

Als de Vos de passie preekt, zul je hem er aanhouden

Over integriteit en moraal in het openbaar bestuur

P.F.M. Fokkink¹

Voorwoord

Als de Vos de passie preekt, zul je hem er aanhouden.² De titel verwijst naar het optreden van minister Ien Dales die uitgebreid uitpakte over integriteit bij de overheid, maar ondertussen wel het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds gedeeltelijk leeghaalde vóór die verzelfstandigd werd. Integriteit en moraal in het openbaar bestuur waren in de jaren 90 een belangrijk thema in de Bestuurswetenschappen. Het onderscheid tussen passieve en actieve integriteit komt uit deze publicatie. Het begrip machtsbederf ook.

1. Inleiding

Het formuleren van gedragsregels voor gezagsdragers is van alle tijden en heeft veelal een symbolische betekenis: het beoogt vertrouwen op te wekken. Naar de effectiviteit ervan is nog vrijwel geen onderzoek gedaan. Het herleven van de vraag naar integriteit in het openbaar bestuur is onder meer het gevolg van het feit dat 'openbaar' bestuur niet langer een *contradictio in terminis* is. Het openbaar bestuur is bezig openbaar te worden en laat zich - weliswaar met moeite - in de keuken kijken. Ook de samenleving is in verandering en met name geldt dat voor de verwachtingen ten aanzien van de overheid.

Integriteit is niet specifiek van deze tijd. Zo vroeg bijvoorbeeld de Tweede- Kamerfractie Van D66 zich naar aanleiding van enkele schandalen en affaires in de jaren zeventig af of er geen gedragsregels voor politici moesten komen. De toenmalige Kamervoorzitter dr. A. Vondeling beantwoordde die vraag in 1978 in negatieve zin in de publikatie 'Schijn des Kwaads', bespiegelingen over gedragsregels voor politici [Rutges, 1979: 40].

Ondanks het verschijnsel dat ambivalent wordt gereageerd op politici en bestuurders die het over ethiek' en 'normen en waarden' hebben zal in deze bijdrage nadrukkelijk de politieke verantwoordelijkheid voor bestuurlijke integriteit worden gestipuleerd. Vandaar de parafrasering van een bekende uitdrukking als titel van deze bijdrage: *als de vos de passie preekt, zul je hem er aan houden*. Om te beginnen wordt aandacht gevraagd voor de perspectieven van waaruit naar gedrag gekeken kan worden en voor het begrippenkader dat daarbij past [§2]. Vervolgens wordt een systematiek ontwikkeld waarmee integriteit in het openbaar bestuur kan worden beschreven [§3]. Daarna wordt de gedachte uitgewerkt dat de politiek primair verantwoordelijk is voor bestuurlijke integriteit en dat daarvoor het integreren op basis van het algemeen belang doorslaggevend is [§4]. Een herbezinning op de vervreemding tussen politiek en ethiek vormt de aanzet tot de slotbeschouwing, waarin systematische bestuurlijke twijfel wordt aanbevolen als een houding die ruimte schept voor integriteit [§5].

2. Integriteit en Machtsbederf

Bij het begrip integriteit heeft een ieder wel een eigen voorstelling in termen van onkreukbaarheid, ongeschondenheid, geen inbreuk maken op, etc. Deze aanduidingen zijn echter heterogeen. Aan *integriteit* is een *passieve* en een *actieve* kant te onderscheiden.

In passieve zin hebben we het bij integriteit over gaafheid, heilheid en ongeschondenheid. Het grondwetsartikel over de lichamelijke integriteit kan zo worden opgevat. Maar dat geldt ook voor de persoonlijke levenssfeer. Het 'onaangeraakt' laten van iemands privacy. Integriteit heeft in passieve zin te maken met 'verweer tegen indringing van buitenaf'. We spreken ook van het 'schenden' van iemands integriteit.

In de actieve zin denken we meer in termen als behoorlijkheid, deugdzaamheid en oprechtheid. Het komt van 'binnenuit'. Dat gaat over persoonlijkheid en karakter, over optreden en uitstraling. Wanneer wordt gesteld dat aan iemands integriteit wordt getwijfeld, dan geven we daarmee aan dat integriteit moet worden gemanifesteerd. Iemand kan wel onkreukbaarheid, onbeïnvloedbaarheid, etc. uitdragen, maar wanneer dat niet herkenbaar wordt in het optreden, dan is de geloofwaardigheid in het geding. Bovendien kunnen mensen best integer zijn, maar zegt dat niets over het al dan niet integer functioneren van het orgaan waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Integriteit kan het persoonlijke overstijgen en bijvoorbeeld betrek-

king hebben op sociale of formele organisaties. Integriteit wordt in actieve zin beschouwd als de overeenstemming die er bestaat tussen enerzijds het gedrag van individuen, groepen of groeperingen - al dan niet in georganiseerd verband - anderzijds de morele legitimatie die zij voor dit gedrag geven. Men zou kunnen zeggen dat de wijze waarop de politieke orde van een samenleving is ingericht integer is, indien die in overeenstemming is met de geproclameerde morele uitgangspunten. Datzelfde geldt voor een politieke partij, dan wel een bedrijf of vereniging, een bestuurscollege of ambtelijke dienst. De geëxpliciteerde normatieve uitgangspunten worden als nastrevenswaardige praktijk gehanteerd. Integriteit heeft de beide elementen in zich: zowel het weerstand bieden aan oneigenlijke beïnvloeding van buitenaf, als het in overeenstemming handelen met de gegeven legitimaties.

Integriteit is een normatief vraagstuk, betrekking hebbend op de moraal. Moraal wordt gehanteerd in de betekenis van het geheel aan normatieve antwoorden op de vraag hoe men zich dient te gedragen. Wat al te gemakkelijk wordt de term ethiek in het algemeen spraakgebruik gebezigd voor zowat alles wat met 'normen en waarden' te maken heeft. Dat is blemmerend voor een helder zicht op de problematiek van de integriteit. Niet ieder normatief antwoord op de vraag: 'wat te doen?', is ethisch [Tijmes en Fokkink, 1993: 368]. Het gedrag van mensen kan vanuit verschillende, doch onderling verbonden, perspectieven worden beschouwd. Beschouwingen vanuit die perspectieven leiden tot een variëteit aan normatieve antwoorden op de vraag wat te doen'.

