

Governance en de integriteit van de ambtenaar

Door: dr. C. Aarsbergen

t.b.v. de reader “Politologie en behoorlijk overheidsbestuur”

Inleiding

Good governance of behoorlijk overheidsbestuur vraagt ook dat de ambtelijke organisatie integer is. In dit artikel kijken we naar de morele aspecten van het overheidsbestuur. De insteek is nu niet zozeer de politiek, maar als een ambtenaar of bestuurder fout handelt, heeft dat vrijwel altijd politieke consequenties. Het leven van de ambtenaar of manager in overheidsdienst kan vol met verleidingen zijn. Om er enkele te noemen:

- De aannemer die graag het plein wil bestraten, biedt mij aan om mijn terras gratis en voor niets van exclusief marmer te voorzien als ik de opdracht geef. Ik zit krap bij kas, wat zal ik doen?
- De vroegere buurman, aan wie ik zo’n hekel heb, vraagt een bouwvergunning aan. Zal ik uit wraak lekker moeilijk doen?
- Mijn secretaresse is wel erg aantrekkelijk. Ze is toch een ondergeschikte, zal ik haar proberen te verleiden?
- De wethouder is net aangetreden en een groentje. Zal ik hem met een kluitje in het riet sturen, zodat ik mijn eigen gang kan blijven gaan?
- Er is sprake van onderbesteding van een budget. Wanneer ik dat eerlijk toegeef, krijg ik volgend jaar minder geld. Dan maar snel minder urgente projecten bij elkaar sprokkelen om het geld op te maken?

Definitie

Wat betekent de term ‘integriteit’ eigenlijk? Het is een begrip die mensen verschillend definiëren. Het is vaak afhankelijk van de cultuur en religie die aangehangen wordt. In het ouderwets Nederlands wordt een integer persoon ook wel omschreven als onschendbaar, rechtschapen, onkreukbaar. Het is iemand die verleidingen kan weerstaan, een rechte rug weet te houden, eerlijk is. Met andere woorden, een persoon die je kunt **vertrouwen**. Kernwoord bij integriteit is dus vertrouwen.

Integriteit wordt steeds belangrijker

Integriteit wordt in onze tijd steeds belangrijker. De eerste reden hiervoor is dat er steeds meer **arbeidsspecialisatie** is waardoor de opdrachtgever (principaal) vaak minder van het onderwerp afweet dan de uitvoerder (agent). In een ambtelijke organisatie betreft het vaak ingewikkelde financiële constructies, juridische analyses, milieuvergunningen of bouwprojecten. De ambtenaar, of het bureau aan wie het werk is uitbesteed, heeft vaak veel meer kennis en ‘kennis is macht’. Deze macht kan ook misbruikt worden. De opdrachtgever (hogere ambtenaar, politiek bestuurder) heeft een kennisachterstand en moet er maar op vertrouwen dat de informatie die aangeleverd wordt, ook klopt.

Een andere reden voor het belangrijker worden van integriteit, is dat in de beleidsuitvoering, ambtenaren de nodige discretionaire bevoegdheid moeten hebben. Niet alles kan van te voren beleidsmatig dichtgetimmerd worden. Hoe meer beleidsruimte, hoe groter het risico dat de ambtenaar de macht misbruikt.

Extrinsieke en intrinsieke dimensie van integriteit

Integriteit heeft zowel een extrinsieke als intrinsieke dimensie. M.a.w. integriteit is zowel belangrijk als middel (extrinsiek) en als doel of waarde op zichzelf (intrinsiek).

In de extrinsieke betekenis van het woord, betekent integriteit dat het belangrijk is voor redenen die buiten het wezen van de zaak liggen. Integriteit is belangrijk om een efficiënte en niet-bureaucratische organisatie te bereiken. Wanneer medewerkers of ingeschakelde bureaus betrouwbaar en eerlijk zijn, hoeft er minder gecontroleerd te worden en dat scheelt veel tijd en geld. Hoe meer integer een organisatie of land is, hoe efficiënter, hoe meer economisch rendabel of welvarender het is. Landen waar de integriteit een probleem is, met name in het continent Afrika, heerst er vaak ook grote armoede. Grote sommen geld gaat op aan steekpenningen of juist het bestrijden van fraude. Dat geld kan niet in goed onderwijs of goede gezondheidszorg besteed worden.

