

Ik zweer/beloof de Grondwet trouw te zijn: Publieke tegenspraak door (oud)ambtenaren

Een exploratieve vergelijkende casestudie naar publieke tegenspraak door (oud)ambtenaren in de casussen Israël-Palestina en Klimaat & Biodiversiteit

Rivka Bruins

6531466

r.s.m.bruins@students.uu.nl

Masterscriptie Bestuur & Beleid

Eerste lezer en begeleider: dr. Madeline Winnubst

Tweede lezer: dr. Sam Muller

Stagebegeleider Rijkswaterstaat: Erna Ovaa

28/06/2024



Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat



**Universiteit
Utrecht**

Samenvatting

Ambtelijke tegenspraak, traditioneel gezien een intern proces, wordt sinds begin 2023 steeds vaker publiekelijk geuit door (oud)ambtenaren. Dit gebeurt voornamelijk bij twee onderwerpen; klimaat en biodiversiteit en het Israël-Palestina conflict. Hun publieke tegenspraak richt zich op de rol van de Nederlandse overheid bij deze onderwerpen, in het bijzonder op (het ontbreken van) beleid of de uitvoering daarvan. Dit onderzoek maakt gebruik van semi-gestructureerde interviews in een exploratieve, vergelijkende casestudie. Het heeft als doel om inzicht te krijgen in de drijfveren, afwegingen en ervaringen van (oud)ambtenaren die publieke tegenspraak uiten en hierdoor diepgaand inzicht te krijgen in het fenomeen publieke tegenspraak. De onderzoeksvraag luidt: “Welke drijfveren hebben (oud)ambtenaren in het geven van publieke tegenspraak in de casussen Israël-Palestina en Klimaat & Biodiversiteit, welke afwegingen maken zij hierin en wat zijn hun ervaringen met publieke tegenspraak?”

De resultaten tonen dat deze ambtenaren zich met name door hun brede rolopvatting, de ernst van de situatie en het ervaren gebrek aan ruimte voor en effectiviteit van interne tegenspraak, genoodzaakt voelen om tegenspraak publiek te uiten. Belemmerende factoren in het geven van interne tegenspraak zijn de organisatiestructuur en -cultuur, depolitisering van beleid, en functionele politisering binnen overheidsorganisaties. Hoe publieke tegenspraak ontvangen wordt, blijkt afhankelijk te zijn van de context en het onderwerp van de tegenspraak. Dit belemmert tegenspraak met name in de casus Israël-Palestina.

Dit onderzoek biedt diepgaand inzicht in het fenomeen publieke tegenspraak en het besluitvormingsproces dat (oud)ambtenaren doormaken in het kiezen voor (publieke) tegenspraak. Dit levert een belangrijke bijdrage aan de wetenschappelijke literatuur, die tegenspraak vrijwel uitsluitend als intern, individueel proces definieert. Ook biedt het inzicht in de complexiteit en de dynamiek van het geven van tegenspraak, zoals de invloed van een collectieve identiteit, wat in de literatuur onderbelicht is gebleven. Op maatschappelijk vlak impliceert dit onderzoek dat publieke tegenspraak mede het gevolg is van het ontbreken van interne mogelijkheden om tegenspraak te bieden. Hierdoor kan ambtelijke professionaliteit, waar het geven van tegenspraak onderdeel van is, in het geding komen. Dit pleit voor de herziening van interne mogelijkheden om tegenspraak te uiten. Er is ook een belangrijke rol weggelegd voor de politieke en ambtelijke top, die worden geacht integer te werken en uitvoering te geven aan gemaakte beleidsafspraken, om grote maatschappelijke problemen effectief te kunnen adresseren.

Voorwoord

Beste lezer,

Dit is mijn masterscriptie over publieke tegenspraak door (oud)ambtenaren. Publieke tegenspraak beslaat alle uitingen van tegenspraak (het uiten van onenigheid) in het publieke domein, zoals door protesten op straat of brieven in kranten. Ik vind dit een ontzettend interessant en belangrijk onderwerp, wat ik heb gekozen om iets zinvol te kunnen bijdragen aan thema's waar ik me veel zorgen over maak. Dat zijn in dit geval de klimaatcrisis en het verwoestende Israëlische offensief in Gaza. Ik hoop dat dit onderzoek inzichten biedt en iets waardevols toevoegt aan de maatschappelijke discussie over tegenspraak in het publieke domein: niet de vraag of het mag of niet, maar de vraag waarom (oud)ambtenaren zich publiekelijk uitspreken. Dat is waar we het, volgens mij, over moeten hebben.

Ik wil al mijn respondenten ontzettend bedanken dat zij zich onvermoeibaar inzetten voor het bewaken van de rechtsstaat, het naleven van de Grondwet en (internationale) wet- en regelgeving en het algemeen belang van de samenleving. Ze zijn betrokken, kritisch en onmisbaar in een gezonde democratie en rechtsstaat. Ik wil ze bedanken voor hun openheid en interessante inzichten. Ik wil Madeline Winnubst bedanken voor haar enthousiaste, betrokken begeleiding en feedback en Erna Ovaa voor haar kritische, inzichtelijke feedback. Tot slot wil ik Abraham de Boer bedanken voor zijn nimmer aflatende steun, aanmoediging en bakjes aardbeien.

Rivka Bruins

Juni 2024

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
2. Theoretisch kader	11
2.1 Wat is tegenspraak?	11
2.2 Vormen van tegenspraak	12
2.3 Drijfveren in het geven van tegenspraak	13
2.4 Afwegingen in het geven van tegenspraak	15
2.5 Ervaringen met het geven van tegenspraak	17
2.6 Aanvullende literatuur om publieke tegenspraak te duiden	19
2.7 Het analytisch kader op basis van het theoretisch kader	21
3. Casusbeschrijving	23
4. Methode	25
5. Resultaten	33
5.1 Bevindingen casus 1: Israël-Palestina	33
5.1.1 Drijfveren	33
5.1.2 Afwegingen in het kiezen voor publieke tegenspraak	38
5.1.3 Ervaringen met het geven van publieke tegenspraak	41
5.2 Bevindingen Casus 2: Klimaat & Biodiversiteit	44
5.2.1 Drijfveren	44
5.2.2 Afwegingen	47
5.2.3 Ervaringen met het geven van publieke tegenspraak	49
6. Analyse van de bevindingen	52
6.1 De vergelijkende analyse	52
6.2 De verdiepende analyse aan de hand van (aanvullende) literatuur	55
7. Conclusie	61
8. Discussie	65
9. Bibliografie	67
10. Bijlagen	75
Bijlage 1. Informatieformulier en toestemmingsverklaring	75
Bijlage 2. Topiclijst casus Israël-Palestina	78
Bijlage 3. Topiclijst casus Klimaat & Biodiversiteit	80
Bijlage 4. Topiclijst expert	82
Bijlage 5. De ambtseed en Grondwet Artikel 90	84
Bijlage 6. De tijdlijnen	86
Bijlage 7. De codeboom	93

1. Inleiding

Sinds december 2023 voeren verschillende (oud)ambtenaren ‘lunchpauzeoprotesten’ uit waarbij zij elke donderdag, tijdens de lunchpauze, protesteren tegen de “onhoudbare beleidslijn” van Nederland in het Israël-Palestina conflict¹. Ze zijn van mening dat de Staat onrechtmatig en immoreel handelt door Israël disproportioneel bij te staan (Van de Water & Van Hoogstraten, 2024). Bovendien ‘zakt de Staat door een morele ondergrens’, aldus een ex-topambtenaar van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) (Van de Water & Van Hoogstraten, 2024). Naast deze protesten hebben verschillende (oud)ambtenaren zich verenigd in de LinkedIn-groep *Ambtenaren en de Grondwet*, van waaruit zij berichten plaatsen over hun zorgen omtrent het Israëlische offensief in Gaza en het Nederlandse beleid in reactie op dit offensief. In deze berichten, deels anoniem en deels met naam en toenaam, wordt de regering opgeroepen gehoor te geven aan door ambtenaren gestelde eisen, zoals de naleving van het internationaal recht en de Grondwet. Ook plaatsen (anonieme) (oud)ambtenaren berichten op sociale en traditionele media en geven interviews over het onderwerp.

Een groep (oud)ambtenaren die zich al sinds begin 2023 publiekelijk uitsprekt tegen het ontbreken van beleid of het ontbreken van de uitvoering hiervan, spreekt zich uit over het klimaat en biodiversiteit. Een aantal van deze (oud)ambtenaren heeft een openbare brandbrief geschreven die door ruim 4500 ambtenaren ondertekend is (De Klimaatcoalitie, 2023). In deze brandbrief richten (oud)ambtenaren van verschillende ministeries, provincies, gemeenten en andere overheidsinstanties zich tot het kabinet en de leden van de Tweede Kamer. Zij roepen hen op om per direct het verzet tegen de Europese Natuurherstelwet te staken, een plan van aanpak te schrijven voor de implementatie van deze wet en te erkennen dat deze wet een essentieel onderdeel is van de totale aanpak van de klimaat- en ecologische crisis (De Klimaatcoalitie, 2023). Verder roepen ze op om per direct alle fossiele subsidies en belastingkortingen af te schaffen, een doel dat de Rijksoverheid jaren geleden gesteld heeft (De Klimaatcoalitie, 2023). Net als in de casus Israël-Palestina spreken (oud)ambtenaren zich ook op LinkedIn uit, net als op sociale media en in traditionele media. Sommigen hebben deelgenomen aan protesten vanuit hun rol als ambtenaar, namelijk aan A12-blokkades die de activistische organisatie Extinction Rebellion (XR) organiseert. Deze blokkades hadden als doel te protesteren tegen fossiele subsidies.

De (oud)ambtenaren gebruiken verschillende argumenten om zichzelf te verantwoorden. In beide casussen verwijzen (oud)ambtenaren naar de ambtseed. Daarin staat het volgende: ‘we zetten ons in voor het algemeen belang, het welzijn van alle burgers en de grondwet en we beloven integer en naar eer en geweten te handelen en ons een zelfstandig moreel oordeel over de juistheid van ons handelen te vormen’ (Ministerie van Algemene Zaken, 2023). Deze ambtseed is, naar aanleiding van

¹ De term “Israël-Palestina conflict” is gekozen omdat dit de meest gangbare term is in wetenschappelijk onderzoek (zie bijvoorbeeld Gelvin, 2014; Finkelsteun, 2003). “Conflict” slaat op een situatie waarin twee of meer groepen betrokken zijn bij een lange en complexe strijd. Hierdoor is het een gangbare term in internationale betrekkingen en vredes- en conflictstudies (Tessler, 2009, p. 3).

de Toeslagenaffaire, in 2023 herschreven om de nadruk te leggen op het werken in het algemeen belang van de samenleving en de Grondwet trouw te zijn (Ministerie van Algemene Zaken, 2023). Het tweede argument is dat de politiek zich moet houden aan de Grondwet en wet- en regelgeving. Het is aan ambtenaren om hen daarop te wijzen, zeggen ambtenaren in de casus Israël-Palestina (Ambtenaren en de Grondwet, 2024). Het derde argument dat veel wordt gebruikt is de plicht van ambtenaren om tegenspraak te leveren en te waarschuwen voor schadelijke consequenties van (het ontbreken van) beleid en het niet uitvoeren daarvan (De Klimaatcoalitie, 2023).

Dat (oud)ambtenaren hun professionele mening geven hoort dus bij het vak: een goed ambtelijk vakmens geeft “loyale” tegenspraak waar nodig (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023). Ambtelijke tegenspraak is cruciaal voor een goed functionerende democratie (Mouffe, 2005, p. 3). Het biedt tegenwicht aan de macht van de overheid (Pool, 2021, p. 155). Ambtenaren dienen kritisch te zijn in het werk, een eigen professioneel oordeel vellen en hiernaar handelen (Grenzeloos Samenwerken, 2023b). Het geven van tegenspraak is één van de waarden die daarbij hoort, omdat het ‘zowel inwoners als ambtenaren als het bestuur beschermt’ (Snaphaan et al., 2023, p. 8). Tegenspraak is onder andere bedoeld als manier om problemen aan de orde te stellen, maar bijvoorbeeld ook om ethische dilemma’s aan te kaarten (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023).

Het geven van tegenspraak gebeurt normaliter uitsluitend intern, zoals het aanklaarten van onenigheid bij een leidinggevende (Dijkstra & Van der Meer, 2021, p. 302). Echter, in plaats van deze interne figuur, hebben sommige (oud)ambtenaren ervoor gekozen om tegenspraak te uiten in het publieke domein. Dit is zeer ongebruikelijk, maar niet helemaal nieuw. Een voorbeeld is de ‘februaristaking’ in 1941, toen tienduizenden mensen in Amsterdam en omstreken in protest kwamen tegen de Jodenvervolging in Europa. Onder hen waren minstens 4400 ambtenaren (Gemeente Amsterdam Stadsarchief, 2016). Hoewel dit strikt genomen niet onder tegenspraak valt, is het een belangrijk voorbeeld van ambtenaren die publiek onenigheid uitten over overheidsbeleid. Een bekend voorbeeld wat meer lijkt op tegenspraak is de ‘weigerambtenaren’, die begin 2000 publiekelijk weigerden huwelijken tussen mensen van hetzelfde geslacht te voltrekken (Het Parool, 2014). Echter, deze weigerambtenaren beroepen zich op persoonlijke gewetensbezwaren om een wettelijk toegestane handeling niet uit te voeren. In de huidige casussen is er geen sprake van een werkweigering, maar wordt de regering juist opgeroepen zich aan de (Grond)wet en (internationale) afspraken te houden en het eigen beleid uit te voeren. De georganiseerde vormen van tegenspraak in het publieke domein die tegenwoordig gesignaleerd worden, vormen dus een historisch unicum.

Om het unicum in context te plaatsen, is kennis van interne regels, de rechtspositie van ambtenaren en de ambtseed nodig. Ambtenaren werken in het landsbelang en moeten zich houden aan specifieke codes en regels (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2010). De Ambtenarenwet 2017 legt de bijzondere positie van ambtenaren vast, inclusief integriteitsbeleid en beperkingen van grondrechten zoals vrijheid van meningsuiting (Ambtenarenwet 2017, 2022). De Wet normalisering

rechtspositie ambtenaren (Wnra) veranderde in 2020 de rechtspositie van ambtenaren, waardoor deze gelijk werd getrokken met die van werknemers in de private sector (Ministerie van Algemene Zaken, 2015). Uitzonderingen zijn er voor politie en defensie. De Ambtenarenwet biedt ook een basis om grondrechten van ambtenaren in te perken wanneer deze de functie-uitoefening belemmeren (Ministerie van Algemene Zaken, 2015). Hoewel deze rechten dus ingeperkt kunnen worden, zijn ambtenaren in principe vrij om grondrechten als de vrijheid van meningsuiting uit te oefenen. De ambtseed, gebaseerd op de Wnra, benadrukt plichtsbesef, integriteit, en onpartijdigheid (Ministerie van Algemene Zaken, 2023). Het is een symbolische, maar ook formele, bevestiging van de verplichtingen en verantwoordelijkheden die horen bij het werken in de publieke sector (Ministerie van Algemene Zaken, 2023).

Tegenspraak in het publieke domein in de casus Israël-Palestina en Klimaat & Biodiversiteit, is dus het onderwerp van dit onderzoek. Dit fenomeen wordt onderzocht aan de hand van het wetenschappelijke concept van tegenspraak. In dit onderzoek wordt tegenspraak gedefinieerd als een interactief en continu proces waarbij een of meer “ondergeschikten” hun onenigheid uiten over het beleid of de praktijken van een organisatie (Garner, 2013, p. 376). Publieke tegenspraak gaat om tegenspraak in het publieke domein. De definitie van publieke tegenspraak die in dit onderzoek gebruikt wordt is “een interactief en continu proces waarbij een of meer ondergeschikten hun onenigheid uiten over het beleid of de praktijken van een organisatie in het publieke domein”. In zowel de wetenschap als de praktijk wordt tegenspraak (impliciet) gedefinieerd als *intern* proces. Hier is veel onderzoek naar gedaan, terwijl publieke tegenspraak onderbelicht is in de literatuur. Het huidige onderzoek poogt kennis en inzichten op te doen omtrent publieke tegenspraak. Hierdoor kan het onderzoek bijdragen aan het dichten van het gat in de wetenschappelijke kennis omtrent tegenspraak in het publieke domein.

Omdat publieke tegenspraak een nieuw fenomeen betreft, wordt het onderzocht door middel van een exploratieve, vergelijkende casestudy op basis van kwalitatieve data. De casussen Israël-Palestina en Klimaat & Biodiversiteit zijn casussen die ambtelijke tegenspraak in het publieke domein illustreren. De casussen zijn geselecteerd op basis van hun representativiteit en relevantie voor het onderwerp publieke tegenspraak. Bij beiden betreft het tegenspraak in het publieke domein over (het ontbreken van) beleid of de uitvoering daarvan. De casus Israël-Palestina is gekozen vanwege de intensiteit en zichtbaarheid van ambtelijke tegenspraak en biedt inzicht in hoe publieke tegenspraak wordt geuit in een politiek gevoelig domein waar geopolitieke spanningen groot zijn. De casus Klimaat & Biodiversiteit biedt een interessant contrast, omdat het laat zien hoe (oud)ambtenaren publieke tegenspraak bieden in een wereldwijd en langdurig probleem. Het raakt aan een meer universeel vraagstuk over het dragen van zorg voor het milieu en de aarde en is minder politiek gevoelig.

De drijfveren die (oud)ambtenaren hebben en de afwegingen die (oud)ambtenaren maken in het geven van publieke tegenspraak staan centraal, evenals de ervaringen die zij hiermee hebben. Dit

levert een belangrijke bijdrage aan het maatschappelijk debat. Met name door de complexe dynamiek rondom tegenspraak uit te diepen en inzicht te geven in het proces van het geven van publieke tegenspraak van (oud)ambtenaren. Door de exploratieve aard van het onderzoek is er ook ruimte voor het opdoen van onverwachte inzichten en het herkennen van thema's en patronen. Dit biedt diepgaand inzicht in het fenomeen en legt de basis voor vervolgonderzoek.

1.1 Probleemstelling

Ambtelijke tegenspraak is een belangrijk onderdeel in het werk van ambtenaren (Grenzeloos Samenwerken, 2023a; Mouffe, 2005, p. 3; Snaphaan et al., 2023, p. 8). De recente ontwikkeling dat sommige (oud)ambtenaren zich tegenwoordig niet alleen intern, maar ook publiek uitspreken, is een relatief nieuw fenomeen. Er is weinig bekend over de vraag waarom deze (oud)ambtenaren zich niet (alleen) intern, maar publiekelijk uiten en welke factoren hierin meespelen.

1.2 De doel- en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in het fenomeen publieke tegenspraak. Onderzoeken waarom (oud)ambtenaren publiekelijk tegenspraak uiten, wat hen drijft, welke afwegingen zij maken en welke ervaringen ze hebben met het geven van publieke tegenspraak kan daarom belangrijke inzichten bieden. Ook heeft het onderzoek als doel aanvullende inzichten op te doen en opvallende thema's en patronen te identificeren, om zo een diepgaander begrip te krijgen in de context en dynamiek van publieke tegenspraak en de basis te leggen voor vervolgonderzoek.

De onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

Welke drijfveren hebben (oud)ambtenaren in het geven van publieke tegenspraak in de casussen Israël-Palestina en Klimaat & Biodiversiteit, welke afwegingen maken zij hierin en wat zijn hun ervaringen met publieke tegenspraak?

Deze vraag bestaat uit drie delen. Dit zijn achtereenvolgens de drijfveren, afwegingen en ervaringen van (oud)ambtenaren. De drijfveren en afwegingen spelen met name voorafgaand aan het kiezen voor publieke tegenspraak een rol. De ervaringen slaan specifiek op de ervaring met het geven van publieke tegenspraak. De drijfveren gaan bijvoorbeeld over persoonlijke overtuigingen, ethische overwegingen, of externe motivatie, zoals maatschappelijke druk. De afwegingen gaan over de vraag welke afwegingen (oud)ambtenaren maken in het kiezen voor publieke tegenspraak, wat inzicht geeft in het proces van tegenspraak en kan helpen verklaren waarom het juist nu voorkomt. De ervaringen geven tot slot inzicht in de ervaringen van (oud)ambtenaren, bijvoorbeeld over het effect van publieke tegenspraak en de reacties van collega's en leidinggevenden. Door deze factoren te onderzoeken kan

diepgaand inzicht worden verkregen in de complexe dynamieken van tegenspraak en het proces van het geven van publieke tegenspraak.

1.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek betreft een exploratieve, kwalitatieve casestudie. De casussen worden onderzocht door middel van semi-gestructureerde interviews met (oud)ambtenaren, om diepgaand inzicht te krijgen in ambtelijke tegenspraak in het publieke domein. De gekozen casussen illustreren verschillende contexten van publieke tegenspraak: de casus Israël-Palestina toont hoe tegenspraak wordt geuit in een politiek gevoelig domein met grote geopolitieke spanningen, terwijl de casus Klimaat & Biodiversiteit inzicht biedt in publieke tegenspraak binnen een wereldwijd en langdurig milieuprobleem. De bevindingen van beide casussen worden vergeleken. Dit contrast helpt om een breed en rijk inzicht te krijgen in publieke tegenspraak. Vervolgens wordt er een verdiepende analyse uitgevoerd om aanvullende patronen en thema's te identificeren.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

Het onderzoek vult een significante lacune in de bestaande wetenschappelijke literatuur over tegenspraak door een nieuw fenomeen te onderzoeken waar momenteel geen studies over beschikbaar zijn. Het feit dat het tegenspraak in het publieke domein betreft, voegt een nieuwe dimensie toe aan het concept tegenspraak. De verkenning van ambtelijke publieke tegenspraak kan fundamentele inzichten bieden die van belang zijn voor het uitbreiden van de huidige kennis, bijvoorbeeld kennis over de mogelijke vormen van tegenspraak. Over de drijfveren, afwegingen en ervaringen over tegenspraak in het algemeen is al veel bekend, maar niet op het gebied van tegenspraak in het publieke domein.

Ook levert het onderzoek inzicht in het proces van tegenspraak, dat in de literatuur onderbelicht is gebleven. De focus ligt meestal op tegenspraak als een enkel moment of op tegenspraak als individueel, enkelvoudig proces. Hierbij wordt geen expliciete aandacht besteed aan de invloed van ervaringen met tegenspraak op toekomstige uitingen hiervan (Garner, 2013, p. 374). Hierdoor laat het de complexe, interactieve dynamiek en invloed van de context en collectieve identiteit achterwege (Garner, 2013, p. 376). Het huidige onderzoek biedt ruimte aan deze dynamiek en de context, door twee verschillende casussen te belichten en (oud)ambtenaren diepgaand te interviewen over hun drijfveren, afwegingen en ervaringen.

Het gebruik van kwalitatieve onderzoeksmethoden vormt een belangrijke aanvulling op de bestaande kwantitatieve literatuur over tegenspraak door het diepgaande, rijke inzicht dat het biedt in menselijke ervaringen. Bovendien kunnen kwalitatieve studies als deze helpen om nieuwe theorieën en hypothesen te genereren en zo de basis leggen voor vervolgonderzoek (Brown, Spiro & Quinton,

2020, p. 766). Zo kan het fenomeen publieke tegenspraak worden ingebed in de wetenschappelijke literatuur.

1.5 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek naar publieke tegenspraak door (oud)ambtenaren is maatschappelijk relevant door het inzicht dat het biedt in de ervaringen van (oud)ambtenaren. Hoewel het onderwerp veelvuldig onderwerp is van maatschappelijk debat, zijn de beweegredenen en afwegingen van (oud)ambtenaren onderbelicht gebleven, evenals de ervaringen en gevolgen van publieke tegenspraak. Het werpt licht op de uitdagingen en dilemma's waarmee ambtenaren worden geconfronteerd, bijvoorbeeld op de spanning die sommige (oud)ambtenaren ervaren tussen vernomen ongrondwettelijk beleid en hun eigen normen en waarden. Het biedt inzicht in de (veranderende) rolopvatting van (oud)ambtenaren en hun gevoelde verantwoordelijkheid in het bieden van tegenspraak. Het kan spanningen in overheidsorganisaties aankaarten, bijvoorbeeld in de organisatiecultuur en -structuur.

De inzichten uit het onderzoek kunnen helpen het gesprek over de positie en het belang van tegenspraak verder te brengen. Het begrip over wat (oud)ambtenaren drijft en wat zij ervaren kan beleidsmakers voorzien van informatie over hoe ambtelijke structuren en processen verbeterd kunnen worden om tegenspraak te faciliteren en integreren. Dit past bij de 'Code goed openbaar bestuur' dat de professionaliteit en betrouwbaarheid van het openbaar bestuur moet vergroten door te werken aan onder andere openheid, integriteit, legitimiteit en het afleggen van verantwoording (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010).

1.6 Leeswijzer

In de inleiding wordt het onderzoeksthema geïntroduceerd, inclusief de probleemstelling, doel- en vraagstelling, onderzoeksopzet en maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie. Op deze inleiding volgt het theoretisch kader, waarin een overzicht van de bestaande relevante literatuur wordt gegeven. Belangrijke concepten en modellen worden besproken, evenals eerdere studies die van belang zijn. In de daarop volgende casusbeschrijving wordt de context van beide casussen geschetst aan de hand van een tijdlijn van publieke tegenspraak. Hierop volgt de methode, waarbij wordt ingegaan op de onderzoeksopzet, dataverzameling en de data-analyse. Ook komen de validiteit en betrouwbaarheid aan bod. In het resultatenhoofdstuk worden de bevindingen van het onderzoek gepresenteerd. De bevindingen van de casussen worden vervolgens vergeleken en geanalyseerd aan de hand van aanvullende literatuur. Hierna volgt de conclusie, waarbij de belangrijkste bevindingen worden beschreven. Het onderzoek sluit af met de discussie, waarin gereflecteerd wordt op het onderzoek en de beperkingen hiervan. Ook worden suggesties voor vervolgonderzoek en aanbevelingen gedaan. Hierna volgen de bronnenlijst en de bijlagen. De bijlagen bevatten de toestemmingsverklaring en het informatieformulier (bijlage 1), de topiclijsten (bijlage 2, 3, en 4), de

ambtseed en artikel 90 van de Grondwet (bijlage 5), de uitgebreide tijdlijnen van de casussen (bijlage 6) en tot slot de codeboom (bijlage 7).

2. Theoretisch kader

In dit theoretisch kader wordt de stand van de wetenschappelijke kennis omtrent tegenspraak beschreven. Hieruit blijkt dat er binnen het huidige begrip van tegenspraak vrijwel geen ruimte is voor tegenspraak in het publieke domein. De hoofdvraag wordt geoperationaliseerd aan de hand van vier thema's: tegenspraak, drijfveren, afwegingen en ervaringen met tegenspraak, gebaseerd op wetenschappelijke modellen en literatuur. Het hoofdstuk eindigt met aanvullende literatuur over klokkenluiden en de collectieve identiteitstheorie, wat kan helpen om publieke tegenspraak te duiden.

2.1 Wat is tegenspraak?

Het eerste concept wat van belang is bij het onderzoeken van de hoofdvraag, is tegenspraak. Tegenspraak wordt op verschillende manieren gedefinieerd. In eerdere definities werd tegenspraak gedefinieerd als “het uiten van onenigheid of tegenstrijdige meningen over de praktijken, het beleid en de activiteiten van de organisatie” (Kassing, 1998, p. 183). Het is een vorm van ‘voice’ (Kassing & Avtgis, 2001, p. 120). Voice is het vermogen en de mogelijkheid van werknemers om meningen, suggesties, zorgen of ideeën te uiten over werkgerelateerde zaken (Morrison, 2014, p. 173). Deze ‘simpele’ definitie, waarin de focus ligt op het uiten van onenigheid, mist een dieper begrip van de interactie en context waarin tegenspraak plaatsvindt.

Garner (2013, p. 376) biedt een bredere kijk door tegenspraak te definiëren als een interactief en continu proces. Dit omvat een of meer “ondergeschikten”, een werknemer die zich uitspreekt naar iemand hoger in de hiërarchie, die onenigheid uiten over het beleid of de praktijken van een organisatie. Deze definitie verschilt van die van Kassing (1998) doordat het de interactie tussen de werknemer, andere werknemers en leidinggevendens centraal stelt. Ook staat het proces van tegenspraak in deze definitie centraal, in plaats van dat het een geïsoleerd incident is. Dit proces bestaat uit zowel de uitingen van tegenspraak als uit de daaropvolgende reacties uit de organisaties en verhalen of interpretaties die daaruit ontstaan (Garner, 2013, p. 376). De eerdere gebeurtenissen vormen verwachtingen voor de toekomst. Als een leidinggevende zegt open te staan voor tegenspraak, is het bijvoorbeeld verstandig om goed te reageren op het ontvangen van tegenspraak, omdat dit bepalend is voor hoe werknemers in de toekomst tegenspraak durven en willen uiten (Garner, 2013, p. 377). Garner's (2013) benadering is diepgaander omdat het rekening houdt met de invloed van sociale interacties, de context van de organisatie en het proces van het geven van tegenspraak.

Callaghan (2019) legt de nadruk op die sociale interacties aan de hand van een filosofische benadering van tegenspraak. De groepscontext staat centraal. Callaghan (2019, p. 384) stelt dat de groep een cruciaal onderdeel van tegenspraak is, dat in eerdere definities onvoldoende is erkend. Tegenspraak wordt gedefinieerd als een handeling door één of meer groepsleden die kritisch een standpunt van de groep uitdagen op een manier die gericht is op het communiceren van een boodschap, vaak aan degenen in machtsposities, met het potentieel om invloed uit te oefenen en met

een specifiek doel voor ogen (Callaghan, 2019, p. 385). Het doel is instrumenteel en/of expressief. Dat betekent dat de daad respectievelijk als doel heeft een specifiek resultaat te behalen of om emoties, gevoelens en gedachten te delen (Callaghan, 2019, p. 385). Deze definitie voegt een belangrijke dimensie toe door tegenspraak te zien als een complex sociaal fenomeen.

Voorgaande definities bespreken werknemers in algemene zin. Dijkstra en Van der Meer (2018) richten zich uitsluitend op ambtenaren. Zij definiëren tegenspraak als het uitdrukken van een professionele mening over beleidsvoorstellen en andere bestuurlijke zaken aan leidinggevend en collega's (Dijkstra & Van der Meer, 2018, p. 7). Deze vorm van tegenspraak omvat 'interne ex ante voice', wat inhoudt dat de mening intern wordt gegeven vóór de implementatie van beleid, en laat de uiteindelijke beslissing aan de besluitvormer. Van belang zijn wederzijds vertrouwen en *appraisal* ("beoordeling"), wat betekent dat ambtenaren openhartig kunnen spreken zonder negatieve gevolgen voor hun positie of welzijn (Dijkstra & Van der Meer, 2021, p. 301). Hoewel deze benadering waardevolle inzichten biedt in de specifieke context van overheidsorganisaties, is de nadruk op interne procedures minder bruikbaar voor het concept van publieke tegenspraak.

