

# De Ambtelijke Spagaat in een Politieke Context

Een kwalitatief onderzoek naar rolconflict bij Rijksambtenaren

Student: Tessa Jaira Dol

Studentnummer: 744199

Begeleider: Jeroen van der Waal

Datum: 21 juni 2025

Aantal woorden: 9930

## **Abstract**

Dit is een kwalitatief onderzoek naar rolconflict bij Nederlandse rijksambtenaren. De studie verkent waarom deze ambtenaren dergelijke conflicten ervaren. Aan de hand van interviews kwamen twee vormen van identiteit naar voren: persoonlijke identiteit (het algemeen belang dienen, interesse in het beleidsterrein, identificatie met doelgroepen, politieke voorkeuren) en professionele identiteit (ambtelijk vakmanschap, loyaliteit en de verhouding met de politiek). Daarnaast wordt geanalyseerd hoe ambtenaren met deze conflicten omgaan. Uit de interviews kwamen meerdere strategieën naar voren, die vervolgens zijn gekoppeld aan het model van Hirschman over 'loyal' (zwijgen en blijven), 'voice' (intern of openbaar uitspreken) en 'exit' (ontslag nemen). Het onderzoek benadrukt de invloed van de organisatiecultuur en de politieke context op de intensiteit van deze conflicten en de gekozen omgangsstrategieën.

Het onderzoek draagt bij aan een beter begrip van rolconflicten binnen het ambtelijk apparaat en de maatschappelijke discussie over de rol, neutraliteit en loyaliteit van ambtenaren in een democratische rechtsstaat.

Kernbegrippen: ambtelijk vakmanschap, loyaliteit, persoonlijke identiteit, professionele identiteit, rolconflict

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

In de media verschijnen regelmatig voorbeelden van ambtenaren die botsen met beleid vanwege hun persoonlijke waarden. Zo protesteren medewerkers van Buitenlandse Zaken tegen het Israëlbeleid, raakte een Haagse ambtenaar in opspraak door deelname aan Extinction Rebellion, en kregen Friese ambtenaren kritiek na het ondertekenen van een klimaatpetitie (NOS, 2024). Deze situaties tonen aan dat er steeds meer ambtenaren het gevoel hebben dat zij zich moeten uitspreken over beleid waarmee zij het niet eens zijn.

Tegelijkertijd is het onduidelijk hoe zij hiermee om mogen gaan. Ambtenaren hebben een ambtseed afgelegd die onder meer geheimhouding en loyaliteit vereist (Rijksoverheid, 2023a), wat betekent dat zij zich niet zomaar mogen uitspreken over het beleid dat zij uitwerken. Sinds januari 2025 is deze eed vernieuwd, waardoor de nadruk meer komt te liggen op het handelen naar het algemeen belang, in plaats van op het plichtsgetrouw uitvoeren van opgedragen taken (Rijksoverheid 2023a). Deze verandering laat een van de dilemma's van ambtenaren zien, want het uitvoeren van opgedragen taken wordt soms ervaren als strijdig met het algemeen belang dienen, terwijl beide onderdeel uitmaken van de ambtseed. Steeds meer ambtenaren spreken zich kritisch uit wanneer zij beleid als onrechtvaardig ervaren en volgens hen niet meer in lijn is met het onderdeel van de ambtseed die integer en rechtvaardig handelen voorschrijft (Rijksoverheid, 2023a). Hoe mogen zij dan met dit dilemma omgaan?

In principe is er elke vier jaar in Nederland een nieuw kabinet, die nieuwe ministers aanstelt die met een nieuw beleidsplan komen. Dit betekent voor rijksambtenaren dat zij om de vier jaar nieuw beleid uitwerken en implementeren, afhankelijk van de keuzes van de dan geldende politieke macht. In deze context is het bijna niet te voorkomen dat op een bepaald moment de persoonlijke waarden van een ambtenaar gaan botsen met het beleid dat uitgewerkt moet worden.

Dit hoeft op zichzelf geen probleem te zijn, omdat dit de gang van zaken is bij de Rijksoverheid, en dat begrijpen ambtenaren (van der Mark & van Miltenburg, 2022). Veel ambtenaren zijn zich ervan bewust dat de besluiten uiteindelijk toch vaak een politieke keuze zijn (Boonstra, 2025). Toch zijn er steeds meer ambtenaren die zich uitspreken over beleid waar ze het niet mee eens zijn, zo blijkt uit de genoemde media berichten. Uit onderzoek van Ipsos I&O blijkt dat zo'n 57% van de rijksambtenaren wel eens tegen een moreel dilemma aanloopt. Over het algemeen

zijn ambtenaren tevreden als zij hun probleem voorleggen aan de leidinggevende, maar ongeveer 31% van de ambtenaren op ministeries is ontevreden over wat er in het vervolg met hun probleem wordt gedaan, wat leidt tot frustratie en afhaakgedrag (van der Mark & van Miltenburg, 2022). Dit roept de vraag op in hoeverre ambtenaren trouw kunnen blijven aan hun waarden binnen de grenzen van hun functie, en wanneer zij geconfronteerd worden met politiek beleid dat daarmee schuurt?

## **1.2 Probleemstelling en onderzoeksvraag**

Dit onderzoek is geïnteresseerd in het duiden van rolconflict bij rijksambtenaren. Op basis van deze vraagstukken is de volgende onderzoeksvraag ontstaan: *Waarom ervaren ambtenaren in ministeries een rolconflict en hoe gaan ze daarmee om?*

Er is gekozen voor een inductieve, kwalitatieve aanpak zonder vooraf vastgesteld theoretisch kader. Hierdoor konden respondenten in vrijheid hun ervaringen delen. Deze bevindingen zijn vervolgens geordend en theoretisch geïnterpreteerd.

De actualiteit in de media benadrukt de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek. Ondanks deze media-aandacht, is er beperkt wetenschappelijk onderzoek. Bestaand onderzoek richt zich vaak op deelthema's zoals ambtelijk activisme, loyale tegenspraak of de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren. Dit onderzoek wil juist het rolconflict onder rijksambtenaren in brede zin in kaart brengen. In internationale literatuur ligt de focus op uitvoerende ambtenaren. Dit onderzoek concentreert zich op rijksambtenaren binnen ministeries, die het beleid ontwikkelen en bewindspersonen adviseren. Het onderzoek draagt bij aan een beter begrip van rolconflicten van rijksambtenaren en de maatschappelijke discussie over de rol, neutraliteit en loyaliteit van ambtenaren in een democratische rechtsstaat.

## **1.3 Leeswijzer**

Als eerste wordt er een context geschetst en worden er verwachtingen van het onderzoek uitgesproken. Vervolgens wordt de methodologie uitgewerkt. Aan de hand van de interviews worden de belangrijkste bevindingen besproken, die in de conclusie worden gekoppeld aan bestaande literatuur. Als laatste worden er suggesties gedaan voor verder onderzoek.

## 2 Context

De onderzoeksvraag richt zich op waarom ambtenaren een rolconflict ervaren en hoe zij daarmee omgaan. Dit hoofdstuk bespreekt relevante kaders waarbinnen rijksambtenaren opereren. Hoewel het onderzoek inductief is, kan er wel van tevoren een context worden geschetst waarop een aantal verwachtingen worden geformuleerd.

Om te begrijpen waarom ambtenaren een rolconflict ervaren, is het belangrijk om duidelijk te hebben binnen welke kaders ambtenaren werken. Die grenzen worden door de ambtseed goed aangegeven. Aan de hand van deze ambtseed is het conflict dat zij ervaren gemakkelijker te begrijpen.

### Figuur 1

*De ambtseed.*

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

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

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

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

*Noot. Overgenomen van Rijksoverheid (2023b).*

Iedere ambtenaar legt een ambtseed af, waarin zij trouw zweren aan de Koning en de Grondwet, werken voor het algemeen belang, integer werken en iedereen rechtvaardig, gelijkwaardig en met respect behandelen. Daarnaast zullen ze zorgvuldig omgaan met vertrouwelijke informatie en zich houden aan de wetten, rechten en gedragsregels die voor hen gelden. Ze moeten zorgvuldig belangen afwegen, hun bewindspersoon adviseren en waar nodig tegenspreken (Rijksoverheid, 2023a). Deze eed waarborgt een betrouwbare overheid en vormt een belangrijk kader voor dit onderzoek.

## **2.1 Waarom ervaren ambtenaren een rolconflict?**

Ambtenaren opereren in een complexe omgeving met tegenstrijdige verwachtingen. Enerzijds worden zij geacht loyaal en professioneel uitvoering te geven aan het beleid van de zittende regering, ongeacht hun persoonlijke overtuigingen en zweren zij via de ambtseed trouw aan de Grondwet en het algemeen belang. Anderzijds dragen ze persoonlijke en morele overtuigingen met zich mee. Wanneer beleid in de praktijk juridisch of moreel discutabel is, kan dit leiden tot rolconflict, hier gedefinieerd als afwegingen die interne spanningen oproepen.

De politieke context speelt mee. Tijdens het afnemen van de interviews was het Kabinet Schoof actief. Dit was een onrustige periode, mede vanwege de PVV die als grootste partij in de regering kwam (Hart van Nederland, 2025). In 2010 is er een enquête uitgezet door Binnenlands Bestuur onder ambtenaren, waaruit dat bijna 60 procent van de ambtenaren het als een probleem beschouwt om onder een PVV-bestuurder te werken (Van Zwam, 2010). Dit geeft een reden om te verwachten dat de politieke omstandigheden bijdragen aan het rolconflict. Daarnaast werden er deals worden gesloten door leiders van de coalitiepartijen, zonder de premier en vakministers erbij te betrekken (Markus, 2025). Deze besluiten zijn veel politieker gedreven dan voor het algemeen belang (Markus, 2025). Dit heeft invloed op het beleidsproces in de ministeries.

In dit onderzoek zijn twee attenderende ideeën meegenomen in de interviewvragen over waarom ambtenaren rolconflict ervaren. De eerste betreft hun persoonlijke identificatie met de doelgroep van het beleid en de tweede heeft te maken met spanningen tussen fundamentele rechten.

Als eerste is te verwachten dat ambtenaren die zich identificeren met mensen die worden getroffen door het beleid conflict ervaren, vooral als dit gaat om negatieve gevolgen voor die groep. Vaak zoeken mensen in een baan waarden en doelen die vergelijkbaar zijn met die van henzelf (Kristoff-Brown et al., 2005). De verwachting is dan ook dat ambtenaren werkzaam zijn op ministeries die beleid ontwikkelen over thema's die zij zelf belangrijk en interessant vinden en dat zij zich mogelijk zich identificeren met de groepen voor wie dat beleid bedoeld is. Zo kunnen vrouwelijke ambtenaren eerder spanning ervaren wanneer zij beleid moeten uitwerken dat de bescherming van vrouwenrechten ondermijnt. Wanneer politieke keuzes ingaan tegen de waarden waarmee ambtenaren zich verbonden voelen, kan dit leiden tot een rolconflict.

