

Te oordelen naar hun uitspraken over welke waarden en normen ze belangrijk vinden mag Nederland tevreden zijn over de integriteit van zijn politici en bestuurders, zo blijkt uit onderzoek dat in het kader van het NWO-programma Ethiek & Beleid is uitgevoerd. Maar praten is één ding, doen een ander. Zodra politici en bestuurders een keus moeten maken in dilemma's verschuift het zwaartepunt van wat zij belangrijk vinden al iets. En het geeft te denken dat nog niet is onderzocht hoe zij in de praktijk met waarden en normen omgaan. Volgens de onderzoekers is het daar wel hoog tijd voor, want er zijn genoeg voorbeelden van laakbaar gedrag. "En het gekke is," zegt prof.dr. Hans van den Heuvel, "het gebeurt steeds opnieuw. Alsof we niets leren. Als burger verwondert mij dat."

Nog niet juichen over integriteit overheid

Van den Heuvel en zijn collega's prof.dr. Leo Huberts en drs. Susan Verberk –toendertijd alledrie van de afdeling Bestuurs- en Communicatiewetenschappen van de faculteit Sociaal Culturele Wetenschappen van de Vrije Universiteit– verbaasden zich over hun resultaten. "We hadden grotere verschillen verwacht tussen politici en ambtenaren, maar er komt vooral overeenstemming uit. Ze tonen in hun uitspraken een moreel hoogstaand waardenpatroon."

Hun rapport kwam uit als boek, getiteld 'Het morele gezicht van de overheid'.

Vage foto

Op het eerste gezicht getuigt dat van morele ruggengraat, maar of dat terecht is

De Florentijn Niccolò Machiavelli (1469-1527) vond dat een politicus niets mag doen uit louter eigenbelang, maar als de staat daarmee gediend is moet hij er niet vies van zijn vuile handen te maken. Hij negeert de morele kant. (Foto: ANP)

moet nog blijken. Feit blijft dat Nederland wel degelijk zijn affaires had en heeft. Sommigen beweren zelfs dat we alleen het puntje van de ijsberg kennen.

Is het dan niet belangrijker om naar de dagelijkse praktijk te kijken? Van den Heuvel: "Zeker, maar dat is de volgende stap. We zouden cases willen analyseren, en willen nagaan wat ambtenaren en politici doen als iemand niet integer is. Wat voor maatregelen nemen ze dan en hoe voorkomen ze dat voortaan?"

Uiteindelijk zouden we tot nieuwe normen willen komen die een leidraad zijn voor het openbaar bestuur. Maar dat kan nog niet, want de ethiek van de overheid is nog maar weinig onderzocht. Daardoor hebben we geen ijkpunten waarmee we kunnen meten of de ethiek in de loop der tijd verandert. Ons boek is vooral een verkenning van de morele waarden en normen die politici en ambtenaren zeggen aan te leggen. We kunnen nu de contouren aangeven, maar de foto is nog lang niet scherp."





Vuile handen maken

Over wat politici en ambtenaren wel en niet behoren te doen is in de loop der tijd verschillend gedacht. In de ogen van de Niccolò Machiavelli (1469-1527) mag een politicus niets doen uit louter eigenbelang, maar als de staat daarmee gediend is moet hij niet vies zijn van vuile handen maken.

Weber definieert zijn ideale 'Einzelsbeambte' ook. Hij:

- is persoonlijk vrij, en voldoet aan zakelijke ambtelijke plichten
- werkt in een vaste ambtelijke hiërarchie
- heeft vaste ambtelijke bevoegdheden
- is na vrije werving aangesteld met een contract

Minister Ien Dales van Binnenlandse Zaken hing in 1992 de kat de bel aan. Met een toespraak tijdens het congres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zette zij de integriteit van het openbaar bestuur hoog op de publieke en politieke agenda. Daarna nam ze allerlei initiatieven om het morele gehalte van de overheid te verbeteren. (Foto: IANP)

De ideale 'Einzelsbeambte'

Machiavelli negeert daarbij de morele kant. De Duitse socioloog Max Weber keek daar begin vorige eeuw anders tegenaan. Hij vindt dat de maatschappij gezaghebbend bestuurd moet worden. Daar hoort macht bij, maar die moet gelegitimeerd zijn. Pas dan wordt het gezag. De ambtenaren zijn het instrument van het gezag. Zij hebben afgebakende bevoegdheden, gescheiden van de politiek. Uitgangspunt is dat ambtenaren doen wat politiek verantwoordelijken hen opdragen, en dat overheid en bestuur zich aan het recht houden.