De verschillende definities van tegenspraak benadrukken de veelzijdigheid en complexiteit van het fenomeen. Alle definities van tegenspraak in acht nemend wordt in dit onderzoek uitgegaan van de definitie van Garner (2013), die tegenspraak definieert als een interactief en continu proces waarbij één of meer ondergeschikten hun onenigheid uiten over het beleid of de praktijken van een organisatie. Door tegenspraak te conceptualiseren als een interactief en continu proces, wordt ruimte gecreëerd voor diepgaand onderzoek naar de drijfveren, afwegingen en ervaringen van (oud)ambtenaren.

Hoewel bovenstaande definities waardevolle inzichten bieden, zijn ze gericht op interne tegenspraak binnen een specifieke organisatorische context. Voor het huidige onderzoek naar publieke tegenspraak is een nieuwe, operationele definitie nodig. Door de definitie van Garner (2013) aan te passen, wordt publieke tegenspraak gedefinieerd als "een interactief en continu proces waarbij één of meer ondergeschikten hun onenigheid uiten over het beleid of de praktijken van een organisatie in het publieke domein". Het publieke domein omvat zowel de fysieke openbare ruimte die voor iedereen toegankelijk is, als de sfeer of virtuele ruimte waarbinnen algemeen toegankelijke maatschappelijke discussies plaatsvinden (Languillon-Aussel, 2020, p. 1; Papacharissi, 2002, p. 11). Belangrijk aan deze definitie is dat "ondergeschikten" per definitie gaat om werknemers die tegenspraak uiten aan werknemers die boven hen staan in de hiërarchie, zoals leidinggevend. Het uiten van tegenspraak aan collega's, vrienden en familie valt hier dus niet onder.

2.2 Vormen van tegenspraak

Goodboy, Chory en Dunleavy (2008, p. 256) onderscheiden op basis van de ontvangers van tegenspraak drie verschillende vormen: gearticuleerde, latente, en externe (*displaced*) tegenspraak.

Gearticuleerde tegenspraak betekent tegenspraak die open en direct gecommuniceerd wordt met een ‘effectieve actor’ in de organisatie, zoals de leidinggevende. Deze vorm van tegenspraak lijkt het meest op tegenspraak zoals gedefinieerd door Garner (2013) en Dijkstra en Van der Meer (2021). Latente tegenspraak is tegenspraak dat geuit wordt aan ‘ineffectieve actoren’, zoals collega’s die niet in de positie zijn om problemen aan te kaarten of op te lossen. Dit gebeurt vaak als de medewerker die de tegenspraak wil uiten bang is voor afwijzing, sancties of een anderszins negatieve behandeling (Goodboy et al., 2008, p. 262). De derde vorm is externe tegenspraak. Het is tegenspraak die gedeeld wordt met externe partijen, zoals vrienden, familie, of andere mensen buiten de organisatie (Kassing & DiCoccio, 2009, p. 114). Goodboy et al. (2008) nemen in tegenstelling tot andere auteurs ook ‘de pers’ op in de definitie van externe tegenspraak, maar werken dit niet verder uit. Externe tegenspraak wordt over het algemeen geuit als werknemers zich niet veilig voelen, niet vrij zijn om binnen de organisatie tegenspraak te uiten of negatieve consequenties verwachten (Kassing & Armstrong, 2002, p. 45).

Publieke tegenspraak lijkt het meest op gearticuleerde tegenspraak. Het doel van deze uitingen is namelijk om tegenspraak te geven aan de leidinggevenden en politieke en ambtelijke top, maar dan via een publieke in plaats van interne weg. In dit onderzoek wordt met publieke tegenspraak dus publieke *gearticuleerde* tegenspraak bedoeld.

2.3 Drijfveren in het geven van tegenspraak

Het tweede concept wat van belang is bij het onderzoeken van de hoofdvraag, zijn de drijfveren. Drijfveren in het uiten van tegenspraak worden geoperationaliseerd als persoonlijke, ethische en professionele drijfveren (Kassing, 1970). Persoonlijke drijfveren zijn factoren als persoonlijkheid en persoonlijke waarden. Ethische drijfveren gaan om ethische principes die ambtenaren naleven en die voor iedereen verschillend kunnen zijn. Professionele drijfveren zijn drijfveren op basis van rolopvatting, verantwoordelijkheid en expertise.

2.3.1 Persoonlijke drijfveren

De persoonlijke drijfveren zijn persoonlijkheid en persoonlijke waarden. Het geven van tegenspraak is immers een persoonlijke actie, die over het algemeen op persoonlijk niveau ontstaat als een medewerker zich niet kan vereenzelvigen met beleids- en besluitvorming van de organisatie of de uitvoering daarvan (Kassing, 2008, p. 344). De persoonlijkheid van een medewerker, zoals het al dan niet aangaan van discussies en de mate van conflictmijding, speelt hierbij een rol (Kassing, 1997, p. 324). Er is ook een relatie gevonden tussen extravertie en externe tegenspraak, die mogelijk kan worden verklaard doordat extraverte mensen vaak actieve, sociale, assertieve mensen zijn die makkelijker hun onenigheid delen met anderen (Otken & Cenkeci, 2015, p. 15). Daarnaast zijn

persoonlijke waarden van belang; medewerkers die waarde hechten aan eerlijkheid en betrokkenheid zijn sneller geneigd hun zorgen te uiten, zelfs als ze dit als risicovol inschatten (Kassing, 2011, p. X).

2.3.2 Ethische drijfveren

De persoonlijke waarden spelen vooral op individueel vlak. Op professioneel vlak worden ethische waarden onderscheiden als belangrijke drijfveer. Onder ethische drijfveren worden de waarden van de werknemer en diens begrip van wat goed en fout is verstaan (O'Leary, 2017, p. 66). Waldo (1998) ontwikkelde een niet-uitputtende lijst van ethische waarden van ambtenaren. Deze waarden zijn onder andere het principe de Grondwet, wet- en regelgeving, democratie, organisatorische waarden, professionele waarden, mensheid en het algemeen belang te dienen (O'Leary, 2017, p. 67). Verschillende ambtenaren hechten waarde aan verschillende ethische principes, waardoor deze principes niet te rangschikken zijn en er geen universeel begrip kan zijn van wat goed of fout is (O'Leary, 2017, p. 67).

Als beleid of werkzaamheden niet in overeenstemming zijn met ethische principes van ambtenaren kan dit leiden tot morele dilemma's en gewetensnood. Een onderzoek van I&O Research toont dat een groot deel van de ambtenaren morele dilemma's ervaart (Miltenburg & Kanne, 2023). Van de 2275 respondenten heeft 47% morele dilemma's ervaren in 2023. Van deze groep heeft 57% betrekking op onrechtvaardig beleid ($n = 2.275$). Deze morele dilemma's en gewetensnood zijn een drijfveer van tegenspraak, omdat het innerlijk conflict oproept en dit vaak gepaard gaat met een verlangen naar verandering. Ook speelt de verantwoordelijkheid die medewerkers ervaren om volgens de eigen ethische waarden te werken mee (Kassing, 2008, p. 345).

2.3.3 Professionele drijfveren

Naast de professionele ethische waarden zijn professionele drijfveren op basis van de rol, rolopvatting en expertise van de werknemer van belang. Werknemers met een sterk plichtsgevoel geven vaker hun mening omdat zij dit als onderdeel van hun rol zien, net als werknemers die het belang van de organisatie belangrijker vinden dan het individuele belang (Morrison, 2014, p. 180). Ze willen graag iets positiefs bijdragen door problemen binnen organisaties aan te kaarten (Morrison, 2014, p. 186). Een belangrijke drijfveer is het willen delen van ideeën, zorgen of perspectieven die nog onderbelicht zijn gebleven in de organisatie (Morrison, 2014, p. 179). Werknemers die in hoge mate gesocialiseerd zijn in een organisatie en die organisatie zien als een gerenommeerde en ethische organisatie, geven eerder tegenspraak (Croucher et al., 2019, p. 349). Hetzelfde geldt voor werknemers die zich zelfverzekerd voelen binnen de organisatie en een veilige positie denken te hebben (Payne, 2007, p. 239). Onderzoek van Payne (2007, p. 236) toont aan dat werknemers die een sterke band hebben met hun organisatie en zich hier sterk mee identificeren, meer gearticuleerde tegenspraak uiten. Werknemers die minder toegewijd zijn, uiten juist meer latente en externe tegenspraak, net als

werknemers die verwachten geen invloed te hebben op besluit- en beleidsvorming (Kassing, 1997, p. 324).

2.4 Afwegingen in het geven van tegenspraak

Het derde concept wat van belang is bij het onderzoeken van de hoofdvraag, zijn de afwegingen. Het maken van de afwegingen wordt uitgelegd aan de hand van twee modellen: het 'exit-voice-loyalty-neglect'-model (Hirschman, 1970; Farrell, 1983) en het besluitvormingsmodel van Kassing (1997). Vervolgens worden de factoren die van invloed zijn op de afwegingen om tegenspraak te uiten verder uitgediept.

2.4.1 Het 'exit-voice-loyalty-neglect'-model van Hirschman (1970) en Farrell (1983)

Het 'exit-voice-loyalty-neglect'-model is het eerste model dat van belang is bij de afwegingen rondom het geven van tegenspraak. Het is een model van de vier typische reacties op de ervaren mismatch tussen de organisatie en de eigen principes (Hirschman, 1970; Farrell, 1983). Medewerkers kunnen ervoor kiezen de organisatie te verlaten ('exit'), zich uit te spreken ('voice') of hun werkzaamheden te vervolgen en loyaal uit te voeren ('loyalty') (Hirschman, 1970). Farrell (1983) voegt hier het vierde element aan toe; het verwaarlozen van het werk door de aandacht te verplaatsen naar domeinen die niet gerelateerd zijn aan de organisatie ('neglect'). Deze vier mogelijke reacties zijn niet altijd goed van elkaar te onderscheiden (Kycinskas & Zylan, 2023, p. 1800). Kassing (2002) onderzocht tegenspraak als uiting van 'voice' in relatie tot de 'exit-, loyalty- en neglect' reacties. Uit dit onderzoek blijkt dat tegenspraak onder andere gecombineerd kan worden met het dreigen met ontslag ('exit') of door juist oplossingen aan te bieden ('loyalty'). Het gebruik van één van de vier strategieën sluit het gebruik van een andere reactie dus niet uit (Kassing, 2002, p. 202).

2.4.2 Het besluitvormingsmodel van Kassing (1997)

Het tweede model is van belang omdat het, in tegenstelling tot het voorgaande model, tegenspraak centraal stelt. Kassing (1997) heeft een model ontwikkeld om het besluitvormingsproces omtrent het geven van tegenspraak in kaart te brengen en te verbinden aan het 'exit-voice-loyalty-neglect'-model van Hirschman (1970).

Het bestaat uit vier stappen. De eerste stap is een focusevenement (een 'trigger event'): een gebeurtenis die een bepaalde persoonlijke, ethische of professionele grens overschrijdt. In deze stap bepalen werknemers of de situatie onaanvaardbaar is (Kassing, 1997, p. 322). De tweede stap is het afwegen van een strategie op basis van individuele, relationele en organisatorische factoren. De individuele factoren zijn de persoonlijkheid en de waarden van de werknemer. De relationele factoren zijn het soort relaties en de kwaliteit ervan die de werknemer in de organisatie heeft. De organisatorische factoren zijn de organisatiestructuur en -cultuur (Kassing, 1997, p. 322-325). De

derde stap bestaat uit twee elementen. Het eerste element is het afwegen van het risico op represailles. Het tweede element is de kans dat de tegenspraak door de leidinggevende wordt opgevat als constructief, in plaats van destructief (Kassing, 1997, p. 325).

De vierde en laatste stap is het daadwerkelijk uiten van de tegenspraak (zie paragraaf “de afweging aan wie tegenspraak gecommuniceerd wordt”). Werknemers kiezen voor gearticuleerde, latente of externe tegenspraak. Als de verwachting is dat tegenspraak zal worden opgevat als constructief en de kans op represailles als laag wordt ingeschat, kiest de werknemer meestal voor gearticuleerde tegenspraak. Als de verwachting is dat tegenspraak zal worden opgevat als destructief, wordt er vaak gekozen voor latente of externe tegenspraak. Latente tegenspraak wordt gekozen bij een lage kans op represailles, externe tegenspraak bij een hoge kans (Kassing, 1997, p. 326).

Dit model houdt niet expliciet rekening met het interactieve proces van tegenspraak, waarbij ervaringen met tegenspraak uit het verleden invloed hebben op uitingen in de toekomst. Daarnaast simplificeert het model de complexe interacties tussen persoonlijke, relationele en organisatorische factoren. Bovendien is de derde stap beperkt doordat er alleen rekening gehouden wordt met represailles en hoe de leidinggevende de tegenspraak zal opvatten, waardoor andere afwegingen over het hoofd kunnen worden gezien. Dit vormt een beperking in de mogelijkheid om het complexe, dynamische proces van tegenspraak uit te leggen. Ondanks de beperkingen biedt het een gestructureerd en systematisch kader om de afwegingen die werknemers maken in kaart te brengen, omdat het de stappen die werknemers doorlopen duidelijk identificeert.

2.4.3 Factoren die van invloed zijn op de afwegingen

In deze sectie worden factoren uitgediept die in de tweede en derde stap van het model genoemd worden. Deze factoren zijn van invloed op de afweging van medewerkers om tegenspraak te uiten. Ze bepalen samen of de werknemer verwacht dat de tegenspraak wordt opgevat als constructief of destructief en wat de kans op represailles is (Kassing, 2011).

De eerste factor gaat om het individu. Naast de persoonlijkheid en communicatiestijlen van de werknemer, zijn diens rol en status van belang (Kassing, 2011, p. 364). Een werknemer met een lagere status, bijvoorbeeld iemand die pas recentelijk in dienst is getreden of een lage positie heeft, kan zich machteloos voelen. Werknemers onthouden zich vaak van het uiten van afwijkende meningen uit angst voor negatieve gevolgen als baanverlies, marginalisatie of het verlies van mogelijkheden in de carrière (Shahinpoor & Matt, 2007, p. 38). Werknemers met een hoge status hebben meer zelfvertrouwen en autonomie om tegenspraak te uiten zonder angst voor repercussies (Kassing, 2011, p. 353).

De tweede factor gaat om relaties binnen de organisatie. De leiderschapsstijl van de leidinggevende is hierbij het meest van belang. Als werknemers een goede relatie hebben met hun leidinggevende, uiten ze tegenspraak eerder direct aan hun leidinggevende dan aan collega's of mensen buiten de organisatie (Kassing & Goodboy, 2012, p. 304). De geloofwaardigheid van de

leidinggevende speelt ook een grote rol: de leidinggevende moet betrouwbaar zijn, aanspreekbaar zijn en moet de regels volgen om werknemers in staat te stellen tegenspraak te geven (Rebbitt, 2013, p. 59).

De derde factor gaat om de organisatiestructuur. Een sterk hiërarchische structuur kan leiden tot angst voor represailles en een bepaald gevoel van machteloosheid. Hierdoor worden medewerkers meer terughoudend in het uiten van hun mening. Daartegenover staat dat een vlakke organisatiestructuur zorgt voor een meer open en toegankelijke structuur, waardoor werknemers zich vrijer voelen zich uit te spreken (Kassing, 2011, p. 348). Bureaucratische en hiërarchische organisaties bieden doorgaans weerstand tegen tegenspraak, omdat tegenspraak als verstorend wordt gezien (Shahinpoor & Matt, 2007, p. 43).

De vierde en laatste factor is de organisatiecultuur (Kassing, 2011, p. 345). Een transparante versus een gesloten cultuur draagt respectievelijk bij aan een open en eerlijke cultuur waar of aan een cultuur waarin kritiek en feedback beperkt getolereerd worden. In het laatste geval spreken werknemers zich dan pas uit als er dingen gebeuren die duidelijk onethisch zijn (Kassing, 2011, p. 345). Veel organisaties bevorderen conformiteit en ontmoedigen het uiten van tegenspraak, waardoor creativiteit en 'ethische controle' worden beperkt (Shahinpoor & Matt, 2007, p. 41). Ethische controle bestaat bijvoorbeeld uit het hebben van veilige en vertrouwelijke manieren om zorgen of ideeën te kunnen delen zonder angst voor represailles. Een andere manier is om een ethische code of gedragscode in te stellen en die na te leven.

2.5 Ervaringen met het geven van tegenspraak

Het vierde en laatste concept dat van belang is bij het beantwoorden van de hoofdvraag, zijn de ervaringen met het geven van tegenspraak. De ervaringen zijn verdeeld op basis van de ruimte voor tegenspraak, de obstakels in het geven van tegenspraak en de gevolgen van tegenspraak.

2.5.1 De ruimte voor tegenspraak

Uit onderzoek van Snaphaan, Collignon-van den Munckhof en Van Ostaaijen (2023) blijkt dat ambtenaren weinig ruimte ervaren om tegenspraak te geven. Snaphaan et al. (2023) concluderen dat de volgende kenmerken bijdragen aan het beperken van die ruimte. Leiderschap schiet tekort en leidinggevendenden houden, bewust of onbewust, een cultuur in stand die tegenspraak bemoeilijkt. Ook maken organisatiestructuren en -processen het vaak lastig om tegenspraak en problemen die ambtenaren signaleren op de juiste plek te krijgen. Soms beschermen 'onafhankelijke' meldpunten eerder bepaalde managementlagen en bestuurlijke functies dan dat zij een onafhankelijke plek voor kritische geluiden zijn. In sommige organisaties heerst een ontmoedigende cultuur waarin mensen 'sensitief' moeten zijn. Hierbij was sprake van '(een sterk uitvergroete of misplaatste) loyaliteit naar collega's, leidinggevendenden, de opgave, of bestuurders'. Dit houdt in dat er druk was om rekening te

houden met de politieke kant van het ambtelijke werk. Dat betekent in de praktijk vaak dat het geleverde werk, bijvoorbeeld in de vorm van ambtelijke adviezen, wordt afgesteld op wat de minister, de ambtelijke top of de leidinggevende wil horen, ook als dit niet overeenkomt met het professionele oordeel van de ambtenaar. Daarbij zorgen onrealistische opdrachten, onverwachte taken en een gebrek aan tijd- en projectmanagementvaardigheden voor zo'n hoge werkdruk dat er nauwelijks tijd overblijft voor reflectie en tegenspraak. Tot slot leidt het ontbreken van duidelijke verantwoordelijkheid tot ineffectieve tegenspraak. Wanneer verantwoordelijkheid als iets gezamenlijks of juist iets externs wordt beschouwd, leidt dit tot een gebrek aan verantwoordelijkheid bij individuen, waardoor het lastig wordt om loyale tegenspraak effectief te organiseren (Snaphaan et al., 2023, p. 14).

2.5.2 Obstakels in het geven van tegenspraak

Dijkstra en Van der Meer (2021, p. 303) onderscheiden drie obstakels voor het bieden van loyale tegenspraak; het niet mogen, het niet willen of het niet kunnen bieden van tegenspraak.

In de eerste plaats is er het niet mogen uiten van tegenspraak. Bijvoorbeeld door de houding en het gedrag van de politieke en ambtelijke leiders, als die geen of nauwelijks ruimte bieden voor tegenspraak (Van Dorp, 2022, p. 134). Daarnaast kan de neiging van leidinggevendenden tot het voorkomen van gezichtsverlies en het vermijden van risico's de mogelijkheden voor tegenspraak verder beperken (Dijkstra en Van der Meer, 2021, p. 304). Gezichtsverlies slaat op het verlies van waardigheid, respect of status als iemands imago of reputatie wordt aangetast, bijvoorbeeld door openlijke kritiek (Wierdsma & Swieringa, 2017, p. 16). Tot slot hebben leidinggevendenden een machtspositie ten opzichte van de ambtenaar. Hierdoor 'mogen' ambtenaren soms geen tegenspraak bieden, uit angst voor repercussies (Dijkstra & Van der Meer, 2021, p. 305).

Het tweede obstakel is het niet willen uiten van tegenspraak. Ambtenaren die dicht bij de politieke leiders werken, staan onder toezicht en worden sterk gecontroleerd (Van Dorp, 2022, p. 134). Dit kan (top)ambtenaren terughoudend maken om kritiek te uiten. Ambtenaren die verder van de politiek staan, zoals bij uitvoeringsorganen, hebben vaak meer autonomie (Dijkstra & Van der Meer, 2021, p. 306).

Het derde obstakel is het niet kunnen uiten van tegenspraak. Een gebrek aan expertise, ervaring of politieke en bestuurlijke vaardigheden belemmert ambtenaren bij het uiten van hun mening (Dijkstra & Van der Meer, 2021, p. 306). Oorzaken van deze gebreken zijn de uitbesteding van overheidstaken aan private organisaties en de vermindering van deskundigheid binnen de overheid. Ook bezuinigingen en personeelsbeperkingen vergroten het gebrek aan expertise, ervaring en vaardigheden (Stellinga, 2012, p. 36). Een andere factor is de toegenomen druk om transparant te werken. Ambtenaren voelen zich minder vrij hun professionele mening te uiten en bewindspersonen worden terughoudender in het vragen naar en accepteren van ambtelijke adviezen (Dijkstra & Van der Meer, 2021, p. 307).

2.5.3 De gevolgen van tegenspraak voor werknemers en de organisatie

De gevolgen van tegenspraak voor werknemers en de organisatie kunnen zowel positief als negatief zijn (Kassing, 2011). Deze gevolgen hangen af van de context van het vraagstuk en hoe leidinggevenden de tegenspraak beoordeelt: als constructief of destructief. Constructief ervaren tegenspraak leidt vaak tot positieve uitkomsten, terwijl destructief ervaren tegenspraak meestal negatieve gevolgen heeft.

Positieve gevolgen voor de organisatie omvatten verbeteringen in de algehele organisatie en de besluitvorming. Organisatorische tegenspraak biedt belangrijke corrigerende feedback die helpt bij het identificeren van problematische praktijken, beleid en beslissingen (Kassing, 2012, p. 301). Dit kan nieuwe inzichten en perspectieven bieden die oplossingen voor bestaande problemen stimuleren, waardoor de kwaliteit van beleids- en besluitvorming toeneemt (Kassing, 2012, p. 302). Dit kan de organisatie flexibeler en robuuster maken (Rebbitt, 2013, p. 59).

Voor werknemers resulteert de mogelijkheid om tegenspraak te uiten vaak in hogere tevredenheid dan werknemers die deze mogelijkheid niet hebben (Garner, 2013, p. 374). Ook voelen werknemers zich meer rechtvaardig behandeld. Werknemers die serieus worden genomen, voelen zich meer betrokken en presteren beter (Garner, 2013, p. 374). Echter, deze gevolgen gelden alleen als leidinggevenden tegenspraak beoordelen als constructief.

Destructief ervaren tegenspraak kan negatieve gevolgen hebben voor werknemers. Dit kan de werkrelaties onder druk zetten en leiden tot verdeeldheid en conflict (Samba, Van Knippenberg & Miller, 2016, p. 395). Werknemers kunnen stress ervaren en zich geïsoleerd voelen als hun uitingen van tegenspraak niet worden gewaardeerd (Kassing, 2011, p. 225). In gevallen waar tegenspraak onderdrukt wordt, kunnen medewerkers geconfronteerd worden met disciplinaire maatregelen (Kassing, 2011, p. 348; Shahinpoor & Matt, 2007, p. 43). Dit kan een repressieve cultuur creëren waarin medewerkers hun meningen niet durven uiten. Hierdoor kan het zijn dat belangrijke informatie de politieke en ambtelijke top niet bereikt, wat de positie van deze top kan verzwakken (Dijkstra & Van der Meer, 2021, p. 306). Bovendien kan dit leiden tot een omgeving waarin onethisch gedrag toeneemt (Shahinpoor & Matt, 2007, p. 41). Een mogelijk effect hiervan is ontevredenheid onder werknemers, verminderd moreel besef en de normalisering van destructief gedrag (Shahinpoor & Matt, 2007, p. 41).

2.6 Aanvullende literatuur om publieke tegenspraak te duiden

In dit onderzoek wordt publieke tegenspraak gedefinieerd als “een interactief en continu proces waarbij één of meer ondergeschikten hun onenigheid uiten over het beleid of de praktijken van een organisatie in het publieke domein”. Dit fenomeen is nieuw binnen de literatuur over tegenspraak. Om te helpen duiden waarom (oud)ambtenaren zich publiekelijk uitspreken is aanvullende literatuur over klokkenluiden en collectieve identiteitstheorie gebruikt.

2.6.1 Hoe 'klokkenluiden' publieke tegenspraak kan helpen duiden

Publieke tegenspraak raakt aan klokkenluiden: het (laten) verspreiden van informatie over (vermeende) misstanden binnen een organisatie (Martin & Rifkin, 2004, p. 226). Klokkenluiden wordt gedefinieerd als een specifieke vorm van tegenspraak die bestaat uit vier componenten: het is een actie die als doel heeft bepaalde informatie publiek te maken, de informatie wordt gegeven aan mensen buiten de organisatie die het vervolgens publiceren, de informatie heeft te maken met misstanden binnen de organisatie en de persoon die de informatie publiek maakt is een (oud)werknemer van de organisatie (Johnson, 2002, p. 4). Klokkenluiders proberen meestal intern hun zorgen te uiten, maar voelen zich genoodzaakt naar buiten te treden als het intern aanklaarten onsuccesvol is en de zorgen dermate ernstig zijn (Brown & Donkin, 2008, p. 86). Klokkenluiden helpt het proces van tegenspraak te duiden, met name hoe werknemers eerst intern hun zorgen aanklaarten en pas als laatste mogelijkheid naar buiten treden. Verschillende oud-ambtenaren in de casus Israël-Palestina zijn aangeduid als klokkenluiders omdat zij vernomen misstanden hebben geopenbaard aan het publiek (Universiteit Leiden, 2024).

Ondanks de overeenkomsten is publieke tegenspraak anders dan klokkenluiden. In het uiten van publieke tegenspraak hoeft geen informatie publiek gemaakt te worden. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een oproep tot de uitvoering van beleid waar de overheid zichzelf aan gecommiteerd heeft. Bovendien vallen onder publieke tegenspraak ook protesten en het publiceren van brandbrieven, wat geen vorm is van klokkenluiden.

2.6.2 Hoe 'collectieve identiteitstheorie' publieke tegenspraak kan helpen duiden

De collectieve identiteitstheorie kan helpen verklaren waarom werknemers zich gezamenlijk publiekelijk uitspreken. De kern van deze theorie is het gedeelde gevoel van lidmaatschap en verbondenheid met een groep, gebaseerd op gemeenschappelijke waarden, overtuigingen, doelen en ervaringen (Polletta & Jasper, 2001, p. 285). De collectieve identiteit wordt geconstrueerd en versterkt door interactie in de groep, bijvoorbeeld door bijeenkomsten en protesten, maar ook door zichtbaarheid op sociale media (Flesher Fominaya, 2010, p. 395; Ray, Brown, Freistat & Summers, 2017, p. 1798). Hierdoor ontstaat een gemeenschappelijk begrip van wie de groep is en waar de groep voor staat. Dit wordt versterkt door symbolen, zoals vlaggen en logo's, die de groep zichtbaarder maken (Polletta & Jasper, 2001, p. 285). Tot slot is er vaak sprake van afbakening van een grens tussen de leden van de groep en de mensen die niet bij de groep horen (Flesher Fominaya, 2010, p. 395).

De collectieve identiteit kan mensen motiveren deel te nemen aan sociale bewegingen, omdat zij het gevoel krijgen deel uit te maken van iets wat groter is dan zichzelf (Polletta & Jasper, 2001, p. 289). Hierdoor kunnen mensen makkelijker risico's nemen en zich inzetten voor gemeenschappelijke doelen (Flesher Fominaya, 2010, p. 398). De groep wordt meer bestand tegen tegenslagen door de

collectieve identiteit (Flesher Fominaya, 2010, p. 398). Bovendien helpt de identiteit bij het ontwikkelen van strategieën gebaseerd op de kerndoelen en trekt het nieuwe leden aan (Polletta & Jasper, 2001, p. 293).

De collectieve identiteitstheorie biedt een kader om te begrijpen hoe een gedeeld gevoel van verbondenheid binnen een groep (oud)ambtenaren publieke tegenspraak kan motiveren. Ambtenaren ontwikkelen mogelijk een collectieve identiteit door interacties zoals protesten en bijeenkomsten (Flesher Fominaya, 2010, p. 395). Dit kan hen aanmoedigen om risico's te nemen en zich in te zetten voor gemeenschappelijke doelen, ook als ze hier geen direct individueel belang bij hebben (Flesher Fominaya, 2010, p. 398). Sociale media kunnen deze identiteit versterken door de zichtbaarheid ervan (Ray et al., 2017, p. 1798-1799).

2.7 Het analytisch kader op basis van het theoretisch kader

In dit theoretisch kader is de huidige stand van de wetenschappelijke kennis omtrent tegenspraak in het publieke domein beschreven en geanalyseerd. Publieke tegenspraak is gedefinieerd als een interactief en continu proces waarbij ondergeschikten hun onenigheid uiten over het beleid of de praktijken van een organisatie in het publieke domein. De definitie van tegenspraak is afkomstig van Garner (2013) en aangepast op publieke tegenspraak.

De drijfveren voor het uiten van tegenspraak zijn persoonlijk, ethisch en professioneel. Persoonlijke drijfveren bestaan uit persoonlijkheidskenmerken en waarden. Ethische drijfveren zijn gebaseerd op ethische principes, zoals het respecteren van de Grondwet. Professionele drijfveren hebben betrekking op de rol (opvatting) en ervaren verantwoordelijkheid van de werknemer binnen de organisatie. Het afwegen van tegenspraak wordt geanalyseerd en beschreven aan de hand van twee modellen: het 'Exit-Voice-Loyalty-Neglect'-model van Hirschman (1970) en het besluitvormingsmodel van Kassing (1997). Deze modellen beschrijven de stappen van het identificeren van een probleem tot het daadwerkelijk uiten van tegenspraak. Ervaringen met tegenspraak worden bepaald door de ruimte voor tegenspraak en obstakels in het uiten daarvan. Het uiten van tegenspraak kan zowel positieve als negatieve gevolgen hebben. Een positieve uitkomst is bijvoorbeeld verbeterde besluitvorming, terwijl een negatief gevolg de kans op represailles is.

Aanvullende literatuur over klokkenluiden en de collectieve identiteitstheorie biedt verdere inzichten om publieke tegenspraak te duiden, aangezien het onderwerp nauwelijks voorkomt in de literatuur over tegenspraak. De eerste theorie, klokkenluiden, betreft het openbaar maken van misstanden binnen een organisatie. Dit kan inzicht geven in het proces van tegenspraak, met name hoe (oud)ambtenaren zich eerst intern, maar later publiek uiten. De tweede theorie, collectieve identiteitstheorie, kan verklaren waarom (oud)ambtenaren zich gezamenlijk publiekelijk uitspreken en bereid zijn hier risico's voor te nemen.

Dit kader vormt de basis voor het onderzoeken van de complexe dynamiek van publieke

tegenspraak en het interpreteren van de resultaten. De operationalisatie van de variabelen is weergegeven in Tabel 1. Deze operationalisatie is gemaakt aan de hand van bovenstaande theorieën en modellen en bevat de manieren waarop de theorieën en modellen tot uiting komen. De operationalisatie laat zien hoe de theoretische concepten bevestigd zullen worden. Deze operationalisatie vormt de basis voor de topiclijsten (zie bijlage 2 en 3).

