mogen tegenspreken een sterk positief effect heeft op de betrokkenheid van medewerkers bij de organisatie en de ervaren 'zeggenschap' (invloed in organisatie). Organisaties die hun medewerkers voice geven en luisteren naar hun feedback zorgen daarmee op twee onderscheidende manieren voor een sterkere binding met de organisatie. Ten eerste doordat dit de betrokkenheid bij het organisationele functioneren vergroot en ten tweede doordat het medewerkers ook meer invloed en zeggenschap geeft en zo tot een betere publieke dienstverlening leidt. Dat moet gekoesterd worden voor en in een sterk openbaar bestuur. Het is een essentieel onderdeel van de ambtelijke professionaliteit.

6. Literatuur

- A&O-fonds Rijk (2021-2023), *Loyale Tegenspraak - Stichting A+O fonds Rijk*.
- A&O fonds Rijk <https://www.grenzeloossamenwerken.nl/loyale-tegenspraak/verhalen-en-ervaringen>.
- Allen N. J., Meyer J. P. (1990). The measurement and antecedents of affective, continuance, and normative commitment to the organization. *Journal of Occupational Psychology*, 63, 1-18
- Appelbaum, E., Bailey, T., Berg, P., et al. (2000) *Manufacturing Advantage: Why High-Performance Systems Pay Off*. Cornell University Press, Ithaca, NY.
- Bouckaert, G. (2012), "Trust and Public Administration", *Administration*, 60(1), pp91-115
- Edmondson, A. (1999). Psychological Safety and Learning Behavior in Work Teams. *Administrative Science Quarterly*, 44(2), 350-383.
- Hirschman, A.O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Kerr, J (2017), "Honest advice from public officials is a tradition worth preserving", *Financial Times*, 6 January.
- NOS nieuws (15 december 2022), *Oud-topjurist fiscus overwoog klokkenluider te worden over toeslagenaffaire*.
- O'Leary, R. (2006), *The Ethics of Dissent: Managing Guerrilla Government*, 2nd edition. Congressional Quarterly Press, Washington D.C.
- Page, E.C & Wright, V. (2007), *From the active to the enabling State: the changing role of top officials in European nations*, Palgrave London.
- Podsakoff, P. M., MacKenzie, S. B., Moorman, R. H., & Fetter, R. (1990). Transformational leader behaviors and their effects on followers' trust in leader, satisfaction, and organizational citizenship behavior. *The Leadership Quarterly*, 1(2), 107-142.
- Schaufeli, W. B., Shimazu, A., Hakanen, J., Salanova, M., & De Witte, H. (2019). An ultra-short measure for work engagement: The UWES-3 validation across five countries. *European Journal of Psychological Assessment*, 35(4), 577-591.
- Self, P. (1972), *Administrative Theories and Politics: an Enquiry into the Structure and Processes of Modern Government*, Allen & Unwin, London.
- Schornagel, M. (2024), "Ja, óf..." *Ruimte voor loyale tegenspraak in bestuurlijke advisering*, Scriptie Universiteit Twente,
- Snaphaan Th, J. van Ostaaijen & L. Collignon-Van den Munckhof (november 2023), *Ruimte voor Tegenspraak: Hoe meer ruimte te creëren voor het tegengeluid van rijksambtenaren*.
- Van der Heijden B. I. J. M. (2000). The development and psychometric evaluation of a multidimensional measurement instrument of professional expertise. *High Ability Studies*, 11(1), 9-39.
- Trouw*, (2025), 'Foei gesprekken en rollende ogen: ambtenaren die zich uitspreken tegen Israëlbeleid voelen zich gecensureerd'
- Van der Meer, F. M., & Dijkstra, G. S. A. (2017), Frits M. van der Meer & Gerrit S.A. Dijkstra (2017), *Loyal Contradiction within Bureaucracy. A declining scope for loyal contradiction (including appraisal) through voice towards the political and organizational leadership of and colleagues within civil service systems? A comparative analysis*. International Conference on Public Policy (ICPP) Singapore 28-30 June 2017.'
- 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.
- Van der Meer, F.M. (2024), *European Public Administration Country Knowledge: Country Brief 2023 The Netherlands*. Brussels: Directorate General Structural Reform Support.

Van der Meer, F.M. & G.S.A. Dijkstra (2017), Ambtelijke tegenspraak en de Wet open overheid, *De Hofvijver* 7(74)

Van der Meer, F.M. & Gerrit S.A. Dijkstra (2017), Hoe gehoorzaam zijn ambtenaren? *'t Haagsch kwartiertje* 3(4)

Van der Wal, Z. (2017), *The 21st Century Public Manager*, Palgrave, Basingstoke.

Van der Wal, Z (2023), *Ambtelijke helden gezocht*, Boom Bestuurskunde

Wildavsky, A. (1979), *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Little, Brown, Boston.

¹ Zie ook A&O fonds Rijk <https://www.grenzeloossamenwerken.nl/loyale-tegenspraak/verhalen-en-ervaringen>

² Thom Snaphaan (Onderzoeker); Julien van Ostaaijen Liesbeth Collignon-Van den Munckhof (november 2023), *Ruimte voor Tegenspraak: Hoe meer ruimte te creëren voor het tegengeluid van rijksambtenaren* Dit onderzoek bevat met een beperkte enquête, waarvan de resultaten beschrijvend statistisch zijn besproken.

³ Zie ook een hier een op eerste gezicht gelijkende driedeling van Appelbaum, E., Bailey, T., Berg, P., et al. (2000) *Manufacturing Advantage: Why High-Performance Systems Pay Off*. Cornell University Press, Ithaca, NY. Hun drie deling (ability, motivation and opportunity) om organisatieprestaties te vergroten heeft veel aandacht in de HRM literatuur gekregen. Hier in ons essay gaat het om bestuurlijk functioneren waarbij tevens gegeven het publieke karakter ook de betrokkenheid op de samenleving mede vanuit een legitimiteit perspectief een rol speelt. Prestaties zijn dan ook breder dan de engere organisatieprestaties en -productiviteit. Het startpunt is de ambtelijke rolopvatting

⁴ Podsakoff, P. M., MacKenzie, S. B., Moorman, R. H., & Fetter, R. (1990). Transformational leader behaviors and their effects on followers' trust in leader, satisfaction, and organizational citizenship behaviors. *The Leadership Quarterly*, 1(2), 107-142.

⁵ Van der Heijden B. I. J. M. (2000). The development and psychometric evaluation of a multidimensional measurement instrument of professional expertise. *High Ability Studies*, 11(1), 9-39.

⁶ Edmondson, A. (1999). Psychological Safety and Learning Behavior in Work Teams. *Administrative Science Quarterly*, 44(2), 350-383.

⁷ Edmondson, A. (2019). *De Onbevreesde organisatie*. Business Contact: Amsterdam

⁸ Schaufeli, W. B., Shimazu, A., Hakanen, J., Salanova, M., & De Witte, H. (2019). An ultra-short measure for work engagement: The UWES-3 validation across five countries. *European Journal of Psychological Assessment*, 35(4), 577-591.opportunity

⁹ Allen N. J., Meyer J. P. (1990). The measurement and antecedents of affective, continuance, and normative commitment to the organization. *Journal of Occupational Psychology*, 63, 1-18.

¹⁰ In de regressieanalyse voor het mogen tegenspreken is een andere variabele opgenomen (veilig werkklimaat) dan in de regressies voor het kunnen en willen tegenspreken (psychologische veiligheidsbeleving van respondent).

¹¹ Dit betreft de mate waarin medewerkers de organisatie als goed werkgever zouden aanraden bij vrienden, familie en kennissen.