- is vakbekwaam en heeft een vakdiploma
- is niet gekozen
- krijgt een vast salaris in geld
- gaat met zijn ambt om als zijn hoofdberoep
- ziet zijn carrière als afhankelijk van het oordeel van zijn meerdere
- werkt volledig gescheiden van de beheersmiddelen van zijn dienst
- onderwerpt zich aan de strenge discipline en controle van zijn dienst.

Een integer uitgangspunt. Maar velen ervaren deze modelambtenaar als weinig creatief en inefficiënt. Juist doordat hij

werkt naar letter en wet, en zich strikt aan procedures houdt, maalt de ambtelijke molen zo traag, vinden zij.

De publieke ondernemer

Geen wonder dat na 1980 de slinger de andere kant opging. Draggers van het nieuwe denken - het New Public Management- zijn de Amerikanen Osborne en Gaebler. De verstarde bureaucraat moet plaatsmaken voor een ambtenaar die meer naar buiten is gericht, en snel met creatieve resultaten komt.

Deze publieke ondernemer:

- stuurt meer dan dat hij roeit
- stelt de gemeenschap in staat zaken voor



De Duitse socioloog Max Weber (1864-1920) benadrukte juist de morele dimensie van de macht. De ambtenaar moet doen wat het gezag hem opdraagt, en zich strikt houden aan wetten en regels. Nadeel is dat het tot trage ambtelijke molens leidt. (Foto: Spaarnestad)

- financiert op basis van resultaten, niet op inspanning
- komt de klant tegemoet, niet de bureaucratie
- let vooral op verdiensten, minder op kosten
- investeert liever in preventie dan in zorg
- decentraliseert de macht
- lost problemen liever op door een markt te creëren, dan door overheidsprogramma's te maken.

aantal overheidsinstellingen zo creatief en resultaatgericht, dat ambtenaren gingen beleggen met het budget. Zolang de koersen opliepen was er weinig aan de hand. Totdat de internetzeepbel uitelkaar spatte en de beurzen wereldwijd kelderden. Allerlei overheidsinstellingen verloren vermogens.

“Prominent is de Ceteco-affaire bij de Provincie Zuid-Holland,” zegt Hans van den Heuvel. “Ambtenaren die in Amerika met het werk van Osborne en Gaebler kennismaakten, kwamen dolenthousiast terug. Ze staken een vermogen in Ceteco, een handelsonderneming. Totdat de economie instortte en Ceteco op de fles ging. Weg kapitaal.”

Zijn de ideeën van Osborne en Gaebler dan verkeerd? “Nee, zeker niet,” zegt Huberts. “Alleen worden ze verkeerd begrepen. Zij zeggen namelijk ook: ‘Government cannot be run like a business’. Dat neemt niet weg dat ze met efficiency en effectiviteit de logge overheidsbureaucratie willen bestrijden. Maar de integriteit moet daarbij gegarandeerd blijven.”

Ligt de waarheid dan tussen enerzijds Weber en anderzijds Osborne en Gaebler? “Dat is te simpel,” zegt Huberts. “Ik denk dat we tot een nieuwe set morele normen moeten komen die het beste van beide werelden in zich verenigen. En

Laakbaar gedrag mondjesmaat gemeld

elkaar te krijgen in plaats van alleen diensten te leveren

- stimuleert concurrentie in plaats van monopolies
- wordt vooral gedreven door zijn missie, minder door regels

Weg kapitaal

Hoe begrijpelijk de opkomst van het New Public Management ook is, het heeft zijn schaduwzijden. Verlekkend door de extreme koersniveaus op de beurs eind jaren negentig, werden bijvoorbeeld een

