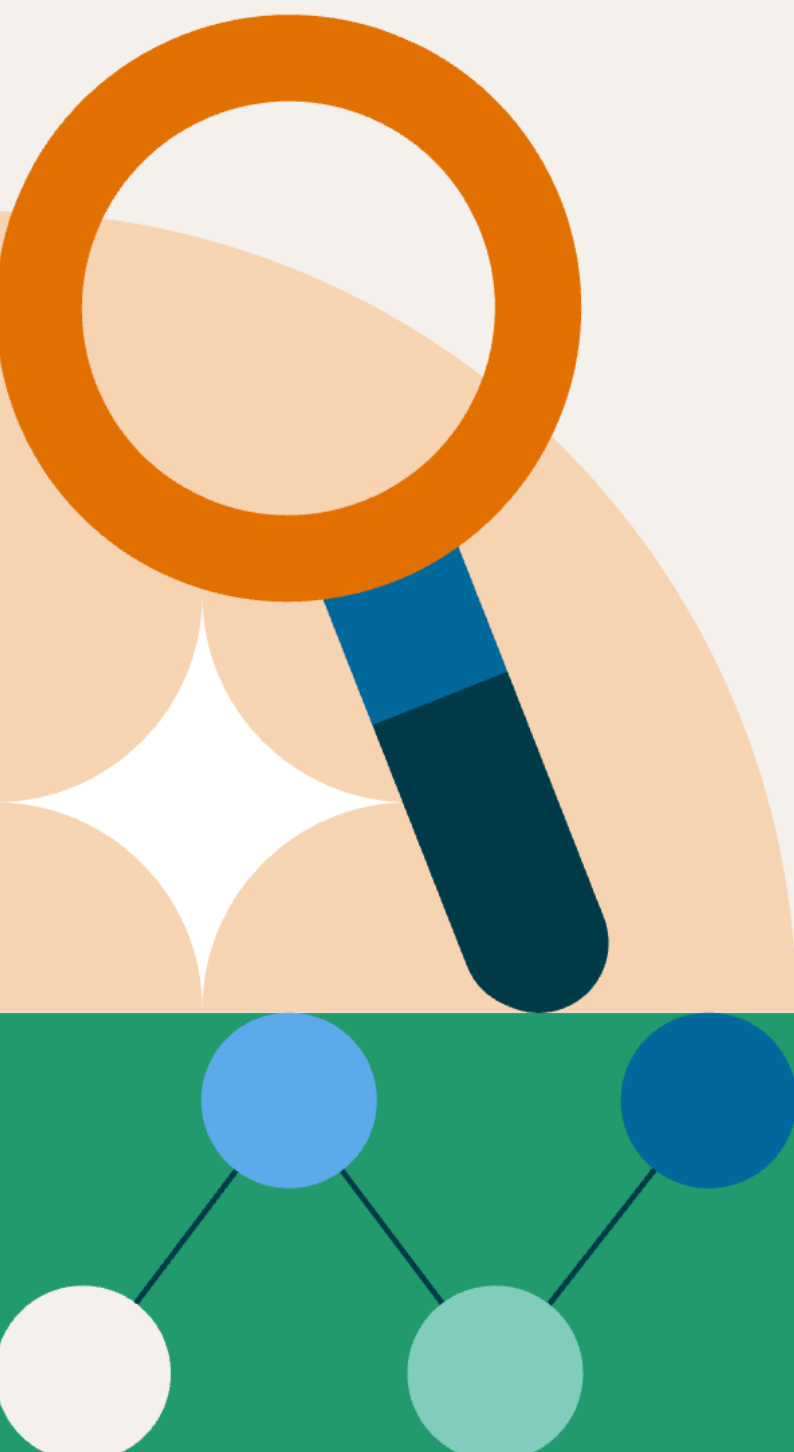


Een constructief samenspel

Met toezicht en loyale tegenspraak naar een
beter Nederlands openbaar bestuur



Augustus 2026

Mr. dr. G.S.A. (Gerrit) Dijkstra
Prof. dr. F.M. (Frits) van der Meer



**Staat
van de
Uitvoering**

Inhoudsopgave

Samenvatting en aanbevelingen	2
1. Inleiding	5
2. Loyale tegenspraak en toezicht: relaties en context	7
2.1. Inleiding	7
3. Loyale tegenspraak in het kader van het toezicht.....	9
3.1. Inleiding	9
3.2 Toezicht en toezichthouders	9
3.3. Toezicht als loyale tegenspraak: een voorwaarde voor goed bestuur inhoud, voorwaarden en belemmeringen.....	13
3.3.1 Loyale tegenspraak: inhoud.....	13
3.3.2 Onderdelen van succesvolle loyale tegenspraak.....	15
3.3.3 Wanneer is loyale tegenspraak in het bestuursproces en in het bijzonder in de relatie tot toezicht geboden?	17
3.3.4 Wat houdt loyale tegenspraak niet of minder in?	18
3.3.5. Een tussenbalans	19
3.4 Hinderpalen op de weg en voorwaarden voor een succesvolle loyale tegenspraak	20
3.5 Hoe kan loyale tegenspraak als onderdeel van het toezicht worden versterkt?	24
4. Naar een werkzame loyale tegenspraak in de context van het toezicht	26
4.1. Loyale tegenspraak, bestuurlijk leervermogen en toezicht	26
4.2 Voorwaarden van een effectieve loyale tegenspraak in de context van toezicht	29
4.3. Aandachtspunten bij de organisatorische en institutionele inbedding van loyale tegenspraak in de context van toezicht	32
5. Conclusies en aanbevelingen.....	34
5.1 Conclusies	34
5.2 De belangrijkste aanbevelingen voortkomend uit het rapport zijn:	37
5.3 Afrondende boodschap	38
6. Literatuur	39
7. Gesprekpartners naast de documenten en literatuur analyse	42
8. Bijlagen.....	43
9. De auteurs.....	46

Samenvatting en aanbevelingen

In dit rapport stellen wij dat loyale tegenspraak een noodzakelijke voorwaarde is voor een goed functionerend openbaar bestuur. Het is een intrinsiek onderdeel van een werkzaam systeem van checks and balances, dat de grondslag vormt van de Nederlandse democratische rechtsstaat. En ultimo draagt het bij aan een goede publieke dienstverlening. Toezichthouders spelen hierin een belangrijke rol, omdat zij vanuit hun toezichtpraktijk kunnen zien waar beleid en uitvoering vastlopen. De kern van het betoog is dat toezicht niet alleen moet controleren, maar ook moet bijdragen aan het bestuur om te leren hoe het beter kan, zodat uiteindelijk de publieke dienstverlening kan worden verbeterd en geborgd. Daarvoor moeten toezichthouders voldoende deskundig, onafhankelijk, ervaren en moedig zijn. Tegelijk moeten politiek, beleid en uitvoering bereid zijn om kritische signalen uit het toezicht serieus te nemen. Alleen dan kan toezicht, gesteund door het mechanisme van loyale tegenspraak, helpen om publieke belangen beter te beschermen en toekomstige bestuurlijke fouten te voorkomen.

De kernboodschap is dat toezicht zich niet alleen moet beperken tot het achteraf controleren of regels wel voldoende zijn nageleefd. Natuurlijk is dat ook van belang, maar toezicht moet daarnaast een lerende functie hebben. Informatie uit het toezicht kan laten zien waar het beleid of de uitvoering tekortschieten. Die informatie moet vervolgens worden teruggekoppeld naar de besluitvorming in de politiek, beleid en uitvoering. Loyale tegenspraak is daarvoor een bruikbaar instrument. Toezichthouders moeten vrij en zonder reserves kunnen zeggen:

- Dit beleid werkt om nader aan te geven redenen niet goed.
- Deze vorm en manier van uitvoering leiden tot problemen in de publieke dienstverlening.
- De bestaande regelgeving brengt ongewenste effecten met zich mee voor de uitvoering en de publieke dienstverlening.
- Hier moeten politiek, beleid en/of uitvoering van leren.

Daarmee biedt toezicht door middel van loyale tegenspraak een belangrijke vorm van feedback binnen het openbaar bestuur om zo de publieke dienstverlening te verbeteren dan wel te garanderen.

De belangrijkste begrippen in het onderzoek zijn:

Loyale tegenspraak

Loyale tegenspraak houdt in dat iemand (of in organisatorisch toezichtverband) op grond van een grote mate van deskundigheid, ervaring en publieke verantwoordelijkheid kritiek geeft op elementen van het beleid, uitvoering of besluitvorming die minder goed uitpakken. Het omvat tevens een visie op voorgenomen beleidsveranderingen. Het gaat niet om dwarsliggen om het dwarsliggen, ambtelijk activisme of sabotage, maar om het leveren van een constructieve kritiek met als doel om tot betere besluiten en een betere publieke dienstverlening te komen. De auteurs benadrukken dat loyale tegenspraak juist een vorm is van na te streven loyaliteit. Niet alleen betreft het loyaliteit aan een minister, volksvertegenwoordigers, leidinggevenden of aan de eigen organisatie, maar ook aan de samenleving, de burger en de democratische rechtsstaat.

Toezicht wordt in het rapport breed opgevat. Het gaat over meer dan alleen inspectie, opsporing, waarheidsvinding, beoordeling en sanctionering. Toezicht moet naast bijdragen aan naleving van wet- en regelgeving door burgers, bedrijven en overheidsorganisaties ook het leren van wat er in de

praktijk mis is gegaan stimuleren. Het rapport richt zich vooral op rijkstoezicht, dus rijksinspecties en autoriteiten. Medeoverheden blijven grotendeels buiten beschouwing. Maar wat hierover de rijksoverheid wordt gezegd, gaat voor het overgrote deel ook op voor medeoverheden.

Er zijn drie kernvragen voor een effectieve loyale tegenspraak te formuleren. Het rapport gebruikt deze drie kernvragen bij de beoordeling van effectieve tegenspraak:

1. Kunnen toezichthouders in voldoende mate tegenspraak bieden?

Ja, maar daarvoor hebben zij voldoende kennis, capaciteit, expertise, ervaring en professionele onafhankelijkheid nodig.

2. Willen toezichthouders tegenspraak bieden?

Daarvoor is een open cultuur nodig waarin medewerkers en organisaties kritisch durven te zijn. Persoonlijke moed speelt hierbij een belangrijke rol. De organisatie moet medewerkers daarin steunen. Daaraan moet ook in de selectie en training van medewerkers de nodige aandacht worden besteed.

3. Mogen toezichthouders tegenspraak bieden?

Daarbij gaat het om de formele en feitelijke ruimte die toezichthouders krijgen van de betrokken ministeries om loyale tegenspraak te geven. Een feitelijke en institutionele zelfstandige positie van toezichthouders en hun medewerkers ten opzichte van ministeries, beleids- en uitvoeringsorganisaties is daarbij bepalend. Een formele onafhankelijkheid zoals die in de juridische grondslag bijvoorbeeld als een zelfstandig bestuursorgaan naar voren kan komen, kan vooral symbolisch zijn. Een grotere formele afstand kan een grotere materiële afstand met zich meebrengen.

Spanningen en belemmeringen

Het rapport laat zien dat loyale tegenspraak in de praktijk soms moeilijk te realiseren kan zijn. Er kunnen verschillende belemmeringen bestaan:

- Politieke en mediadruk zorgen ervoor dat gevoelige signalen minder welkom zijn bij bestuurders.
- Beleidsmakers en bestuurders kunnen te weinig openstaan voor kritiek.
- Toezichthouders kunnen (te veel) afhankelijk (of denken te) zijn ministeries of de politieke besluitvorming.
- Ambtenaren of toezichthouders kunnen zichzelf censureren uit een (misplaatste) loyaliteit of angst voor de persoonlijke en organisatorische gevolgen.
- Kritiek kan blijven hangen in de beleids- en uitvoeringsorganisaties en de politieke top niet bereiken.
- Er bestaat spanning tussen vertrouwelijkheid en openbaarheid van toezichtinformatie.
- Vooral bij gevoelige dossiers neemt de mogelijkheid voor echte tegenspraak vaak af.

Rol van toezicht in leren en verbeteren

Een belangrijk aandachtspunt is dat toezicht niet alleen moet gaan om het vaststellen van fouten. Het moet helpen om de oorzaken achter problemen zichtbaar te maken.

Daarmee kan toezicht bijdragen aan:

- De totstandkoming van beter beleid;
- Een betere uitvoering;

- Een betere wet- en regelgeving;
- Een betere publieke dienstverlening;
- Het voorkomen van toekomstige bestuurlijke crises, fiasco's en affaires;
- De versterking van het systeem van checks and balances.
- Toezicht is daarom niet alleen correctief, maar preventief en lerend van aard.

De belangrijkste aanbevelingen voortkomend uit het rapport zijn:

1. Maak voldoende ruimte voor tegenspraak door toezichthoudende organisaties.
Toezichthouders moeten voldoende ruimte hebben om kritisch te kunnen oordelen over beleid en uitvoering.
2. Versterk de professionele onafhankelijkheid van toezichthouders.
Medewerkers moeten veilig en professioneel hun zorgen kunnen uiten.
3. Zorg dat toezichtsignalen politiek en bestuurlijk worden gehoord.
Toezichthouders moeten toegang hebben tot beleidsmakers, uitvoerders en politieke bestuurders.
4. Laat bij dat toezicht voldoende ruimte open voor loyale tegenspraak binnen de toezichthouders zelf.
Maar let op wie binnen de toezichthouder de eindverantwoordelijkheid bezit ten aanzien van de communicatie met de bewindspersonen, het beleidsapparaat en de uitvoering. Dit is van belang om de coherentie van de advisering en de terugkoppeling te bewaren.
5. Naarmate er bij de beoordeling van de resultaten van het toezicht op politiek niveau krachtigere maatschappelijke lobbygroepen en partijen aanwezig zijn, moet de positie van het toezicht nog gedegener zijn vormgegeven en onafhankelijker zijn geregeld.
Bij de standpuntbepaling door de politiek-bestuurlijke leiding van een ministerie over voor het werkveld onwelgevallige informatie moet die loyale tegenspraak vanuit de toezichthouder sterker institutioneel en feitelijk worden beschermd.
6. Stimuleer een cultuur van openheid en onderling vertrouwen
Politiek, beleid, uitvoering en toezicht moeten kritiek niet als een bedreiging zien, maar als kans om te verbeteren.
7. Ook heeft op een overkoepelend niveau het systeemverantwoordelijke ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hier een ondersteunende rol. Dat geldt ook voor een solide toezicht regime.
8. Investeer in de deskundigheid en de professionalisering van de toezichtorganisatie en de medewerkers.
Toezichthouders hebben gegeven veranderende omstandigheden een zich continu ontwikkelende kennisniveau, ervaring en moreel-bestuurlijk besef nodig.
9. Selecteer en train medewerkers op hun persoonlijke moed en doortastendheid.
Train en ontwikkel hen hierin verder. Toezichthouders moeten blijvend investeren en de medewerkers hierin steunen en bemoedigen. Een permanente educatie via instanties als academies voor toezicht en andere trainings- en opleidingsinstituten is een belangrijke vereiste.

10. Let op de balans tussen onafhankelijkheid en democratische verantwoordelijkheid.
Toezichthouders moeten kritisch en onafhankelijk zijn, maar uiteindelijk ligt het politieke primaat voor de verwerking van deze toezichtsinformatie in een beleidsverandering bij politiek gelegitimeerde bestuurders. Dat politieke primaat moet niet als een stoplap worden gebruikt om kritiek te weren.
11. Gebruik toezichtinformatie structureel en systematisch om beleid en uitvoering te verbeteren.
Signalen uit toezicht tot stand gekomen via loyale tegenspraak moeten niet alleen leiden tot een incidentaanpak, maar tot het structureel leren. Daar moet een ontvangende organisatie en de medewerkers aldaar oog en oor voor hebben. Dit zal een plaats moeten krijgen in het HRM- en opleidingsprogramma's van medewerkers van beleid en uitvoeringsprogramma's. Op gelijke wijze moet dat belang van het verkrijgen van oog en oor van politieke bestuurders en hun adviseurs gestalte krijgen. Dit om te voorkomen dat een schijnbare winst voor politieke bestuurders en hun entourage op korte termijn op langere termijn in het tegendeel gaat verkeren.
12. Het verdient de aanbeveling dat elke inspectie en toezichthouder als een onderdeel van de jaarrapportage een anonieme feedbackronde doet bij alle cruciale spelers (te weten ambtelijke top van inspectie/toezichthouder, ambtelijke top van het ministerie, politieke leiding, senior inspecteurs en medewerkers) om daar te meten hoe de perceptie is van tegenspraak en het bestaan van een open cultuur.

Afrondende boodschap

In dit rapport stellen wij dat loyale tegenspraak een noodzakelijke voorwaarde is voor een goed openbaar bestuur. Het is een onderdeel van een werkzaam systeem van checks and balances dat de grondslag vormt van de democratische rechtsstaat. En uiteindelijk voor een goede publieke dienstverlening. Toezichthouders spelen hierin een belangrijke rol, omdat zij vanuit hun toezichtpraktijk kunnen zien waar beleid en uitvoering vastlopen. De kern is dat toezicht niet alleen moet controleren, maar moet bijdragen aan leren hoe het beter kan, om uiteindelijk de publieke dienstverlening te kunnen verbeteren en te borgen. Daarvoor moeten toezichthouders voldoende deskundig, onafhankelijk, ervaren en moedig zijn. Tegelijk moeten politiek, beleid en uitvoering bereid zijn om kritische signalen serieus te nemen. Alleen dan kan toezicht, gesteund door het mechanisme van loyale tegenspraak helpen om publieke belangen beter te beschermen en toekomstige bestuurlijke fouten te voorkomen.

1. Inleiding

Recentelijk heeft een tekortschietende loyale tegenspraak uitvoerige aandacht gekregen. Dat tekort zou mogelijk een belangrijke oorzaak van bestuurlijk en organisatorisch falen zijn. Dit is vooral aan het licht gekomen sinds de Toeslagen- en de Groningse gasschadeaffaire. Maar het stopt daar niet. Breder verbreid, binnen ministeries, gemeenten en andere overheidsorganisaties wordt een tekort aan loyale tegenspraak gezien als een van de oorzaken van overheidsfalen. Die aandacht voor een tekortschietende loyale tegenspraak is te vinden in de media, bij het publiek, de politiek en in het ambtelijk apparaat zelf. Een mankerende loyale tegenspraak wordt tevens genoemd als een

verklaring van organisatorische conflicten binnen ministeries en medeoverheden. Voldragen loyale tegenspraak zou al in een vroegtijdig stadium behulpzaam kunnen zijn om blinde vlekken en problemen in de besluitvormings- en uitvoeringspraktijk te signaleren. Loyale tegenspraak wordt daarom gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor het goed functioneren van zowel politici (bestuurders en volksvertegenwoordigers) als ambtenaren. Wellicht scherper geformuleerd, het gaat om een noodzakelijke houding van organisaties en in het ambtelijk werk om de kwaliteit van het openbaar bestuur te behouden en waar mogelijk te verbeteren. Een goed bestuur hangt daarvan af.

Dit onderzoek is een onderdeel van het rijksbrede programma 'Staat van de Uitvoering'. We nemen hier de rol en het werk van toezichthouders in het openbaar bestuur als centraal aandachtsgebied. Hoe kunnen toezichthouders via het geven van loyale tegenspraak het publiek belang dienen en borgen? Dit alles met als doel 'het bevorderen van de naleving door overheidsorganisaties, bedrijven en burgers van wet- en regelgeving en/of branchenormering door middel van inspectie, opsporing, waarheidsvinding, beoordeling en sanctionering'.¹ Loyale tegenspraak komt voor in zowel een individuele als een organisatorische variant. We kijken naar loyale tegenspraak als een intrinsiek onderdeel van het ambtelijk werk en het interne opereren van toezichthouders ten opzichte van politieke besluitvormers, beleidsmakers en uitvoerders. Daarnaast wordt de mogelijkheid om tegenspraak te geven binnen het toezicht zelf als aandachtspunt meegenomen. Welke beperkingen zijn bij de loyale tegenspraak te vinden en welke mogelijkheden er zijn om deze belemmeringen weg te nemen?