In de intrinsieke betekenis van het woord, kijken we naar integriteit als waarde op zichzelf. Integriteit wordt niet belangrijk om iets anders te bereiken, maar omdat integriteit op zichzelf belangrijk is om na te streven. Als mens, vindt je het belangrijk om een integer persoon te zijn. Je wilt jezelf elke dag in de spiegel kunnen kijken en aan jezelf kunnen uitleggen dat je goed en eerlijk gehandeld hebt. Je wilt een betrouwbaar persoon zijn op wie anderen kunnen bouwen. Als manager wil je een integere organisatie omdat je aan de mensen onder je niet kunt vragen iets te doen wat tegen hun geweten ingaat. Wanneer mensen gevraagd wordt te frauderen of de ogen dicht te knijpen bij bepaalde transacties, kom je ook aan hun morele zelfbeeld. Ze voelen zich ongemakkelijk of zelfs zondig. Integriteit als intrinsieke waarde is nauw verbonden aan levensbeschouwing en religie. Volgens het Christendom, Islam, Boeddhisme en Hindoeïsme moeten mensen eerlijk en betrouwbaar zijn. Je houdt je aan de regels omdat je dit ook zelf ook wilt in relatie tot de Allerhoogste. (Wanneer je je aan de regels houdt om niet in de Hel te komen / of in het Paradijs te komen, dan is dat weer een extrinsieke motivatie). Ook in niet-religieuze levensbeschouwingen zoals het Humanisme, hoort het niet tot het ware mens-zijn om elkaar te bestelen en te bedriegen.

Integriteitschendingen bij ambtenaren

Integriteit kan in een ambtelijke organisatie gemakkelijk aangetast worden. Bestuurders en ambtenaren nemen beslissingen waar veel geld en dus veel belangen mee zijn gemoeid. Dit betekent dat zij mogelijk beïnvloedbaar zijn wanneer er smeergeld of steekpenningen wordt betaald. Vooral ambtenaren die producten of diensten inkopen zijn kwetsbaar. Bestuurders met nevenfuncties zitten ook in de gevarenzone omdat zij vaak nevenfuncties vervullen. Hierdoor ontstaat het risico van belangenverstrengeling. Er wordt dan in het publieke domein een beslissing genomen die niet het beste is voor de gemeente, provincie of rijk, maar in het belang van de andere organisatie waarvoor de bestuurder werkt. Bestuurders hebben met hun ambtenarenapparaat veel expertise tot hun beschikking, die kunnen zij voor hun eigen zaak inzetten. Volksvertegenwoordigers kunnen ook omgekocht worden om een beslissing in een bepaalde richting te nemen. Dit gebeurt relatief weinig omdat er binnen een fractie meestal partijgenoten mee moeten stemmen en zij het besluit dus moeten kunnen begrijpen.

Integriteit is in het overheidsmanagement een belangrijk thema. Het schenden van integriteit roept bij de burger een hoge mate van morele verontwaardiging op. Bij de verkiezingen kiezen burgers hun bestuurders en volksvertegenwoordigers op basis van vertrouwen. In het hedendaagse populistische klimaat heerst bovendien het idee dat alle politici zakkenvullers en ambtenaren lui en corrupt zijn. Met elk geval van corruptie wordt dit vervelende vooroordeel bevestigd. Van Ien Dales, de oud-minister van Binnenlandse zaken, komt de gevleugelde uitspraak: "Een beetje integer kan niet". Ambtenaren en bestuurders moeten 100% integer zijn. Ze staan in de publieke schijnwerpers en elke schijn van belangenverstrengeling dient voorkomen te worden.

