

Integriteit van ambtenaren

Prof.dr. A.F.A. Korsten en dr. J.I.H.Janssen

'Ambtenaren hebben een eigen, duidelijke ethiek'

E. Toxopeus, oud-minister van Binnenlandse Zaken (1959-1965) in Binnenlands Bestuur (061198)

Het aantal criteria ter beoordeling van de beleidskwaliteit en van ambtelijke organisaties die beleid ontwikkelen en/of uitvoeren, is sterk toegenomen. Overheidsbeleid moet voldoen aan de drie E's: Effectiviteit, Economy, Efficiency. Beleid dient doelgericht en op doelbereiking te zijn gericht (effectiviteit). Het is echter mogelijk dat niet overheidsbeleid maar veranderde maatschappelijke omstandigheden die los staan van beleid de doelrealisatie naderbij brengen. Als doelrealisatie volledig mogelijk is zonder beleid, kan beleid worden afgeschaft. De uitvoering van het beleid moet bij voorkeur tegen de laagste kosten plaatsvinden (doelmatigheid). En de baten moeten de beleidskosten overschrijden. Er moet in het algemeen geen geld gemorst worden (economy).

Bestuurskundigen voegen graag criteria toe, zoals het criterium dat beleid ook legitimiteit moet hebben, of in tegenwoordige termen dat 'beleid draagvlak moet hebben'. Recent kwamen daar de 4 R's van directeur P. Schnabel van het Sociaal en Cultureel Planbureau bij die door het kabinet - Kok II in 2001 gunstig zijn ontvangen: Richting geven, Ruimte geven, voor Resultaten zorgen en Rekenschap afleggen. We vinden dit in 'Den Haag' furore makende 4 R-model terug in de toekomstverkenningen van het kabinet en de nieuwe beleidsgerichte begrotingsaanpak (voor kenners de VBTB - operatie). Dat zijn niet de enige normen om beleid en organisaties aan te laten voldoen. Er is ook een 4 S-model mogelijk: meer Slagvaardigheid in de besluitvorming (consensus is goed maar goede beslissingen nemen en weinig stroperigheid is beter), meer Samenwerking tussen overheden (blijkt uit de analyse van de vuurwerkramp in Enschede), meer Stimulering door verantwoorde marktwerking, en Selectie, in de vorm van verzelfstandiging waar het kan. Daarnaast zijn er nog oudere eisen van Behoorlijk bestuur, en van Behoorlijke regelgeving (wetgevingseisen van Justitie), van Behoorlijke behandeling (ombudscriteria), en van Behoorlijk interactieve beleidsvorming (bestuurlijk kader voor goed georganiseerde debatten). Men kan dat de vier B's noemen.

De eisen die aan overheden gesteld worden, stapelen zich op (Snellen, 1996). Deze eisen en nog veel meer andere veranderen in de loop van de tijd en verschillen per politieke cultuur. Een ding is gemeenschappelijk aan dergelijke actuele verzamelingen van eisen:

'There are a number of checks on bureaucratic institutions but relatively fewer checks on individuals'
(Peters, 1995).

Hoe staat het met de *beoordeling van de ambtenaar en welke rol speelt integriteit daarbij?* Daarop wordt nader ingegaan. Aan de orde komt welke prominente plaats integriteit inneemt in de referentiekaders van de overheden, waarom integriteit onder druk is gekomen, welke vormen van integriteitsbederf bestaan, welke morele principes er zijn en wat eraan bederf te doen is. Overheidsmanagers die de kans op ethische misstanden willen vermijden, krijgen daartoe enkele aanvullende benaderingen aangereikt. Het betoog kent vanuit een theoretische inspiratie en referentie aan praktisch dilemma's een praktische uitwerking met handreikingen voor managers.

1 Ethiek bij de overheid

Is ethiek in het openbaar bestuur eigenlijk de moeite van het overdenken waard? Ethiek is van belang omdat het bij veel beleid gaat om conflicten tussen waarden en ook om goed en kwaad. Denk maar eens aan het toelaten van abortus, euthanasie en genetische manipulatie. Ethiek gaat ook over keuzen uit bepaalde waarden: keuzen tussen goed en kwaad. Bijvoorbeeld: wordt wel of geen oorlog begonnen?; wordt wel of niet kernenergie gebruikt bij opwekking van stroom? Politiek is de gezaghebbende toedeling van waarden, aldus een veelgebruikte definitie. Politiek heeft zo gezien dus

met ethiek van doen, maar is breder want politiek gaat ook over andere waarden dan die welke goed of kwaad betreffen. Politieke keuzen hebben ook betrekking op bij voorbeeld de uitvoerbaarheid van beleid en het beschikbare budget.

Bij het maken van politieke keuzen in beleid geven politieke bestuurders de voorkeur aan een bepaalde waarde boven een andere, of aan een bepaalde waardenmix boven een andere. Denk maar aan de heen-zending van vreemdelingen, die asiel vroegen. Die keuze is onder meer een keuze tussen de waarde 'humaniteit', 'veiligheid in de landen waar een asielzoeker vandaan komt' en overwegingen over toelatings- en verblijfsgronden, waaronder 'economische gronden' en schending van mensenrechten door 'martelingen'. In dit voorbeeld gaat het om *ethiek in beleid*, om de afwikkeling van waardenconflicten bij beleidskeuzen.

Een overheid heeft bij het ontwerpen, beslissen en uitvoeren van beleid dus met heel veel ethische keuzen en de gevolgen daarvan te maken. Ethiek in het openbaar bestuur is daarom een belangrijk onderwerp.

Juist overheid is gevoelig voor het morele

In alle delen van de samenleving komen morele conflicten voor maar de overheid is *bij uitstek* gevoelig voor morele conflicten en keuzen omdat overheden orde en veiligheidstaken vervullen, keuzen maken in zake 'vrijheid, gelijkheid en broederschap', en van overheden een voorbeeldrol verwacht wordt. Die voorbeeldwerking ontstaat niet vanzelf. Bij een overheid werkzame bestuurders en ambtenaren worden op de proef gesteld. Zij moeten nadenken over de afwikkeling van morele conflicten maar ook zelf 'zuiver' handelen, integer handelen.

Integriteit als eis

Integriteit is tegenwoordig een sleutelbegrip geworden, maar het wordt te pas en onpas gebruikt (Nieuwenburg, 2001). Het is een 'hoera'-term geworden; niemand kan er tegen zijn. Toch gebruiken we dit begrip maar zullen specificeren wat bedoeld wordt. We relateren het vooral aan individuen.

De integere overheid

In een integriteitsnota van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999) wordt gesteld dat *een integere overheid* een 'voorwaarde is voor het goed functioneren van het openbaar bestuur'. Want 'de burger moet erop kunnen *vertrouwen* dat de overheid betrouwbaar, zorgvuldig en onkreukbaar is'. Integriteit is wenselijk *opdat* de burger de overheden kan vertrouwen. Als de burger de overheden moet kunnen vertrouwen op zijn betrouwbaarheid kan het zijn dat het *beeld* van die betrouwbaarheid wel eens belangrijker wordt dan de werkelijke kenmerken van overheden. Dat kan uitlopen op het bewerkstelligen van de indruk dat een overheid integer is, maar het in realiteit niet is. Machiavelli had daar al oog voor. Integriteit kan iets anders lijken dan het is doordat schendingen gemaskeerd worden: door *geheimhouding* en *toedekoperaties*. Het is ook mogelijk de publieke opinie te masseren door een bureau op het gebied van public relations in te huren. Een verantwoording afleggend bestuur, een controlerende volksvertegenwoordiging en een kritische pers kunnen *schendingen onthullen* maar dat is niet genoeg. Zoals in dit artikel blijkt, zijn meer maatregelen mogelijk en veelal nodig om integriteit te behouden of herstellen. Recent is bijvoorbeeld een *klokkenluidersregeling* van kracht geworden, waardoor het mogelijk is dat ambtenaren of bestuurders die een schending waarnemen dit kunnen melden bij een leidinggevende en uiteindelijk ook nog andere middelen ter beschikking hebben. De centrale boodschap in dit betoog is evenwel dat regelingen niet de hoeder van integriteit zijn maar dat beraad over ethische dilemma's de hoeder moet zijn. Een andere uitweg is er niet. Dat beraad wordt ook weer kritisch gevolgd en zo hoort het. Begin 2002 hadden 125 gemeenten zich aangesloten bij de Landelijke commissie klokkenluiders gemeentelijke overheid.

Toen onlangs een politieauto met twee politiemensen op weg naar een vergadering met zwaailicht aan een botsing op een kruising met dodelijke afloop veroorzaakte door rijden door rood licht, bleek naderhand dat voor het aanzetten van een zwaailicht geen reden was geweest. De vergadering was geen urgent geval. De politiemensen hadden eerder hun reis moeten starten. De korpschef besloot het onderzoek naar de toedracht in eigen hand te houden. Dat leidde in een perscommentaar tot het verwijt van belangenverstrengeling: oordelen in eigen zaak is niet goed. Deze casus bevat twee ingrediënten: er vond blijkbaar een bezinning plaats op de vraag naar onderzoek (moet het?; wie?) en er was publiekelijk commentaar, wat overigens niet tot een andere keuze leidde. Dit perscommentaar werkt natuurlijk wel in op het imago van de politieorganisatie in het district.

Het is opmerkelijk dat het ministerie van BZK om een integriteitsbeleid te rechtvaardigen wijst op de prettige consequenties van dat beleid, namelijk burgers die een overheid (gaan) vertrouwen als sprake is van een integere overheid. Beter is het eigenlijk om integriteit bij de overheid met *inhoudelijke argumenten* te verdedigen en niet slechts vanwege de gewenste gevolgen. Integriteit moet *een doel op zich* zijn vanwege de voorbeeldrol van overheden. Burgers moeten geen reden hebben om een overheid met argwaan tegemoet te treden. Waarom prijst de minister integriteit niet om zichzelf wille? Omdat dan eigenlijk aangetoond moet worden dat een overheid feitelijk al een voorbeeldrol vervult en dat is, temidden van vooroordelen over ambtenaren en politici en ook affaires, niet eenvoudig. Vermoedelijk viel daarom de keuze op een verdediging vanuit een nastrevenswaardig ideaalbeeld: integriteit als voorwaarde voor een goed functionerende overheid (zie Nieuwenburg, 2001).

Conclusie

Ethiek in het openbaar bestuur heeft te maken met waardenconflicten in beleid tegen de achtergrond van een algemeen streven naar een integere overheid. Integriteit slaat vooral op individueel handelen en niet-handelen van bestuurders en ambtenaren, en op groepen. We gaan hier verder in op individuele ambtenaren en laten dus de thema's ethiek en beleid, en bestuurlijke integriteit (van bestuurders) terzijde.

2 Integere ambtenaren

Integriteit als eigenschap van personen

Integriteit is een eigenschap van personen, eerder dan van handelingen (Nieuwenburg, 2001: 115, 117). Maar om achter de integriteit van personen te komen, is het kijken naar handelingen alleen niet voldoende. Het kan ook van belang zijn of iemand iets heeft nagelaten. En, we moeten *motieven* kennen *in relatie tot* handelingen of *niet*-handelingen, of die reconstrueren (Nieuwenburg, 2001: 115). Neem fraude. Fraude is valsheid in geschrifte en bedrog inzake administratie of geldelijk beheer. Fraude is verkeerd want strafbaar. Maar fraude kan groot en klein zijn, en kan wel of geen betrekking hebben op geld. Kijken we naar de motieven dan is fraude met geld door een ambtenaar uit het oogpunt van zelfverrijking iets anders dan fraude in de vorm van een ante datering van een brief uit ambtelijk idealisme om een organisatie een dienst te bewijzen of een bestuurder 'uit de wind te houden'. Dit betekent dat spreken over 'de integere overheid' inhoudt een overheid van integere individuele personen of groepen personen.

Integriteit hangt af van de manier van omgaan met normen

Integriteit is geen eigenschap voor het leven die een ambtenaar heeft of niet heeft. Integriteit kan men ook niet een beetje hebben. Integer ben je of niet. Maar laten we meer naar de werkelijkheid kijken. Dan wordt het complexer om te zien wat integriteit is. Integriteit moet elke dag weer blijken. De integriteit van een ambtenaar wordt in hoge mate bepaald door hoe hij omgaat met allerlei normen voor wel of niet handelen. Maar welke normen? Deze normen zijn in categorieën te verdelen. Daardoor wordt duidelijk dat niet alle ambtenaren over een kam te scheren zijn. De ene ambtenaar

staat meer aan bedreiging van de integriteit bloot dan de ander, en ook de soort bedreiging verschilt. We onderscheiden vijf soorten normen.

1 Wat iedereen inbrengt bij toetreding tot de ambtelijke dienst zijn *persoonlijke normen*. Deze normen zullen niet tot een shockerende uitkomst leiden qua motieven in relatie tot handelingen, vanwege de selectie, maar evenmin betekent dit dat zij geheel betekenisloos voor het handelen zijn. Sommige particuliere normen en waarden zijn op bepaalde plekken in de overheidsdienst niet erg relevant maar op andere wel. Uit Amerikaans onderzoek is bijvoorbeeld bekend dat ambtenaren met negatieve of neutrale opvattingen over anti-discriminatiewetgeving deze wetgeving met minder engagement uitvoeren dan ambtenaren met een andere opvatting, bijvoorbeeld een sterke houding pro noodzaak van anti-discriminatiewetgeving.

2 Ten tweede is sprake van *algemeen ambtelijke normen*. Zo spreekt het ARAR van ambtenaren waarvan verwacht wordt dat ze zich gedragen 'zoals een goed ambtenaar betaamt'. Dat was lange tijd betrekkelijk duidelijk maar in een samenleving met grote pluriformiteit aan waarden en normen, en zelfs hier en daar strijd over normen, normloosheid en verloedering in het publieke domein, zoals de burgemeester van Amsterdam in de Nieuwjaarsrede van 2002 aangaf, wordt deze regel meer discutabel. De ambtenaar moet uiteindelijk zelf een keuze maken hoe hij zich gedraagt zoals een goed ambtenaar betaamt maar dit moet zoveel mogelijk transparant zijn, zeker in discutabele gevallen. In dergelijke gevallen dient het oordeel geijkt te worden aan de oordelen van collega's en uiteindelijk - bij voortdurende twijfel - moet de leidinggevende een keuze maken of een lijn uitzetten.

3 Een derde complex normen zijn de normen in *specifieke wetten en regelgeving*, die een ambtenaar mee ontwikkelt of uitvoert. Een ambtenaar die werkt aan de uitvoering van politiek-bestuurlijk vastgestelde milieuregels op gebied 1 waarbij norm k geldt, en gedogen niet is toegestaan (stel), dient te werken binnen dat kader en niet een bedrijf in te fluisteren toch vooral niet norm k aan te houden maar - al of niet tegen een vergoeding - te volstaan met de lagere norm p.