Als tweede is te verwachten dat ambtenaren een rolconflict ervaren als de grondrechten op gespannen voet staan met het beleid dat ontwikkeld moet worden. Ambtenaren zijn

verantwoordelijk voor het beschermen van de grondrechten (Al Salman & de Jongh, 2024) en in de ambtseed hebben zij zich daaraan verbonden (“Ik gedraag mij volgens onze wetten, het recht en de gedragsregels die verder voor mij gelden”) (Rijksoverheid, 2023b). Veel ambtenaren vinden het dan ook een legitieme reden om de manier waarop de politiek met mensenrechten omgaat niet zomaar te hoeven accepteren (Al Salman & de Jongh, 2024). Een voorbeeld waarin ambtenaren voelen dat mensenrechten worden geschonden betreft het Israël-Gaza beleid. Ambtenaren gaan de straat op om kritiek te uiten op dit beleid, omdat het Nederlandse beleid te weinig doet tegen de genocide op de Palestijnse bevolking. Zij komen hierbij in conflict met hun rol als ambtenaar, waarin zij het politieke beleid moeten uitwerken, maar ook de Grondwet moeten beschermen.

## **2.2 Hoe gaan ambtenaren om met een rolconflict?**

Het tweede deel van de onderzoeksvraag richt zich op hoe rijksambtenaren omgaan met het ervaren rolconflict. Ambtenaren gaan hier op verschillende manieren mee om.

Als eerste wordt er van alles aan gedaan om dit op interne wegen bespreekbaar te maken, maar dit biedt niet altijd een oplossing. Steeds vaker uiten spanningen zich in de openbaarheid, bijvoorbeeld via demonstraties zoals bij het ministerie van Buitenlandse Zaken waar ambtenaren wekelijks tijdens hun lunchpauze demonstreren tegen het Israël-Gaza beleid, of via posts op Linked-In. Tegelijkertijd blijft een groot deel van de ambtenaren stil. In hoeverre speelt het rolconflict bij de ambtenaren die zich niet in het openbaar uiten een rol? En er wel rolconflict wordt ervaren, wat bepaalt of iemand wel of niet uitspreekt?

Ambtenaren zoeken naar een balans tussen hun recht op meningsuiting en hun verantwoordelijkheid (Boonstra, 2024). Naar verwachting speelt de organisatiecultuur hierin een belangrijke rol, vanwege de mate van ontvankelijkheid die het kan bieden. Ondanks initiatieven zoals het programma ‘Dialoog en Ethiek’, waarin ambtenaren de ruimte krijgen om met elkaar in gesprek te gaan over conflicten die zij ervaren (Rijksoverheid, z.d.-b), ervaren ambtenaren vaak een cultuur van terughoudendheid (Schuurman, 2024). Ambtenaren krijgen bijvoorbeeld een negatieve beoordeling of het niet verlengen van een tijdelijk contract wanneer hij of zij zich kritisch uitspreekt (Schuurman, 2024). Als er vanuit de organisatie geen ruimte is voor kritiek, wordt er verwacht dat een persoon ontslag neemt (Hirschman, 1970).

Andere attenderende ideeën die een rol kunnen spelen, zijn de rol van de leidinggevend en de invloed van de politiek. Leidinggevend en blijken weinig ruimte voor tegenspraak te bieden, waarbij ze vaak verwijzen naar politieke besluiten als reden om niets te veranderen (van der Mark & van Miltenburg, 2022). Aangezien ministeries beleid uitvoeren dat door de politiek is bepaald, zijn de onvermijdelijk verbonden met de politiek.

### **3 Onderzoeksmethoden**

De vraag die in dit onderzoek centraal staat is: *Waarom ervaren ambtenaren een rolconflict en hoe gaan ze daarmee om?* Om dit te onderzoeken wordt er kwalitatief onderzoek gedaan, aan de hand van interviews met open vragen bij ambtenaren in verschillende ministeries. De interviews zijn afgenomen in de periode van april tot en met juni 2025.

#### **3.1 Respondentenselectie**

In dit onderzoek worden elf interviews afgenomen met respondenten van zes verschillende ministeries. Ze worden benaderd aan de hand van ‘purposive sampling’, wat inhoudt dat ze zijn geselecteerd aan de hand van bepaalde criteria: de respondent moet werken in een ministerie en wel eens een rolconflict ervaren hebben. Via Linked-In is een post geplaatst waarop de respondenten hebben gereageerd. De respondenten hebben dus na een oproep zelf het initiatief genomen om contact op te nemen om mee te doen met het onderzoek. Vervolgens zijn de meeste interviews fysiek afgenomen en vier online via Teams.

#### **3.2 Dataverzameling**

Er is allereerst bestaande literatuur onderzocht, waaruit blijkt dat er nog weinig onderzoek is dat een overkoepeld beeld geeft over het rolconflict dat rijksambtenaren ervaren. Daarom is gekozen voor een beschrijvende, inductieve aanpak. De kwalitatieve interviews bestaan uit open vragen om zoveel mogelijk de respondent de richting van het interview te laten bepalen, en zelf zo min mogelijk te beïnvloeden. Vooraf zijn enkele thema’s opgesteld, maar de volgorde en invulling werden geleid door de respondent.

Het eerste interview is een respondent die wat minder dicht op beleid zit, om een genuanceerd beeld te krijgen over de thematiek die besproken worden in de volgende interviews. De

volgende interviews zijn rijksambtenaren die wel dichter op beleid schrijven en adviseren zitten.

### **3.3 Data analyse**

De interviews zijn getranscribeerd met behulp van het programma ‘Turboscribe’, waarna ze handmatig zijn gecontroleerd en uitgewerkt. Vervolgens zijn de interviews inductief gecodeerd, waarbij de codes voortkwamen uit de verkregen data van de interviews. De codes zijn vervolgens verdeeld in overkoepelende thema’s om overeenkomsten of verschillen te vinden. Dit is inductieve geanalyseerd en waar mogelijk is dit gekoppeld aan bestaande literatuur.

### **3.4 Discussie en ethische en privacy overwegingen**

Om de privacy van de respondenten te waarborgen, zijn gegevens van de respondenten niet gedeeld. Alleen de onderzoeker weet wie er gesproken is. In het bespreken van de data uit de interviews wordt verwezen naar ‘respondent 1, 2, 3...’, om de anonimiteit te bewaken. Deelname aan het onderzoek is anoniem en er is voorzichtig omgegaan met geluidsmateriaal. Er is bewust gekozen voor ambtenaren uit meerdere ministeries, om zo de nadruk niet op specifiek beleid of ministerie te leggen. Informatie over de ministeries wordt zoveel mogelijk gemeden. Er is een informatie- en toestemmingsformulier die vooraf met de respondenten gedeeld is, om transparant te zijn over wat het onderzoek inhoudt en privacy schending te voorkomen.

## **4 Resultaten**

In dit hoofdstuk worden de bevindingen besproken uit de kwalitatieve interviews, waarin met rijksambtenaren is gesproken over rolconflict.

### **4.1 Waarom ervaren ambtenaren rolconflict?**

Het eerste deel van de onderzoeksvraag richt zich op de oorzaak van rolconflict bij rijksambtenaren. Uit de interviews blijkt dat de respondenten vaak geconfronteerd worden met rolconflict, ofwel situaties in hun werk en rolopvatting die interne spanningen oproepen. Uit de

analyse van de interviews blijkt dat deze spanningen zijn te herleiden tot conflict rond twee identiteiten: de persoonlijke en de professionele identiteit. Bij alle respondenten spelen beide identiteiten een rol, al verschilt het per persoon welke identiteit meer in conflict is met het beleid. Opvallend is dat alle respondenten uiteindelijk de meeste nadruk leggen op hun professionele identiteit.

#### **4.1.1 Persoonlijke identiteit en rolconflicten**

Met persoonlijke identiteit wordt bedoeld op persoonlijke morele normen en waarden, overtuigingen, motivaties en belangen. Respondenten hebben het over een persoonlijke morele, ethische norm die overschreden wordt en waardoor zij het beleid dat zij moeten schrijven niet meer kunnen rechtvaardigen.

Ze noemen meerdere redenen of afwegingen, namelijk: het dienen van het algemeen belang, interesse in het beleidsterrein, persoonlijke identificatie met een doelgroep en tot slot politieke overtuigingen.

##### Persoonlijke overtuigingen

Vrijwel alle respondenten kozen bewust voor een ambtelijke functie vanuit de wens het algemeen belang te dienen. Wat dit precies inhoudt en hoe dit bereikt wordt, denken respondenten verschillend over. Waar het voor de meesten op neerkomt zijn onder andere de basisprincipes van goed bestuur: *“Ambtelijke advisering, het respecteren van internationale verdragen bij voorbaat.”* (Respondent 2). Ze wijzen op het belang van het beschermen van grondrechten, mensenrechten en internationale verdragen. Dit wordt ook bekrachtigd door de ambtseed.

Rolconflict ontstaat wanneer respondenten dit ideaal niet kunnen realiseren in hun werk. Als er structureel niets verandert, ontstaat er frustratie en een gevoel van machteloosheid.

*“Vooropgesteld zit ik hier voor het algemeen belang.”* (Respondent 11)

*“Ik wil werken voor de wereld. Dat het voor iedereen beter wordt.”* (Respondent 5)

*“Ik dacht dat ik dat [het algemeen belang dienen] kon doen. Maar dan in de praktijk blijkt het toch dat ik niks zie van wat ik nou bijdraag. (...) Je merkt wel dat dat vaak ook wel de reden*

*is dat mensen ergens blijven hangen. Als ze het gevoel hebben dat ze echt iets bij kunnen dragen.” (Respondent 1)*

*“Ik voel me verantwoordelijk voor de dingen die in de samenleving gebeuren.” (Respondent 3)*

*“Als medewerker heb je bepaalde idealen. En dat is vaak ook de reden waarom mensen bij het ministerie komen werken. Omdat ze toch wel iets willen betekenen voor de samenleving.” (Respondent 1)*

*“Wat moet het zwaarste de wegen? De belangen van medewerkers, van de burgers, (...) de politiek. Dat is een evenwichtsbalk waar je voortdurend op loopt.” (Respondent 8)*

*“In principe komen de meeste mensen heel erg idealistisch binnen. (...) Iedereen wil het gewoon beter doen. En je ziet dat heel veel mensen dan uitgeblust raken op dit moment. Omdat het eigenlijk niet mogelijk is om de input die je denkt te kunnen hebben, daadwerkelijk uit te oefenen.” (Respondent 6)*

Als tweede geven respondenten aan bewust voor een bepaald beleidsterrein gekozen te hebben, dat hen persoonlijk aanspreekt. Vanuit die betrokkenheid ontwikkelen zij doorgaans een visie op wat goed is voor de samenleving op dat terrein. Als dit botst met het beleid dat zij moeten uitwerken, ontstaat een rolconflict.

Een andere respondent kiest er om die reden juist voor om niet op beleidsterreinen te werken die hem persoonlijk aan het hart liggen, om te voorkomen dat professionele opdrachten botsen met persoonlijke overtuigingen. Deze respondent geeft aan dat op andere onderwerpen, die hem persoonlijker aangaan, het conflict zwaarder zou wegen. Hij ervaart hierdoor minder rolconflict in zijn functie.

Enkele respondenten geven aan dat zij eerder ‘in een functie zijn gerold’, zonder een diepe persoonlijke affiniteit met het beleidsonderwerp. Zij ervaren minder rolconflict op deze onderwerpen.