Het pragmatisch perspectief

In het eerste perspectief gaat het om gedrag in termen van *leven en overleven*. Dat kunnen soms heel praktische vragen zijn en soms vragen die te maken hebben met de natuurlijke drang tot zelfhandhaving. De normatieve antwoorden worden rationeel begrepen vanuit het criterium van de doelgerichtheid en doelmatigheid. Habermas noemt dit pragmatiek. Het is een perspectief waarbij ook de gevolgen van de inzet van middelen worden geëvalueerd; immers het ingezette middel mag het realiseren van de doelstelling niet in de weg staan. Wanneer bijvoorbeeld blijkt dat een abortusverbod tot een hoger abortuscijfer leidt dan een wettelijke abortusregeling, dan wordt met een verbod in pragmatisch perspectief ondoelmatig gehandeld, indien het althans de bedoeling is zoveel mogelijk abortussen te vermijden. Kortom, bij pragmatiek is aan de orde hoe de problemen van doelrealisering op de meest verstandige wijze worden opgelost, zonder het doel zelf in gevaar te brengen.

Het ethisch perspectief

In het tweede perspectief gaat het om gedrag in termen van *samenleven*. Dan gaat het om vragen die - in onze moderne tijd - te maken hebben met de gelijke rechten, plichten en verantwoordelijkheden die wij in wederkerigheid ten opzichte van elkaar kunnen laten gelden. De normatieve antwoorden worden ethisch beoordeeld vanuit criteria als schade voorkomen/niet toebrengen/herstellen, het goede doen/bevorderen, rechtvaardigheid en verdraagzaamheid betrachten en respect hebben voor autonomie/zelfbeschikking/gewetensvrijheid. Bij ethiek gaat het om de oriëntatie op de idee van de gemeenschap, om het evalueren van die normen die de verhouding van de mensen onderling behoren te regelen. Belangrijk daarbij is de wederkerigheid en de universaliseerbaarheid. Een norm die ik voor mijzelf geldig acht, zou zo moeten zijn dat deze norm voor ieder in dezelfde mate geldig kan zijn. Het meten met twee maten bijvoorbeeld wordt door vrijwel iedereen als onbehoorlijk beschouwd. Een bestuurder die meent dat 'een leugentje om bestwil' tot zijn mogelijkheden moet kunnen behoren, kan van anderen géén onvoorwaardelijke eerlijkheid verwachten. Kortom, bij ethiek is aan de orde hoe de relationele problemen in overeenstemming met de idee van de gemeenschap op de meest juiste wijze worden opgelost.

Het idiomatisch perspectief

In het derde perspectief gaat het om gedrag in termen van *levensstijl*. Aan de orde is dan dat wat past bij mijn karakter en persoonlijkheid, bij wat ik uitdraag en hoe ik dat realiseer. De normatieve antwoorden worden idiomatisch verstaan vanuit criteria als consistentie, echtheid, zuiverheid. Bij het idiomatisch perspectief gaat het om het eigene, de specifieke daarbij behorende waarden en stijl, niet alleen van mensen, maar evenzeer van groepen of organisaties. Een goed voorbeeld van idiomatiek is dat beginselpolitiek in praktische situaties soms niet kan worden volgehouden, hetgeen het verwijt van opportunisme met zich mee kan brengen. Kortom, bij idiomatiek is aan de orde hoe identiteitsproblemen op de meest waarachtige wijze worden opgelost.

De orde van de perspectieven

De drie perspectieven staan niet los van elkaar, maar in een onderlinge verhouding. Pragmatische oplossingen zijn aanvaardbaar, wanneer zij ethisch door de beugel kunnen en passend zijn voor de idiomatiek. Het ethische moet zowel het pragmatische als het idiomatische mogelijk maken, doch legt tegelijkertijd aan beide beperkingen op. Het zonder aanzien des persoons realiseren van waarden wordt ethisch niet toelaatbaar geacht. Hebben we bij idiomatiek te maken met persoonlijkheid of karakter, bij ethiek hebben we te maken met 'de persoon' of in termen van de politieke gemeenschap 'de burger'. Tussen de drie perspectieven dient het primaat van de ethiek te gelden. Het idee van de gemeenschap als evaluatiekader is belangrijker dan de stijl van optreden. Ethiek dient de ruimte te scheppen, waarin integriteit kan gedijen, kan worden getoond. Integriteit is een kwestie van stijl. Voor die stijl moet de ethiek ruimte bieden en beperkingen aangeven. Integriteit is dus wèl een normatief, maar géén ethisch vraagstuk. Ethiek gaat over de manier waarop wij met elkaar samenleven, over de interpersoonlijke verhoudingen. Integriteit als idiomatiek gaat over hoe we ons ten overstaan van anderen manifesteren. Het is een ethische norm dat je géén schade aanricht of dat je de ander niet uitsluitend als middel ziet. Wanneer bijvoorbeeld in een politiek of bestuursorgaan, dan wel ambtelijke dienst, een strijdcultuur heerst, waarin openheid en kwetsbaarheid onmiddellijk worden afgestraft, dan ontbreekt in dat orgaan de ethische ruimte voor integer gedrag.

Machtsbederf

Het is minister drs. C. Dales geweest, die de bestuurlijke integriteit opnieuw op de politieke agenda heeft geplaatst. *'Het gaat mij daarbij niet zozeer om fraude en corruptie in het bestuur - maar vooral om machtsbederf'* [1994:7], luidt de veelzeggende toelichting op de thematiek door de minister. Machtsbederf 'draagt het element van ontbinding, verval, vervaging van normen, in zich', de minister heeft het over 'het sluipend gevaar van bezoedeling van de ambtelijke en politieke reputatie, van aantasting van integriteit van bestuurders, van ontkenning van de hoge waarde waarvoor de democratische rechtsstaat staat' [1994:7]. Machtsbederf gaat als het ware aan fraude en corruptie vooraf.