Onkreukbaarheid

Tegen de locatie van het nieuwbouwproject protesteert de lokale milieugroepering. De verantwoordelijke ambtenaar is goed bevriend met één van de leden van het bestuur van deze groep. Het bestuurslid zegt toe het protest tegen het nieuwbouwproject te staken, als de ambtenaar belooft zijn invloed in de gemeente aan te wenden voor een ander, belangrijker doel van de milieubeweging. De ambtenaar overweegt dat het voor zijn aanzien en promotiemogelijkheden binnen de gemeentelijke organisatie een goede zaak zou zijn als hij de verantwoordelijkheid voor de beëindiging van het protest van de milieubeweging zou kunnen claimen.

Uitkomst:

Bijna 80% vindt dit onacceptabel of zeer onacceptabel. Toch: 10,4% aanvaardt dit wel.

Aanvaardbaarheid

De ambtenaar, die verantwoordelijk is voor het nieuwbouwproject, beseft dat het project eerder klaar kan zijn als hij snel de aanbestedingsprocedure voorbereidt. Tegelijk weet hij, dat er in de besluitvormings-procedure niet zorgvuldig is omgegaan met de mensen in het bouwgebied. Er is niet naar hen geluisterd en de ambtenaar weet dat ze grote bezwaren hebben. Een oplossing kan een extra inspraakprocedure zijn. Maar dat zou de aanvraag van het project vertragen. Daartegen zou de gemeentepolitiek grote bezwaren hebben.

Uitkomst:

Een duidelijke meerderheid van ambtenaren (71,%) en politici (82,0%) vindt het niet acceptabel dat de ambtenaar de wensen van de burgers negeert en direct met de aanbestedingsprocedure begint. Maar politici zijn uitgesproken: 44,7% vindt het zeer onacceptabel, terwijl dat bij ambtenaren 29,3% is.

Openheid

De verantwoordelijke ambtenaar wil met de voorlichting over de locatie van een nieuwbouwproject wachten tot de algemene beschouwingen. Maar een journalist heeft hem om informatie gevraagd over de locatie. De ambtenaar staat voor een dilemma. De gemeente heeft openheid hoog in het vaandel staan. Zodoende zou hij de informatie aan de journalist moeten geven. Anderzijds vreest hij dat het nieuwbouwproject vertraging oploopt als de bouwlocatie nu al openbaar wordt. Daarom weigert hij uiteindelijk de informatie al aan de journalist te geven.

Uitkomst:

Van de politici vindt 28,6% het zeer acceptabel dat de ambtenaar de informatie niet aan de journalist geeft. Van de ambtenaren vindt 14,6% dat zeer acceptabel. Ambtenaren hebben in dit geval dus minder problemen met openheid dan politici. Dat is opmerkelijk, omdat eerder bleek dat politici openheid wel belangrijk vinden.

Foto Volendam is er nog niet.

Gedogen is uit. Na de cafébrand in Volendam en de vuurwerkkramp in Enschede is de roep om meer bemoeienis van de overheid toegenomen. Duidelijke morele normen voor het openbaar bestuur zijn daardoor belangrijker geworden. (Foto: ANP)

misschien moeten we daar nog iets nieuws aan toevoegen om de integriteit te versterken. Maar daarvoor is eerst meer onderzoek nodig.”

Redelijke respons

Wat hebben de Amsterdamse onderzoekers dan nu gedaan? Uit de literatuur selecteerden ze een aantal waarden die relevant zijn voor het ethisch handelen van politici en ambtenaren. Het zijn:

<i>Aanvaardbaarheid</i>	naar de wensen van de bevolking
<i>Collegialiteit</i>	loyaal en solidair tegenover collega's
<i>Deskundigheid</i>	met kennis van zaken
<i>Dienstbaarheid</i>	klantvriendelijk en respectvol voor burgers
<i>Doelmatigheid</i>	met zo min mogelijk middelen het doel bereiken
<i>Eerlijkheid</i>	de waarheid spreken en beloften nakomen
<i>Gehoorzaamheid</i>	zonder protest instructies opvolgen
<i>Onafhankelijkheid</i>	niet vanuit een specifiek (groeps)belang
<i>Onkreukbaarheid</i>	niet vanuit eigenbelang
<i>Openheid</i>	zonder geheimen en controleerbaar
<i>Profijtelijkheid</i>	om politieke, ambtelijke, of organisatorische winst
<i>Rechtmatigheid</i>	naar wetten, regels en voorschriften
<i>Toewijding</i>	met zorg, aandacht, inzet en volharding