De directe aanleiding voor de onderhavige studie is te vinden in een conclusie uit een project dat wij deden voor het programma 'Staat van de Uitvoering'. In 2024 verscheen het rapport over de Groningse aardbevingsproblematiek in vergelijkend perspectief. Dit rapport is getiteld: Van euforie tot misère: wat valt er te leren uit Affaires'. Daar wordt het belang van loyale tegenspraak als taak van toezichthouders benadrukt. Dat belang bestaat niet alleen uit het formuleren van bruikbare aanknopingspunten om ongewenst en niet-wetconform bestuurlijk en maatschappelijk gedrag aan te pakken. Dan gaat het om een directe interventie wanneer het in de praktijk niet goed is gegaan in afzonderlijke concrete gevallen. We zijn in dit onderzoek tevens geïnteresseerd in bevindingen afkomstig uit het toezicht om de achterliggende oorzaken beter in kaart te brengen. Die informatie kan ertoe bijdragen dat deze tekortkomingen in de toekomst kunnen worden vermeden. Loyale tegenspraak kan op grond van toezicht kan bruikbare input te leveren aan politici, beleidsmakers, uitvoerders, en ook aan de toezichthouders zelf. De loyale tegenspraak, zoals die in de terugkoppeling tot uitdrukking komt, biedt de mogelijkheid ter reflecteren op een gangbare wijze van bestuurlijk werken. Die reflectie geeft gelegenheid voor een correctie op beleids- en uitvoeringsniveau. We komen daar uitgebreid op terug.

Vragen die in dit onderzoek worden gesteld zijn: wat zijn de mogelijkheden en ruimte voor loyale tegenspraak binnen de huidige toezichtspraktijk? Welke belemmeringen en obstakels zijn op interbestuurlijk en interorganisatorisch vlak te vinden? Wat zijn de achterliggende oorzaken en hoe kunnen eventuele obstakels worden weggenomen? Eerst gaan we hieronder in op de beantwoording van een aantal aan de analyse voorafgaande vragen. Wat is onder loyale tegenspraak te verstaan en wat onder toezicht? Wat betekent dit voor het werk van toezichthouders?

Uit de laatste vraag volgt dat we in dit rapport verder gaan dan alleen een op zichzelf interessante empirische analyse van tegenspraak. In deze vragen komt tevens een oplossingsgerichte doelstelling naar voren. We zijn terughoudend om lijstjes met do's en don'ts te presenteren. Niet worden er aanbevelingen geformuleerd in de trant van: zo moet het en zo kan het alleen. De aanbevelingen,

die we presenteren zijn niet louter instrumenteel van aard. Ze zijn vooral bedoeld als aanknopingspunten voor een eigen denk- en handelingsperspectief. Het uiteindelijke doel is dat door een doordacht en intelligent gebruik van loyale tegenspraak als onderdeel van een breder toezichtregime de uitvoeringspraktijk te verbeteren en toekomstbestendig(er) te maken. Dat denk- en handelingskader is niet alleen bedoeld voor toezichthouders en de daarbinnen werkende functionarissen. Het is evenzeer relevant voor bij een bepaald beleid betrokken uitvoerders, beleids- en bestuursambtenaren en politici. Dit alles weer met als uiteindelijk doel om zo tot een betere publieke belangenbehartiging en dienstverlening te komen. Het voorafgaande impliceert een hernieuwde doordenking en eventueel herontwerp van toezichtrelaties tussen politiek, betrokken uitvoerende organisaties, beleidsvoerders en de toezichthoudende instanties.

We zullen in de navolgende paragrafen eerst een aantal centrale concepten uit dit rapport toelichten. Begrippen als loyale tegenspraak en toezicht zijn niet eenduidig gedefinieerd in beschikbare beleidsstukken, de relevante literatuur en maatschappelijke discussies. Er is een grote mate van variatie aan te treffen.

2. Loyale tegenspraak en toezicht: relaties en context

2.1. Inleiding

In 2021 hebben we het begrip loyale tegenspraak geïntroduceerd in een artikel in het *International Journal of Public Leadership*.ⁱⁱ Daarop voortbouwend is in het WERKonderzoek 2025 een grootschalig onderzoek uitgevoerd onder Nederlandse ambtenaren naar de aanwezige ruimte voor en de beperkingen om loyale tegenspraak tegenover leidinggevend en collega's uit te spreken. De resultaten van dit onderzoek zijn in 2025 gepubliceerd.ⁱⁱⁱ De empirische basis voor dat onderzoek is geleverd door een uitgebreide CBS-enquête onder het personeel van het Nederlands openbaar bestuur onder meer over deze thematiek.^{iv} Het huidige onderhavige onderzoek bouwt voort op de concepten en benaderingen uit deze eerdergenoemde onderzoeken en publicaties. Deze concepten worden hier gebruikt voor een beschrijving en analyse van het fenomeen toezicht als een instrument om publieke belangen via (een aanpassing van) beleid en uitvoering beter te kunnen garanderen. In dit rapport wordt loyale tegenspraak als een onderdeel van het toezicht op het functioneren van overheid en samenleving verder uitgewerkt. Bij de werking en functie van toezicht en inspectie gaat het garanderen en bevorderen van een ordentelijk verloop van het maatschappelijk verkeer. Centraal staat in dit rapport het 'kunnen', 'willen' en 'mogen' bieden van loyale tegenspraak door toezichthouders en hun medewerkers. Dit wordt hieronder uitgewerkt.

De aanwezigheid van (een werkzaam) toezicht kan ontsporingen helpen opsporen en deze corrigeren op grond van een onderzoek naar de feiten en de achterliggende oorzaken en omstandigheden. Die correctie beoogt in de eerste plaats een directe gedragsverandering van burgers, bedrijven en overheden. Het levert daarnaast ook informatie op voor bestuurders (politici, beleidsmakers en uitvoerders). Op grond van toezichtinformatie kan een beoordeling van bestaande beleids- en uitvoeringspraktijk worden gegeven en verbeteringen tot stand worden gebracht. Zo kan

het bruikbare informatie opleveren voor de ontwikkeling van nieuw beleid door de beleidsmakers. Die feedback uit de toezichtactiviteiten vormt de basis voor de terugkoppeling naar beleid en uitvoering. De noodzaak hiervan wordt in beleidsstukken en in de toezichtliteratuur benadrukt (zie ook WRR, 2013). In de praktijk blijkt het doorvoeren van correcties in primaire wet- en regelgeving op basis van een dergelijke terugkoppeling vaak lastiger dan gedacht en gewenst.^v We komen onder terug op de achterliggende oorzaken.

Toezicht wordt door tal van organisaties uitgeoefend. Naast rijksinspecties oefenen een Algemene Rekenkamer, auditdiensten, rechterlijke instanties en een Nationale ombudsman ook toezicht uit op onder andere het overheidshandelen. Uit de opsomming blijkt dat er een breed scala aan toezichthoudende instanties bestaat. We concentreren ons hier op de rijksdienst. Instellingen als de Rekenkamer, de DNB en eveneens interne auditdiensten^{vi} worden buiten beschouwing gelaten. We gaan verder in op gunstige voorwaarden voor en de belemmeringen bij het geven van loyale tegenspraak en daarnaast hoe deze obstakels zijn weg te nemen. Dat tegenspreken en het daarvan leren om zo de politieke besluitvorming, beleidspraktijk en de uitvoering te verbeteren is de kern en functie van de *loyale* tegenspraak als hier begrepen. Hierna gaan we in op wat onder loyale tegenspraak is te verstaan in relatie tot het toezicht (en toezichthoudende activiteiten).

Hoewel over de noodzaak van loyale tegenspraak wordt gesproken als een deugd voor individuele medewerkers, wordt in de bestaande literatuur minder aandacht besteed aan de organisatorische variant daarvan. Die organisatorische opgave wordt menigmaal gezien als een intrinsiek onderdeel van het interbestuurlijk verkeer tussen bij een bepaalde taak betrokken organisaties. De meerwaarde van het organisatorische perspectief op loyale tegenspraak is een concentratie op het aspect van een kritische interbestuurlijke dialoog en het debat tussen actoren. Daarom wordt in dit rapport ook uitgebreid aandacht besteed aan wat deze organisatorische/institutionele tegenspraak precies inhoudt. Hoe verhoudt die organisatorische variant zich tot de persoonlijke variant van loyale tegenspraak? Wat zijn daarbij de overeenkomsten en verschillen? Waar kan een individuele en organisatorische variant onderling strijdig zijn? Hoe kan een eventueel conflict tussen beide vormen worden voorkomen? Mocht een conflict zich toch onverhoopt voordoen, hoe kan het dan opgelost worden? Het uiteindelijke doel van loyale tegenspraak is immers een bijdrage te leveren aan een optimalisering van de publieke dienstverlening aan burgers, instellingen en bedrijven en het functioneren van de overheid te verbeteren. In paragraaf 3 wordt dit uitgewerkt.

In dit onderzoek beperken we ons, als gezegd, tot loyale tegenspraak en toezichthouders op het rijksniveau. We gaan niet in op de relatie en de aanwezigheid van loyale tegenspraak en toezicht binnen de medeoverheden. De reden achter deze inperking is dat gegeven de omvang daarvan het ondoenlijk is dit grote aantal cases mee te nemen. De analyse op rijksniveau kan overigens interessant en nuttig zijn voor andere toezichtrelaties bij mede- en andere overheden. Bij de beschrijving en analyse van loyale tegenspraak en toezicht bij de rijksoverheid, gaan wij uitdrukkelijk niet alleen in op zaken die fout zijn gegaan. Ook wordt de aandacht gevestigd op zaken die goed zijn gegaan. Voor het 'goed' of 'fout' verlopen en het gebruik van loyale tegenspraak willen wij niet enkel kijken naar toezichthouders (de 'zenders') alleen, maar ook naar de ontvangers op de ministeries, de uitvoerende diensten en de politieke besluitvormers.

3. Loyale tegenspraak in het kader van het toezicht

3.1. Inleiding

Loyale tegenspraak van toezichthouders is uitermate relevant voor de beleidsontwikkeling en de beleidsuitvoering. Die relevantie bestaat hierin dat de tegenspraak van toezichthoudende instanties te zien is als een ex-post input op de beoordeling van een bestaand beleid en de uitvoeringspraktijk. Achteraf kan er een beoordeling gegeven worden van de werking van een beleid. Daarnaast heeft het tevens een ex-ante functie bij de aanpassing van een tekortschietend beleid en een mankerende uitvoeringspraktijk. In dit opzicht gaat van loyale tegenspraak een leereffect uit voor beleidsmakers en uitvoerders. De terugkoppeling van beleidsresultaten vanuit het toezicht naar de initiële beleidsvorming en de uitvoering heeft daarom een belangrijke bestuurlijke functie. Voor een dieper inzicht in de wijze van terugkoppeling en leren kan het basiswerk van Argyris en Schön over beleidsleren behulpzaam zijn. Deze auteurs onderscheiden drie vormen van beleidsleren namelijk 'single loop', 'double loop' en 'deutero' leren.^{vii} Hier komen we later in het kader van het toezicht nog over te spreken. Naast het leervermogen is voor de bepaling van het effect van loyale tegenspraak in een toezichtcontext ook de bereidheid belangrijk van ontvangende organisaties en personen om tegenspraak te ontvangen. Daarnaast is de vraag of de ontvanger bereid is iets met de resultaten te doen.

Bij de mogelijkheid en de bereidheid tot het geven van loyale tegenspraak onderscheiden wij drie voorwaarden voor een succesvolle loyale tegenspraak. Deze driedeling omvat ten eerste de vraag kunnen toezichthouders loyale tegenspraak bieden? Dit komt tot uitdrukking in vragen als: hebben zij voldoende expertise, zowel in kwalitatief als kwantitatief opzicht? Ten tweede, willen zij loyale tegenspraak bieden en tot slot mogen zij loyale tegenspraak bieden? Dat willen en mogen houdt mede verband met de institutionele plaatsbepaling van de toezichthouder ten opzichte van de politieke bestuurders, de beleidsvoerders en de uitvoerders van het beleid. Die diversiteit in het 'willen', 'kunnen' en 'mogen' heeft te maken met de aard van het toezichtveld, de houding en positie van het ministerie waaronder de toezichthouder valt, de aard en samenstelling van het maatschappelijk krachtenveld en de mate van formele en feitelijke onafhankelijkheid van toezichthouders. Zie de analyse en de schema's in paragraaf 3.3 en 3.4.

3.2 Toezicht en toezichthouders

Voor een precisering, gaan we nu in op de inhoud van de termen 'toezicht' en 'toezichthouder' zoals ze worden verstaan in dit onderzoek. Om de verscheidenheid in typen toezicht en toezichthouders te begrijpen zijn de volgende factoren van belang:

De positionering van toezicht in bestuurlijk-organisatorisch opzicht: hoe is het toezicht opgehangen aan en verbonden met de departementale organisatie.

De plaats die het toezicht inneemt in het besturingsproces van beleid, uitvoering en toezicht in het openbaar bestuur.

Het onderscheid tussen een externe en interne richting van het toezicht: binnen en/of buiten de departementale organisatie en

De formele en feitelijke bevoegdheden van toezichthouders in de richting van de gecontroleerde organisatie/instantie, de opdrachtgever en de eigenaar van de toezichthouder.

De termen 'toezicht' en 'toezichthouders' worden op uiteenlopende wijze omschreven in de bestuurskundige literatuur en in het maatschappelijke en bestuurlijke debat over toezicht. Zo is er een omvangrijke hoeveelheid toezichtliteratuur voorhanden over de verschillende functies van toezicht, de aard en de wijze van opereren van toezichthouders. Wij beperken ons, als gezegd, tot publieke toezichthouders en tevens tot de rijksinspecties en de autoriteiten. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van instanties met een toezichthoudende functie anders dan de rijksinspecties in het openbaar bestuur. De private sector kent ook in- en externe toezichthouders, bijvoorbeeld vormgegeven door middel van de organisatorische structuur van stichtingen. In 'Minder last, meer effect, Kaderstellende visie op toezicht' (2001; 2005) worden verschillende soorten toezicht onderscheiden te weten:

1. Nalevingstoezicht: de controle op het naleven van wet- en regelgeving (bijvoorbeeld door inspecties).
2. Kwaliteitstoezicht: toezicht op de kwaliteit van de geleverde diensten door de onder toezicht staande diensten, personen en instellingen.
3. Interbestuurlijk toezicht: toezicht door de ene overheid en overheidslaag op de andere overheden en instanties (bijvoorbeeld van het Rijk op andere overheden en van de provincies op gemeenten).
4. Systeem- en stelseltoezicht: toezicht op de inrichting en werking van het hele stelsel.
5. Horizontaal toezicht: gebaseerd op vertrouwen, transparantie en samenwerking tussen toezichthouder en de toezichtgehoudene.
6. Repressief toezicht: achteraf toezicht tot en met sanctionering.

Daarbij gelden zes criteria van goed toezicht als geformuleerd in de Kaderstellende visie op toezicht ^{viii}.

1. Onafhankelijk (los van onder de toezicht staande organisaties of andere belanghebbenden) kunnen onderzoeken, oordelen en ingrijpen);
2. Transparant (keuzes uitleggen, toezichtbevindingen openbaar maken en achteraf verantwoording afleggen);
3. Professioneel (continue ontwikkeling van de deskundigheid op individueel, organisatie- en beroepsgroep niveau);
4. Selectief (nagaan in hoeverre de overheid zelf toezicht moet houden en maatwerk in vorm en omvang op basis van risicomanagement);
5. Slagvaardig (zacht waar het kan, hard waar het moet, ingrijpen waar nodig, zakelijkere benadering);
6. Samenwerkend (burgers, bedrijven en instellingen zo min mogelijk last bezorgen).

Zo zijn rijksinspecties belast met het houden van nalevingstoezicht en uitvoeringstoezicht. De autoriteiten zijn veelal belast met nalevingstoezicht. De Inspectieraad rijksinspecties vormt een platform van elf rijksinspecties en twee geassocieerde autoriteiten.

De leden van de Inspectieraad zijn (tussen haakjes de hoogste ambtenaar, inspecteur-generaal in 2026; zie ook de Factsheet(s) rijksinspecties.

- [Rijksinspectie Digitale Infrastructuur](#): vacant
- [Inspectie belastingen, toeslagen en douane](#): Marina Eckenhausen (wnd.)
- [Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd](#): Monique Vogelzang
- [Inspectie Leefomgeving en Transport](#): Mattheus Wassenaar (voorzitter Inspectieraad)
- [Inspectie van het Onderwijs](#): Alida Oppers
- [Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed](#): Alfred Roos
- [Nederlandse Arbeidsinspectie](#): Rits de Boer
- [Inspectie Veiligheid Defensie](#): Jan-Paul Apon
- [Inspectie Justitie en Veiligheid](#): Liesbeth Huijzer (wnd.)
- [Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit](#): Angeline van Dijk
- [Staatstoezicht op de Mijnen](#): Theodor Kockelkoren

De geassocieerde leden zijn:

De Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming: Annemiek van Bolhuis

De Nederlandse Emissieautoriteit: Mark Bressers

Als definitie van toezichthouders op rijksniveau wordt hier gebruikt: inspecties zijnde organisaties/instanties belast met het toezicht op een bepaald terrein, vallend onder de ministeriële verantwoordelijkheid en, in het geval van autoriteiten, in het bezit van een inhoudelijk onafhankelijke status. Die inhoudelijke onafhankelijkheid is vanzelfsprekend van belang voor de objectiviteit, de acceptatie en de doorwerking van toezichtactiviteiten en adviezen. Er wordt gesteld dat toezicht niet partijdig mag zijn. Bij een partijdigheid verliest toezicht zijn functie en zeggingskracht. En aanvullend zijn maatschappelijke acceptatievermogen.

Naast de (rijks) inspecties bestaat er op dit moment een aantal autoriteiten soms aangeduid als marktmeester. Ze kennen echter een veel breder werkterrein en domein. Doorgaans beschikken ze over de status van een zelfstandig bestuursorgaan.

De volgende voorbeelden zijn te geven:

- Autoriteit Persoonsgegevens (AP; ministerie van Justitie & Veiligheid);
- Autoriteit Consument en Markt (ACM; ministerie van Economische Zaken en Klimaat)
- Autoriteit Financiële Markten (AFM; ministerie van Financiën);
- De Nederlandse Bank (DNB; ministerie van Financiën);

- Kansspelautoriteit (ministerie van Justitie & Veiligheid);
- Nederlandse Zorgautoriteit (NZa; ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport)
- Commissariaat voor de Media (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen).
- Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) (opgericht in 2005)
- Waarderingskamer (opgericht in 1995)
- Autoriteit Online Terroristisch en Kinderpornografisch Materiaal

Voor de institutionele inbedding (positionering) van toezicht in het openbaar bestuur is de ruimte en autonomie die aan toezichthouders worden geboden een onderwerp van belang. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het rijksbrede toezichtbeleid. Dat geldt in het bijzonder voor de plaatsbepaling van toezichthouders in het openbaar bestuur en het bestuursproces. Dit betekent een inhoudelijke en ondersteunende verantwoordelijkheid door middel van bestuurlijke zorg en wetgeving om dat inhoudelijk onafhankelijke toezicht tot zijn recht te laten komen. Dit ministerie is verantwoordelijk voor de voorgenomen Kaderwet rijksinspecties.