Tabel 1.

De operationalisatie van de variabelen uit de hoofdvraag

Hoofdvraag	Theorieën en modellen	Operationalisatie
Drijfveren	Persoonlijke, professionele en ethische principes (Graham, 1983)	Persoonlijkheid en persoonlijke waarden Ethische drijfveren Professionele waarden: rol, rolopvatting en expertise
Afweging	Exit-voice-loyalty-neglect model (Hirschman, 1970; Farrell, 1983)	Grens waarbij gekozen zou worden voor ontslag (exit) Mogelijkheden voor 'voice' (voice) Mate waarin werk loyaal wordt uitgevoerd (loyalty/neglect)
Afweging	Vierstappenmodel (Kassing, 1997)	Focusevenement (stap 1) Reactie op het focusevenement (stap 2) Gemaakte afwegingen (stap 3) Gekozen uitingsvorm(en) (stap 4)
Afweging	Individuele, relationele en organisatorische factoren (Kassing, 2011; Shahinpoor & Matt, 2007)	Organisatiestructuur Organisatiecultuur Leiderschapsstijl van de leidinggevende Rol en status
Ervaring	Ruimte voor tegenspraak (Snaphaan et al., 2023)	Reactie van de leidinggevende(n) Ervaren ruimte voor (publieke) tegenspraak Mate waarin tegenspraak goed georganiseerd is
Ervaring	Obstakels in het geven van tegenspraak (Dijkstra & Van der Meer, 2021)	Het niet willen, mogen of kunnen uiten van tegenspraak
Ervaring	Gevolgen van tegenspraak (Kassing, 2011; Garner, 2013)	Effect tegenspraak Gevolgen voor de positie (Dreigen met) represailles

3. Casusbeschrijving

In dit hoofdstuk wordt de beschrijving van algemene informatie over de casussen gegeven, opgedeeld in de context van de casussen en de tijdlijnen die gemaakt zijn om een overzicht te geven van de casussen.

3.1 De context van de casussen

Het onderwerp van onderzoek is het proces van het geven van publieke tegenspraak door (oud)ambtenaren. De (oud)ambtenaren die publiekelijk tegenspraak uiten zijn afkomstig uit allerlei overheidsorganisaties, zoals de Rijksoverheid, gemeenten, provincies, waterschappen en uitvoeringsorganisaties. De casussen hebben betrekking op de Nederlandse overheid als geheel, niet op een specifieke sector.

De (oud)ambtenaren spreken zich niet alleen individueel uit. De meeste (oud)ambtenaren in de casus Klimaat & Biodiversiteit zijn verenigd in de groep “XR Ambtenaren”. Deze groep is bedoeld voor “ambtenaren uit alle geledingen van de Nederlandse overheid die zich - soms ontregelend maar altijd beschaafd - inzetten voor het klimaat, buiten én binnen de eigen organisatie” (Extinction Rebellion, 2023). Deze organisatie is actief op Instagram, LinkedIn, X (voorheen Twitter) en op hun website. Via deze kanalen delen zij informatie over de staat van het klimaat en de biodiversiteit, roepen zij de overheid op om uitvoering te geven aan klimaatbeleid en roepen zij ambtenaren op om zich aan te sluiten bij klimaatprotesten of petitities te ondertekenen.

(Oud)ambtenaren in de casus Israël-Palestina gebruiken op hun beurt de groep “Ambtenaren en de Grondwet”. Deze groep is alleen actief op LinkedIn. De groep is “een groep Nederlandse ambtenaren die zich ernstige zorgen maakt over het aanhoudende Israëlische offensief in Gaza -dat volgens het Internationaal Gerechtshof bestempeld werd als plausibele genocide- en het Nederlandse beleid in reactie hierop” (Ambtenaren en de Grondwet, 2024). De groep plaatst berichten over de situatie in Gaza en de rol van de Nederlandse overheid, deelt nieuwsberichten en rapporten en kondigt lunchpauze-protesten aan. In vrijwel elk bericht wordt de overheid, met name de demissionair minister van Buitenlandse Zaken en de demissionair minister-president, getagd.

Publieke tegenspraak wordt gegeven op verschillende manieren. Deze lijst is niet uitputtend; het is een opsomming van de tot dusver opgemerkte vormen van publieke tegenspraak.

- Het organiseren en bijwonen van protesten vanuit de functie als ambtenaar;
- Het plaatsen van berichten op sociale media (LinkedIn, Instagram, X (voorheen Twitter)) waarin tegenspraak wordt gegeven;
- Het schrijven van brieven aan traditionele media of tijdschriften met tegenspraak als boodschap;
- Het geven van interviews aan traditionele of sociale media met tegenspraak als boodschap.

3.2 Tijdlijnen

Om de context van de casussen beter te kunnen begrijpen, is er een tijdlijn van publieke tegenspraak ontwikkeld. Dit is gedaan aan de hand van data van betrouwbare nieuwsbronnen en de sociale mediaplatforms LinkedIn, Instagram en X (voorheen Twitter). De tijdlijn is te vinden in bijlage 6. Een tijdlijn is de meest overzichtelijke manier om de casussen te duiden, omdat het niet gaat over specifieke organisaties of ambtenaren, maar om de specifieke uitingen van (publieke) tegenspraak door (oud)ambtenaren. De tijdlijn is gesplitst op de twee casussen, Israël-Palestina en Klimaat & Biodiversiteit.

In de tijdlijnen staan opvallende momenten van publieke tegenspraak beschreven. Specifieke interviews, brieven en artikelen in kranten of op sociale media zijn niet meegenomen, om de overzichtelijkheid te bewaren. De tijdlijn is dus niet uitputtend, maar geeft inzicht in de context en meest opvallende uitingen van publieke tegenspraak. Ook zijn belangrijke momenten in beide casussen gerapporteerd. De tijdlijnen beginnen op het eerste moment dat door respondenten wordt genoemd als een belangrijk moment in een van de casussen. Dit is op 7 oktober 2023 in de casus Israël-Palestina en op 20 december 2019 in de casus Klimaat & Biodiversiteit. De tijdlijnen stoppen bij het laatste belangrijke moment in de casussen vóór 1 juni 2024, omdat de interviews in de periode april-mei 2024 zijn afgenomen. Het is buiten de scope van dit onderzoek om gebeurtenissen na 1 juni in kaart te brengen.

4. Methode

In dit hoofdstuk wordt de methodologie besproken. Het onderzoek betreft een exploratief, kwalitatief onderzoek over publieke tegenspraak door (oud)ambtenaren. Achtereenvolgens worden het onderzoeksdesign, het literatuuronderzoek, de methode van dataverzameling, data-analyse en validiteit en betrouwbaarheid beschreven.

4.1 Onderzoeksdesign

Het onderzoek heeft een exploratief karakter. Exploratief onderzoek helpt bij het verkennen van onderwerpen waar weinig of geen eerder onderzoek naar is gedaan (Stebbins, 2001, p. 5). Door het open karakter van exploratief onderzoek kunnen nieuwe inzichten worden opgedaan en kunnen patronen en thema's worden geïdentificeerd (Swedberg, 2020, p. 28). Door de identificatie van deze relevante variabelen kan het onderzoeksgebied verder ontwikkeld worden (Brown, Spiro & Quinton, 2020, p. 766). Ook is het flexibel en aanpasbaar, waardoor het onderzoek aangepast kan worden op basis van onverwachte of opvallende bevindingen (Stebbins, 2001, p. 5).

Het exploratieve onderzoek werd uitgevoerd aan de hand van een vergelijkende casestudie. Dit is een kwalitatieve onderzoeksmethode. Kwalitatieve onderzoeksmethoden zijn geschikt door hun flexibiliteit en vermogen om complexe en dynamische menselijke ervaringen en sociale processen te verkennen (Tenny, Brannan & Brannan, 2017, p. 1). De vergelijkende casestudie is een onderzoeksstrategie waarbij meerdere casussen worden geanalyseerd en vergeleken (Bartlett & Vavrus, 2017, p. 12). Het belangrijkste voordeel van een casestudie is het diepgaande inzicht dat het kan krijgen in een fenomeen, door hoe het zich manifesteert in een bepaalde natuurlijke setting (Denscombe, 2014, p. 55). De casestudie heeft aandacht voor het proces (in tegenstelling tot de uitkomst) van een fenomeen, voor de oorzaak ervan en de vraag *waarom* het fenomeen voorkomt (George & Bennett, 2005, p. 205). Hierdoor kan het recht doen aan de complexiteit ervan (Denscombe, 2014, p. 55). De vergelijkende casestudie is een passende methode omdat er ruimte is voor de specifieke context van de casussen (Bartlett & Vavrus, 2017, p. 12). Hierdoor kunnen contextuele factoren die van invloed zijn worden geïdentificeerd. Door de casussen te vergelijken worden patronen, overeenkomsten en verschillen ontdekt, waardoor casusoverstijgende patronen en thema's kunnen worden geïdentificeerd (Gustafsson, 2017, p. 3). Door het verkrijgen van empirische data uit meerdere domeinen kan het meer diepgaand inzicht bieden in een fenomeen dan de enkelvoudige casestudie (Gustafsson, 2017, p. 3).

4.2 Het literatuuronderzoek

Er is een literatuuronderzoek uitgevoerd om te identificeren wat er al bekend is over (publieke) tegenspraak. Hierdoor werd een overzicht van de relevante theorieën en modellen gemaakt waar het huidige onderzoek op voortbouwt (Rocco & Plakhotnik, 2009, p. 122). Door deze studie werden

hiaten in de bestaande kennis geïdentificeerd en kon het onderzoek worden gepositioneerd in het bredere wetenschappelijke debat (Rocco & Plakhotnik, 2009, p. 123). Een systematische zoekstrategie is uitgevoerd in meerdere wetenschappelijke databases, waaronder *Scopus*, *Web of Science* en *JSTOR*. De gebruikte zoektermen zijn onder andere “*tegenspraak*”, “*dissent*”, “*loyal contradiction*”, en “*civil servant dissent*” en variaties hierop, zoals “*types of employee dissent*”. Ook werd er gebruikgemaakt van aanvullende literatuur om publieke tegenspraak te kunnen duiden. Hiervoor zijn de zoektermen “*klokkenluiden*” en “*social movement theory*” en variaties hierop gebruikt. Inclusiecriteria zijn vooraf gedefinieerd om de relevantie van de geïdentificeerde literatuur te beoordelen. De onderzoeken moesten betrekking hebben op organisatorische tegenspraak in publieke of private organisaties, of bijdragen aan het duiden van publieke tegenspraak. Zowel theoretische als empirische studies zijn gebruikt om de belangrijkste theorieën, modellen en inzichten te identificeren. Alleen de meest geciteerde artikelen zijn geïnccludeerd.

De resultaten van het literatuuronderzoek hebben geresulteerd in het theoretisch kader (Hoofdstuk 2). In de laatste sectie hiervan, het analytisch kader, is de operationalisatie van de variabelen opgenomen.

4.3 De methode van dataverzameling

4.3.1 Semi-gestructureerde interviews

De kwalitatieve data zijn verzameld door middel van semi-gestructureerde interviews. Het interview is semi-gestructureerd omdat er van tevoren een topiclijst wordt voorbereid, maar er tijdens het interview ook ruimte is om hiervan af te wijken (Denscombe, 2014, p. 186). Door deze flexibele, doch gestructureerde methode wordt consistente informatie verkregen en kan er diepgaand worden ingegaan op informatie die in het interview naar voren komt. Onverwachte of nieuwe inzichten worden verkregen door de vrijheid die respondenten hebben om zelf thema's aan te kaarten en uitgebreid antwoord te geven (Denscombe, 2014, p. 186). Dit is van belang in exploratief onderzoek. Inzichten worden opgedaan en onderwerpen komen aan bod die van tevoren niet bekend waren, waardoor het complexe fenomeen van publieke tegenspraak in kaart kan worden gebracht.

4.3.2 Methode van het verwerven van respondenten

De respondenten zijn verworven door middel van *purposive sampling* (een doelgerichte steekproeftrekking). Dit is een niet-willekeurige techniek om een groep participanten te verzamelen waarbij de onderzoeker zelf deelnemers selecteert die het meest geschikt zijn om deel te nemen aan het onderzoek (Campbell et al., 2020, p. 654). Toen deze groep uitgeput was, werd de rest van de deelnemers verzameld door middel van *snowball sampling* (een kettingsteekproeftrekking) (Naderifar, Goli & Ghaljaie, 2016, p. 2). Dit is wederom een niet-willekeurige techniek waarbij bestaande

respondenten nieuwe participanten aanbrengen uit hun netwerk. Hierdoor kunnen participanten worden bereikt die moeilijker vindbaar zijn.

4.3.3 Inclusie- en exclusiecriteria

Het inclusie criterium omtrent publieke tegenspraak waar elke participant over moest beschikken was de volgende. De participant is een (oud)ambtenaar en heeft tussen januari 2023 en april 2024 deelgenomen aan minstens één publieke uitingsvorm van tegenspraak tegen (het ontbreken van) Nederlands overheidsbeleid of de uitvoering daarvan in de casus Israël-Palestina of Klimaat & Biodiversiteit. De gangbare uitingsvormen zijn het deelnemen aan protesten, het plaatsen van berichten op LinkedIn of andere sociale media, het laten plaatsen van brieven in traditionele media of tijdschriften en het geven van interviews die worden geplaatst op sociale media, in traditionele media of in tijdschriften.

In dit onderzoek zijn de volgende demografische en professionele criteria gehanteerd bij het verwerven van respondenten. De demografische criteria die in acht genomen zijn, zijn leeftijd, gender en etnische achtergrond. De professionele criteria zijn de organisatie waar de respondent werkzaam is en de functie die die in de organisatie heeft. Het doel was om een diverse en gebalanceerde groep respondenten te vormen, zowel divers in demografische gegevens als divers in werkzaamheden bij de Rijksoverheid, gemeenten, provincies en uitvoeringsorganisaties.

4.3.4 De opbouw van de interviews

Voorafgaand aan het interview hebben de respondenten het informatieformulier gelezen en de toestemmingsverklaring ondertekend. Deze zijn te vinden in bijlage 1. Door de toestemmingsverklaring gaven respondenten het akkoord om anoniem deel te nemen aan het onderzoek. Ook stemden zij in om het interview op te nemen en te gebruiken voor het onderzoek.

De semi-gestructureerde interviews werden gehouden aan de hand van een topiclijst (Bijlage 2, 3 en 4). De topiclijst is getest door middel van een pre-test, waarbij het hele interview doorlopen werd met een medestudent. De topiclijst is meermaals herschreven voorafgaand aan de interviews en na afloop van interviews. De thema's van de topiclijst zijn onderverdeeld in dezelfde driedeling als de hoofdvraag; de drijfveren, afwegingen en ervaringen van respondenten. Er is gekozen voor een topiclijst met vooraf geformuleerde vragen, die op basis van het gesprek werden aangepast en in verschillende volgorde gebruikt werden. De topiclijsten voor beide casussen waren nagenoeg hetzelfde, zodat dezelfde thema's besproken werden. De interviewvragen zijn ontwikkeld op basis van een uitgebreide literatuurstudie en gebaseerd op verschillende theoretische modellen en concepten. Hoewel deze vragen de leidraad vormden voor de interviews, was er volop ruimte om hiervan af te wijken en nieuwe inzichten op te doen.

Tijdens de interviews werd gelet op het welzijn van de respondenten, vooral wanneer gevoelige thema's aan bod komen (Leahy, 2021, p. 782). Indien nodig is het interview gepauzeerd of

stopgezet voor het welzijn van de participant. Na elk interview werd gereflecteerd op het verloop ervan en werden eventuele aanpassingen doorgevoerd (Leahy, 2021, p. 785).

4.3.5 De dataverzameling in de praktijk

Dertien potentiële respondenten zijn benaderd via LinkedIn door middel van een connectieverzoek met de vraag om deel te nemen aan het onderzoek. Dit leverde twaalf respondenten op. Eén potentiële respondent gaf aan niet beschikbaar te zijn omdat die zichzelf niet geschikt vond om deel te nemen aan het onderzoek. Eén respondent is benaderd via Instagram. Die zegde toe. Twee respondenten zijn per e-mail benaderd, die beiden akkoord gingen met het interview. Uiteindelijk zijn vijftien respondenten geïnterviewd. Vijftien respondenten is een aantal dat over het algemeen voldoende is om data-saturatie mee te bereiken (Saunders & Townsend, 2016, p. 839). Acht respondenten zijn geïnterviewd in de casus Israël-Palestina, zeven respondenten zijn geïnterviewd in de casus Klimaat & Biodiversiteit (tabel 2). Zowel ambtenaren als oud-ambtenaren hebben in dit onderzoek geparticipeerd, omdat oud-ambtenaren inzicht kunnen geven in zowel de organisatie als de overwegingen om de organisatie te verlaten.

Aan dit onderzoek namen vijftien respondenten deel, variërend in jaren werkzaam als ambtenaar van enkele tot tientallen jaren. Door de anonimiteit van de respondenten kunnen exacte gegevens niet gedeeld worden, maar het volgende kan wel gezegd worden over de respondenten. De respondenten waren werkzaam bij overheidsorganisaties, gemeenten, provincies en ministeries. Het grootste deel was werkzaam bij verschillende ministeries. Een klein deel van de respondenten was werkzaam in een leidinggevende positie. Er zijn negen vrouwen en zes mannen geïnterviewd met uiteenlopende leeftijden. Het grootste deel van de respondenten was wit, een klein deel was een persoon van kleur.

De interviews zijn zowel online met videobeelden (tien interviews) als in het echt (vijf interviews) uitgevoerd. Bij online interviews met videobeelden werd er gebruikgemaakt van Microsoft Teams, Google Meet of WebEx. Er werd gezorgd voor een stille ruimte met een goede netwerkverbinding. Bij de interviews in het echt werd er gebruikgemaakt van verschillende locaties, zoals bij ministeries en bij respondenten thuis, in een rustige omgeving zonder ruis of afleiding. De interviews hebben tussen 40 en 60 minuten geduurd.

Tabel 2.

De genummerde respondenten met bijbehorende casus.

Respondent	Casus
Respondent 1	Casus Israël-Palestina
Respondent 2	Casus Klimaat & Biodiversiteit
Respondent 3	Casus Israël-Palestina
Respondent 4	Casus Israël-Palestina
Respondent 5	Casus Israël-Palestina
Respondent 6	Casus Israël-Palestina
Respondent 7	Casus Israël-Palestina
Respondent 8	Casus Israël-Palestina
Respondent 9	Casus Klimaat & Biodiversiteit
Respondent 10	Casus Israël-Palestina
Respondent 11	Casus Klimaat & Biodiversiteit
Respondent 12	Casus Klimaat & Biodiversiteit
Respondent 13	Casus Klimaat & Biodiversiteit
Respondent 14	Casus Klimaat & Biodiversiteit
Respondent 15	Casus Klimaat & Biodiversiteit

4.4 Data-analyse

Alle interviews zijn opgenomen, zowel via de opnameapparatuur van een laptop als van een mobiele telefoon. Na afloop van de interviews zijn de data geanonimiseerd en veilig opgeslagen. Vervolgens zijn de opnames verbatim getranscribeerd. De opnamen en de transcripten worden uiterlijk een jaar na het afronden van het onderzoek verwijderd.

Het programma Nvivo is gebruikt om de data te analyseren. De analyse heeft plaatsgevonden door achtereenvolgens open, axiaal en selectief te coderen (Williams & Moser, 2019, p. 47). Deze inductieve manier van coderen past goed bij exploratief onderzoek (Adeoye-Olatunde & Olenik, 2021, p. 1364). De transcripties, onderverdeeld in beide casussen, zijn eerst gecodeerd door middel van open coderen. Hierbij wordt de tekst doorgenomen en worden alle betekenisvolle stukken gecodeerd. Vervolgens zijn de open codes gecategoriseerd aan de hand van thema's door middel van axiaal coderen. De laatste stap was het selectief coderen. Hierbij zijn de codes gefilterd op wat van belang is voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag. Dit proces was niet lineair. Het open, axiaal en selectief coderen vormt een cyclus waarin de onderzoeker data vergelijkt, herstructureert en analyseert. Hieruit vloeien de bevindingen voort (Williams & Moser, 2019, p. 47). De codeboom die van dit analyseproces is vindbaar in bijlage 7. Hierin staan de codes die zijn voortgekomen uit het axiaal coderen (subthema's) en het selectief coderen (hoofdthema's).

De analyse van de data had zowel kenmerken van een *within-case* als een *between-case* analyse. Elke casus is geanalyseerd met een focus op de drijfveren, ervaringen en strategische afwegingen van de betrokken respondenten. Vervolgens is de vergelijking tussen de twee casussen gemaakt. Hierdoor wordt zowel de nuance van de individuele casussen behouden, als dat er casus-overstijgende patronen herkend konden worden (Heres-van Rossum, Penning de Vries & Terpstra 2022, p. 14). Deze vergelijking werd gevolgd door een verdiepende analyse, waarbij opvallende bevindingen geanalyseerd zijn aan de hand van (aanvullende) literatuur. Door deze vergelijkende en verdiepende analyse zijn opvallende resultaten geïdentificeerd, onverwachte inzichten opgedaan en zijn verschillende patronen en thema's herkend.

4.4.1 Consultatie met een expert

Om de analyse van de resultaten te verdiepen, is een gesprek gevoerd met een praktijkexpert op het gebied van tegenspraak binnen de Rijksoverheid, Erik Pool. Hij schreef onder andere het boek 'Macht en Moed', over tegenspraak binnen de Rijksoverheid. Hij is directeur van het Programma Dialoog & Ethiek, dat is opgericht 'om te werken aan een open en veilige gesprekscultuur waarin ethische reflectie en dialoog vaste praktijk zijn' (Grenzeloos Samenwerken, 2024). In het gesprek werden de voorlopige bevindingen voorgelegd en bood de expert hier inzichten en reflecties op. De topiclijst van dit gesprek is te vinden in bijlage 4.

4.5 Validiteit en betrouwbaarheid

4.5.1 Validiteit

De validiteit van het onderzoek gaat om de vraag of een onderzoeksinstrument meet wat het beoogt te meten (Cho & Trent, 2006, p. 321). In kwalitatief onderzoek is dit vaak gericht op de geloofwaardigheid, authenticiteit en bruikbaarheid van de resultaten (Cho & Trent, 2006, p. 322). Om de validiteit te verhogen is er gebruikgemaakt van triangulatie van data, wat inhoudt dat de data is verkregen uit verschillende bronnen door het interviewen van meerdere respondenten (Yin, 2013, p. 322). Naast de triangulatie van data is er gebruikgemaakt van triangulatie van de onderzoeker, wat inhoudt dat de bevindingen worden voorgelegd aan een andere onderzoeker of expert (Yin, 2013, p. 322). Het gebruiken van vooraf gedefinieerde methoden, technieken en strategieën is ook een aspect van validiteit waar gebruik rekening mee gehouden is (Cho & Trent, 2006, p. 322). Dit is toegepast door gebruik te maken van bekende onderzoeksmethoden zoals semi-gestructureerde interviews en deze methoden gedetailleerd te beschrijven. Door de gedetailleerde beschrijving kunnen lezers bepalen of de resultaten overdraagbaar zijn naar andere contexten (Creswell, 2007, p. 209).

4.5.2 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van het onderzoek verwijst naar de consistentie van een onderzoeksmethode, oftewel, of het consistente resultaten oplevert als het onderzoek opnieuw wordt uitgevoerd onder vergelijkbare omstandigheden. Het onderzoek betreft een vergelijkende casestudie, wat betekent dat de resultaten niet generaliseerbaar zijn. In plaats daarvan is de methode uitgebreid beschreven, zodat het duidelijk is hoe het onderzoeksproces is verlopen en lezers het onderzoek kunnen begrijpen, evalueren en eventueel repliceren.

Op het gebied van consistente dataverzameling, een ander belangrijk aspect van betrouwbaarheid, is het volgende gedaan. Elke respondent is in vergelijkbare omstandigheden en door dezelfde persoon geïnterviewd, ofwel in online, ofwel in het echt. Bij het verzamelen van de data uit de twee casussen zijn nagenoeg dezelfde topiclijsten gebruikt om de vergelijkbaarheid van de gegevens te waarborgen. Bij het analyseren van de data zijn de methoden van data-analyse consistent toegepast, om de consistentie en vergelijkbaarheid van de bevindingen te waarborgen (Creswell, 2013). Alle data is door dezelfde onderzoeker geanalyseerd om variatie in interpretatie te minimaliseren en vervolgens voorgelegd aan een expert, om de betrouwbaarheid van de bevindingen te verhogen.

4.6 Rol onderzoeker

Tot slot is de rol van de onderzoeker van belang. De onderzoeker maakt geen deel uit van de groep respondenten in de onderzochte casussen.

Het interviewproces en de interpretatie en analyse van de resultaten worden beïnvloed door de sociale identiteiten en dynamiek van de interviewer en de respondent (West & Blom, 2016, p. 194). Dit gaat bijvoorbeeld om vertrouwen en sociale afstand. Ook de identiteit van de onderzoeker speelt een rol, met name het gender, de leeftijd en de etnische achtergrond (Denscombe, 2014, p. 190). De onderzoeker is een jonge, witte vrouw. Dit kan invloed gehad hebben op de hoeveelheid en diepte van de informatie die respondenten delen, al wordt dit ook beïnvloed door de identiteit van de respondent zelf (Denscombe, 2014, p. 190). De onderzoeker heeft geprobeerd hier rekening mee te houden door een beleefde, neutrale houding aan te nemen en een comfortabele en vriendelijke sfeer te creëren. Dit helpt de respondent bij het geven van eerlijke, uitgebreide antwoorden (Denscombe, 2014, p. 190).

De perceptie en interpretatie van de resultaten door de onderzoeker kunnen eveneens worden beïnvloed door haar achtergrond (Olson et al., 2020, p. 2). Dit is geminimaliseerd door hier bewust van te zijn, te reflecteren op eigen vooroordelen en door zichzelf te hebben onderworpen aan voortdurende feedback en zelfkritiek (Reiter, 2017, p. 145). Deze vormen van beïnvloeding, zoals de onderzoeker die invloed heeft op de respondenten, maar zelf ook beïnvloed wordt, is inherent aan kwalitatieve dataverzameling en maakt het onderzoek niet minder betrouwbaar, zolang het gestructureerd, transparant en eerlijk wordt uitgevoerd (Reiter, 2017, p. 131). Door mogelijke biases

te erkennen en zichzelf te onderwerpen aan reflectie en (zelf)kritiek, kan de onderzoeker zo zorgvuldig mogelijk onderzoek doen.

Tot slot heeft de onderzoeker het onderzoek uitgevoerd in opdracht van het programma Strategische Verkenningen van Rijkswaterstaat, dat trends en ontwikkelingen in de samenleving analyseert om strategische beslissingen te ondersteunen (Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat, z.d.). Het onderzoek is onafhankelijk van Rijkswaterstaat uitgevoerd en is niet door Rijkswaterstaat beïnvloed gedurende het gehele proces.

5. Resultaten

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de belangrijkste bevindingen van het onderzoek, zowel uit de interviews met respondenten als uit het interview met de expert. Er wordt eerst per casus ingegaan op de drijfveren die respondenten hebben bij het geven van publieke tegenspraak en de afwegingen die zij gemaakt hebben. Ook worden de ervaringen die respondenten hebben met het geven van publieke tegenspraak beschreven. De bevindingen worden gevolgd door een vergelijking van beide casussen en een verdiepende analyse (hoofdstuk 6).

5.1 Bevindingen casus 1: Israël-Palestina

In deze paragraaf worden de belangrijkste bevindingen omtrent de drijfveren, afwegingen en ervaringen van respondenten beschreven. De gevonden drijfveren zijn de persoonlijke overtuigingen en waarden, de rolopvatting als ambtenaar, de historische en maatschappelijke context, de rolopvatting omtrent de ambtelijke en politieke top en het doel van publieke tegenspraak. De afwegingen zijn de ernst van de situatie, de positie van de respondent, het feit dat interne tegenspraak onvoldoende teweeg brengt en de keuze voor een passend medium. De ervaringen zijn dat publieke tegenspraak vooralsnog geen direct effect heeft, dat kritiek wordt afgedaan als emotie, dat er sprake is van (het dreigen met) sancties en (corrigerende) gesprekken en dat gender en etnische achtergrond een opvallende rol hebben.

5.1.1 Drijfveren

Drijfveer 1. Persoonlijke overtuigingen en waarden

Uit de interviews blijkt dat respondenten betrokken en kritisch zijn en waarde hechten aan tegenspraak. Tegenspraak die zij gaven op basis van hun expertise wordt keer op keer weggezet als simpelweg emotie, wat hen terughoudend maakt. Respondent 6 beschrijft diens persoonlijke drijfveren als volgt: “Ik denk dat dit de plek is waar ik de samenleving kan dienen. Een beetje beter kan maken. Want het [ambtenaren die publieke tegenspraak geven] zijn echt geen mensen die denken, ik ga lekker de samenleving kapot maken. Die worden echt geen ambtenaar.”

Gewetensnood is een persoonlijke drijfveer die bij de meeste respondenten terugkomt. Respondent 1 zegt hierover:

“Hoe kan ik bij mezelf, of naar de mensen die ik ken, verantwoordelijk zijn voor de organisatie werk die zegt: ‘Dit is zelfverdediging’ [de reactie van Israël op de aanslag van Hamas op 7 oktober, waarbij Israël een “volledige belegering” van Gaza uitroept] Terwijl evident is dat er sprake is aangekondigde oorlogsmisdaden en een vanaf het eerste moment expliciet uitgesproken genocidale intentie waar vervolgens ook bijna direct opvolging aan is gegeven.”

Respondent 8 beschrijft diens gewetensnood ook: “Ik denk heel vaak, ik kap er mee [ontslag]. Ethisch vind ik het niet oké om voor deze overheid te werken.” De gewetensbezwaren zijn grondwettelijk gemotiveerd, niet persoonlijk. De expert zegt hierover dat de oorzaak van gewetensbezwaar tweeledig is. Enerzijds het werken bij een organisatie die iets doet dat dermate in conflict is met de eigen waarden en normen, anderzijds dat een werknemer “zelf uitvoerend en handelend is in iets dat niet te verantwoorden is”.

Volgens de expert is het om gewetensnood en de effectiviteit van bepaalde acties te balanceren. Door de gewetensnood nemen mensen meer risico's, zoals het risico op ontslag, carrièreproblemen of een boete. Enerzijds kan gewetensnood opgelost worden door niet meer te werken op het dossier dat deze nood veroorzaakt, anderzijds is er vaak de wens de situatie te willen veranderen. De expert vraagt zich af of het in dit geval effectief is om je als ambtenaar publiek uit te spreken, of dat het krachtiger is om tegenspraak intern te houden. De vraag is ook of het mag als leidinggevende om werknemers te vragen iets te doen dat niet-wettelijk of ongrondwettelijk is. Als ambtenaren gevraagd wordt werkzaamheden uit te voeren die niet grondwettelijk zijn en niet in overeenstemming zijn met internationale verdragen en afspraken, komt dit in conflict met “functionele formele verantwoordelijkheid en ook met je ethische plicht,” stelt de expert.