Op basis daarvan maakten ze een enquête voor ambtenaren en politici. Die ging over het belang van integriteit en morele waarden voor het werk, en over laakbaar gedrag. Verder moesten respondenten kiezen in kwesties waarin verschillende waarden met elkaar in conflict kwamen.

De vragenlijst ging naar vierhonderd ambtenaren van de ministeries van VROM, VWS en V&W en naar alle Tweede-Kamerleden. Verder ging die naar zeshonderd ambtenaren van 26 gemeenten die bij afdelingen werkten voor welzijn, gezondheid, sport, verkeer, infrastructuur en ruimtelijke ordening. Ook de 576 raadsleden van die gemeenten kregen de enquête.

Rechtmatigheid

De ambtenaar die verantwoordelijk is voor het nieuwbouwproject, weet dat het onmogelijk op tijd klaar kan zijn als aan alle eisen van de wettelijk verplichte aanbestedingsprocedure wordt voldaan. Dat lukt wel als hij die procedure niet tot op de letter volgt, bijvoorbeeld door een subsidieaanvraag een te vroege dagtekening te geven.

Uitkomst:

Ambtenaren en politici verschillen statistisch significant. Van de ambtenaren vindt 68,1% het onacceptabel tot zeer onacceptabel de wettelijke procedures niet tot op de letter te volgen om het project op tijd klaar te krijgen. Van de politici is dat 79,6%.

Politieke kleur speelt ook een rol. Zo vindt van de CDA-sympathisanten 68,7% het veranderen van de datum onacceptabel tot zeer onacceptabel. Bij VVD- en D'66-aanhangers is dat 78,4%.

Saillant is dat anderzijds 11,5% van alle respondenten het onacceptabel vindt als de ambtenaar zich aan de letter van de voorschriften houdt waardoor het project vertraagt.

Privé en publiek

De gemeenteraad wil een nieuwe wethouder van Sociale Zaken benoemen. Speerpunt van het sociale beleid is te voorkomen dat cliënten van de sociale dienst nevenverdiensten verzwijgen. De lijsttrekker van de grootste partij in de gemeente twijfelt of hij de benoeming van de alom gerespecteerde kandidaat-wethouder zal steunen en welk advies hij aan zijn fractie zal geven. De reden daarvoor is niet de deskundigheid van de kandidaat-wethouder, maar dat de lijsttrekker weet dat de wethouder één ochtend per week zijn huis laat schoonmaken door een werkster die hij zwart betaalt. De werkster heeft een bijstandsuitkering.

Uitkomst:

Bijna de helft van de respondenten vindt het acceptabel dat de lijsttrekker zijn fractie negatief adviseert omdat de kandidaat zijn werkster zwart betaalt. Daardoor wordt een minder deskundige persoon wethouder. Ongeveer eenderde vindt dat juist onacceptabel tot zeer onacceptabel, en eenzede is neutraal. Van de mannen vindt een kleine meerderheid het zwijgen acceptabel tot zeer acceptabel tegen maar 28,5% van de vrouwen. Ambtenaren oordelen niet anders dan politici. Opmerkelijk zijn de verschillen tussen politieke gezinden: D'66-sympathisanten vinden zwijgen duidelijk het minst acceptabel.

Privé en politiek

In de gemeente moet een nieuw personeelslid komen bij de afdeling Financiën. Tijdens de laatste gesprekken met sollicitanten is het de verantwoordelijke ambtenaar duidelijk dat één kandidaat beduidend beter is dan de anderen. Maar een lid van de sollicitatiecommissie deelt de verantwoordelijke ambtenaar na de gesprekken mee, dat hij weet dat die kandidaat heeft deelgenomen aan een neo-fascistische demonstratie.