Machtsbederf is een moeilijk begrip. Het gaat om een zodanig soepel omgaan met gedragsnormen dat de achterliggende redengeving en betekenis van de norm wordt overstegen, waardoor twijfel wordt opgeroepen of er nog sprake kan zijn van integer handelen. Het is gedrag dat de grenzen van het toelaatbare zodanig oprekt, dat bij de integriteit van de handelende persoon of personen vragen worden gesteld. Het is als bij horizonvervuiling, je ergert je er aan, maar er kan géén bekeuring worden uitgedeeld. Van machtsbederf is - ook in de opvatting van de minister - geen sprake, indien het om signalering van misstanden van welke aard ook zou gaan.

Bij machtsbederf staat het element macht centraal, macht als het vermogen om het gedrag van mensen - zonodig tegen hun wil - te sturen. De overheid heeft de bevoegdheid om namens de staat macht uit te oefenen. Ze beschikt daartoe over middelen van juridische, financiële, organisatorische en communicatieve aard. Dit alles ingekaderd in de democratische rechtsstaat. Het is precies daarover dat minister Dales zich zorgen maakt. Bij machtsbederf is een bij voorkeur aan de openbaarheid onttrokken overstijging van die inkadering aan de orde, zonder dat er reeds sprake is van strafrechtelijk handelen. Machtsbederf als fase tussen machtsgebruik en machtsmisbruik tast het gezag van alle overheidsfunctionarissen aan, ongeacht betrokkenheid daarbij.³ Het leidt tot gezagsinboeting 'in associatie'.

Wellicht belangrijker dan de in een parlementaire enquête reeds uitvoerig in de openbaarheid gekomen politieke opsporingsmethoden [deze zullen uiteindelijk altijd aan de toets van de rechter zijn onderworpen], zijn bijvoorbeeld de verschijnselen van netwerkbeïnvloeding, het achterhouden van relevante informatie, de selectieve in- en uitsluiting van contacten of het toewerken naar een gewenste beslissing. Machtsbederf kan worden omschreven als de handelingen van functionarissen of organen in het openbaar bestuur, waarbij de beschikbare machtsmiddelen op een zodanige wijze 'oneigenlijk' worden gehanteerd dat daardoor het vertrouwen in het machtsgebruik als zodanig wordt aangetast. Het is niet uitsluitend een verderfelijk machtsgebruik, het bederft de macht in zichzelf.

3. Integriteit in het openbaar bestuur

Het vraagstuk van de integriteit doet zich voor wanneer het gedrag in de ban van ontbrekende of conflicterende normen komt te staan. Personen, groepen of groeperingen kunnen in conflict komen met hun omgeving, waardoor de mogelijkheid van integer gedrag geblokkeerd wordt. Zoals in het geval van de ambtenaar die bemerkt dat in de beleidsvoorbereiding relevante informatie wordt achtergehouden teneinde een politiek gewenste beslissing te bewerkstelligen en vervolgens de volksvertegenwoordiging inlicht of anoniem gaat 'lekker'. Hier kan de integriteit in het geding komen.

Vanuit idiomatisch perspectief kan worden overwogen of het al dan niet passend is voor de stijl, het karakter en de persoonlijkheid van de betreffende ambtenaar om in te lichten of te lekken. Wat draagt hij normaal gesproken uit: loyaliteit aan de bestuurders of zuiverheid in de functievervulling? Vanuit ethisch perspectief wordt geëvalueerd in termen van juistheid in de interpersoonlijke relaties tussen bestuurder en ambtenaar. Hoe ga je om met het kennelijke machtsbederf van de zijde van de bestuurder? In dit kader beweegt zich het normatieve conflict. Vanzelfsprekend dient hij zich in het rationele perspectief af te vragen of hij ook de meest verstandige weg heeft gekozen om zijn doel te bereiken. Wordt het probleem gedefinieerd als een idiomatisch vraagstuk, waarbij de eigen integriteit in het geding is en de zuiverheid boven alles gaat, of als een ethisch vraagstuk, waarbij aan de orde is hoe met het kennelijke machtsbederf van de bestuurder om moet worden gegaan? In dat licht is aan de orde of het verstandig is in te lichten of te lekken, of dat er een andere weg begaanbaar is. Ethiek dient de ruimte te bieden voor idiomatiek, en dus integriteit, maar dat betekent niet dat elk vraagstuk dan ook maar meteen als idiomatisch moet worden gedefinieerd. De ethiek dient het primaat te hebben en stelt daarom ook grenzen aan de idiomatiek. De huidige post-modernistische waardering voor levensstijl en de daarmee samenhangende voorkeur voor het idiomatische, hebben ertoe geleid dat de overheid eerder als vergiet, dan als bolwerk functioneert: vertrouwelijke informatie sijpelt wel erg gemakkelijk naar buiten. Zo was minister Sorgdrager bijvoorbeeld zichtbaar aangedaan toen zij zich in de Tweede Kamer moest verantwoorden over uitgelekte gegevens omtrent drugsdoorlatingen tijdens politieonderzoek. Zij had deze gegevens medegedeeld tijdens een door haar als vertrouwelijk aangemerkte bijeenkomst met korpschefs en korpsbeheerders. Drugs blijken net zo gemakkelijk door te stromen als de vertrouwelijke informatie daarover. Kennelijk is bij sommige functionarissen in het openbaar bestuur de controle over het functioneren van de eigen organen dermate minimaal dat de drang informatie maar te laten stromen het karakter heeft gekregen van *incontinentie*. Met zelfbeheersing kom je er dan niet, de 'natuur' laat je in de steek. Heeft dat te maken met machtsbederf en integriteit in het openbaar bestuur? Integriteit in het openbaar bestuur is een idiomatisch vraagstuk, ingebed in een drietal referentiekaders.