Gewetensnood is volgens de expert gebonden aan rechtvaardigheid. Rechtvaardigheid moet volgens de expert ook gezien worden in het licht van het handelen van de overheid, omdat rechtvaardig handelen daar een cruciaal onderdeel van is. “Dat [rechtvaardig handelen] raakt ook direct aan wat we in de Grondwet met elkaar hebben overlegd (...) en wat we met internationale verdragen moeten proberen te bewerkstelligen”. Meerdere respondenten wijzen op een gevoel van rechtvaardigheid dat hen drijft. “Ik heb altijd wel een gevoel van verantwoordelijkheid gehad om op te komen voor onrecht”, stelt Respondent 8 bijvoorbeeld.

Drijfveer 2. De rolopvatting omtrent ambtenaren

Uit de interviews blijkt dat de opvattingen over de rol die respondenten hebben een drijfveer is. De respondenten hebben een brede opvatting over hun verantwoordelijkheden. Zo stellen verschillende respondenten dat het een plicht is om de overheid (met name de politieke en ambtelijke top) te wijzen op misstanden en om morele en ethische grenzen te bewaken. Dit is de sociaal-morele kant van het werk, vindt Respondent 5: “Ja, (...) we hebben gewoon als ambtenaren een morele plicht om te handelen naar de grondwet. En daar ook op te wijzen als de Staat [de Nederlandse overheid] daar niet naar handelt.” Daarbij zweren respondenten in de ambtseed trouw aan de Grondwet en de koning. Respondent 8 zegt hierover: “We hebben een eed afgelegd. (...) Wij worden geacht de grondwet te beschermen ongeacht over welk onderwerp het gaat.”

Een andere drijfveer die te maken heeft met de rolopvatting als ambtenaar is de expertise die sommige respondenten hebben, met name zij die werkzaam zijn of waren bij het Ministerie van Buitenlandse

Zaken. Door de expertise in het dossier of een vergelijkbaar dossier hebben sommige respondenten diepgaand begrip en kennis van de relatie tussen Israël en Palestina. Dit diepgaande begrip vormt een drijfveer, omdat de respondenten zich verplicht voelen zich uit te spreken bij vermeende misstanden. Respondent 6 legt dit als volgt uit:

“Het klopt juridisch niet. Het is militair-strategisch ontzettend dom wat we doen, het heeft gevolgen voor de polarisatie in Nederland. Mensen begrijpen niet waarom we achter een land gaan staan waarvan het Internationaal Gerechtshof heeft gezegd van, vermoedelijk wordt er een genocide gepleegd. Let op, dat zorgt ook voor spanning in de Nederlandse samenleving. Het is vanuit de expertise van contra-terrorisme ook al lang duidelijk dat dit niet de manier is waarop je een asymmetrische oorlog voert, dus een terreurorganisatie uitschakelt. Ook op humanitaire principes waar ook heel veel expertise voor is in het ministerie, is het op allerlei manieren fout. Er is gewoon geen enkel touw vast te knopen aan wat we doen, professioneel. Behalve het bijna heilige verbond dat we voeren met Israël.”

Drijfveer 3. De historische en maatschappelijke context

De historische en maatschappelijke context zijn drijfveren die nauw verbonden zijn met de rolopvatting van ambtenaren die respondenten hebben. Deze drijfveren hebben beïnvloed hoe respondenten hun rol zien, vooral de ervaren verantwoordelijkheid in (de gevolgen van) besluit- en beleidsvorming. De historische context die van belang is, is de rol die de Nederlandse overheid heeft gehad in de Tweede Wereldoorlog. Een paar respondenten noemen de “loyale” houding van Nederlandse ambtenaren in deze oorlog. “Dat is echt schandalig. (...) Je bent ook verplicht, vind ik, om heel waakzaam te blijven en als het nodig is, om tegen te werken.” zegt Respondent 2. Ook Respondent 6 wijst hierop:

“Ik heb heel vaak discussies met mensen die zeggen: Je hebt een democratisch systeem en daarin heeft ambtenarij een bepaalde positie. Als de minister besluit dat dit de lijn is, dan heb je die uit te voeren. Maar dat is een hele beperkte opvatting van ambtelijke verantwoordelijkheid. Want ik bedoel, de geschiedenis heeft ons geleerd dat het ook een heel gevaarlijke opvatting is.”

Op maatschappelijk vlak spelen de misstanden rond de Toeslagenaffaire en de gaswinning in Groningen een grote rol. Eén van de problemen in deze dossiers was het feit dat er weinig ruimte was voor tegenspraak. Ook bereikte tegenspraak niet het hiërarchische niveau waarop er iets mee gedaan kon worden. Er werd niet voldoende op gehandeld. Hierdoor ontstond de drijfveer om, als (oud)ambtenaar, zich uit te spreken en zich er niet bij neer te leggen als dit op niets uitloopt, gegeven dat de situatie dermate ernstig is.

“Er zijn bepaalde ondergrenzen. Daar moeten we op onze strepen voor gaan staan. Dat hebben we niet gedaan met Groningen en dat hebben we niet gedaan met het toeslagenschandaal en dat doen we nu wel met Gaza en dat vind ik heel goed. Ik denk dat het voor mij als ambtenaar ook belangrijk is geweest dat ik denk: oké, we hebben in het verleden gefaald, dus daar moet een tandje extra worden bijgezet.”

Het valt op dat respondent 4, hoewel die niet werkzaam is of was bij deze dossiers, zich uitspreekt in de wij-vorm. Dit duidt ook op het gevoel van verantwoordelijkheid en de brede rolopvatting van het ambtenaarschap die de respondenten hebben.

Drijfveer 4. De rolopvatting als overheid (politieke en ambtelijke top)

Naast de rolopvatting van ambtenaren noemen respondenten ook de rol van de overheid, met name het handelen van de politieke en ambtelijke top. De overheid wordt geacht integer te handelen en geloofwaardig te handelen. Met name door net als respondenten, loyaal te zijn aan de Grondwet en de internationale verdragen en afspraken. Het is de taak van respondenten de politieke en ambtelijke top hierop te wijzen. Respondent 8 deed dat als volgt:

“Ik vroeg ook oprecht, ik heb een eed afgelegd, maar jullie ook. Wat is die eed nog waard als er van ons verwacht wordt dat wij ons simpelweg conformeren aan een politieke keuze die niet binnen de kaders van de Grondwet en de internationale rechtsorde valt?”

Het artikel van de Grondwet dat met name van belang is, is Artikel 90: het bevorderen van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde (dit artikel is te vinden in bijlage 5). Hieronder vallen onder andere het waarborgen van mensenrechten en het bevorderen van duurzame internationale vrede en veiligheid. Respondent 8 zegt daar het volgende over:

“Nederland zegt een grote focus te hebben op het bevorderen van de internationale rechtsorde. Dat staat ook in onze Grondwet beschreven. Wat wij [de Rijksoverheid] doen is gewoon rechtstreeks ondermijning van de internationale rechtsorde, omdat we selectief het internationaal recht en de mensenrechten toepassen. (...) En mijn idee van internationaal recht is dat het alleen werkt als een goed instrument als het altijd op dezelfde manier wordt toegepast. En niet in een bepaalde situatie anders dan in een andere.”

Als het handelen van de ambtelijke en politieke top dermate tekortschiet, zoals medeplichtig zijn aan een vermeende genocide op het Palestijnse volk, geeft dit ook reden om de overheid op een publieke manier tot verantwoording te roepen. Respondent 6 verwoordt dit als volgt:

“Ik heb echt mijn best gedaan om te zeggen, we moeten het over apartheid hebben. Dat is gewoon een zwaar internationaal misdrijf en er zijn zoveel aanwijzingen, van rapporteurs van de VN en zeer gezaghebbende mensenrechtenorganisaties. Niet alleen organisaties in Palestijnse gebieden, maar ook internationale organisaties of Israëliëse organisaties die wij [Nederland] nota bene zelf ook steunen, bijvoorbeeld met financiering. Die zeggen, dit is apartheid. Als je je ogen daarvoor sluit, dus dat gesprek van, we moeten er consequenties aan verbinden en we moeten dit gesprek hebben want dit is gevaarlijk voor de geloofwaardigheid van het Nederlandse beleid dat zo zwaar leunt op internationaal recht, dat wordt niet gevoerd.”

Een andere drijfveer over de rolopvatting van de overheid is dat die zich zou moeten houden aan het eigen gestelde beleid. Respondent 3 beargumenteert dat de “onhoudbare beleidslijn” van het kabinet ook het werk van respondenten schaadt, wat hen drijft zich publiek uit te spreken. Met “onhoudbare beleidslijn” wordt bedoeld op de huidige beleidskeuzes die de Nederlandse overheid maakt in het kader van het Israël-Palestina conflict. Dit gaat niet om het officieel vastgestelde beleid dat in het regeerakkoord is opgenomen, waarin staat dat “Nederland zich blijft inzetten voor de tweestatenoplossing en het verbeteren van de relaties en praktische samenwerking tussen Israëliërs en Palestijnen” (Coalitieakkoord 2021-2025, 2021, p. 40). Het gaat om beleidskeuzes die in de praktijk worden gemaakt, die volgens respondenten niet bijdraagt aan de gestelde doelen in het coalitieakkoord. “Het [de beleidskeuzes] is non-beleid, het zorgt er juist voor dat wij ons eigen beleid niet uit kunnen voeren,” legt Respondent 3 uit. Onhoudbare keuzes die terugkomen zijn het onvoorwaardelijk steunen van Israël en het leveren van F35-onderdelen die mogelijk gebruikt worden om het humanitair oorlogsrecht te schenden. Een andere keuze is het stoppen van de financiering aan UNRWA, de belangrijkste hulporganisatie in Palestijns gebied, op basis van niet bevestigde beschuldigingen. “Als je dat [coalitieakkoord] leest en dan het beleid bestudeert sinds 7 oktober, dan kun je concluderen dat ministers hun eigen beleid kapotmaken,” zegt Respondent 3 hierover. Respondent 3 beschrijft hoe dit beleid diens werk schaadt, een drijfveer vormt:

“Door daarbuiten te demonstreren proberen wij alleen maar voor elkaar te krijgen dat we gewoon ons werk kunnen doen, waarvoor wij zijn aangenomen. (...) Dit conflict raakt zoveel onderwerpen: mensenrechten, internationaal recht. Het straalt af op andere conflicten. Heel veel mensen hebben hiermee te maken. Dan ervaar je ook dat het je eigen werk schaadt.”

Wat opvalt is dat er in de reactie van leidinggevendenden op tegenspraak door ambtenaren sprake is van een individueel perspectief, als een respondent zich individueel uitspreekt. Echter, respondenten verenigen zich in groepen om zich uit te spreken. Volgens de expert lijkt het dat “het de ambtelijke top moeite kost om de verschillen in de organisatie recht te doen. (...) Die moeite moet worden geïdentificeerd als onderdeel van publiek leiderschap van deze tijd.” Als het gaat om waarden en

overtuigingen in de organisatie, is een ander paradigma nodig dan het “alle neuzen dezelfde kant op”-paradigma dat nu gebruikelijk is. De expert legt dit als volgt uit:

“Als een collectief van ambtenaren zich in een departement mobiliseert op een bepaald standpunt en dat gaat in tegen het officiële beleid en tegen de officiële lijn van de top, heb je niet alleen te maken met een intern inhoudelijk conflict, dan heb je ook te maken met een organisatie, met leiderschap en met cultuur, en met hoe je met elkaar omgaat. Al die dingen komen dan samen.”

Drijfveer 5: Het doel van publieke tegenspraak

In de interviews komen ook doelen van de publieke tegenspraak naar voren. Dit zijn het voorkomen van verdere oorlogsmisdaden door Israël, het stoppen van een vermeende genocide op het Palestijnse volk en het afdwingen van een staakt-het-vuren. Een ander doel van publieke tegenspraak is het verzamelen van bewijsmateriaal om voorbereid te zijn op berechting of een parlementaire enquête. Berechting slaat op nationale rechtszaken die kunnen worden aangespannen tegen de staat, of op internationale rechtszaken die worden aangespannen tegen specifieke functionarissen (bij het Internationaal Strafhof) of tussen staten (bij het Internationaal Gerechtshof).

Een deel van de respondenten geeft aan een parlementaire enquête te verwachten over de rol van de overheid in het Israël-Palestina conflict. Respondenten zijn bezig een dossier op te bouwen om hun rol in deze kwestie te verantwoorden. Hierdoor kan bewezen worden dat zij hun verantwoordelijkheid hebben genomen, bijgedragen hebben aan het verbeteren van de situatie en de ambtelijke en politieke top meermaals hebben gewaarschuwd voor de misstanden. Respondent 8 zegt het volgende over het verzamelen van bewijs:

“Laten we zorgen dat er nooit gezegd kan worden: we wisten het niet. De preventie is niet meer mogelijk, want er is al genocide gaande. Tenminste, zo zitten de meesten van ons erin. Maar laten we zorgen dat er straks bewijsmateriaal is voor het stukje berechting. Ik ben geen jurist of advocaat gespecialiseerd in internationaal oorlogsrecht of de verdragen van de EU, maar zelfs dan is duidelijk dat het associatieverdrag met Israël geschonden wordt.”

5.1.2 Afwegingen in het kiezen voor publieke tegenspraak

Afweging 1. De ernst van de situatie

Een afweging die respondenten maken in het geven van publieke tegenspraak is de ernst van de situatie. Ze hebben zelf geen activistische achtergrond en voeren hun werk loyaal uit, maar zijn door de ernst van de situatie in actie gekomen. Normaliter zouden respondenten uitsluitend interne tegenspraak leveren en zich neerleggen bij het uiteindelijke besluit van de minister. Respondent 1 zegt het volgende over deze conventionele manier van tegenspreken:

“De traditionele kijk is: “Dit is een democratisch bestel. De minister beslist. Je mag een, twee of drie keer [nee] zeggen, [en zeggen:] dit is echt het slechtste scenario, maar als de minister het dan nog wil, dan ga je het loyaal uitvoeren. En nogmaals, ik ben het daar in 99% van de gevallen mee eens.”

Nu vinden respondenten de situatie in Palestina en het handelen van de Nederlandse overheid in het Israël-Palestina conflict dermate schadelijk dat onconventionele vormen van tegenspraak, zoals protesteren en het plaatsen van LinkedIn-berichten, noodzakelijk zijn. Respondent 3 beschrijft hoe de ernst van de situatie een drijfveer is:

“We kennen allemaal de geschiedenis van hoe Israël omgaat met de Palestijnen. Er zijn verschillende Gaza-oorlogen geweest die verwoestend zijn geweest. Als je als Westerse wereld zegt: “We staan achter Israël”, dan weet je gewoon hoe Israël gaat reageren. (...) We proberen eigenlijk te voorkomen dat Nederland helemaal in een afgrond valt en nou ja, dus medeplichtig is aan een mogelijke genocide.”

Afweging 2. De positie van de (oud)ambtenaar

Wat in vrijwel elk interview terugkomt is de afweging dat de respondent de eigen positie in de organisatie ervaart als een veilige positie. Hierbij weegt de respondent af of de eigen positie in gevaar kan komen bij het geven van publieke tegenspraak. Respondenten geven aan hun vermeende veilige positie in te willen zetten om op te komen tegen onrecht. Het idee hierachter is dat het makkelijker is voor iemand met een relatief veilige positie om zich uit te spreken, omdat de kans op en angst voor repercussies kleiner is dan voor mensen in een minder veilige positie. Deze positie wordt enerzijds bepaald door de etnische achtergrond en het gender van de respondent en anderzijds door de functie en het team van de respondent. Gender speelt vooral een rol bij mannen die een meer veilige positie dan vrouwen denken te hebben. Etnische achtergrond is van belang omdat uit de interviews blijkt dat mensen met een etnische achtergrond die (vagelijk) gerelateerd is aan het Midden-Oosten, vaak door andere mensen in diskrediet gebracht worden en dubbele loyaliteit wordt verweten, wat hen terughoudender kan maken in het uiten van tegenspraak.

Respondenten voelen de verantwoordelijkheid om zich uit te spreken in naam van collega's die zich daar niet vrij in voelen. Respondent 6 beschreef dit als volgt:

“Wij [witte vrouwen] zijn redelijk geprivilegieerd. Dus dat privilege, dat vrouwen vaker een gevoel hebben dat ze nadenken over dat privilege en denken van, “ik heb dit privilege, ik ben veilig om dit te doen”. Ik heb veel mensen van kleur in mijn berichten gehad die zeiden van ja, jouw stukken durf ik te delen omdat jij wit bent. Als ik iets deel met een Arabische naam of een Turkse naam of whatever, word ik weggezet als antisemiet en als Jodenhater. Dat is heel erg.”

De functie en het team van de respondenten zijn van belang omdat het hebben van een vast contract en de wetenschap dat leidinggevenden en collega's tevreden zijn over het werk van de respondent, een relatief veilig gevoel geeft. Respondent 5 zegt bijvoorbeeld "Ik zit in een luxe positie: ik heb een leidinggevende die niet zegt dat ik niet moet gaan demonstreren. Ik heb een vast contract, mijn onderwerp staat ver af van dit onderwerp, ik ben wit."

Afweging 3. Interne tegenspraak werkt onvoldoende

Interne tegenspraak en proberen van binnenuit verandering teweeg te brengen [in de organisatie] heeft altijd de voorkeur voor de respondenten. Respondent 1 beschrijft dit als volgt:

"Als je een echt gesprek wil voeren in de organisatie, moet je dat veilig [intern en vertrouwelijk] doen. Voor de organisatie en voor de mensen in de organisatie. (...) Anders heb je geen gesprek. Als het op straat ligt, gaan alle deuren dicht. Ik heb dat heel erg duidelijk geprobeerd, om het intern te houden."

Echter, een afweging in het kiezen voor publieke tegenspraak is de ervaring van respondenten dat er intern in de organisatie geen ruimte is voor discussie of tegenspraak. ofwel geen manieren zijn om onderwerpen aan te kaarten die niet binnen het beleidsdomein van de betreffende organisatie vallen.

Als het gaat om de ruimte voor discussie of tegenspraak bij de organisatie die wel verantwoordelijk is voor het beleidsdossier, in dit geval het Ministerie van Buitenlandse Zaken, kan het volgende gezegd worden. Verschillende respondenten die bij dit ministerie werken of gewerkt hebben geven aan dat hun expertise op het gebied van het Midden-Oosten en de relatie tussen Israël en Palestina niet serieus genomen werd. Tegenspraak had geen effect, de ernst van de situatie in Palestina werd ontkend. Er mocht alleen tegenspraak geleverd worden op dossiers waar de respondent bij betrokken is, wat bij geen van de respondenten het Midden-Oostendossier was. Respondent 8 verwoordt dit als volgt:

"Ze [de leidinggevenden van de respondent] zeiden zelf ook, maar dit is niet ons dossier, wij worden niet gevraagd om advies. (...) Wat gaan we doen, de ministerraad bellen? Er was dus geen manier om zelf aan de bel te trekken bij het kabinet over beleid waar zij [de leidinggevenden van de respondent] zelf niet over gaan. (...) Dat betekent dus dat je intern wel een nieuwe bestuurscultuur probeert te organiseren, maar je weet eigenlijk niet zo goed hoe je bij de politieke top aan de bel moet trekken op het moment dat je een signaal hebt"

In meerdere interviews komt naar voren dat de mate van politisering binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken interne tegenspraak belemmert. Politisering wordt in meer overheidsinstanties teruggezien; het is niet uniek voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Politisering in organisaties treft ook mechanismen die ervoor zouden kunnen zorgen dat open gesprekken kunnen plaatsvinden

waar ruimte is voor ambtelijke inspraak en tegenspraak. De expert merkt op dat publieke leiders bijdragen aan de politisering als zij politiek gemotiveerde uitspraken doen en zich conformeren aan de politiek, in plaats van zich als ambtenaar onafhankelijk op te stellen. Hierdoor confronteren leidinggevenden hun werknemers met interne spanningen. “Dan is het ook raar om je ambtenaren te verwijten dat ze politieke standpunten innemen, want dat is wat je zelf hebt aangezet door politiek te bedrijven,” stelt de expert.

Afweging 4. Het kiezen van een passend medium

De laatste afweging is het kiezen van een passend medium. Verschillende respondenten hebben een analyse gemaakt van de mogelijkheden om tegenspraak te bieden om door te dringen tot de politieke en ambtelijke top. Respondent 1 maakt de volgende afweging in het kiezen van een medium:

“We [een kleine groep (oud)ambtenaren van het Ministerie van Buitenlandse Zaken] dachten, wat kunnen we nog doen? Nou, dit [een protest] was iets wat we bedachten dat we nog konden doen. En ja, de andere opties, zoals het intern bespreekbaar maken of de minister benaderen, dat werkte niet.”

De gebruikte sociale en traditionele media, zoals LinkedIn of kranten, zijn met name passend door de zichtbaarheid van de berichten die hier geplaatst worden. Dit helpt enerzijds om druk te zetten op de politieke en ambtelijke top en de zichtbaarheid van de tegenspraak te vergroten. Anderzijds functioneert het, met name voor respondenten die in hun werk ver afstaan van de vermeende onhoudbare beleidslijn waartegen zij protesteren, ook als steunbetuiging voor collega's van Buitenlandse Zaken. Deze collega's “zijn minder vrij om te demonstreren, omdat het dichterbij hun beleidsveld ligt” (Respondent 5). Respondent 4 beschrijft diens eigen afweging daarin:

“Ik denk, wat je als beleidsadviseur leert, is ook hoe weinig je eigenlijk weet van de meeste dingen. Maar wat ik wel weet is dat ons standpunt op staakt-het-vuren [Nederland onthield zich van de VN-stemming voor een staakt-het-vuren] onhoudbaar is en daar protesteer ik tegen. Ik vertrouw mijn collega's die wel over het buitenlandbeleid gaan, zeker op de laagste niveaus, die vertrouw ik dit [oordeel] toe.”

5.1.3 Ervaringen met het geven van publieke tegenspraak

Ervaring 1. Publieke tegenspraak heeft vooralsnog geen direct effect

Een ervaring die respondenten noemen is dat de geuite publieke tegenspraak vooralsnog geen direct effect heeft. Het effect dat respondenten wel ervaren is dat zij genegeerd worden. De ervaring van de meeste respondenten is dat de enige verandering een verandering in retoriek is, met name hoe het demissionair kabinet spreekt over het Israël-Palestina conflict. Respondenten ervaren dat er niks

verandert in beleid of concrete acties. Het beleid omtrent het Israël-Palestina conflict, zoals het leveren van F-35 onderdelen, is ongewijzigd gebleven. Respondent 3 legt dit als volgt uit:

“Er wordt ons dan voorgehouden dat het beleid [ten goede] verandert. Dat is puur de retoriek. In het begin zeiden ze [de Rijksoverheid]: “Wij staan achter Israël, Israël heeft het recht zichzelf te verdedigen.” Inmiddels is de retoriek wel anders. Ze zeggen nu: “We hebben wel heel veel zorgen om de humanitaire situatie en er vallen veel slachtoffers.” Maar het is nog niet van: Israël pleegt oorlogsmisdaden.”

Ervaring 2. Kritiek wordt afgedaan als emotie

Verschillende respondenten ervaren dat hun tegenspraak, gegeven op basis van professionele ervaring en expertise, door leidinggevendens wordt afgedaan als emotie, om het te delegitimeren en te kunnen negeren. Dit gebeurt eigenlijk keer op keer, zowel door de ambtelijke als politieke top. Dit is pijnlijk en frustrerend volgens Respondent 10, die de houding van topambtenaren als volgt beschrijft:

“De hoge ambtenaren gedragen zich niet als windscherm [voor hun medewerkers,] maar als therapeut [door ambtenaren die tegenspraak geven te behandelen als geëmotioneerde burgers]. Daarmee trek je alle ambtelijke professionaliteit eruit. Het wordt geen rationeel punt [de kritiek op de rol van de Rijksoverheid] meer maar een emotioneel punt.”

Respondent 6 zegt iets vergelijkbaars: “Dat mensen het gevoel krijgen dat hun bezwaren van emotionele aard zijn in plaats van professionele aard, omdat leidinggevendens doen alsof ze [ambtenaren die zich uitspreken] heel emotioneel geraakt zijn, is gewoon puur ‘gaslighting’.”

De expert stelt dat de argumenten van de respondenten in de casussen inhoudelijk geborgd zijn, dus gebaseerd zijn op professionele expertise. Daarom zou ook van de ambtelijke leiding verwacht mogen worden dat ze “met evenveel kracht, met inhoudelijke argumenten, dat gesprek aangaan” en niet verkleinen tot de mogelijke individuele betrokkenheid van een ambtenaar bij een bepaald thema. Bovendien kan het juist van belang zijn voor (oud)ambtenaren om zich persoonlijk geraakt te voelen door maatschappelijke thema’s, stelt de expert. Een ambtenaar die zich niet betrokken voelt bij maatschappelijke vraagstukken, staat haaks op de menselijkheid en de menselijke maat die terug moet worden gebracht. Een gevoel van persoonlijke betrokkenheid bij een maatschappelijk vraagstuk zou dus geen ontkrachting moeten zijn van professionele tegenspraak, als het gepaard gaat met professionele argumenten.

Ervaring 3. (Dreiging met) sancties en (corrigerende) gesprekken met leidinggevendens

Een veelvoorkomende reactie van leidinggevendens op vormen van publieke tegenspraak is een (corrigerend) gesprek met leidinggevendens dat soms constructief is. Sommige leidinggevendens staan

open voor de argumentatie van de respondent en geven aan de ernst van de situatie in te zien, anderen verzoeken hun medewerkers met klem zich niet meer op publieke manieren uit te spreken. Soms wordt gedreigd met sancties of worden respondenten gewaarschuwd voor het risico dat zij kunnen lopen door zich zo publiekelijk uit te spreken. “In sommige gevallen is het link als je iets publiceert en in feite je naam ergens onder zet,” zegt Respondent 7. Een risico is bijvoorbeeld het verlies van carrièremogelijkheden, maar ook het gevaar van *doxing*, het illegaal lekken van contact- en adresgegevens. Deze waarschuwingen lijken ook gebruikt te worden om respondenten af te schrikken.

Verschillende respondenten spreken van een angstcultuur waarin werknemers zich niet uit durven spreken. “Dat merk je nu ook, dat bijvoorbeeld de sit-in op donderdag ook klein is. (...) Dat heeft heel sterk te maken met die geïnternaliseerde angst, want op dit onderwerp kan je alleen maar fouten maken. Wat je ook zegt,” licht Respondent 6 toe. Dat er alleen maar fouten gemaakt kunnen worden slaat op complexiteit van de casus, waardoor de angst bestaat dat uitspraken en acties, hoe goed bedoeld ook, leiden tot sancties, conflicten of verdeeldheid.

Ervaring 4. De rol van gender en etnische achtergrond

Wat opvalt is de rol die vrouwen en personen van kleur hebben in het organiseren en het laten zien van publieke tegenspraak. Voor witte vrouwen is dit nauw verwant aan het inzetten van de relatief veilige positie om tegenspraak te uiten. Dat het relatief veel vrouwen en personen van kleur zijn, kan volgens Respondent 10 zijn omdat zij onderdrukking beter herkennen dan witte mannen en hierdoor sneller zien wat er aan de hand is. “Vrouwen spreken zich veel makkelijker en meer uit, durven veel meer,” zegt Respondent 10. Over een interne brandbrief zegt Respondent 6 dat “je merkte gewoon dat de eerste 10 handtekeningen, uiteindelijk hadden we er 400 in een middag, dat waren allemaal vrouwen. Pas als mannen zich veilig wanen door het gebaande pad van de vrouwen durfden zij zich aan te sluiten.”.

5.2 Bevindingen Casus 2: Klimaat & Biodiversiteit

In deze paragraaf worden de belangrijkste bevindingen omtrent de drijfveren, afwegingen en ervaringen van respondenten beschreven. De gevonden drijfveren zijn de persoonlijke overtuigingen en waarden, de rolopvatting als ambtenaar, de historische en maatschappelijke context, de rolopvatting omtrent de ambtelijke en politieke top en het doel van tegenspraak. De afwegingen zijn de ernst van de situatie, de positie van de respondent, het feit dat interne tegenspraak onvoldoende teweeg brengt en de keuze voor een passend medium. De ervaringen zijn dat publieke tegenspraak effect heeft, dat er geen gesprek gevoerd wordt over het “waarom”, dat er sprake is van (het dreigen met) sancties en (corrigerende) gesprekken en dat er ruimte is voor publieke tegenspraak.

5.2.1 Drijfveren

Drijfveer 1. Persoonlijke overtuigingen en waarden

Het valt op dat respondenten die zich publiek uitspreken tegen (het ontbreken van) overheidsbeleid in de casus Klimaat & Biodiversiteit betrokken en kritische (oud)ambtenaren zijn. Respondenten geven aan dat zij zich met de jaren verdiept hebben in de klimaatcrisis en zich steeds bewuster zijn geworden van hun rol hierin. Verschillende respondenten begonnen bijvoorbeeld met het kritisch bekijken van hun persoonlijke rol. Deze aandacht verschoof vervolgens naar de rol van de overheid en de verantwoordelijkheid die ambtenaren in hun rol hebben. Respondent 14 wijst bijvoorbeeld naar het rapport van de Club van Rome: “In 2022 was de verjaardag van het rapport van de Club van Rome en toen dacht ik: Ja, maar serieus, dit is 50 jaar terug. Dan hebben we eigenlijk stevige maatregelen nodig”. De analyse dat de respondent als (oud)ambtenaar een verantwoordelijkheid draagt in het klimaatprobleem resulteert in de drijfveer om zich hiervoor in te zetten. Respondent 15 beschrijft dit proces als volgt:

“Ik ontmoette mijn vrouw, ging trouwen, kinderen krijgen, een huis kopen, ik heb een baan, weet je, dus dan word je zo helemaal in de normale gang van zaken opgeslokt. In 2019 ben ik gaan lezen over klimaat en ben ik me eigenlijk rot geschrokken over hoe erg de toestand was. En ook door hoe weinig er gebeurde bij overheden. Dus toen ben ik eigenlijk actief geworden.”

Andere persoonlijke overtuigingen die respondenten noemen zijn bijvoorbeeld het bijdragen aan een rechtvaardige wereld en het willen tegengaan van polarisatie. Polarisation kan worden tegengegaan door als ambtenaren zich publiek uitspreken over belangrijke thema's, denkt Respondent 12.