Uitkomst:

Als de verantwoordelijke ambtenaar besluit dat iemands politieke overtuiging tot het privé-leven behoort en daarom de kandidaat aanneemt, vindt 38,4% van de respondenten dat acceptabel tot zeer acceptabel. Ambtenaren zijn veel eerder dan politici geneigd dit te aanvaarden: 43,8% van de ambtenaren, tegen 27,9% van de politici.

Daarentegen vindt 44,4% van alle respondenten dit onacceptabel tot zeer onacceptabel. De rest is neutraal (17,3%).

De morele waarden van politici en ambtenaren in volgorde van belang

Politici	Ambtenaren
eerlijkheid	deskundigheid
onkreukbaarheid	rechtmatigheid
openheid	toewijding
deskundigheid	dienstbaarheid
rechtmatigheid	doelmatigheid
onafhankelijkheid	eerlijkheid
aanvaardbaarheid	onkreukbaarheid
toewijding	gehoorzaamheid
	onafhankelijkheid
	openheid
	aanvaardbaarheid

Van de in totaal 1678 verstuurde vragenlijsten kwamen er 678 terug (40,7%). Tweede Kamerleden reageerden opvallend weinig (ruim 13%).

Angst voor repercussies

De meeste respondenten - met name leidinggevenden — vinden dat de belangstelling voor integriteit toeneemt. Tweederde denkt dat die grotere aandacht niet voorbij gaat. Ruim een derde vindt dat er weliswaar meer over wordt gesproken, maar dat er eigenlijk weinig gebeurt om het morele klimaat te verbeteren.

Bijna tweederde noemt corruptie geen wijdverspreid probleem, maar ruim 16% vindt dat juist wel. Politici en ambtenaren reageren vrijwel hetzelfde.

De onderzoekers doen ook uitspraken over de houding van de respondenten. Dik 90% vindt corrupt gedrag onacceptabel, zelfs als iedereen daar aan meedoet. Toch verwacht 36% dat klokkenluiders waarschijnlijk beschadigd uit de strijd

Minister Bram Peper van Binnenlandse Zaken ging als politicus ten onder aan zijn niet integere declaraties toen hij nog burgemeester van Rotterdam was. Later bleek dat de aantijgingen niet zo hard waren als aanvankelijk gesteld. Maar de toon was gezet. (Foto: ANP)

komen. Dat is zorgwekkend. Verder blijkt dat vooral de werkvloer op de hoogte is van laakbaar gedrag. Waarschijnlijk melden ondergeschikten dat maar mondjesmaat aan hun baas, uit angst voor repercussies.

Het belang van specifieke waarden voor het werk is bij ambtenaren en politici enigszins anders. Maar het verschil is niet groot.

Politici hechten het meest aan eerlijkheid, onkreukbaarheid, openheid en rechtmatigheid; ambtenaren aan deskundigheid, eerlijkheid, onkreukbaarheid en rechtmatigheid. Gevraagd naar de drie belangrijkste waarden voor hun functie noemt 60% van de politici eerlijkheid. Ook openheid, onkreukbaarheid, onafhankelijkheid en deskundigheid scoren goed.

Bij de ambtenaren domineert deskundigheid (tweederde). Op afstand volgen eerlijkheid, doelmatigheid, rechtmatigheid, dienstbaarheid en toewijding. De verschillen tussen leidinggevenden en uitvoerenden, en tussen sectoren zijn klein.

Relativeren

De politieke kleur van de respondent heeft geen invloed op welke waarden men

belangrijk vindt, maar wel enigszins op de mate waarin. Zo lijken D'66-sympathisanten de waarden gemiddeld iets hoger te scoren.

Zodra ambtenaren en politici van elkaar moeten zeggen wat voor de anderen de belangrijkste waarden zijn, verandert het beeld. Deels stemmen ambtenaren in met de antwoorden van politici, maar ze vinden dat die zich teveel op de borst kloppen voor hun onafhankelijkheid en eerlijkheid, en dat ze de betekenis van aanvaardbaarheid en onkreukbaarheid onderschatten.