Smalle en brede opvatting van integriteit

Er is in een ambtelijke organisatie sprake van een smalle en een brede opvatting van integriteit. Bij een smalle opvatting van integriteit betreft het de zaken die met onkreukbaar bestuur te maken hebben: functionarissen zijn niet omkoopbaar en niet corrupt. Bij de brede opvatting van integriteit betreft het ook de kwaliteit van de werkzaamheden. Een integer bestuurder of ambtenaar misbruikt de bureaucratie niet door een aanvraag of klacht onnodig lang te laten liggen. Ook wordt de burger niet gefrustreerd door telkens met nieuwe bezwaren te komen. De macht van de bestuurder of ambtenaar kan dus ook misbruikt worden door het werk niet goed te doen. Er is dan sprake van machtsbederf. De macht van de ambtenaar wordt niet zozeer gebruikt voor corrupte handelingen (machtsmisbruik), maar meer om zaak in kwalitatieve zin niet goed uit te voeren. Er is een analogie met spelbederf. Datgene wat de speler doet kan qua regels er net mee door, er komt geen rode of gele kaart, maar het spel wordt er wel door verpest. De brede opvatting van integriteit wordt binnen overheidsmanagement steeds belangrijker om van het bureaucratische imago van de ambtenaar af te komen.

Maatregelen in Nederland

In vergelijking met andere landen in de wereld doet Nederland het niet zo slecht en kunnen gelukkig de meeste bestuurders, ambtenaren wel vertrouwd worden. Het feit dat er telkens zo'n schrikreactie is wanneer er sprake is van corruptie, bevestigt dat het gelukkig nog uitzonderlijk is. Toch gebeurt het jaarlijks dat er een wethouder, gedeputeerde of ambtenaar omgekocht wordt of zichzelf verrijkt (vaak via ingewikkelde financiële constructies die niet direct zichtbaar zijn). In overheidsmanagement wordt er daarom veel aandacht besteed aan functiescheiding en functieroulatie van ambtenaren met kwetsbare posities. Ook mogen ambtenaren en bestuurders geen geschenken aannemen boven een bepaald bedrag (€ 50), Er wordt een belofte of eed afgelegd om onafhankelijke besluitvorming te garanderen. Toch worden nevenfuncties niet volledig verboden. Het lastige bij nevenfuncties is dat zij vaak ook goed zijn voor bestuurder of volksvertegenwoordiger omdat het hen een rijke ervaring geeft. Het is ook van te voren niet altijd duidelijk of er sprake zal zijn van belangenverstrengeling. In geval van een onderwerp waarbij er de schijn van belangenverstrengeling is, wordt afgesproken dat een collega de portefeuille tijdelijk overneemt en de bestuurder of volksvertegenwoordiger in deze kwestie zich terugtrekt of van stemming onthoudt.

Integriteitmanagement

Wat kunt u als a.s. overheidsmanager doen om de integriteit van de ambtelijke organisatie te waarborgen? Integriteitmanagement is in een ambtelijke organisatie geen kwestie van kiezen maar van moeten. Belangrijk is dat alle ambtenaren de beroepscode kennen. Er zijn trainingen en opleidingen waar ambtenaren kunnen leren hoe ze in lastige dilemma's toch integer kunnen handelen. Training en opleiding moeten regelmatig bijgehouden worden, anders zakt de kennis en de urgentie weg. Verder is het belangrijk dat ambtenaren op kwetsbare posities regelmatig van functie veranderen. Het idee dat er een opvolger is die mogelijk jouw 'lijken uit de kast' vindt, is vaak al voldoende om integer te handelen. Maar nog beter is dat de morele regels verinnerlijkt worden: dat er een intrinsieke motivatie ontstaat. Met cursussen is dat enigszins te bevorderen. Een religieuze overtuiging helpt ook, maar gelovig of ongelovig, deze belangrijke morele beslissing maakt een ieder uiteindelijk helemaal zelf, diep in zijn of haar hart. Je wilt een integer persoon zijn, eerlijk en betrouwbaar, ook al is er geen controle. Je wilt jezelf gewoon elke dag eerlijk in de spiegel kunnen kijken.