Drijfveer 2. De rolopvatting als ambtenaar

Een drijfveer is de (veranderende) rolopvatting als ambtenaar die respondenten hebben. De klimaatcrisis vereist een andere kijk- en denkwijze, bijvoorbeeld door de opvatting dat respondenten een brede verantwoordelijkheid hebben de overheid te houden aan gemaakte afspraken en te wijzen

op misstanden. “Zolang je het kan betrekken op een politieke opdracht en het dus ambtelijk blijft, dan vind ik dat sterk voor je geloofwaardigheid. Dan blijf je ook in je rol, weliswaar een ruim opgevatte rol, maar toch,” zegt Respondent 2 over de rolopvatting als ambtenaar in verband met de klimaatcrisis. Zo hopen respondenten bij te dragen aan een betrokken en betrouwbare ambtenarij. “Zodat we zichtbaar zijn als mens. Dus niet als een soort neutrale massa waar je geen grip op krijgt, maar als verantwoordelijke spelers in dat hele maatschappelijk domein,” zegt Respondent 12. Ook past publieke tegenspraak binnen de ambtseed, vinden respondenten. Immers, respondenten dienen het algemeen belang van de samenleving, volgens de ambtseed. Soms staat er ook in dat ambtenaren een moreel oordeel vellen over hun werk (de ambtseed voor rijksambtenaren is bijgevoegd in bijlage 5). Respondent 14 zegt het volgende over het dienen van de samenleving:

“Je handelt in het belang van de samenleving. Dat heb je ook met je ambtseed gezegd. Daardoor maak je jezelf onderdeel van een soort zorgplicht voor de bevolking. Dus ook voor het klimaat en alle dreigingen die daaruit voortkomen, zoals hittestress. Juist de kwetsbaren van de samenleving, die worden extra geraakt door klimaatverandering. Dat kan ik heel makkelijk koppelen aan mijn ambtseed.”

De staat van het klimaat en de biodiversiteit zien respondenten als essentieel deel van het algemeen belang van de samenleving. Respondent 12 legt dit als volgt uit:

“Ik denk dat de veiligheid en de gezondheid van mensen in gevaar is [waar de Rijksoverheid een verantwoordelijkheid voor draagt]. Door klimaatverandering en ook door milieuvervuiling en biodiversiteitsverlies. Dus ook vanuit mijn functie denk ik dat het relevant is om kennis te hebben en bij te dragen aan verandering zodat klimaatverandering beperkt wordt.”

Het valt de expert op dat de respondenten zich niet uitspreken vanwege persoonlijke politieke opvattingen die afwijken van de politieke opvattingen van de minister of het kabinet. De kern van het uitspreken zit in de rolopvatting die respondenten hebben over wat hun taak als ambtenaar is. Het gebruik van deskundigheid van een ambtenaar om diens positie te bepalen en uitspraken te doen, ziet de expert als onderdeel van professioneel vakmanschap.

Drijfveer 3. De historische en maatschappelijke context

De Toeslagenaffaire en het gaswinning in Groningen-dossier hebben indruk gemaakt op betrokken respondenten, zo blijkt uit de interviews. De onthulling van de misstanden in deze dossiers en de kritische rapporten die hierop volgden, stelden respondenten in staat te reflecteren op het belang van tegenspraak. Dit komt naar voren in het interview met Respondent 13, die dit als volgt uitlegt:

“De analyses die daarop [de onthulling van de misstanden rondom de Toeslagenaffaire en gaswinning in Groningen] volgden, die vertrokken ook best wel sterk vanuit het idee dat er tegenspraak moet kunnen bestaan. Dat is een ontwikkeling geweest die daaraan [het ontstaan van publieke tegenspraak] heeft bijgedragen.”

De breed opgevatte verantwoordelijkheid om verdere misstanden te voorkomen vormt een drijfveer voor respondenten om zich publiekelijk uit te spreken. Deze ontwikkeling duidt op een veranderende rolopvatting als ambtenaar. De expert herkent deze veranderende rolopvatting ook als een ontwikkeling die naar de Toeslagenaffaire en het gaswinning in Groningen-dossier terug te leiden is. Deze ontwikkeling betreft het toegenomen bewustzijn dat een ambtenaar als individu en in functie een eigenstandige verantwoordelijkheid, rechten, taken en plichten heeft.

Drijfveer 4. De rolopvatting van de overheid (politieke en ambtelijke top)

Respondenten verwachten van de politieke en ambtelijke top dezelfde integriteit als die van hen wordt verwacht. Verschillende respondenten beschouwen de ambtelijke top als onvoldoende integer. Er worden politieke spelletjes gespeeld en het gaat vaak om macht en geld. Respondent 13 beschrijft hoe het schuurt dat de verwachting van integriteit wordt gelegd:

“Het zit mij ook wel in die discussie over integriteit. Dat die relatie eenzijdig wordt gelegd. De overheid verwacht integriteit van ambtenaren, maar ik heb er als ambtenaar ook last van als de overheid [de ambtelijke en politieke top] dat niet is. De overheid is niet iets dat los is van de mensen die het uitvoeren [beleid- en besluitvorming]. Ik heb wel baat bij een overheid die doet wat ze zegt en dat is bij de fossiele subsidies [een specifiek onderwerp van publieke tegenspraak in de casus Klimaat & Biodiversiteit] overduidelijk niet het geval”

Een drijfveer die te maken heeft met de integriteit is de overtuiging dat de overheid het vastgestelde beleid moet uitvoeren en (internationale) afspraken moet nakomen. Bovendien heeft de rechter in de klimaatzaak Urgenda geoordeeld dat de overheid haar zorgplicht niet nakomt. De overheid heeft bijvoorbeeld in 2009, 2013, 2015 en 2018 op verschillende manieren gecommitteerd aan het uitfaseren van fossiele subsidies, maar heeft hier tot op heden geen uitvoering aan gegeven.

Drijfveer 5. Het doel van publieke tegenspraak

Een professionele drijfveer is dat de overheid klimaatdoelen gesteld heeft en hier afspraken over gemaakt heeft, maar deze doelen niet voldoende uitvoeren. Publieke tegenspraak focust zich dan ook op de oproep aan de overheid om zich te houden aan de eigen gemaakte afspraken en verdragen en hier uitvoering aan te geven, om het klimaat te redden. Deze onvoldoende uitgevoerde doelen drijven respondenten om zich uit te spreken. Respondent 13 zegt hier het volgende over:

“Ze zeggen bij activistisch ambtenaarschap dat het een ondemocratische vorm van macht is. Maar toen bij die brandbrief ging het over een voornemen waar verschillende kabinetten zich al op hadden vastgelegd, maar niet hadden uitgevoerd. Dat besluit is al genomen, jullie [de ambtelijke en politieke top] voeren het gewoon niet uit. Dus ik vond het niet ondemocratisch. Ik vond het ook voldoende afstand [die de respondent heeft van het klimaat-dossier] dat ik kan zeggen: Ja, deze uiting is legitiem.”

5.2.2 Afwegingen

Afweging 1. De ernst van de situatie

De respondenten geven veelal aan dat de ernst van de situatie, oftewel de ernst van de staat van het klimaat en de biodiversiteit in Nederland en wereldwijd, het noodzakelijk maakt om op onconventionele manieren tegenspraak te bieden en druk te zetten op de overheid. “Het is vijf over twaalf en er gebeurt echt te weinig,” zegt Respondent 15 hierover. Neem bijvoorbeeld fossiele subsidies, vertelt Respondent 11:

“Het ging gewoon niet snel genoeg via de reguliere weg. Die fossiele subsidies, daar is al in 2009 een afspraak over gemaakt, dat dat afgeschaft zou worden en zou worden afgebouwd en uiteindelijk helemaal afgeschaft. We zijn 15 jaar verder en het is nog steeds niet gebeurd. En dit is natuurlijk niet het enige dossier waar dit [het niet uitvoeren van afspraken] speelt.”

Afweging 2. De positie van de (oud)ambtenaar

In de klimaatcrisis worden de meest kwetsbare mensen het hardst getroffen en het is aan mensen in een relatief veilige positie om zich hiertegen te verzetten. Verschillende respondenten geven aan dat het een plicht als ambtenaar is om te zorgen voor een rechtvaardige wereld. De relatief veilige positie wordt bepaald aan de hand van de relatie met de leidinggevende, de functie van de ambtenaar en hoe tevreden collega's en leidinggevendens zijn met hun werk. Voor Respondent 14 geldt bijvoorbeeld dat “Ik merkte ook dat ze [leidinggevendens] serieus nieuwsgierig waren, juist omdat ze merkten van: oh, dit is een betrokken ambtenaar. Dit is niet iemand die kritiek geeft om het kritiek geven, die wil serieus de organisatie verder helpen.” Uit dit citaat blijkt bovendien dat publieke tegenspraak interesse wekt bij de leidinggevendens van Respondent 14, waardoor de respondent ruimte ervaart om zich publiek te uiten en voelt dat die door leidinggevendens gesteund wordt.

Afweging 3. Interne tegenspraak werkt onvoldoende

Het intern aanklaarten van tegenspraak heeft altijd de voorkeur. Echter, als dit niet serieus genomen wordt of het geen effect heeft, en de situatie dermate ernstig is, moeten andere mogelijkheden verkend worden. De expert herkent dat interne tegenspraak vaak spaak loopt. De hiërarchische structuur van

veel overheidsorganisaties werkt belemmerend; mensen in een hiërarchische positie zijn fysiek moeilijk te bereiken, maar ook op gevoelsniveau kan er een grote afstand zijn tussen mensen die tegenspraak zouden kunnen geven en ontvangen. De ambtenaren hoger in de hiërarchie zijn fysiek moeilijker te bereiken dan leidinggevendenden op een lager niveau. Ook kan de gevoelde afstand tussen ambtenaren die tegenspraak willen geven en leidinggevendenden, met name de ambtelijke top, groot zijn.

Het is lastig voor respondenten om zich intern uit te spreken over het klimaat en het biodiversiteitsverlies als zijzelf of hun werkgever hier niet direct bij betrokken is. Dit schuurt omdat er bij elke overheidslaag en beleidsterrein een relatie kan worden gelegd met het klimaat, van volksgezondheid tot vervoer, bijvoorbeeld in het kader van overstromingen, extreme droogte, slechte luchtkwaliteit en voedselschaarste. Over het intern aankaarten zegt Respondent 11 het volgende:

“Dus dan probeer je eerst intern verandering te brengen, maar op een gegeven moment had ik gewoon zoiets van ja, het [uitvoeren van gestelde klimaatdoelen] gaat onvoldoende snel en het gaat ook niet goed werken. Ik wil er op andere manieren ook aan gaan bijdragen”

Ook Respondent 9 heeft dit ervaren:

“Waar mijn directeur me op wijst is dat door de manier waarop ik dingen schrijf en door mijn toon, ik alleen maar weerstand opwek. Die wil dat ik het netjes via de lijn [de hiërarchie van de organisatie] doe. Maar dat gaat heel traag en levert niks op.”

Afweging 4. Het kiezen van een passend medium

Respondenten wegen altijd af of publieke tegenspraak past binnen diens rol en of die niet werkzaam is op het dossier waar de respondent zich publiek over wil uitspreken. De respondenten hebben zich verenigd in de groep XR Ambtenaren, een subgroep binnen actiegroep Extinction Rebellion (XR). De afweging die hierbij gemaakt is, is de analyse dat de doelen van XR grotendeels overeenkomen met de doelen die de Nederlandse overheid gesteld heeft. XR wordt beoordeeld als een organisatie die werkt vanuit redelijkheid en openheid. Respondent 12 beschrijft hoe die besloot zich aan te sluiten bij XR.

“Ik ben voor het eerst eigenlijk bij XR geweest bij een bijeenkomst die heel inhoudelijk was. Over burgerberaad. Ik vroeg me af wat voor club dit zou zijn, maar was ook nieuwsgierig. Dat was een hele fijne bijeenkomst en ik vind XR wat dat betreft heel erg goed onderbouwd. Veel duidelijke, heldere kernboodschappen en eisen, en ik ontmoet daar hele prettige mensen.”

XR Ambtenaren is een samenwerkingsverband waarin informatie kan worden gedeeld en vragen kunnen worden gesteld. In deze groep zijn de manieren waarop publieke tegenspraak geuit zou

kunnen worden ontwikkeld en uitgevoerd, zoals de Brandbrief Bezorgde Respondenten Klimaat & Biodiversiteit. De keuze voor verschillende media, zoals LinkedIn en het schrijven van de brandbrief, is gemaakt op basis van het criterium dat het heel zichtbaar is, met de bedoeling de druk op overheidsorganisaties te vergroten.

Respondenten hebben ook gekozen om zich aan te sluiten bij de snelwegblokkades van XR, een vorm van protest waarbij een snelweg wordt geblokkeerd (vaak de A12). Respondent 12 doet mee aan deze snelwegblokkades vanuit diens rol als ambtenaar vanuit de volgende afweging:

“En waarom ik dan op de A12 ga staan, is omdat ik denk dat dat krachtige signaal wat komt vanuit de demonstranten hè, dat komt vanuit burgers, maar ook vanuit bepaalde beroepsgroepen. Dat is heel sterk aan XR, dat er bijvoorbeeld wetenschappers en zorgprofessionals staan. Dat ambtenaren daar ook staan, vanuit hun beroepsgroep en deskundigheid, dat heeft meerwaarde.”

5.2.3 Ervaringen met het geven van publieke tegenspraak

Ervaring 1. Publieke tegenspraak heeft effect

Het geven van publieke tegenspraak heeft in de casus Klimaat en biodiversiteit echt effect, aldus verschillende respondenten. De aandacht voor belangrijke klimaatgerelateerde thema's als het afschaffen van fossiele subsidies is toegenomen. Ook wordt de noodzaak van klimaatmaatregelen door verschillende overheidsinstanties veel meer gevoeld. “Het [publieke acties van tegenspraak] heeft zeker bijgedragen dat echt wel de sfeer is van ja, we moeten echt nu doorpakken, dit is superbelangrijk,” zegt Respondent 15 hierover. De houding verschuift, met name op het gemeentelijke en provinciale niveau. De ministeries zijn moeilijker te bewegen.

Een bijkomend voordeel is dat de vormen van publieke tegenspraak, met name de brandbrief die ruim vierduizend keer ondertekend is, de druk weghaalt van het individu. Het gevoel van gedeelde zorgen en waarden wordt hierdoor groter. Respondent 15 beschrijft dit als volgt.

“Ik zie eigenlijk alleen maar positieve reacties [op mijn uitingen van publieke tegenspraak]. Heel goed eigenlijk. Dat vind ik ook niet zo vreemd, want de ambtenaren, dat zijn eigenlijk altijd mensen die zich met hart en ziel inzetten voor de publieke zaak en daar hoort klimaatbeleid ook bij.”

Ervaring 2. Geen gesprek over het 'waarom'

Veel respondenten ervaren dat overheidsorganisaties het gesprek over het 'waarom' niet voeren. Respondenten zien veelvuldig berichten van hun werkgever over panels, dialoogsessies en bijeenkomsten over de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren en artikelen over ambtelijk activisme, maar de vraag waarom deze respondenten zich zo publiekelijk uitlaten blijft uit. Het debat

binnen overheidsorganisaties blijft steken in de juridische blik; wat mag en wat mag niet? Respondent 15 beschrijft dit:

“Ambtelijke activisme op zich interesseert mij niet. Bot om het zo te zeggen, maar het gaat om het doel. Waarom doe je het? Het gaat steeds heel erg over de vraag, wat mag er en wat mag er niet? Het gaat in al die gesprekken, debatten, discussies die er [binnen overheidsorganisaties] worden georganiseerd niet over: waarom doen we dit eigenlijk en hoe zit het met het klimaat? En waarom accepteren we dat de politiek er eigenlijk echt met de pet naar gooit?”

De expert herkent ook dat overheidsorganisaties moeite hebben met de ‘waarom’-vraag. Door de publieke vormen van tegenspraak voorkomen, is er geen aandacht voor de inhoudelijke analyse. De focus ligt op het juridische, het discours van rechten en plichten. Dat leidt af van het moreel discours, over wat er inhoudelijk aan de hand is. “Dat geldt voor onze samenleving in algemene zin”. Als een ambtenaar zich publiekelijk uitspreekt is dat “bijna altijd een ontkrachting van de mogelijkheden die je [als ambtenaar] intern hebt”, waardoor publieke tegenspraak het juridische discours voedt en een morele discussie in de weg zit.

Ervaring 3. (Dreiging met) sancties en (corrigerende) gesprekken

Respondenten die zich uitspreken tegen (het ontbreken van) overheidsbeleid of de uitvoering daarvan op het gebied van klimaat en biodiversiteit krijgen soms te maken met gevolgen voor hun functie. Dit is afhankelijk van de leidinggevende en de politieke en ambtelijke top. Er wordt soms gedreigd met sancties en er worden gesprekken gevoerd die vaak corrigerend van aard zijn. Respondent 9 geeft aan dat diens leidinggevende gedreigd heeft maatregelen te nemen:

“De directeur was inmiddels op het punt dat hij zei, we gaan maatregelen nemen. Hij moest daar nog over nadenken en in overleg. Uiteindelijk moest ik heel lang wachten en hoorde ik verder niks. Er zijn geen maatregelen genomen”

Respondent 9 voelde zich door diens relatief veilige positie niet genoodzaakt te stoppen met het geven van publieke tegenspraak, ondanks de dreiging met sancties. Respondent 9 voelt zich gesterkt door de steun die die krijgt bij het online delen van tegenspraak en de werkzaamheden bij XR Ambtenaren. Doordat Respondent 9 deel uitmaakt van een groep met een collectieve identiteit, lijkt die slechts beperkt beïnvloed te worden door de houding van diens leidinggevende.

Ervaring 4. De ruimte voor publieke tegenspraak

Respondenten geven aan overwegend positief verrast te zijn over de ruimte die zij hebben om tegenspraak op een publieke manier te uiten. “Ook al ben je best wel braaf, dan kan je toch best veel

doen. Intern en ook extern, want ik weet zeker dat ik geen enkele aantekening heb op mijn personeelsdossier,” zegt Respondent 2 hierover. Desalniettemin blijft het een thema dat schuurt, omdat het sterk afhankelijk is van de organisatie en de positie van de werknemer welke ruimte de ambtenaar ervaart om zich publiek te uiten. Respondent 14 beschrijft de spanning tussen enerzijds de verwachting dat ambtenaren zoveel tegenspraak geven als nodig is, anderzijds de ruimte voor tegenspraak, die vaak heel beperkt is.

“Bij de analyse van de gaswinning in Groningen en de Toeslagenaffaire, werd ook heel actief gezegd dat ambtenaren meer tegengas hadden moeten geven. Aan de andere kant zit een soort dynamiek [waarbij de ruimte voor tegenspraak wordt begrensd door (informele) regels en normen]. Tegengas op straat willen ze [leidinggevend] bijvoorbeeld liever niet. Dus dat is wel een hele gekke redenering. Er is juist aan de ambtseed van het Rijk gesleuteld omdat er expliciet in moest komen dat je voor de samenleving werkt en dat er impliciet meer tegengas zou moeten worden gegeven dan er op dat moment in de ambtseed ruimte voor was”

6. Analyse van de bevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen eerst geanalyseerd door middel van een vergelijkende analyse. Vervolgens wordt een verdiepende analyse uitgevoerd aan de hand van (aanvullende) literatuur.

6.1 De vergelijkende analyse

Uit de vergelijking tussen de casus Israël-Palestina en de casus Klimaat & Biodiversiteit komen zowel overeenkomsten als verschillen naar voren. De drijfveren en afwegingen komen voor een groot deel overeen, maar verschillen in de invulling en context ervan. In de vergelijking van de ervaringen met publieke tegenspraak komt duidelijk naar voren dat er duidelijke verschillen zijn tussen deze ervaringen.

6.1.1 *Verschillen en overeenkomsten in de drijfveren*

Als het gaat om drijfveren wordt een overeenkomst gezien in de invloed van persoonlijke overtuigingen en waarden. Respondenten voelen een sterke (morele) plicht om zich uit te spreken tegen misstanden en het niet uitvoeren van gemaakte afspraken, ondanks de urgentie ervan. Een verschil is de gewetensnood die in de casus Israël-Palestina sterk gevoeld wordt. In de casus Klimaat & Biodiversiteit is er eerder sprake van het besef van de rol die de overheid heeft in de klimaatcrisis en de overheid faalt om effectieve maatregelen te nemen, ondanks de gestelde doelen. De rolopvatting als ambtenaar vormt eveneens een belangrijke drijfveer in beide casussen. Respondenten werken volgens de ambtseed, waarin staat dat zij in het algemeen belang van de samenleving werken en een eigen moreel oordeel moeten vellen over hun werkzaamheden. Ze voelen de verantwoordelijkheid om de Grondwet, (inter)nationale afspraken en internationale verdragen te beschermen. Ze zien het als hun plicht om de overheid te wijzen op misstanden en om morele en ethische grenzen te bewaken. Bovendien heeft de overheid (voornamelijk de ambtelijke en politieke top) de verantwoordelijkheid om integer en geloofwaardig te handelen door afspraken na te komen. De historische en maatschappelijke context spelen ook een rol. Eerdere misstanden, zoals de Toeslagenaffaire en de gaswinning in Groningen, hebben bij beide groepen respondenten het besef versterkt dat tegenspraak noodzakelijk is. Dit motiveert respondenten om waakzaam te blijven en zich publiekelijk uit te spreken wanneer interne tegenspraak tekortschiet. Tot slot verschillen de specifieke doelen van de publieke tegenspraak. In de casus Israël-Palestina richten respondenten zich op het voorkomen van vermeende oorlogsmisdaden, het stoppen van een vermeende genocide en het verzamelen en documenteren van bewijs. In de casus Klimaat & Biodiversiteit gaat het meer om het afdwingen van overheidsacties om gestelde klimaatdoelen te halen en de samenleving te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering.

6.1.2 Verschillen en overeenkomsten in de afwegingen

In de casussen Israël-Palestina en Klimaat & Biodiversiteit maken respondenten verschillende afwegingen om publieke tegenspraak te bieden, met enkele duidelijke overeenkomsten en verschillen. Een belangrijke overeenkomst is de ernst van de situatie. In beide casussen ervaren respondenten de situatie als dermate urgent dat onconventionele manieren om tegenspraak te uiten legitiem zijn. Voor de casus Israël-Palestina gaat het om schendingen van het humanitair oorlogsrecht en mogelijke oorlogsmisdaden. In de casus Klimaat & Biodiversiteit gaat het om de dreigende gevolgen van klimaatverandering en het verlies van biodiversiteit, wat een ernstige bedreiging kan vormen voor de samenleving. Een verschil is dus de specifieke context en aard van de kwesties. Een tweede overeenkomst is de afweging dat interne tegenspraak onvoldoende werkt. In beide gevallen vinden respondenten dat tegenspraak niet serieus wordt genomen of dat er geen effectieve kanalen zijn om tegenspraak te uiten. Hierdoor maken zij de afweging om publiekelijke tegenspraak te uiten, zoals door het bijwonen van protesten en door berichten te plaatsen op sociale media. De positie van de respondent is ook een gemeenschappelijke afweging. Respondenten in beide casussen beoordelen hun positie en voelen zich verplicht om hun relatief veilige positie binnen de organisatie te gebruiken om zich uit te spreken. Een verschil is dat gender en etniciteit in de casus Israël-Palestina een rol spelen in het bepalen van de positie, terwijl dit in de casus Klimaat & Biodiversiteit niet expliciet als factor naar voren komt. Tot slot is de afweging welk medium passend is om publieke tegenspraak te uiten in beide casussen nagenoeg hetzelfde. Een verschil is dat respondenten in de casus Klimaat & Biodiversiteit zich aansluiten bij grote protesten, zoals A12-blokkades, terwijl respondenten in de casus Israël-Palestina kleinschalige protesten organiseren bij het ministerie van Buitenlandse Zaken.

6.1.3 Verschillen en overeenkomsten in de ervaringen

Als het gaat om ervaringen worden de verschillen tussen beide casussen duidelijk zichtbaar, maar er zijn ook een aantal overeenkomsten. Een overeenkomst is dat leidinggevendenden een sleutelrol spelen in de ervaringen van respondenten. In beide casussen worden respondenten geconfronteerd met mogelijke sancties en corrigerende gesprekken. Leidinggevendenden staan soms open voor argumenten van respondenten, maar vaak verzoeken zij om publieke tegenspraak te staken. Hierbij wordt soms gedreigd met sancties, waardoor respondenten risico's lopen, zoals het verlies van carrièremogelijkheden.

Een groot verschil is het effect van publieke tegenspraak. In de casus Israël-Palestina ervaren respondenten dat hun tegenspraak voornamelijk niet direct beleidsverandering teweegbrengt, terwijl in de casus Klimaat & Biodiversiteit publieke tegenspraak wel resulteert in toegenomen aandacht voor klimaatgerelateerde thema's en een verschuiving in houding bij overheidsinstanties. Dit past ook bij het feit dat respondenten in de casus Klimaat & Biodiversiteit overwegend positief zijn over de ruimte die zij ervaren om tegenspraak te uiten, terwijl dit in de casus Israël-Palestina niet wordt genoemd. De reacties van leidinggevendenden, zoals nieuwsgierigheid, bepalen deze ruimte voor een groot deel.

In beide casussen ervaren respondenten belemmeringen in het geven van publieke tegenspraak; in de casus Israël-Palestina is dit de ervaring dat kritiek door leidinggevenden wordt afgedaan als emotie. In de casus Klimaat & Biodiversiteit is dit de ervaring dat de discussie binnen overheidsorganisaties voornamelijk gaat om de vraag of publieke tegenspraak mag of niet, in plaats van de oorzaken van de tegenspraak, namelijk het (ontbreken van) overheidsbeleid en de uitvoering daarvan op het gebied van klimaat en biodiversiteit. Dit komt niet nadrukkelijk door leidinggevenden, maar lijkt een tendens te zijn in de organisatie in brede zin. Deze nadruk op de vraag of iets mag, noemt de expert als het juridische discours dat in de samenleving de overhand heeft.

Tot slot blijkt dat gender en etnische achtergrond een rol spelen in de samenstelling van respondenten die publieke tegenspraak geven in de casus Israël-Palestina, waarbij vrouwen en personen van kleur zich vaker en sneller uitspreken dan witte mannen. Dit blijkt niet expliciet uit de casus Klimaat & Biodiversiteit.

6.1.4 Conclusie

Uit deze vergelijkende analyse kan geconcludeerd worden dat er veel overeenkomsten, maar ook veel verschillen zijn tussen beide casussen. De vergelijking wijst uit dat de respondenten in beide casussen vergelijkbare drijfveren hebben en vergelijkbare afwegingen maken in het uiten van publieke tegenspraak, maar dat de ervaringen hiermee verschillen. De verschillen in ervaring van respondenten in het geven van publieke tegenspraak suggereren dat de context van de casus van belang is bij hoe publieke tegenspraak wordt ontvangen en gewaardeerd. In de volgende sectie, de verdiepende analyse, worden de bevindingen en de analyse geduid aan de hand van (aanvullende) literatuur.

6.2 De verdiepende analyse aan de hand van (aanvullende) literatuur

In deze sectie worden de meest opvallende bevindingen geanalyseerd aan de hand van (aanvullende) literatuur. De bevindingen die geanalyseerd worden zijn de escalatieladder van publieke tegenspraak, het belang van de context van de casus, de veranderende rolopvatting als ambtenaar, de invloed van organisatiecultuur en -structuur op tegenspraak, de depolitisering van beleid en functionele politisering binnen de overheid.

6.2.1 De escalatieladder van publieke tegenspraak

De bevindingen suggereren dat er een proces voorafgaat aan het geven van publieke tegenspraak, waarbij respondenten worden beïnvloed door hun drijfveren, afwegingen maken en vervolgens een uitingsvorm kiezen. Dit proces kan worden geanalyseerd met behulp van het besluitvormingsmodel van Kassing (1997). Het model bestaat uit vier stappen: een focusevenement, het maken van afwegingen met invloed van drijfveren, het kiezen van strategieën, en het daadwerkelijk uiten van tegenspraak (Kassing, 1997).

Als eerste stap ervaren respondenten in de casus Israël-Palestina een duidelijk focusevenement op 7 oktober, wat fungeert als katalysator voor publieke tegenspraak. In de casus Klimaat & Biodiversiteit is er een geleidelijk proces zonder een duidelijk beginpunt. Als tweede stap worden respondenten door verschillende factoren beïnvloed. Persoonlijke factoren zoals verantwoordelijkheidsgevoel, relationele factoren zoals de relatie met leidinggevenden, en organisatorische factoren zoals een gesloten cultuur beïnvloeden de beslissing om publieke tegenspraak te uiten. Als derde stap worden strategieën gekozen op basis van de verwachte perceptie van de tegenspraak en het risico op represailles. Respondenten kiezen enerzijds voor publieke tegenspraak als zij onder andere verwachten dat de kans op represailles laag is, anderzijds nemen zij de risico's voor lief als zij in gewetensnood zitten en de ernst van de situatie zwaarder weegt dan potentiële gevolgen voor hun carrière. Als vierde en laatste stap kiezen respondenten voor gearticuleerde tegenspraak, gericht aan personen hoger in de hiërarchie. Bijvoorbeeld aan de politieke en ambtelijke top. Interne tegenspraak heeft altijd de voorkeur. Publieke vormen van tegenspraak worden ook gesignaleerd, terwijl die niet in het model opgenomen zijn.

Uit de analyse van de bevindingen aan de hand van het model van Kassing komen verschillende tekortkomingen naar voren. Het model gaat uit van een individuele benadering. Echter, tegenspraak lijkt in beide casussen van een individueel naar een collectief proces te zijn gegroeid, waarbij respondenten zich verbonden voelen met een groep met gemeenschappelijke waarden, overtuigingen, doelen en ervaringen (Polletta & Jasper, 2001, p. 285). Het model veronderstelt een lineair proces, maar bevindingen suggereren een escalatieladder waarbij interne en publieke tegenspraak elkaar opvolgen of naast elkaar ingezet worden in een iteratief proces. Publieke tegenspraak komt pas aan de orde als interne wegen om tegenspraak te geven, uitgeput lijken. Dit lijkt

op het interactieve en continue proces van tegenspraak van Garner (2013). Een focus-evenement is niet altijd nodig; tegenspraak kan ook geleidelijk ontstaan. De maatschappelijke context speelt een grote rol en beïnvloedt de afwegingen van respondenten. Verder is de focus op verwachte perceptie van tegenspraak en inschatting van de risico's te beperkt, aangezien het onderwerp van tegenspraak ook een belangrijke rol speelt. Respondenten uiten soms tegenspraak ondanks de risico's voor represailles. Deze bevindingen wijzen erop dat Kassing's model moet worden uitgebreid, door publieke tegenspraak als extra uitingsvorm op te nemen en ruimte te maken voor het collectieve, dynamische, interactieve proces van tegenspraak.

6.2.2 Het belang van de context van de casus

Uit de vergelijkende analyse blijkt dat hoewel de drijfveren en afwegingen grotendeels overeenkomen, de ervaringen met publieke tegenspraak verschillen. Dit suggereert dat de context van de casus en het specifieke onderwerp een rol spelen in het geven en ontvangen van publieke tegenspraak.

Het Israël-Palestina conflict heeft een complexe geschiedenis. De Nederlandse overheid neemt hier van oudsher een pro-Israëliësch standpunt in, ondanks de schendingen van vredesverdragen door Israël en maatschappelijke kritiek (Malcontent, 2022, p. 275). Kritiek op het handelen van Israël wordt beperkt door dit pro-Israëliësch standpunt. Een voorbeeld hiervan is het *frame* dat Israëlkritiek gelijk staat aan antisemitisme (Malcontent, 2022, p. 290). Deze beperkingen spelen in de brede samenleving, niet alleen binnen de overheid (Landy, Lentin & McCarthy, 2020). Bovendien kunnen respondenten geen definitieve rechterlijke uitspraken gebruiken in hun argumentatie om zich publiekelijk uit te spreken, alleen voorlopige uitspraken zoals het tussenvonnissen van het Internationaal Gerechtshof (Vreeken, 2024).