4 Een vierde complex van normen wordt gevormd door de *professionele normen*. Deze normen vinden we niet in wet- en regelgeving maar betreffen onder meer de werkwijzen die voortvloeien uit jurisprudentie, 'workload' regulering door typificatie van cliënten en informele gewoonten. Een sociale dienst van een grote stad die uitkeringsontvangers die verplicht zijn om te verschijnen op een banenmarkt niet ziet verschijnen en tot drie keer toe geen bericht ontvangt over de afwezigheid, kan diverse stappen zetten. Wet- en regelgeving zijn duidelijk. Maar wordt een uitkering ook ingetrokken? Het antwoord op deze vraag bevat een moreel oordeel. Het is van belang te onderkennen dat dit het geval is en dat een dienst onder verantwoordelijkheid van een college een lijn moet uitzetten. In onderzoek naar frontlijnambtenaren bij sociale diensten, woningtoewijzers, ambtenaren van bouw- en woningtoezicht, parkeerwachters, politiemensen is veel bekend geworden over collectieve formele en informele gewoonten van bepaalde typen ambtenaren in specifieke sectoren. Daarbij valt op dat groep ook eigen *morele codes* ontwikkelen (zie Korsten en Derksen, 1988). Ze vermengen zich in de praktijk met professionele normen. Daarover vindt zelden buiten de afdeling of dienst bezinning plaats. Duidelijk mag zijn dat van groot belang is dat hierop beraad plaatsvindt.

5 Een vijfde complex vormen de normen die betrekking hebben op de organisatie. Het gaat hier om de *organisatiecultuur*, waarvan de opvattingen en houdingen niet geheel gelijk te stellen zijn met normtoepassing vanuit wet- en regelgeving of professionele normen. Het gaat om opvattingen in de geest van: 'zo doen wij dat hier'. De ongeschreven regels van de cultuur van de ene sociale dienst bleken te kunnen verschillen van een andere.

Veel normen werken dus in op gedrag van ambtenaren. Een individuele ambtenaar zal instructies hebben en werkbesprekingen, die ertoe bijdragen dat twijfel over ethisch verantwoord handelen niet

opdoemen of verdwijnen. In twijfelgevallen moet de integere ambtenaar een dilemma melden aan de leidinggevende en eventueel voorleggen aan collega's. De integere ambtenaar is dus geen ambtenaar die in een ethisch twijfelgeval zegt: 'ik maak zelf wel uit wat gebeurt'. Nee, deze ambtenaar voedt zijn oordeelsvorming door groepsberaad en een uitkomst hiervan in termen van 'zo doen wij dat in het vervolg' is gewenst.

Gedragcode voor alle ambtenaren slechts oppervlakkig

Deze normen werken in op het gedrag en de motieven van politiemensen, parkeerwachters, beslissers bij bijstandsuitkeringen, medewerkers van voorlichtingsbureau of een veiligheidsdienst, enz. Ze maken dat niet te volstaan is met een *algemene integriteitscode*. Een manager die zo een algemene code wil invoeren, heeft een tekortschietend besef over normen bij integriteitsbehoud of schending. Waar codes bestaan, kunnen die uitsluitend heel algemeen van aard zijn en bijvoorbeeld betrekking hebben op procedureregels, zoals het vragen van toestemming voor nevenfuncties die het werk als ambtenaar raken. Een ambtenaar grondzaken, die voornemens is in zijn vrije tijd als makelaar in de eigen gemeente op te treden of als adviseur van een makelaar doet er heel erg goed aan dit eerst eens te bespreken met de leidinggevende. De kans is groot dat dit verzoek geweigerd wordt of de ambtenaar zich moet laten overplaatsen naar een nieuwe functie waarbij een dreiging van belangenverstrengeling niet aanwezig is. De discussie over een code kan overigens functioneel zijn om integriteit op de agenda van een individuele ambtenaar te krijgen en om de discussie over specifieke normering in de eigen context te starten. De ervaring met codes bij de politie wezen uit dat het van groot nut is juist dilemma's uit het dagelijks leven bespreekbaar te krijgen en daadwerkelijk te bespreken. De IRT-enquête naar opsporingsmethoden heeft dit nog versterkt.

3 Ontwikkeling: van klerk naar 'publiek ondernemer'

Ambtenaar van klerk naar ondernemer

Een ambtenaar werkt op basis van vertrouwen loyaal binnen een overheidsorganisatie, moet het werk goed doen binnen een zich steeds verder ontwikkelend kader van *resultaatgericht management* en *human resources management* – met loopbaankansen, met functionerings- en beoordelingsgesprekken - en moet bovenal integer zijn. Integriteit in de zin van onkreukbaarheid was al een oude eis in het Weberiaans model van de ambtenaar als *klerk* maar blijft een eis nu ambtenaren meer 'ondernemend' moeten zijn, dat wil zeggen optreden als een '*public entrepreneur*'. Integriteit wordt juist daardoor meer dan vroeger op de proef gesteld (Ter Bogt, 1993; Nieuwenburg, 201: 109). Immers, initiatief tonen, betekent risico's nemen in de omgang met delen van de samenleving, waarin goed en kwaad aanwezig zijn. Worden aan ambtenaren steekpenningen gegeven bij publiek – private samenwerking? En: ondernemers kunnen bedelen om een voorkeursbehandeling of om illegaal gedrag door de vingers te zien. Kan en zal een overheid bouwfraude bij grote infrastructurele werken door prijsopdrijving die ingaat tegen kartelvorming tegengaan of doorlaten? Publiek ondernemerschap is een verzamelcategorie voor het tonen van meer eigen initiatief, het bedenken van alternatieve oplossingen dan bureaucratische met meer resultaat, meer klantgericht werken, het organiseren van concurrentie en marktwerking waar dat nuttig is. Publiek ondernemerschap is sinds het verschijnen van de bestseller '*Reinventing government*' van Osborne & Gaebler sterk bepleit en doorgedrongen in het openbaar bestuur in westerse landen, ook in Nederland. *New public management* is de verzamelterm voor het denken over vernieuwing bij de overheid. *New public management* (NPM) heeft weinig oog gehad voor integriteitsvragen wat bleek uit de Ceteco - affaire. In de provincie Zuid-Holland werd een met *treasurybeleid* belaste ambtenaar teveel vrijheid gegeven om van geld geld te maken zonder een volledig correcte administratie beschikbaar was, en ambtelijke controle plaatsvond alsmede bestuurlijk toezicht en verantwoording. Hier had een door NPM geïnspireerd bestuur niet genoeg opgelet wat tot het aftreden leidde van enkele bestuurders en maatregelen de ambtenaar.

Over ethisch dilemma praten

Om ambtelijke integriteit vast te houden of zichtbaar te maken, moet een ambtenaar *ethisch verantwoord handelen* en dus *goed van kwaad* in het ambtelijk werk *scheiden*. Een praktische stelregel is: 'als ik het tegen mijn collega's durf te vertellen dan doe ik het goed', aldus een ambtenaar in het BZK-blad Binnenste Buiten (oktober 1997). Dat kan de enige oplossing niet zijn want de ene ambtenaar durft meer te vertellen dan de ander. De werkelijkheid is complexer. Er bestaan talloze ethische dilemma's, die ook nog deels verschillen per beroepsgroep.

Enkele ethische dilemma's

Mag een ambtenaar met de directeur van een bedrijf dat enkele 'moeilijk liggende' vergunningen nodig heeft, gaan dineren om de zaken door te spreken? Mag een politieman 500 gram cocaïne onder zich houden om daarmee - als het nodig is - boeven te vangen of is direct melden aan de leidinggevende vereist? Moet een parkeerwachter preventief optreden of verbaliserend en mag hij zelfs zich zo opstellen dat het aantal verbalen snel stijgt? Moet een personeelschef een onwillige met slechte prestaties intern laten doorstromen of een outplacement-aanbod doen, of via een rechter tot ontslag dwingen?

Het ambtelijk handelen is doordrenkt van praktische ethiek, hoewel sommigen het gevoel hiervoor iets zijn kwijt geraakt met het denken in termen van resultaatgerichtheid en prestatiemeting. Veel ambtelijke keuzen zijn *geen* moreel neutrale keuzen, alleen al omdat een wet die men uitvoert niet neutraal is. Niet alleen is bezinning nodig op het verschil van goed en kwaad, maar ook op het in een context tolerabele niet helemaal goede, of het minst kwade. Integriteit is een kwestie van je staande houden in de omgang met dilemma's. Het is niet alleen nodig dat een ambtenaar zich afvraagt of hij over een dilemma durft te vertellen. De recente literatuur over *ambtelijke ethiek* toont overduidelijk en steeds opnieuw aan dat over ambtelijk-ethische dilemma's juist *beraad tussen professionals* nodig is. Een ambtenaar die ethisch gezien zuiver wil handelen moet ethische dilemma's bespreekbaar maken en erover praten met collega's en zo nodig moet de groep aanvullende handelingsnormen te ontwikkelen. Integriteit valt vooral te handhaven door een beraad te hebben op kwalitatief hoog niveau. Het is mijn overtuiging dat als er bij een overheid in een (sub)sector geen regelmatig beraad is over het omgaan met praktijkdilemma's van ethische aard, het integriteitsbeleid vrijwel een lege huls.

De taak van leidinggevenden

Leidinggevenden dienen de reflectie over ethische dilemma's te organiseren en dienen zich ontvankelijk te tonen voor meldingen van ondergeschikten. Dit is een evidente strategie. *Ethische codes* zijn niet voldoende want ze zeggen meestal niets over de *echte* ethische dilemma's. Dat betekent concreet dat politiemensen die surveilleren met elkaar een patroon moeten brengen in hoe bijvoorbeeld om te gaan met drugsverslaafden die veel of weinig stelen, mede in relatie tot de gevolgen van een gedragslijn. Immers, er zal een regel zijn 'stelen is verboden en strafbaar', en 'gelijke behandeling van gelijke gevallen' en 'bescherming' van burgers en winkeliers tegen diefstal. Is integriteit voldoende gehandhaafd als politieman x en y een zichtbaar fors stelende drugsverslaafde niet aanhouden maar slechts vermanend toespreken en een ander koppel politiemensen een niet stelende drugsverslaafde die onbetamelijke taal uitslaat wel?

Meer ethische dilemma's

Ethische dilemma's lijken *niet minder* geworden sinds de antenne hiervoor verbeterd is, journalisten meer hiernaar speuren, en publieke ondernemerschap toenam. Een ambtelijk apparaat ondergaat invloeden van buiten en als corruptie, fraude of collusie zich voordoen in een samenleving, wat het geval is, krijgen ook ambtenaren ermee van doen. Lang is Nederland niet aangezien voor een losse, 'gelatiniseerde' staat maar er kwamen toch klachten en verhalen van speurende journalisten die aanzetten tot bezinning. Een stad in de 'vriendenrepubliek' van Zuid-Nederland werd in de pers aangemerkt als *Palermo aan de Maas*, nadat er enkele wethouders hun functie moesten neerleggen en

kritiek ontstond op ambtelijk handelen. Oud-minister Cees van Dijk leidde een *'ethische doorlichting'* van het gemeentelijk apparaat van die zuidelijke stad.

Omdat de maatschappelijke discussie over integriteit toenam en zelfs de toenmalige BVD-baas in een pleidooi voor een taakverruiming voor de veiligheidsdienst bij minister Ien Dales, zijn baas, pleitte voor corruptie - onderzoek door de BVD (wat niet werd toegestaan), was het onderwerp op de Haagse agenda gebracht. De nationale overheid ging over tot actie. Minister Dales van BZK proclameerde integriteit tot een *bestuurlijke prioriteit* en *integriteitsonderzoek* tot middel voor doorlichting. De oproep tot meer integriteitsbesef drong ook door tot justitie, niet verrassend na de IRT - affaire. Deze affaire bracht aan het licht dat regelovertreding vanuit justitie werd getolereerd, zoals het bewust doorlaten van cocaïne-transport en handel 'met medeweten'. Minister Winnie Sorgdrager van Justitie pleitte ook later voor 'meer aandacht voor de kwaliteit en de integriteit van het justitiële apparaat' (De Volkskrant, 25 oktober 1997).

4 Aanvaardbaar en laakbaar handelen

Begripsmatige onderscheidingen

Integriteit beschouwen we hier als een houding van onberispelijkheid, onkreukbaarheid, rechtschapenheid. Een onkreukbare ambtenaar is een integere ambtenaar. Een integere ambtenaar is niet omkoopbaar. Wie integer is, kan niet tegelijk corrupt zijn. We kunnen nog een stap verder zetten. Integriteit is een houding. Om gedrag van een kreukbare ambtenaar op te sporen, dus gedrag dat niet door de beugel kan, moeten we het operationaliseren. Daarvoor gebruiken we de begrippen *aanvaardbaar handelen* en *laakbaar handelen* (zie o.a. Huberts, 1992). Laakbaar handelen is onaanvaardbaar, dus afkeurenswaardig handelen dat strijdig met waarden en normen van goed en kwaad en van betamelijkheid in de samenleving. Laakbaar *ambtelijk* handelen is afkeurenswaardig handelen van een individueel ambtenaar in strijd met de normen en waarden in de ambtelijke dienst en datgene waarmee de dienst te maken heeft, zoals wet- en regelgeving. Is het laakbare ambtelijk handelen in strijd met de wet dan is sprake van *criminaliteit*.

Criminaliteit valt in twee categorieën uiteen: een *overtreding* en een *misdrijf*. Het persoonlijk voordeel voor een ambtenaar werkt onderscheidend tussen een overtreding en misdrijf. Indien bij een wetsovertreding persoonlijk voordeel niet aanwezig is, is sprake van een overtreding, en als het voordeel er wel is, is sprake van een misdrijf. Een misdrijf van een ambtenaar is weer te onderscheiden in *corruptie* en *fraude*. Corruptie verwijst naar meer of minder subtiele ruiltransacties met persoonlijk voordeel voor een ambtenaar, dus bijvoorbeeld omkoping, het aannemen van buiten proportionele geschenken en giften. Corruptie bewijzen is niet eenvoudig omdat er geen contract gemaakt hoeft te zijn tussen 'partijen'. Is meegaan als ambtenaar uit de gemeente waar de Efteling gevestigd is met een door de Efteling georganiseerde werkreis naar Euro Disney in Frankrijk corruptiedreiging? Fraude impliceert valsheid in geschrifte en bedrog inzake administratie of geldelijk beheer.

Het is mogelijk dat een individuele ambtenaar laakbaar en in strijd met de wet handelt maar dat kan ook een hele organisatie doen en dan heet dat *organisatiecriminaliteit*. Is ambtelijk handelen niet in strijd met de wet maar wel laakbaar, dan wordt dit wel wettig laakbaar handelen genoemd.