Politici relativeren de betekenis die ambtenaren toekennen aan eerlijkheid, onafhankelijkheid, openheid en collegialiteit. Zij vinden dat ambtenaren zich meer laten leiden door dienstbaarheid, rechtmatigheid en onkreukbaarheid.

Dilemma's

Belangrijker is de vraag hoe de respondenten in de praktijk optreden. De onderzoekers hebben dat weliswaar niet onderzocht, maar ze hebben wel geprobeerd daar een vinger achter te krijgen. Ze schotelden de ondervraagden dilemma's voor waarbij verschillende waarden met elkaar in conflict zijn. Alle kwesties gaan over een bouwproject





Elementen nationaal Integriteitssysteem	Nederland
politieke democratin	+
relatie politiek – ambtenaren	+
verantwoording door politici	-
financiering politieke partijen	+/-
samenwerking overheid en particuliere organisaties/ civil society	+/-
oneigenlijke belangen buiten de publieke dienst	+/-
bestuursrecht	+
klachten en ombudsman	+
strafrecht	+
civiel recht	+
rechterlijke macht	+
auditor-general	+
aanbesteding en opdrachtverlening overheid	+
(zelfregulering) private sector	-
vrije pers	+
onafhankelijke instituties	-
publieke verantwoording ambtenaren en politici	-

Klokkenluider en ex-medewerker Bos van bouwbedrijf Koop Tjuchem getuigt voor de parlementaire enquêtecommissie Bouwfraude. De bouwfraude-affaire is een goed voorbeeld van niet integer handelen bij overheid en bedrijfsleven. (Foto: ANP)

waarbij de ambtenaar of politicus moet kiezen tussen enerzijds het project op tijd klaar krijgen (doelmatigheid), en anderzijds een andere waarde. Zie kaders. Na verwerking van alle resultaten komen de onderzoekers tot de volgende waardenpatronen van politici en ambtenaren.

Geen samenhang

Van den Heuvel, Huberts en Verberk zijn niet ontevreden over het moreel gehalte van de overheid, toch hebben ze ook duidelijke kritiek. Van den Heuvel: “Sinds 1992 is er veel van de grond gekomen om de integriteit te ondersteunen, maar wat opvalt is dat het allemaal losse eindjes zijn. Het is geen samenhangend systeem.”

Daarbij refereren ze naar Transparency International, een internationale non-gouvernementele organisatie tegen corruptie, die de elementen van een nationaal integriteitssysteem op een rij heeft gezet. Dat als maatstaf hanterend scoort Nederland heel goed, maar op enkele punten blijven we duidelijk achter. Zie kader

Niet achteroverleunen

Wat ontbreekt is een onafhankelijk centraal instituut dat integriteitsschendingen opspoor, die onderzoekt en aan de kaak stelt. Verder zou het moeten adviseren over preventie. Daarnaast vinden de onderzoekers dat de integriteit van het bedrijfsleven aandacht moet krijgen, en dat ambtenaren en politici verplicht hun privé-belangen bekend moeten maken. Tenslotte zou Nederland meer normen en regels moeten vaststellen voor kabinet, parlement en topambtenaren. Huberts: “Op al die punten opereert de overheid te slap en zou

ze meer het voortouw moeten nemen.” Onbegrijpelijk vinden de auteurs dat iedereen nu praat over integriteitsschendingen maar dat we niet weten hoe groot het probleem eigenlijk is. “Niemand registreert het aantal en de aard van de schendingen in openbaar bestuur en bedrijfsleven,” zegt Huberts. “Zo kan ook niet duidelijk worden welke maatregelen dan effect hebben. Ook op dat punt is er dus nog een wereld te winnen.”

Dus van achteroverleunen kan geen sprake zijn. Voor juichen is het nog veel te vroeg.

Lex Linsen

Het morele gezicht van de overheid
 Waarden, normen en beleid
 Prof. dr. J.H.J. van den Heuvel, prof.
 dr. L.W.J.C. Huberts, drs. S. Verberk
 Uitgeverij Lemma / NWO-Ethiek en
 Beleid, Utrecht, 2002
 ISBN 90 5931 038 1