Het gesprek over het klimaat en de biodiversiteit is beduidend makkelijker. Er is brede wetenschappelijke consensus over het feit dat klimaatverandering door menselijke activiteiten veroorzaakt wordt (Lloyd & Winsberg, 2018, p. 57; Latour, 2015, p. 146). Er zijn internationale verdragen en afspraken waarin doelen gesteld zijn om klimaatverandering te beperken (De Klimaatcoalitie, 2023). Ook is er de uitspraak van de rechter in de klimaatzaak Urgenda, die oordeelde dat de Nederlandse overheid meer moet doen om klimaatdoelstellingen te halen (Urgenda, 2019).

Terwijl de complexe en geopolitiek ingewikkelde context de mogelijkheden om kritiek te hebben op Israël beperkt, wordt tegenspraak over klimaatverandering meer geaccepteerd door de brede wetenschappelijke consensus en juridische uitspraken die actie ondersteunen. De complexiteit van de casus Israël-Palestina blijkt ook uit het verschil in de omvang en diepte van de bevindingen. Een voorbeeld van het verschil in de complexiteit van de casussen is dat de casus Klimaat & Biodiversiteit zich voornamelijk op nationaal niveau afspeelt. De casus Israël-Palestina speelt daarentegen op Nederlands, Europees en wereldwijd niveau (zie voor meer informatie de uitgebreide

tijdlĳn in bijlage 6) en het zijn (oud)ambtenaren, oud-diplomaten en oud-ministers die zich uitspreken. De bevindingen suggereren dat de casus Klimaat & Biodiversiteit in die zin minder ingewikkeld is dan de casus Israël-Palestina. Kortom, hoewel publieke tegenspraak zich in beide casussen vergelijkbaar manifesteert, spelen de context en het onderwerp een grote rol bij de ruimte die respondenten ervaren om intern tegenspraak te uiten en bij de ervaringen die zij hebben met publieke tegenspraak.

6.2.3 De veranderende rolopvatting als ambtenaar

Een opvallende bevinding in beide casussen is de brede opvatting van ambtelĳk vakmanschap. Respondenten voelen een verantwoordelijkheid om de samenleving en het algemeen belang te dienen, misstanden te voorkomen en ethische grenzen te bewaken. Dit weerspiegelt een verschuiving van een taakgerichte naar een holistische kijk op hun rol als ambtenaar (Jansen, Wilmink, Van Nunen, Van der Meulen, Bokhorst & Van Leeuwen, 2022, p. 11). Traditioneel werd van ambtenaren verwacht dat ze neutraal, trouw en onafhankelijk werkten binnen een hiërarchische structuur (Stivers, 2015, p. 243). In de jaren '80 en '90 verschoof de focus naar efficiëntie, prestaties en klantgerichtheid, waarbij ambtenaren als managers werden gezien (De Vries, 2010, p. 3). Eind 20e en begin 21e eeuw kwam de nadruk te liggen op inclusie, participatie van burgers en democratische waarden (Xu, Sun & Si, 2015, p. 12, p. 14). Deze ontwikkeling wordt versterkt door de ambtseed, die in 2023 is herschreven om de nadruk te leggen op het werken in het algemeen belang van de samenleving en trouw te zweren aan de Grondwet (zie bijlage 5). Ook is de Gids Ambtelĳk Vakmanschap ontwikkeld, om de kaders te geven aan het ambtelĳk vakmanschap en de nadruk te leggen op werken volgens principes als verantwoordelijkheid en verantwoording (Grenzeloos Samenwerken, 2023a). Deze ontwikkelingen ontstonden na grote misstanden als de Toeslagenaffaire en het gaswinning in Groningen-dossier (Jansen et al., 2022, p. 13).

Deze ontwikkeling in rolopvatting is duidelijk zichtbaar in hoe respondenten hun taken en verantwoordelijkheden als ambtenaar beschrijven. Vrijwel alle respondenten noemen de ambtseed en deze maatschappelijke ontwikkelingen expliciet. Dit suggereert dat zij deze bredere rolopvatting hebben geïnternaliseerd. Publieke tegenspraak kan, als uiting van ambtelĳke verantwoordelijkheid, worden gezien als een onderdeel van deze rolopvatting.

De rolopvatting die respondenten hebben van de 'overheid', waarmee de ambtelĳke en politieke top bedoeld worden, is ook een opvallend resultaat. De leidende principes van het ambtelĳk vakmanschap van topambtenaren zijn niet vastgelegd los van de principes voor ambtenaren, terwijl zij te maken hebben met complexiteiten die ambtenaren lager in de hiërarchie niet of minder ervaren. Een voorbeeld hiervan is de complexe balans tussen het uitvoeren van het beleid van de bewindspersoon en het behouden van een politiek neutrale positie (Van Dorp, 2022, p. 439).

6.2.4 De invloed van organisatiecultuur en -structuur op tegenspraak

Hoewel tegenspraak formeel wordt aangemoedigd door de Gids Ambtelijk Vakmanschap en leidinggevend, blijkt in de praktijk dat de organisatiecultuur en -structuur belemmerende factoren zijn. Interne tegenspraak werkt onvoldoende en publieke tegenspraak “mag” afhankelijk van het onderwerp en de positie van de respondent. Eerder onderzoek bevestigt dit. Snaphaan et al. (2023) wijzen op een ontmoedigingscultuur binnen de Rijksoverheid en de impliciete druk om sensitief te zijn. Leidinggevend spelen een sleutelrol in de ruimte voor tegenspraak, wat vaak als ontoereikend wordt ervaren door ondergeschikten (Snaphaan et al., 2023). Kennedy & Anderson (2017) tonen aan dat werknemers in hogere posities, zoals leidinggevend, minder vaak tegenspraak uiten over onethische praktijken van de organisatie dan werknemers in lagere posities. Dit komt mogelijk vanwege hun sterke identificatie met de organisatie.

Wat betreft de organisatiestructuur blijkt uit beide casussen dat er weinig ruimte is om kwesties aan te kaarten die beleidsdomeinen overstijgen. Dit past bij de compartimentalisatie van overheidsorganisaties die waargenomen wordt, waarbij beleidsdomeinen als verticale silo's functioneren. Ministers houden bijvoorbeeld meer vast aan individuele opgaven en portefeuille dan als eenheid te functioneren (Raad voor het openbaar bestuur, 2015, p. 27). Dit resulteert in een gebrek aan effectieve communicatie en afstemming tussen de verschillende organisaties (Van den Berg, 2017, p. 71). Bovendien belemmert de hiërarchische structuur van de Rijksoverheid (de ministeries) de ruimte voor tegenspraak ook, volgens de expert. Hiërarchische structuren kunnen tegenspraak belemmeren door de nadruk op top-down besluitvorming en autoriteit, waardoor werknemers in lagere posities minder snel geneigd zijn om hun mening te uiten (Altamimi, Liu, Jimenez, 2022, p. 170; Shahinpoor & Matt, 2007, p. 43). In hiërarchische organisaties kan een cultuur van conformiteit ontstaan waar werknemers terughoudend zijn om kritiek te geven en zich machteloos voelen (Kassing, 2011, p. 348).

6.2.5 De depolitisering van beleid

Een opvallende bevinding in de casus Klimaat & Biodiversiteit, die ook meespeelt in de casus Israël-Palestina, is dat overheidsorganisaties zich richten op de vraag of publieke tegenspraak mag, in plaats van waarom respondenten zich publiekelijk uitspreken tegen (het ontbreken van) beleid en de uitvoering daarvan. Enerzijds kan dit liggen aan het feit dat zij zich publiek uitspreken, wat volgens de expert een ontkrachting is van de interne mogelijkheden, anderzijds is het in de ervaring van respondenten ook intern niet mogelijk om de “waarom”-vraag te stellen en hierover in gesprek te gaan. Waarom dit zo moeilijk is kan worden geduid aan de hand van het depolitiseren van beleid. Dit is een fenomeen waarbij ideologische overwegingen in besluitvorming worden gebagatelliseerd of gemarginaliseerd. De nadruk ligt op technocratische, “feiten-gebaseerde” zakelijke besluitvorming (Oudenampsen, 2020, p. 11). Mouffe (2005, p. 10) betoogt dat depolitisering een fundamentele bedreiging vormt voor de democratie. Door de technocratische benadering worden de conflicterende belangen en waarden die inherent zijn aan de politiek genegeerd. Hierdoor wordt de ruimte voor

democratisch debat en politieke strijd beperkt. Wolf en Van Dooren (2018) suggereren dat het depolitiseren van beleid vaak leidt tot méér conflict op de lange termijn, omdat onenigheden in de organisatie niet worden geadresseerd en er onvoldoende ruimte is voor engagement en deliberatie.

Mouffe (2005, p. 10) betoogt dat repolitisering noodzakelijk is om de politieke dimensie van beleid terug te brengen. Ze stelt dat democratie gebaseerd moet zijn op het erkennen en omarmen van conflicten, in plaats van het streven naar valse consensus zoals bij technocratische besluitvorming. Dit past bij het morele discours, dat gaat om fundamentele dialoog om te bepalen wat goed en fout is en welke normen en waarden een samenleving heeft. Deze kant van het ambtelijk vakmanschap, die verschillende respondenten de sociaal-morele kant noemen, is steeds meer onderwerp van gesprek binnen de Rijksoverheid (Jansen et al., 2022, p. 13).

6.2.6 Functionele politisering in overheidsorganisaties

In de bevindingen van de casus Israël-Palestina komt naar voren dat het ministerie van Buitenlandse Zaken gepolitisiseerd is. In de casus Klimaat & Biodiversiteit is dit geen expliciet thema. De politisering van (de werkwijzen van) een organisatie heet functionele politisering. Dit houdt in dat politieke activiteiten en denkwijzen het werk van ambtenaren beïnvloeden (Belloir & Van den Berg, 2020; Van Dorp, 2022). Voor respondenten betekent dit dat de ambtelijke top de lijn van de minister aanhoudt zonder dit ambtelijk te beoordelen en er geen ruimte is voor professionele discussie.

Redenen hiervoor zijn de grilligheid van de politieke en maatschappelijke omgeving en de toegenomen publieke zichtbaarheid van topambtenaren (Belloir & Van Den Berg, 2020, p. 23). Functionele politisering is overal waarneembaar en komt op verschillende manieren tot uiting. Door de politiek-bestuurlijke sensitiviteit die van ambtenaren wordt gevraagd, maar ook als een vorm van autoriteit: topambtenaren politiseren elkaar en houden elkaar en anderen zo in toom. Dit is een manier om professioneel tegengeluid te minimaliseren (Van Dorp, 2022, p. 134). Dit kan verklaren waarom functionele politisering een belemmering vormt voor interne tegenspraak.

Het komt ook in de bevindingen naar boven door het feit dat de politieke en ambtelijke top vaak samen worden genoemd, als één entiteit. Op het niveau van de Rijksoverheid kan dit verklaard worden door het feit dat de ambtelijke top over het algemeen in intiem en veelvuldig contact staat met de minister en dat de ambtelijke top de minister vaak vervangt als die er niet is (Van Dorp, 2022, p. 438-439). Dit zijn vormen van functionele politisering, waardoor de grenzen tussen de ambtelijke en de politieke top vervagen (Van Dorp, 2022, p. 439).

6.2.7 Samenvatting van de belangrijkste resultaten uit de bevindingen & de analyse

Uit de vergelijking van de bevindingen komt naar voren dat er zowel overeenkomsten als verschillen zijn tussen beide casussen. Belangrijke inzichten zijn de veranderende rolopvatting als ambtenaar, de rolopvatting van de overheid en de maatschappelijke context van publieke tegenspraak. Ook valt de

ernst van de situatie op, omdat het laat zien dat het onderwerp van tegenspraak van invloed is op de uitingvormen ervan. Verder is de positie van de respondent van belang, evenals het feit dat interne tegenspraak onvoldoende teweegbrengt. Uit de ervaringen blijkt dat er grote verschillen zijn tussen casussen. De casussen verschillen in ervaren ruimte voor publieke tegenspraak en ervaren effect. Ze komen overeen op het gebied van (dreigen met) sancties en (corrigerende) gesprekken, en het feit dat het gesprek over de onderwerpen van publieke tegenspraak moeilijk te voeren is binnen de organisatie.

Door de bevindingen te analyseren met (aanvullende) literatuur, komen verschillende patronen en thema's naar voren. Het model van Kassing (1997) helpt om de escalatieladder van tegenspraak te begrijpen, maar heeft beperkingen doordat het het collectieve en dynamische karakter van tegenspraak niet erkent. De veranderende rolopvatting van ambtenaren maakt de opvattingen over ambtelijk vakmanschap expliciet en biedt inzicht in hoe deze zijn veranderd door de maatschappelijke context en de nieuwe ambtseed. Er worden vier thema's geïdentificeerd die tegenspraak belemmeren en verklaren waarom respondenten tegenspraak publiek uiten: de context van de casus, de organisatiestructuur en -cultuur, de depolitisering van beleid en functionele politisering binnen overheidsorganisaties.

7. Conclusie

Het doel van deze exploratieve, vergelijkende casestudie was om inzicht te krijgen in het fenomeen publieke tegenspraak. Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de vraag welke drijfveren (oud)ambtenaren hebben in het geven van publieke tegenspraak, welke afwegingen zij hierin maken en welke ervaringen zij hiermee hebben. Aan de hand van een vergelijkende en verdiepende analyse van de bevindingen zijn aanvullende thema's en patronen geïdentificeerd. Door deze aanvullende inzichten is rijk begrip verkregen van het fenomeen publieke tegenspraak. Dit geeft diepgaand inzicht in de context en dynamieken van publieke tegenspraak en legt de basis voor vervolgonderzoek.

7.1 Conclusie omtrent de drijfveren, afwegingen en ervaringen

Uit het onderzoek bleek dat respondenten gedreven worden door een aantal drijfveren. Dit zijn de persoonlijke overtuigingen en waarden, hun rolopvatting als ambtenaar, de rolopvatting die zij van de overheid hebben, de maatschappelijke context van misstanden als de Toeslagenaffaire en, in het geval van Israël-Palestina, door de historische context van de Tweede Wereldoorlog. Tot slot worden ze gedreven door een doel, zoals het oproepen tot de uitvoering van beleid waar de regering zichzelf aan gecommitteerd heeft.

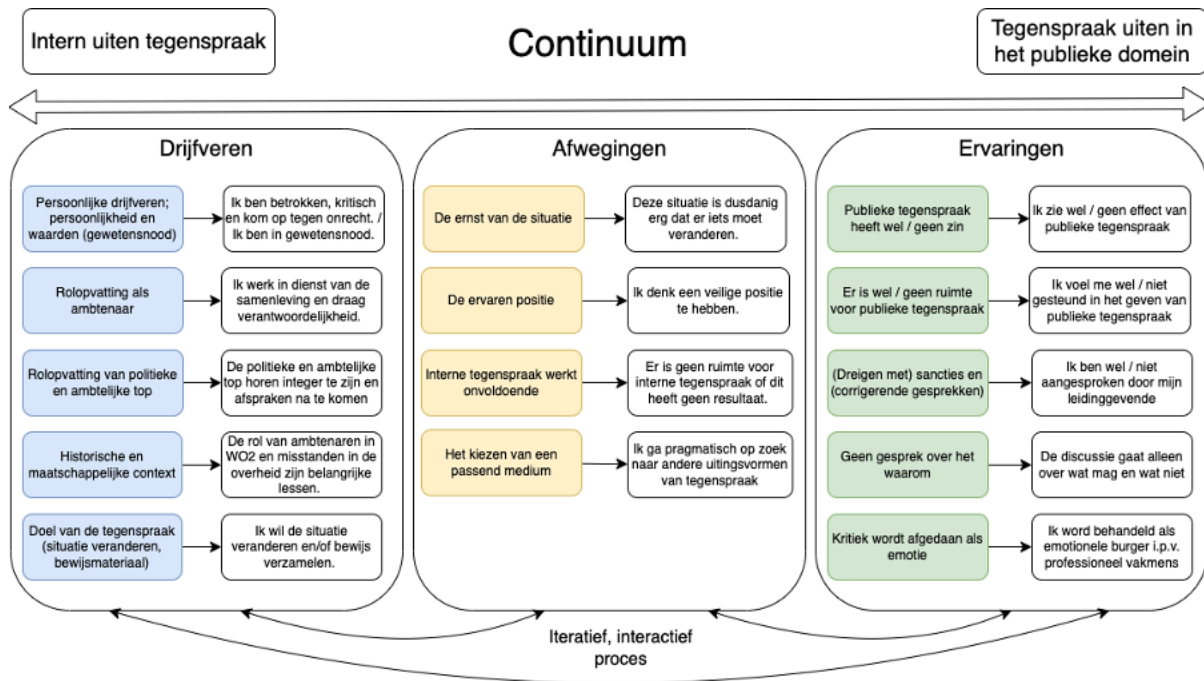
In het kader van afwegingen blijkt uit het onderzoek dat respondenten vergelijkbare afwegingen maken. Ze wegen de ernst van de situatie hun eigen positie af, maken de afweging dat interne tegenspraak onvoldoende effect heeft en onderzoeken vervolgens welke manier om tegenspraak te uiten passend is.

Op het gebied van ervaringen blijkt uit het onderzoek dat er in de casus Israël-Palestina minder ruimte voor publieke tegenspraak wordt ervaren en het ook minder effect heeft dan in de casus Klimaat & Biodiversiteit. De context en het onderwerp bepalen sterk hoe publieke tegenspraak wordt ontvangen en geaccepteerd, waarbij het verschil zichtbaar is tussen het complexe, politiek gevoelige onderwerp van het Israël-Palestina conflict en het minder controversiële onderwerp klimaatverandering. De overeenkomst is dat er in beide casussen sprake is van (dreiging met) sancties en (corrigerende) gesprekken en dat het moeilijk is om het gesprek over de onderwerpen van tegenspraak binnen de overheidsorganisatie te voeren.

Een schematische weergave van de drijfveren, afwegingen en ervaringen is te vinden in Afbeelding 1. De pijlen geven aan dat er sprake is van een continuüm van interne naar publieke tegenspraak en dat dit een interactief en iteratief proces is, waarbij ervaringen en afwegingen bijvoorbeeld invloed kunnen hebben op drijfveren.

Afbeelding 1.

Escalatieladder van de drijfveren, afwegingen en ervaringen van respondenten.



7.2 Conclusie omtrent de aanvullende inzichten

Uit de analyse van de bevindingen zijn verschillende patronen en thema's naar voren gekomen die inzichtelijk zijn in het verklaren van de bevindingen. Uit het onderzoek komt naar voren dat publieke tegenspraak een vorm van tegenspraak is, in tegenstelling tot wat bekend is uit de literatuur, waarin tegenspraak als een intern proces wordt gezien. Uit de analyse van het model van Kassing (1997) blijkt dat tegenspraak in de casussen uit dit onderzoek van een individueel naar een collectief proces groeit. In plaats van een lineair proces, suggereert een escalatieladder dat interne en publieke tegenspraak elkaar opvolgen of parallel plaatsvinden in een iteratief proces. Dit breidt de kennis over tegenspraak als interactief en dynamisch proces uit (Garner, 2013). Publieke tegenspraak ontstaat vaak pas na uitputting van interne wegen en kan geleidelijk ontstaan zonder focusevenement. De maatschappelijke context en de inhoud van tegenspraak beïnvloeden de beslissingen van respondenten ook. Bijvoorbeeld de beslissing om tegenspraak publiekelijk te uiten, ondanks de risico's.

Uit het onderzoek blijkt dat de veranderende rol opvatting als ambtenaar een belangrijke rol speelt in het kiezen voor publieke tegenspraak. Deze verandering betreft een verschuiving van een meer taakgerichte functiegebonden benadering naar een meer holistische benadering. In deze benadering staan verantwoordelijkheid voor het dienen van het algemeen belang van de samenleving en het bewaken van de Grondwet en (morele) ondergrenzen centraal. Dit is versterkt door de recente maatschappelijke misstanden, die het gesprek over het belang van tegenspraak binnen de overheid in gang hebben gezet. Hierdoor zien respondenten het geven van tegenspraak als hun ambtelijke plicht. Het feit dat verschillende structuren interne tegenspraak belemmeren, terwijl respondenten de

verantwoordelijkheid voelen om de Grondwet, ondergrenzen en het algemeen belang te bewaken, maakt dat zij publieke tegenspraak zien als onderdeel van het ambtelijk vakmanschap.

Uit het onderzoek blijken vier thema's de ruimte voor tegenspraak te beperken. Dit zijn de context van de casus, de organisatiecultuur en -structuur, de depolitisering van beleid en de functionele politisering in overheidsorganisaties. De context is van belang omdat de complexiteit van het onderwerp, zoals politieke belangen en geopolitieke spanningen, de ruimte voor tegenspraak beperkt. Hoewel tegenspraak formeel wordt aangemoedigd binnen de Rijksoverheid, wordt dit in de praktijk door verschillende factoren belemmerd. Het wordt belemmerd door de organisatiecultuur en -structuur, waarbij leidinggevendenden een belangrijke rol spelen in het beperken van interne mogelijkheden en ruimte voor tegenspraak. Ook de hiërarchie binnen overheidsorganisaties en de compartimentalisatie van beleidsdomeinen tussen deze organisaties spelen een rol. De depolitisering van overheidsbeleid beperkt de ruimte voor democratisch debat en politieke strijd, wat kan leiden tot meer conflicten op de lange termijn. Hierdoor wordt intern conflict vermeden en wordt tegenspraak beperkt. Functionele politisering in overheidsorganisaties speelt met name in de casus Israël-Palestina. Door politieke invloeden op ambtelijk werk en de vervaging van grenzen tussen politieke en ambtelijke top, wordt interne tegenspraak belemmerd. Deze thema's, die de ruimte voor tegenspraak beperken, lijken belangrijke factoren te zijn in de totstandkoming van tegenspraak in het publieke domein.

7.3 Algehele conclusie

Dit onderzoek geeft inzicht in de drijfveren, afwegingen en ervaringen van (oud)ambtenaren met het geven van publieke tegenspraak. Uit het onderzoek blijkt dat respondenten een ontwikkelproces doormaken in het geven van tegenspraak. Respondenten voelen zich gedwongen om publiekelijk tegenspraak te bieden over de rol van de Nederlandse overheid in het Israël-Palestina conflict en het klimaat- en biodiversiteitsbeleid, door hun brede opvatting van hun rol en verantwoordelijkheden, de ernst van de situatie, en de ervaring dat interne tegenspraak niet mogelijk is of onvoldoende effect heeft. De opvatting die zij van de rol van de overheid hebben speelt hier ook in mee; de overheid hoort uitvoering te geven aan vastgelegd beleid en integer te handelen. De context van de casus, de organisatiestructuur en -cultuur, depolitisering van overheidsbeleid en functionele politisering binnen overheidsorganisaties zijn naar voren gekomen als belemmerende factoren in het geven van interne tegenspraak, waardoor tegenspraak in het publieke domein door respondenten gezien werd als de overgebleven optie.

7.4 Aanbevelingen

- Onderzoek of de verwachtingen en principes van het ambtelijk vakmanschap voor de ambtelijke top expliciet moeten worden vastgelegd, als toevoeging aan de principes van het ambtelijk vakmanschap in brede zin.
- Respondenten geven zelf de voorkeur aan interne tegenspraak, maar voelen zich genoodzaakt om tegenspraak publiekelijk te uiten omdat interne tegenspraak onvoldoende mogelijk is en geen effect heeft. Herzie en verbeter manieren om intern tegenspraak te geven door ruimte te geven aan interne discussie en conflict. Op korte termijn kunnen trainingen over het ontvangen en omgaan met tegenspraak voor leidinggevendenden helpen, maar op de lange termijn is het nodig om interne belemmerende mechanismen te veranderen, bijvoorbeeld door het handelen van de politieke en ambtelijke top duidelijk te scheiden.
- Maak ruimte voor intern conflict en discussie door binnen overheidsorganisaties gesprekken te voeren over het beschermen en bevorderen van het klimaat en de biodiversiteit en de rol van de Nederlandse overheid in het Israël-Palestina conflict, ook als deze onderwerpen dossieroverstijgend zijn, omdat de opvattingen over ambtelijk vakmanschap vragen om brede verantwoordelijkheid en ruimte voor kritiek.
- Ontwikkel processen waarmee ambtenaren tegenspraak kunnen geven over onderwerpen die weliswaar buiten hun directe werkgebied vallen, maar grote bron zijn van professionele zorgen of kritiek.

8. Discussie

Door deze exploratieve, vergelijkende casestudie aan de hand van kwalitatieve data zijn eerste inzichten verkregen in het fenomeen publieke tegenspraak. In deze discussie worden de implicaties van het onderzoek, de beperkingen en de suggesties voor vervolgonderzoek besproken.

8.1 Implicaties van het onderzoek

Dit onderzoek levert belangrijke theoretische bijdragen aan het begrip van publieke tegenspraak. Het stelt het besluitvormingsmodel van Kassing (1997) ter discussie door te suggereren dat tegenspraak een collectief, iteratief proces kan zijn, in plaats van een lineair, individueel, intern proces. Dit bouwt voort op het begrip van Garner (2013) van tegenspraak als interactief en dynamisch proces. Interne en publieke tegenspraak kunnen elkaar opvolgen of parallel plaatsvinden, afhankelijk van de context en uitputting van interne wegen. Dit biedt een meer realistische weergave van tegenspraak. Daarnaast toont het onderzoek aan dat maatschappelijke en historische contexten van invloed zijn op hoe en waarom ambtenaren zich publiekelijk uitspreken, wat wijst op een complexe interactie van persoonlijke, organisatorische en maatschappelijke factoren. Dit is een belangrijke aanvulling op de conceptualisering van tegenspraak van Garner (2013), die zich alleen richtte op de interactie en dynamiek van tegenspraak binnen organisaties.

Een belangrijke maatschappelijke implicatie van dit onderzoek is dat de rolopvatting als ambtenaar verandert. Ook blijkt uit het onderzoek dat er verschillende mechanismen zijn die de ruimte voor interne tegenspraak beperken, waardoor publieke tegenspraak de enige overgebleven optie lijkt. Hierdoor komt ambtelijke professionaliteit, waar het geven van tegenspraak onderdeel van is, in het geding. Dit impliceert dat de interne manieren om tegenspraak te geven moeten worden herzien. Het bevorderen van een organisatiecultuur waarin tegenspraak wordt aangemoedigd en gewaardeerd kan het vertrouwen van ambtenaren in interne procedures vergroten en de gevoelde noodzaak voor publieke tegenspraak verminderen. Bovendien kunnen overheidsorganisaties trainingen en ondersteuning bieden om leidinggevend en de ambtelijke top te leren effectief en constructief tegenspraak te ontvangen en vervolg aan te geven. Het ontwikkelen van leiderschapscompetenties die openheid en dialoog stimuleren, kan de ruimte voor interne tegenspraak bijvoorbeeld vergroten.

8.2 Beperkingen van het onderzoek

De casestudie is een geschikte onderzoeksmethode gebleken door het inzicht dat het biedt in complexe sociale fenomenen. Door twee casussen te vergelijken en analyseren, zijn overeenkomsten en verschillen in de casussen duidelijk geworden. Hierdoor zijn casusoverstijgende patronen en thema's geïdentificeerd die de basis vormen voor vervolgonderzoek. Het onderzoek kent ook verschillende mogelijke beperkingen. Ten eerste betreft dit onderzoek een kwalitatieve casestudie, dus

zijn de bevindingen niet generaliseerbaar naar alle (oud)ambtenaren of andere contexten buiten de twee die onderzocht zijn. Dit vermindert reproduceerbaarheid (Simon & Goes, 2013, p. 1). Dit komt ook doordat de afname van de interviews en interpretatie van de resultaten beïnvloed kunnen worden door de subjectiviteit van de onderzoeker (Olson et al., 2020, p. 2). De focus op twee casussen betekent dat unieke factoren mogelijk niet representatief zijn voor andere situaties. Een herhaling met kwantitatieve data zou de generaliseerbaarheid kunnen vergroten.

Een andere beperking is de selectie van respondenten. Ondanks de diverse selectie kunnen deelnemers sterkere meningen hebben dan niet-deelnemers, wat de bevindingen kan beïnvloeden. Ook kan het zijn dat respondenten, om hun anonimiteit te bewaken, terughoudend zijn geweest in het delen van gevoelige informatie, wat de bevindingen mogelijk minder rijk maakt.

De derde beperking is de rijkheid van data verkregen in de casus Klimaat & Biodiversiteit. De transcripties van de casus Israël-Palestina leken meer rijke data op te leveren, hoewel zij met dezelfde zorgvuldigheid zijn behandeld. Bovendien waren veel bevindingen in de casussen vergelijkbaar, waardoor de rapportages van de bevindingen uit de casus Klimaat & Biodiversiteit beknopter zijn beschreven dan de bevindingen van de casus Israël-Palestina. Dit geeft mogelijk een minder rijk inzicht in de casus Klimaat & Biodiversiteit, maar het kan ook dat deze casus minder complex is en minder gevoelig ligt, waardoor het beknopter kan worden beschreven.

De vierde beperking van het onderzoek is dat de bevindingen verdiept zijn aan de hand van een consultatie met een praktijkexpert die werkzaam is binnen de Rijksoverheid. Hoewel dit waardevolle inzichten en reflecties heeft opgeleverd, kan het ook hebben geleid tot een bepaalde mate van vooringenomenheid. Toekomstig onderzoek zou baat kunnen hebben bij de consultatie van een externe expert voor een neutraler perspectief en een bredere benadering van de bevindingen.

8.3 Suggesties voor vervolgonderzoek

Uit de conclusies van dit onderzoek vloeien verschillende suggesties voor vervolgonderzoek voort. Vervolgonderzoek kan zich richten op hoe verschillende groepen binnen de overheid, zoals politici, topambtenaren, en uitvoerende ambtenaren de rol van het algemeen belang en de beginselen van de Grondwet zien, en of zij hier een verschuiving in zien. Een andere stap zou zijn om te onderzoeken of het begrip van wat ambtelijk vakmanschap is verschilt tussen topambtenaren en ambtenaren op lagere niveaus. Daarop aanvullend, of dit op praktisch niveau expliciet zou moeten worden gemaakt. Daarnaast kan het interessant zijn om te onderzoeken hoe (oud)ambtenaren die tegen het publiek uiten van tegenspraak zijn, hun rol als ambtenaar zien. Dit kan interessante inzichten opleveren over de verschillende opvattingen van ambtelijk vakmanschap. Ook zou het waardevol zijn om te onderzoeken hoe en welke bredere mechanismen tegenspraak belemmeren, zoals de depolitisering van beleid. Het beter begrijpen van deze mechanismen vergroot de wetenschappelijke en praktische kennis over (de ruimte voor) tegenspraak.