Corruptie, fraude en collusie

Corruptie en fraude van ambtenaren of bestuurders gelden als ernstige vormen van in ethisch gezien afkeurenswaardig gedrag dat, mits aannemelijk, tot strafrechtelijk onderzoek zal leiden. Van corruptie is sprake 'wanneer zich in het bewuste besluitvormingsproces van de bekleeder van een openbare positie een illegitieme ruiltransactie voordoet, die verbonden is met ongeoorloofde loyaliteiten, dat wil zeggen ten goede komt aan ongeoorloofde belangen' (Hoetjes, 1982: 48). Bij illegitiem en ongeoorloofd wordt door Hoetjes verwezen naar dominante groepsnormen voor de betreffende positie. Volgens 6 procent van Nederlandse deskundigen komt bestuurlijke corruptie en fraude 'veel voor' en 'is het een groot probleem'. Van de deskundigen stemt 51 procent in met de volgende stelling over bestuurlijke corruptie en fraude: 'het komt weinig voor maar het is wel een groot probleem'. Van deze kenners

vindt 91 procent dat de omvang van de bestuurlijke en ambtelijke corruptie en fraude is toegenomen en volgens 79 procent zal de omvang nog toenemen (Fleurke en Huberts, 1996: 393).

Veel mensen denken bij illegaal gedrag van overheden vaak aan corruptie of fraude. Dat is niet verkeerd maar er is meer. Er bestaat ook zoiets als *collusie*. Dat is een ander woord voor *heimelijke verstandhouding* tussen bijvoorbeeld overheid en bedrijfsleven om illegale praktijken toe te dekken. Het gaat om heimelijk gedogen (zie Van den Heuvel, 1998).

Casus Afvaltoerisme: voorbeeld van collusie

De Europese verordening voor de overbrenging van afvalstoffen is opgesteld om afvaltoerisme en illegale stortingen tegen te gaan. Daarom is er een waterdicht vergunningensysteem, waar iedereen zich aan moet houden. Wat was de feitelijke situatie? Zeker achtduizend ton opengebroken Zuid - Limburgs asfalt is van begin 1997 tot juli 1998 illegaal vervoerd naar een groeve in het Duitse Hommerschen, vlak over de grens bij Landgraaf. Het transport was bij overheidsinstanties en justitie na enige tijd wel bekend. Diverse transporteurs en wegenbouwers voerden deze praktijken uit. Het totaal aantal transporten was meer dan 1700. De daarvoor vereiste vergunningen ontbraken. Het voordeel bestond niet alleen uit lagere storkosten maar ook vervoer over kortere afstand, in vergelijking met andere installaties waar asfalt aangeboden kon worden. Met vergunningen zijn internationale afvaltransporten wel mogelijk. Volgens Europese regels moet afval zoveel mogelijk in eigen land blijven resp. verwerkt worden. Met het onderzoek wilde justitie een signaal afgeven.

Nederland is een collusieland bij uitstek, aldus Van Den Heuvel in zijn oratie. Hoe die collusie in Nederland kan gedijen? De machtsafstand tussen overheid en bedrijf is van oudsher klein. Eeuwenlang is Nederland bestuurd door handelslieden. Allerlei bedrijven hebben contactpersonen op de diverse ministeries. Er is sprake van netwerken. Men houdt elkaar op de hoogte van plannen van de minister over de EU, over milieu, enz. Wordt een regel overtreden dan wordt dat niet gezien als een misdaad maar als een fout die hersteld kan worden. Er vinden dan ook geen arrestaties plaats. Veel wordt in goed overleg opgelost. Door de vingers zien komt ook voor (Van Vugt en Boet, 1994).

Een typisch voorbeeld van collusie als dingen door de vingers zien, is gedocumenteerd tijdens de *parlementaire enquête* over de fraude in de visserij (cf Van den Heuvel, 1998; Observant, 050398). De overheid had in de jaren zeventig veel WIR-premies uitgedeeld aan vissers. Die hadden daar een deel van de visservloot mee vernieuwd toen 'Brussel' kwam met visquota. Die boodschap moest de directeur-generaal aan de visserijwereld overbrengen. Hij moet iets gezegd hebben in de geest van: 'Jongens, ik kom uit Brussel en moet jullie vertellen dat jullie maar zoveel ton schol en zoveel ton tong mogen vangen. Hoe je de rest van de vis die je vangt noemt, moet je zelf weten. Zo ontstond de witvis, de bijnaam voor alle extra gevangen vis', aldus Van den Heuvel. Het duurde jaren voor de politici overgingen tot bezinning op 'illegale' visvangst. Collusie kan worden blootgelegd door een parlementaire enquête maar ook door *onthullingsjournalistiek*. Van den Heuvel duidt die onthullingen en ook het *lekken van informatie* die collusie blootlegt positief. Collusie is evenzeer als corruptie en fraude een ernstige vorm van laakbaar gedrag want het tast namelijk het *vertrouwen* in bestuurders aan en heeft een epidemisch effect.

Machtsbederf

Corruptie, fraude, collusie: het is *machtsbederf*. Minister Dales gebruikte de term machtsbederf in 1992 in waarschuwend zinnig. Machtsbederf omvat meer dan fraude en corruptie. Machtsbederf draagt een element van ontbinding, verval, vervaging van normen in zich. Zij onderkende het sluipende gevaar van bezoedeling van de ambtelijke en bestuurlijke reputatie, van aantasting van de integriteit, en van ontkenning van hoge waarden waarvoor de *democratische rechtsstaat* pal hoort te staan. De integriteit is niet alleen in het geding als sprake is van feiten waarover de strafrechter een veroordeling kan uitspreken maar ook als ambtenaren hun positie misbruiken voor eigen belangen of intimidatie, als ze in werktijd zonder toestemming te vragen particuliere taken op zich nemen zonder toestemming (vrijwilligerswerk) of substantieel privé zaken doen (bellen), als er sprake is van 'verkeerde'

belangenverstrengeling, als ze zich niet houden aan procedures of anderszins plichten niet naar behoren vervullen. Er lijkt sprake van een grijs gebied van laakbaar gedrag, waarbij sprake is van gradaties en nuances. Het ene laakbare gedrag is het andere niet. Laakbaar kan meer of minder ernstig zijn. Een handeling die laakbaar is maar gemeld is aan een superieur en waarvoor alsnog toestemming is verkregen, lijkt – althans voor de direct betrokkene - minder ernstig dan een ongemelde handeling. Een laakbare handeling is ernstiger als het om een verzwegen iets gaat dat bovendien meer is dan een incident, als het bij herhaling of voortdurend bewust wordt gepleegd.

Grijs gebied

Naast de meer harde vormen van integriteitschending of machtsbederf, zoals corruptie en fraude, bestaat er een grijs gebied van laakbaar handelen, waarbij niet zonder meer duidelijk is hoe laakbaar het gedrag is. De (on)geoorloofdheid van het gedrag kan naar plaats en tijd variëren. Wat in Nederland verkeerd wordt geacht, is elders de gewoonste zaak van de wereld (Huberts, 1995: 466; Hoetjes, 1990: 203). Onderzoek toont dat de persoon van invloed is op de stellingname over wat geoorloofd en ongeoorloofd is, en een gemeenschappelijke norm niet steeds voorhanden is. Dan kan slechts beraad leiden tot een gemeenschappelijk gedragen oordeel of een beslissing van een leidinggevende.

Dat neemt niet weg dat toch nogal wat ambtenaren *zelf* ongeoorloofd gedrag waarnemen (Hondegheem, 1985). Corruptie blijkt verrottende voorstadia te kennen en een structurele context van morele scheefgroei. In dat verband zijn wel begrippen gebruikt als organisatievermolming, normvadsigheid, hofhoudingvorming en maatstafuitholling.

Variatie in ongeoorloofd gedrag van individuen

Er bestaan verschillende vormen van onethisch handelen, van laakbaar gedrag (zie Swennen, 1993; Bekker, 1996). Om de variatie te laten zien, noemen enkele categorieën zonder de pretentie van een limitatieve opsomming.

Categorie 1: niet optimaal werken. De werknemer levert een wanprestatie, maar krijgt wel betaald vanuit de verwachting dat de prestatie volgt. Dit is een kwestie van personeelsbeleid.

Categorie 2: corruptie. Een strafrechtelijke norm wordt overtreden. Het gaat hier om het doen van beloften waar een tegenprestatie voor de ontvangende ambtenaar tegenover staat of kan staan. Ook is te denken aan het genieten van persoonlijk voordeel in de vrije tijd terwijl een voordeel verstrekende organisatie of persoon nog met de ambtenaar of bestuurder functioneel te maken krijgen.

Categorie 3: fraude. Het gaat hier om het genieten van eigen voordeel door valsheid in geschrifte, bedrog in een administratie of bij geldelijk beheer. Frauderen betekent knoeien. Een strafrechtelijke norm wordt overtreden.

Categorie 4: verduistering. Het onttrekken van overheids gelden voor privédoeleinden.

Categorie 5: diefstal. Op forse schaal goederen van de overheid 'in eigen zak steken'. Een strafrechtelijke norm wordt overtreden.

Categorie 6: voortrekken. Door gebruik van de positie als ambtenaar of bestuurder iemand of een groep ten onrechte gunstig behandelen, bijvoorbeeld bij een subsidieverzoek. Hierbij kan bedrog aan de orde zijn: bijvoorbeeld het accepteren of fiatteren van bekende foute gegevens. Een strafrechtelijke norm wordt overtreden.

Categorie 7: machtsmisbruik. Machtsmisbruik kent meerdere uitingvormen. Een vorm is besluiten beïnvloeden ten eigen voordeel. Bijvoorbeeld door een bestemmingsplan zodanig te wijzigen dat men met de eigendom in het betreffende gebied voordeel behaalt. Vermoedelijk wordt een strafrechtelijke norm overtreden. Een ander voorbeeld is het ten onrechte ontvangen van een bedrag als vergoeding voor een bestuurslidmaatschap dat gestort moet worden in de overheidskas. Een volgend voorbeeld is intimidatie: het onterecht onder druk zetten van personeel om iets te doen wat onoorbaar is. Bijvoorbeeld verschrijvingen bij reisdeclaraties op grote schaal toestaan. Of: er een exorbitant declaratiegedrag op nahouden. Of interventie van

een bestuurder in een open, lopende sollicitatieprocedure. In deze categorie kunnen ook vormen van bestuurlijke 'creativiteit' thuis horen.

Categorie 8: overtreden van ambtelijke instructies door het laten lekken van vertrouwelijke gegevens of stukken. Het kan gaan om het versterken van de eigen positie of om het behalen van eigen voordeel.

Categorie 9: informatiemanipulatie. Het antedateren van stukken waarbij dit niet juist is. Bijvoorbeeld een verslag van een ambtelijke of bestuurlijke vergadering dateren op een datum waarop die niet gehouden is en voorzien van een onjuiste inhoud, met het doel om een ongeoorloofde handeling te 'witten' en iemand zo buiten de strafrechtelijke benadering te houden.

Categorie 10: nevenwerkzaamheden toelaten die conflicteren met de ambtswerkzaamheden. Dat zijn gevallen in de categorie 'de schijn tegen' of evident onjuist. Bijvoorbeeld de medewerker bij de belastingdienst die ook op de loonlijst van een belastingadvieskantoor staat. Of de deeltijdwethouder bouwzaken die ook voorzitter is van de 'schoonheidscommissie', en daarin te maken krijgt met voorstellen van zijn eigen bouwadviesbureau.

Categorie 11: onbehoorlijk gedrag dat niet spoort met de ambtswerkzaamheden. Oud-voorzitter van de Tweede Kamer dr. Anne Vondeling (1978) sprak in dit verband van 'schijn des kwaads'. Hierbij is te denken aan vriendschappelijke banden tussen een politiecommissaris en bekende leden van de onderwereld.

Categorie 12: bureaupolitisme. In het openbaar bestuur komt het wel voor dat afdelingen van departementen of verschillende gemeentelijke diensten zodanig voor hun eigen visie of belang opkomen dat een belangenstrijd uitmondt in een loopgravenoorlog of stammenstrijd. Concurrentie of competitie schiet hier in negatieve zin door waardoor sprake is van verlamming en inefficiency. Ambtenaren die zich hieraan schuldig maken, tonen laakbaar gedrag. Soms kan dit gedrag zijn opgedragen (verg. Fleurke en Huberts, 1996: 393).

Categorie 13: procedureel incorrect handelen. Denk aan delegatie en mandaat. Het komt voor dat er geen heldere procedure is voor het tekenen van stukken, zoals bleek in de provincie Gelderland waar een gedeputeerde in 2001 moest vertrekken (evenementenbeleid). Voordat er getekend wordt, moet duidelijk zijn dat een besluit is gebaseerd op onderliggende stukken die geautoriseerd zijn en dat een besluit door een bevoegd orgaan is genomen. Juridische kwaliteitszorg kan dit probleem beperken of voorkomen.

Casus

De gemeente Ikszand kent allerlei ondernemingen, waarvan er een een pretpark exploiteert 'Ketelbink'. Het gaat de onderneming voor de wind, ze trekt per meer dan 100.000 bezoekers, en er komen ook steeds nieuwe, technologisch bijzondere attracties bij. De onderneming heeft een vergunning tot exploitatie die binnen drie jaar aangepast moet worden, ook omdat het attractiepark uitbreidt. De burgemeester, de bij de vergunningverlening betrokken wethouder - een goede kennis van een van de directieleden -, en een ambtenaar ontvangen een uitnodiging om op kosten van de directie van het attractiepark mee te gaan op een reis van tien dagen naar Japan om de nieuwste snufjes te bekijken. Een niet oninteressant aanbod. De vorige burgemeester is al eens mee op reis geweest, toen naar Spanje. Een toen heel plezierige tocht, waarbij de bloemetjes buiten zijn gezet. Er bestaat geen dienstverlenende organisatie waar de gemeente later nog advies kan inwinnen over de nieuwste ontwikkelingen. Kan de VNG informatie geven? Wat moeten de burgemeester en de wethouder doen? Wat de ambtenaar? Welke documenten zou U raadplegen? Kunnen ze meegaan en is een melding aan de raad resp. dienstleiding niet of wel nodig? Door weigering de directie voor het hoofd stoten? Is geen expertise in het apparaat nodig op het gebied van attractieparken? Moet alleen de burgemeester gaan? Wat?

Een recent onderzoek naar integriteit in gemeenten toont dat bestuurders zich procentueel vaker schuldig maken aan laakbaar gedrag dan ambtenaren. Bij alle gemeenten samen komen jaarlijks ten minste 450 tot 650 inbreuken op de integriteit voor, zoals diefstal, fraude, en het lekken van informatie. Van de inbreuken op de integriteit komt twee op elke tien op het conto van de bestuurders en zes op elke tien op rekening van de ambtenaren.

Individuele en collectieve laakbaarheid

Er bestaan niveaus van integriteit. Een individu kan wel of niet laakbaar handelen, maar ook een groep of een hele dienst, al of niet met bestuurlijke rugdekking. Recent werd in een provincie een berisping uitgedeeld aan een dienst op het gebied van bodembescherming omdat die het niet zo nauw met regels had genomen, verkeerd was omgesprongen met aanbesteding (te vaak naar een en dezelfde organisatie uitbesteed), dossiers niet op orde had, en een gedeputeerde te weinig had ingelicht. Hier ging een zekere werkdruk samen met slonzigheid en normovertreding. Duidelijk is dat in dit soort gevallen grote zorgvuldigheid moet worden betracht en te vlug oordelen niet juist is. Aan de berisping ging dan ook onderzoek van derden vooraf.