*“Ik was heel erg internationaal georiënteerd. Ik vond de internationale wereld, de internationale gemeenschap. (...) Daar voelde ik me gewoon heel erg thuis. Dus dat sprak me aan” (Respondent 5)*

*“Ik ben al jaren met duurzaamheid bezig. Zelf steeds duurzamer gaan leven. Dus alles wat over duurzaamheid gaat vind ik eigenlijk interessant.”* (Respondent 9)

*“Ik heb ook moderne geschiedenis gestudeerd en ik heb altijd wel een voorkeur gehad voor tegenbewegingen. (...) Dus daar zat al een stuk interesse, dus de overstap naar het veiligheidsdomein is niet zo gek geweest.”* (Respondent 10)

*“Ik zou bijvoorbeeld nooit op het ministerie van Klimaat willen werken, omdat ik klimaat heel belangrijk vind. En juist omdat ik daar, denk ik, totaal gedesillusioneerd raak.”* (Respondent 11).

*“Nou eigenlijk is het best wel een beetje op mijn pad gekomen.”* (Respondent 1)

*“Ik heb niet speciaal iets met [naam ministerie]. (...) Ik ben gewoon niet meer weggegaan.”*  
(Respondent 2)

*“Sommige ambtenaren die kijken van, zolang het mij persoonlijk niet beïnvloedt, heb ik er geen moeite mee. Dus je merkt ook wel dat er een verschil is tussen ambtenaren die iets meer mee naar huis nemen.”* (Respondent 3)

Als derde kunnen ambtenaren ook gedreven zijn vanwege een persoonlijke identificatie met de doelgroep van het beleid waar ze aan werken. Een aantal respondenten geeft aan dat hun werkerrein samenvalt met een doelgroep waarmee zij zich persoonlijk identificeren. Ze behoren zelf tot de doelgroep of het raakt naasten, zoals familie of vrienden. Deze identificatie kan een rolconflict versterken, omdat het beleid hen niet alleen professioneel maar ook persoonlijk raakt. Deze persoonlijke betrokkenheid kan sterke emotionele reacties opwekken, aldus respondent 1. Dit is extra lastig als ze er door familie of vrienden op aangesproken worden.

Alsnog lijken de respondenten terug te vallen op professionele argumenten waarom bepaald beleid schuurt, ook als zij persoonlijk betrokken zijn.

*“Dat was op dat moment zo urgent. Juist vanwege mijn achtergrond. (...) Dus het was me echt op dat moment was het God zegen, want dan kon ik me echt bezighouden met waar m’n drive zat.”* (Respondent 6)

*“Als je me vraagt hoe komt dat? Hoe is dat thuis? Dat heeft ook wel invloed op mijn persoonlijke leven.”* (Respondent 3)

*“Ook professionals hebben in hun dagelijkse leven of in hun levensverhaal dingen meegemaakt, gezien die kunnen helpen om beter beleid te maken.”* (Respondent 7)

*“Omdat ik zelf ook in mijn eigen familie, heb ik mensen met beperkingen, die moeilijk op de arbeidsmarkt terecht komen. Dus vanuit die invalshoek hebben we me altijd ook wel druk over gemaakt.”* (Respondent 8)

*“Het werd gewoon een gevoel van, ik kan het niet meer verantwoorden. Ik heb er geen zin meer in. (...) Dus ik schaamde me ook op een gegeven moment. (...) Dat ik merkte dat ik mijn vrienden, (...) dat ik tegenover hun gewoon me schaamde.”* (Respondent 5)

*“Ik ben opgegroeid met heel veel mensen van andere afkomsten. (...) En die spreek ik nu nog. En toen ik bij [ministerie] ging werken. Toen vroegen die mensen zich wel af, waarom ga je voor die persoon werken?”* (Respondent 3)

*“Stel nou dat ik hier inderdaad mee doorga en er komt wetgeving uit. Kan ik dan tegen mijn kinderen zeggen. Als ze uitvragen wat heeft mama nou gedaan of bereikt? En hier is mijn onderdeel van geweest. Daar kan ik gewoon niet trots op zijn.”* (Respondent 10)

*“Ik ben persoonlijk betrokken (...) En ik vind dat het, nog even los van alle morele implicaties. Er staat in artikel 90 van de Grondwet dat we de nationale rechten moeten eerbiedigen.”* (Respondent 6)

Tot slot kunnen de politieke voorkeuren van ambtenaren een rol spelen bij het ontstaan van rolconflict. Veel ambtenaren hebben een sterke interesse in politiek. *“Dat is natuurlijk logisch, want je werkt in een politieke fabriek.”*, aldus respondent 11. Deze interesse kan botsen met het heersende politieke klimaat en aanleiding geven voor een rolconflict. Wanneer het politieke beleid niet overeenkomt met de eigen politieke voorkeuren, wordt er vaker aan beleid gewerkt waar desbetreffende ambtenaar het persoonlijk niet mee eens is.

De verwachting was dat de politieke voorkeuren een grote rol spelen, maar dat blijkt niet uit de interviews. Het speelt tot op zekere hoogte een rol omdat blijkt dat de respondenten linkser zijn dan het zittende kabinet. Echter, de meeste geven aan de eigen politieke kleur los te zien van hun functie. Ambtenaren moet zich neutraal opstellen waarmee ze verwijzen naar hun professionele identiteit. Ze vinden manieren om ermee om te gaan, bijvoorbeeld door hun adviezen op een bepaalde manier te verwoorden.

*“Je ziet wel dat politiek verdeelt.” (Respondent 3)*

*“We voerden gewoon beleid uit. (...) met een VVD-kabinet. Het was best wel naar mijn idee een beetje rechts kabinet. (...) Dan denk ik, (...) Vind je het gek dat ze deze keuzes maken? Misschien had je er gewoon niet heen moeten gaan in the first place. (...) Misschien had ik het veel beter vol kunnen houden als er (...) een veel linkser en groener kabinet was geweest op dat moment met andere keuzes.” (Respondent 9)*

*“Het gaat niet om wat ik vind, het gaat gewoon wat je adviseert op basis van expertise, kennis, inhoud, beleidseffectiviteit.” (Respondent 2)*

*“Als je alleen maar met je eigen kleur wil werken moet je bij een politieke partij gaan zitten. Dat kan hier gewoon niet.” (Respondent 11)*

*“Ik was het niet altijd eens met zijn uiteindelijke keuze vanwege mijn politiek signatuur. Maar dat is ook niet erg. Want politiek klimaat geldt gewoon voor ons. (...) En dat ging hartstikke goed bij [naam minister].” (Respondent 6)*

#### **4.1.2 Professionele identiteit en rolconflicten**

De interviews laten zien dat persoonlijke identiteit verweven is met het werk van ambtenaren. Toch lag er in de interviews meer de nadruk op rolconflicten die samenhangen met hun professionele identiteit. De conflicten draaien om het ambtelijk vakmanschap, loyaliteit en de verhouding met de politiek. Het rolconflict komt neer op dat ambtenaren te weinig erkenning voor hun expertise ervaren en dat zij sterk aan het beschermen van de rechtsstaat hechten.

##### Ambtelijk vakmanschap

Respondenten hechten veel waarde aan hun ambtelijk vakmanschap. Daarmee doelen ze op twee aspecten, namelijk het in de praktijk brengen van hun kennis en expertise als inhoudelijke en neutrale adviseurs, maar ook op de verplichting om zich te houden aan wetten, het recht en gedragsregels. Beide aspecten staan ook in de ambtseed (Rijksoverheid, 2023b).

De essentie van dit ervaren rolconflict tussen beleid en de professionele identiteit, is dat zij in de praktijk onvoldoende ruimte ervaren om hun ambtelijk vakmanschap uit te oefenen. Dit veroorzaakt spanningen. Respondenten voelen zich namelijk belemmerd in hun professionele handelen en missen erkenning voor expertise en adviezen die ze vanuit hun functie bieden.

*“Het is gewoon je ambtelijk vakmanschap wat je laat zien. Jouw expertise. (...) Wat jij straks in de praktijk wil brengen.”* (Respondent 8)

*“Dat doen we vanuit ambtelijke vakmanschap. Vanuit onze expertise, vanuit inhoud.”*  
(Respondent 7)

*“Dat gepuzzel en dat balanceren tot een mooi advies komen waarin al die belangen zoveel mogelijk bij elkaar gebracht worden (...) En dat je daarin inzichtelijk maakt wat de mogelijke effecten zijn van beleid en welke opties daar binnen zijn en dat daar een keuze op gemaakt kan worden.”* (Respondent 10)

*“Het is gewoon onderdeel van je vakbekwaamheid.”* (Respondent 6).

*“Ik zeg inmiddels dat ik niet neutraal ben, maar dat ik onpartijdig ben. Dat zijn twee verschillende dingen. Want ik vind ook dat we als ambtenaren ergens voor moeten staan. Staan voor de grondwet, de internationale rechtsorde en de democratische rechtsstaat.”*  
(Respondent 7)

*“Die vrijheid van meningsuiting en loyale tegenspraak, het echt kunnen pakken van je ambtelijk vakmanschap. Dat ligt nog steeds heel erg ingewikkeld.”* (Respondent 8)

Een tweede aspect van ambtelijk vakmanschap volgens respondenten is de plicht van de overheid om de Grondwet en internationale verdragen te respecteren, zoals ook vastgelegd in de ambtseed (Rijksoverheid, 2023b). Rolconflict ontstaat wanneer respondenten ervaren dat de Grondwet en internationale verdragen niet altijd worden nageleefd door de organisatie en/of bewindspersoon.

*“Wij doen niet wat in onze eigen wetten staat. Niet zomaar een wet, de Grondwet. Als jurist zijnde is dat wel een ding.”* (Respondent 6)

*“Het gaat er gewoon wel om dat wij met elkaar spelregels hebben afgesproken, die tot nader order gelden.”* (Respondent 2)

*“Dat er toch voorrang gegeven werd aan het dossier in beweging houden en niet de moeilijke vragen over een wettelijke grondslag.”* (Respondent 10)

*“Ik heb een gelofte gedaan dat ik de grondwet naleef en dat betekent dus ook al die internationale verdragen”* (Respondent 2)

*In onze grondwet staat dat we de internationale rechtsorde moeten beschermen. Dat staat in de Nederlandse grondwet.* (Respondent 5)

*“Hoe verhoud je je dan op het moment dat je het gevoel hebt dat er niet vanuit de politiek zo zorgvuldig wordt omgegaan soms met bepaalde grondwetten en grondrechten. Of met internationale afspraken.”* (Respondent 7)

*“Het is heel moeilijk om achter bepaalde keuzes te staan die daadwerkelijk niet kunnen op basis van enerzijds de wet, anderzijds rechtvaardigheid.”* (Respondent 6)

### Loyaliteit

Een veelbesproken bron van rolconflict is de vraag aan wie ambtenaren loyaal zijn. Hoewel de ambtseed hierover helder lijkt en respondenten een duidelijk antwoord voor zichzelf lijken te hebben, blijkt dit in de praktijk complex en wel eens te schuren. Respondenten verschillen in hun interpretatie, maar zijn het eens dat loyaliteit in de kern gericht moet zijn op het algemeen belang en de rechtsstaat.