Institutioneel kader

In de democratische rechtsstaat is de politieke machtsuitoefening onder het regime van het recht gebracht. Het gedrag van politici, bestuurders en ambtenaren is daarmee institutioneel ingekaderd. Het institutionele kader wordt echter niet van buitenaf aangereikt, doch heeft zich in de loop der tijd ontwikkeld. De politieke verantwoordelijkheid is eigenlijk tweeledig. Ze bestaat uit zowel de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van het institutionele kader, als de verantwoordelijkheid voor de machtsuitoefening daarbinnen. Dat wil zeggen dat de politici zelf de normen vaststellen, waaraan het gedrag kan worden afgemeten. Grondrechten, machtsuitoefening op basis van de wet, rechtstatelijk handelen en politieke controle op het gedrag zijn de institutionele beginselen voor het openbaar bestuur. Alle functionarissen in het openbaar bestuur hebben ieder voor zich als hoogste verantwoordelijkheid dat het gedrag in overeenstemming is met dit institutionele kader. Je zou hier kunnen spreken van institutionele integriteit. Institutioneel machtsbederf legt de bijl aan de wortels van de democratische rechtsstaat. Dat geschiedt bijvoorbeeld, wanneer getracht wordt de politieke controle te ontwijken, de rechtsgang te beïnvloeden of de aantasting van grondrechten in de doofpot te stoppen.

Functioneel kader

Binnen het institutionele kader onderscheidt zich de politieke van de bestuurlijke, respectievelijk ambtelijke, integriteit. Het gaat daarbij om te onderscheiden identiteiten. Wat voor allen in het openbaar bestuur geldt is dat men zich laat leiden door het algemeen belang en beginselen van behoorlijk bestuur. Naast eigenschappen die voor allen gelden zoals open-

heid ['zeggen wat je doet en doen wat je zegt'], oprechtheid en eerlijkheid, zijn er ook verschillen in de functioneel eisen die worden gesteld aan politici, bestuurders en ambtenaren. Voor de politici zijn dat onder meer de regels die betrekking hebben op politieke vertegenwoordiging en samenwerking. Laat men zich voldoende informeren, zijn de afwegingen bij de beslissingen wel expliciet genoeg, etc.? Van politieke integriteit als deugd is sprake wanneer een politicus zich niet in een situatie laat brengen, waarin zijn handelen niet in overeenstemming kan zijn met de voor zijn functie noodzakelijke onafhankelijkheid en hij kan handelen overeenkomstig de functievereisten betreffende beïnvloedbaarheid en algemene gerichtheid. Voor bestuurders gaat het onder meer over de mate van collegialiteit binnen de besturende organen, de openheid waarmee in elkaars portefeuille kan worden gekeken, het toestaan van wederzijdse beïnvloeding en controle. Voor bestuurlijke integriteit als deugd geldt de noodzakelijkheid van onpartijdigheid en functievereisten zoals evenwichtigheid en doordachtheid.

Niemand zal nog in redelijkheid kunnen volhouden dat de traditionele ambtelijke normen en waarden in onze tijd houdbaar zijn. De gesloten, afstandelijke, hiërarchische, gezagsgeoriënteerde en eigen verantwoordelijkheid mijddende houding is minder gepast in een samenleving die complex en dynamisch is. Ambtelijke integriteit als deugd zal zich kenmerken door de noodzaak van belangeloosheid en functievereisten als dienstbaarheid, loyaliteit en zuiverheid.

De politieke ethiek dient de ruimte én de begrenzing te geven voor politieke integriteit. De politieke cultuur is sedert de jaren tachtig fors gewijzigd. Er is buiten beeld geraakt dat mensen in staat zijn voor de publieke zaak andere normen en waarden te hanteren dan voor de private en persoonlijke aangelegenheden. Argumenteren en overtuigen zijn vervangen door onderhandelen, met 'geven en nemen' en 'voor wat, hoort wat'. Er wordt niet meer gezocht naar de achterliggende normen en waarden voor het handelen, niet langer gevraagd naar aanvaardbare redenen en deugdelijke gronden voor de gedane keuzen, zolang de samenwerking maar tot wederzijds voordeel strekt. Daarmee is een andere cultuur het openbaar bestuur binnengedrongen, de cultuur van de calculerende overheid.⁴ Het funderend principe van het algemeen belang voor het overheidshandelen is zoekgeraakt en de overheid is één van de partijen tussen andere partijen geworden. In de publiek-private samenwerking hebben alle partijen een eigenbelang als uitgangspunt. Het leveren van prestaties op grond waarvan men 'afgerekend' kan worden, heeft het rechtstatelijke karakter van het overheids-handelen overvleugeld.

In het functionele kader gaat het om integriteit als deugd, of anders gezegd om het integriteitsbesef, dat verbonden is aan de specifieke rol van politicus, bestuurder of ambtenaar in het openbaar bestuur. Waar institutioneel machtsbederf de bijl legt aan de wortels van de democratische rechtsstaat, doet functioneel machtsbederf afbreuk aan het gezag van functionarissen én organen in het openbaar bestuur. Functioneel machtsbederf bij politici doet zich bijvoorbeeld voor wanneer men niet meer openstaat voor informatie die niet strookt met de eigen politieke keuzen. Bij bestuurders is sprake van functioneel machtsbederf, wanneer bijvoorbeeld besluiten worden genomen, waarbij een direct of indirect eigen voordeel aan de orde is. Functioneel ambtelijk machtsbederf kan zich bijvoorbeeld voordoen indien alleen de informatie naar buiten wordt gebracht, die de eigen positie rechtvaardigt of versterkt.

Het formuleren van gedragscodes behoort ontegenzeggelijk tot het functionele referentiekader. Gedragscodes kunnen ook zonder meer van belang zijn, maar voldoende is het niet. Beroepscodes kunnen zich gemakkelijk tot papieren legitimaties beperken. Wordt er aan handhaving gedaan, dan komen we nogal eens in de sfeer van 'schuld en boete' terecht. Bedacht moet daarbij worden dat het eeuwige dilemma van 'het regelen' hier relevant is. Is alles toegestaan wat in de regels niet is verboden? Kan alles wat gewenst wordt wel in regels worden uitgedrukt? Het proces van formulering van de code en het gebruik ervan als gespreksstof bij evaluaties van gedrag, zullen uiteindelijk belangrijker blijken te zijn dan de codificatie zelf. Codes doen er alleen dan toe, wanneer deze in een systeem van permanente reflectie op het handelen zijn opgenomen. Gedragscodes, mission statements e.d. geven de idiomatiek van groepen en groeperingen weer.