Hieruit blijkt dat een remedie zich al direct aandient. Er bestaat voor veel casuïstiek van 'Fragwürdig' gedrag geen spoorboekje waarin het antwoord op een probleem kan worden opgezocht. Natuurlijk dient een ambtenaar zich te houden aan wet- en regelgeving, aan het ambtenarenreglement, aan eigen procedures en afspraken; maar ambtenaren, zeker uitvoerende ambtenaren, hebben ook discretionaire ruimte. Er is speelruimte bij beslissingen in individuele gevallen, zoals bij het werk in de sociale zekerheid, vergunningverlening, woningtoewijzing. En bij de handhaving van regels is het niet anders. Daarom is het belangrijk dat er reflectie binnen eigen dienstverbanden plaatsvindt over wat wel of niet laakbaar is.

5 Morele principes voor ambtenaren

We komen nu bij het praktisch handelen. Welke morele principes spelen voor ambtenaren? Ik kies voor aansluiting bij situationele ethiek en daarop aansluitende forumwerking. Advies: er moet gepraat worden over ethische dilemma's in een context want dat is de enige mogelijkheid in organisaties tot integriteitshandhaving.

Het belang van situationele ethiek

Van belang is een onderscheid te maken in vier invalshoeken op (on)geoorloofd gedrag:

- 1 het utilitarisme,
- 2 de plichtsethiek,
- 3 de deugdenethiek,
- 4 de situationele ethiek.

We lichten ze toe om daarna in dit kader te kiezen voor de vierde benadering.

1 Het *utilitarisme* legt nadruk op consequenties van handelingen. De beste handelingen zijn die welke bijdragen aan het grootste geluk. Van daaruit wordt gekeken naar effecten. Een milieueffectrapportage past in dit perspectief.

2 De *plichtsethiek* legt nadruk op de handelingen. Handelingen die voldoen aan bepaalde normen en regels zijn 'goed'. 'Eer uw'.

3 De *deugdenethiek* stelt de persoon centraal. Een goede gezindheid, het 'hanteren van bepaalde deugden', leidt tot goede handelingen. Verantwoordelijk is als een deugd te beschouwen.

4 De *situationele ethiek* sluit aan op de dilemma's die in de praktijk bestaan. In de praktijk moeten principes worden toegepast. Zijn bijdrage aan de bundel '*Public duties - The moral obligations of government*' (Fleischman e.a., 1981) begint Warwick (1981: 93) als volgt:

'A sound ethics of the public service should be constructed on two footings: an accurate understanding of the behavior and environment of the public servant; and moral principles applicable to the dilemmas arising in public administration'.

Een groot aantal van deze principes zijn bekend. Het gaat dus om situationele ethiek.

Situationele ethiek bij beleidsuitvoering

Warwick richt zich op de *beleidsuitvoering* en noemt vijf morele principes. Deze worden aangevuld met enkele andere. Vervolgens passen we die toe op een casus Detering.

Principes van Warwick:

a Alleen ter behartiging van het *algemeen belang* mag beleidsvrijheid in de uitvoering worden aangewend. Ter illustratie gebruiken we het fictieve voorbeeld van het verlenen van een bouwvergunning. Ambtenaren kunnen bij de verlening van zo'n vergunning strikt de regels naleven, maar later bij de controle op de naleving een afwijking hiervan gedogen. Drie belangen zijn dan in het geding: de betrokken ambtenaren hebben de zaak kunnen oplossen volgens de geest van het beleid, de bouwer hoeft geen extra kosten te maken vanwege de gedoogde oplossing, en er is betrekkelijk doelmatig gehandeld. Hiermee wordt bedoeld aan te geven dat het algemeen belang dat ambtenaren nastreven in de uitwerking uiteenvalt in andere belangen, die verzoend moeten worden.

b Het tweede principe is *reflexiviteit*. Bij de uitvoering van beleid moet er steeds ruimte zijn voor bezinning. Reflectie is nodig op verkeerde gegroeide praktijken of op informele regels en routines. Daarmee kan voorkomen worden dat bestaande ethische grenzen verschoven worden in de richting van ongeoorloofd handelen.

c Een derde leidend principe in het ambtelijk handelen is de oprechtheid van ambtenaren. Hierbij is een driedelige onderverdeling mogelijk. In de eerste plaats hebben ambtenaren de verplichting om *liegen* te vermijden. Ten tweede moeten ambtenaren oprecht zijn in de *informatie* die ze ter beschikking stellen aan superieuren, bestuur en publiek. Tenslotte, dienen ambtenaren het *streven van derden* om waarheidsgetrouwe informatie te verzamelen en te presenteren aan het publiek, te respecteren.

d Ambtenaren moeten als vierde principe onderschrijven: respect voor bestaande regels en procedures. Dat maakt de kans op ambtelijke willekeur kleiner.

e Het vijfde principe luidt: *het doel heiligt niet alle middelen*. Ambtenaren past een zekere *terughoudendheid* in de keuze van middelen om doeltreffend beleid te voeren. De terughoudendheid kan blijken uit een streven naar doelmatigheid, en uit het aanwenden van middelen die binnen de wet blijven.

Principes in alle fasen van de beleidscyclus

Zijn er meer principes? Op de vraag of ook principes naar voren komen als we het geoorloofde individueel ambtelijk handelen in de publieke sector vergelijken met dat van werknemers in de private sector gaan we verderop in. Blijken zal dat dit aanvullende principes oplevert. Er komen ook aanvullende principes naar voren indien we niet slechts letten op de beleidsuitvoering maar op de *hele beleidscyclus*, dus ook op beleidsagendering, beleidsontwerp, besluitvorming, beleidshandhaving en evaluatie, beleidsaanpassing.

Van catalogus naar forumwerking rond dilemma's over casus

Het gaat natuurlijk niet alleen om de catalogus van morele principes maar om de afwikkeling van dilemma's rond concrete gevallen. De bedrijfsethicus Van Luijk gaat nog een stap verder als hij zegt:

'Ik ben eigenlijk alleen geïnteresseerd in standaarden die in het publieke en interne debat door de betrokkenen zelf ontwikkeld worden. Wat zijn onze basiswaarden, hoe willen wij gekend worden, en hoe

houden we ons daar zelf aan, dat soort vragen. Van buitenaf opgelegde normen wil niemand meer' (NRC, 10 jan. 1996). *De forum-aanpak dus. 'A code is nothing, coding is everything'*.

Laten we daarom naar een concrete casus gaan kijken: Detering. Boeiend. We passen de vijf principes daarbij toe.

Casus Detering

In het Tijdschrift voor Criminologie verscheen het artikel *'Corruptie in een provinciestad'* van de hand van Frans Kets. In dit artikel beschrijft hij zijn bevindingen over een onderzoek naar een corruptie-affaire. De gemeente waarin de affaire zich heeft afgespeeld, geeft hij de fictieve naam Detering. Tijd van handeling is de periode tussen 1974 en 1981. Ambtenaren, belast met aanbestedingen van bouw en reparatie van woonwagens komen in contact met de ondernemers die naar hun gunst dingen. In de hoop een opdracht binnen te slepen, proberen de ondernemers het de ambtenaren naar de zin te maken in de onderhandelingen. Bij voorkeur wordt er onderhandeld tijdens een diner en na afloop worden de ambtenaren bedankt voor hun aandacht door ze een fles wijn te schenken. Na verloop van tijd gaat er ook geld over tafel. De betrokken ambtenaren gaan met het toekennen van opdrachten ook bewust rekening houden met de ambiance tijdens de onderhandelingen en de ontvangen geschenken. Na het ontdekken van de corruptie bleek deze van een zodanige omvang dat twee ambtenaren oneervol zijn ontslagen waarvan er een door de strafrechter is veroordeeld.

In het hele verhaal spelen twee punten een essentiële rol. Gedurende zeven jaar heeft niemand binnen of buiten de organisatie formeel gereageerd op de handelwijze van de ambtenaren, dienstdoend bij de afdeling die belast was met woonwagenzaken (verder WZ te noemen). De zaak is min of meer door toeval aan de oppervlakte gekomen, namelijk als een uitvloeisel van een justitieel onderzoek naar een verduisteringszaak in een geheel andere afdeling van de gemeente. Toch was er geen sprake van strikt geheime praktijken, het werd gewoon niet aan de grote klok gehangen.

Wat zijn de factoren die bepalend zijn geweest voor het ontstaan van de corruptieaffaire?

Detering: externe corruptogene factoren

Om een goed beeld te verkrijgen van de casus Detering moeten we eerst de context waarin de affaire zich heeft afgespeeld, nader bestuderen. Van alle omgevingsfactoren waren er twee van bijzonder belang. Ten eerste de wet- en regelgeving, die gebrekkig was. Ten tweede was dat de situatie van de woonwagengebieden en het woonwagenebeleid in de gemeente Detering. Beginnen we met de eerste factor.

Ingevolge de Woonwagenewet uit 1968 droegen de gemeenten er zorg voor dat het landelijk beleid om grote gecentraliseerde kampen te vormen, werd uitgevoerd. Voor de gemeente Detering, vestigingsplaats voor zo'n centraal kamp, betekende dit dat zij de zorg droeg voor de woonwagengebieden op haar eigen grondgebied en die van zes omliggende gemeenten. Voor de bekostiging hiervan kon zij een beroep doen op besluiten hieromtrent in het kader van de Algemene Bijstandswet (ABW). Voor dit specifieke doel gold zelfs de bijzondere bepaling dat de rijksoverheid voorzorg in alle kosten die verband hielden met de bijstandsverlening aan woonwagengebieden, en alle kosten die gemaakt moesten worden om de regeling ten uitvoer te brengen. Detering verkeerde dus in de comfortabele positie om een beleid uit te voeren waarvan de kosten *volledig* door een hogere overheid werden gedragen. Weliswaar bestond er een centrale adviescommissie die zich over alle uitgaven moest buigen, maar omdat haar advies niet bindend was, werd dit als een 'papieradvies' beschouwd waarvan weinig invloed uitging. Grote beleidsvrijheid dus voor zover het de middelen van het beleid betrof.

Een tweede belangrijke omgevingsfactor was de situatie van de woonwagengebieden en het woonwagenebeleid in de gemeente Detering.

Vanuit een kort historisch overzicht geeft Kets in zijn artikel een sfeertekening van de situatie in 1975. Sinds 1800 is de ontwikkeling van de levensomstandigheden van de woonwagengebieden in

Nederland er een van 'Verelendung'. Hun geleidelijke verarming en de middelen die ze kozen om zich daar tegen te wapenen, riepen bij de bevolking het beeld op dat de toegepaste middelen bepaald niet altijd binnen de grenzen van de wet vielen. De maatregelen van de overheid, neergelegd in de Woonwagewet van 1918 en in die van 1968, waren dan ook vooral bedoeld om de woonwagebewoners te controleren. Eén van de onderdelen van het beleid was het oprichten van grote centrale kampen waarop gemakkelijk toezicht kon worden gehouden.

De oprichting van deze grote kampen riep bij de woonwagebewoners weerstand op omdat zij zich in een isolement geplaatst voelden. Maar uiteindelijk schikten zij zich in hun lot. De in 1975 geïnitieerde wijziging in het beleid om van grote kampen weer over te gaan naar kleinere centra, gesitueerd in woonbuurten, riep opnieuw weerstand op. De woonwagen-bewoners waren daar niet over te spreken want zij waren inmiddels gewend aan de nieuwe situatie. Maar ook de bewoners van de buurten waar een klein kamp zou komen, protesteerden. Zij waren ontzet over deze plannen omdat ze bang waren dat door de komst van de kampen de criminaliteit in de buurten zou toenemen en hun huizen sterk in waarde zouden dalen.

Vanaf het begin, in 1975, zijn de gemoederen van de woonwagebewoners verhit en is de gehele politieke sfeer rondom deze problematiek geladen. Om de verhitte gemoederen bij de woonwagebewoners tot bedaren te brengen, koos het college van B&W in Detering ervoor om bij de bijstandsverlening niet op een cent te letten (daar kwam bij dat de rijksoverheid immers alle kosten vergoedde).

Het was in deze geladen politieke sfeer, samen met de gebrekkige wet- en regelgeving, dat de uitvoerend ambtenaren van WZ in de gemeente Detering hun werk deden.

Casus Detering: interne corruptogene factoren

Naast de twee externe factoren zijn er ook interne factoren van belang om een goed begrip van de affaire te krijgen. De belangrijkste daarvan is de heersende *subcultuur* op de afdeling WZ. Ten behoeve van zijn onderzoek heeft Kets een aantal betrokkenen geïnterviewd en de processen-verbaal bestudeerd. In zijn artikel citeert hij uit die gegevens, met daarbij de vermelding dat ter bescherming van de betrokkenen alle initialen zijn gewijzigd. De afdeling WZ heeft haar eigen informele regels ontwikkeld. Kets vat deze opvattingen en normen van de WZ - ambtenaren samen in het begrip '*subcultuur*'.

Nieuwe leden, die vaak met andere normen en waarden binnenkomen, dienen hierin te worden geïntroduceerd opdat ze zich snel binnen de heersende subcultuur thuis voelen. Zo ook D.P., die daarover in een interview zegt: 'Heel vaak gingen we met een aantal personen kijken bij een bedrijf, waarbij daarna gegeten en gedronken werd. Dan kwam het ook wel voor dat we met z'n allen een fles wijn kregen. Echte zakenlui generen zich dan vaak om een goedkope fles wijn mee te geven, bang als ze zijn dat ze een slechte indruk zullen maken'. Eenmaal in de cultuur opgenomen, gingen de ambtenaren *binnen de heersende waarden* te werk. Soms kregen ze het verzoek van de woonwagebouwers om in privé-tijd een bepaalde klus te klaren waarvoor ze particulier werden beloond. Door deze vervaging van de grenzen tussen privé en werk werd het ook gemakkelijker om voor zaken binnen werktijd een 'beloning' te geven, zoals G.v.S. opmerkt in een proces verbaal: 'Die eerste kennis-makingen bestonden uit etentjes. (...) Eind 1977, begin 1978 moest ik zelfstandig gaan werken met R.T. (een woonwagebouwer). Ik had in die enkele maanden al heel wat flessen wijn van hem ontvangen, alsmede een horloge. (...) Verder had ik toen voor de eerste keer ook een geldbedrag ontvangen'. De wijze waarop de ambtenaren zaken deden, kreeg steeds vastere vorm en we kunnen met recht spreken van een subcultuur. Een woonwagebouwer maakt dat tijdens het opmaken van een proces-verbaal heel duidelijk als hij de contacten beschrijft die hij had met twee ambtenaren van de afdeling WZ: 'Die contacten verliepen niet altijd even prettig, daar die ambtenaren het groot "ambtenarenspel" speelden. Daarmee bedoel ik te zeggen, dat beide heren de kunst machtig waren om zonder bepaalde woorden uit te spreken, toch dingen te zeggen. Beide heren hielden van lekker eten en drinken. Indien beiden vonden dat ze trek in een etentje hadden, lieten ze mij opdraven. Er werd nooit in die bewoording gezegd dat ze op mijn kosten wilden eten, maar ze noemden mij trefwoorden:

"Hoe wit is het laken" of "Het is ambtenarenweer". Ik wist dan dat er gegeten moest worden. Indien ik niet op deze woorden inging, liet men doorschemeren dat er concurrenten waren'. Met andere ondernemers ontstonden vriendschappelijke banden. Ambtenaren werden dan uitgenodigd om de betreffende ondernemer te vergezellen op een zakenreis naar Parijs, waarbij de laatste de kosten voor zijn rekening nam. Ten slotte gingen de informele regels zover dat er rekening werd gehouden met het verkrijgen van cadeaus dan wel geld bij het toekennen van opdrachten. D.P. zegt daarover in een interview dat hij: '(...) aan firma's en/of bedrijven geen werk gunde, als zij het verzuimden om mij bij jaarwisselingen geschenken te geven'. Toch waren er ook grenzen. Wederom D.P.: 'Ook is het zo, dat wanneer het geschenk naar mijn mening te groot was, dat er dan ook door mij aan dit bedrijf geen werk meer gegund werd'. Die *zelfcontrole* op het overschrijden van grenzen was er ook *onder de ambtenaren onderling*. D.P. verhaalt dat ze vrijwel nooit alleen op pad gingen: 'We gingen meestal samen met anderen eten om elkaar te controleren; te kijken of er niet te veel werd aangenomen'.