Opvallend is dat onderdelen van antwoorden van verschillende respondenten erg overeenkomen en tegelijkertijd verschillen. Zo zien sommige respondenten loyaliteit aan de grondwet en loyaliteit aan de minister als complementair, terwijl anderen deze juist als tegenstrijdig ervaren. Bij nadere uitleg over loyaliteit naar de bewindspersoon wijzen zij op democratische beginselen en de grondwet. Dit kan botsen en tot een rolconflict leiden als een democratisch gekozen bewindspersoon zich in de ogen van de ambtenaar niet houdt aan de grondwet, en daarmee de rechtsstaat in gevaar brengt. Dit is waar de respondenten die meer loyaal zijn aan de grondwet en de samenleving spanning ervaren. Waar de ene groep vooral waarde hecht aan de uitkomst van de democratische verkiezingen, en daarmee de legitimiteit van de minister, leggen anderen juist de nadruk op de bredere principes van de democratische rechtsstaat, waarbij de minister niet per definitie loyaliteit verdient van ambtenaren. Deze tegenstrijdigheden leiden tot spanningen.

*“We leggen een ambtseed af. Waarin we zeggen dat we ons aan de grondwet zullen houden. Dat we loyaal zijn aan de grondwet en dat we de samenleving dienen.”* (Respondent 7)

*“Ik ben loyaal aan het ambt. (...) En ik ben loyaal aan de wet. En uiteindelijk ook aan de maatschappij.”* (Respondent 6)

*“Loyaal aan de samenleving. Loyaal aan de afspraken die op een democratische manier tot stand zijn gekomen.” (Respondent 3)*

*“De overheid is er voor de burger. Dus ik voel de loyaliteit daar.” (Respondent 4)*

*“Ik ben eerst loyaal aan de rechtsstaat en ik ben loyaal aan de democratische uitkomst van verkiezingen. En vervolgens ben ik altijd loyaal aan mijn bewindspersoon omdat die door die democratie en die rechtsstaat op de plek is gezet.” (Respondent 2)*

*“Uiteindelijk ben je loyaal aan de grondwet. Maar in de grondwet staat dat de minister het beleid bepaalt, want die zit in het kabinet.” (Respondent 5)*

*“Democratie zonder rechtsstaat is gewoon dictatuur van de meerderheid.” (Respondent 6)*

*“Als we het hebben over democratie wordt er vaak over democratie alleen gesproken en de rechtsstaat wordt even weggelaten in gesprekken. (Respondent 7)*

*“Ik heb twintig jaar lang echt niet voor de mensen in de samenleving gewerkt. Ik heb alleen maar voor mijn minister het parlement gewerkt.” (Respondent 8)*

*“We werken uiteindelijk ook voor die bewindspersoon om zijn agenda in principe te verwezenlijken. Zolang hij verantwoordelijk omgaat met die agenda.” (Respondent 11)*

*“Je moet kritisch adviseren met een besluit en als dat besluit genomen is moet je dat loyaal uitvoeren.” (...) Dat is het ideale model. Maar in sommige gevallen (...) is er helemaal geen ruimte om kritisch te adviseren. Want het beleid staat al lang vast. Want dat is gewoon politiek helemaal vastgetimmerd. Dus dan is het alleen maar loyaal uitvoeren.” (Respondent 5)*

#### Verhouding met de politiek: korte vs. lange termijn

Een derde bron van rolconflict ontstaat als gevolg van de disbalans tussen de doelen van de politiek en die van het ambtelijk apparaat. Ambtenaren ervaren een spagaat tussen politieke eisen en hun professionele identiteit, met name hun ambtelijk vakmanschap. Volgens de respondenten is de politiek vaak korte termijn gericht, terwijl de ambtenaren kijken naar de lange termijn. Besluiten in de ‘*politieke waan van de dag*’ (Respondent 2 en 5) laten weinig ruimte over voor de expertise van ambtenaren, wat leidt tot frustratie en rolconflict. Deze spanning wordt sterker naarmate ambtenaren dichterbij de bewindspersoon werken.

*“Omdat wij meer kijken naar het lange termijn en dat staat haaks op het korte termijn gewin”*

(Respondent 1)

*“Die discussie wordt op een langere termijn gezet, omdat dit soort vragen op de korte termijn spelen. En dat heeft veel meer een politiek karakter dan dat dat echt voor de maatschappij*

*beter zou zijn.”* (Respondent 3)

*“We hebben ook een heel ander doel. En dat is onder andere continuïteit en consistentie bij ambtenaren. Politiek wil snelle resultaten zien. En dat begrijp ik ook.”* (Respondent 2)

*“Hoe politieker een onderwerp is, hoe minder invloed je hebt als ambtenaar.”* (Respondent 5)

*“Het is gewoon echt een andere insteek als je vanuit je expertise iets schrijft en als je vanuit de behoefte van een bewindspersoon iets probeert op te schrijven.”* (Respondent 11)

*“Je merkt eigenlijk dat des te hoger zo’n nota of wat dan op leiding komt, des te meer politiek wordt er naar gekeken.”* (Respondent 3)

*“Ze zien het zelf niet als morele flexibiliteit. Ze vinden zichzelf super mega integer.”*

(Respondent 6)

*“Er is dan toch een politieke werkelijkheid waar je het mee te doen hebt en tegelijkertijd zijn er ook bepaalde basisprincipes waar we ook als ambtenaren aan te houden hebben.”*

(Respondent 7)

#### **4.1.3 De organisatie**

De organisatie heeft invloed op de mate van een rolconflict en uiteindelijk ook op hoe respondenten ermee omgaan. Dit hangt samen met de ruimte die een organisatie biedt voor tegenspraak, dialoog en (kritisch) advies. Het verschilt per ministerie, maar respondenten noemen toch een aantal gemeenschappelijke ervaringen. Deze factoren kunnen meer of minder zwaar wegen voor een ambtenaar.

##### Ruimte voor interne dialoog

Respondenten benadrukken het belang van dialoog, vooral bij morele of professionele spanningen of morele. Ze benadrukken hoe waardevol het is om dilemma’s te bespreken met collega’s en leidinggevenden.

Tegelijkertijd ervaren respondenten dat de cultuur vaak terughoudend is en er weinig ruimte is voor afwijkende meningen. Ze merken dat spanningen vooral één-op-één besproken worden in plaats van openlijk in een team, uit angst voor negatieve gevolgen.

De ruimte voor dialoog is niet in alle ministeries van de respondenten vergelijkbaar. In de meeste gevallen is er wel ruimte om spanningen of rolconflicten met leidinggevendenden te bespreken en wordt dit op teamniveau aangemoedigd. Echter, de vervolgstappen worden vaak niet gezet. Leidinggevendenden tonen begrip, maar geven aan dat ze weinig kunnen veranderen aan de situatie. Dit begrijpen de respondenten, maar het kan het gevoel van machteloosheid of frustratie bij ambtenaren versterken, en daarmee bijdragen aan het rolconflict. Het is ook bepalend voor hoe ambtenaren daar vervolgens mee omgaan. In sommige ministeries blijkt deze ruimte nog beperkter.

*“Hoe vaker in de buurt komt van die grens, hoe meer je er natuurlijk over moet hebben.”*

(Respondent 11)

*“Ik had wel het idee dat mensen daar inderdaad zaten van. We willen ongeveer hetzelfde en we kunnen daarmee het gesprek met elkaar voeren. Ook als we uit verschillende overtuigingen met elkaar praten.”* (Respondent 10)

*“Als je daar geen dialoog meer over kan voeren binnen de overheid, dan hebben we wel een probleem.”* (Respondent 3)

*“[Onderwerp] ligt ook heel gevoelig merk ik. Dat medewerkers ook niet het gevoel hebben dat ze zich kunnen uitspreken. Dat dat ook niet altijd wordt gewaardeerd.”* (Respondent 1)

*“De dialoog daarover intern is te voeren, maar hij wordt ook wel heel snel afgekapt. Want eigenlijk moet je leveren, moet je iets doen.”* (Respondent 3)

*“Je krijgt wel heel veel steunbetuigingen (...). Maar dan allemaal stiekem wat niemand wil carrière beschadigen.”* (Respondent 6).

*“Ik had wel het gevoel dat mensen dat dan tegen mij zeiden als ze mij individueel spraken, dat ze dat heel goed vonden dat ik er anders in stond. Maar (...), ik zou het fijn gevonden als je dit net in de vergadering had gezegd.”* (Respondent 5)

*“Als we over gevoelige onderwerpen niet het gesprek kunnen voeren, dan voelt heel veel dingen voor mij ook een beetje nep.”* (Respondent 7)

## Ruimte voor tegenspraak

Een belangrijke factor die het rolconflict versterkt, is de beperkte ruimte voor tegenspraak. Met ‘tegenspraak’ wordt bedoeld dat ambtenaren hun verantwoordelijkheid nemen om het beleid kritisch af te wegen en aan te geven als zij het ergens niet mee eens zijn. Hoewel ministeries dit formeel aanmoedigen, ervaren respondenten dat tegenspraak in de praktijk toch niet wordt gewaardeerd. Respondenten geven aan dat erg moeilijk te vinden. Sommigen spreken zelfs in zekere mate van een angstcultuur waarbij sprake is van zelfcensuur uit vrees voor negatieve gevolgen. Deze respondenten ervaren zelf, of zien dit gebeuren bij collega’s dat het spannend is om uit te spreken in de organisatie. Inhoudelijke, rationele kritiek wordt soms weggezet als persoonlijke emotie, wat het gevoel versterkt niet serieus genomen te worden. Deze benadering was erg frustrerend, ervaren respondent 5.

Toch zijn de ervaringen verdeeld. Enkele respondenten voelen zich namelijk wel vrij om zich uit te spreken en krijgen daar ook erkenning voor door hun leidinggevenden.

*“Echte tegenspraak. Het wordt enorm ondergewaardeerd.”* (Respondent 6)

*“Tegenspraak is goed en wees kritisch. Dat wordt de hele tijd gezegd door iedereen. (...) Maar de boodschap die je eigenlijk krijgt, is nee, nu is het even geen tijd voor kritisch. Nu moeten we even snel memo's schrijven. Want er is een debat en we moeten dit doen en we moeten dat doen.”* (Respondent 5)

*“Het levert wel onzekerheid op en ook een soort zelfcensuur. Dat mensen zeggen, dat ga ik toch niet voorstellen, want deze minister wil het toch niet. Daar spreek ik ze dan op aan; ze zijn besteld voor hun kennis en expertise”* (Respondent 2)

*“Mensen vinden dit heel moeilijk, omdat ze zich af en toe afvragen van, kan ik nu nog wel echt mijn mening geven?”* (Respondent 2)

*“Dat vond ik soms ook wel lastig, dat het heel erg wordt geframed als ik snap dat je je zorgen hebt en dat je het lastig kunt vinden. Maar dan werd het heel erg emotioneel gemaakt. Ik dacht, dan neem je me niet echt serieus. Want het gaat er niet om dat ik emoties heb. Het gaat erom dat het in strijd is met internationaal recht.”* (Respondent 5)

*“Ze zagen dat het heel erg speelde. Dat er heel veel onrust was. Maar dat het sluimerde. (...) We zijn blij dat je dat wel hebt gedaan, want dan weten we tenminste wat er speelt.”*  
(Respondent 7)

### Ruimte voor (kritische) adviezen

Rolconflicten rond ambtelijk vakmanschap hangen ook sterk af van de ruimte die de organisatie biedt voor kritische adviezen. Veel respondenten ervaren deze ruimte als beperkt. Ze hebben het vaak over de ‘lijn’ waarin beleidsadviezen tot stand komen. Dit houdt in dat een advies, dat is geschreven door een lagere ambtenaar, telkens door een ambtenaar met een hogere functie in de hiërarchische lijn verder wordt uitgewerkt totdat de bewindspersoon het uiteindelijke besluit neemt. De meeste respondenten ervaren dat hun adviezen sneuvelen in deze lijn, wat zorgt voor frustratie. Er wordt namelijk veel tijd gestoken in het uitwerken van adviezen, die vervolgens niet meer terug te zien zijn in het uiteindelijke besluit.