Situationeel kader

Het institutionele kader draagt de fundamentele normen aan voor het gedrag. Het functionele kader differentieert dit naar de onderscheiden rollen van de politicus, bestuurder of amb-

tenaar. Het situationele kader tenslotte geeft de feitelijke situatie, waarin individuen, groepen of collectiviteiten zich gedragen. In elke gedragssituatie zijn er telkens drie dimensies aan de orde als oriëntatiekader voor iemands handelen [Fokkink, 1995:97-99].

Met 'publieke dimensie' wordt aangegeven dat voor een deel van het handelen het regime van vrijheid, gelijkheid, openheid en toegankelijkheid van toepassing is. Zo is het voor een groot aantal situaties politiek vastgesteld dat daarin niet mag worden gediscrimineerd. Het is mede de uitdrukking van de publieke moraal. Tot de publieke morele principes behoren in elk geval menswaardigheid, verdraagzaamheid, vrijwaring van discriminatie, plichtsbesef en gewetensvrijheid.

Met 'private dimensie' wordt aangegeven dat een pluraliteit aan regimes mogelijk is met - afhankelijk van de situatie - onder meer selectiviteit, ongelijkheid en geslotenheid. Wie men in vertrouwen neemt of tot z'n vertrouwenspersonen rekent, behoort ertoe. Volgens hiërarchische of deskundigheidsverhoudingen kan men binnen- of buitengesloten worden. Specifieke invullingen van omgangsvormen en van collegialiteit bijvoorbeeld behoren tot de private moraal.

Met 'persoonlijke dimensie' wordt aangegeven dat aan het handelende individu voor een deel van de situatie zeggenschap is toegekend en dat daarin bijvoorbeeld het persoonlijk geweten kan functioneren. Er is ruimte voor religieuze of levensbeschouwelijk geïnspireerde moraal. De snelle opkomst van privacy en respect voor lichamelijke en geestelijke integriteit geeft evenzeer de betekenis van deze dimensie duidelijk weer.

De vraag is nu: hoe interacteren deze drie dimensies in concrete situaties? Voor sommigen is het persoonlijk geweten zo dominant dat zij snel geneigd zijn gewetensbezwaren te laten gelden.⁵ Bekend is het voorbeeld van werknemers in de bouw bij militaire projecten. Mensen die zich in de uitoefening van hun functie uitsluitend laten leiden door de moraal van de organisatie waarin die functie moet worden uitgeoefend, worden al snel als 'apparatsjiks' gekwalificeerd. Dat de publieke dimensie soms erg dominant kan zijn, blijkt uit het voorbeeld van het niet mogen uitsluiten van homofiele docenten in het bijzonder onderwijs.

Er zijn geen eenduidige voorschriften te geven voor de meest verantwoorde mix van de drie dimensies. Wel kan vooruitlopend op de slotparagraaf worden gezegd, dat erin de georganiseerde reflectie die in het in het openbaar bestuur noodzakelijk is, expliciet ruimte en aandacht moet zijn voor de drie dimensies van het handelen.

4. Het primaat van de politieke verantwoordelijkheid voor bestuurlijke integriteit

Na de tot nu toe wat systematische behandeling van de thematiek, zullen hierna meer normatieve gezichtspunten naar voren worden gebracht. Genoemd is reeds dat integriteit een idiomatisch vraagstuk is. In verhouding tot de pragmatische en ethische aspecten van het gedrag is gesteld dat 'het ethische' zowel de ruimte als de belemmeringen voor de idiomatiek aangeeft. De politiek is daarmee als eerste verantwoordelijk voor het realiseren van de bestuurlijke integriteit. Dit zal nu nader worden uitgewerkt aan de hand van de gedachten van de filosoof Rorty.

In zijn artikel 'De voorrang van democratie op filosofie' formuleert Rorty [1990] enkele principes die tot het democratisch ethos kunnen worden gerekend. Rorty bepleit een zelfstandige plaats voor de politiek in een democratische samenleving. Mensen kunnen een grote verscheidenheid aan persoonlijke overtuigingen hebben, maar voor de publieke zaak is dat niet relevant. Sterker, het is zelfs een bedreiging voor de publieke zaak indien die persoonlijke - met name religieuze - overtuiging op de politieke agenda verschijnt. Rorty spreekt dan - met verwijzing naar Jefferson - van 'fanatici'. Waar het Rorty omgaat is dat burgers hun publieke handelen 'tegenover de meerderheid van hun medeburgers kunnen rechtvaardigen'. Overtuigingen die dat niet halen, dienen voor de publieke sfeer te worden opgegeven. Uiteraard is een ieder vrij in het persoonlijke leven die overtuiging te handhaven, doch er kunnen geen publieke consequenties aan worden verbonden. Verdraagzaamheid in alle opzichten is de kern van een democratisch ethos. Vragen over het doel of de zin van het menselijk bestaan behoren niet tot de publieke levenssfeer. Een democratie is een specifieke inrichtingsvorm van een politieke gemeenschap, die géén wijsgerige fundering behoeft, doch wel reflectie. Rorty verwijst daarbij naar Rawls' methode van 'het reflexieve evenwicht', dat wil zeggen een evenwicht tussen intuïties over de wenselijkheid van bepaalde consequenties van bepaalde handelingen enerzijds en intuïties over algemene principes anderzijds, waarbij geen van beide bij voorbaat een doorslaggevende stem heeft. Het voorbeeld van Rawls om voor het poli-