Het onderwerp 'positionering' betreft de kwestie van de 'organisatorische ophanging' van toezichthouders binnen de ministeries en de daartoe behorende agentschappen. Of anders geformuleerd het bezit van een eigen wettelijke grondslag via bijvoorbeeld de status van een zelfstandig bestuursorgaan. De vraag is wat de gevolgen zijn van een keuze voor een van de twee vormen van organisatorische ophanging voor de kwaliteit en de onafhankelijkheid van het toezicht? Tegelijkertijd is het de vraag of toezicht (via loyale tegenspraak) op grotere afstand -als bijvoorbeeld mogelijk is in het geval van een zelfstandig bestuursorgaan- het oog en oor van politieke en ambtelijke bestuurders voldoende bereikt. Bij de daadwerkelijke mate van onafhankelijkheid van zelfstandige bestuursorganen is de kritische kanttekening te maken dat het maar de vraag is of de status van een zelfstandig bestuursorgaan die onafhankelijkheid zowel in formele als feitelijke zin bevordert. Immers in de instellingsregels die ten grondslag liggen aan een zelfstandig bestuursorgaan kan de betrokken minister aanwijzingsbevoegdheden opnemen. Daarnaast heeft de betrokken minister de mogelijkheid invloed uit te oefenen op de benoeming van bestuursleden en besluiten te nemen over de beschikbare personele en materiële middelen. Hoe zelfstandig is een zelfstandig bestuursorgaan dan in de praktijk? Een prudent omgaan met de bepaling van de materiële zelfstandigheid is hier geboden.

Ter afronding van dit gedeelte is er in de relatie van toezichthouders tot de toegesproken instantie rekening te houden met de volgende vragen:

- Is het toezicht *formeel* of *feitelijk* onafhankelijk dan wel afhankelijk van politiek-bestuurlijke interventie en overmacht,
- Is het werkterrein intern of extern het openbaar bestuur en
- Zijn er 'afdwingende' bevoegdheden,
- De gevolgde toezichtstrategie ten opzichte van de geïnspecteerden

3.3. Toezicht als loyale tegenspraak: een voorwaarde voor goed bestuur inhoud, voorwaarden en belemmeringen

3.3.1 Loyale tegenspraak: inhoud

Wat zijn de inhoudelijke voorwaarden voor succesvolle loyale tegenspraak in het toezicht houden? Welke belemmeringen kunnen er optreden wanneer toezichtmedewerkers en hun organisaties loyaal tegenspreken? Welke oplossingsrichtingen zijn er voor die mogelijke obstakels te vinden? Zoals gesteld is de aandacht voor loyale tegenspraak in de afgelopen jaren sterk toegenomen. Bij bestuurlijke crises en mislukkingen wordt vaak een gebrek aan tegenspraak als een belangrijke (mede) oorzaak aangevoerd. Kijkt men hier meer in detail naar, dan ligt hier een verwijt in opgesloten. Dat verwijt houdt in, dat wanneer men maar beter naar tegenwerpingen van ambtenaren, andere deskundigen en betrokkenen al bij aanvang had geluisterd dat dan problemen vermeden hadden kunnen worden. Een tegenargument is dat dit vaak wijsheid achteraf is. Maar dit is een wat al te gemakkelijke gedachte. Kijken we meer in het bijzonder naar een mogelijk gebrek aan de ruimte voor loyale tegenspraak dan heeft de discussie vooral betrekking op een gemankeerde inbreng van bij beleid en uitvoering direct betrokken ambtenaren. De legitieme mogelijkheden voor tegenwerping en debat worden zo ingeperkt.

Gegeven die toenemende populariteit heeft de term loyale tegenspraak aan scherpte verloren. Het begrip is 'rekkelijk(er)' geworden. Onder loyale tegenspraak wordt dan van alles verstaan. Hieronder proberen we die scherpte te herstellen en de terminologie aan te scherpen om zo de relatie tussen toezicht gevoed door loyale tegenspraak en de borging van publieke belangen beter te kunnen duiden. De term 'loyale tegenspraak' kan op het eerste gezicht intern tegenstrijdig lijken te zijn, maar dat is bij een nadere beschouwing niet het geval. Het uiteindelijk doel is om via het aanspreken te komen tot loyale *samenspraak* met politieke, ambtelijke en eventueel andere externe actoren. Argumenten, zienswijzen en visies worden uitgewisseld om tot een beter beleid, een betere uitvoering, een betere publieke dienstverlening en zo uiteindelijk een beter maatschappelijk welbevinden te komen. Wij hebben het concept 'loyale tegenspraak' in eerste instantie ontwikkeld om de relatie tussen individuele ambtenaren onderling en de relatie met hun ambtelijke en hun politieke superieuren te duiden (Van der Meer & Dijkstra 2021).

Het begrip 'loyale tegenspraak' kan echter ook gebruikt worden voor een typering van de relatie tussen toezichthouders als organisaties enerzijds en de organisaties van politieke bestuurders, beleidsvoerders en uitvoerders anderzijds. Dan hebben we het over een institutionele (organisatorische) variant van loyale tegenspraak. Deze uitbreiding met een institutionele/organisatorische variant is bruikbaar omdat we tegenspraak dan in de context van het interorganisatorische en interbestuurlijke verkeer kunnen plaatsen. Het huidige debat over de rol, de taak en de vrijheden van ambtenaren in het openbaar bestuur krijgt zo een bestuurlijk-institutionele inkadering. De persoonlijke en organisatorische varianten van loyale tegenspraak hoeven in de praktijk niet samen te gaan maar kunnen elkaar ook tegenwerken. Die onderlinge strijdigheid kan het gevolg zijn van vigerende politiek-ambtelijke verhoudingen, de interne (organisatorische) verhoudingen en de dominante cultuur binnen een ambtelijke organisatie. Tot slot ook gegeven de relatie van toezichthouders tot de 'geïnspecteerden'. Wat is onder loyale tegenspraak in generieke zin te verstaan? Loyale tegenspraak in de individuele vorm houdt in dat de eigen ambtelijke en professionele visie van een direct bij het beleid en programma betrokken ambtenaar over een te ontwikkelen beleid, de organisatie van de uitvoering en de inrichting van de

organisatie kenbaar wordt gemaakt. Dit kenbaar maken vindt plaats in de richting van de politiek-ambtelijke leiding en naar betrokken collega's. Loyale tegenspraak betekent dat een ambtenaar en bestuurder vanuit de eigen expertise en op het eigen werkterrein intern en in vertrouwelijkheid allereerst van tevoren (ex ante) collega's, leidinggevend en bewindspersonen aangeeft waarom een voorgenomen besluit of beleid niet verstandig is. Waar het tekortschiet en welke alternatieven er voorhanden zijn? Als al deze vragen in bevestigende zin worden beantwoord, dan is er de vraag wat moet er daarvan dan in het verlengde gebeuren. Ook in de uitvoering kunnen achteraf (ex-post) onvolkomenheden worden opgemerkt en daarover worden bericht. Dit loyale tegenspreken wordt in de bestuurswetenschappelijke literatuur 'appraisal' genoemd (Self 1972). Tegenspraak betreft dus niet alleen het signaleren van een mogelijk beleidsfiasco. Het is een regulier onderdeel van het ambtelijk en organisatorisch werken.

Appraisal moet een onderdeel zijn van een open en voor de aangesprokene een transparant proces. Een proces waar geen taboes moeten rusten op vragen, suggesties en antwoorden van degenen die de loyale tegenspraak uitspreken. Uiteindelijk is het wel een advies en niet een ambtelijk dictaat van een direct bij het onderwerp betrokken ambtenaar of organisatie. Datzelfde geldt ook in het geval van toezicht. De belangrijkste beperkingen aan die open en vrije discussie in ons openbaar bestuur zijn dat deze plaatsvindt binnen de randvoorwaarden van de nationale (en internationale) democratische rechtsstaat. Tot die randvoorwaarden behoort ook het zogeheten primaat van de politiek. Dit is een begrip waarover wel enige misverstanden bestaan. Het primaat van de politiek houdt niet in dat de politieke bestuurders het alleen voor het zeggen hebben zonder dat anderen (ambtenaren en maatschappelijke partijen) een inbreng hebben. Primaat is niet gelijk te stellen aan een dictaat. Een tweede beperking betreft de mate van het gebruik van de resultaten van de terugkoppeling van de informatie over beleidsresultaten en -effecten of het gebrek daarvan in de sturingsvoorbereiding en de uitvoering.

In het geval van loyale tegenspraak vindt er geen tegenspraak plaats in een negatieve betekenis van het woord of beter gezegd dient dat niet plaats te vinden. De tegenspraak komt voort vanuit een idee van loyaliteit aan bestuur en beleid. Bij de loyaliteit aan de bestuurder is er geen sprake van een kadaverdiscipline. Dit tegenspreken is een belangrijke kerntaak (competentie) van de ambtenaar c.q. de organisatie. Wij sluiten af met de constatering dat het kunnen en willen bieden van loyale tegenspraak een belangrijk onderdeel uitmaakt van het ambtelijk vakmanschap. Bij het ontbreken daarvan is sprake van een gemankeerd vakmanschap; feitelijk een ambtelijk falen. Ambtelijk vakmanschap betekent daarom niet alleen een nadruk op de vakinhoudelijke deskundigheid. De bedoeling is taken te verrichten zoals van een goed ambtenaar wordt verwacht. Daarvoor is loyaliteit naar de dienst, de politieke bestuurder en het publiek in de zin van het maatschappelijk belang onontbeerlijk. Dat vraagt om ambtelijke evenwichtskunst.

Dit alles accentueert het belang en de noodzaak van het bieden van loyale tegenspraak. Dat heeft te maken met de essentie van het publieke karakter van het ambtelijk werk gegeven het levend maken van een democratische rechtsstaat. Het intern geven van tegenspraak impliceert daarom uitdrukkelijk niet een ontbreken van loyaliteit. Sterker nog: *loyale* tegenspraak is een kernonderdeel van goed ambtenaarschap en in het interbestuurlijk opereren. Wil loyale tegenspraak in een individueel perspectief effectief zijn en geaccepteerd worden, is het nodig de gedachtewisseling plaats te laten vinden in een situatie van vertrouwelijkheid. Deze vertrouwelijkheid is van belang om het gevaar van het zich bedreigd voelen van de superieuren en collegae in betrokken organisaties weg te nemen. Dat laatste (zich bedreigd voelen) leidt tot een mindere ruimte voor tegenspraak.

Ambtelijke individuele en organisatorische loyaliteit houdt in dat medewerkers en organisaties na het uitspreken en de gedachtewisseling daarover, zich uiteindelijk hebben neer te leggen bij de

gemaakte keuzes. Wat hier is geschreven over de individuele vorm van loyale tegenspraak geldt in gelijke mate voor de organisatorische variant. Bij het beleid en de uitvoering betrokken organisaties moeten niet naar de mond worden gepraat. Daar schiet niemand iets mee op, want zo blijven ongewenste situaties voortbestaan. In het geval van het toezicht schiet de toezichthouder dan ernstig tekort en verdampt zijn functie.

Om een vrije gedachtewisseling te kunnen voeren, is wederzijds vertrouwen en vertrouwelijkheid blijvend noodzakelijk. Daarom heeft de tegengesprokene een groot belang bij een open en eerlijke communicatie. Niet a priori moeten vermoede of zelfs gevoelde onwenselijke opvattingen door besluitvormers worden gemeden of door de bestuurlijke entourage van die verantwoordelijke worden weggehouden. Over deze geanticipeerde onwenselijkheid van kritiek en/of tegenspraak komen we nog te spreken bij het naar de mond praten van de bestuurder. Onder gaan we dieper in op dit zogeheten hovelingsgedrag. Dit gedrag kan leiden tot een informatie-infarct gegeven de belemmeringen die dit kan opleveren voor het doorzetten en verder brengen van de toezichtinformatie naar overige en verdere besluitvormers. Dit is een van de oorzaken van verstoppingen in de communicatiestroom van relevante informatie binnen en tussen organisaties.

3.3.2 Onderdelen van succesvolle loyale tegenspraak

Voor een verdere verdieping en structurering van wat loyale tegenspraak met zich meebrengt is het goed aansluiting te zoeken bij de driedeling 'exit', 'voice' en 'loyalty' van Hirschman (1970). Bij loyale tegenspraak gaat het, om met voice te beginnen, veelal om een interne vorm van voice. Dit betekent dat hij/zij zijn of haar professionele mening in organisatorisch verband bekend maakt. 'Intern' betekent dat een ambtenaar aan de eigen leidinggevende of bestuurder aangeeft wat haar/zijn mening is over een bepaald beleid of besluit of met beleid vanuit het Fach- en Dienstwissen in Weberiaanse termen. Het gaat om individuele en organisatorische deskundigheid gebaseerd op (formele en informele) kennis over het onderwerp en de relevante materie en daarnaast de ervaring opgedaan met soortgelijke thema's. Deze vorm van tegenspraak kan en moet in eerste instantie puur intern blijven. Dat laatste is in het geval van interne voice vanwege de noodzaak van het behoud van het wederzijds vertrouwen en vertrouwelijkheid. Dat vertrouwen is daarom van belang omdat anders posities verhard kunnen raken en de aangesprokene(n) zich gaat afsluiten voor kritiek en aanmerkingen. Bij externe voice, bijvoorbeeld in de vorm van het klokkenluiden, gaat daarentegen die vertrouwelijkheid noodzakelijkerwijs verloren als het gevolg van naar buiten treden. Daarvoor is het uiteindelijk een ultiem middel voor een medewerker in gewetensnood.

Bij de individuele en organisatorische varianten van loyale tegenspraak is in het geval van het toezicht nog een aanvullende kanttekening te maken. Natuurlijk speelt ook hier het belang van vertrouwelijkheid. Maar vanwege het toenemend gewicht dat in de praktijk wordt gehecht aan transparantie en controleerbaarheid van de advisering, worden meer beperkingen aan die vertrouwelijkheid gesteld.^{ix} Openbaarheid van de besluitvorming die ten grondslag ligt aan de totstandkoming van een advies en rapport ondergraaft mogelijk die vertrouwelijkheid. Een punt van aandacht is hier in hoeverre de vertrouwelijkheid in het geding komt als gevolg van het naar boven halen van informatie door bijvoorbeeld de media onder een beroep op de Woo. Anderzijds kan door een ministerie met een beroep op de vertrouwelijkheid een poging worden gewaagd om de rapportering in een voor hen gunstige zin aan te passen of de lont uit het kruitvat van de publieke openbaarmaking via vertragsmechanismen te halen. Wat betreft de inhoudelijke berichtgeving aan het ministerie en de bewindspersonen ligt de eindverantwoordelijkheid bij de toezichthouder.

Het gevaar kan wel bestaan dat een toezichthouder onder druk resultaten aanpast en anderzijds de toezichthouder de media zoekt om de publieke opinie te beïnvloeden.

Bij het gebruik van interne voice gaat het dus vooral om appraisal: het wegen, adviseren van alternatieven waarbij bij de persoon en organisatie die geadviseerd wordt en in het geval van toezicht wordt geïnformeerd, over tekortkomingen. Echter nog steeds berust de uiteindelijke beslissing en beslissingsmacht over wat ermee te doen bij de te adviseren persoon en organisatie. Hij/zij is beter van de voor- en nadelen op de hoogte en kan extern de beslissing verdedigen en onderbouwen. Loyale tegenspraak is zo een kernwaarde van goed ambtelijk handelen in elke fase van het beleidsproces en een kernfunctie van organisaties in elk van de beleidsfasen in het openbaar bestuur.

Aan de hand van het drieluik van Hirschman komen we vervolgens terecht bij het begrip 'loyalty' of loyaliteit. Op het individuele niveau binnen een ministerie houdt dit in dat een ambtenaar zich uiteindelijk na het wisselen van argumenten neerlegt of moet neerleggen bij besluiten genomen in de organisationele lijn of door de bewindspersonen. Loyalty betekent dat de betrokken ambtenaren uiteindelijk na de gedachtewisseling zich gaan neerleggen bij een besluit wanneer de politieke en/of ambtelijke superior of de mede betrokken collega die visie niet of gedeeltelijk overneemt. Dit is het sluitstuk van het interne voice proces. De advisering en het bediscussiëren daarvan is een onderdeel van het standaard besturingsproces. Maar de vraag blijft staan wat houdt 'loyalty' exact in en tegen wie is men loyaal? Loyaal betekent niet dat een ambtenaar geen tegenspraak mag bieden. Integendeel. Wanneer een bewindspersoon een besluit wenst te nemen is het juist de taak van ambtenaren om, uitgaande van hun expertise, loyale tegenspraak te bieden. De bewindspersoon aan te geven waarom een voorgenomen besluit onverstandig is. Interne (ex ante) voice is een vorm van loyaliteit die een bewindspersoon of een leidinggevende op prijs kan stellen. In ieder geval wordt dat verbaal geformuleerd en zo op papier gezet als aanbeveling geformuleerd met menigmaal de aanbeveling dat de eigen tegenspraak georganiseerd en geïnstitutionaliseerd moet worden. Dat is overigens gemakkelijker gezegd dan gedaan.

Bij wijze van voorbeeld, in het geval van de toeslagenaffaire is al in 2017 intern bij de belastingdienst aangegeven dat het toenmalige beleid van de Belastingdienst in strijd was met de beginselen van behoorlijk bestuur. Wanneer leidinggevend en bewindspersonen echt geluisterd zouden hebben of wanneer deze signalen ze zouden hebben bereikt, had wellicht (deels) de toeslagenaffaire zoals wij die nu kennen voorkomen kunnen worden. De betrokken ambtenaren legden zich, toen dat niet gebeurde, erbij neer. Is dit in de kern loyaal te noemen? De vraag is overigens of de bewindspersoon daarvan heeft geweten; laat staan de Kamer. De betrokken ambtenaar had kunnen kiezen voor een externe vorm van voice door het lekken van informatie naar bijvoorbeeld pers en politiek optreden en zo de rol van klokkenluider op zich te nemen. Een ambtenaar kan in ultieme gevallen niet alleen loyaal zijn naar de eigen bewindspersoon en de ambtelijke organisatie, maar naar het algemeen belang en de burger in algemene zin. Zo komen wij terecht bij de exitoptie, namelijk ontslag nemen (of krijgen). Exit heeft vrijwel altijd een voorgeschiedenis. De ambtenaar heeft meerdere malen intern het ongenoegen kenbaar (interne tegenspraak), maar krijgt geen steun van anderen of de voet aan de grond bij de leidinggevend. De ambtenaar kan direct ontslag nemen of kan kiezen voor externe voice (klokkenluider genoemd). Hoewel er een klokkenluidersregeling bestaat wordt daar maar beperkt gebruik van gemaakt. De persoonlijke repercussies zijn evenwel groot, zodat weinigen de stap nemen.

De gangbare politiek-bestuurlijke opvatting is dat hoe meer een ambtenaar direct betrokken is bij een bepaald beleid, hoe minder ruimte er is voor externe voice. In verdergaande gevallen komt de exitoptie in zicht, zoals bij enige ambtenaren bij Buitenlandse Zaken het geval is geweest.^x Dat kan

bij inspecties het geval zijn wanneer inspecteurs zich niet zouden willen neerleggen bij een afwijking van bevindingen in de uiteindelijke toezichtrapporten. Of wanneer rapporten vóór de aanbieding aan de bewindspersoon via een overleg met de departementale lijn worden aangepast. Daarna is er een grotere mate van vrijheid om zich te uiten, maar dan in de capaciteit als regulier burger en als ex-ambtenaar. Het lastige is dat een keuze om ontslag te nemen belangrijke gevolgen met zich meebrengt. Het nemen van ontslag op eigen initiatief betekent dat men geen recht heeft op een WW-uitkering. Ook geeft men het recht op een transitievergoeding en ontslagvergoeding op. Externe voice, het gebruikmaken van een klokkenluidersregeling en finaal de exitoptie zijn daarom in de praktijk maar voor weinigen weggelegd. Een punt is wel, dat de boodschap waarom een ambtenaar zijn/haar dienst heeft verlaten openbaar moet worden gemaakt door hem of haar zelf, maar eigenlijk door de organisatie. Zo kunnen de oorzaken publiek en politiek besproken en dienen als signaal dat politiek en maatschappelijk besproken en gewogen moet worden om te voorkomen dat een signaal verloren gaat.