De bewindspersoon is een factor die de ruimte voor kritische adviezen beïnvloedt. Volgens respondenten vragen bewindspersonen steeds vaker om korte, beknopte adviezen. Dit is in sommige gevallen werkbaar, maar bij complexe beleidsdossiers onvoldoende om een afgewogen besluit te nemen, vinden zij.

Voor sommigen werkt dit demotiverend, voor anderen juist motiverend. Ambtenaren schrijven soms geen advies meer, omdat hun adviezen toch niet meegenomen worden. Hier worden mensen wel op aangesproken door directe leidinggevendenden, aldus respondent 2. Tegelijkertijd willen sommige respondenten tegengas geven of vinden ze het belangrijk dat hun adviezen wel ergens terug te vinden zijn.

*“We hebben echt vreselijk hard aan gewerkt. Het is niet gelukt. Ja, dat vind ik gewoon persoonlijk heel erg.”* (Respondent 2)

*“Je doet er niets tegen. Want uiteindelijk ligt de besluitvorming toch wel bij hogere hiërarchische functies. Die hebben toch het laatste woord.”* (Respondent 1)

*“Het motiveert mij nog steeds om tegengas te geven. Het is geen demotivering. Maar wel. Op een gegeven moment. Denk je wel. Van ja. Het heeft toch geen zin. Misschien demotiveert het wel. Ja. Als ik er nu zo over nadenk.”* (Respondent 3)

*“We hebben ook heel vaak adviezen toch gemaakt, omdat ze dan gewoon zijn vastgelegd in alle systemen. Bij parlementaire enquêtes bijvoorbeeld, zodat je altijd zult zien wat ambtenaren geadviseerd hebben.”* (Respondent 2)

*“Ik had er best wel veel moeite mee, want de persoon die dan hoger in de lijn zat dacht het beter te weten. Dus niet.”* (Respondent 1)

*“Steeds meer bewindspersonen willen ook steeds minder uitgebreide adviezen. (...) En dat tast ook je nuttigheidsgevoel aan. Omdat heel veel mensen zo iets hebben van, maar dit valt dan niet te vatten in die drie zinnen. En dan heb je een leidinggevende die zegt, jawel hoor, want je schrapt dit en dat. Ja, maar daarmee heb je alle onderbouwing voor deze richting weggeschrapt.”* (Respondent 6)

*“Wat ik ingewikkeld vind is dat af en toe is besloten dat er ambtelijk advies niet op prijs wordt gesteld.”* (Respondent 2)

*“Hoe minder politiek gevoel iets is, hoe meer invloed je eigenlijk hebt.”* (Respondent 5)

## **4.2 Hoe gaan ambtenaren om met rolconflict?**

Het tweede deel van de onderzoeksvraag richt zich op hoe rijksambtenaren omgaan met het rolconflict. Uit de interviews blijkt dat dit per persoon verschilt, afhankelijk van hun persoonlijke en professionele identiteit. De strategieën die respondenten gebruiken om met rolconflict om te gaan, is goed te begrijpen via het model van Hirschman (1970), wat drie strategieën onderscheidt: ‘loyalty’ (trouw blijven aan de organisatie), ‘voice’ (uitspreken) of ‘exit’ (ontslag nemen). In de praktijk combineren respondenten deze strategieën vaak, en bewegen zij zich op een continuüm tussen de drie. Hoe sterker het rolconflict, hoe meer respondenten neigen naar voice of exit.

Opvallend is dat ‘loyaliteit’ in dit onderzoek breder wordt geïnterpreteerd dan in Hirschmans model, waar het wordt gebruikt als loyaliteit naar de organisatie. Dit leidt tot verschillende invullingen en discussies.

### **4.2.1 Loyal: niet uitspreken, blijven**

Ambtenaren kunnen ervoor kiezen zich niet uit te spreken en gewoon hun werk te doen. Er komen een aantal belangrijke thema’s naar voren in de interviews die bepalen of een ambtenaar zich wel of niet uitspreekt.

Een van die thema’s is het effect op de eigen loopbaan. Uit de interviews blijkt dat ambtenaren die carrière belangrijk vinden, vaak terughoudender zijn in het geven van kritische adviezen. Sommigen maken bewust de afweging tussen zich uitspreken of doorgroeien, anderen passen zich onbewust aan. Meerdere respondenten beschrijven een proces van socialisatie, waarbij

ambtenaren leren wat gewenst is om positieve feedback te krijgen. Daarnaast komt naar voren dat iemand over bepaalde eigenschappen en competenties moet beschikken, namelijk bestuurs sensitiviteit en goede schrijfstijl, om carrière te maken. Dit leidt ertoe dat adviezen minder kritisch worden, en de persoonlijke en professionele identiteit onder druk komen te staan.

*“Mijn opvatting is dat het voor zeker 9 op de 10 onderwerpen wel zo werkt. En dat het ook goed gaat. (...) Wat je wel ziet, is dat het aantal morele vraagstukken waar de polarisatie groot is, dat het daar wat moeilijker mee gaat.”* (Respondent 7)

*Heel vaak zien we ook gewoon dat het netjes is. Dan zeggen wij nou, breng dit in of we adviseren dat u [bewindspersoon] dit inbrengt of dat u hier aandacht voor vraagt. En dat gebeurt dan ook heel netjes.* (Respondent 2)

*“Ik weet wat ik moet zeggen. Ik weet wat er van mij verwacht wordt. (...) En ik kies bewust voor om het niet te doen op het moment dat het niet klopt met mijn normen en waarden. Ik ben zo'n sukkel die niks geeft om carrière. Ik heb daadwerkelijk idealen waar ik aan vast hou.”*  
(Respondent 6)

*“Ik weet precies wat je nu wil weten en ik weet precies hoe ik het op moet schrijven. Maar daar ben ik het helemaal niet mee eens. En dan koos ik dan mijn moment om die discussie wel te voeren.”* (Respondent 5)

*“Morele gymnastiek noemde ze dat. Dus ze moest heel erg gaan rekken (...). Dat dat binnen haar eigen normenkader paste.”* (Respondent 7)

*“Dat is een van de kernwaarden van waar ze je op beoordelen, organisatiesensitiviteit, bestuurs sensitiviteit. Wat dat wil zeggen is dat je snapt wat de minister wil. Dat je snapt wat de Kamer wil.”*(Respondent 5)

*“Je bent bijna jezelf aan het zelf censureren, omdat je bang bent dat het je eigen positie schaadt. Dat vind ik wel heel zonde, dat we de dialoog bijna niet meer kunnen voeren, omdat je anders geen baan meer hebt.”* (Respondent 3)

#### **4.2.2 Voice: uitspreken**

Een tweede strategie om met rolconflict om te gaan, is het uitspreken ervan. Respondenten doen dit vooral intern, bijvoorbeeld in vergaderingen of in gesprekken met leidinggevend. Dat

wordt niet altijd gewaardeerd en soms zelfs als opstandig gezien door de organisatie, ervaren de respondenten. Sommige respondenten benadrukken juist dat kritische tegenspraak een essentieel onderdeel is van hun ambtelijke taak, en noodzakelijk voor het functioneren van de rechtsstaat.

Respondenten geven aan dat zij bij de overheid zijn gaan werken omdat ze een verschil willen maken en van binnenuit invloed willen hebben. Dat is voor hen een drijfveer om te blijven en zich binnen de organisatie uit te spreken als zij rolconflict ervaren. In deze strategie komen ‘voice’ en ‘loyalty’ samen: ze spreken zich uit, maar blijven binnen de organisatie. Dit wordt door een respondent omschreven als ‘loyale tegenspraak’, volgens hem een vorm van ambtelijk vakmanschap, oftewel professionele identiteit.

*“Als ik me de hele tijd daardoor laat weerhouden om er iets van te vinden, zijn we straks wel onze rechtsstaat kwijt en dan hebben we het ook uit handen gegeven.”* (Respondent 7)

*“Schrijf je het op als een links ideaal, even plat gezegd. Of schrijf je het op als, dit is wel iets waar we rekening mee moeten houden.”* (Respondent 7)

*“Je kunt ook altijd ontslag nemen. Maar de meesten proberen van binnenuit iets te veranderen.”* (Respondent 8)

*“We hebben het al dan wel over een loyale tegenspraak, maar waarom staat het woordje loyaal ervoor? Omdat tegenspraak ook vaak wordt gekwalificeerd als niet loyaal. Daar zit spanning op. Terwijl (...) Het is gewoon je ambtelijk vakmanschap wat je laat zien.”*  
(Respondent 8)

Een volgende stap is openbaar uitspreken. Sommige respondenten hebben zich bijvoorbeeld aangesloten bij sit-ins van Buitenlandse Zaken of zich via sociale media uitgesproken. Dit is geen gemakkelijke stap, omdat het openlijk uitspreken op gespannen voet staat met de ambtseed en de vereiste geheimhouding. Hoe beladen dit is, blijkt uit het feit dat de meeste respondenten aangeven zich niet in het openbaar uit te spreken over onderwerpen die dicht bij hun eigen beleidsterrein liggen. Wanneer zij wel iets delen, bijvoorbeeld op Linked-In, plaatsen zij er vaak expliciet bij dat het om een persoonlijke mening gaat.

Toch geven respondenten aan dat de druk soms zo hoog oploopt, dat zij geen andere uitweg meer zien. Ze zijn zich allemaal bewust van hun positie en maken de keuze om wel of niet uit te spreken zorgvuldig en doordacht. Hierin speelt mee dat er al geprobeerd is om het via interne

wegen op te lossen, maar dat dit niet heeft gewerkt. Zij besluiten dan alsnog om zich in het openbaar uit te spreken, vooral wanneer ze vinden dat de rechtsstaat onder druk staat. Hier is dus sprake van een rolconflict met het beleid van hun professionele identiteit.

Vier respondenten geven aan zich openlijk uit te spreken. De overige respondenten zijn hier terughoudend in of zelfs uitgesproken tegen. Degene die terughoudend zijn, geven dat bang te zijn voor de consequenties, bijvoorbeeld voor hun carrière, maar voelen wel een bepaalde noodzaak. Degene die erop tegen zijn, onderbouwen dat door het benadrukken van de grondwet en de ambtseed, waarin zij geheimhoudingsplicht hebben gezworen.

Respondenten die zich uitspreken, krijgen ze wel eens de opmerking van leidinggevendenden of het wel “handig” is om uit te spreken. Deze reactie van de organisatie kan de strategiekeuze veranderen van uitspreken naar vertrekken.