tieke handelen in een democratie het begrip 'rechtvaardigheid als billijkheid' als uitgangspunt te nemen, gebruikt Rorty om aan te tonen dat een eigenstandig democratisch ethos mogelijk is, omdat 'gegeven onze geschiedenis en de in ons openbare leven verankerde tradities, deze opvatting voor ons de meest redelijke is' [1990; 88]. 'Het experiment van de democratie' poogt een politieke orde te vinden, waarin de mensen met wat verstand en goede wil hun levensplannen in overeenstemming willen brengen met de levensplannen van hun medeburgers. Het ethos van verdraagzaamheid en inschikkelijkheid verplicht ons naar overeenstemming te zoeken, doch in de gevallen waarin mensen daarin buitenpolitieke elementen betrekken, wordt die mogelijkheid verminderd of zelfs geblokkeerd. De vrije uitwisseling van ideeën behoeft niet tot 'de waarheid' te leiden, maar in Rawisiaanse termen tot een 'intersubjectief reflexief evenwicht'. Er is géén morele fundering te vinden voor een democratie, los van de inzet van de burgers daartoe. Een democratie kan zich slechts handhaven, zolang de betrokken burgers bereid zijn zich er voor in te zetten.

Wat Rorty hier bepleit is van tweeërlei aard. Enerzijds dienen er normen te worden ontwikkeld, die het democratisch samenleven mogelijk maken. Een bij uitstek politieke aangelegenheid. Anderzijds dient een niet met die normen in overeenstemming te brengen idiomatisch functioneren in de publieke levenssfeer te worden verhinderd. Politieke verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke integriteit kan als noodzakelijke voorwaarde uit Rorty's betoog worden afgeleid. Immers de invulling van bestuurlijke integriteit is niet een willekeurige, maar is - zoals eerder werd aangegeven - gefundeerd in de democratische rechtsstaat en de daarbij behorende organen. Daarvoor is de politiek verantwoordelijk. Dat brengt het probleem terug naar de politiek.

Politieke integriteit is een zaak van elke politicus individueel. Daarmee komen we op het probleem van 'politiek als beroep'. Het politicus-zijn is niet langer een ambt, maar een carrière geworden. Veel politici zijn economisch afhankelijk van een functie in het openbaar bestuur. Dat maakt hen bijzonder kwetsbaar. Burgers zetten zich nog steeds 'om niet' in voor de publieke zaak, hetgeen blijkt uit de toenemende belangstelling voor en participatie in organisaties op het gebied van natuur en milieu, mensenrechten, emancipatie, de directe omgeving, etcetera. Dat geeft aan waar het probleem zit. Dergelijke organisaties zetten zich in voor duidelijke en heldere doelstellingen en ze voeren directe actie om de gang van zaken te beïnvloeden. Zij ondervinden actieve steun van de burger, waar ze zich ook voor inzetten. En daar zit nu precies het probleem van de politiek. Want in tegenstelling tot bijvoorbeeld milieu- en mensenrechtenorganisaties, pretendeert de politiek een integrale afweging van alle aspecten te maken. Juist op het punt van de integrale afweging heeft de burger z'n twijfels. Heeft de politiek zich niet te zwaar geëngageerd met de economische belangengroepen? Worden de niet-materialistische belangen uiteindelijk toch niet weggedrukt?

De relatieve geslotenheid en afhoudendheid van de politieke partijen met betrekking tot actieve participatie door burgers in de besluitvorming [Hoogerwerf, 1993: 9-11], heeft niet slechts het ledental doen dalen, doch ook het legitieme karakter van het integrale afwegingsmonopolie aan de politiek ontnomen. Daar ligt de primaire vraag van politieke integriteit. De politieke integriteit staat ter discussie wanneer politici in hun besluitvorming zich niet zichtbaar laten leiden door wat het moeizame begrip *algemeen belang* aangeeft. Daar begint het. Wanneer het vertrouwen in de politieke integriteit weg is, is er voor bestuurlijke integriteit nauwelijks nog een voedingsbodemp. Het integriteitsprobleem is een complex vraagstuk. Een politicus dient op basis van zijn integriteit het gezag te ontwikkelen op grond waarvan hij zijn onafhankelijk oordeel in de besluitvorming kan handhaven. Zich primair laten leiden door politieke carrière-ambities, door de mogelijkheden van herverkiezing, door het geaccepteerd willen worden in de eigen sociale omgeving, door het invloed kunnen uitoefenen in het relatienetwerk, het zijn even zo vele aspecten die de integriteit ondergraven.

Denkend vanuit de verantwoordingsplicht van de bestuurder voor het ambtelijk handelen, nog even los van het realiteitsgehalte van die norm, is er voor het ambtelijk handelen géén zelfstandigheid te claimen. Het klassieke 'Weberiaanse' model van openbaar bestuur voldoet echter niet langer als interpretatiekader. Er is veeleer sprake van een coalitiemodel tussen bestuurder en ambtenaar, waarin de bestuurder weliswaar verantwoordelijk is, doch de grenzen van de speelruimte nadrukkelijk voor beide zijn aangegeven. Bestuurders die dit willen doorbreken moeten 'kanalen gaan graven'⁶, burgers behulpzaam zijn in hun pogingen tot de macht door te dringen. Ambtenaren die die speelruimte willen overstijgen kunnen zich beroepen op *institutioneel burgerschap* [Bovens, 1990]. De feitelijke politieke macht van

ambtenaren kan niemand ontkennen. De continuïteit van het bestuur ligt ook door personele wisselingen eerder bij de ambtenaren, dan bij de opeenvolgende bestuurders.

De politieke controle in het openbaar bestuur zou daarom moeten worden uitgebreid tot het vragen van verantwoording aan ambtenaren. Het dogma van de bestuurlijke verantwoordelijkheid wordt daardoor minder een alles toedekkend monopolie, meer een politiek instrument in een open discussie.

Wat het openbaar bestuur behoeft om de integriteit te kunnen manifesteren is een systematiek waarin voortdurend verantwoording kan worden afgelegd en verantwoordelijkheidsbesef ontwikkeld. Een integer openbaar bestuur kenmerkt zich door een open stelsel van verantwoordelijkheid. Dat wil zeggen zowel het vragen van verantwoording aan als het ontwikkelen van een verantwoordelijkheidsbesef bij elke deelnemer in het openbaar bestuur. Het meest bedreigend voor de integriteit is een groeiende afstand tussen woord en daad, groepsloyaliteiten die tot geslotenheid en rituelen aanleiding geven, ongelof in het eigen handelen en tenslotte een verabsolutering van zowel middelen [bureaucratisme] als doelen.