9. Bibliografie

- Adeoye-Olatunde, O. A., & Olenik, N. L. (2021). Research and scholarly methods: Semi-structured interviews. *JACCP: JOURNAL OF THE AMERICAN COLLEGE OF CLINICAL PHARMACY*, 4(10), 1358-1367. <https://doi.org/10.1002/jac5.1441>
- Altamimi, H., Liu, Q., & Jimenez, B. (2023). Not Too Much, Not Too Little: Centralization, Decentralization, and Organizational Change. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(1), 170-185. <https://doi.org/10.1093/jopart/muac016>
- Ambtenaren en de Grondwet. (2024). *Ambtenaren en de Grondwet: Bijdragen* | LinkedIn. Geraadpleegd 26 juni 2024, van <https://www.linkedin.com/company/ambtenaren-en-de-grondwet-90/posts/?feedView=all>
- Ambtenarenwet 2017 (2022). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001947/2020-01-01>
- Antwoord op de vragen van de leden Chakor (GroenLinksPvdA) en Kostić (PvdD) aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de vrijheid van meningsuiting voor ambtenaren, 2024-0000099719, Tweede Kamer der Staten Generaal (2024).
- Batrawy, A., Stern, A., & Avital, A. (2024, mei 8). A timeline of events leading up to Israel's Rafah offensive. *NPR*. <https://www.npr.org/2024/05/08/1249657561/rafah-timeline-gaza-israel-hamas-war>
- Bartlett, L., & Vavrus, F. (2017). Comparative Case Studies: An Innovative Approach. *Nordic Journal of Comparative and International Education (NJCIE)*, 1(1), 5-17. <https://doi.org/ps://doi.org/10.7577/njcie.1929>
- Belloir, A., & Van Den Berg, C. (2020). Functional Politicization in the Dutch Senior Civil Service: Evidence from Longitudinal Surveys and Qualitative Research (2007 – 2019). *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 13(2), 49-73. <https://doi.org/10.2478/nispa-2020-0014>
- Binnenlands Bestuur. (2024, februari 2). *Ambtenaren bekritisieren Israël in internationale brief*. Binnenlands Bestuur. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/carriere/ambtenaren-vrezen-dat-westerse-regeringen-bijdra-gen-aan-oorlogsmisdaden>
- Boon, F. (2023, juni 9). 'Doordeweeks was ik ambtenaar, in het weekend activist'. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/06/09/kun-je-klimaatactivist-zijn-en-voor-de-overheid-werken-a4166795>
- Brown, A. J., & Donkin, M. (2008). *Whistleblowing in the Australian Public Sector*. ANU E Press.
- Brown, C., Spiro, J., & Quinton, S. (2020). The role of research ethics committees: Friend or foe in

- educational research? An exploratory study. *British Educational Research Journal*, 46(4), 747-769. <https://doi.org/10.1002/berj.3654>
- Callaghan, G. D. (2018). What Is Dissent? *Res Publica*. <https://doi.org/10.1007/s11158-018-9405-6>
- Campbell, S., Greenwood, M., Prior, S., Shearer, T., Walkem, K., Young, S., Bywaters, D., & Walker, K. (2020). Purposive sampling: Complex or simple? Research case examples. *Journal of Research in Nursing*, 25(8), 652-661. <https://doi.org/10.1177/1744987120927206>
- Cho, J., & Trent, A. (2006). Validity in qualitative research revisited. *Qualitative Research*, 6(3), 319-340. <https://doi.org/10.1177/1468794106065006>
- Creswell, J. (2015). Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches. *Health Promotion Practice*, 16(4), 473-475. <https://doi.org/10.1177/1524839915580941>
- Croucher, S. M., Kassing, J. W., & Diers-Lawson, A. R. (2013). Accuracy, Coherence, and Discrepancy in Self- and Other-Reports: Moving toward an Interactive Perspective of Organizational Dissent. *Management Communication Quarterly*, 27(3), 425-442. <https://doi.org/10.1177/0893318913476142>
- De Klimaatcoalitie. (2023, oktober 3). *Brandbrief bezorgde ambtenaren*. De Klimaatcoalitie. <https://klimaatcoalitie.org/brandbrief-bezorgde-ambtenaren>
- De Ruiter, M., Schalk, R., & Blomme, R. J. (2016). Manager Responses to Employee Dissent About Psychological Contract Breach: A Dyadic Process Approach. *Management Communication Quarterly*, 30(2), 188-217. <https://doi.org/10.1177/0893318915623238>
- De Vries, J. (2010a). Is New Public Management Really Dead? *OECD Journal on Budgeting*, 10(1), 1-5. <https://doi.org/10.1787/budget-10-5km8xx3mp60n>
- Denscombe, M. (2017). *The good research guide: For small-scale social research projects*. (6de dr.). McGraw-Hill Education.
- Derix, S., & Van den Dool, P. (2023, november 14). *Diplomatiek memo van Nederlandse ambassade: Israël gebruikt 'onevenredig geweld'—NRC*. NRC. <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/11/13/diplomatiek-memo-van-nederlandse-ambassade-israel-gebruikt-onevenredig-geweld-a4180785?t=1699970960>
- Dialogo & Ethiek—Grenzeloos Samenwerken*. (2024, mei 29). [Webpagina]. Ministerie van Algemene Zaken. <https://www.grenzeloosamenwerken.nl/dialogo-en-ethiek>
- Dijkstra, G., & Van der Meer, F. (2018). *Assessing and Explaining the Latitude of Loyal Contradiction within Bureaucracy: A Conceptual Approach*.
- Dijkstra, G., & van der Meer, F. (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>
- Du Pré, R. (2024a, maart 4). *Druk op Rutte groeit: 28 oud-ambassadeurs roepen op tot hardere*

- opstelling tegenover regering-Netanyahu.* de Volkskrant.
<https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/druk-op-rutte-groeit-28-oud-ambassadeurs-roepen-op-tot-hardere-opstelling-tegenover-regering-netanyahu~ba61148f/>
- Du Pré, R. (2024b, april 15). *Oud-ministers roepen kabinet op om VN-hulp aan Gaza te hervatten.* de Volkskrant.
<https://www.volkskrant.nl/politiek/oud-ministers-roepen-kabinet-op-om-vn-hulp-aan-gaza-te-hervatten~bcfdcd21/>
- Extinction Rebellion. (2023). XR Ambtenaren · Extinction Rebellion Nederland. *Extinction Rebellion Nederland.* <https://extinctionrebellion.nl/community/xr-ambtenaren/>
- Farrell, D. (1983). Exit, Voice, Loyalty, and Neglect as Responses to Job Dissatisfaction: A Multidimensional Scaling Study. *The Academy of Management Journal*, 26(4), 596-607.
<https://doi.org/10.2307/255909>
- Garner, J. T. (2013). Dissenters, Managers, and Coworkers: The Process of Co-Constructing Organizational Dissent and Dissent Effectiveness. *Management Communication Quarterly*, 27(3), 373-395. <https://doi.org/10.1177/0893318913488946>
- Gemeente Amsterdam. (2016, februari 3). *Februaristakers* [Webpagina]. Stadsarchief; Gemeente Amsterdam. <https://www.amsterdam.nl/stadsarchief/themasites/downloads/februaristakers/>
- George, A., & Bennett, A. (2007). Case Studies and Theory Development in the Social Sciences. *Perspectives on Politics*, 5(1). <https://doi.org/10.1017/S1537592707070491>
- Goodboy, A. K., Chory, R. M., & Dunleavy, K. N. (2008). Organizational Dissent as a Function of Organizational Justice. *Communication Research Reports*, 25(4), 255-265.
<https://doi.org/10.1080/08824090802440113>
- Graham, J. W. (1983). *Principled organizational dissent.*
- Grenzeloos Samenwerken. (2023a). *De Gids Ambtelijk Vakmanschap—Ambtelijk vakmanschap—Grenzeloos Samenwerken* [Webpagina]. Grenzeloos Samenwerken; Ministerie van Algemene Zaken.
<https://www.grenzeloossamenwerken.nl/ambtelijk-vakmanschap/gids-ambtelijk-vakmanschap>
- Grenzeloos Samenwerken. (2023b). *Dilemma's Loyale Tegenspraak—Brochure—Grenzeloos Samenwerken* [Brochure]. Ministerie van Algemene Zaken.
<https://www.grenzeloossamenwerken.nl/publicaties/brochures/2023/07/11/dilemmas-loyale-tegenspraak>
- Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden. (2008). Artikel 90.
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2008-07-15>
- Gustafsson, J. (2017). *Single case studies vs. Multiple case studies: A comparative study.*
- Heres-van Rossum, L., Penning de Vries, J., & Terpstra, N. (2022). *Melden met succes: Een verkennend onderzoek naar de kenmerken van succesvol verlopen interne meldprocessen integriteit* (pp. 1-74) [Verkennend onderzoek]. Huis voor Klokkeluiders.

- Het Parool. (2014, juni 3). *Weigerambtenaar nu echt verleden tijd*. Het Parool.
<https://www.parool.nl/nieuws/weigerambtenaar-nu-echt-verleden-tijd~be17fbea/>
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press.
- Jansen, T., Wilmink, H., van Nunen, G., Van der Meulen, C., Bokhorst, M., & Van Leeuwen, M. (2022). *Het recht op ambtelijk vakmanschap* (1ste dr.). De Vrije Uitgevers.
- Johnson, R. A. (2002). *Whistleblowing: When it Works—And Why*. Lynne Rienner Publishers.
- Kassing, J. W. (1997). Articulating, antagonizing, and displacing: A model of employee dissent—ProQuest. *Communication Studies*, 48(4), 311-332.
- Kassing, J. W. (2002). Speaking Up: Identifying Employees' Upward Dissent Strategies. *Management Communication Quarterly*, 16(2), 187-209. <https://doi.org/10.1177/089331802237234>
- Kassing, J. W. (2008). Consider This: A Comparison of Factors Contributing to Employees' Expressions of Dissent. *Communication Quarterly*, 56(3), 342-355. <https://doi.org/10.1080/01463370802240825>
- Kassing, J. W. (2011). Dissent in Organizations. *Polity*, 4, 1378-1380.
- Kassing, J. W. (2012). Organizational Dissent. *Organizational Communication*, 12, 301-308.
- Kennedy, J., & Anderson, C. (2017). Hierarchical rank and principled dissent: How holding higher rank suppresses objection to unethical practices—ScienceDirect. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 139, 30-49. <https://doi.org/10.1016/j.obhdp.2017.01.002>
- Keulemans, M. (2023, oktober 7). *Alles wat er tot dusver te weten is over de gewelddadige aanval van Hamas op Israël*. de Volkskrant. <https://www.volkskrant.nl/buitenland/alles-wat-er-tot-dusver-te-weten-is-over-de-gewelddadige-aanval-van-hamas-op-israel~b8edbe14/>
- Languillon-Aussel, R. (2021). Digitalization of public spaces. The great urban change? *Articulo - Journal of Urban Research*, 22, Article 22. <https://doi.org/10.4000/articulo.4859>
- Leahy, C. (2021). The afterlife of interviews: Explicit ethics and subtle ethics in sensitive or distressing qualitative research. *Qualitative Research*, 22(5), 777-794. <https://doi.org/10.1177/14687941211012924>
- Martin, B., & Rifkin, W. (2004). The Dynamics of Employee Dissent: Whistleblowers and Organizational Jiu-Jitsu. *Public Organization Review*, 4(3), 221-238. <https://doi.org/10.1023/B:PORJ.0000036869.45076.39>
- Ministerie van Algemene Zaken. (2015, februari 5). *Nieuwe rechtspositie ambtenaren—Overheidspersoneel—Rijksoverheid.nl*. Rijksoverheid; Ministerie van Algemene Zaken. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidspersoneel/werknemer-bij-de-overheid/nieuwe-rechtspositie-ambtenaren>
- Ministerie van Algemene Zaken. (2023, januari 20). *Ambtseed rijksambtenaren wijzigt: Meer nadruk*

- op werken in het algemeen belang voor onze samenleving - Nieuwsbericht - Rijksoverheid.nl* [Nieuwsbericht]. Rijksoverheid; Ministerie van Algemene Zaken. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/01/20/ambtseed-rijksambtenaren-wijzigt-meer-nadruk-op-werken-in-het-algemeen-belang-voor-onze-samenleving>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2010a, juli 2). *Gedragscode openbaar bestuur—Kwaliteit en integriteit overheidsinstanties—Rijksoverheid.nl* [Gedragscode]. Rijksoverheid; Ministerie van Algemene Zaken. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit-overheidsinstanties/gedragscode-openbaar-bestuur>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2010b, juli 8). *Integriteit overheid—Kwaliteit en integriteit overheidsinstanties—Rijksoverheid.nl*. Rijksoverheid; Ministerie van Algemene Zaken. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit-overheidsinstanties/integriteit-overheid>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2024, mei 29). *Dialoog & Ethiek—Grenzeloos Samenwerken* [Webpagina]. Ministerie van Algemene Zaken. <https://www.grenzeloosamenwerken.nl/dialoog-en-ethiek>
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (z.d.). *Strategische verkenningen* [Webpagina]. Geraadpleegd 15 maart 2024, van <http://www.rijkswaterstaat.nl/over-ons/onze-organisatie/veranderen-voor-de-toekomst/strategische-verkenningen>
- Morrison, E. W. (2014). Employee Voice and Silence. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 1(1), 173-197. <https://doi.org/10.1146/annurev-orgpsych-031413-091328>
- Mouffe, C. (2005). Introduction. In *On the Political* (1e editie, pp. 1-21). Routledge.
- Naderifar, M., Goli, H., & Ghaljaie, F. (2017). Snowball Sampling: A Purposeful Method of Sampling in Qualitative Research. *Strides in Development of Medical Education*, 14(3), 1-4. <https://doi.org/10.5812/sdme.67670>
- Nichols, M., & Farge, E. (2024, mei 13). UN says Gaza death toll still over 35,000 but not all bodies identified. *Reuters*. <https://www.reuters.com/world/middle-east/un-says-gaza-death-toll-still-over-35000-not-all-bodies-identified-2024-05-13/>
- O’Leary, R. (2017). The Ethics of Dissent: Can President Trump Survive Guerrilla Government? *Administrative Theory & Praxis*, 39(2), 63-79. <https://doi.org/10.1080/10841806.2017.1309803>
- Olson, K., Smyth, J. D., Dykema, J., Holbrook, A. L., Kreuter, F., & West, B. T. (2020). *Interviewer Effects from a Total Survey Error Perspective*. Taylor & Francis Group.

- Ötken, A. B., & Cenkci, T. (2015). Big Five Personality Traits and Organizational Dissent: The Moderating Role of Organizational Climate. *Business and Economics Research Journal*, 6(2), 1-23.
- Oudenampsen, M. (2020). Between conflict and consensus: The Dutch depoliticized paradigm shift of the 1980s. *Comparative European Politics*, 1-22. <https://doi.org/10.1057/s41295-020-00208-3>
- Papacharissi, Z. (2002). The virtual sphere: The internet as a public sphere. *New Media & Society*, 4(1), 9-27. <https://doi.org/10.1177/14614440222226244>
- Payne, H. J. (2007). The Role of Organization-Based Self-Esteem in Employee Dissent Expression. *Communication Research Reports*, 24(3), 235-240. <https://doi.org/10.1080/08824090701446609>
- Polletta, F., & Jasper, J. M. (2001). Collective Identity and Social Movements. *Annual Review of Sociology*, 27, 283-305.
- Pool, E. (2021). *Macht en Moed*. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- Raad voor het openbaar bestuur. (2015). *Sturen én verbinden: Naar een toekomstbestendige Rijksoverheid*.
- Rebbitt, D. (2013). The Dissenting Voice: Key Factors, Professional Risks & Value Add. *Professional Safety*, 58(4), 58-61.
- Reiter, B. (2017). Theory and Methodology of Exploratory Social Science Research. *International Journal of Science and Research Methodology*, 5(4), 129-150.
- Rocco, T. S., & Plakhotnik, M. S. (2009). Literature Reviews, Conceptual Frameworks, and Theoretical Frameworks: Terms, Functions, and Distinctions. *Human Resource Development Review*, 8(1), 120-130. <https://doi.org/10.1177/1534484309332617>
- Samba, C., Van Knippenberg, D., & Miller, C. C. (2018). The impact of strategic dissent on organizational outcomes: A meta-analytic integration. *Strategic Management Journal*, 39(2), 379-402. <https://doi.org/10.1002/smj.2710>
- Shahinpoor, N., & Matt, B. F. (2007). The Power of One: Dissent and Organizational Life. *Journal of Business Ethics*, 74(1), 37-48. <https://doi.org/10.1007/s10551-006-9218-y>
- Simon, M. K., & Goes, J. (2013). Scope, limitations, delimitations. In *Dissertation and Scholarly Research: Recipes for Success*. Create Space Independent Publishing Platform.
- Snaphaan, T., Collignon-van den Munckhof, L., & Van Ostaaijen, J. (2023). Ruimte voor tegenspraak: Hoe meer ruimte te creëren voor het tegengeluid van rijksambtenaren. *Tilburg University*.
- Stebbins, R. A. (2001). *Exploratory Research in the Social Sciences*. SAGE.
- Stivers, T. (2015). Coding Social Interaction: A Heretical Approach in Conversation Analysis? *Research on Language and Social Interaction*, 48(1), 1-19. <https://doi.org/10.1080/08351813.2015.993837>
- Swedberg, R. (2020). Exploratory research. In *The production of knowledge: Enhancing progress in social science* (Vol. 2, pp. 17-41). Cambridge University Press.

- Tenny, S., Brannan, J. M., & Brannan, G. D. (2017). Qualitative study. In *Statpearls*. StatPearls Publishing.
- Tunali, T. (2024, februari 2). Verzet ambtenaren tegen steun aan Israël verspreidt zich naar andere landen met nieuwe verklaring voor staakt-het-vuren. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/02/02/verzet-ambtenaren-tegen-steun-aan-israel-verspreidt-zich-naar-andere-landen-met-nieuwe-verklaring-voor-staakt-het-vuren-a4188910>
- Universiteit Leiden. (2024, februari 29). *Niet in mijn naam: Ex-ambtenaren over hun ontslag om conflict Israël-Gaza*. Universiteit Leiden. <https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2024/02/niet-in-mijn-naam-ex-ambtenaren-over-hun-vertrek-om-beleid-israel-palestina>
- Van Dam, N. (2024, maart 5). *VERKLARING NEDERLANDSE AMBASADEURS OVER NEDERLAND EN ISRAËL/PALESTINA*. https://www.linkedin.com/posts/nikolaos-koos-van-dam-244b985_minbuza-eerstekamer-brin-khorst-activity-7170427619576918016-giIX/?utm_source=share&utm_medium=member_android
- Van de Water, M. (2024, februari 9). *Van Agt inspireerde tot zijn laatste zucht jongere generaties om te strijden voor rechtvaardigheid voor de Palestijnen | de Volkskrant*. de Volkskrant. <https://www.volkskrant.nl/binnenland/van-agt-inspireerde-tot-zijn-laatste-zucht-jongere-generaties-om-te-strijden-voor-rechtvaardigheid-voor-de-palestijnen~b557ccfb/>
- Van de Water, M. & Van Hoogstraten, Monique. (2024, februari 16). ‘Nederland zakt met steun aan Israël door morele ondergrens’. *de Volkskrant*. <https://www.volkskrant.nl/binnenland/nederland-zakt-met-steun-aan-israel-door-morele-ondergrens~beea4fa8/>
- Van den Berg, C. F. (2017). Dynamics in the Dutch policy advisory system: Externalization, politicization and the legacy of pillarization. *Policy Sciences*, 50(1), 63-84.
- Van den Dool, P. (2023, oktober 20). Ambtenaren Buitenlandse Zaken bekritisieren in brief aan ministers Nederlandse reactie op oorlog in Gaza—NRC. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/10/20/ambtenaren-buitenlandse-zaken-bekritisieren-in-brief-aan-ministers-nederlandse-reactie-op-oorlog-in-gaza-a4178015>
- Van Dorp, G. H. (2022). *Senior Civil Servants’ Craftwork*.
- Van Miltenburg, C., & Kanne, P. (2023). *Ethiek & werkgeluk bij overheid en bedrijven* (p. 50). i&o research.
- Wagemakers, T., & Hielkema, D. (2022, oktober 31). *800 ambtenaren ondertekenen brandbrief vanwege klimaatbeleid Amsterdam*. Het Parool. <https://www.parool.nl/amsterdam/800-ambtenaren-ondertekenen-brandbrief-vanwege-klimaat-beleid-amsterdam~bd50a7a3/>
- West, B. T., & Blom, A. G. (2016). Explaining Interviewer Effects: A Research Synthesis. *Journal of*

- Survey Statistics and Methodology*, 5(2), 175-211. <https://doi.org/10.1093/jssam/smw024>
- Wierdsma, A., & Swieringa, J. (2017). *Lerend organiseren: Als meer van hetzelfde niet helpt* (4de dr.). Noordhoff Uitgevers b.v.
- Williams, M., & Moser, T. (2014). The Art of Coding and Thematic Exploration in Qualitative Research. *The Psychiatric Bulletin*, 38(2), 86-86. <https://doi.org/10.1192/pb.38.2.86b>
- Wolf, E. E. A., & Van Dooren, W. (2018). Conflict reconsidered: The boomerang effect of depoliticization in the policy process. *Public Administration*, 96(2), 286-301. <https://doi.org/10.1111/padm.12391>
- Xu, R., Sun, Q., & Si, W. (2015). The third wave of public administration: The new public governance. *Canadian Social Science*, 11(7), 11-21. <https://doi.org/10.3968/7354>
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and Methods* (6e editie). SAGE Publications, Inc.

10. Bijlagen

Bijlage 1. Informatieformulier en toestemmingsverklaring

Informatie over deelname aan

Afstudeeronderzoek naar externe tegenspraak door (oud)ambtenaren

1. Inleiding

U wordt gevraagd deel te nemen aan wetenschappelijk onderzoek, zijnde mijn afstudeeronderzoek voor de Master Bestuurs- en Organisationswetenschap (track Bestuur en Beleid) aan de Universiteit Utrecht. Het onderwerp van dit afstudeeronderzoek is externe tegenspraak door (oud)ambtenaren in de cases Gaza en Klimaat & Biodiversiteit.

2. Wat is de achtergrond en het doel van het onderzoek?

Het betreft een kwalitatief verkennend onderzoek naar (oud)ambtenaren die zich extern uitspreken tegen (het ontbreken van) overheidsbeleid (of het niet uitvoeren daarvan) op basis van principiële bezwaren op ethische, persoonlijke of professionele grond. Dit onderzoek heeft als doel de drijfveren van deze (oud)ambtenaren en hun ervaringen in kaart te brengen. Ook wordt geanalyseerd welke strategische afwegingen er gemaakt worden. Dit wordt onderzocht aan de hand van twee cases waarbij sprake is van externe tegenspraak, bijvoorbeeld door protesten, het schrijven van brandbrieven of berichten op sociale media en in kranten.

3. Door wie wordt het onderzoek uitgevoerd?

Het onderzoek wordt uitgevoerd door mij, Rivka Bruins. U kunt mij bereiken op r.s.m.bruins@students.uu.nl.

4. Hoe wordt het onderzoek uitgevoerd?

Het onderzoek wordt uitgevoerd door middel van semi-gestructureerde interviews. Het interview duurt circa 45 minuten en vindt online of fysiek plaats, afhankelijk van waar uw voorkeur naar uitgaat. Het interview wordt opgenomen op twee manieren; via een mobiele telefoon en een laptop. U hoeft als deelnemer niets voor te bereiden en mag elke vraag weigeren.

5. Wat gebeurt er met uw gegevens?

Het interview wordt opgenomen. Deze opnames worden uiterlijk een jaar na het behalen van het diploma verwijderd. De opnames worden getranscribeerd en geanonimiseerd. U wordt anoniem en niet herleidbaar in het onderzoek opgenomen. Het onderzoek met de directe citaten die in het onderzoek worden opgenomen worden te zijner tijd met u gedeeld als u dit wenst zodat u deze kunt controleren en waar nodig kunt corrigeren.

6. Wat zijn uw rechten?

Deelname is vrijwillig. Uw gegevens mogen alleen voor ons onderzoek verzameld worden als u hier toestemming voor geeft. Als u besluit niet mee te doen, hoeft u verder niets te doen. U hoeft niets te tekenen. U hoeft ook niet te zeggen waarom u niet wilt meedoen. Als u wel meedoet, kunt u zich altijd bedenken en op ieder gewenst moment stoppen — ook tijdens het onderzoek. En ook nadat u heeft meegedaan kunt u uw toestemming nog intrekken. Als u daarvoor kiest, hoeft de verwerking

van uw gegevens tot dat moment overigens niet te worden teruggedraaid. De onderzoeksgegevens die wij op dat moment nog van u hebben, zullen worden gewist.

7. Goedkeuring van dit onderzoek

Heeft u een klacht of een vraag over de verwerking van persoonsgegevens, dan kunt u terecht bij de functionaris voor gegevensbescherming van de Universiteit Utrecht (privacy@uu.nl). Deze functionaris kan u ook helpen bij het uitoefenen van de rechten die u onder de AVG heeft. Verder wijzen we u erop dat u het recht heeft om een klacht in te dienen bij de Autoriteit Persoonsgegevens (www.autoriteitpersoonsgegevens.nl).

8. Meer informatie over dit onderzoek?

Voor het stellen van vragen en het inwinnen van nadere informatie voor, tijdens en na het onderzoek kunt u contact opnemen met:

Rivka Bruins

r.s.m.bruins@students.uu.nl

9. Bijlagen:

Toestemmingsverklaring:

**TOESTEMMINGSVERKLARING voor deelname aan:
Afstudeeronderzoek naar externe tegenspraak door (oud)ambtenaren**

Ik bevestig:

- dat ik via de informatiebrief naar tevredenheid over het onderzoek ben ingelicht;
- dat ik in de gelegenheid ben gesteld om vragen over het onderzoek te stellen en dat mijn eventuele vragen naar tevredenheid zijn beantwoord;
- dat ik gelegenheid heb gehad om grondig over deelname aan het onderzoek na te denken;
- dat ik uit vrije wil deelneem.

Ik stem ermee in dat:

- de verzamelde gegevens voor wetenschappelijke doelen worden verkregen en bewaard zoals in de informatiebrief vermeld staat;
- er voor wetenschappelijke doeleinden geluidsopnamen worden gemaakt en bewaard zoals in de informatiebrief vermeld staat.

Ik begrijp dat:

- ik het recht heb om mijn toestemming voor het gebruik van data in te trekken, zoals vermeld staat in de informatiebrief.

Naam deelnemer: _____

Handtekening: _____

Datum, plaats: ___ / ___ / _____,

In te vullen door de uitvoerend onderzoeker:

Naam: _____

Ik verklaar dat ik bovengenoemde deelnemer heb uitgelegd wat deelname aan het onderzoek inhoudt.

Handtekening: _____

Datum: ___ / ___ / _____

Bijlage 2. Topiclijst casus Israël-Palestina

Kennismaking (3 min)

1. Korte introductie
2. Kennismaking met respondent

Introductie onderzoek (3 min)

1. Uitleg dat het onderzoek over tegenspraak door (oud)ambtenaren gaat.
2. Informatieformulier kort doornemen.
3. Akkoord vragen om op te nemen.
4. Akkoord vragen om de toestemmingsverklaring te tekenen.

Context van de casus schetsen (5 min)

1. Ben jij vanuit je werk betrokken bij het Israël-Palestinabeleid van Nederland?
 - a. Toelichting vragen
 - b. Hoe en waarom ben jij bij dit onderwerp betrokken geraakt?
2. In welke domeinen vindt het beleid plaats?

Strategische afwegingen (10 min)

- Volgt het vierstappenmodel van Kassing (1997);
- het *exit-voice-loyalty-neglect* model (Hirschman, 1970; Farrell, 1983);
- gearticuleerde, latente en externe tegenspraak (Goodboy, Chory & Dunleavy, 2008).

1. Was er een specifiek moment dat je voelde dat er een grens werd overschreden waardoor je je publiek ging uitspreken? Zo ja, welke grens? Zo nee, hoe ging dit?
2. Wat ging eraan vooraf?
 - a. Heb je je ook intern uitgesproken?
 - b. Zo ja, hoe werd hierop gereageerd? Zo nee, waarom niet?
3. Zo ja, hoe heb je gereageerd op het overschrijden van de grens? Kun je dat toelichten? Zo nee, waarom niet?
4. Had je een doel toen je je publiek uitsprak / toen je begon met publiek tegenspreken?
5. Welke manieren of mensen heb je ingezet om dit doel te bereiken?
6. Waarom heb je gekozen voor deze manieren om je publiek uit te spreken?
7. Welke mensen heb je ingezet of steun mee gevonden? Waarom deze mensen?
8. Welke afwegingen heb je daarin gemaakt? Zowel bij het kiezen van manieren als van mensen.
9. Welke inzichten heb je opgedaan bij het doel van je acties?
10. Als je een doel had, heb je dit doel behaald? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet?

Drijfveren (10 min)

- Gebaseerd op de persoonlijke, ethische en professionele principes van Graham (1983).

1. Hoe ben je ertoe gekomen je publiek uit te spreken?
2. Wat betekent dat voor jou?
3. Wat motiveert jou om je publiek / extern uit te spreken?
 - a. Spelen persoonlijke bezwaren een rol? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?
 - b. Spelen ethische bezwaren een rol? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?
 - c. Spelen professionele bezwaren een rol? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?
 - d. Zijn er nog andere bezwaren die mee hebben gewogen in het besluit om je publiek uit te spreken?

Ervaringen (10 min)

- Gebaseerd op de relationele en organisatorische factoren van Kassing (2011) en Shahinpoor en Matt (2007);

→ gebaseerd op de obstakels en ruimte voor tegenspraak zoals geïdentificeerd door Dijkstra en Van der Meer (2021) en Snaphaan et al. (2023).

→ gebaseerd op de gevolgen zoals geïdentificeerd door Kassing (2011) en Garner (2013)

1. Hoe ervaar je het geven van tegenspraak op de publieke manier?
2. Welke obstakels ben je hiervoor tegengekomen?
3. Hoe heb je die overwonnen? Kun je die toelichten?
4. Heeft dat voor jou inzichten opgeleverd? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?
5. Welke betekenis geef je aan wat er gebeurt als je je publiek uitspreekt?
6. Wat is de reactie van je werkgever?
7. Verandert je kijk op de organisatie waar je werkt? Zo ja, op welke manier? Zo nee, waarom niet?

Eventueel, als het nog niet aan de orde is gekomen:

1. Hoe kijk jij aan tegen tegenspraak?
2. Wat is loyale tegenspraak voor jou?
3. Wat betekent voor jou publiek uitspreken?
4. Hoe past publiek uitspreken binnen ambtelijk vakmanschap?
 - a. Is dit veranderd in de afgelopen jaren?
5. Past het publiek uitspreken bij (het programma) loyale tegenspraak?
6. In hoeverre ervaar je discretionaire ruimte in je werk?

Afsluiting (5 min)

1. Heb je nog dingen die je zou willen vertellen of vragen?
2. Mag ik eventueel nog aanvullende vragen sturen per e-mail?
3. Aankondigen dat de respondent op elk moment uit het onderzoek mag stappen.
Aankondigen dat ik de proefversie rond juni naar de respondent op zal sturen.

Bijlage 3. Topiclijst casus Klimaat & Biodiversiteit

Kennismaking (3 min)

1. Korte introductie
2. Kennismaking met respondent

Introductie onderzoek (3 min)

1. Uitleg dat het onderzoek over tegenspraak door (oud)ambtenaren gaat.
2. Informatieformulier kort doornemen.
3. Akkoord vragen om op te nemen.
4. Akkoord vragen om de toestemmingverklaring te tekenen.