*“Ik ben nooit de organisator geweest van die sit-ins, die demonstraties voor buitenlandse zaken. Maar ik was er wel al de eerste keer bij.” (Respondent 8)*

*“Als het mijn morele grens schaadt, zou ik eigenlijk vinden dat ik er iets van mag zeggen. Op persoonlijke titel of wat dan ook. (...) Maar je hebt natuurlijk een eed afgelegd, dus dat mag eigenlijk niet.” (Respondent 3)*

*Dat systeem [met geheimhoudingsplicht] werkt alleen als je ervan uit kunt gaan dat je als ambtenaar ook nooit gevraagd zal worden om iets te doen wat echt niet kan.” (Respondent 5)*

*“Ik zeg niet alles in het openbaar. Dat is natuurlijk ook iets waar je als ambtenaar rekening mee houdt. Wat zeg ik binnen, wat zeg ik buiten.” (Respondent 7)*

*“Ambtenaren zijn fucking braaf altijd. Die zijn over het algemeen heel braaf. (...) Maar op een gegeven moment zit het mensen zo hoog. Dat ze denken, ik kan hier eigenlijk niet mee dealen?” (Respondent 5)*

*“Het gesprek aan gaan, dat is iets wat we voortdurend doen. We maken dingen bespreekbaar. Het is alleen op het moment dat je merkt dat het eigenlijk geen invloed heeft, is het lastig.” (Respondent 6)*

*“Ik pas wel heel erg op als het direct mijn werkterrein raakt. Dus als het gaat over [beleidsterrein], dan ga ik mij niet in de publieke discussie mengen. Heel bewust niet.” (respondent 6)*

*“Daar [conflict op eigen beleidsterrein] zou ik dus heel veel moeite mee hebben. Dat zou ik zo niet doen. Ja. Dan moet ik weg. Dat is de consequentie.”* (Respondent 11)

*“Eigenlijk geeft het (...) werkzaam zijn bij [ministerie], (...) alle ruimte om iets te vinden van dossiers die niet van [ministerie] zijn.”* (Respondent 8)

*“Ik zet mij hier op het departement (...) zonder al te veel strubbelingen in (...) om zo goed mogelijk voor een minister te werken. Maar dan verwacht ik ook dat ik in mijn vrije tijd mag doen wat ik zin heb. En wat ik belangrijk vind. (...) En ik ga het ook niet op LinkedIn zetten, waar mijn titel bij staat. Maar ik zet het wel op Instagram.”* (Respondent 11)

*“Ik neem sowieso al bijna vanaf het begin wekelijks deel aan de ambtenaren sit-in. Waar ik overigens ook op aangesproken ben. (...) Door mijn leidinggevende. Dat ik er goed over na moet denken. Ik heb er heel goed over na gedacht.”* (Respondent 6)

#### **4.2.3 Exit: ontslag, vertrekken**

Een derde strategie is het nemen van ontslag. Drie respondenten hebben daadwerkelijk besloten te vertrekken en een vierde heeft het voornemen daartoe al uitgesproken bij de leidinggevende. In al deze gevallen konden zij het beleid niet meer verenigen met hun persoonlijke en professionele identiteit. Bij twee van de respondenten was de keuze vrij snel gemaakt om te vertrekken toen het rolconflict te groot werd. Bij twee van de respondenten was de keuze snel gemaakt. Bij een andere respondent ging hier een langer proces aan vooraf. In eerste instantie besloot deze ambtenaar voor ‘loyale tegenspraak’, oftewel binnen de organisatie blijven om intern kritische te zijn en bepaalde standaarden hoog te houden die zij belangrijk vond. Deze strategie werkte enige tijd goed. Op een gegeven moment liepen de spanningen zo hoog op, dat er toch gekozen is om ontslag te nemen.

Uit de interviews blijkt dat de organisatiecontext hierbij een belangrijke rol speelt. In ministeries waar openheid en interne kritiek worden gewaardeerd, blijft het rolconflict beheersbaar en ontstaat minder snel de noodzaak om in het openbaar te treden of te vertrekken.

*“Als je een groep ambtenaren hebt die allemaal (...) ergens mee eens zijn, heeft het echt invloed vergeleken met als je een groep ambtenaren hebt die diverse meningen hebben. Ik denk dat dat laatste goed is. (...) En ik had ook helemaal niet het gevoel dat ik wilde dat andere ambtenaren ook weg zouden gaan. (...) Want ik zie echt de meerwaarde van juist die rol bij de overheid.”* (Respondent 5)

*“Als je adviseur bent van de minister heb je honderd keer meer invloed dan een willekeurig burger. Dus daar was ik me heel erg van bewust. Dus ik twijfelde daardoor ook heel erg.*

*Maar ik merkte gewoon dat ik het zelf echt niet meer wilde.” (Respondent 5)*

*“Zelfs dat komt niet door de censuur. Die zin moest ik uit mijn stuk halen. En dat was voor mij de druppel.” (Respondent 6)*

*“Er is één collega zij is van de ene op de andere dag gestopt (...) Omdat ze zoiets had van ik kan dit moreel niet langer verantwoorden en ik ga hier niet aan meewerken.” (Respondent 6)*

*“Dat ik op het begin steeds wel dat kon uitleggen. (...) het is juist goed dat ik hier ben. (...) Maar na een jaar (...) en nog steeds veranderde er niks, (...) het maakt echt niet uit of ik hier zit of niet. Want dit beleid is zo in steen gebeiteld.” (Respondent 5)*

*“Toen dacht ik, ik zit dat hier nou te faciliteren, maar ik sta er eigenlijk helemaal niet achter. (...) Dat speelde wel meteen een beetje, maar het was ook dat ik dacht, deze organisatie. Het is toch heel erg ambtelijk, en dat paste misschien ook gewoon niet zo bij mij.” (Respondent 9)*

*“Waarbij ik op een dossier actief ben geweest waar ik eigenlijk beide aspecten heb meegemaakt. Dat daar een bepaalde lijn werd ingezet die ik heel erg politiek gemotiveerd vond. (...) Dat vond ik dan heel lastig. Omdat ik ook wel voelde dat de wens was om het dossier toch verder te brengen. Ondanks de, denk ik, echt inhoudelijke juridische tegenwerpingen die daar werden gemaakt. En datzelfde dossier raakte ook echt wel aan een aantal van mijn persoonlijke overtuigingen. Dat ik wel vond dat daar ook een ethische norm werd overschreden die ik heel lastig vond en ook niet altijd de indruk had dat er veel ruimte was om dat te benoemen.” (Respondent 10)*

## **5 Conclusie en discussie**

Dit kwalitatieve onderzoek heeft aan de hand van diepte-interviews met rijksambtenaren in verschillende ministeries inzicht gegeven aan de complexe dynamiek van rolconflicten die zij ervaren en de strategieën die zij hanteren om hiermee om te gaan. De centrale onderzoeksvraag, “Waarom ervaren rijksambtenaren een rolconflict en hoe gaan ze daarmee om?”, is beantwoord aan de hand van een inductieve analyse.

De resultaten bevestigen en verdiepen bestaande inzichten over rolconflicten bij rijksambtenaren. De verwachting dat persoonlijke identificatie met doelgroepen en spanningen

rond fundamentele rechten leiden tot conflict, wordt herkend. Deze bevindingen blijken onderdeel te zijn van twee identiteiten, namelijk de persoonlijke identiteit en de professionele identiteit.

Als onderdeel van persoonlijke identiteit blijkt als eerste dat veel ambtenaren gemotiveerd zijn om bij te dragen aan het algemeen belang. Rolconflicten ontstaan wanneer zij het gevoel hebben dat hun werk daar niet langer aan bijdraagt. Als tweede blijkt dat hoe meer een ambtenaar persoonlijke interesse heeft in het beleidsterrein of zich ermee identificeert, hoe meer rolconflict er ervaren wordt. Politieke voorkeuren van rijksambtenaren blijken minder mee te spelen in rolconflict dan verwacht, mede omdat ambtenaren zich bewust zijn van de vereiste neutraliteit in hun functie.

Professionele identiteit gaat over de ambtelijk vakmanschap, loyaliteit en de verhouding met de politiek. Alle respondenten hechten veel waarde aan hun vakmanschap, ofwel hun expertise, kennis en onafhankelijkheid in hun adviezen en hun rol in het beschermen van de rechtsstaat. Het rolconflict dat zij hier ervaren, is dat zij weinig erkenning voor hun ambtelijk vakmanschap ervaren. Nog meer rolconflict ervaren zij wanneer zij zien dat het politieke beleid tegen beginselen van de rechtsstaat ingaat. Daarnaast bestaat er conflict over waar de loyaliteit van rijksambtenaren moet liggen. Hoewel respondenten vinden dat loyaliteit uiteindelijk bij het algemeen belang en de rechtsstaat hoort, verschilt het antwoord op hoe dit in de praktijk vorm moet krijgen, en welke rol de minister daarin speelt. Ook het spanningsveld tussen de lange termijnvisie van ambtenaren en de korte termijnvisie van de politiek komt vaak terug als bron van rolconflict. Het politieke proces geeft rijksambtenaren niet genoeg ruimte om naar hun idee hun functie goed te vervullen.

Opvallend is dat de meeste respondenten vooral rolconflict ervaren vanuit hun professionele identiteit.

De organisatiecontext blijkt ook van grote invloed op het ontstaan van rolconflict. Waar vooraf de verwachting was dat de organisatiecultuur invloed heeft op de manier waarop ambtenaren omgaan met rolconflict, blijkt uit dit onderzoek dat deze al bepalend is voor het ontstaan ervan. Een gebrek aan ruimte voor dialoog, tegenspraak en kritisch advies wordt ervaren als oorzaak van rolconflict. In sommige gevallen is er zelfs sprake van een angstcultuur en zelfcensuur, wat het ambtelijk vakmanschap verder onder druk zet.

Om met rolconflict om te gaan, hanteren de respondenten drie strategieën, in dit onderzoek gekoppeld aan het model van Hirschman (1970), namelijk ‘loyal’, ‘voice’ en ‘exit’. Sommigen

blijven loyaal, vaak uit carrièremotieven. Als iemand veel waarde hecht aan carrière, zal die persoon zich minder snel uitspreken. Anderen spreken zich wel uit, intern of openbaar. Vooral openbare tegenspraak gaat gepaard met een grote discussie en is een grote stap voor ambtenaren, omdat dit in gaat tegen de principes van de ambtseed. Sommige respondenten voelen dat de rechtsstaat en de Grondwet onder druk staan en besluiten om toch over te gaan op openbaar uitspreken. De laatste strategie is ontslag nemen, als iemand geen voldoening meer haalt uit het werk en zich het niet meer kan verantwoorden.

In de overwegingen om voor een van de strategieën te kiezen, speelt wederom de organisatie een belangrijke rol. De ervaren ruimte binnen een ministerie bepaalt mede welke strategie zij kiezen. Wanneer er in een ministerie geen ruimte is voor dialoog en kritiek, zijn ambtenaren eerder geneigd over te gaan op openbaar uitspreken of ontslag.

In de interviews komen thema's aan bod die raken aan bredere maatschappelijke en wetenschappelijke discussies, zoals ambtelijk vakmanschap. Jansen, van Nunen & Wilmink et al. (2022) omschrijven dit als de kennis, kunde en betrokkenheid die nodig zijn om integer, doelgericht, doelmatig en doeltreffend te handelen in het publiek belang. De Rijksoverheid (z.d. -c) vult dit aan met zeven principes uit de 'Gids Ambtelijk Vakmanschap': werken vanuit vertrouwen, de opgave, dienstbaarheid, legitimiteit, verantwoordelijkheid, professionaliteit en verantwoording. Hoewel deze principes niet altijd letterlijk worden genoemd in de interviews, klinken ze er direct in door.

Volgens van den Brink en Jansen is de kern van ambtelijk vakmanschap het creëren, ontwikkelen en in stand houden van overheidsgezag (Stichting Beroepseer, z.d.). Van der Meulen & Jansen (2024) benadrukken dat ambtelijk vakmanschap cruciaal is voor een betrouwbare en gezaghebbende overheid in een democratische rechtsstaat. Respondenten bevestigen dit deels, maar benadrukken dat het beschermen van de rechtsstaat en het algemeen belang voor hen zwaarder weegt dan het gezag van de overheid an sich.