De politieke, bestuurlijke en ambtsethiek dient de ruimte te bepalen voor integriteit. Daarom dient er als eerste te worden omgezien naar de aspecten die die ruimte beïnvloeden. Dat zijn zaken als verantwoordelijkheid en de institutionele, functionele en situationele vereisten, zoals 'het algemeen belang'.

5. Systematische bestuurlijke twijfel als basis voor reflectie

Glastra van Loon [1987] heeft in zijn afscheidsrede als hoogleraar rechtsfilosofie aandacht gevraagd voor de verhouding tussen politiek en ethiek. Hij wees daarbij op de onhoudbaarheid van de door de verwetenschappelijking van de samenleving en het beleid ontstane situatie dat 'politiek en 'ethiek' in twee gescheiden werelden figureren, hetgeen hij voor beide als onwenselijk en onwerkbaar beschouwt. Glastra van Loon stelt dat de ethiek geen stelsel van enkele hoofdregels is waaruit alle andere regels en uiteindelijk ook de beslissing in concrete gevallen zijn af te leiden. Het gaat binnen de ethiek veel meer om een reflectie op situaties en gedragingen en hun gevolgen in onderling verband. Deze reflectie is afwezig indien we politiek uitsluitend blijven zien als gaande om kwesties van macht, opportuniteit, de vuile handen, de kunst van het mogelijke en haalbaarheid en daartegenover ethiek als methode om het geweten schoon te houden, de zuiverheid van onze gezindheid tot uitdrukking te brengen en als leer van goed en kwaad en van behoorlijk en onbehoorlijk. In het begin van de moderniteit, de 16^e en 17^e eeuw, begon deze tweedeling zich te vormen als gevolg van de zich in die periode voltrekkende wetenschappelijke revolutie. De verwetenschappelijking en disciplinerende heeft geleid tot een fragmentering van de werkelijkheid, waarin we nog scheidingen, zoals die tussen ons zelf en de ons omringende werkelijkheid, en onderscheidingen kennen. Omdat politiek juist van alles te maken heeft met het materiële, het uiterlijke van ons bestaan en de ethiek zich tot het innerlijke en ideële richt, ontstaan ook daar gescheiden werelden.

Het onbemiddeld dualisme van de moderniteit, de gescheidenheid van politiek en moraal, speelt ons parten in de dagelijkse politieke praktijk. Politici die hun geweten zuiver willen houden door de gevolgen van politieke beslissingen daarin geen plaats te geven, veroorzaken de starheid in de politiek. De persoonlijke moraal van de politicus blokkeert iedere ethische reflectie op het politieke handelen. Het ontbreken van reflectie mag de schijn van zakelijkheid geven, in wezen gaat het om doelrealiserend handelen dat uitsluitend uit is op machtsbehoud. De reeds genoemde fragmentering van de werkelijkheid kunnen we niet meer integreren in ons feitelijke bestaan, in ons mens-zijn. De eenheid van denken, voelen en doen is zoek. Glastra van Loon zegt daarover:

'Als complement op de macht en de vermogens die wij hebben verworven hebben we onszelf met andere woorden des te meer geprofileerde onmacht, als metgezel van de vrijheid een niet te beantwoorden existentiële vraag, op de hals gehaald. Kortom, we hebben onszelf een visie op onszelf verschaft die per slot van rekening veeleer uitnodigt tot blindelings doen en volgen dan tot reflectie, tot het omarmen van dogma's dan tot het maken van afwegingen, tot fundamentalisme en fanatisme dan tot nuanceringen.' [1987:158].

Het is niet langer toelaatbaar 'politiek' uitsluitend te associëren met het materiële en het uiterlijke. Politiek gaat over mensen en menselijke verhoudingen. Daarin past de scheiding van innerlijk en uiterlijk niet. We moeten weer iets gaan doen wat we verleerd zijn: reflecteren, ons vermogen om ons te bezinnen op ons handelen. Reflectie moet het mogelijk maken

dat we meer inzicht krijgen in de effecten van beslissingen in concrete situaties en voor individuele mensen. De politicus kan zich niet onttrekken aan de confronterende verantwoordelijkheid voor zijn beslissingen. Die zijn anders dan plicht- of nut-georiënteerd. Het gaat daarentegen om 'de minst schadelijke en onder de gegeven omstandigheden een gewenst evenwicht in stand houdende of bevorderende beslissing' [1987: 164].

Glastra van Loon's pleidooi om ethiek, waartoe hij óók de idiomatiek rekent, en de politiek niet langer gescheiden te houden, spoort met het reeds eerder genoemde uitgangspunt dat gedrag telkens geëvalueerd moet worden vanuit de drie perspectieven, die tot normatieve voorschriften leiden. De ethiek heeft daarin voor de politiek het primaat. De noodzaak tot reflectie verdient verdere uitwerking.