Loyale tegenspraak wordt momenteel vooral opgevat als een activiteit van een individuele medewerker. Een medewerker die direct bij beleid, de uitvoering daarvan of het toezicht daarop betrokken is. Hoewel tegenspraak vooral op individueel ambtelijk of op afdelingsniveau betrekking lijkt te hebben in de huidige discussies, kan er tevens een collectieve variant worden onderscheiden. Daarvan hebben we al voorbeelden genoemd. Immers de individuele en organisatorische varianten van loyale tegenspraak kennen veel dwarsverbanden vanwege de menselijke fundering van organisaties. Er kan, als gezegd, mogelijk een conflict ontstaan tussen beide vormen van loyale tegenspraak. Deze conflicten komen in het bijzonder naar voren in die kritieke en spanningsvolle situaties in de besluitvorming waarbij morele en ethische dilemma's voor kunnen komen; zie hieronder bij de bespreking van belemmeringen van tegenspraak.

Bij de organisatorische variant van (loyale) tegenspraak gaat het om (wederzijdse) tegenspraak geuit door bij een bepaald beleidsthema betrokken overheden. Dit is ook bij het toezicht het geval. Het vormt een onderdeel van de reguliere interbestuurlijke betrekkingen en verkeer. Het vervult dan een functie in een systeem van interbestuurlijke checks and balances. Daarnaast kan in aanvulling loyale tegenspraak nog steeds komen van direct bij het betreffende beleid betrokken medewerkers in de eigen organisaties. Het gaat echter in beide situaties (individueel en collectief) nog steeds om loyale tegenspraak te zien als een ambtelijke klankbordfunctie. Het omvat de plicht van ambtenaren en organisaties om vrij de (on)mogelijkheden en problemen van (alternatieve) beleidsopties en uitvoeringsplannen in de praktijk aan en door te geven. Voor het werk binnen de afzonderlijke beleids-, uitvoering, en toezichtorganisaties is de trits 'kunnen', 'willen' en 'mogen' relevant.

3.3.3 Wanneer is loyale tegenspraak in het bestuursproces en in het bijzonder in de relatie tot toezicht geboden?

Wanneer kan in het bestuursproces tegenspraak worden geboden. Is dat het geval voordat een besluit werd genomen (ex-ante) of nadat het besluit is genomen (ex-post)? Laten we beginnen met loyale tegenspraak in de beleidsontwikkelingsfase voordat een formeel besluit over de beleidsvaststelling is vastgesteld. In het proces voorafgaand aan een beslissing kan de visie van betrokken uitvoerders en toezichthouders en inspecties (en maatschappelijke partijen) een rol spelen via gevraagde en niet gevraagde adviezen. Dat kan op basis van (inter)bestuurlijke advisering, via persoonlijke contacten met beleidsmakers en/of in het kader van een ex-ante beleidseffect analyse. In relatie tot de uitvoering hebben we al een langere tijd (met wisselend resultaat) een

uitvoeringstoets met een inbreng van de uitvoerders. Van betrokken toezichthouders kan op grond van hun persoonlijke en institutionele ervaringen een goed onderbouwde opinie over voorgenomen plannen en besluiten worden verwacht. Een dergelijk advies kan zo een positief effect hebben op de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Zie onder meer de advisering van de SodM over de beëindiging van de gaswinning in Groningen. Dit is overigens maar een van de vele voorbeelden uit de praktijk van de toezichthouders over de inhoud en wenselijkheid van beleid.

Naast het directe nalevingstoezicht met een eventuele sanctionering is dit advies een van de belangrijkste taken van toezichthouders worden gevraagd. De bedoeling is om zo het voorgenomen of een bij te stellen beleid meer effectief, efficiënt, rechtmatig en uitvoerbaar te maken. Het komt tot uitdrukking ex-post in het signaleren door middel van een open gesprek met hoor, antwoord, wederhoor en respons van betrokkenen van problemen nadat het beleid in gang is gezet en nadat acties daadwerkelijk worden uitgevoerd. Ervaringen in de uitvoeringspraktijk en op grond van toezicht resultaten vormen de inhoud van die terugkoppeling.

Resumerend is loyale tegenspraak in de betekenis van het eerdergenoemde appraisal inherent aan de beleidsontwikkeling, de beleidsbepaling en het toezichtproces. Het vindt op verschillende niveaus binnen de organisatie en binnen alle fasen van het bestuursproces plaats. Loyale tegenspraak is een onontbeerlijk onderdeel en functie van toezichtactiviteiten. Essentieel is dat in de Nederlandse democratische rechtsstaat het uiteindelijk primaat van de heersende politieke desiderata centraal staan. Maar dat primaat komt tot uitdrukking in een vertrouwelijk maar open en transparant proces.

3.3.4 Wat houdt loyale tegenspraak niet of minder in?

Onder een aantal beleids-, uitvoerende en toezichthoudende ambtenaren bestaat de opvatting en overtuiging dat onder loyale tegenspraak ook een vrij autonoom en meer activistisch functioneren kan worden verstaan. Dit vindt dan plaats onder een verwijzing naar bijvoorbeeld de inhoud van de ambtseed, de betrokkenheid bij het oplossen van een beleidsprobleem, de eigenstandige interpretatie van de grondwet en internationale verdragen en de betekenis van de eigen en ambtelijke professionaliteit. Zie onder meer de protesten en acties van een groep ambtenaren in de richting van hun eigen ministerie. Voorbeelden zijn onder andere te vinden bij protesten van (enige) ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de petitie ondertekend door een deel van de gemeenteambtenaren vanwege de situatie in het Israël-Gaza-conflict. Het gaat hier niet over de vraag of deze ambtenaren inhoudelijk gelijk of ongelijk hebben. De persoon achter de ambtenaar heeft recht op een vrije meningsuiting. De vrijheid van meningsuiting betreft vooral de persoon van de ambtenaar als individu. Deze vrijheid wordt, als eerdere aangegeven, minder in het geval van een direct bij een beleid betrokken ambtenaar. Dat wanneer deze ambtenaar in het openbaar tegen het (politiek geaccepteerde) beleid in gaat. De maatschappelijke betrokkenheid kan namelijk als keerzijde een vorm van ambtenaren zelfbestuur met zich meebrengen waarbij de legitimatie niet berust bij de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht.

Loyale tegenspraak betekent dus geen ambtenaren- of bureaucratisch zelfbestuur. Het betekent evenmin een ambtelijke guerrillaoorlog op persoonlijk en organisatorisch (bureaupolitiek niveau). Het impliceert evenmin het gedogen van ambtelijke sabotage (O'Leary 2005; 2010; Dijkstra & Van der Meer 2018). Dat alles is geen correcte uiting van ambtelijk vakmanschap of professionaliteit. De vraag hoe te handelen in het geval van politiek en ethisch grensoverschrijdend gedrag van (politieke en ambtelijke) superieuren betreft een andere, maar een zeer interessante kwestie. Is handelen dan

niet een vorm van loyaliteit ten opzichte van de samenleving? Wat zijn dan de randvoorwaarden en de grenzen? Dit parkeren we, gegeven het thema van dit onderzoek, voor een toekomstige beschouwing. Maar deze vragen spelen vooral bij extreme cases in de loyale tegenspraak en het toezicht.

Verder is aan te tekenen dat de invulling van een professionele attitude en vakmanschap in de zin van vakmatige en ervaringskennis gebaseerd kunnen zijn op de eigen persoonlijke en organisatorische (agency ideology; Peters 2018)^{xi} opvattingen en ervaringen. Dat komt tot uitdrukking in het eerdergenoemde Dienst- en Fachwissen. Zie ook de discussies over het belang van een representatieve bureaucratie om zo de valkuil van een overmatig intern gericht ambtelijk denken te vermijden. Maar deze eigen opvattingen kunnen uiteindelijk in een representatieve democratische rechtsstaat niet doorslaggevend zijn (Van der Meer & Dijkstra 2018). Anders belandt men al spoedig bij een personalistische vorm van het ambtenaarschap waarbij de persoonlijke overtuigingen van de functionaris uiteindelijk doorslaggevend zijn en met als mogelijk gevolg een eigenstandige ambtelijke macht zonder een externe bij de samenleving berustende legitimering. Dat geldt evenzeer voor de organisatorische variant van loyale tegenspraak.

Waar het ambtenaren en hun organisaties betreft kan dit via een ver opgerekt beroep op de autonomie van organisaties en een beroep op de vakbekwaamheid en kennis van ambtenaren leiden tot een technocratisch ambtenarendom en een overheersende bureaucratie. Dit brengt het risico met zich mee van een marginalisering van de inbreng van samenleving en politiek. De overeenkomsten met een bureaucratistisch overheidsbestuur van ambtenaren zoals bepleit aan het einde van de 19e en het begin van de 20e eeuw zijn groot (Van der Meer & Dijkstra 2022). Datzelfde gaat ook op voor een vergelijking met de hoogtijdagen van een technocratisch overheidsbestuur in de jaren '60 en '70. Evenzeer springen daarom recente pleidooien in het oog voor een haast absolute vrijheid van ambtenaren op basis van hun professionaliteit. Dat ligt mede ten grondslag aan de vrees voor een bureaucratisch overheidsbestuur. Dat interne gesloten denken en het zich sluiten voor de buitenwereld kan natuurlijk ook plaatsvinden op het afzonderlijke organisatieniveau van toezicht, beleid, uitvoering, de politiek en politieke leiding. Hoe belangwekkend en interessant ook, toch wordt hier niet uitvoerig op deze vorm van activistische tegenspraak ingegaan.

3.3.5. Een tussenbalans

De bovengenoemde aspecten en kenmerken vormen in het geval van toezicht het ijk- en entpunt bij de beoordeling van loyale tegenspraak en de appraisal activiteiten. In de praktijk kan deze ruimte voor tegenspraak en het vinden van een gewillig en open oor bij de tegengesprokene verschillen van organisatie tot organisatie en van situatie tot situatie. Naarmate een aangesprokene meer onder maatschappelijke en politieke druk staat en er sprake is van een gevoeliger onderwerp, lijkt tegenspraak in gevallen minder goed geaccepteerd te worden. De gevolgen van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat, een toenemende maatschappelijke en politieke druk en een voortschrijdende 'mediacratisering' zijn eveneens van belang (Van der Meer 2021). Daarnaast kan binnen het ambtelijk apparaat impliciet en expliciet een neiging en opstelling bestaan om de bewindspersonen uit de wind te houden. Persoonlijke belangen (en overlevingsdrang) kunnen ook van invloed zijn.

Samenvattend, loyale tegenspraak is niet alleen te beschouwen als een ambtelijke en organisatorische plicht om de politieke en ambtelijke leiding en collega's in de beleidsvorming en -uitvoering beter tot hun recht te laten komen. Die plicht geldt ook voor toezichthouders. De

samenleving en de democratie worden daarmee ook gediend. Het impliceert ook een organisatorische en persoonlijke durf om datgene wat men liever niet wil horen uit te spreken en onderwerp van gesprek en afweging te maken. Dat kan natuurlijk de nodige spanning opleveren, maar die loyale tegenspraak is essentieel voor een betere standpuntbepaling door politieke en ambtelijke bestuurders over beleid en de publieke dienstverlening.

3.4 Hinderpalen op de weg en voorwaarden voor een succesvolle loyale tegenspraak

Het bieden van loyale tegenspraak zowel in individueel, organisatorisch en interbestuurlijk opzicht kan, zoals gezegd, soms lastig zijn. Een gebrek aan tegenspraak kan soms ten grondslag liggen aan uitvoeringsfalen. Dit is het geval wanneer inhoudelijke opmerkingen en kanttekeningen niet worden herkend dan wel worden overgenomen en/of uiteindelijk geïmplementeerd. Hieronder bespreken we de inhoud van deze belemmeringen en de mogelijke oplossingen om deze hindernissen weg te nemen. Daarmee is de vraag verbonden wat de voorwaarden tot een bruikbare vorm van loyale tegenspraak te komen. Wij onderscheiden drie elementen die in schema's I en II worden uitgewerkt:

1. Het kunnen bieden van loyale tegenspraak,
2. Het willen bieden van loyale tegenspraak en
3. Het mogen bieden van loyale tegenspraak.

Ten slotte is er nog een verband te zien tussen loyale tegenspraak en het ambtelijk vakmanschap c.q. een hoogwaardige toezichtorganisatie. Dat lijkt op het eerste gezicht vooral een voorwaarde te zijn voor het 'kunnen', maar dit kan ook binnen overheidsorganisaties tot spanningen leiden. Loyale tegenspraak als plicht ligt besloten in de rol van de ambtenaar als public servant en dienaar van het algemeen belang. Dat laatste houdt niet als een "losgezongen" ambtelijke professional in die eigenstandig bestuurlijke beslissingen neemt. Dat is toepasselijk voor alle organisaties en actoren in het bestuursproces.

Het 'kunnen' heeft in het bijzonder betrekking op de inhoudelijke en de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke deskundigheid van de ambtenaar en de organisaties. Een ambtenaar en/of organisatie met onvoldoende kennis van de inhoudelijke materie is niet in staat om loyale tegenspraak te bieden. Het 'kunnen' is weliswaar gebaseerd op een opleiding, maar daarnaast gaat het tevens om een inhoudelijke deskundigheid ten aanzien van een specifiek veld en de materie. Een beginnend ambtenaar en/of organisatie die zoekend is naar een eigen opstelling en een inhoudelijke domeinbeheersing, heeft deze kennis en ervaring veelal (nog) niet of in mindere mate.

De sterke nadruk in het HRM-beleid van voorafgaande jaren om ambtelijke en organisatorische mobiliteit als prioriteit te benoemen heeft zo negatieve gevolgen gehad voor het kunnen bieden van loyale tegenspraak. Het 'willen' heeft te maken met de persoon en het eigen karakter van de ambtenaar, de attitude en cultuur van overheidsorganisaties. Maar dat is niet het enige. Het 'willen' hangt ook af van de (rechts)positie van de ambtenaar, de organisatorische ophanging, de mate van autonomie, de beschikbare middelen van betrokken overheidsorganisaties en hier met name van toezichthouders. Om een enkel voorbeeld te geven. Een ambtenaar met een tijdelijk contract heeft meer te verliezen dan een ambtenaar met een vaste aanstelling. Verwacht mag worden dat een ambtenaar met een vast contract eerder bereid zal zijn om loyale tegenspraak te bieden. Het

‘mogen’ heeft te maken met de eigenschappen en houding van de bewindspersoon op het ministerie en de leidinggevendenden in (toezicht en de ministeriële) organisaties. Een bewindspersoon en/of leidinggevende zou juist bij zijn eigen ambtenaren dat loyale tegenspreken daadwerkelijk moeten stimuleren. Een slogan als organiseer je eigen tegenspraak moet in de praktijk worden gebracht en niet een dode letter blijven.

Schematisch kunnen de beperkingen aan loyale tegenspraak als volgt voor de individuele vormen van loyale tegenspraak in beeld worden gebracht. Deze zijn bijna een op een van toepassing op de organisatorische variant van loyale tegenspraak.

Schema I: Beperkingen aan loyale tegenspraak op individueel niveau volgens de aard (politiek, ambtelijke leiding en onderling tussen collega’s waarbij sprake kan zijn van een tweerichtingsverkeer.

Beperkingen aan loyale tegenspraak/richting van relaties	1 Politieke leiding – ambtelijk apparaat	2 Ambtelijk apparaat - ambtelijke leiding	3 Ambtelijk apparaat: tussen – Collega’s
A Niet mogen			
B Niet willen			
C Niet kunnen			

Schema II: Beperkingen aan loyale tegenspraak op individueel niveau volgens de aard (politiek, ambtelijke leiding en onderling tussen collega’s waarbij sprake kan zijn van een tweerichtingsverkeer ingevuld

Beperkingen aan loyale tegenspraak volgens de richting van verhoudingen binnen ambtelijke systemen (CSS) richting de politieke leiding (1), de bestuurlijke leiding (2) en collega's (3) en de aard van de beperkingen aan loyale tegenspraak.

Beperkingen aan loyale tegenspraak/richting van relaties	1. Politieke leiding- ambtelijk apparaat	2. Ambtelijk apparaat - ambtelijke leiding	3. Richting collega’s in de organisatie
A Niet mogen	1. Risicovermijding en een accent op korte termijn besluitvorming gegeven een gevoelde noodzaak van politieke overlevingsdrang. 2. Het beschermen van een gekoesterde status quo, <i>modus operandi</i> en overtuigingen om verdere interne en externe conflicten te vermijden om zo de politieke en bestuurlijke rust te bewaren.	1. Risicovermijding en een accent op korte termijnbesluitvorming gegeven een behoefte aan bestuurlijk overleven en 2. Het vertonen van hovelingsgedrag in de richting van het politieke en ambtelijke leiderschap. 3. Het behoud van een gekoesterde status quo, <i>modus operandi</i> en	1. Nadruk op bureaucratische en professionele autonomie. 2. De wens om aangename werkrelaties te behouden. 3. Het behoud van een gekoesterde status quo, <i>modus operandi</i> en overtuigingen om verdere interne en externe conflicten te

		overtuigingen om verdere interne en externe conflicten te vermijden om zo de politieke en bestuurlijke rust te bewaren. .	vermijden om zo de politieke en bestuurlijke rust te bewaren.
B Niet willen	1. Politieke overleving en zelfbehoud. 2. De vrees voor de eigen positie in geval van topambtenaren gegeven 3. Korte termijn aanstellingen en politieke en media-afrekeningscultuur 4. De aanwezigheid van een angstcultuur. 5. Hovelingsgedrag in de richting van politiek en bureaucratisch leiderschap.	1. Bestuurlijke overleving en zelfbehoud 2. Aanwezigheid van een angstcultuur. 3. De vrees voor de eigen positie in geval van tijdelijke contracten, zelfstandige zonder personeel en andere externe inhuur. 4. Hovelingsgedrag in de richting van het politieke en het bureaucratische leiderschap.	1. Organisatorische overleving en zelfbehoud 2. De vrees voor de eigen positie in geval van tijdelijke contracten, zelfstandige zonder personeel en andere externe inhuur e.d. 3. De aanwezigheid van een angstcultuur 4. Nadruk op de eigen, de bureaucratische en professionele autonomie. 5. De gevoelde noodzaak om aangename werkrelaties te behouden.
C Niet kunnen	1. Tekortschietende expertise, vaardigheden, externe relaties en netwerken. 2. Tekortschietende organisatorische en morele moed. 3. Gebrekkige toegang tot politiek leidinggegeven structurele en culturele beperkingen.	1. Tekortschietende expertise, vaardigheden, externe relaties en netwerken. 2. Tekortschietende organisatorische en morele moed. 3. Gebrekkige toegang tot politiek leiderschap gegeven structurele en culturele beperkingen.	1. Tekortschietende expertise, vaardigheden, externe relaties en netwerken. 2. Tekortschietende organisatorische en morele moed. 3. Gebrekkige toegang tot politiek leiderschap gegeven structurele en culturele beperkingen.

Wat is de verklaring waarom aangesprokenen soms negatief kunnen reageren op tegenspraak; ook van toezichthouders? Hier biedt de inhoud van de cellen goede aanknopingspunten. Een eerste verklaring is te vinden in het karakter en gedrag van de (politieke en bestuurlijke) leiding van de dag. In meer extreme gevallen zouden een onwil om tegenspraak aan te horen voortvloeien uit een autoritaire persoonlijkheid van een (politieke) leidinggevende. Een negatief effect kan ook uitgaan in het geval wanneer het politieke gezag misbruikt wordt om zo ex-ante en ex-post tegenspraak tegen te gaan. Dit is het geval wanneer het bestuurlijk en ambtelijk leiderschap zich heeft 'bekleed' met een van de politieke autoriteit afgeleide macht. Dit kan het geval zijn wanneer de betrokken functionarissen beschikken over een grote mate van een formele en een feitelijke bestuurlijke autonomie.