Schuurman (2024) onderzocht hoe ver de vrijheid van meningsuiting voor rijksambtenaren reikt. Zowel uit het onderzoek van Schuurman, als uit de interviews in deze studie blijkt dat hierover onduidelijkheid bestaat en dat de meningen verdeeld zijn. Schuurman wijst erop dat de functioneringsnorm, een artikel uit de ambtenaren wet die bepaalt dat ambtenaren zich moeten onthouden van publieke uitingen die het functioneren van de openbare dienst kunnen schaden, in de praktijk tot onduidelijkheid leidt.

Zeger van der Wal schrijft dat ambtenaren vooral binnen het ministerie mondiger moeten worden, maar voorzichtig moeten zijn met publieke uitlatingen (Boonstra, 2023). Hij signaleert dat er steeds minder waardering is voor kritisch geluid, mede omdat dit carrièrekansen kan schaden. Ditzelfde beeld blijkt uit de interviews.

Van Zwam (2010) stelt dat ambtenaren loyaal moeten zijn aan de verkozen bestuurders, tenzij deze de Grondwet overtreden en dit juridisch is vastgesteld. Hij vindt dat ambtenaren die zich hier niet in kunnen vinden, ontslag moeten nemen. Al Salman (2025) benadrukt dat als er grondrechten en internationale verdragen worden geschonden, dit de functie van ambtenaren onder druk zet. Ambtelijke loyaliteit betekent niet blindelings volgen van politieke opdrachten, maar het leveren van professioneel advies, gebaseerd op kennis en expertise, zonder politieke kleuring (Binnenlands Bestuur, 2024). Deze spanning tussen loyaliteit, grondrechten en politieke context komt sterk naar voren uit de interviews.

In opdracht van Dialoog en Ethiek voerde Ipsos I&O een onderzoek uit naar morele dilemma's onder rijksambtenaren (van der Mark & van Miltenburg, 2022). De bevindingen uit de interviews zijn in lijn met de bevindingen van Ipsos I&O. Een centraal thema is de morele verontwaardiging die ambtenaren ervaren bij beleid dat zij als ondoelmatig beschouwen. Daarbij spelen politieke druk en loyaliteit een grote rol als bronnen van spanning (van der Mark & van Miltenburg, 2022), een patroon dat herkenbaar is in dit onderzoek.

Het leidt tot een gevoel van machteloosheid bij de ambtenaren wanneer leidinggevendenden weinig ondersteuning bieden bij deze morele dilemma's (van der Mark & van Miltenburg, 2022). Leidinggevendenden wijzen vaak naar de politiek als reden om er niets tegen te kunnen doen. Ambtenaren voelen spanning door de 'politieke druk', met name doordat hun adviezen gericht zijn op de lange termijn, terwijl de politiek vooral op korte termijn stuurt (van der Mark & van Miltenburg, 2022).

De inductieve aanpak van dit onderzoek bood respondenten de ruimte om eigen inzichten te delen, zonder van tevoren afgebakende theoretische kaders. Door het kleine aantal respondenten was het mogelijk om de diepte in te gaan op persoonlijk niveau.

Vervolgonderzoek kan breder onderzoeken hoe representatief deze ervaringen zijn voor alle rijksambtenaren, bijvoorbeeld aan de hand van survey-onderzoek. Een andere suggestie is om via longitudinaal onderzoek te analyseren hoe rolconflicten zich ontwikkelen onder verschillende politieke omstandigheden.

Kortom, de bevindingen uit dit onderzoek en eerdere studies onderstrepen dat rijksambtenaren zich vaak bevinden in een ambtelijke spagaat tussen loyaliteit aan de politiek en hun professionele en morele kompas.

## Literatuur

Al Salman, Y. & de Jongh, M. (2024). *Ambtenaren over Activisme en Tegenspraak: Een analyse van morele redeneringen van ambtenaren*. Ethiek Instituut Universiteit Utrecht. Geraadpleegd op 4 maart 2025, van [https://research-portal.uu.nl/ws/files/245638226/Rapport\\_EI\\_Ambtenaren\\_over\\_activisme\\_en\\_tegenspraak\\_Al\\_Salman\\_De\\_Jongh\\_2024.pdf](https://research-portal.uu.nl/ws/files/245638226/Rapport_EI_Ambtenaren_over_activisme_en_tegenspraak_Al_Salman_De_Jongh_2024.pdf)

Al Salman, Y. (5 mei 2025). *Hoe openlijk protest van ambtenaren de vrijheden van burgers kan beschermen*. Universiteit Utrecht. Geraadpleegd op 27 mei 2025, van <https://www.uu.nl/achtergrond/hoe-openlijk-protest-van-ambtenaren-de-vrijheden-van-burgers-kan-beschermen>

Binnenlands Bestuur (12 mei 2024). *Een loyale ambtenaar is vooral geen slaafse volger*. Geraadpleegd op 27 mei 2025, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/bestuurlijke-organisatie/een-loyale-ambtenaar-is-vooral-geen-slaafse-volger>

Boonstra (22 juni 2023). *Ambtenaar moet 'dapperder en heldhaftiger zijn'*. Binnenlands Bestuur. Geraadpleegd op 2 juni 2025, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/carriere/organisatiecultuur/ambtenaar-moet-dapperder-en-heldhaftiger-zijn>

Boonstra (25 september 2024). *Ambtenaren pessimistisch over kabinetsplannen*. Binnenlands Bestuur. Geraadpleegd op 10 juni 2025, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/carriere/ambtelijk-vakmanschap/ambtenaren-pessimistisch-over-kabinetsplannen>

Boonstra (21 februari 2025). *'Rijksambtenaren moeten zich vaker uitspreken'*. Binnenlands Bestuur. Geraadpleegd op 3 mei 2025, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/carriere/onderzoek-onveilige-bestuurscultuur-op-ministeries>

Hart van Nederland (11 april 2025). *'Ruzie en verziekte sfeer binnen PVV, Wilders geïsoleerd'*. Geraadpleegd op 15 juni 2025, van <https://www.hartvannederland.nl/politiek/debat/artikelen/ruzie-en-verziekte-sfeer-binnen-pvv-wilders-geïsoleerd>

Hirschman, A.O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press. Geraadpleegd op 20 maart 2025, van [https://books.google.nl/books?id=vYO6sDvjvcgC&pg=PA21&hl=nl&source=gbv\\_toc\\_r&cad=1#v=onepage&q&f=false](https://books.google.nl/books?id=vYO6sDvjvcgC&pg=PA21&hl=nl&source=gbv_toc_r&cad=1#v=onepage&q&f=false)

Jansen, T., Van Nunen, G., Wilmink, H., van der Meulen, C., Bokhorst, M., & Van Leeuwen, M. (2022). *Het recht op ambtelijk vakmanschap*. Geraadpleegd op 2 juni 2025, van <https://beroepseer.nl/wp-content/uploads/2022/10/Het-recht-op-ambtelijk-vakmanschap.pdf>

Kristof-Brown, A.L., Zimmerman, R.D. & Johnson, E.C. (2005). "Consequences of Individuals' Fit at Work: A Meta-Analysis of Person–Job, Person–Organization, Person–Group, and Person–Supervisor Fit. *Personnel Psychology* 58(2), 281-342. <https://doi.org/10.1111/j.1744-6570.2005.00672.x>

Markus, N. (3 juni 2025). *Angst voor de kiezer hield kabinet-Schoof vanaf dag één in de greep*. Trouw. Geraadpleegd op 17 juni 2025, van <https://www.trouw.nl/politiek/angst-voor-de-kiezer-hield-kabinet-schoof-vanaf-dag-een-in-de-greep~b49081a7/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

NOS (10 januari 2024). *Ambtenaren die openlijk overheid bekritisieren: mag dat en is het wenselijk?* Geraadpleegd op 7 februari 2025, van <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2504446-ambtenaren-die-openlijk-overheid-bekritisieren-mag-dat-en-is-het-wenselijk>

Rijksoverheid (20 januari 2023a). *Ambtseed rijksambtenaren wijzigt: meer nadruk op werken in het algemeen belang voor onze samenleving*. Geraadpleegd op 27 mei 2025, van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/01/20/ambtseed-rijksambtenaren-wijzigt-meer-nadruk-op-werken-in-het-algemeen-belang-voor-onze-samenleving>

Rijksoverheid (20 januari, 2023b). *Wijziging ambtseed rijksambtenaren*. Geraadpleegd op 10 juni 2025, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/ambtsberichten/2023/01/20/bijlage-1-tekst-en-toelichting-nieuwe-ambtseed>

Rijksoverheid (z.d.-a). *Taken van de Rijksoverheid*. Rijksoverheid. Geraadpleegd op 6 juni 2025, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/taken-van-de-rijksoverheid#:~:text=Beleid%20en%20wetgeving%20maken%20en%20uitvoeren&text=Bij%20het%20Rijk%20werken%20ongeveer,de%20Belastingdienst%2C%20Rijkswaterstaat%20en%20inspecteurs>.

Rijksoverheid (z.d.-b). *Over Dialoog & Ethiek*. Grenzeloos Samenwerken. Geraadpleegd op 6 juni 2025, van <https://www.grenzeloossamenwerken.nl/dialoog-en-ethiek/over-dialoog--ethiek>

Rijksoverheid (z.d.-c). *De Gids Ambtelijk Vakmanschap*. Grenzeloos Samenwerken. Geraadpleegd op 2 juni 2025, van <https://www.grenzeloossamenwerken.nl/ambtelijk-vakmanschap/gids-ambtelijk-vakmanschap>

Schuurman, I. (2024). *Het recht op vrijheid van meningsuiting van rijksambtenaren*. [Masterscriptie, Universiteit Tilburg]. Geraadpleegd op 3 mei 2025, van <https://cdn.binnenlandsbestuur.nl/2025-02/Masterthesis%20Vrijheid%20van%20meningsuiting%20door%20ambtenaren%20Ilse%20Schuurman%20-%20geanonimiseerd.pdf>

Stichting Beroepseer (z.d.) *Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag*. Geraadpleegd op 16 juni 2025, van <https://beroepseer.nl/ambtelijk-vakmanschap-en-moreel-gezag/>

Van der Mark, E. & van Miltenburg, C. (2022). *Morele vragen bij rijksambtenaren vaak onvoldoende opgevolgd*. Ipsos I&O. Geraadpleegd op 14 maart 2025, van <https://www.ipsos-publiek.nl/actueel/morele-vragen-bij-rijksambtenaren/>

Van der Meulen, C. & Jansen, T. (27 november, 2024). *Ambtelijk vakmanschap voor de democratische rechtsstaat*. A+O Fond Rijk. Geraadpleegd op 31 maart 2025, van <https://www.aofondsrijk.nl/artikel/lees-de-paper-goed-ambtelijk-vakmanschap-in-de-democratische-rechtsstaat/>

Van Zwam, E. (25 februari 2010). *Enquête*. Binnenlands Bestuur. Geraadpleegd op 8 maart 2025, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/enquete>

## Bijlage 1: Ethics and privacy checklist



### CHECKLIST ETHICAL AND PRIVACY ASPECTS OF RESEARCH

#### INSTRUCTION

This checklist should be completed for every research study that is conducted at the Department of Public Administration and Sociology (DPAS). This checklist should be completed *before* commencing with data collection or approaching participants. Students can complete this checklist with help of their supervisor.