In de loop der tijd is er binnen de afdeling WZ een subcultuur ontstaan. De ambtenaren toetsten hun handelen aan de regels van deze subcultuur. Zolang ze geen overtreding constateerden was hun handelwijze legitiem. Daarentegen zou iemand buiten deze subcultuur tot een heel ander oordeel kunnen komen, hetgeen dan ook feitelijk is gebeurd.

Ondanks het feit dat er voor de betreffende ambtenaren binnen hun eigen normen en waarden geen sprake was van corruptie, is hen dat wel degelijk aan te rekenen. Maar wat minstens even ernstig is, en dat geldt in versterkte mate voor de leiding van de afdeling, is het feit dat ze de vervaging van grenzen *niet* in de gaten hebben gehouden. Het proces dat leidde tot een eigen subcultuur, had bewaakt en beheerst moeten worden. De middelen daarvoor ontbraken hen niet. We hebben immers eerder gezien dat er juridische en ethische aspecten aan beleidsvrijheid zijn verbonden. Daar komen we nog op terug.

De casus Detering nader beschouwd

De vraag is hoe het nou zover heeft kunnen komen. We grijpen terug op het casusmateriaal en bekijken wat onze theoretische denkexercitie ons over dit empirische geval kan leren. Eerst behandelen we de juridische aspecten en de regelgeving, vervolgens de ethische aspecten van beleidsvrijheid. Daarna besluiten we met het zoeken naar een antwoord op de vraag hoe ambtenaren op ethisch verantwoorde wijze met hun autonomie om kunnen gaan.

Door een *juridische invalshoek* te kiezen, komen we niet ver bij een beschouwing van de WZ-casus. Steeds draait het om de vraag of een handeling geoorloofd is of niet. Eerder hebben we gezien hoe problematisch dit begrip 'geoorloofd' is. In de opvatting van de ambtenaren was er geen sprake van een ruiltransactie als ze op kosten van de aannemers dineerden en flessen wijn als cadeau accepteerden. De subcultuur van de afdeling WZ was een vermenging van de ambtelijke en zakelijke cultuur waarin het gunstig stemmen van de opdrachtgever (in casu de ambtenaren) een toegestaan middel was. De geldbedragen die ze van de aannemers ontvingen, waren een vergoeding voor verrichte werkzaamheden buiten werktijd. Daarentegen heeft de rechter achteraf anders geoordeeld over de ruiltransacties en wèl een relatie gelegd tussen hun werkzaamheden binnen en buiten diensttijd. Kets beschouwt de betreffende wetgeving als gebrekkig. Zonder het te willen heeft de overheid zijn inziens ruimte geschapen voor het ontstaan van een subcultuur zoals beschreven.

In hoeverre heeft *de overheid zelf een steekje laten vallen*? In hoeverre heeft de wijze waarop de regelgeving van de financiering werd geregeld, bijgedragen aan het ontstaan van de subcultuur van de afdeling WZ? Vanuit de rijksoverheid was er geen enkele prikkel voor de gemeente om de gelden overeenkomstig het doel van de regeling aan te wenden. Op zich is er iets te zeggen voor een dergelijke beleidsvrijheid, maar het probleem is hier dat de geldkraan onbepikt kon worden opengezet. Er is geen sprake van een budget; geen criteria vooraf, zoals bij projectfinanciering, en ook geen controle achteraf. Bovendien werd er in tegenstelling tot reguliere bijstandsuitkeringen geen bijdrage van de gemeente verwacht; de kosten konden volledig op de rijksoverheid worden verhaald. De mate van beleidsvrijheid in deze was dus vrijwel onbepikt.

Kortom, de programmering van het beleid kon niet bijdragen aan een garantie dat het geld werd besteed aan het doel waarvoor het was bestemd.

Zijn er nog factoren werkzaam die doorgaans van invloed zijn op de benutting van de beleidsvrijheid door ambtenaren?

- Jurisprudentie speelde in deze geen rol. De ambtenaren zorgden ervoor de relevante informatie binnen hun gelederen te houden zodat vrijwel niemand buiten hun afdeling wist wat er nou precies gebeurde op de afdeling WZ.

- Hiërarchisch was er vrijwel geen controle, want de verantwoordelijke wethouder had er politiek gezien alle baat bij dat de afdeling WZ voor rust zorgde, en dat deed zij dan ook.

- Ook de democratische controle ontbrak, want zolang de wethouder zijn zaken goed regelde en de rust onder de bevolking en de woonwagengewoners wist te handhaven, was er voor de gemeenteraad geen vuiltje aan de lucht. Daar komt nog bij dat de financiële lasten volledig op een andere overheid konden worden afgewenteld.

De vrijwel onbeperkte *ambtelijke beleidsvrijheid* heeft er dus zeker aan bijgedragen dat er binnen de afdeling WZ ruimte was voor het ontwikkelen van een subcultuur omdat vrijwel niemand buiten de afdeling zich met het reilen en zeilen ervan bezighield. Zolang de resultaten van de afdeling naar verwachting waren, was niemand geïnteresseerd in de wijze waarop of de middelen waarmee dit resultaat tot stand kwam.

Van buitenaf was er dus weinig invloed op de handelwijze van de afdeling WZ, waardoor de afdeling een grote beleidsvrijheid genoot. Dat was niet de enige factor die bijgedragen heeft tot het corruptief handelen van de ambtenaren. We behandelen nu de interne factoren aan de hand van de eerder geformuleerde ethische principes.

Detering en de morele principes van Warwick

In hoeverre kunnen Warwicks ethische principes bijdragen aan een goed begrip van de casus?

- *Algemeen belang dienen.*

Het is natuurlijk vreselijk ingewikkeld om in deze casus aan te geven wat het algemeen belang vormt. Laten we er even vanuit gaan dat het algemeen belang gediend werd door de politieke rust waar de wethouder naar streefde. In dat geval heeft het werk van de afdeling WZ bijgedragen aan het algemeen belang. Maar daar staat tegenover dat het dienen van het algemeen belang de ambtenaren niet in de weg stond bij het dienen van persoonlijk belangen. Het principe dat ambtelijk handelen ethisch verantwoord is, als het ten minste aan het algemeen belang ten goede komt, is een sterk theoretisch principe. In de praktijk kunnen we vaak lastig aangeven wat nou precies het algemeen belang vormt.

- *Reflexiviteit.*

Het principe dat er in de beleidsuitvoering steeds ruimte voor reflexiviteit moet zijn, is in de onderhavige casus *geschonden*. Niemand, binnen noch buiten de afdeling heeft de ontwikkeling van de subcultuur ooit ter discussie gesteld. Ook het beleid zelf gaf daar geen aanleiding toe. 'Nieuwe apen in de kooi' werden meteen ingewijd in de rituelen: nooit naar de banaan grijpen (Pauka en Zunderdorp, 1988). Waarom dat niet mocht, deed niet ter zake. Uit een eerder aangehaald citaat blijkt ook dat de ambtenaren elkaar controleerden: 'We gingen meestal samen met anderen eten om elkaar te controleren; te kijken of er niet te veel werd aangenomen'. Maar dat er sprake was van sociale controle, wordt vaak in beschouwingen over ambtelijke ethiek wel positief geacht.

- *Oprechtheid*

Het derde principe, oprechtheid, werd *evenmin gerespecteerd*. De betreffende ambtenaren hebben niet vermeden te *liegen*. En al evenmin hebben zij steeds getracht oprecht te zijn in de informatie die ze ter beschikking stelden van superieuren, politici en publiek. Ten slotte hebben de ambtenaren ook de mogelijkheid van derden om waarheidsgetrouwe informatie te verzamelen en te presenteren aan het publiek, niet

gerespecteerd. De enige controle die er was op het verlenen van bijstand, het verplicht inwinnen van advies, werd als een papieren controle beschouwd omdat het advies niet bindend was. 'De ambtenaar die tot taak had onafhankelijk een kostenraming te maken van de reparaties aan de woonwagens, maakte bovendien zijn nota's op in onderling overleg met de woonwagenbouwers zodat controle van de kant van de gemeente óók slechts op papier aanwezig was' (Kets, 1987: 68). Ook enige citaten uit proces-verbalen kunnen dit illustreren. Zoals B.S., voormalig assistent-beheerder van het woonwagenkamp, verhaalt dat het hem tegen de borst stuitte dat hij: '(...) steeds moest liegen tegen de diverse actie-voerders die zich vanuit de burgerij verzetten tegen de komst van woonwagenbewoners in hun wijk (...). Of een citaat van D.P.: 'Je sprak tegenover andere ambtenaren nauwelijks over het contact met de ondernemers en hoe dat contact in de regel verliep. Ik bedoel met ambtenaren: van buiten de afdeling. Binnen de afdeling was het bij iedereen bekend. Maar voor de rest maakte je er geen kabaal over'.

- *Respect voor procedures en regels*

Dat de handelwijze van de ambtenaren van WZ weinig respect toonde voor de regels en procedures, is een feit. Maar we hebben al aangegeven tegen welke achtergrond we dit ethisch principe moeten bekijken. Zonder het als een verzachtende omstandigheid aan te merken, moeten we constateren dat de gebrekkige regelgeving zelf geen aanleiding tot respect gaf. De regelgeving liet een dermate grote beleidsvrijheid toe dat het geheel aan de verantwoordelijkheid van de ambtenaren werd overgelaten in hoeverre en op welke wijze ze van de geboden autonomie gebruik maakten.

- *Terughoudendheid*

Ten slotte kwam in de casus ook het laatste ethische principe, terughoudendheid, in het gedrang. In materieel (hoeveelheid middelen) noch immaterieel opzicht (oneigenlijk gebruik van middelen) is dit principe van spaarzaamheid toegepast.

Conclusie

We kunnen dus concluderen dat in zekere zin alle vijf de ethische principes zijn geschonden. Een uitzondering moeten we maken voor het eerste principe omdat in de praktijk moeilijk is aan te geven wat precies onder het algemeen belang moet worden verstaan. Eveneens moeten we een kanttekening plaatsen bij het vierde principe als gevolg van de gebrekkige wet- en regelgeving. En de sociale controle hebben we positief beoordeeld. De ambtenaren van de afdeling WZ hebben van de zeer ruime beleidsvrijheid gebruik gemaakt om een grote mate van autonomie te ontwikkelen. Die autonomie hebben zij breder aangewend dan alleen ten behoeve van een adequate beleidsuitvoering. Ter verklaring daarvan hebben we zowel externe als interne factoren aangedragen.

6 Integriteitsbevordering: enkele strategieën

Hoe de kans op ethische misstanden te minimaliseren? Nu de corruptieaffaire op de afdeling WZ uit de casus Detering is afgerond en opgelost, start deze afdeling met een schone lei. Een aantal externe problemen is eveneens opgelost. U bent als hoofd van de afdeling aangesteld en zich er volledig van bewust dat de aard van de werkzaamheden niet is veranderd, alleen een aantal omstandigheden. De vermenging van een zakelijke met een ambtelijke cultuur blijft een bron van voortdurende spanning tussen adequate beleidsuitvoering en ambtelijke ethiek. Als manager bent u ervoor verantwoordelijk om de kans op het optreden van ethische misstanden te minimaliseren. Kunt u een aantal middelen bedenken waarmee u die verantwoordelijkheid vorm denkt te kunnen geven? Ik zie de volgende.

Benaderingen om integriteit te bewaken

Er bestaan zes manieren om integriteitsschendingen tegen te gaan: de doorlichtingsoptiek, de strafrechtelijke aanpak, de structurele en de culturele benadering, de forumwerking organiseren, een vertrouwenspersoon aanstellen. Deze benaderingen vullen elkaar aan. Een leidinggevende zal in elk geval moeten beschikken over een organisatie-inrichting die de kans op integriteitsschendingen

minimaliseert, een voor ethische dilemma's gevoelige organisatiecultuur en de forumaanpak in praktijk moeten brengen door besprekingen van ethische dilemma's te organiseren en in regels of gewoonten te laten uitmonden. Het doorlichten van een organisatie is een hulpmiddel en de strafrechtelijke aanpak vooral een noodgreep. Het maken van een speciale regeling en het instellen van een vertrouwenspersoon zal vooral in bepaalde ambtelijke sectoren van belang zijn.

A Doorlichtingen

Het is bekend dat er verschillen bestaan tussen organisatiedelen in gevoeligheid voor laakbaar gedrag en morele competenties. Vooral bij die organisatiedelen die *frequent in contact staan* met derden, is behoorlijke behandeling eis, zo leren verslagen van ombudsmannen, maar er kan ook machtsbederf optreden. Een *doorlichting* van de structuur, cultuur, de regels en de procedures is mogelijk van een integriteitsgevoelige sector of dienst. Door wie? Accountants zijn in staat zwakke plekken te detecteren in administraties en in planning & control. Departementale accountantsdiensten kunnen een rol spelen bij de controle op de uitvoering van maatregelen, die departementen in verband met hun integriteitsbeleid namen. Een bredere doorlichting vraagt inbreng van andere disciplines (Rozebrans, 1995). Dergelijke doorlichting leidde hier en daar tot aanpassing van aanbestedingsprocedures of andere maatregelen.