Een van de grootste bedreigingen voor de integriteit van het openbaar bestuur is de mentale geslotenheid. Glastra van Loon en anderen hebben er op gewezen dat de verwetenschappelijking in het openbaar bestuur tot een hoog niveau van deskundigheid heeft geleid, doch gelijktijdig tot een fragmentering, tot geslotenheid voor onwelgevallige informatie, et cetera.⁷ Het openbaar bestuur kan — vanuit de onderzoekstraditie — gemakkelijk vervallen in de arrogantie van het weten. De Vries schetste onlangs hoe zo'n houding aanleiding geeft bij hoge ambtenaren tot afstand nemen van de politiek.⁸ In 'het politieke' worden de voor allen geldende beslissingen genomen, doch in 'het bestuurlijke' en 'het ambtelijke' worden deze voorbereid en uitgevoerd, met een hoge mate van verdergaande eigen beslismacht. Openheid van zaken, openbaarheid van overleg en besluitvorming, controle op de beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering, zijn de in het geding zijnde normen. Daartoe is een moraliteit van eerlijkheid, betrouwbaarheid, onpartijdigheid, zorgvuldigheid en mentale openheid noodzakelijk. Integriteit van het openbaar bestuur betekent dat men zich in overeenstemming met deze uitgangspunten gedraagt. Om dat goed te laten verlopen is een cultuur van verantwoordelijkheid vereist, in de betekenis van: 'het vermogen tot antwoorden'. Iemand die niet kan antwoorden, kan zich ook niet verantwoorden. Dat klinkt gemakkelijker dan het is. Antwoorden betekent dat de ander serieus wordt genomen en dat naar vermogen op diens vragen wordt ingegaan. Niet dat je uitsluitend je eigen verhaal vertelt. Een permanent proces van redengeving voor het handelen, van verantwoording vragen in collegiaal en hiërarchisch verband. Eerst dan ontstaat de *verantwoordelijkheid als deugd* [Bovens, 1990: 40]. Daarom is het noodzakelijk om in de beleidsontwikkeling, besluitvorming en uitvoering 'systematische bestuurlijke twijfel' te hanteren als basis voor permanente reflectie op het bestuurlijke handelen en optreden en als verantwoordelijkheidsbesef in het uitoefenen van de functie. Twijfel knaagt aan het imago van de bestuurlijke zelfverzekerdheid en te manifesteren daadkracht. Politici, bestuurders en ambtenaren moeten eigenlijk vanuit een steeds aanwezige staat van gereedheid tot het afleggen van verantwoording functioneren. Géén niet ter discussie staande vanzelfsprekendheden, géén onheroverweegbare beslissingen, wel kritisch zelfonderzoek naar gehanteerde normen en waarden, lijken daarbij de gewenste uitgangspunten.

Literatuur

Bovens, M.A.P., 1990. *Verantwoordelijkheid en organisatie*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Boutellier, J.C.J. [red], 1994. *Moraal en staat*. Themanummer *Justitiële Verkenningen*, jrg. 20, nr. 6.

Dales, C.I., 1994. *Om de integriteit van het openbaar bestuur*. In: L.W.J.C. Huberts, *Machtsbederf ter discussie*. [blz. 7-18]. Amsterdam: VU Uitgeverij.

Fokkink, P., 1995. *De persoonlijke levenssfeer als noodzakelijke aanvulling op de publieke en private ruimtes*. In: C.W. de Vries en C.J.M. Schuyt [red], *De open samenlevingen haarvrienden - in discussie met Jan Glastra van Loon*. [blz. 93-117]. Amsterdam/Meppel: Boom.

Glastra van Loon, J.F., 1987. *Over politiek en ethiek, haalbaarheid en principes, macht en geweten*. In: *De ijdelheid van beslissingen; opstellen over recht, politiek en ethiek*. [blz. 149-165]. Leiden: Stenfert Kroese.

Glastra van Loon, J.F., 1995. *De ruimte waarin wij leven*. In C.W. de Vries & C.J.M. Schuyt [red], *De open samenleving en haar vrienden - in discussie met Jan Glastra van Loon*. [blz. 9-48]. Amsterdam/Meppel: Boom.

Gunsteren, H. van, 1994. *Culturen van besturen*. Amsterdam/Meppel: Boom.

Heering, H.J., 1988. *Moed voor de Politiek*. Amsterdam/Meppel: Boom.

Hoogerwerf, A., 1993. *Het verval van de politiek - Universiteit Twente*.

Huberts, L.W.J.C. [red], 1994. *Machtsbederf ter discussie*. Amsterdam: VU Uitgeverij.

Rorty, Richard, 1990. *De voorrang van democratie op filosofie*. In: *Solidariteit of objectiviteit: drie filosofische essays*. [blz. 76-111]. Amsterdam/Meppel: Boom.

Rutges, L.T.A., 1979. *Schijn des Kwaads*. In S.W. Couwenberg [red], *Politieke moraal en corruptie in onze tijd*. *Civis Mundi*: 39-42.

Tijmes, P. & P.F.M. Fokkink, 1993. *De politieke verantwoordelijkheid*. *Beleidswetenschap* 7 [4]:364-379.

Vermeulen, B.P., 1987. *Het recht en het geweten*. In H.J. Adriaanse [red], *Het beroep op het geweten*, *Wijsgerig Perspectief* 27 [6]: 182-191.

¹ Noten:

Pieter Fokkink studeerde politieke en sociale filosofie, economie, geschiedenis en rechten, was ruim tien jaar werkzaam als consultant, vervolgens wetenschappelijk hoofdmedewerker in de Economische Faculteit te Rotterdam en daarna bij Wijsbegeerte en Geschiedenis in Twente. Hij is zijn vakgroepgenoten prof.dr. Hans Achterhuis, dr. Paul van Dijk en vooral dr. Pieter Tijmes. alsmede prof.mr. Huib de Jong erkentelijk voor hun kritisch commentaar op eerdere versies.

² *Uit: Bestuurswetenschappen 1995. Jaargang 49 nr 6 pag.499 t/m 512*

³ *Ik geef er daarom de voorkeur aan het begrip machtsbederf iets verder aan te scherpen dan Huberts [1994: 2] doet, door het misbruik-aspect er buiten te laten.*

⁴ *Term van oud-premier Lubbers over zijn regeerstijl, tijdens het Burgerschapscongres van de WRR op 17 december 1992.*

⁵ *Zie in het bijzonder Vermeulen [1987: 188/189], die dit vraagstuk ook in zijn dissertatie heeft uitgewerkt.*

⁶ *Term die Glastra van Loon ontleent aan de 'Leidse' rede van Van Mierlo [1968] voor de titel van een publicatie naar aanleiding van zijn ervaring als staatssecretaris van justitie [Anthos 1976].*

⁷ *Glastra van Loon, 1995, De ruimte waarin wij leven, blz. 24-27.*

⁸ *C.W. de Vries in zijn voordracht op 25 maart 1995 tijdens de conferentie Politieke denkers en Denkers in de politiek'.*