Daarnaast kan vanwege een verminderde maatschappelijke acceptatie van het (politieke) gezag van ambtsdragers de functionele onzekerheid van het (politieke en ambtelijke) leiderschap zijn toegenomen. Daarmee neemt ook de kans toe op een geringer politiek vertrouwen in bureaucratische organisaties en ambtenaren toe. Dit met als gevolg daarvan een antibureaucratische houding onder (zwakkere) politieke leiders. De mate waarin politieke ambtsdragers vertrouwen stellen in het ambtelijk apparaat verschilt naar gelang:

- De aard van de persoonlijkheid van de politieke ambtsdrager en de leidinggevende;
- De aard zowel in een structureel als cultureel opzicht van het politiek bestuurlijke systeem;
- De mate en de vorm van politisering en bureaucratisering van het bestuur, zowel in een partijpolitiek als in een beleidsadviserend perspectief;
- Het staatsmodel (inclusief de politiek-bestuurlijke traditie) waartoe het politiek-bestuurlijke systeem behoort.

Persoonlijke en politieke gezichtsbescherming kan zo leiden tot een beperking van de interne voice en het luisteren naar tegenspraak afkomstig vanuit het toezicht. Het verlangen naar functionele en persoonlijke veiligheid is een van de relevante verklaringen voor het willen bieden en ontvangen van loyale tegenspraak. Naast de persoonlijke kenmerken van het politiek-bestuurlijk leiderschap en de besproken institutionele vormgevingselementen, zijn nog andere factoren van invloed zijn op de toelaatbaarheid en acceptatie van loyale tegenspraak door in dit geval toezichthouders. In de klassieke bestuurskunde en politicologische literatuur wordt betoogd dat de verschillende tijdsvisies van politici en permanente overheidsfunctionarissen worden gebruikt, grote verschillen in visie, prioriteitstelling met daaraan verbonden gevolgen kunnen veroorzaken.

Gezien het toegenomen politieke en maatschappelijke belang van het behalen van korte termijnresultaten en -prestaties, worden de beperkingen op de acceptatie van voice meer begrijpelijk. Hetzelfde kan gezegd worden over negatieve neveneffecten van media-aandacht voor ministeriële prestaties en crises. Deze dwingen politieke ambtsdragers en leidinggevendenden om zich te concentreren op het behalen van directe resultaten en het laten zien van een indrukwekkende prestatielijst. Evenzo stuwt een maatschappelijke druk politieke ambtsdragers en in hun kielzog leidinggevendenden in een vergelijkbare richting: het gaan voor snelle actie en resultaten. Kortom, op grond van deze kortetermijnnoriëntatie is het begrijpelijk dat loyale tegenspraak gemakkelijk kan worden gezien als een onnodig en ongewenst obstakel dat directe actie in de weg staat. Iets wat koste wat het kost en in alle gevallen moet worden vermeden. Dit geldt voor de politieke bestuurders en hun entourage, de ambtelijke leiding en het ten dienste staande personeel.

Tot slot kan het niet mogen geven van loyale tegenspraak, veroorzaakt worden door een (te) grote nadruk op bureaucratische en professionele autonomie. Een gevoelde noodzaak om prettige werkrelaties te behouden een verklarende factor. Met betrekking tot de laatste kan de wens om een

gekoesterde status quo, modus operandi en overtuiging(en) te behouden op alle niveaus van de hiërarchische keten tegenspraak 'ongeoorloofd' maken.

3.5 Hoe kan loyale tegenspraak als onderdeel van het toezicht worden versterkt?

Hoe kan loyale tegenspraak versterkt worden gegeven het bovenstaande volgens de richting van relaties binnen ambtelijke systemen: naar de politieke leiding (1), de ambtelijke leiding (2) en collega's (3) en de aard van mogelijkheden om loyale tegenspraak te versterken?

Schema III: Hoe loyale tegenspraak als onderdeel van het toezicht te versterken

Mogelijkheid en om loyale tegenspraak te versterken	1 Ambtelijk apparaat- Politieke leiding	2 Ambtelijk apparaat- Ambtelijke leiding	3 Ambtelijk apparaat- Collega's
A Mogen	1. Het vergroten van de bereidheid om risico's te nemen en een langetermijnperspectief te hanteren. 2. De waarheid spreken tegen (speaking truth to) politieke leidinggevenden is toegestaan en wordt aangemoedigd. 3. Het stimuleren van het uitdagen van gegeven status quo, modus operandi en overtuigingen. Dit is toegestaan en wordt aangemoedigd. 4. Het creëren van een cultuur van politiek-bestuurlijk vertrouwen en in- en externe openheid.	1. Het vergroten van de bereidheid om risico's te nemen en een langetermijnperspectief te hanteren. 2. De waarheid spreken (speaking truth to) tegen ambtelijke leidinggevenden is toegestaan en wordt aangemoedigd. 3. Het stimuleren van het uitdagen van gegeven status quo, modus operandi en overtuigingen. Dit is toegestaan en wordt aangemoedigd. 4. Het creëren van een cultuur van vertrouwen en openheid binnen de hiërarchische verhoudingen in de bureaucratie.	1. Nadruk leggen op gedeelde en wederzijds kritische relaties en verantwoordelijkheden. 2. Nadruk leggen op de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het behalen van de doelen van de organisatie. 3. Het stimuleren van het uitdagen van een gegeven status quo, modus operandi en overtuigingen. 4. Het creëren van een cultuur van vertrouwen en openhartigheid binnen de horizontale verhoudingen in de bureaucratie.
B Willen	1. Het stimuleren van een open cultuur voor en door kritische, open en proactieve politieke	1. Het stimuleren van een open cultuur voor en door kritische, open en	1. Het stimuleren van een open cultuur voor en door kritische, open,

	ambtsdragers en (top)ambtenaren. 2. Het ontwikkelen en selecteren van 'sterke' en meedenkende persoonlijkheden binnen zowel de politieke als bestuurlijke leiding. 3. Het stimuleren en faciliteren en bereidheid om verantwoordelijkheid te nemen voor politieke, organisatorische en maatschappelijke doelen. 4. Meer (professionele) onafhankelijkheid van topambtenaren en bescherming van de rechtspositie wat betreft aanstelling, positie en functioneren.	proactieve ambtenaren binnen de hiërarchie. 2. Het ontwikkelen en selecteren van 'sterke' en meewerkende persoonlijkheden binnen het ambtenarenapparaat. 3. Het stimuleren en faciliteren van de bereidheid om verantwoordelijkheid te nemen voor organisatorische en maatschappelijke doelen. 4. Meer (professionele) onafhankelijkheid van ambtenaren en bescherming van de rechtspositie wat betreft aanstelling, positie en functioneren	proactieve en collegiale ambtenaren. 2. Het ontwikkelen en selecteren van 'sterke' en coöperatieve persoonlijkheden binnen de bureaucratie. 3. Aanmoedigen en faciliteren van de bereidheid om verantwoordelijkheid te nemen voor gedeelde organisatorische en maatschappelijke doelen. 4. Meer (professionele) onafhankelijkheid van ambtenaren en bescherming van de rechtspositie wat betreft aanstelling, positie en functioneren
C Kunnen	1. Het vergroten en het in stand houden van een passend niveau van (professionele en politiek-bestuurlijke) expertise deskundigheid, kennis, ervaring en vaardigheden; zowel in- als extern het politiek-bestuurlijk systeem. 2. Het vergroten en behouden van een adequaat niveau van politieke, bestuurlijke en morele moed. 3. Het creëren en verschaffen van toegang van ambtenaren tot het politiek leiderschap door aanwezige structurele en	1. Het vergroten en het behouden van een passend niveau van (professionele en bureaucratische) expertise, deskundigheid, kennis, ervaring en vaardigheden; zowel in- als extern het politiek-bestuurlijk systeem. 2. Het vergroten en het behouden van een passend niveau van bestuurlijke, interne bureaucratische en morele moed. 3. Het creëren en het verschaffen van een adequate toegang tot	1. Het vergroten en het in stand houden van een passend niveau van professionele en bureaucratische expertise, deskundigheid, kennis, ervaring en vaardigheden; zowel in- als extern het politiek-bestuurlijk systeem. 2. Het versterken en behouden van een passend niveau van (inter-) collegiale relaties en morele moed. 3. Het creëren van een onderlinge toegang en het open staan van

	culturele beperkingen weg te nemen.	bureaucratische door aanwezige structurele en culturele beperkingen weg te nemen.	collega's onderling door aanwezige structurele en culturele beperkingen weg te nemen.
--	-------------------------------------	---	---

De voorwaarden voor het tot stand brengen van een veilige, betrouwbare en open omgeving om zo loyale tegenspraak moeten stimuleren variëren volgens de dimensies mogen, willen en kunnen.

4. Naar een werkzame loyale tegenspraak in de context van het toezicht

4.1. Loyale tegenspraak, bestuurlijk leervermogen en toezicht

We zijn dit rapport begonnen met de constatering dat een tekort aan loyale tegenspraak in veel beschouwingen als mogelijke (mede) oorzaak voor uitvoeringsfalen wordt genoemd. Die vaststelling wordt ook gegeven voor het ontstaan en verloop van (recente) conflicten binnen en tussen ministeries, gemeenten en andere overheidsorganisaties. Bij de achtergrond van deze conflicten wordt gewezen op de aanwezigheid van een angstcultuur in relatie tot sociale en psychologische onveiligheid (Dijkstra e.a., 2025; zie ook Edmondson 2018). Ook in de publicatie 'Loyale tegenspraak in het openbaar bestuur: data en analyse in het WERKonderzoek 2025' van Dijkstra e.a. (2025) is een positief verband aangetoond tussen sociale en psychologische veiligheid en loyale tegenspraak. In politieke kringen, binnen het ambtelijk apparaat zelf, in het publieke debat en in allerlei mediareportages wordt gewezen op belemmeringen bij het geven van loyale tegenspraak door ambtelijke medewerkers en organisaties. Omgekeerd geeft dit ook aan dat loyale tegenspraak wordt gezien als een belangrijke waarde voor politici en ambtenaren in het openbaar bestuur. Scherper geformuleerd het is een noodzakelijke voorwaarde voor een goed functioneren van organisaties en het ambtelijk werk. Dit alles met als doel het openbaar bestuur te behouden en te verbeteren waar mogelijk. Dat geldt ook voor toezichthouders. Die tegenspraak komt tot uitdrukking in de rapportages en informatie die voortkomt uit hun toezichthoudende activiteiten. Dit is de basis voor een bestuurlijke (en politieke) terugkoppeling met als doel het beleid, de uitvoering te verbeteren door gesignaleerde tekortkomingen weg te nemen.

In schema IV wordt uiteengezet op welke wijze loyale tegenspraak de relatie tussen toezicht, beleid en uitvoering kan versterken. Dat uit zich in operationeel opzicht in concrete acties wat betreft het te verrichten toezicht. Daarnaast heeft het betrekking op een verfijning van bestaande overheidsregelingen en werkprocedures. Tot slot is loyale tegenspraak in een toezichtcontext te zien als een belangrijke constitutionele waarde. Het ondersteunt zo het politiek-bestuurlijk systeem en het onderliggende mechanisme van checks and balances.

Schema IV: loyale tegenspraak in de relatie tussen toezicht, beleid en uitvoering te versterken

Loyale tegenspraak/ toezicht	Operationeel: concrete acties wat betreft toezicht	Regelingen en procedures wat betreft toezicht	Tegenspraak als constitutionele waarde en onderdeel rechtsstaat
Operationeel: concrete acties			
Georganiseerde tegenspraak in het regelsysteem			
Tegenspraak als constitutionele waarde en onderdeel rechtsstaat			

Daarnaast is het de functie van loyale tegenspraak om vanuit het toezicht bruikbare informatie te leveren aan politieke en bestuurlijke verantwoordelijken voor beleid en uitvoering. Dit laatste vindt plaats in de vorm van een terugkoppeling van de informatie afkomstig uit de ex post toezicht naar een (ex ante) aanpassing en correctie van een gegeven beleid en uitvoeringspraktijk. De toezichthouder kan dan gevraagd worden een visie te geven over de te verwachten effecten van een nieuwe wet- en regelgeving op basis van de ervaringen van toezichthouder met de huidige praktijk. Hier is loyale tegenspraak van toezichthouders van groot belang. Loyale tegenspraak heeft volgens het eerdergenoemde werk van Argyris en Schön een drievoudige positieve uitwerking op het leervermogen namelijk via single loop, double loop en deuterio leren.

Schema V: Leren, terugkoppeling en loyale tegenspraak in context van het toezicht

Leren uit loyale tegenspraak in toezicht/ op operationeel, georganiseerd en constitutioneel niveau	Single loop leren als gevolg van loyale tegenspraak in toezicht	Double loop leren als gevolg van loyale tegenspraak in toezicht	Deuterio het leren van het leren als gevolg van loyale tegenspraak in toezicht
Operationele tegenspraak: concrete acties			
Georganiseerde tegenspraak neergelegd in het regelsysteem			
Tegenspraak als constitutionele waarde en onderdeel rechtsstaat			

De terugkoppeling naar het beleidsvormings- (besturing) proces omvat dat de (gerealiseerde of de te verwachten) uitkomsten van het beleid vergeleken worden met wat er bij aanvang is beoogd. Bij die vergelijking wordt aan de hand van bestuurlijke good governance waarden en normen een beoordeling gegeven. Meer concreet betreft het waarden en normen als efficiency, effectiviteit legitimiteit, legaliteit, responsiviteit, duurzaamheid en rechtsstatelijkheid. Bij de terugkoppeling zijn signalen uit het toezicht gegeven de hierboven genoemde waardencriteria voor de beoordeling van de beleidsresultaten van cruciaal belang. Uiteindelijk gaat het om een afweging van mogelijk conflicterende waarden. Op basis daarvan kunnen de (politieke-ambtelijke) besluitnemers een wel afgewogen oordeel over een bestaand en voorgenomen beleid vellen. We hoeven hier niet het gehele beleidseffect denken uit een te zetten. Hier van belang is, dat die signalen zowel ex ante als ex post onbelemmerd tot uiting kunnen worden gebracht. Deze vorm van loyale tegenspraak als onderdeel van het toezicht kan zo en bijdrage leveren aan beter beleid. Uit die toezichtsignalen kan tevens in het geval van beleidssuccessen geleerd worden de positieve randvoorwaarden te kopiëren om zo falen te vermijden. In alle gevallen gaat vanuit het toezicht een positief leereffect uit, dat bruikbaar is voor politiek, beleidsmakers, uitvoerders en toezichthouders. In dit verband heeft loyale tegenspraak bij wijze van terugkoppeling van toezichtresultaten op de initiële beleidsvorm en uitvoering een belangrijke verbeterfunctie.

Een onmisbare randvoorwaarde voor een optimaal leereffect is dat er geen politiek- bestuurlijke blokkades voor die loyale tegenspraak worden opgeworpen. Dat geldt voor individuele inspecteurs werkzaam binnen het toezicht. Daarnaast geldt het evenzeer voor de informatie stroom vanuit de toezichthoudende organisatie naar het ministerie, de minister, de beleidskolom en de uitvoeringsorganisatie. De receptie van de tegenspraak hangt af van de bereidheid van ontvangende organisaties en personen een om tegenspraak te ontvangen. Zonder dat blijft toezicht en loyale tegenspraak een dode letter.

In een schema (VI) weergegeven kan aan de hand van de driedeling mogen, kunnen en willen de volgende maatregelen en handelingspraktijken benoemd worden om het leveren van loyale tegenspraak en de receptie daarvan te vergroten en te verbeteren.

Schema VI: Maatregelen en initiatieven om loyale tegenspraak in het verband van het toezichthouden toe te laten nemen

A Mogen	1. Het vergroten van de bereidheid van toezichthoudende, beleid en uitvoerende organisaties om risico's te nemen en een langetermijnperspectief te hanteren. 2. De waarheid spreken vanuit de toezichthouder (speaking truth to) tegen de politiek, het beleidsdepartement en respectievelijk de uitvoering. 3. Dit wordt op het individueel niveau van de inspecteurs vanuit de betrokken toezichthoudende organisaties en de leiding daarvan bevorderd. 4. Het aanmoedigen van het uitdagen door de toezichthouder van een bestaand bestuurlijk status quo, een bestaande modus operandi en vaste overtuigingen door de toezichthouder is niet alleen toegestaan maar ook wordt gestimuleerd. 5. Het creëren van een cultuur van politiek-bestuurlijk onderling vertrouwen en in- en externe openheid tussen de toezichthoudende, beleids- en uitvoerende organisaties.
---------	---

B Willen	1. Het stimuleren van een open cultuur voor en door kritische, en proactieve politieke ambtsdragers en (top)ambtenaren binnen toezichthoudende, beleids- en uitvoerende organisaties. 2. Het ontwikkelen en selecteren van 'sterke' en meedenkende persoonlijkheden binnen zowel de politieke als bestuurlijke leiding van de betrokken organisaties. 3. Het stimuleren en faciliteren van een bereidheid om verantwoordelijkheid te nemen voor politieke, organisatorische en maatschappelijke doelen. 4. Meer (professionele) onafhankelijkheid van medewerkers van betrokken toezichthoudende, beleids- en uitvoerende organisaties en de bescherming van de organisatorische en operationele autonomie.
C Kunnen	1. Het vergroten en het in stand houden van een passend niveau van (professionele en politiek-bestuurlijke) deskundigheid, kennis, ervaring en vaardigheden binnen betrokken inspecties, beleids- en uitvoeringsorganisaties en binnen het politiek-bestuurlijk systeem als geheel. 2. Het vergroten en behouden van een adequaat niveau van politieke, bestuurlijke en moreel besef en moed zowel op collectief als op individueel niveau. 3. Het creëren en verschaffen van een toegang van toezichthoudende organisaties tot het politiek en politieke bestuurders door aanwezige structurele en culturele beperkingen weg te nemen.

4.2 Voorwaarden van een effectieve loyale tegenspraak in de context van toezicht

Het 'kunnen' heeft vooral te maken met de professionele, inhoudelijke kwaliteiten van de mensen werkzaam bij de toezichthouders en op een collectief niveau van de toezichthouder als geheel. Die kwaliteiten zijn te zien als een noodzakelijke voorwaarde om via het toezicht effectieve loyale tegenspraak te bieden. Het professionele karakter is dan gegroundvest in vakinhoudelijke kennis, kennis van de toepasselijke regelgeving, de benodigde persoonlijke en organisatorische vaardigheden en een bepaalde manier van werken conform wat dan een professionele code wordt genoemd. Vandaar dat onder meer aan de Academie van Toezicht ruime aandacht wordt besteed aan dit cluster van professionele kwaliteiten en vaardigheden.

Maar voor een goed begrip van wat professionaliteit inhoudt, dienen nog twee bijkomende aspecten benoemd te worden. Een eerste aspect betreft een cluster vragen over de benodigde veldkennis. Relevante vragen zijn hier: hoe ziet het toezichtveld er uit? Welke partijen zijn daar aan te treffen? Wat zijn de specifieke omstandigheden waaronder deze actoren daar opereren? Wat is de relatieve kracht en macht van deze actoren? Dit zijn vragen over het netwerk waarbinnen toezichthouders opereren. Netwerkkennis en vaardigheden behoren dan ook tot de kern van het professioneel opereren. In relatie hiermee is nog een tweede aandachtspunt van belang. Dit betreft het onderwerp van de ervaring en daarmee verbonden de houding van de toezichthouder/inspecteur ten opzichte van de aangesprokene en de geïnspecteerde. Een nieuwe inspecteur - direct van wat de

pre-entry opleiding wordt genoemd - moet het eigenlijke vak in de praktijk nog leren. Een (snelle) uitbreiding van de capaciteit hoeft dan ook nog niet direct een verbetering van resultaten te betekenen. Daar kan nog een tijdje overheen gaan. Wat dat betreft is 'training on the job' en een adequate begeleiding door meer ervaren medewerkers noodzakelijk. Hun voorbeeld kan behulpzaam zijn voor een effectief opereren. Dat voorbeeld komt onder andere van dienst waar het gaat om het stevig in de schoenen staan ten opzichte van geïnspecteerden. Dat geldt ook wanneer weerwerk aan het ministerie geboden moet worden. Dit in bijzonder het geval van een tekortschietende bestaande of voorgenomen wetgeving.