De Binnenlandse Veiligheidsdienst stelde een handleiding op voor een *'kwetsbaarheidsonderzoek integriteit'* ('Een beetje integer kan niet'). Daarmee kunnen organisaties via een integriteitsproject de risico's in hun organisatie in kaart brengen en zo nagaan waar aanvullende maatregelen nodig zijn

Om inzicht in de toepassing en uitvoering van integriteitsbeleid te vergroten, is het mogelijk tot (ex post) *evaluatieonderzoek* over te gaan. Uit reeds verricht evaluatieonderzoek op rijksniveau blijkt dat het met de handhaving van integriteitsbeleid tot 2002 matig was gesteld. Er zijn wel regels maar de controle op de naleving was zwak.

B De strafrechtelijke benadering

Als een leidinggevende manager de boel de boel laat, kunnen uitwassen leiden tot *justitieel onderzoek* en een optreden van de strafrechter tegen fraude of corruptie. Dit is echter non-beleid. Het strafrecht is geen echte remedie tegen ambtelijk kwaad omdat het moeilijk blijkt bewijzen rond te krijgen en dergelijk onderzoek lang duurt. De weinige veroordelingen hebben amper of geen preventief effect. Het ambtelijk apparaat moet over weerstand beschikken om dreigend verlies aan integriteit tegen te gaan zodat de kans op strafrechtelijke ingrijpen miniem is. Bij de indiensttreding van personeel kan al integriteitsscreening plaatsvinden. Zeker voor bepaalde functies is dat opportuun.

C De structurele benadering: de organisatiestructuur verantwoord inrichten

Door de structurele benadering wordt de organisatie zodanig *ingericht* dat de kans op het optreden van ethische misstanden wordt geminimaliseerd. Hierbij is te denken aan het scheiden van verantwoordelijkheden en taken op administratief gebied waardoor de kans op een integriteitsschending gering wordt. Archieven dienen goed bijgehouden te worden. Personen die uitgaven doen, dienen niet zichzelf te controleren. Functiescheiding is ook noodzaak in geval het gaat om externe opdrachtverlening en voortgangscontrole op de kwaliteit van geleverde diensten. Maar ook in geval van interne processen kan vanuit deze benadering gewerkt worden.

D De culturele benadering

Een rijksambtenarenreglement bevat bepalingen die een oproep zijn tot betamelijk gedrag. Maar de werking hiervan is beperkt, ook in geval van doorgevoerde functiescheiding, als de organisatiecultuur niet correspondeert met ethische beginselen. De culturele benadering vraagt aandacht voor *opvattingen* en *houdingen* van ambtenaren die sporen met gewenst gedrag. Zo is het ongewenst dat gemeenschapsgeld over de balk gegooid wordt. Vanuit deze culturele optiek is het mogelijk om integriteitsschendingen te groeperen, te analyseren en te bezien welke verband houden met ongewenste ingeslepen gewoonten. Is opstelling van een beroepscode een oplossing? Beroepscodes

zijn van betekenis omdat ze aanleiding zijn voor discussie en voor een basistraining in het omgaan met ethische dilemma's. De vaak negatieve formulering van dergelijke codes leidt er evenwel toe dat er voornamelijk in opgenomen is wat niet mag, maar weinig aandacht wordt geschonken aan hoe het dan wel moet, zoals het ontplooiën van verantwoordelijk, initiatiefrijk gedrag. Ook de praktische toepassing van een code in concrete situaties brengt problemen met zich mee omdat persoonlijke verantwoording vaak op rigide wijze in de code is vastgelegd. Daarom is ook een forumbenadering aan te bevelen. In de politiesector is gebleken dat codes niet genoeg zijn en forumwerking van groot belang is. De variëteit aan ethisch discutabel gedrag blijkt namelijk groot.

E De forumbenadering: discussie

De forumbenadering vult voorgaande aanpakken aan en doet een expliciet beroep op wat we hiervoor als het ethische principe *reflexiviteit* hebben aangeduid. De gedachte achter deze benadering is dat de manager een forum instelt (dat kan variëren van koffiekamer tot gereguleerd werkoverleg) waarbinnen ambtenaren de mogelijkheid wordt geboden om hun handelen, zeker daar waar dat door *dilemma's* is omgeven, te kunnen bespreken. De manager kan het forum op afstand volgen dan wel eraan deelnemen. Eveneens kan hij ervoor kiezen het forummateriaal van buiten aan te reiken zodat ambtenaren hun mening kunnen iken. Bespreking van dilemma's kan leiden tot nieuwe groepsregels.

F Speciale regeling treffen en vertrouwenspersoon aanstellen

Een laatste benadering betreft het initiatief nemen tot speciale voorzieningen. Daarvan volgen hier een paar voorbeelden.

De Rijksdienst kent sedert 1 januari 2001 een *klokkenluidersregeling*. Deze regeling moet ervoor zorgen dat (vermoedelijke) misstanden binnen de organisatie worden opgepakt. De klokkenluider, oftewel de ambtenaar die vermoedelijke misstanden rapporteert ('whistle blower'), krijgt bescherming. Net als de persoon die de klokkenluider aanhoort. Tijdens het Kamerdebat begin 2001 vroegen diverse partijen om aandacht voor een soortgelijk klokkenluiderstraject voor het bedrijfsleven maar dit valt niet onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK.

Als niet adequaat wordt gereageerd op een melding door een klokkenluider kan deze zich wenden tot de *Commissie Integriteit Rijksdienst* ingesteld (CIR). Daarbij moet het gaan om 'substantiële misstanden' die de integriteit van het overheidsapparaat bedreigen. De intentie is dat de vervolgpcedure zich richt op het wegnemen van de misstanden. De commissie brengt advies uit na een onderzoek. Dit advies is niet bindend maar wel gezaghebbend.

Door de regelgeving op het gebied van integriteit is een aanpassing van de Ambtenarenwet noodzakelijk. Met betrekking tot het aanvaarden van geschenken door ambtenaren zijn inmiddels regels opgesteld. Sinds medio 1997 zijn in de Ambtenarenwet bepalingen opgenomen om voorschriften vast te stellen in de lagere regelgeving over de verplichte melding en registratie van *nevenfuncties*. Als ambtenaren financiële belangen hebben, kan dat immers belangenverstrengeling veroorzaken. Dat tast de gewenste onafhankelijke besluitvorming door de overheid aan. De Ambtenarenwet biedt de mogelijkheid om daar waar gewenst voor een specifieke groep ambtenaren een verplichting tot *melding* van financiële belangen in te voeren.

Ook is er beleid ontwikkeld om de zogenaamde *draaideurconstructie* tegen te gaan. Dit is de situatie waarbij een ambtenaar na zijn ontslag door hetzelfde ministerie wordt ingehuurd om werkzaamheden te verrichten.

De benaderingen in relatie tot de casus Detering

Deze benaderingen spelen in op het voorkomen van situaties zoals die aan de hand van de Deteringse casus zijn beschreven. Ze zijn uiteraard niet universeel toepasbaar. In de afdeling WZ zou het waarschijnlijk minder effect hebben gehad om de ambtenaren te confronteren met de kosten van hun beleid. De hoogte hiervan noodde immers niet uit tot prioritering van het gemeentelijk beleid waardoor andere taken in het gedrang zouden kunnen komen omdat de kosten volledig op de Rijksoverheid konden worden afgewenteld. Van een houvast, in de vorm van een code zoals in de

culturele benadering wordt voorgestaan, was in de Deteringse situatie geen sprake. Een dergelijk code kon ertoe hebben bijgedragen dat het vervagen van grenzen opgemerkt was. Maar een aantal beperkingen van de culturele benadering zijn al genoemd.

Een effectief middel om de kans op het optreden van ethische misstanden (zoals die zich op de afdeling WZ hebben ontwikkeld) zo klein mogelijk te houden, is ongetwijfeld een *combinatie* van de elementen uit alle benaderingen. Vooral de forumbenadering is daarbij belangrijk. We hebben immers al geconstateerd dat van reflexiviteit geen sprake was en dat de ambtenaren van WZ ook gesprekken met ambtenaren *buiten* de afdeling over hun handelen en dilemma's daarbij, vermeden. Het forum zou ook de plaats kunnen zijn waar een code ontwikkeld wordt. Dit brengt het voordeel met zich mee dat de afstand tussen degenen die de code hebben opgesteld en degenen die de code betreft, zo klein mogelijk is en daardoor het draagvlak zo groot mogelijk. Het zou ten minste tot de taken van het hoofd van de afdeling gerekend moeten worden om deze mogelijke toetsstenen voor de handelwijze van de afdeling te benutten om te voorkomen dat de afdeling 'afglijdt' naar een situatie zoals in de casus beschreven.

Casus bodemsanering

Vraag: *Welke integriteitsbenaderingen zijn van toepassing volgens onderstaande informatie en welke zwakke plek stelt u vast?*

Jarenlang heeft de afdeling bodemsanering van de provincie Euroland krakkemikkig en volgens ethische beginselen niet goed genoeg gefunctioneerd, zoals bleek uit een doorlichting. Ongeveer de helft van de *dossiers* over bodemsanering bleek niet compleet. Particuliere bureaus die de bodemsanering uitvoerden of begeleidde, brachten achteraf vaak *extra kosten* voor meerwerk in rekening. Bodemsaneringen in deze provincie vielen in het verleden daardoor tonnen duurder uit. Welke oplossing? De bureaus moeten dat meerwerk vanaf nu *vooraf* melden in plaats van achteraf. Is dat genoeg? Het beknotten van saneringsbureaus is maar een van de maatregelen om het imago van de bodemsaneringen en van de betreffende afdeling omhoog te brengen. Het is ook gewenst dat er een einde komt aan de situatie dat *een en dezelfde* ambtenaar offertes aanvraagt en ook opdrachten verleent. Die taak wordt *gescheiden* over meerdere ambtenaren. Nog meer maatregelen? De *financiële controle* op de bodemsaneringen wordt verscherpt. En er komt een *meldpunt* uitvoering bodemsaneringen. De bevolking kan bij het meldpunt vertrouwelijk en desnoods anoniem klachten indienen en/of onregelmatigheden signaleren. De komst van een meldpunt bleek een eis van Provinciale Staten nadat bleek dat diverse bodemsaneringen niet volgens de regels werden uitgevoerd. Een oud-statenlid is aangezocht als vertrouwenspersoon van het meldpunt. Volgens de verantwoordelijke gedeputeerde is de komst van het meldpunt een motie van wantrouwen tegen het ambtelijke apparaat. Het meldpunt is bedoeld om de drempel te verlagen voor burgers die opmerkingen willen maken over bodemsaneringen. Voor veel mensen bleek de drempel naar het provinciehuis nog te hoog.

Antwoord: Dit betekent dat de oplossing gezocht is in een combinatie van benaderingen: doorlichting (het werk van de afdeling bodemsanering is bekeken), de structurele benadering (offertebeoordeling en opdrachtverlening uit elkaar halen; financiële controle). De casusinformatie zegt niets over een forumbenadering, maar wel over een nieuwe functie: het meldpunt. Als u als beoordelaar niet meer informatie hebt dan deze, kunt u het ontbreken van de forumbenadering als een zwak punt aanmerken.

7 Instrumenten voor bevordering van integriteit

De afgelopen jaren hebben overheidsinstanties moeite gedaan om de integriteit van de organisatie te bevorderen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken liep daarin voorop. Vanzelfsprekend, want het departement wordt geacht het voortouw te nemen.

Vijf integriteitsinstrumenten

Om te komen tot een organisatie met een geringe kans op integriteitsschendingen is een combinatie van benaderingen te kiezen maar er bestaan ook concrete hulpmiddelen. Een leidinggevende kan daarvan gebruik maken. Met name gaat het om doorlichtings- en besprekingsmethoden. We noemen de volgende instrumenten voor bevordering van integriteit (Hoekstra e.a., 2002; Karssing, 2000):

- A BVD-methodiek: Een handleiding voor bevordering van integer functioneren;
- B De PIA: persoonlijke integriteitsanalyse;
- C De integriteitsthermometer;
- D De Open kaart;
- E De Visie kubus.

Deze instrumenten die we ook bij Hoekstra e.a. (2002) tegenkomen, komen achtereenvolgens aan bod.

Ad A Detectie van de organisatie: een handleiding voor het bevorderen van integer functioneren

In de praktijk komen we verschillende handleidingen voor 'ethische' detectie van een organisatie of onderdeel tegen. De Binnenlandse Veiligheidsdienst ontwikkelde in opdracht van het departement van BZK de handleiding '*Een beetje integer kan niet*'. De methodiek, die beoogt de risico's binnen een organisatie in kaart te brengen, heeft een preventief oogmerk. De handleiding biedt de mogelijkheid om *regels, procedures en voorschriften* door te lichten. Volgens deze BZK- methodiek moeten drie fasen worden doorlopen.

Fase a is gericht op *detectie van kwetsbare handelingen*. Kwetsbare handelingen zijn acties die hetzij het personeel, hetzij buitenstaanders oneigenlijk voordeel kunnen opleveren.

In fase b wordt het weerstandsvermogen van de organisatie gedetecteerd.

De derde fase, fase c, beoogt als de kwetsbaarheid groter is dan het weerstandsvermogen te leiden tot aanbevelingen.

In de gemeente Amsterdam zijn op deze manier 54 diensten die samen meer dan 20.000 werknemers tellen, onderzocht op potentieel kwetsbare plekken. Hiervan is verslag gedaan in het rapport '*Correct ... of corrupt - Meer weerbaar*' (2000).

Ad B PIA: persoonlijke integriteitsanalyse van nieuw personeel

Een organisatie kan zich niet permitteren om in het kader van werving en selectie geen aandacht te besteden aan integriteitsrisico's. Daarom kan per functie of groep functies of dienst een risicoprofiel worden opgesteld. Bij de PIA is het doel om de persoonlijke integriteit van een kandidaat die mogelijk toetreedt tot de organisatie te toetsen. Een onderdeel hiervan kan het feitenonderzoek zijn. In het kader hiervan is een controle van registers mogelijk. Door middel van een interview kan de mening van een kandidaat over integriteitsrisico's in kaart gebracht worden. Daardoor ontstaat een beeld van de betrouwbaarheid van een kandidaat. De kandidaat heeft ook iets aan dit instrument. Hij of zij wordt bewust gemaakt van de risico's die aan een functie verbonden zijn.

Ad C Integriteitsthermometer

Kaptein (1998) reikt in '*Ethics management*' een integriteitsthermometer aan. Door middel van een integriteitsthermometer wordt nagestreefd om het morele gehalte van de organisatie te meten. Dat gebeurt dan niet (als in de eerstgenoemde aanpak) door concentratie op regels en voorschriften maar door de *hulp in te roepen van medewerkers*. Zij krijgen een vragenlijst voorgelegd, gebaseerd op 24 criteria zoals zichtbaarheid, bespreekbaarheid, helderheid en uitvoerbaarheid van regels. De vragenlijst richt zich op oorzaken van gedrag en maatregelen die de *morele weerbaarheid* van de organisatie kunnen vergroten. De vragenlijst is standaard waardoor vergelijkingen tussen afdelingen mogelijk zijn, tussen diensten of hele organisaties. Door herhaling is een vergelijking in de tijd mogelijk (Hoekstra e.a., 2002: 17).