This checklist is a mandatory part of the empirical master's thesis and has to be uploaded along with the research proposal.

The guideline for ethical aspects of research of the Dutch Sociological Association (NSV) can be found on their website ([http://www.nsv-sociologie.nl/?page\\_id=17](http://www.nsv-sociologie.nl/?page_id=17)). If you have doubts about ethical or privacy aspects of your research study, discuss and resolve the matter with your EUR supervisor. If needed and if advised to do so by your supervisor, you can also consult Dr. Bonnie French, coordinator of the Sociology Master's Thesis program.

#### PART I: GENERAL INFORMATION

Project title: Rolconflict bij ambtenaren

Name, email of student: Tessa Jaïra Dol, 744199td@eur.nl

Name, email of supervisor: Jeroen van der Waal, jeroenvanderwaal@gmail.com

Start date and duration: 10 februari 2025 t/m 22 juni 2025

Is the research study conducted within DPAS

YES - NO

If 'NO': at or for what institute or organization will the study be conducted?

(e.g. internship organization)

## PART II: HUMAN SUBJECTS

1. Does your research involve human participants. YES - NO

*If 'NO': skip to part V.*

If 'YES': does the study involve medical or physical research? YES - NO

*Research that falls under the Medical Research Involving Human Subjects Act ([WMO](#)) must first be submitted to [an accredited medical research ethics committee](#) or the Central Committee on Research Involving Human Subjects ([CCMO](#)).*

2. Does your research involve field observations without manipulations that will not involve identification of participants. YES - NO

*If 'YES': skip to part IV.*

3. Research involving completely anonymous data files (secondary data that has been anonymized by someone else). YES - NO

*If 'YES': skip to part IV.*

### PART III: PARTICIPANTS

1. Will information about the nature of the study and about what participants can expect during the study be withheld from them? YES - NO
2. Will any of the participants not be asked for verbal or written 'informed consent,' whereby they agree to participate in the study? YES - NO
3. Will information about the possibility to discontinue the participation at any time be withheld from participants? YES - NO
4. Will the study involve actively deceiving the participants? YES - NO  
*Note: almost all research studies involve some kind of deception of participants. Try to think about what types of deception are ethical or non-ethical (e.g. purpose of the study is not told, coercion is exerted on participants, giving participants the feeling that they harm other people by making certain decisions, etc.).*
5. Does the study involve the risk of causing psychological stress or negative emotions beyond those normally encountered by participants? YES - NO
6. Will information be collected about special categories of data, as defined by the GDPR (e.g. racial or ethnic origin, political opinions, religious or philosophical beliefs, trade union membership, genetic data, biometric data for the purpose of uniquely identifying a person, data concerning mental or physical health, data concerning a person's sex life or sexual orientation)? YES - NO
7. Will the study involve the participation of minors (<18 years old) or other groups that cannot give consent? YES - NO
8. Is the health and/or safety of participants at risk during the study? YES - NO
9. Can participants be identified by the study results or can the confidentiality of the participants' identity not be ensured? YES - NO
10. Are there any other possible ethical issues with regard to this study? YES - NO

If you have answered 'YES' to any of the previous questions, please indicate below why this issue is unavoidable in this study.

---

---

---

---

What safeguards are taken to relieve possible adverse consequences of these issues (e.g., informing participants about the study afterwards, extra safety regulations, etc.).

---

---

---

---

Are there any unintended circumstances in the study that can cause harm or have negative (emotional) consequences to the participants? Indicate what possible circumstances this could be.

Nee

*Informed consent form staat in Appendix I.*

*Continue to part IV.*

#### **PART IV: SAMPLE**

Where will you collect or obtain your data?

Dat zal met de respondent persoonlijk worden afgesproken en is afhankelijk van hun voorkeur. Dit kan bijvoorbeeld bij hun op kantoor zijn.

What is the (anticipated) size of your sample?

10-15 respondenten

What is the size of the population from which you will sample?

Rijksambtenaren

*Continue to part V.*

## **Part V: Data storage and backup**

Where and when will you store your data in the short term, after acquisition?

De data komt op mijn laptop te staan, zowel geluidopnames en het transcript. Als de opname op mijn telefoon is gemaakt, zal die na het overzetten naar de laptop van mijn telefoon verwijderd worden.

Alle data wordt verwijderd na het halen van een voldoende voor het onderzoek. Dit geldt voor de schriftelijke notities die zijn gemaakt tijdens het interview en voor de digitale data; de geluidopnames, transcripten en de contactgegevens.

Who is responsible for the immediate day-to-day management, storage and backup of the data arising from your research?

Ik

How (frequently) will you back-up your research data for short-term data security?

Elke keer als ik aan het document heb gewerkt.

In case of collecting personal data how will you anonymize the data?

Ik geef de respondenten een pseudoniem. In een apart document die alleen zichtbaar is voor mij staan de gegevens van de respondenten.

## **PART VI: SIGNATURE**

Please note that it is your responsibility to follow the ethical guidelines in the conduct of your study. This includes providing information to participants about the study and ensuring confidentiality in storage and use of personal data. Treat participants respectfully, be on time at appointments, call participants when they have signed up for your study and fulfil promises made to participants.

Furthermore, it is your responsibility that data are authentic, of high quality and properly stored. The principle is always that the supervisor (or strictly speaking the Erasmus University Rotterdam) remains owner of the data, and that the student should therefore hand over all data to the supervisor.

Hereby I declare that the study will be conducted in accordance with the ethical guidelines of the Department of Public Administration and Sociology at Erasmus University Rotterdam. I have answered the questions truthfully.

Name student: Tessa Jaïra Dol

Name (EUR) supervisor:

Date: 21 juni 2025

Date:

## Bijlage 2: Informed Consent Form

|                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Naam van het onderzoeksproject       | Rolconflict bij ambtenaren                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Doel van het onderzoek               | Dit onderzoek wordt geleid door Tessa Jaira Dol. Het doel van dit onderzoek is om erachter te komen waarom ambtenaren in ministeries rolconflict ervaren en hoe zij daarmee omgaan. Hiervoor worden kwalitatieve interviews gehouden, om de diepte in te kunnen gaan.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Inhoud van het onderzoek             | Ambtenaren in ministeries moeten beleid schrijven die wordt opgesteld door de politiek. Dit kan echter botsen met persoonlijke overtuigingen en voorkeuren. Dit onderzoek is geïnteresseerd in hoe deze botsing/dit rolconflict in de praktijk tot uiting komt en hoe hiermee wordt omgegaan door de ambtenaren.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Contactgegevens onderzoeksleider     | Naam: Tessa Jaira Dol<br>Student bij Erasmus Universiteit, Erasmus School of Social and Behavioural Sciences<br>Studie: Master Arbeid, Organisatie en Management (Sociologie)<br>Email: 744199td@eur.nl                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Gang van zaken tijdens het onderzoek | <p>U neemt deel aan een interview waarin aan u vragen zullen worden gesteld over uw functie als ambtenaar, waarbij de volgende vraag een basis zal vormen voor het interview: "Heeft u wel eens beleid moeten schrijven waar u het niet mee eens was?".</p> <p>Van het interview zal een audio-opname worden gemaakt, zodat het gesprek later woord voor woord kan worden uitgewerkt. Dit transcript wordt vervolgens gebruikt in het verdere onderzoek.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Potentiële risico's en ongemakken    | <p>Er zijn geen fysieke, juridische of economische risico's verbonden aan uw deelname aan deze studie. U hoeft geen vragen te beantwoorden die u niet wilt beantwoorden. Uw deelname is vrijwillig en u kunt uw deelname op elk gewenst moment stoppen.</p> <p>Er wordt gevraagd naar persoonlijke ervaringen en achtergrond, politieke voorkeur en/of religieuze/levensbeschouwelijke overtuigingen, omdat dit verband kan houden met het rolconflict dat ervaren wordt.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Vertrouwelijkheid van gegevens       | <p>Uw privacy is en blijft maximaal beschermd. Er wordt op geen enkele wijze vertrouwelijke informatie of persoonsgegevens van of over u naar buiten gebracht, waardoor iemand u zal kunnen herkennen.</p> <p>Voordat de onderzoeksgegevens naar buiten gebracht worden, worden uw gegevens anoniem gemaakt. Uw naam krijgt namelijk direct een pseudoniem. Op deze manier kan wel worden onderzocht wat u in het gesprek aangeeft, maar is niet duidelijk dat u het bent. De onderzoeksleider is zelf verantwoordelijk voor dit pseudoniem en zal uw gegevens niet delen met anderen. Ook de eerste en tweede lezer krijgen alleen de pseudoniemen te zien.</p> <p>Nadat het onderzoek is afgerond en is beoordeeld met een voldoende door de eerste en tweede lezer wordt de data vernietigd.</p> |

|                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                     |
|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| <b>Vrijwilligheid</b>          | <p>Deelname aan dit onderzoek is geheel vrijwillig. U kunt als deelnemer uw medewerking aan het onderzoek te allen tijde stoppen, of weigeren dat uw gegevens voor het onderzoek mogen worden gebruikt, zonder opgaaf van redenen.</p> <p>Dit betekent dat als u voorafgaand aan het onderzoek besluit om af te zien van deelname aan dit onderzoek, dit op geen enkele wijze gevolgen voor u zal hebben. Tevens kunt u tot 5 werkdagen (bedenktijd) na het interview alsnog de toestemming intrekken die u hebt gegeven om gebruik te maken van jouw gegevens. In deze gevallen zullen uw gegevens uit de bestanden worden verwijderd en vernietigd. Het stopzetten van deelname heeft geen nadelige gevolgen voor u.</p> <p>Als u besluit om te stoppen met deelname aan het onderzoek, of als u vragen of klachten heeft, of uw bezorgdheid kenbaar wilt maken, of een vorm van schade of ongemak vanwege het onderzoek, neemt u dan aub contact op met de onderzoeksleider:</p> <p>Tessa Jäira Dol<br/>Email: <a href="mailto:744199td@eur.nl">744199td@eur.nl</a></p> <p>Of de EUR data protection officer<br/>Email: <a href="mailto:privacy@eur.nl">privacy@eur.nl</a></p> |                                                     |
| <b>Toestemmings-verklaring</b> | <p>Met uw ondertekening van dit document geeft u aan dat u minstens 18 jaar oud bent; dat u goed bent geïnformeerd over het onderzoek, de manier waarop de onderzoeksgegevens worden verzameld, gebruikt en behandeld en welke eventuele risico's u zou kunnen lopen door te participeren in dit onderzoek</p> <p>Indien u vragen had, geeft u bij ondertekening aan dat u deze vragen heeft kunnen stellen en dat deze vragen helder en duidelijk zijn beantwoord. U geeft aan dat u vrijwillig akkoord gaat met uw deelname aan dit onderzoek en dat er tijdens het interview opnames (geluid) en schriftelijke notities gemaakt mogen worden.</p> <p>U ontvangt een kopie van dit ondertekende toestemmingsformulier.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                     |
| <b>Handtekening en datum</b>   | <b>Naam Deelnemer</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <b>Naam Onderzoeksleider</b><br><br>Tessa Jäira Dol |
|                                | <b>Handtekening</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <b>Handtekening</b>                                 |
|                                | <b>Datum</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <b>Datum</b>                                        |