Context van de casus schetsen (5 min)

1. Ben jij vanuit je werk betrokken bij het Klimaat- en Biodiversiteitsbeleid van Nederland?
 - a. Toelichting vragen
 - b. Hoe en waarom ben jij bij dit onderwerp betrokken geraakt?
2. In welke domeinen vindt het beleid plaats?

Strategische afwegingen (10 min)

- Volgt het vierstappenmodel van Kassing (1997);
- het *exit-voice-loyalty-neglect* model (Hirschman, 1970; Farrell, 1983);
- gearticuleerde, latente en externe tegenspraak (Goodboy, Chory & Dunleavy, 2008).

1. Was er een specifiek moment dat je voelde dat er een grens werd overschreden waardoor je je publiek ging uitspreken? Zo ja, welke grens? Zo nee, hoe ging dit?
2. Wat ging eraan vooraf?
 - a. Heb je je ook intern uitgesproken?
 - b. Zo ja, hoe werd hierop gereageerd? Zo nee, waarom niet?
3. Zo ja, hoe heb je gereageerd op het overschrijden van de grens? Kun je dat toelichten? Zo nee, waarom niet?
4. Had je een doel toen je je publiek uitsprak / toen je begon met publiek tegenspreken?
5. Welke manieren of mensen heb je ingezet om dit doel te bereiken?
6. Waarom heb je gekozen voor deze manieren om je publiek uit te spreken?
7. Welke mensen heb je ingezet of steun mee gevonden? Waarom deze mensen?
8. Welke afwegingen heb je daarin gemaakt? Zowel bij het kiezen van manieren als van mensen.
9. Welke inzichten heb je opgedaan bij het doel van je acties?
10. Als je een doel had, heb je dit doel behaald? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet?

Drijfveren (10 min)

- Gebaseerd op de persoonlijke, ethische en professionele principes van Graham (1983).

1. Hoe ben je ertoe gekomen je publiek uit te spreken?
2. Wat betekent dat voor jou?
3. Wat motiveert jou om je publiek / extern uit te spreken?
 - a. Spelen persoonlijke bezwaren een rol? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?
 - b. Spelen ethische bezwaren een rol? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?
 - c. Spelen professionele bezwaren een rol? Zo ja welke? Zo nee, waarom niet?
 - d. Zijn er nog andere bezwaren die mee hebben gewogen in het besluit om je publiek uit te spreken?

Ervaringen (10 min)

- Gebaseerd op de relationele en organisatorische factoren van Kassing (2011) en

Shahinpoor en Matt (2007);

→ gebaseerd op de obstakels en ruimte voor tegenspraak zoals geïdentificeerd door Dijkstra en Van der Meer (2021) en Snaphaan et al. (2023).

→ gebaseerd op de gevolgen zoals geïdentificeerd door Kassing (2011) en Garner (2013)

1. Hoe ervaar je het geven van tegenspraak op de publieke manier?
2. Welke obstakels ben je hiervoor tegengekomen?
3. Hoe heb je die overwonnen? Kun je die toelichten?
4. Heeft dat voor jou inzichten opgeleverd? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?
5. Welke betekenis geef je aan wat er gebeurt als je je publiek uitspreekt?
6. Wat is de reactie van je werkgever?
7. Verandert je kijk op de organisatie waar je werkt? Zo ja, op welke manier? Zo nee, waarom niet?

Eventueel, als het nog niet aan de orde is gekomen:

1. Hoe kijk jij aan tegen tegenspraak?
2. Wat is loyale tegenspraak voor jou?
3. Wat betekent voor jou publiek uitspreken?
4. Hoe past publiek uitspreken binnen ambtelijk vakmanschap?
 - a. Is dit veranderd in de afgelopen jaren?
5. Past het publiek uitspreken bij (het programma) loyale tegenspraak?
6. In hoeverre ervaar je discretionaire ruimte in je werk?

Afsluiting (5 min)

1. Heb je nog dingen die je zou willen vertellen of vragen?
2. Mag ik eventueel nog aanvullende vragen sturen per e-mail?
3. Aankondigen dat de respondent op elk moment uit het onderzoek mag stappen.
4. Aankondigen dat ik de proefversie rond juni naar de respondent op zal sturen.

Bijlage 4. Topiclijst expert

Kennismaking (3 min)

1. Korte introductie
2. Kennismaking met respondent

Introductie onderzoek (3 min)

1. Uitleg dat het onderzoek over de bevindingen van het onderzoek over publieke tegenspraak door (oud)ambtenaren gaat en over het Dialoog & Ethiek programma
2. Informatieformulier kort doornemen.
3. Akkoord vragen om op te nemen.
4. Akkoord vragen om de toestemmingsverklaring te tekenen.

Tegenspraak (5 minuten)

1. Hoe bent u bij tegenspraak betrokken geraakt?
2. Wat is uw perspectief op tegenspraak?
3. Wat is het belang van tegenspraak?

Bevindingen (20 minuten)

1. Het bespreken en uitdiepen van de bevindingen
 - a. Drijfveren
 - i. Wat zijn uw eerste gedachten en ideeën hierover?
 - ii. Herkent u deze drijfveren vanuit uw expertise rondom tegenspraak?
 - iii. Zijn er drijfveren of ideeën hierover die nog ontbreken?
 - b. Afwegingen
 - i. Wat zijn uw eerste gedachten en ideeën hierover?
 - ii. Herkent u deze afwegingen vanuit uw expertise rondom tegenspraak?
 - iii. Zijn er afwegingen of ideeën hierover die nog ontbreken?
 - c. Ervaringen
 - i. Wat zijn uw eerste gedachten en ideeën hierover?
 - ii. Herkent u deze ervaringen vanuit uw expertise rondom tegenspraak?
 - iii. Zijn er ervaringen of ideeën hierover die nog ontbreken?

Theoretische en conceptuele inzichten (10 minuten)

1. Zijn er theorieën die u nu mist die ik kan gebruiken om mijn resultaten te interpreteren?
2. Zijn er belangrijke concepten of dingen die van invloed zijn die ik over het hoofd heb gezien?
3. Welke praktische implicaties hebben mijn bevindingen?

Publieke tegenspraak (10 minuten)

1. Wat denkt u van publieke tegenspraak?
2. Kan publieke tegenspraak zoals dat in deze casussen is voorgekomen binnen loyale tegenspraak passen? Waarom wel/niet?
3. Kan publieke tegenspraak zoals dat in deze casussen is voorgekomen binnen ambtelijk vakmanschap passen? Waarom wel/niet?

Vragen over het programma Dialoog & Ethiek (10 minuten)

1. U bent vanuit het programma veel bezig met de invulling van ambtelijk vakmanschap en de morele kant van het ambtenaarschap. Ziet u ontwikkelingen in de rolopvatting omtrent ambtenaren in de afgelopen jaren?

Afsluiting (5 min)

1. Heb je nog dingen die je zou willen vertellen of vragen?
2. Mag ik eventueel nog aanvullende vragen sturen per e-mail?
3. Aankondigen dat de respondent op elk moment uit het onderzoek mag stappen.
4. Aankondigen dat ik de proefversie rond juni naar de respondent zal sturen.

Bijlage 5. De ambtseed en Grondwet Artikel 90

De nieuwe ambtseed voor rijksambtenaren (Rijksoverheid, 2023)

Ik zweer/verklaar dat ik dit ambt op een eerlijke manier heb gekregen. Dat betekent:

- *Ik heb voor dit ambt gekozen. Ik ben niet omgekocht en heb ook niemand omgekocht. Niet met giften en niet met beloftes.*
- *Ik heb eerlijke informatie gegeven en heb niets verzwegen wat voor dit ambt van belang kan zijn.*

Ik zweer/beloof de Koning en de Grondwet trouw te zijn en Nederland als goed ambtenaar te dienen. Dat betekent:

- *Ik werk in het algemeen belang voor onze samenleving en zet mij daar volledig voor in.*
- *Ik werk integer en behandel iedereen rechtvaardig, gelijkwaardig en met respect.*
- *Ik ga zorgvuldig om met informatie. Ik draag bij aan een open overheid en weet ook dat ik vertrouwelijke informatie geheim moet houden.*
- *Ik gedraag mij volgens onze wetten, het recht en de gedragsregels die verder voor mij gelden.*

De oude ambtseed voor rijksambtenaren (Rijksoverheid, 2023)

Ik zweer/beloof dat ik trouw zal zijn aan de Koning en dat ik de Grondwet en alle overige wetten van ons land zal eerbiedigen;

Ik zweer/verklaar dat ik noch direct, noch indirect in welke vorm dan ook valse informatie heb verstrekt in verband met het verkrijgen van mijn aanstelling;

Ik zweer/verklaar dat ik tot het verkrijgen van mijn aanstelling aan niemand iets heb geschonken of beloofd en dat ik dit ook niet zal gaan doen;

Ik zweer/verklaar dat ik tot het verkrijgen van mijn aanstelling van niemand giften heb aanvaard en aan niemand beloften heb gedaan en dat ik dit ook niet zal gaan doen;

Ik zweer/beloof dat ik plichtsgetrouw en nauwgezet de mij opgedragen taken zal vervullen en zaken die mij uit hoofde van mijn functie vertrouwelijk ter kennis komen of waarvan ik het vertrouwelijke karakter moet inzien, geheim zal houden voor anderen dan die personen aan wie ik ambtshalve tot mededeling verplicht ben;

Ik zweer/beloof dat ik mij zal gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt, dat ik zorgvuldig, onkreukbaar en betrouwbaar zal zijn en dat ik niets zal doen dat het aanzien van het ambt zal schaden.

Artikel 90, Grondwet (casus Israël-Palestina) (Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden, 2008, art. 90)

De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.

Toelichting:

De regering heeft tot taak de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen. Hierbij valt te denken aan

- de vreedzame beslechting van internationale geschillen
- het waarborgen van mensenrechten
- goede verhoudingen met andere staten
- goede internationale wetgeving en de naleving daarvan
- duurzame internationale vrede en veiligheid.
- Nederland als gastland voor internationale hoven en tribunalen

Bijlage 6. De tijdlijnen

Tijdlijn van de casus Israël-Palestina

Deze tijdlijn bevat een overzicht van belangrijke momenten in de casus Israël-Palestina. Het is buiten de scope van dit onderzoek om gebeurtenissen voor 7 oktober te rapporteren. In de tijdlijn zijn belangrijke gebeurtenissen in de oorlog en de meest opvallende instanties van publieke tegenspraak door ambtenaren weergegeven, zowel binnenlands als buitenlands. De belangrijke gebeurtenissen zijn niet dikgedrukt, de instanties van publieke tegenspraak zijn dikgedrukt.

7 oktober 2023

- Hamas, de Islamitische militante beweging (aangeduid als terroristische organisatie door onder andere de Europese Unie (EU), de Verenigde Staten van Amerika (VS) en het Verenigd Koninkrijk (VK)) die al bijna 20 jaar de controle heeft over de Gazastrook, voert een gecoördineerde verrassingsaanval uit op Israël (Keulemans, 2023). Het dodental wordt geschat op 1200 (Keulemans, 2023)
- Demissionair minister-president Mark Rutte is de eerste die de Israëlische premier Benjamin Netanyahu spreekt na de aanval (Shalev, 2024).

9 oktober 2023

- Israël roept een “volledige belegering” van Gaza uit, waarbij “geen elektriciteit, geen voedsel, geen brandstof” zal worden toegelaten (Bisset, 2024)

20 oktober 2023

- Een interne brief van ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken, die 350 keer ondertekend is, lekt uit (Van den Dool, 2023). De volgende informatie is afkomstig uit het NRC-artikel van Van den Dool (2023). In de brief staat dat:
 - De regering “selectief en inconsistent te werk gaat door niet scherp te veroordelen dat in de oorlog tussen Israël en Hamas in Gaza veel Palestijnse burgerdoden vallen”.
 - Nederland zijn internationale geloofwaardigheid ondermijnt “door in het geval van Gaza de fundamentele van het internationaal recht los te laten”.
 - Nederland wordt verzocht met klem in te zetten op een staakt-het-vuren en deëscalatie.
 - De aanval van Hamas wordt veroordeeld, maar er wordt ook een “disproportionele reactie” gezien van Israël in Gaza.
 - Het niet veroordelen hiervan “strookt niet met de missie van ons ministerie, de waarden van Nederland en ons bredere buitenlandbeleid”

- Het ministerie van Buitenlandse Zaken reageert onder andere dat er een kritisch gesprek heeft plaatsgevonden tussen de kritische ambtenaren en de ambtelijke top, waarin ruimte was om zorgen te delen.

14 november 2023

- Een interne memo van de Nederlandse ambassade in Tel Aviv lekt uit. Hierin wordt kritiek op Israël geuit. In de memo staat dat “het Israëliëse leger de intentie heeft om bewust enorme vernietiging aan te richten aan de infrastructuur en civiele centra in Gaza”. “Grote aantallen burgerslachtoffers worden voor lief genomen en dat is in strijd met het oorlogsrecht” (Derix & Van Pool, 2023).

21 december 2023

- **De eerste sit-in bij het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt georganiseerd. Dit is een stil protest van een half uur, tijdens de lunchpauze. Deze protesten worden vanaf nu elke week gehouden. De overheid wordt opgeroepen om zich in te zetten voor een permanent staakt-het-vuren in Gaza (Van Hoogstraten & Van de Water, 2024).**

28 december 2023

- De Verenigde Naties (VN) schrijven over een “snel verslechterende mensenrechtensituatie op de bezette Westelijke Jordaanoever, inclusief Oost-Jeruzalem,” sinds 7 oktober (Bisset, 2024)

11 januari 2024

- Zuid-Afrika start een genocidezaak tegen Israël bij het Internationaal Gerechtshof (IGH). De uitslag hiervan kan jaren duren (Bisset, 2024).

21 januari 2024

- Een brief van anonieme ambtenaren en diplomaten lekt uit waarin staat dat het ministerie van Algemene Zaken er beschuldigd van werd zich te bemoeien met het ministerie van Buitenlandse Zaken om “onwelgevallige informatie over Israël onder het tapijt te vegen” (Derix, 2024).

26 januari 2024

- Het IGH beveelt Israël om meer te doen om verdere schade te voorkomen (Bisset, 2024)
- De UNRWA, de organisatie voor Palestijnse vluchtelingen van de VN, ontslaat medewerkers op basis van onbevestigde beschuldigingen door Israël. De beschuldiging is dat deze medewerkers mee hebben gedaan of een rol hadden in de aanval van Hamas op 7 oktober (Bisset, 2024). De financiering van UNRWA wordt door heel veel landen stopgezet.

2 februari 2024

- **Ruim 800 ambtenaren in de VS, het VK en de EU bekritisieren Israël in een publieke internationale brief, een *letter of dissent*. Nederlandse ambtenaren zijn hier de kartrekkers voor en werken samen met ambtenaren uit Europa en de Verenigde Staten (Wong & Stevis-Gridneff, 2024). In deze brief staat dat het beleid van internationale leiders bij kan dragen aan oorlogsmisdaden in Gaza. Bovendien is het beleid een ondermijning van vrijheid, gerechtigheid en mensenrechten wereldwijd. De ambtenaren geven aan interne manieren om tegenspraak te bieden te hebben geprobeerd, maar dat heeft geen effect gehad (Tunali, 2024).**

12 februari 2024

- Het Gerechtshof Den Haag bepaalt dat Nederland de export van reserve-onderdelen voor F-35-gevechtsvliegtuigen aan Israël moet staken, omdat die gebruikt kunnen worden voor ernstige schendingen van het humanitair oorlogsrecht. De Staat gaat in cassatie (Van Bekkum, 2024).

29 februari

- Het dodental loopt op tot ruim 30.000 mensen in Gaza. Er zijn minstens 70.000 gewonden. Ongeveer 1 op de 20 mensen in Gaza is dood of gewond (Bisset, 2024).

4 maart 2024

- **Een groep Nederlandse oud-ambassadeurs roept op tot een hardere opstelling tegenover regering-Netanyahu (Du Pré, 2024a). Ze signaleren een “grove ondermijning van de internationale rechtsorde” en vragen de regering te “stoppen met het indirect steunen van grootschalige oorlogsmisdaden” (Van Dam, 2024).**

20 maart 2024

- Rutte zegt dat er sancties zullen volgen als Israël Rafah binnenvalt. Dan zou er sprake zijn van een humanitaire ramp. Dit zou een “gamechanger” zijn (Schelfaut, 2024).

22 maart 2024

- Netanyahu bericht dat Israël een operatie zal uitvoeren in Rafah, bij voorkeur gesteund door de VS, maar het kan ook alleen. De VS gaat in gesprek over alternatieven (Batrawy, Stern & Avital, 2024).

7 april 2024

- Ongeveer 600 Duitse ambtenaren publiceren een brief aan kanselier Olaf Scholz waarin zij oproepen het leveren van wapens aan de Israëlische overheid te stoppen (Jackson, 2024). Ze stellen dat Israël oorlogsmisdaden pleegt die in strijd zijn met het internationaal recht en de Grondwet, de “plausible daden van genocide” in acht nemend. Ook roepen zij op de financiering aan UNRWA te herstellen.

15 april

- **Een groep oud-ministers en oud-ambassadeurs roept de regering op de Nederlandse bijdrage aan UNRWA te hervatten. De beschuldigingen van Israël zijn niet bewezen, dus is het onterecht en disproportioneel om de financiering te stoppen (Du Pré, 2024b).**
- **Deze groep sluit zich aan bij de sit-ins met een eigen spandoek.**

19 april 2024

- De ministers van Buitenlandse Zaken van de Groep van Zeven spreken zich uit tegen de militaire operatie in Rafah. Ze waarschuwen voor catastrofale gevolgen voor de inwoners van Rafah. Ze roepen op een legitiem en uitvoerbaar plan op te stellen dat burgers beschermt (Batrawy, Stern & Avital, 2024).

7 mei 2024

- Israël start het offensief op Rafah (Batrawy, Stern & Avital, 2024).

12 mei 2024

- Het dodental loopt op tot 35.000 Palestijnen. Er zijn 81.000 mensen gewond geraakt. Er zijn ongeveer 1200 Israëlische doden gevallen, een kleine 9000 Israëliërs zijn gewond geraakt (Nichols & Farge, 2024)

17 mei 2024

- Alle landen van de Groep van Zeven, behalve de VS, en een aantal andere landen, sturen een brief aan de Israëlische overheid. Daarin staat dat Israël de verwoestende humanitaire crisis moet adresseren en naar een staakt-het-vuren toe moet werken (Amante, 2024).

24 mei 2024

- Het IGH beveelt Israël de militaire operatie in Rafah onmiddellijk te stoppen (United Nations, 2024)

27 mei 2024

- Israël valt Rafah aan via een luchtaanval. Er ontstaat opnieuw grote internationale kritiek (Maas, 2024).

Tijdslijn van de casus Klimaat & Biodiversiteit

Deze tijdslijn bevat een overzicht van belangrijke momenten in de casus Klimaat & Biodiversiteit. Het is buiten de scope van dit onderzoek om gebeurtenissen voor 7 oktober te rapporteren. In de tijdslijn zijn belangrijke gebeurtenissen omtrent klimaat en biodiversiteit en de meest opvallende instanties van publieke tegenspraak door ambtenaren weergegeven, zowel binnenlands als buitenlands. De belangrijke gebeurtenissen zijn niet dikgedrukt, de instanties van publieke tegenspraak zijn dikgedrukt.

20 december 2019

- De Hoge Raad bepaalt in de Klimaatzaak Urgenda dat de Staat meer moet doen tegen de uitstoot van broeikasgassen. Eind 2020 moet de Staat minstens 25% minder broeikasgassen uitstoten dan in 1990 (Urgenda, 2019).

maart 2022

- Het is dit jaar 50 jaar geleden dat het rapport van de Club van Rome gepubliceerd werd: *De grenzen aan de groei* (Dinther & Persson, 2022). Dit rapport was de eerste die op “in systematische samenhang” de zorgen om het milieu en de toekomst van de aarde beschreef. Het 50-jarig jubileum laat zien hoe relevant het rapport nog steeds is en hoe weinig er in die tijd veranderd is (Dinther & Persson, 2022).

6 juli 2022

- Extinction Rebellion (XR) blokkeert voor het eerst de A12 (later ook andere locaties). De eis is om fossiele subsidies en gerelateerde overheidsregelingen af te schaffen. Deze blokkade is de eerste van velen, die tussen 6 juli 2022 en 6 april 2024 plaatsvinden.

24 oktober 2022

- Een interne brandbrief, getekend door ruim 800 ambtenaren die werkzaam zijn bij de gemeente Amsterdam en de stadsdelen, lekt uit (Wagemakers & Hielkema, 2022). Dit is geen vorm van publieke tegenspraak, maar illustreert hoe interne en externe tegenspraak naast elkaar bestaan en elkaar beïnvloeden. De volgende informatie is afkomstig van Wagemakers & Hielkema (2022). In de brief staat dat:

- Het Gemeentelijk Managementteam (GMT) wordt opgeroepen de “enorme gaten te dichten die nu nog zitten tussen de bestuurlijke ambitie, daadwerkelijke resultaten en de fysieke werkelijkheid”.
- Amsterdam beschermd moet worden, omdat het “een van de kwetsbaarste metropolen van de opwarmende wereld is”.
- Er onvoldoende aan gedaan wordt om “verdere escalatie van de klimaatcrisis te voorkomen”

22 januari 2023

- **Klimaatactivisten van XR worden ‘s nachts uit hun bed gelicht en gearresteerd wegens opruiing. De aanleiding hiervan is de oproep om mee te doen aan een blokkade op de A12. Onder hen zijn meerdere ambtenaren.**

21 februari 2023

- Klimaatactivist en gemeenteambtenaar (Den Haag) Sam Schwencke wordt gearresteerd bij een protestactie. Na maatschappelijke ophef en het moeten ondertekenen van “aanvullende afspraken” besluit Schwencke ontslag te nemen (Boon, 2023).

25 februari 2023

- **Het Instagramaccount “xrambtenaren” plaatst hun eerste bericht, waarin de uitspraak van de Urgenda Klimaatzaak en de A12-blokkade op 11 maart gedeeld worden. Vanaf nu plaatsen zij consistent berichten over XR en de klimaat- en ecologische crisis. Vanuit een gelijknamig account op X (voorheen: Twitter) worden vergelijkbare posts geplaatst.**

11 maart 2023

- **XR Ambtenaren nemen deel aan de A12-blokkade, een blokkade van XR die als doel heeft fossiele subsidies te stoppen. Dit is de zesde blokkade van XR. Het uitfaseren en afschaffen van fossiele subsidies is een doel waar Nederland zich al geruime tijd op heeft vastgelegd maar deze afspraken niet in de praktijk brengt. De volgende gegevens zijn afkomstig van de Klimaatcoalitie (2023).**
 - **In 2009 in verband met de G20, besluit om fossiele subsidies te rationaliseren en uitfaseren.**
 - **In 2013, in verband met de EU, besluit om fossiele subsidies uiterlijk in 2020 af te schaffen.**
 - **In 2015, belofte op de klimaattop in Parijs om fossiele subsidies af te schaffen.**

- **In 2018, aangenomen motie Van der Lee c.s. (Kamerstuk 30175, nr. 271) waarin de regering werd verzocht om fiscale prikkels die de Nederlandse klimaatdoelen tegenwerken stapsgewijs af te bouwen.**

6 juni 2023

- De gemeente Amsterdam ontwikkelt een handreiking voor ambtenaren om de handvatten te bieden om een afweging te maken tussen “het loyaal zijn aan het beleid van de gemeente en het vormen van een zelfstandig moreel oordeel over de juistheid van het eigen handelen en het dienen van de gerechtigheid” (Boonstra, 2023).

3 oktober 2023

- **Een brandbrief wordt gepubliceerd door Bezorgde Ambtenaren Klimaat & Biodiversiteit en is ondertekend door ruim 4500 ambtenaren. De brief is aangeboden aan het kabinet en de Tweede Kamer. In deze brief worden zorgen geuit over “de trage uitvoering van de aanpak van de klimaat- en ecologische crisis” (De Klimaatcoalitie, 2023). Het kabinet en de leden van de Tweede Kamer worden opgeroepen om:**
 - **Het verzet tegen de Europese Natuurherstelwet te staken en een implementatieplan te maken.**
 - **Te erkennen dat deze wet essentieel is in de aanpak van de klimaat- en ecologische crisis.**
 - **De fossiele subsidies en belastingkortingen volledig af te schaffen, in lijn met het huidige overheidsbeleid en alle afspraken die hier sinds 2009 over gemaakt zijn.**

9 september 2023

- **Vanaf vandaag blokkeren klimaatactivisten van XR elke dag de A12, tot er een doorbraak komt in de afschaffing van fossiele subsidies. Onder hen zijn ook (Rijks)ambtenaren, met een eigen spandoek.**

4 januari 2024

- Vier Friese ambtenaren die de Brandbrief Bezorgde Ambtenaren Klimaat & Biodiversiteit ondertekend hebben, worden door de Gedeputeerde Staten in Friesland “op de vingers getikt”.

26 februari 2024

- Er worden kamervragen gesteld over de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren. Dit volgt op berichtgeving dat Friese ambtenaren die de Brandbrief Bezorgde Ambtenaren Klimaat & Biodiversiteit ondertekend hebben, hiervoor “op de vingers zijn getikt”.

9 april 2024

- Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) stelt dat de Zweedse overheid onvoldoende doet om klimaatverandering tegen te gaan. Dit is de eerste uitspraak van het EHRM omtrent het klimaat, wat van grote impact kan zijn op volgende klimaatzaken (Schyns, 2024).

Bijlage 7. De codeboom**Tabel 3.***De codeboom Israël-Palestina*

Hoofdthema	Subthema	Codes
Drijfveren	Persoonlijke overtuigingen en waarden	Exit overwegen
		Betrokken ambtenaren
		Karakter ambtenaar
		Mening over tegenspraak
		Persoonlijke betrokkenheid
Drijfveren	De rolopvatting als ambtenaar	Rechtvaardigheidsgevoel
		Gewetensnood
		Collega's steunen
		Loyaliteit aan de minister
		Loyalty (baan loyaal blijven uitvoeren)
		Rolopvatting en ambtelijk vakmanschap
		Ambtseed
		Het democratisch bestel dienen
		Plicht om te wijzen op misstanden
		Sociaal-morele kant ambtenaar
Drijfveren	De historische en maatschappelijke context	Verantwoordelijkheidsgevoel door ambtenaren in WO2
		Hannah Arendt
		Verbinding met andere maatschappelijke thema's
		Het is geen activisme
Drijfveren	De rolopvatting omtrent de overheid	Houding ambtelijke top
		Nederlandse overheid binnenlands beleid en gedrag
		Nederlandse overheid buitenlands beleid en gedrag
		Professionele drijfveren
		Redenen dat de beleidslijn onhoudbaar is
		Verantwoordelijkheid van de overheid om integer te zijn en zich houden aan de Grondwet
		Schaadt eigen werk
Drijfveren	Het doel van tegenspraak	Anticiperen op de toekomst
		Staakt-het-vuren
		Bewijsmateriaal verzamelen
		Parlementaire Enquêtecommissie

Afwegingen	De ernst van de situatie	Geopolitieke relevantie en relatie met Global South Situatie in Palestina Noodzaak te hoog om te stoppen Mensenrechtenschendingen Zelfverdedigingsrecht Israël Zorgen om genocide
	De positie van de (oud)ambtenaar	Gevaar van publiek uitspreken Vrije positie oud-ambtenaren Vrijheid om tegenspraak te geven Blijven om kritische houding te beschermen
	Interne tegenspraak heeft geen zin	Gearticuleerde tegenspraak Geen ruimte voor discussie of meedenken Complexiteit van het debat Er gebeurt niks Politisering
	Het kiezen van een passend medium	Gedeelde zorgen en waarden, samenwerken Vormen van publieke tegenspraak
Ervaringen	Publieke tegenspraak heeft vooralsnog geen direct effect	Expertise niet serieus genomen Organisatiecultuur Organisatiestructuur Politisering Ruimte voor tegenspraak
	Kritiek wordt afgedaan als emotie	Kritiek wegzetten als emotie Gaslighting
	(Dreigen met) sancties en (corrigerende) gesprekken	Reacties op publieke tegenspraak Gevaar van publiek uitspreken Dreigen met ontslag Gevolgen voor functie
	De rol van gender en etnische achtergrond	Intersectionaliteit Privilege inzetten Veel vrouwen en personen van kleur

Tabel 4.*De codeboom Klimaat & Biodiversiteit*

Hoofdthema	Subthema	Codes
Drijfveren	Persoonlijke overtuigingen en waarden	Democratie beschermen Bijdragen aan een rechtvaardige wereld Klimaatactivisme als uitlaatklep Polarisatie tegengaan Zorgen klimaat toepassen op werk
	De rolopvatting als ambtenaar	Past dit binnen mijn rol Past dit binnen ambtelijke tegenspraak Duidelijk onderscheid ambtelijk activisme en politiek activisme Geen eigen mening Sociaal-morele kant van het werk Ambtseed Ambtelijk vakmanschap Werken vanuit algemeen belang Het schuurt tussen de oude lijn en jonge ambtenaren Verantwoordelijkheid (nemen)
	De historische en maatschappelijke context	Historische context ruimte voor tegenspraak Gaswinning in Groningen Toeslagenaffaire Israël-Palestina Sneeuwbaaleffect
	De rolopvatting omtrent de overheid	Rol politiek (Gebrekkig) integere overheid Afgenomen vertrouwen overheid Overheid houden aan eigen beleid Tweezijdige loyaliteit Reflexiviteit van de overheid
	Het doel van tegenspraak	Tegenspraak goed voor vertrouwen burgers Bijdragen aan betrouwbaar en betrokken ambtenarenapparaat Beleid gaat te langzaam Overheid houden aan gemaakte afspraken
Afwegingen	De ernst van de situatie	Context casus Zorgen om landelijke en mondiale ontwikkelingen

	De positie van de (oud)ambtenaar	Afstand tot het dossier Alleen eisen stellen die al bevestigd zijn Binnen de lijntjes blijven Ervaren veilige positie
	Interne tegenspraak heeft geen zin	Afwegen ervaren verantwoordelijkheid Als het niet lukt moet je meer doen Eerst intern aankaarten Adviezen wordt onvoldoende mee gedaan
	Het kiezen van een passend medium	Manieren zoeken om iets te doen Afweging houding XR en relatie tot doelen van de overheid Belang van samenwerken als groep Opschudding nodig voor verandering Als iets publiek is betekent dat toegenomen aandacht
Ervaringen	Publieke tegenspraak heeft effect	Bespreken creëert aandacht Druk afhalen van het individu Noodzaak wordt meer gevoeld Verschuiving houding ambtelijke top en gemeenteraad
	Geen gesprek over het “waarom”	Terughoudendheid Juridisch perspectief Handreiking
	(Dreigen met) sancties en (corrigerende) gesprekken	Kansen carrière weg Negatieve gevolgen Steun van leidinggevende
	De ruimte voor publieke tegenspraak	Ontwikkelingen die publieke tegenspraak mogelijk maken Andere dossiers waarin adviezen werden genegeerd Dialoog en ethiek programma Voedingsbodem tegenspraak door nadruk op lef hebben