Ad D Open kaart

Petit & Wempe (1993; zie ook Hoekstra e.a., 2002) hebben een lichtvoetig instrument, in spelvorm, ontwikkeld om de *bewustwording* van integriteitsproblematiek te vergroten alsmede de bespreekbaarheid. De spelvorm blijkt ook geschikt om *ethische gedragscode* op te stellen en in te voeren. Op speelkaarten staat een integriteitsvraagstuk plus een aantal antwoordmogelijkheden. Elk antwoord van een speler wordt in een groep aan de orde gesteld, waarna de spelers zelf tot een *morele keuze als groep* overgaan. Dit idee is door een organisatie zelf op te pakken en uit te werken: ontwikkel zelf speelkaarten.

Ad E Visie kubus

Het ministerie van Justitie heeft evenals het ministerie van BZK een poging ondernomen om integriteit binnen organisatie bespreekbaar te maken. Visie Kubus impliceert dat in een aantal videofragmenten situaties worden uitgebeeld waarin personen (medewerkers) zich voor *een dilemma* zien geplaatst. Bij een dilemma gaat het om handelingsalternatieven waarvoor goede argumenten te geven zijn. Waarden botsen met elkaar. Beslissen is moeilijk want voor elk alternatief is een verdediging te geven. Er kan slechts een keuze volgen. Na uitzending van een fragment vindt bespreking plaats van de vragen die oproepen worden.

Schema 1: Integriteitsinstrumenten om kwetsbaarheid te detecteren

Instrument	Vorm	Accent op persoon of organisatie	Focus	Doelstelling	Naleven/ stimuleren
BVD: handleiding voor bevorderen van integriteit	Zelfonderzoek van bestaande organisatie	Preventief: risico-analyse van organisatie	In kaart brengen van de kwetsbaarheid voor integriteits-schendingen	Optimaliseren van weerbaarheid	Naleving organisatie-integriteit
PIA: persoonlijke integriteitsanalyse	Screening bij personeels-selectie	Persoonlijke integriteit	Toetsing persoonlijke integriteit	Buiten de deur houden van personeel dat groot risico vormt	Naleving persoonlijke integriteit
Integriteits-thermometer	Vragenlijsten	Organisatie	Moreel klimaat meten	Inzicht krijgen in perceptie medewerkers t.a.v. de weerbaarheid en kwetsbaarheid	Stimulerend
Open kaart	Spelvorm	Gedragscode opstellen is hiermee mogelijk	Integriteits-vraagstukken opsporen	Bewustwording/ ontwikkeling en implementatie van gedragscode	Stimulerend
Visie kubus	Groepsdiscussie ondersteund met cd-rom	Dilemma's verhelderen en bespreken met videofragmenten	Integriteits-vraagstukken opsporen	Bewustwording en versterking morele competentie	Stimulerend

Bron: zie o.a. Hoekstra e.a., 2002

De keuze van een instrument

Bij de keuze van een instrument voor detectie of bewaking van integriteit is gebruik te maken van de volgende schema's.

Schema 2: Keuze van doelstellingen

	Naleven	Stimuleren
Integriteit van organisatie	Moreel weerbare organisatiestructuur	Cultuur van verantwoordelijkheid
Integriteit van de persoon	Aannamebeleid met aandacht voor integriteit	Morele competentie

Bron: Hoekstra e.a., 2002: 18

Instrumenten voor integriteitsbevordering verschillen van elkaar. Een eerste onderscheid is het volgende: bepaalde instrumenten kunnen gericht zijn op persoonlijke integriteit en andere op integriteit van de organisatie. In feite moeten beide integriteitsniveaus zijn 'afgedekt'. Immers, een medewerker kan slecht integer functioneren als ook de kwetsbaarheid van de organisatie als zodanig beperkt is en omgekeerd. Een organisatie moeten niet teveel integriteitsrisico's kennen, dus de kans op integriteitsschendingen moet beperkt zijn. Maar omgekeerd, een organisatie is ook afhankelijk van de persoonlijke afwegingen van medewerkers.

Een organisatie die ingericht is op zo beperkt mogelijke risico's op integriteitsschending kent doorlichtingsprocedures, functiescheiding (controle scheiden van beheer), een cultuur waarin medewerkers elkaar ondersteunen bij integere beroepsuitoefening, en een leiding die integriteit van belang acht, dat uitdraagt en de hulpstructuren en andere voorwaarden schept.

De *moreel competente ambtenaar* heeft de bekwaamheid en bereidheid om taken adequaat en zorgvuldig uit te oefenen, rekening houdend met de verantwoordelijkheid en een capaciteit om feiten en omstandigheden van ethisch relevante aard te beoordelen (verg. Hoekstra e.a., 2002: 18).

Schema 3: Keuze van integriteitsinstrumenten

	Naleven	Stimuleren
Integriteit van organisatie	Handleiding 'Een beetje integer kan niet'	Integriteitsthermometer
Integriteit van de persoon	PIA: persoonlijke integriteitsanalyse	Visie kubus Open kaart

Bron: Hoekstra e.a., 2002: 18

Een tweede onderscheid is dan in instrumenten die gericht zijn op naleving van integriteit of instrumenten gericht op het stimuleren van integriteit. De integriteitsthermometer, de Visie kubus, en de Open kaart zijn stimulerende integriteitsinstrumenten terwijl de handleiding 'Een beetje integer kan niet' en de PIA meer op naleving van regels zijn gericht.

8 Conclusie

Tegenwoordig worden steeds meer eisen gesteld aan organisaties en overheidsbeleid. Hoe is dat met individuele ambtenaren? Ook gedrag van ambtenaren wordt nauwlettender gevolgd wat blijkt uit affaires in de jaren negentig in gemeenten als Emmen. Aldaar ging het om gebrekkige politiek-ambtelijke betrekkingen en weinig soepele communicatie. Hier en daar verloor een bestuurder of ambtenaar het vertrouwen als gevolg van een integriteitkwesitie. Dat laat zien dat er urgentie bestaat om na te denken over behoud of versterking van integriteit in een organisatie.

Laakbaar en dus ongeoorloofd ambtelijk gedrag treedt in verschillende vormen aan het daglicht: dubbele declaraties van reizen, snoepreises in werktijd betaald door een werkrelatie, grote cadeaus aannemen, gratis als tegenprestatie door een aannemer de eigen oprit naar de garage laten aanleggen, een verslag van een vergadering maken van een beraad dat nooit plaats heeft gehad, het substantieel gebruik van een betaalpas om zo overheidsgeld voor particuliere doeleinden aan te wenden. Dat zijn maar een paar voorbeelden van laakbaar gedrag. Hoewel laakbaar gedrag ongewenst is, is laakbaarheid niet altijd zonder meer vaststelbaar. In de grijze zone van betamelijkheid past zelfs grote voorzichtigheid. Corruptie kan namelijk meestal niet aangetoond worden. Of sprake is van laakbaarheid, die geen overtreding of misdrijf is, moet veelal in de context bekeken worden door de betrokkenen. Er moet grote terughoudendheid betracht worden met het van buiten beoordelen van gedrag in de grijze zone. Wat laakbaar is of toch niet, moet concreet bekeken worden *in de context* van *professionele sferen van ambtsuitoefening*, zoals bijvoorbeeld bij justitie, de politie, het gevangeniswezen, bouw- en woningtoezicht, onderwijs.

Integriteit is overigens niet iets van het heden. Ambtenaren moesten van oudsher al voldoen aan allerlei eisen. Ze moesten als klerk in het Weberiaanse model van ambtenaarschap trouw en betrouwbaar zijn, toegewijd en loyaal. Dat blijven nog steeds belangrijke eigenschappen maar van de

ambtenaren op de verschillende overheidsniveaus wordt tegenwoordig ten dele iets anders gevraagd dan vroeger. Outputsturing, afspraken tussen de ambtelijke top en decentrale eenheden over het halen van resultaten, integraal management zijn elementen van een aanpak die aansluit op wat wel *publiek ondernemerschap* genoemd wordt. Van ambtenaren wordt meer initiatief verwacht, ze krijgen meer vrijheid van handelen en ze moeten meer klantgericht werken. Waar de interactie met de samenleving intensiveert, komen ook de kenmerken van die veranderende samenleving naar binnen. Dat betekent dat er oog moet bestaan voor krekbaarheid, voor laakbaar gedrag en minder toezicht, zoals de Ceteco-affaire in Zuid-Holland eind jaren negentig uitwees. Een ambtenaar werd toen volop de ruimte geboden om in het kader van treasurybeleid van geld geld te maken zonder toezicht en voldoende verantwoording. De ambtenaar werd ontslagen en enkele provinciebestuurders traden terug. Hier was publiek ondernemerschap doorgeslagen.

Laakbaarheid bestaat in soorten en maten, lopend van ernstige misdrijven zoals corruptie en fraude, via collusie naar meer onschuldige vormen, zoals in tijd van de baas e-mailen met een privédoel. Het tegengaan van laakbaar gedrag, door minister Dales destijds machtsbederf genoemd, is het doel van speciaal beleid geworden: integriteitsbeleid. Het handhaven van integriteit is geen eenvoudige kwestie omdat het gaat om *de grondhouding* van ambtenaren. Toch is een stap verder genomen door na te denken over morele principes voor ambtenaren. Hiervoor dienden zich vier benaderingen aan: het utilitarisme; de plichtsethiek; de deugdenethiek; de situationele ethiek. De situationele ethiek is ons inziens het meest veelbelovend omdat hierbij oog bestaat voor dilemma's op het vlak van goed en kwaad in een tijd- en plaatsgebonden context van een professionele werksfeer, waar naast algemene beginselen van goed ambtenaarschap ook beroeps- en professionele normen, en specifieke wet- en regelgeving gelden.

We noemden in de voetsporen van Warwick enkele criteria waarmee het gedrag in een bepaalde casus (de casus - Detering) te beoordelen was. Die criteria zijn praktisch bruikbaar gebleken. Hebben we daarmee een strategie te pakken voor het handhaven van integriteit? Leidinggevendenden moeten ervoor zorgen dat over dilemma's in de praktijk gepraat wordt en dat er gedragsnormen uit voortvloeien. Dat moet bij de politie, bij de huisvuilophalers, bij de sociale diensten en bij vele andere diensten. Uiteraard ook in de interactie tussen bestuur en ambtenaren. Het gedrag bepaalt de code en zelden de code het gedrag omdat ambtelijk gedrag veel rijker en gevarieerder is dan te vatten is in gedragscodes. Het gedrag bepaalt de code, maar we weten dat reflectie en bespreekbaar maken in de praktijk niet gemakkelijk blijken. Ethische reflectie is in veel organisaties jarenlang een taboe geweest. Er werd niet over gepraat. De oproep tot het bespreekbaar maken van ethische dilemma's is – zo gezien – dus nieuw want geen gewoonte.

Ondanks dat hier een pleidooi gehouden is voor het ontwikkelen van oog voor het specifieke in de reflectie op (on)geoorloofd gedrag bij dilemma's, is wel iets algemeen te zeggen over werken aan integriteit. Er bestaan zes complementaire manieren om laakbaar gedrag, in de vorm van integriteitschendingen, terug te dringen: de doorlichtingsoptiek, de strafrechtelijke aanpak, de structurele en de culturele benadering, de forumwerking organiseren, een vertrouwenspersoon aanstellen. Doorlichten op integriteit (1) betekent dat bij twijfel over het morele gehalte van een organisatie of een deel daarvan een screening van 'ethisch gevoelige' plekken plaatsvinden of van regels en procedures. Laat men het daarbij, dan vaart een leidinggevende op de koers om alleen in ernstige gevallen te handelen. In deze wat passieve strafrechtelijke benadering (2) wordt alleen gestuurd op wat strafbaar is waarna justitie met onderzoek aantreedt. Het alleen bij een strafrechtelijke optiek laten, waarbij fout is wat strafbaar is, schiet tekort. De structurele benadering (3) impliceert de inrichting van een organisatie, zodanig dat door functiescheiding en toezicht de kans op laakbaar gedrag vermindert. Naast deze structuurbenadering bestaat de cultuuraanpak van integriteit, die sturen op opvattingen en houdingen van mensen impliceert (4). Stuur mensen op training om gevoelig te worden voor wat hoort en niet hoort. Maak een gedragscode. Gedragscodes maken, komt daadwerkelijk voor maar is niet genoeg. Volgens de forumaanpak (5) worden ethische dilemma's bespreekbaar gemaakt. Zorg dat er in werktijd reflectie plaatsvindt op ethische dilemma's. Zorg dat er

normering op volgt. Een leidinggevende die niet jaarlijks een aantal malen dit forum organiseert en meldingen van twijfelgevallen op tafel legt, functioneert niet goed.

De leidinggevende met een antenne voor integriteitsschendingen benut ook instrumenten. Vijf integriteitsinstrumenten werden genoemd: de BVD-methodiek - Een handleiding voor bevordering van integer functioneren; de PIA: persoonlijke integriteitsanalyse; de integriteitsthermometer; de Open kaart; de Visie kubus. Het noemen hiervan had tot doel om vooral te laten zien dat met goede wil en creativiteit heel concreet handelen gericht mogelijk is.

In een schema zijn deze instrumenten geplaatst binnen de genoemde zes integriteitsbenaderingen.

Schema 4 : Aanduiding van integriteitsinstrumenten die goed passen in een integriteitsbenadering

Instrumenten/ benaderingen	instrumenten				
	BVD-methodiek	Persoonlijke integriteits-analyse	Integriteits- thermometer	Open Kaart	Visie Kubus
	Kenmerkend: Doorlichting van regels, procedures	Kenmerkend: Screening bij werving en selectie	Kenmerkend: Interviews met vragenlijsten	Kenmerkend: Door spel bespreekbaar maken van vraagstuk en evt. code opstellen	Kenmerkend: Door videofragmenten Dilemma's bespreekbaar maken
Doorlichting	XX		XX		
Strafrechtelijke benadering					
Structuuraanpak				XX	XX
Culturele benadering			XX	XX	XX
Forumbe-nadering					XX
Instelling vertrouwens- persoon					
XX= sterk aanwezig					

Literatuur

- Algemene Rekenkamer, Integriteitsbeleid bij gevangenen, TK 1999-2000, 27080.
- Algemene Rekenkamer, Integriteitsbeleid bij het Rijk: stand van zaken, TK 1995-1996, Den Haag, 1996.
- Andreae, A.T., Gemeentelijke gedragscodes, Open Universiteit, Heerlen, 1997 (scriptie).
- Asbeck, G. van, en T.J. Meeuw, Wie fout declareert moet weg, in: NRC, 12 februari 2000.
- Badaracco, J.L., Onmogelijke keuzes - Managers en morele dilemma's, Thema, Zaltbommel, 1998.
- Bakker, P., G. Schreuders en Th. van Stegeren (red.), Onthullingsjournalistiek - Een leidraad voor de speurende verslaggever, Wolters- Noordhoff, Groningen, 1991.
- Barnes, J.A., A pack of lies - Towards a sociology of lying, Cambridge University Press, Londen, 1994.
- Beenackers, E.M.Th. en M. Grapendaal, Lekken en lekkers - Een verkennend onderzoek naar het lekken van vertrouwelijke informatie naar de pers, WODV, Min. van Justitie, 1995.
- Begeleidingscommissie Onderzoek Bodemsaneringen, Gewikt tot op de bodem?, Maastricht, 2001.
- Beijers, W.M.E.H., W. Huisman en E. Niemeijer, Bedrijfscodes: een verkenning onder de honderd grootste ondernemingen in Nederland, in: Justitiële Verkenningen, 1995, nr. 1, pp. 61-89.
- Bekke, A.J.G.M., Integriteit en organisatie, in: Bestuurswetenschappen, 1995, nr. 6, pp. 426-447.
- Bekker, R., Ja, vriend, de ene dienst is de andere waardig - Enige beschouwingen over de integriteit van overheidsfunctionarissen, Sdu, Den Haag, 1996.
- Benz, A. & W. Seibel (Hrsg.), Zwischen Kooperation und Korruption - Abweichendes Verhalten in der Verwaltung, Nomos, Baden-Baden, 1992.