Training en ontwikkeling in theoretisch en praktisch opzicht zijn concluderend zeer relevant. Het gaat echter niet alleen om kwaliteit, deskundigheid en praktische ervaring. In een kwantitatief opzicht zijn de omvang van de personele bezetting en materiële ondersteuning van een toezichthouder voor dat kunnen van leveren van loyale tegenspraak eveneens van eminent belang. Het kort houden van toezichthouders op grond van budgettaire beperkingen en/of politiek bestuurlijke redenen is een mogelijk (impliciet en/of expliciet) instrument om loyale tegenspraak van toezichthouders te bemoeilijken. We raken hier bij het aandachtspunt van het mogen. Bij het kunnen geven van tegenspraak door toezichthouders is er nog het element van het 'kunnen' van tegenspraak ontvangende partijen. Daar moet ook kennis aanwezig zijn om die tegenspraak te begrijpen en te kunnen ontvangen namelijk van loyale tegenspraak. Dit vraagt ook om een responsieve houding van die ontvangende actoren in het beleid, de uitvoering en de politiek. Voor alle partijen zijn deskundigheid en professionele openheid belangrijke voorwaarden om loyale tegenspraak tot zijn recht te laten komen. Wilt het althans een positief effect hebben.

Wat betreft de gevraagde opstelling, houding en kennis van toezichthoudende medewerkers is nog het volgende op te merken. Bij het formuleren van loyale tegenspraak dat uiteindelijk zijn neerslag vindt in rapportages, speelt wat betreft de invulling van ambtelijke rol en attitude het volgende. Uiteindelijk gaat het in het toezicht om een ambtenaar die als zelfbewuste professional zich gebonden acht aan politiek en samenleving. In een intelligent opgezette bureaucratie (in de neutrale betekenis van het woord) kan een dergelijke publieke dienaar ('public and civil servant') naar behoren werken. Met meer uitleg, meer zichtbaarheid, een minder technocratisch optreden en een meer bij (burgers en) de publieke zaak betrokken ambtenaar kan men zo meer legitimiteit als 'public servant': publieke dienaar verdienen bij zowel politiek, bestuur en burgers. Tot slot is om dat 'willen' te bevorderen, een ondersteuning nodig om een grotere (professionele) onafhankelijkheid van medewerkers van toezichtorganisaties te bevorderen. Dit is ook noodzakelijk ter bescherming van de organisatorische en operationele professionaliteit wanneer de druk vanuit het politieke bestuur en relevante georganiseerde belangen toeneemt.

Bij dat ambtelijke en organisatorische opereren op het snijvlak van beleid, uitvoering en politiek wordt een eigenschap als persoonlijke en organisatorische moed gevraagd. Het kan niet genoeg worden gezegd, dat ondanks allerlei nuttige en onontbeerlijke regelingen, het uiteindelijk draait om organisatorische en persoonlijke moed. Die moed is nodig, wanneer als gevolg van risico-aversie en korte termijn besluitvorming en gegeven een natuurlijke neiging om politiek- bestuurlijk te overleven een negatieve uitwerking op het mogen leveren van tegenspraak kunnen hebben. Dat geldt evenzeer voor het vermijden van een kritiekloos meedenken in de richting van politiek en ambtelijk leiderschap. Erger is nog het denken in plaats van het politiek-ambtelijk leiderschap. Daarvan kunnen verstopte interne communicatielijnen het gevolg zijn. Loyale tegenspraak bereikt de top niet met gevolgen van dien. Op soortgelijke wijze gaat er een nadelig effect uit van:

- Een (veronderstelde) politiek-ambtelijke wens tot het behoud van een gekoesterde status quo,

- Een bepaalde modus operandi en lang op nagehouden overtuigingen om zo verdere interne en externe conflicten te vermijden en de politieke en bestuurlijke rust te bewaren.
- Een hovelingengedrag van departementale en toezichtmedewerkers en op eigenbelang gebaseerd gedrag en het pleasen van leidinggevendenden.

Van dat hovelingengedrag gaat in het bijzonder een (beginnende en zich ontwikkelende) ondermijnende werking ('rot') uit op het politiek-bestuurlijk en het maatschappelijk stelsel. De besluitvormer is niet goed geïnformeerd over riskante situaties. Dit kan in de nabije toekomst tot problemen en de aantasting van de positie van de bestuurder leiden. Natuurlijk kan de houding van de bewindspersoon en ambtelijke leidinggevendenden tot een hoveling gedrag hebben geleid. Namelijk omdat men meer waardeert dat er stroop om de mond wordt gesmeerd dan dat men op onaangename waarheden staat te wachten. In de rekrutering en selectie (ook in de Algemene BestuursDienst en de Top Management Groep) kan in voorkomende gevallen te weinig aandacht zijn besteed aan een positieve waardering van meer tot kritiek bereid zijnde kandidaten.

Wat hier geschreven is over het belang van het geven van loyale tegenspraak houdt samenvattend geen pleidooi in voor een losgezongen bureaucratie en volledig autonoom opererend ambtelijk apparaat. Ook is het geen pleidooi voor een volledig autonoom toezicht. Ook dat moet democratisch gelegitimeerd zijn. Binnen het stelsel van de democratische rechtsstaat waarbij een balans gezocht moet worden naar een het publiek belang dienen de organisatie. Zowel een slaafsheid als een losgezongen zelfstandigheid op grond van een verabsolutering van een zelf gedefinieerde professionaliteit moet daarom vermeden worden (Dijkstra, Van der Meer en Van den Berg 2021). Deze evenwichtsoefening, ook van de toezichthouder, is buitengewoon ingewikkeld en potentieel riskant. Maar het is wel een centraal onderdeel van de persoonlijkheid, professionaliteit van toezichthouders en degenen waarop het toezicht wordt uitgeoefend. Ten grondslag aan een geheel van in de praktijk werkzame interbestuurlijke betrekkingen waar het loyale tegenspraak betreft is het volgende. Een belangrijke randvoorwaarde om het kunnen, willen en mogen geven van loyale tegenspraak in de praktijk te brengen is - met een open deur in te trappen - een "positieve grondhouding". Dat dit het idee een wat simpele aanname betreft, is bij nader inzien niet juist.

Vaak wordt gesproken over een deficiënte structuur als oorzaak van bestuurlijke problemen en falen. Komen we met de definitie van bestuurlijke problemen als structureel van aard er niet uit dan wordt de cultuur aangeroepen. Hoewel de term cultuur vaak onbepaald en vraag blijft, komen we in het geval van het openbaar bestuur er ver mee, wanneer we het koppelen aan gevestigde belangen, langlevende en gekoesterde ideeën en wat heet het geheel de dominante beleefwereld van een organisatie. Dat wordt een agency ideology genoemd. Een open en receptieve cultuur binnen de toezichthouders, uitvoerende organisaties en beleidsmakers is van belang in het geval van de stimulering dan wel de ontmoediging van loyale tegenspraak. In hoeverre is die dominante organisatiecultuur open en transparant genoeg om kritische geluiden door middel van loyale tegenspraak ongefilterd door te geven? Of kan in het geval van voor ministeries gevoelige zaken, die gevoeligheid juist belemmeringen opleveren. Dat laatste kan het geval zijn zowel bij de toezichthouders zelf, de beleidsorganisatie, de uitvoerende diensten als de politieke leiding en haar adviseurs.

Naar gelang van de te behandelen kwesties, het ministeriële en organisatorische werkterrein, de organisatieovertuigingen en de bestuurlijk tradities kunnen de nodige verschillen in het succes van een toezicht terugkoppeling optreden. Minder duurzaam maar nog steeds belangrijk is de inhoud en de aard van politieke besturing van het betrokken moederdepartement of de uitvoerder. Overige factoren die van invloed zijn op het minder succesvol ontvangen van loyale tegenspraak zijn dat

sommige departementen al gedurende langere tijd geleid worden door bestuurders van een bepaalde (politieke en maatschappelijke) partij. Een partij die bepaalde inhoudelijke belangen heeft of deelt met georganiseerde belangengroepen die betrokken zijn bij het taakterrein van dat ministerie. Dan speelt hier tevens of op dat taakterrein een variëteit aan onderscheiden belangenpartijen aanwezig zijn met eventueel tegengestelde belangen. Of dat er een bepaalde belangenpartij een dominante positie inneemt. Bij loyale tegenspraak kan een toezichthouder onder druk komen te staan wanneer de inhoud van die loyale tegenspraak tegen de op het departement centraal staande (dominante) belangen ingaat. Een krachtige houding en optreden van de toezichthouder en een sterkere formele bescherming van de toezichthouder is dan gewenst. Is er daarentegen sprake van een grotere (belangen) fragmentatie en pluriformiteit dan is de vrijheid om loyale tegenspraak vanuit een toezichthouder groter.

Een ander aspect betreft hoe toezichthouders en hun medewerkers zich verhouden tot de te inspecteren/ toezichthoudende sector? Is er daar een uniformiteit dan wel een variëteit in de rolopvatting aan te treffen? Zie bij wijze van bijvoorbeeld de dierenartsen bij de NVWA. Eventueel kan dan hun inhoudelijke professionaliteit gebaseerd op de normen en professionele code afkomstig uit hun dierenartsopleiding conflicteren met de economische belangen van de landbouwsector en het ministerie. Wanneer we wijzen op de eigen opvattingen, de ervaring en de focus van de inspecteur dan komen we bij de vraag in hoeverre kunnen en mogen zij binnen de toezichthouder hun visie vrij en onbelemmerd uiten. Wat zijn dan de grenzen en waar stopt het? Hier komen we dan uit bij een coördinerende eindverantwoordelijkheid van de leidinggevende van de toezichthouder. In geval van een rijksinspectie is dat de inspecteur-generaal.

Wat betreft de ondersteuning van het ‘kunnen, mogen en willen’ gaat het als gezegd om het krachtig stimuleren daarvan binnen betrokken organisaties en onder de medewerkers door kritische, open en proactieve ambtsdragers en (top) ambtenaren. Dat kan alleen tot stand worden gebracht worden door het ontwikkelen en selecteren van ‘sterke’ en meedenkende persoonlijkheden zowel binnen de politieke als bestuurlijke leiding van de betrokken (toezicht) organisaties. Het aanmoedigen van de bereidheid om verantwoordelijkheid te nemen gaat uit van een sterke betrokkenheid op principes van goed bestuur (efficiency, effectiviteit, resilience, veerkracht, legaliteit, responsiviteit, responsabiliteit en rechtsstaat). Maar dat in de praktijk te realiseren is makkelijker gezegd dan gedaan. Dit is wellicht de kern van het na te streven politieke en ambtelijke vakmanschap.

4.3. Aandachtspunten bij de organisatorische en institutionele inbedding van loyale tegenspraak in de context van toezicht

Instanties met een toezichttaak zijn, als eerder gezegd, zeer omvangrijk in aantal en divers van aard. We hebben naast rijksinspecties en andere toezichthouders, autoriteiten onderscheiden, die laatste vaak maar niet alle over de status van een zelfstandig bestuursorgaan beschikken. Daarnaast zijn er (interne) toezichthouders zonder de status van rijksinspecties of autoriteit. Auditdiensten zien zich niet als inspectie omdat slecht informatie wordt verzameld en daarover aan bewindspersonen wordt gerapporteerd zonder over interventie middelen te beschikken. Ook in deze gevallen is het garanderen van voldoende loyale tegenspraak noodzakelijk.

Uit ons betoog blijkt dat een zelfstandig bestuursorgaan in de praktijk niet noodzakelijkerwijs over meer zelfstandigheid hoeft te beschikken gegeven ministeriële bevoegdheden in de toepasselijke wetgeving. De positionering buiten het ministerie en buiten de directe ministeriële verantwoordelijkheid kan een ZBO-toezichthouder op fysieke en materiele afstand zetten. Veel

belangrijker is de materiële, inhoudelijke onafhankelijkheid. Dit geeft in het bijzonder de gelegenheid om loyale tegenspraak te geven en invloed uit te oefenen.

We komen hierop terug omdat in de discussie over een nieuwe Kaderwet rijksinspecties en in het verlengde van de Nota Omtzigt over de noodzaak van een belangrijke mate van onafhankelijkheid van toezichthouders wordt bepleit. Dit thema van de onafhankelijkheid van toezichthouders ten opzichte van het kernministerie en de bewindspersonen is door ons al in de derde paragraaf over de organisatie en structurering van het toezicht genoemd. De achtergrond van hetgeen in de Nota Omtzigt wordt gesteld, is gelegen in een analyse van de achtergronden van de Groningergas en de toezichtaffaires. Bij de Groningergas affaire heeft de Staatstoezicht op de Mijnen al in een vrij vroeg stadium gesteld dat die gaswinning gegeven de aardbevingsrisico's in het betreffende gebied verminderd moest worden. De rapportages kregen eerst minder en pas op termijn enig gehoor. De economische belangen voor de Nederlands staat en de in de NAM participerende organisaties wogen zwaarder. Naar tegenspraak werd in eerste instantie minder geluisterd. Dat veranderde pas toen de maatschappelijke en parlementaire druk toe nam. Zou de informatie niet eerder effect hebben gehad, wanneer de inspectie een (formele) toegang naar het parlement en pers gehad? Zou dit niet beter zijn geweest dan de huidige situatie wanneer eerst reactie van de bewindspersonen moest zijn gegeven. In de laatste situatie kan het gevaar dreigen, dat strategisch een rapport voor kortere of langere duur in een bureaulade wordt gelegd totdat een mogelijk explosief karakter van een rapport is verminderd.

De vraag is of in het geval van de nu voorliggende Kaderwet rijksinspecties die onafhankelijkheid en die mogelijkheid van institutionele tegenspraak voldoende wordt gewaarborgd of dat er juist een stap terug wordt gezet. De Inspectieraad, maar ook vele andere insprekers in de webconsultatie over dit wetsontwerp hebben aangegeven zorg te hebben over de gevolgen van de wet voor de onafhankelijkheid, vooral in materieel opzicht. Hier spelen punten als de mogelijkheid tot het geven van aanwijzingen van de minister, de goedkeuring van het werkprogramma van de inspecties, de mate van openbaarmaking en de te onderhouden relatie met het parlement. De vrees is dat de autonomie van rijksinspecties wordt aangetast. Dit met het gevolg dat de ruimte voor loyale tegenspraak wordt beperkt. Dit zou onder meer in bijzondere mate het geval zijn voor de SodM die nu een grotere mate van vrijheid kent als neergelegd in de Mijnwet en de Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane (IBTD). Bij wijze van voorbeeld: de IBTD stelt dat zij weliswaar een onafhankelijk onderdeel binnen het ministerie van Financiën is, vallend onder de ministeriële verantwoordelijkheid. De essentie is erin gelegen dat ze zelf bepalen of een bepaald onderzoek wordt gedaan, maar de formuleringen, bevindingen en oordelen die uit een onderzoek voortvloeien zelf bepalen. Hiertoe is de 'Regeling taakuitoefening en bevoegdheden IBTD' vastgelegd. Interessante punten zijn wat betreft de autonomie: dat

De IBTD zelf kan beslissen hoe en welke onderzoeken men doet en wanneer de resultaten worden gepubliceerd en;

1. De onderzoeksrapporten rechtstreeks naar de Eerste en Tweede Kamer gaan zonder een inhoudelijke reactie of aanpassingen van het ministerie;
2. Het budget naar eigen inzicht wordt besteed;
3. Men over de eigen communicatie gaat.^{xii}

Dit geheel van bevoegdheden kan niet los gezien worden van de nasleep van de toeslag- en de belastingaffaires. Een Kaderwet rijksinspecties kan dan een achteruitgang betekenen en mogelijk het uiten van institutionele tegenspraak bemoeilijkt kan worden. De wet is nog steeds in een staat van

wording en gegeven de kritiekpunten en de onzekere politieke constellatie van de afgelopen jaren. Om deze redenen willen we hier niet verder op ingaan.

Om adequaat te kunnen functioneren moeten toezichthouders voldoende professionele arbeidskrachten te bezitten om zo een tegenkracht tegen de moederorganisatie te kunnen vormen. Echter het verdient geen aanbeveling om alleen vanwege de omvang toezichthouders samen te voegen omdat dan anders via een professionele verdunning de kracht en homogeniteit van het toezicht verloren kan gaan. Een te veel aan onderscheiden en slechts tot op zekere hoogte met elkaar verbonden werkzaamheden kan de in het toezicht beoogde loyale tegenspraak frustreren en ondergraven.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

De rol en het functioneren van toezichthouders binnen het openbaar bestuur is het onderwerp van dit rapport. De nadruk is gelegd op loyale tegenspraak als onderdeel van die rol en taak. Met die loyale tegenspraak wordt bedoeld dat zowel toezichthouders als organisaties en hun medewerkers kritisch durven zijn en kunnen aangeven wat er misgaat of beter kan in de uitvoering en het beleid, zonder dat dit wordt gezien als een vorm van disloyaliteit. Het doel van toezicht en loyale tegenspraak is om het publieke belang beter te kunnen dienen. Het rapport is onderdeel van het programma Staat van de Uitvoering. De aanleiding voor een bijzondere aandacht voor de relatie tussen toezicht en loyale tegenspraak ligt onder andere bij spraakmakende affaires in het recente verleden. De Toeslagenaffaire, de Groningse gasproblematiek en problemen rond uitvoeringsorganisaties als het UWV komen direct al voorbeelden naar voren. Niet alleen bij deze geruchtmakende affaires speelt bij overheidsfalen een gebrek aan loyale tegenspraak. Ook bij veel interne conflicten in overheidsorganisaties wordt een angstcultuur, psychologische en sociale onveiligheid als oorzaken van een tekortschietende loyale tegenspraak genoemd. In zulke gevallen wordt vaak pas achteraf vastgesteld dat signalen dat het misgaat onvoldoende zijn opgepakt. Of dat er te weinig ruimte was voor kritiek vanuit zowel de uitvoering als het toezicht. Met name sterk hiërarchische en politiek verankerde overheidsorganisaties zijn voor dit euvel gevoelig vanwege een overmatig bestuurlijk centralisme. Opgemerkt moet worden dat een tekortschietende loyale tegenspraak niet alleen kan leiden tot bestuurlijk falen. Ook kan het leiden tot suboptimale besluitvorming. Problemen worden minder adequaat aangepakt en het publiek belang komt in extreme gevallen in geding.

De kernboodschap van dit rapport is dat toezicht niet alleen tot taak heeft achteraf te controleren of regels zijn nageleefd. Toezicht moet ook een lerende functie hebben. Informatie uit toezicht kan aan het licht brengen waar en op welke punten beleid of uitvoering tekortschiet. Die informatie moet vervolgens worden teruggekoppeld naar politiek, beleid en uitvoering. Bij het initiëren van of een herziening van regelgeving speelt de feedback uit het toezicht en de loyale tegenspraak een essentiële rol. Toezichthouders moeten vrij en zonder reserves kunnen zeggen:

- Dit beleid werkt om nader aan te geven redenen voortvloeiend uit de toezichtrapportages niet goed of niet optimaal.

- Deze vorm en manier van uitvoering leidt tot problemen voor de publieke dienstverlening aan burgers.
- De bestaande regelgeving brengt ongewenste effecten met zich mee voor de uitvoering en een kwalitatief hoogwaardige publieke dienstverlening.
- Van deze terugkoppeling moeten politiek, beleid en/of uitvoering leren om verder en toekomstig falen te vermijden.

Op grond hiervan levert toezicht door middel van loyale tegenspraak een belangrijke vorm van feedback binnen het openbaar bestuur. Het gaat niet zozeer om feedback op zich maar om het uiteindelijke doel de publieke dienstverlening te verbeteren dan wel te garanderen.

De belangrijkste centrale begrippen in het rapport betreffen de omschrijving en analyse van loyale tegenspraak en de inhoud en vormen van, toezicht. Loyale tegenspraak betekent dat een toezichthouder vanuit een grote mate van deskundigheid, ervaring en publieke verantwoordelijkheid kritiek geeft op elementen van het beleid, de uitvoering of de besluitvorming. Het gaat niet om dwarsliggen, activisme of sabotage, maar om het leveren van constructieve kritiek met als uiteindelijk doel tot betere besluiten en betere publieke dienstverlening te komen. We benadrukken dat loyale tegenspraak een vorm van loyaliteit is. Niet alleen betreft het loyaliteit aan een minister, leidinggevende of een organisatie, maar aan de samenleving, de burger en de democratische rechtsstaat. Dat is een kernonderdeel van de ambtelijke taak.

Toezicht wordt in het rapport breed opgevat. Het gaat onder meer om inspectie, opsporing, waarheidsvinding, beoordeling en sanctionering. Toezicht moet bijdragen aan naleving van bestaande wet- en regelgeving door burgers, bedrijven en overheidsorganisaties. Het rapport richt zich vooral op rijkstoezicht, dus rijksinspecties en autoriteiten. Medeoverheden blijven grotendeels buiten beschouwing. Wat hierover de rijksoverheid wordt gezegd, gaat grotendeels ook op voor medeoverheden.

Er zijn drie kernvragen over een effectieve loyale tegenspraak te stellen:

1. Kunnen toezichthouders tegenspraak bieden?
2. Willen toezichthouders tegenspraak bieden?
3. Mogen toezichthouders tegenspraak bieden?

Wat betreft het kunnen is het de vraag of toezichthouders voldoende kennis, capaciteit, expertise, ervaring en professionele onafhankelijkheid in huis om effectief te opereren. Wat betreft het willen, is daarnaast een open cultuur nodig waarin medewerkers en organisaties kritisch durven te zijn. Persoonlijke moed speelt hier een belangrijke rol. Natuurlijk moet de organisatie medewerkers daarin steunen. Tevens moet in de selectie en de training van medewerkers daaraan de nodige aandacht worden besteed. Wat betreft het mogen gaat het om de formele en feitelijke ruimte die toezichthouders en hun medewerkers krijgen van de betrokken ministeries en hun bestuurders. Cruciaal is de feitelijke ruimte die geboden wordt in institutioneel bestuurlijk opzicht. Concreet betekent het dat de mate en vorm van onafhankelijkheid ten opzichte van het ministerie tot uitdrukking komt in een onafhankelijk opereren van inspecties. Een formele (juridische) onafhankelijkheid - zoals die bijvoorbeeld in de juridische grondslag tot uitdrukking komt, bijvoorbeeld in een zelfstandig bestuursorgaan - kan vooral symbolisch zijn functie. De materiële onafhankelijkheid heeft betrekking op een voldoende autonomie wat betreft het werkprogramma, de opstelling en inhoud van de rapportage, een vrije externe communicatie over de bevindingen en de rapporten aan parlement en samenleving, de beschikking over voldoende middelen. Dan maakt het niet uit of men onderdeel van een bestuursraad vormt en dat men onder de secretaris-generaal

valt mits er geen inhoudelijke hiërarchische aanwijzingsbevoegdheid) bestaat. Een grotere formele afstand via een ZBO-constructie zou een grotere *materiële* afstand, zoals eerder omschreven, met zich mee kunnen brengen omdat men niet bij de bestuursraad regulier aan tafel zit of hoeft te zitten. Dit vraagt dan ook het extra investeren in de onderlinge relaties en betrekkingen. Overigens een interne organisatorische ophanging van het toezicht kan ook het gevaar van een inkapseling met zich meebrengen. Om dat te voorkomen is, naast organisatorische waarborgen, een zelfbewuste en een met een voldoende mate van persoonlijke moed uitgeruste leidinggevende in de toezichtorganisatie onontbeerlijk

Het rapport laat zien dat loyale tegenspraak in de praktijk moeilijk te realiseren kan zijn. Er kunnen verschillende spanningen en belemmeringen aanwezig zijn:

- Politieke druk en mediadruk zorgen ervoor dat gevoelige signalen minder welkom zijn bij bestuurders.
- Beleidsmakers en bestuurders kunnen te weinig openstaan voor kritiek.
- Toezichthouders kunnen (te veel) afhankelijk zijn van of zich afhankelijk betonen aan ministeries of politieke besluitvorming.
- Ambtenaren of toezichthouders kunnen zichzelf censureren uit (misplaatste) loyaliteit aan bewindspersonen of uit angst voor de persoonlijke en organisatorische gevolgen.
- Kritiek kan blijven hangen in de beleids- en uitvoeringsorganisatie en de politieke top niet bereiken.
- Er bestaat spanning tussen de vertrouwelijkheid en de openbaarheid van toezichtinformatie.
- Vooral bij gevoelige dossiers neemt de mogelijkheid van echte tegenspraak vaak af.

Een belangrijk aandachtspunt is dat toezicht niet alleen moet gaan over het vaststellen van fouten. Het moet helpen om de oorzaken achter problemen zichtbaar te maken. Daarmee kan toezicht bijdragen aan:

- De totstandkoming van beter beleid;
- Een betere uitvoering;
- Een betere wet- en regelgeving;
- Een betere publieke dienstverlening;
- Het voorkomen van toekomstige bestuurlijke crises, fiasco's en affaires;
- De versterking van het systeem van checks and balances.
- Toezicht is daarom niet alleen correctief, maar preventief en lerend van aard.

De bovengenoemde aspecten en kenmerken vormen het ijk- en entpunt bij de loyale tegenspraak en de appraisal activiteiten in het geval van het toezicht. We zouden deze vorm business as usual en de gangbare praktijk kunnen noemen. In de praktijk kunnen deze ruimte en de aanwezigheid van een gewillig en open oor bij de tegengesprokene verschillen. Dit hangt samen met het karakter, de persoonlijkheid en de uitgesprokenheid van opvattingen van de aangesprokene. Naarmate een aangesprokene meer onder maatschappelijke en politieke druk staat en er sprake is van een gevoeliger onderwerp, lijkt tegenspraak minder goed geaccepteerd te worden. Relevante verklaringen zijn tevens te vinden in de korte termijn waarbinnen besluiten moeten worden genomen. De opkomst van een voorwaardenscheppende staat, de effecten van nieuwe vormen van openbaar bestuur, maatschappelijke druk en 'mediacrativering' zijn slechts enkele van de andere, daarmee samenhangende oorzaken op politiek niveau (Van der Meer 2021). In het ambtelijk apparaat kan impliciet en expliciet de wens leven tot een plaatsvervangende bescherming van de bewindspersoon. Dat hoeft niet alleen het geval te zijn bij de ambtelijke top en politieke bontkraag

rond de bewindspersoon. Persoonlijke belangen (en overlevingsdrang) kunnen daarbij een rol spelen. Hierop komen we hieronder meer in detail terug bij de condities waaronder toezichthouders zich al dan niet (kunnen) bedienen van loyale tegenspraak.

5.2 De belangrijkste aanbevelingen voortkomend uit het rapport zijn:

1. Maak voldoende ruimte voor tegenspraak door toezichthoudende organisaties.
Toezichthouders moeten voldoende ruimte hebben om kritisch te kunnen oordelen.
2. Versterk de professionele onafhankelijkheid van toezichthouders.
Medewerkers moeten veilig en professioneel hun zorgen kunnen uiten.
3. Zorg dat toezichtsignalen politiek en bestuurlijk worden gehoord.
Toezichthouders moeten toegang hebben tot beleidsmakers, uitvoerders en politieke bestuurders.
4. Laat bij dat toezicht voldoende ruimte open voor loyale tegenspraak binnen de toezichthouders zelf.
Maar let op wie binnen de toezichthouder de eindverantwoordelijkheid bezit ten aanzien van de communicatie met de bewindspersonen, het beleidsapparaat en de uitvoering. Dit is van belang om de coherentie van de advisering en de terugkoppeling te bewaren.
5. Naarmate er bij de beoordeling van de resultaten van het toezicht op politiek niveau krachtigere maatschappelijke lobbygroepen en partijen aanwezig zijn, moet de positie van het toezicht nog gedegener zijn vormgegeven en onafhankelijker zijn geregeld.

Bij de standpuntbepaling door de politiek-bestuurlijke leiding van een ministerie over voor het werkveld onwelgevallige informatie moet die loyale tegenspraak vanuit de toezichthouder sterker institutioneel en feitelijk worden beschermd.

6. Stimuleer een cultuur van openheid en onderling vertrouwen.
Politiek, beleid, uitvoering en toezicht moeten kritiek niet als bedreiging zien, maar als kans om te verbeteren.
7. Ook heeft op een overkoepelend niveau het systeemverantwoordelijke ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hier een ondersteunende rol.
8. Investeer in de deskundigheid en de professionalisering van de toezichtorganisatie en de medewerkers.
Toezichthouders hebben gegeven veranderende omstandigheden, een zich continu ontwikkelende kennis en, ervaringen een moreel-bestuurlijk besef nodig.
9. Selecteer en train medewerkers op hun persoonlijke moed en doortastendheid.

Train en ontwikkel hen hierin verder. Toezichthouders moeten blijvend investeren en de medewerkers hierin steunen en bemoedigen. Een permanente educatie via academies voor toezicht en andere trainings- en opleidingsinstituten is een belangrijke vereiste.

10. Let op de balans tussen onafhankelijkheid en democratische verantwoordelijkheid. Toezichthouders moeten kritisch en onafhankelijk zijn, maar uiteindelijk ligt het politieke primaat voor de verwerking van deze informatie in een beleidsverandering bij politiek gelegitimeerde bestuurders. Dat politieke primaat moet niet als een stoplap worden gebruikt om kritiek te weren.
11. Gebruik toezichtinformatie structureel en systematisch om beleid en uitvoering te verbeteren. Signalen uit toezicht tot stand gekomen via loyale tegenspraak moeten niet alleen leiden tot een incidentaanpak, maar tot een structureel leren daarvan. Daar moet een ontvangende organisatie en de medewerkers aldaar oog en oor voor hebben. Dit zal een plaats moeten krijgen in het HRM- en opleidingsprogramma's van medewerkers van beleid en uitvoeringsprogramma's. Op gelijke wijze moet dat belang van het verkrijgen van oog en oor van politieke bestuurders en hun adviseurs gestalte krijgen. Dit om te voorkomen dat een schijnbare winst voor politieke bestuurders en hun entourage op korte termijn op langere termijn in het tegendeel gaat verkeren.
12. Het verdient de aanbeveling dat elke inspectie en toezichthouder als een onderdeel van zijn jaarrapportage een anonieme feedbackronde doen bij alle cruciale spelers (te weten ambtelijke top van inspectie/toezichthouder, ambtelijke top van het ministerie, politieke leiding, senior inspecteurs en medewerkers) en daarbij te meten wat de perceptie is ten aanzien van tegenspraak en het bestaan van een open cultuur.

5.3 Afrondende boodschap

Het rapport stelt dat loyale tegenspraak een noodzakelijke voorwaarde is voor goed openbaar bestuur. Het is onderdeel van een werkzaam systeem van checks and balances dat de grondslag vormt van de democratische rechtsstaat. En uiteindelijk voor een goede publieke dienstverlening. Toezichthouders spelen hierin een belangrijke rol, omdat zij vanuit hun toezichtpraktijk kunnen zien waar beleid en uitvoering vastlopen. De kern is dat toezicht niet alleen moet controleren, maar moet bijdragen aan leren hoe het beter kan, om uiteindelijk de publieke dienstverlening te kunnen verbeteren en te borgen. Daarvoor moeten toezichthouders voldoende deskundig, onafhankelijk, ervaren en moedig zijn. Tegelijk moeten politiek, beleid en uitvoering bereid zijn om kritische signalen serieus te nemen. Alleen dan kan toezicht, gesteund door het mechanisme van loyale tegenspraak helpen om publieke belangen beter te beschermen en toekomstige bestuurlijke fouten te voorkomen.

6. Literatuur

Albrow, M. (1970), *Bureaucracy*, London: Pall Mall, 1970.

- Argyris, C., & D.A. Schön, (1978). *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading, Mass.: Addison-Wesley
- Argyris, Chris (September 1976). "Single-loop and double-loop models in research on decision making". In: *Administrative Science Quarterly*. 21 (3): 363–375.
- Argyris, C. 1999. *On Organizational Learning*, 2nd ed. Malden, Mass.: Blackwell Business
- Argyris, C (2005). "Double-loop learning in organizations: a theory of action perspective". In K.G. Smith & M.A. Hitt (eds.). *Great minds in management: the process of theory development*. Oxford; New York: Oxford University Press. pp. 261–279.
- Ashforth, B. (1994), "Petty Tyranny in Organizations", In: *Human Relations*, Vol. 47, No. 7, pp. 755-778.
- Barry, B. (1974), "Review article: exit, voice and loyalty", In: *British Journal of Political Science*, 4(1) p 4-107.
- Belloir, A., & C.F. van den Berg (2023). Of ideal-types and images: Advisers and political-administrative relations. In R. Shaw (Ed.), *Handbook on Ministerial and Political Advisers* (pp. 13-25). (Elgar Handbooks in Public Administration and Management). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.1017/9781800886582.00009>
- Boin, R. A., & P. t Hart (2015). Foreword. In N. Schiffino, L. Taskin, C. Donis, & J. Raone (Eds.), *Organizing After Crisis: The Challenge of Learning* (Vol. 13, pp. 13-15). (Public Action; Vol. 13). Peter Lang.
- Bouckaert, G. (2012), "Trust and Public Administration", *Administration*, 60(1), pp91-115.
- Braun, C., J. Schinkelshoek en A.W. Heringa (red.) 2021. *Bundel 18: Lijdelijk toezien? Onafhankelijk toezicht in de democratische rechtsstaat*. Montesquieu Instituut
- Dijkstra, G.S.A., & F.M. van der Meer (2018), *Administrative Dissent and Consent Dis (loyal) contradiction, actions and administrative sabotage*, NIG-conference, Leiden November 2018.
- Dijkstra G.S.A., & F.M. van der Meer (2020), Parlementaire ondervraging Toeslagenaffaire: waarheidsvinding, sanctionering en het gevoel van en naar rechtdoen, *De Hofvijver* 10(109): pp. 1-2.
- Dijkstra G.S.A. & F.M. van der Meer (2024), Van euforie tot misère: wat valt er te leren uit 'affaires'? Een onderzoek naar het overheidsbeleid rond de afhandeling van schade als gevolg van de aardbevingen in Groningen in vergelijkend perspectief. Den Haag: *Staat van de Uitvoering*. https://staatvandeuitvoering.nl/app/uploads/2024/09/SvdU-Leren-uit-Affaires-overheidsbeleid_DEF.pdf
- Dijkstra G.S.A., F.M. van der Meer, S. Vrielink & R. Borst R. (2025), Loyale tegenspraak in het openbaar bestuur: data en analyse in de context van het WERKonderzoek 2024. In: *Kennis van de Overheid SvdU*. Den Haag: SvdU. 1-24. <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2025/41/werkonderzoek-2024>.

- Edmondson, A. (2018). *The Fearless Organization: Creating Psychological Safety in the Workplace for Learning, Innovation, and Growth*. John Wiley & Sons.
- Eijlander Ph & F. Mertens (2014), *De inspecteur-generaal in de Rijksdienst*, NSOB.
- Farrell, D. (1983), "Exit, voice, loyalty and neglect as responses to job dissatisfaction: a multidimensional scaling study", *Academy of Management Journal*, 26(4), pp596-607.
- Hirschman, A.O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
<https://www.rijksinspecties.nl/documenten/2025/06/30/factsheet-inspectieraad-2025>
- Inspectieraad (2025), *Factsheet Rijksinspectie en Inspectieraad*,
- Kenniscentrum voor beleid en regelgeving *Beleidskompas*,
file:///C:/Users/meerfmvander/Downloads/Beleidskompasformulier_wetsvoorstel_Kaderwet_rijksinspecties.pdf
- Kerr, J (2017), "Honest advice from public officials is a tradition worth preserving", In: *Financial Times*, 6 January.
- Kiser, L. L., & E. Ostrom (1982). The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches. In E. Ostrom (Ed.), *Strategies of Political Inquiry* (pp. 179-222). Sagalltown Vol. 29, Issue 1/2, (Spring 2005): 162-185,127.
- Kockelkoren, Th (2021), Column over de kracht van tegenspraak In *Tijdschrift voor Toezicht* 2021 nr. 4.
- Kockelkoren, Th (2019), *Toezicht als beroep*, Uitgever Gentian Publishing, 2016, .
- Knaap, P van der (2009), *Leren van tegenspraak en tegenwicht. Hoe professionals en managers leren van leiderschap, resultaatgerichte sturing en toezicht*, NSOB; Den Haag.
<https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2009-leren-van-tegenspraak-en-tegenwicht.pdf>
- Meer, F.M. van der Meer, *Een driesnijdend zwaard: bureaucratie, ambtenaren en vrijheid Oftewel Bureaucratie en ambtenaren als hulp en bedreiging van duurzame democratische rechtsstaat en persoonlijke vrijheid. Afscheidsrede als hoogleraar Comparative Public Sector and Civil Service Reform aan de Universiteit Leiden vanwege het CAOP* 18 maart 2024.
<https://www.caop.nl/app/uploads/2019/04/Een-driesnijdend-zwaard-bureaucratie-ambtenaren-vrijheid.pdf>
- Meer F.M. van der (2021), *Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat: de gevolgen van een voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst in een multilevel governance systeem* Publicatiereeks overheid & arbeid nr. 51. Den Haag: CAOP. .
- Meer, F. M. van der,& Dijkstra, G. S. A. (2022). An unbound Prometheus: bureaucracy, technology, technocracy and administrative innovation. *Administrative Science Quarterly*. *Zeitschrift Für Verwaltungsgeschichte* 6(1): 208-218.
- Meer F.M. van der & G.S.A. Dijkstra (2021), The latitude for loyal contradiction and public leadership: a conceptual and comparative approach, In: *International Journal Public Leadership* 17(4): 301-312.

- Mertens, F. en P. Spaninks (2013), *De inspecteur-generaal Leidinggeven aan toezicht*, Inspectieraad <https://toezichttafel.wordpress.com/wp-content/uploads/2022/01/de-inspecteur-generaal-digitaal-boek-2013.pdf>
- Mertens, F., J. Scherpenisse & M. van der Steen (2014), *Naleving en Toezicht*, CAOP: Den Haag <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2014-Reflecties-op-de-ontwikkeling-en-professionalisering-van-het-toezicht.pdf>
- Mertens F, (2023), *De minister en de inspecteur-generaal, Fragmenten uit de geschiedenis van het onderwijstoezicht*, Eburon: Utrecht.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Minder last, meer effect, Zes principes van goed toezicht* <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27831-15-b1.pdf>
- Muller, E., de Vries, F., Winter, H. & van Kempen, H., 23-Jan-2023, Toezicht in de toekomst: tien uitdagingen voor toezicht in Nederland, In: Muller, E. R., de Vries, F. & Winter, H. B. (eds.) *Toezicht: Beschouwingen over inspecties en autoriteiten*. 2 ed. Wolters Kluwer, p. 273-285.
- Nieuwenkamp R. (2011) *Schaduwpolitici, bontkragen en blokkendozen. Een onderzoek naar de politiek-ambtelijke verhoudingen in Nederland*, CAOP.
- 36149 Initiatiefnota d.d. 27 juni 2022 - P.H. Omtzigt, Tweede Kamerlid Initiatiefnota van het lid Omtzigt over “Voorstellen ter versterking van de onafhankelijkheid van rijksinspecties
- Omtzigt, P., R. Torenvlied, C. Aarts en M. Stahlie, 3 februari 2022, *Opinie: Onafhankelijk toezicht ligt aan de basis van onze rechtsstaat, daarom moet de kaderwet er snel komen* In Volkskrant,
- O’Leary, R., (2010), *Guerrilla employees: Should managers nurture, tolerate, or terminate them?* In: *Public Administration Review*, 2010.
- O’Leary, R. (2005; 2013; 2019). *The ethics of dissent: Managing guerrilla government*. Washington, DC: CQ Press.
- Overheid.nl. <https://www.internetconsultatie.nl/rijksinspectiewet/b1>
- Peters, B.G. (2018). *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration* (7th ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315813653>
- Raadschelders, J.C.N., F.M. van der Meer & Th. A.J. Toonen, *Modelos Administrativos, Tradiciones y Reforma. ¿Último Recurso Explicativo?* In: *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 2008.
- Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 30 september 2015, nr. 3151041, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties
- Rijksinspecties (2019), *In het publiek belang*. https://www.rijksinspecties.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2019/09/02/in-het-publiek-belang/Web_Publiek_Belang.pdf
- Schuster, C., K.S. Mikkelsen, I. Correa, J.H. Meyer-Sahling (2022). *Exit, Voice, and Sabotage: Public Service Motivation and Guerrilla Bureaucracy in Times of Unprincipled Political Principals*, In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 32, Issue 2, April 2022, Pages 416–435, <https://doi.org/10.1093/jopart/muab028>
- Self, P. (1972), *Administrative Theories and Politics: An Enquiry into the Structure and Processes of Modern Government*, Allen & Unwin, London.

- SodM,
<file:///C:/Users/meerfmvander/Downloads/Reactie%20SodM%20internetconsultatie%20Kaderwet%20op%20de%20rijksinspecties%2017032025a.pdf>
- Stahlie, Maartje (2022), *De invloed van (on)afhankelijk toezicht op de kwaliteit van toezicht door rijksinspecties*. Masterscriptie. Maartje Stahlie. Datum: 30/09/2022.
- Tweede Kamer, Initiatiefnota van het lid Omtzigt "Voorstellen ter versterking van de onafhankelijkheid van rijksinspecties" nr. (36149).
- Visser M. Gregory Bateson on deutero-learning and double bind: a brief conceptual history., In: *J Hist Behav Sci*. 2003 Summer;39(3):269-78
- Wet op de rijksinspecties (Kaderwet rijksinspecties),
<file:///C:/Users/meerfmvander/Downloads/2025-01-22-Concept%20wetsvoorstel%20%20Kaderwet%20Rijksinspecties.pdf>
- Winter, H, Ridder, K D, de Vries, F & de Winter, P 2025, *Reactie op conceptvoorstel voor een Kaderwet rijksinspecties*. Rijksuniversiteit Groningen.
- Winter, H., de Winter, P., De Ridder, J. & de vries, F., 1-Nov-2025, Onafhankelijkheid van de rijksinspecties in het voorstel Kaderwet rijksinspecties: Een stap achteruit, In: *Tijdschrift voor Toezicht*. 2025, 2025/4.
- Winter, H., 18-Mar-2024, Sleutelen aan het interbestuurlijk toezicht, in. Dijkstra, G., Raadschelders, J. & C.F. van den Berg (red.), *Geschriften over overheid en ambtelijk apparaat, als je begrijpt wat ik bedoel, Liber Amicorum Frits van der Meer* Den Haag: CAOP, p. 225-253 29 p.
- Wildavsky, A. (1979), *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Little, Brown, Boston.
- WRR (2013), Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht (rapport nr. 89)
- Yang, L. & M.R. Rutgers (2016), "The nature of loyalty in the public sphere in a comparative perspective", *Paper presented at The Public Values Consortium 5th Biennial Workshop 2016*, January 7-9, School of Public Affairs and Centre for Organization Research and Design, Arizona State University.

7. Gesprekpartners naast de documenten en literatuur analyse

1. Prof dr. R. Torenvloed Universiteit Twente
2. Dr J.J.M. Uijenbroek, oud directeur-Generaal Belastingen, CAOP hoogleraar Arbeidsverhoudingen Publieke Sector; Algemeen directeur Arbeidsinspectie.
3. Prof dr. Th. A.J. Toonen Emeritus hoogleraar Institutional Governance and Public Administration en decaan Universiteit Twente en RU Leiden

4. Prof. dr H.B. Winter , hoogleraar Bestuurskunde, RU Groningen
5. Drs. Th. Kockelkoren Inspecteur-Generaal Staatstoezicht op de Mijnen
6. Mr. A.L.C. Roos: Inspecteur-Generaal Overheidsinformatie en Erfgoed
7. Mr. L. Schouten BA – Hoofdinspecteur Erfgoed
8. Drs. N. van Weringh – Hoofdinspecteur Overheidsinformatie
9. Leden van de oud Inspectieraad, Sessie 24 April 2026
10. Mr J van den Bos Oud Inspecteur- Generaal, inspecteur-generaal bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)
11. Drs. J. de Jong, Oud Inspecteur-Generaal Staatstoezicht op de Mijnen

8. Bijlagen

Bijlage 1 Toezichthouders naast de rijksinspecties

“Naast de organisaties genoemd in het Inspectielandschap zijn er in Nederland meer publieke nationale organisaties met een toezichtfunctie. Om een wat breder beeld te geven van dit landschap vind je hieronder een overzicht van de verschillende bestuursorganen, directies, Zelfstandige bestuursorganen en inspecties die toezicht houden, maar geen lid zijn van de Inspectieraad. “

Bron: <https://www.rijksinspecties.nl/over-de-inspectieraad/het-inspectielandschap>

ACM - Autoriteit Consument en Markt – Zelfstandig bestuursorgaan

AFM - Autoriteit Financiële Markten - zelfstandig bestuursorgaan

AP - Autoriteit Persoonsgegevens - zelfstandig bestuursorgaan

AR (ARK) - Algemene Rekenkamer - Hoog College van Staat

AW - Autoriteit Woningcorporaties – inspectie De Aw valt onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en is ondergebracht bij de Inspectie Leefomgeving en Transport.

BD - Belastingdienst - directie

BFT - Bureau Financieel Toezicht - zelfstandig bestuursorgaan

Brandweer

CTIVD - Commissie van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten

CvdM - Commissariaat voor de media - zelfstandig bestuursorgaan

CVA - College van Toezicht Auteursrechten

DNB - De Nederlandse Bank - zelfstandig bestuursorgaan

Douane - directie

Gemeentes - VNG - bestuursorgaan

GGD - Gemeentelijke Gezondheidsdienst

IMG - Inspectie Militaire Gezondheidszorg - inspectie

IOB - directie internationaal onderzoek en beleidsevaluatie - directie

ISB - Inspectie Signalering en Begeleiding - directie

De Kansspelautoriteit - zelfstandig bestuursorgaan

Kustwacht

De Marechaussee

Ministers - regering - bestuursorgaan

MIVD - Militaire inlichtingen- en veiligheidsdienst

Nationale Ombudsman - Hoog College van Staat

NP - Nationale Politie

NZa - Nederlandse Zorgautoriteit - zelfstandig bestuursorgaan

Omgevingsdiensten/ Omgevingsdienst NL

Provincies/ Interprovinciaal Overleg IPO - bestuursorgaan

RDW - Rijksdienst voor het Wegverkeer

De Rechtspraak

RWS - Rijkswaterstaat

TIB - Toetsingscommissie inzet bevoegdheden - zelfstandig bestuursorgaan

TokB - Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw - zelfstandig bestuursorgaan

TSD - Samenwerkend toezicht jeugd - samenwerkingsverband

UWV - Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen - zelfstandig bestuursorgaan

Waarderingskamer - zelfstandig bestuursorgaan

Waterschappen - UVW – bestuursorgaan

Bijlage 2

Onderwerpen uitgewerkt in vragen over mogen, willen en kunnen van het uiten van loyale tegenspraak in de context van toezicht en de effecten daarvan op de bestuurspraktijk

- a. Toezichthoudende instanties:
 1. Wat is de taak van de organisatie voor wat betreft de toegedeelde toezichtactiviteiten en

2. Wat is de door de organisatie gevolgde toezichtstrategie?
3. Wat zijn de ervaringen met loyale tegenspraak in de context van de toezichtactiviteiten?
4. De bereidheid van toezichthoudende organisatie gegeven de eigen taakopdracht en waarnemingen m loyale tegenspraak te uiten ten opzichte van beleids- en uitvoerende organisaties. Is er een concreet voorbeeld te geven?
5. De bereidheid van een toezichthoudende organisatie gegeven de eigen taakopdracht en waarnemingen loyale tegenspraak te uiten ten opzichte van de bewindspersonen en de politiek (bijvoorbeeld volksvertegenwoordigers)?
6. Wat zijn de ervaringen met de toegang en relatie tot de politiek, de politieke bestuurders en opdrachtgevers?
7. De aanwezige bereidheid van toezichthoudende organisaties om actief de eigen taakopdracht in perspectief te (blijven) houden ten opzichte van andere politieke actoren waaronder Kamerleden? Bij de tegenspraak wordt actief de (steun van) volksvertegenwoordiging gezocht?
8. In hoeverre staan de relevante uitvoerende, beleidsafdelingen en de politieke bestuurders en volksvertegenwoordigers in het geval open voor die tegenspraak?
9. In hoeverre is dit het geval in “standaard” situaties en uitzonderlijke crisissituaties?
10. In het geval van hindernissen bij het landen van de tegenspraak bevindingen bij de politieke actoren, beleids- en/of uitvoerende instanties wat doet de toezichthouder en volgt deze een bepaalde strategie?
11. Wat betreft dit laatste in hoeverre wordt er druk gevoeld vanuit politiek, beleid en uitvoeringen?
12. Waaruit bestaat die druk en
13. In hoeverre wordt op een eventuele druk op de tegenspraak gevoeld gevolg daaraan gegeven?
14. Wat betekent dit zowel in organisatorisch opzicht als op individueel niveau?
15. Is er een visie ontwikkeld wat betreft de aanwezigheid en de rekrutering van ‘proactieve’ en ‘eigenzinnige’ personen binnen de leiding en medewerkers?
16. In hoeverre wordt door de toezichthoudende organisatie medewerkers gestimuleerd om waargenomen en beoordeelde onvolkomenheden aan de orde te stellen bij de politieke actoren, het beleidsdepartement, respectievelijk de uitvoering, andere toezichtorganisaties, burgers is toegestaan?
17. In hoeverre is er ruimte voor interne tegenspraak binnen de (toezichthoudende) organisatie?
18. Hoe wordt er binnen de organisatie zelf om gegaan met een eventuele tegenstelling in opinies over tegenspraak?

Hoe wordt zorggedragen voor de mate van (professionele) onafhankelijkheid en

zelfstandigheid van medewerkers en de bescherming van de organisatorische en operationele professionaliteit?

19. Welke grenzen worden bij die (professionele) onafhankelijkheid/zelfstandigheid in achtgenomen
 20. Wat wordt er gedaan om die houding van loyale tegenspraak te onderhouden wel te stimuleren? Zijn dat organisatorische, institutionele en persoonlijke factoren en eigenschappen?
 21. Wat zou er nodig zijn om verdere loyale tegenspraak in het toezicht te borgen?
- b. beleid, uitvoering en politiek:
1. Wat zijn de ervaringen met loyale tegenspraak in de context van de relevante toezichthoudende instanties?
 2. Wat is volgens betrokkenen de juiste taak en houding van toezichthoudende instanties en wat betreft de houding op toezichtactiviteiten en wat is de door de gevolgde toezichtstrategie?
 3. Hoe realistisch, relevant en houdbaar is de tegenspraak die momenteel door toezichthouders wordt gegeven?
 4. In hoeverre staan relevante uitvoerende, beleidsafdelingen en hun politieke bestuurders, volksvertegenwoordigers open voor die tegenspraak?
 5. In hoeverre is dit het geval in “standaard” situaties en uitzonderlijke crisissituaties?
 6. In het geval van hindernissen bij het ‘landen’ van de tegenspraak bevindingen bij de als beleid en uitvoerende instanties en politiek (wat relevant is) wat doet de organisatie en wordt er een bepaalde strategie gevolgd?
 7. Wat betreft dit laatste, in hoeverre wordt druk uitgeoefend door politiek, beleid en uitvoeringen op leidinggevend en medewerkersniveau?
 8. Waaruit bestaat die druk en in hoeverre wordt op een eventuele druk op de tegenspraak gereageerd en daar gevolg aan gegeven. Wat betekent dit zowel in politiek, organisatorisch opzicht als op individueel niveau?
 9. Hoe wordt er binnen de organisatie zelf om gegaan met een eventuele tegenstelling in opinies over tegenspraak?
 10. Wat zou nodig zijn om loyale tegenspraak vanuit het toezicht mogelijk te maken wel te verbeteren?

9. De auteurs

Gerrit Dijkstra is werkzaam bij het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden aan de Campus Den Haag. Zijn onderzoek is gesitueerd op het snijvlak van recht en openbaar bestuur. Zijn onderzoeksinteresses omvatten loyale tegenspraak en de bestuurlijke afhandeling van schadevergoedingen in grootschalige beleidsfiasco's zoals recentelijk dat in het geval van het

aardgasschandaal heeft plaatsgevonden in Groningen. Hij richt zijn aandacht verder op vraagstukken met betrekking tot de organisatie van de nationale overheid, de structuur en werking van het ambtelijk apparaat en politiek-bestuurlijke verhoudingen. Dit alles in een vergelijkend perspectief.

Frits van der Meer is hoogleraar vergelijkende publieke sector en civil service hervormingen en hij is verbonden aan het Instituut Bestuurskunde in Leiden aan de Campus Den Haag. Zijn aandachtsgebied is het vergelijken openbaar bestuur en management met een focus op nationaal en lokaal bestuur, loyale tegenspraak en de omvang en kwaliteit van het ambtelijk apparaat in binnen- en buitenland. Hij adviseert binnenlandse en buitenlandse (internationale) organisaties en daarnaast houdt hij zich met hij zich op historische bestuurlijke vraagstukken met betrekking tot het openbaar bestuur en de ontwikkeling van de bureaucratie.

Noten

ⁱ <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/themas/o/organisatie-rijksoverheid/uitvoering-toezicht-en-bedrijfsvoering/organisatie-toezicht>

ⁱⁱ Meer F.M. van der & Dijkstra G.S.A. (2021), The latitude for loyal contradiction and public leadership: a conceptual and comparative approach, *International Journal of Public Leadership* 17(4): 301-312.

ⁱⁱⁱ Dijkstra G.S.A., Meer F.M. van der, Vrielink S. & Borst R. (2025), Loyale tegenspraak in het openbaar bestuur: data en analyse in de context van het WERKonderzoek 2024. In: *Kennis van de Overheid SvdU*. Den Haag: SvdU. 1-24.

^{iv} <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2025/41/werkonderzoek-2024>

^v <https://platformoverheid.nl/ambtelijk-vakmanschap-in-het-samenspel-tussen-beleid-uitvoering-en-toezicht/file:///C:/Users/meerfmvander/Downloads/NSOB-2009-leren-van-tegenspraak-en-tegenwicht.pdf>
<https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2014/08/01/regulering-toezicht-en-de-risico-regel-reflex/regulering-toezicht-en-de-risico-regel-reflex.pdf>

^{vi} De Auditdienst Rijk stelt dat zij geen inspectie is, maar functioneert als de interne auditor voor het Rijk en de Europese Commissie

^{vii} Single loop heeft betrekking op een analyse en het leren van oorzaken en gevolgen vanuit het direct voorliggende geval, bij het double loop probeert men het breder te trekken naar oorzaken en gevolgen in meer generieke zin en bij het deuterio leren gaat het over hoe te leren uit de analyse: hoe te leren.

^{viii} Minder last, meer effect, Zes principes van goed toezicht <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27831-15-b1.pdf>

^{ix} Het Nederlands openbaar bestuur beweegt zich van een op Germaanse (hiërarchisch geënte en Franse) met een nadruk op de raison d'état bestuurlijke berustende traditie meer naar een Scandinavisch model. Althans dat lijkt het politieke streven te zijn

^x <https://argos.vpro.nl/artikelen/ambtenaren-worstelen-tussen-eed-op-grondwet-en-loyaliteit-aan-ministerie>

^{xi} B. Guy Peters, *The politics of bureaucracy* 2018. Peters heeft in dit boek dit concept verder uitgewerkt

^{xii} Regeling van de Minister van Financiën van 24 juni 2022 (2022-163738), houdende regels inzake de taakuitoefening en bevoegdheden van de inspectie belastingen, toeslagen en douane (Regeling taakuitoefening en bevoegdheden IBTD)

Colofon

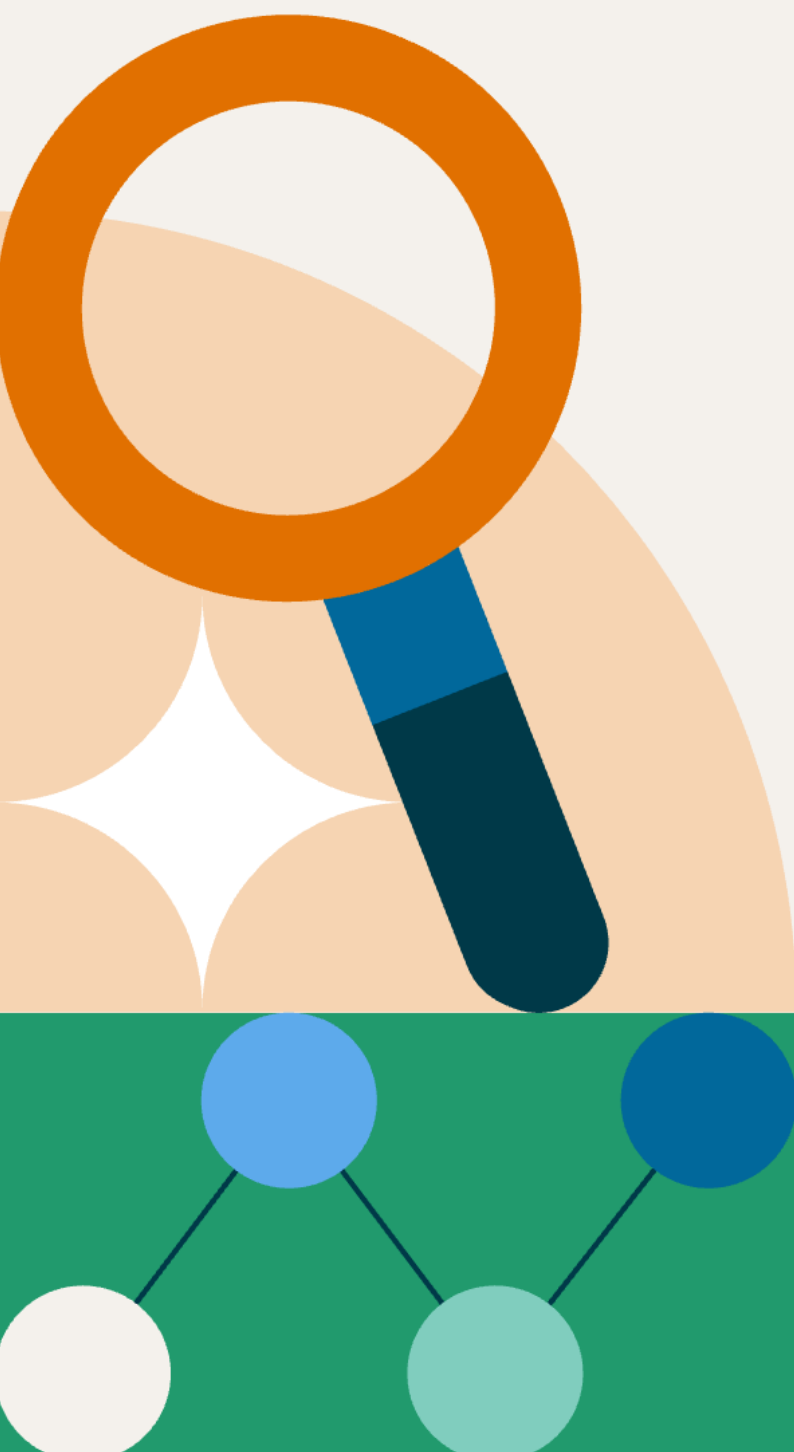
Een constructief samenspel

Met toezicht en loyale tegenspraak naar een beter Nederlands openbaar bestuur

Augustus 2026

Mr.dr. G.S.A. Dijkstra Prof.dr. F.M. van der Meer

In opdracht van: Staat van de Uitvoering



**Staat
van de
Uitvoering**