- Berveling, J. e.a., De deugd in het midden - Over de sleutelpositie van de gemeentesecretaris, Eburon, Delft, 1997.
- Boer, H. den, Fraudepreventie door internal control: ervaringen binnen en buiten Nederland, in: Justitiële Verkenningen, 1995, nr. 4, pp. 100-107.
- Bogt, H.J. ter, Contractmanagement bij gemeenten en normvervaging, in: Openbaar bestuur, 1993, nr. 5, pp. 18-24.
- Bovens, M.A.P., Bescherming van 'klokkeluiders', in: Beleid en Maatschappij, 1987b, nr. 5, pp. 160-172.
- Bovens, M.A.P., De integriteit van de bedrijfsmatige overheid, in: Bovens, M. en A. Hemerijck (red.), Het verhaal van de moraal, Amsterdam, 1996, pp. 150-171.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, S. Dekker, G. Verheувel, De politieke kunst van het ontwijken: beleidselites en defensieve retoriek, in: Beleid en Maatschappij, 1998a, nr. 5, pp. 285-298.
- Bovens, M.A.P., Verantwoordelijkheid en organisatie, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1990.
- Bovens, M.A.P., Wie geldt de ambtelijke loyaliteit, in: Berg, A. e.a. (red.), Strategie en beleid in de publieke sector, Samsom, Alphen, dec. 1995, B 2710.
- Bowman, J.S., The lost world of public administration education: rediscovering the meaning of professionalism, in: Journal of Public Affairs Education, vol. 4, jan. 1998, nr. 1, pp. 27-33.
- Brants, K., Kleine sociologie van het lek, in: Bakker, P., G. Schreuders en Th. van Stegeren (red.), Onthullingsjournalistiek - Een leidraad voor de speurende verslaggever, Wolters- Noordhoff, Groningen, 1991, pp. 171-185.
- Buitelaar, W. en C. Zwart, Terugkijken naar morgen, Den Haag, 1988.
- Bunt, H.G. van de, Organisatiecriminaliteit, Gouda Quint, Arnhem, 1992 (oratie).
- Caiden, G., Dealing with administrative corruption, in: Cooper, T.L. (ed.), Handbook of administrative ethics, Marcel Dekker, New York, 1994, pp. 305-322.
- Caiden, G., What really is public maladministration?, in: Public Administration Review, vol. 51, 1991, nr. 6, pp. 486-493.
- Chandler, R., The problem of moral reasoning in America public administration: the case for a code of ethics, in: Public Administration Review, jan./febr. 1983, pp. 32-39.
- Cooper, T.L. (ed.), Handbook of administrative ethics, Marcel Dekker, New York, 1994.
- Dietz, M., Korruptie - Eine Institutionenökonomische analyse, Berlin Verlag, Berlin, 1998.
- Dijk, C. van, Advies naar aanleiding van eerste analyse, Maastricht, 13 juli 1993.
- Dohmen, J., De vriendenrepubliek, Sun, Nijmegen, 1996.
- Dorresteyn, A., Corruptie en privaatrecht, Gouda Quint, Arnhem, 1994.
- Dracopoulou, S. (ed.), Ethics and values in health care management, Routledge, Londen, 1998.
- Duivesteyn, A., 'Omstreden' status Peper, in: NRC, 12 juni 2001.
- Ekman, P., Telling lies, Norton, New York, 1985.
- Engbersen, G. e.a., Civic responsibility - Over de betrokkenheid van ondernemers bij de economische en sociale ontwikkeling van Rotterdam, Rijksuniversiteit Leiden, 1991.
- Engbersen, G. en A. Komter, Schuivende verantwoordelijkheden, in: Beleid en Maatschappij, 1988, nr. 5, pp. 238-248.
- Etzioni-Halevy, E., Bureaucracy and democracy, Routledge and Kegan Paul, Londen, 1983.
- Fleischman, J. e.a., Public duties, Harvard UP, Cambridge, 1981.
- Fleischman, J. en B.L. Payne, Ethical dilemmas and the education of policy makers, The Hastings Center, Hastings - on - Hudson, 1980.
- Fleurke, F. en L.W.J.C. Huberts, Bestuurlijke integriteit: ervaringen en perspectieven, in: Bestuurswetenschappen, 1995, nr. 6, pp. 385-402.
- Godelier, M., The enigma of the gift, Polity Press, Cambridge, 1999.
- Gowthorpe, C. & J. Blake (eds.), Ethical issues in accounting, Routledge, Londen, 1998.
- Heidenheimer, A.J., M. Johnston en V. Levine (eds.), Political corruption, Transaction Publishers, 1989.

- Hejka-Ekins, A., Teaching ethics across the Public Administration curriculum, in: *Journal of Public Affairs Education*, vol. 4, jan. 1998, nr. 1, pp. 45-51.
- Heuvel, G.A.A.J. van den, *Collusie tussen overheid en bedrijf - Een vergeten hoofdstuk uit de organisatiecriminaliteit*, Universiteit Maastricht, 1998 (oratie).
- Heuvel, J. van den (red.), *Ethiek in politiek en openbaar bestuur*, Lemma, Utrecht, 1995.
- Heuvel, J. van den, L. Huberts en S. Verberk, *Integriteit in drievoud*, Lemma, Utrecht, 1999.
- Heuvel, J.H.J. van den, en M. Lamboo, *Het integriteitsbeleid van de politie*, in: *Openbaar Bestuur*, jrg. 11, 2001, nr. 8, pp. 6-9.
- Heywood, P. (ed.), *Political corruption*. Blackwell, Oxford, 1997.
- Hoekstra, A., *Naar een nieuwe ethiek voor het openbaar bestuur*, in: *Openbaar Bestuur*, 2000, nr. 10, pp. 32-34.
- Hoekstra, D., E. Karssing & R. Kiebert, *Instrumenten voor bevordering van integriteit binnen de publieke sector*, in: *Openbaar Bestuur*, 2002, nr. 1, pp. 16-19.
- Hoetjes, B.J.S., *Corruptie bij de overheid*, Vuga, Den Haag, 1982.
- Hoetjes, B.J.S., *De kreukbare overheid*, Lemma, Utrecht, 2000.
- Hondeghem, A., *De deontologie van de ambtenaar*, KU Leuven, 1985.
- Huberts, L.W.J.C., *Bestuurlijke corruptie en fraude in Nederland*, Gouda Quint, Arnhem, 1992.
- Huberts, L.W.J.C., *Blinde vlekken in de politiepraktijk en politiewetenschap*, Gouda Quint, Arnhem, 1998 (oratie).
- Huberts, L.W.J.C., *Machtsbederf ter discussie*, VU Uitgeverij, Amsterdam, 1994.
- Huisman, W. en E. Niemeijer, *Zicht op organisatiecriminaliteit*, Vrije Universiteit Amsterdam, 1998.
- Kampermann, A., *Bespreking van Badaracco 'Onmogelijke keuzen'*, in: *Gids voor personeelsmanagement*, oktober 1998.
- Kaptein, M., *Ethics management - Auditing and developing the ethical content of organizations*, Kluwer, Dordrecht, 1998.
- Kaptein, S.P. en J. Wempe, *Twaalf gordiaanse knopen bij het ontwikkelen van een organisatiecode*, in: *Justitiële Verkenningen*, 1995, nr. 4, pp. 35-61.
- Karssing, E., *Morele competentie in organisaties*, Van Gorcum, Assen, 2000.
- Kets, F., *Corruptie in een provinciestad*, in: *Tijdschrift voor Criminologie*, 1987, nr. 4, pp. 65-78.
- Kleinig, J., *The ethics of policing*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- Klitgaard, R., *Controlling corruption*, University of California Press, 1988.
- Komter, A. en C.J.M. Schuyt, *Geschenken en relaties*, in: *Beleid en Maatschappij*, 1993, nr. 6, pp. 277-286.
- Korsten, A.F.A. en W. Derksen (red.), *Uitvoering van overheidsbeleid*, Stenfert Kroese, Leiden, 1988.
- Korsten, A.F.A. en W.P.C. van Zanten, *Ethiek van ambtelijk handelen*, in: Bekke, A. e.a. (red.), *Handboek Management in overheidsorganisaties*, Samsom, Alphen, 1989, A1190.
- Leclair, D.T. e.a., *Integrity management: a guide to managing legal and ethical issues in the workplace*, University of Tampa Press, Tampa, 1998.
- Lemstra, W. e.a. (red.), *Handboek overheidsmanagement*, Alphen, 1988 (1996).
- Letcher, R.A., *Excursus: On teaching doing ethics in public service*, in: *Journal of Public Affairs Education*, vol. 4, jan. 1998, nr. 1, pp. 39-45.
- Liempt, A. van, en G. van Westing, *Klem in de draaideur - Arthur Docters van Leeuwen en het ministerie van Justitie*, Balans, Amsterdam, 2000.
- Lint, A.J. van (red.), *Fiscale boetes*, Gouda Quint, Arnhem, 1995.
- Luijk, H. van, en A. Schilder, *Patronen van verantwoordelijkheid*, Academic Service, Schoonhoven, 1997.
- Luijk, H. van, *In het belang van de onderneming*, Eburon, Delft, 1985 (oratie).
- Luijk, H. van, *Om redelijk gewin: oefeningen in bedrijfsethiek*, Boom, Amsterdam, 1993.
- Maas, J.H. en J.A. Overduin, *Organisatiecultuur en integriteit*, in: Lemstra, W. e.a. (red.), *Handboek overheidsmanagement*, Samsom, Alphen, 1996, pp. 151-180.
- MacLagan, P., *Management and morality*, Sage, Londen, 1998.

- Maijor, S., Accountant kan Peper niet vrijleiten, in: Dagblad De Limburger, 12 februari 2000.
- Malachowski, A. (ed.), Business ethics, Routledge, Londen, 2000.
- Menzel, D.C., To act ethically: the what, why and how of ethics pedagogy, in: Journal of Public Affairs Education, vol. 4, jan. 1998, nr. 1, pp. 11-19.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, Integriteit van de openbare sector, Den Haag, 1993.
- Ministerie van BZK, Integriteit van het openbaar bestuur, Den Haag, 1999.
- Ministerie van BZK, Vertrouwen in verantwoordelijkheid, Den Haag, 1999.
- Ministerie van BZK, Een beetje integer kan niet - Een handleiding waarmee u het integer functioneren van uw organisatie kunt bevorderen, Den Haag, 1996.
- Nieuwenburg, P., Ethiek in het openbaar bestuur, Uitg. Coutinho, Bussum, 2001.
- Nijhof, A.H.J., Met zorg besluiten – Een studie naar morele afwegingen van leidinggevendend bij ingrijpende organisatieveranderingen, Universiteit Twente, 2000.
- Paine, L.S., Managing for organisational Integrity, In: Harvard Business Review, march/april 1994, pp. 106-117.
- Peters, B.G., The politics of bureaucracy, Longman, New York, 1984 (2e druk; en later).
- Peters, B.G., The politics of bureaucracy, Routledge, Londen, 2001 (5e druk).
- Petit, M. & J. Wempe, Open kaart - Een speelse inleiding tot de bedrijfsethiek, in: Filosofie en Praktijk, 1993, nr. 1, pp. 38-44.
- Pijl, D., De bestrijding van de politieke corruptie, in: Justitiële Verkenningen, 1991, nr. 4, pp. 53-74.
- Poppel, A. van, De gebroken keten – De burgemeester die struikelde over het hek van de buurman, Zaltbommel, 1997.
- Punch, M. (ed.), Control in the police organization, MIT Press, Cambridge, 1983.
- Punch, M., Conduct unbecoming - The social construction of police deviance and control, Tavistock, Londen, 1985.
- Rek, W. de, Het nadeel van de twijfel, in: Het Volkskrant Magazine, 16 juni 2001: 12-15.
- Reussing, G.H., Politiek-ambtelijke betrekkingen en het beginsel van machtscheiding, Twente UP, Enschede, 1996 (diss.).
- Rizzo, A.M., Inventing narratives in ethical reasoning in an Administrative Ethics course, in: Journal of Public Affairs Education, vol. 4, jan. 1998, nr. 1, pp. 1-11.
- Rohr, J., Ethics for bureaucrats, New York, 1978.
- Rose-Ackerman, S., Corruption and government – Causes, consequences and reform, Cambridge UP, 1999
- Rosenthal, U. e.a., Openbaar bestuur, Samsom, Alphen, 1996, hst. 11.
- Rozekrans, R., Integriteitsonderzoek, in: Justitiële Verkenningen, 1995, nr. 4, pp. 89-100.
- Sampford, Ch. & N. Preston (eds.), Public sector ethics – Finding and implementing values, Routledge, Londen, 1998.
- Schwieter, C. en D. ten Berge, Imagobeschadiging & imagoherstel, BZZToH, Den Haag, 1996.
- Sherman, L.W., Police corruption, Anchor Press, New York, 1974.
- Sherman, L.W., Scandal and reform - Controlling police corruption, University of California Press, Berkeley, 1978.
- Snellen, I.Th.M., Criteria voor de beoordeling van overheidshandelen, in: Handboek Strategie en beleid in de publieke sector, Samsom, Alphen, mei 1996, F3010.
- Soetenhorst, B. & M. Zonneveld, Afrekenen met Peper, Van Gennep, Amsterdam, 2001.
- Sorell, T., Health care, ethics and insurance, Routledge, Londen, 1998.
- Sorgdrager, W., Een verantwoordelijke minister, De Geus, 1999.
- Swennen, L.C. (red.), Bestuurlijke integriteit, VNG, Den Haag, 1993.
- Themanummer 'The moral education of public administrators', Journal of Public Affairs Education, vol. 4, jan. 1998, nr. 1.
- Thompson, D.F., Ascribing responsibility to advisers in government, in: Ethics, jrg. 93, 1983, pp. 546-560.

- Thompson, D.F., Moral responsibility of public officials, in: American Political Science Review, dec. 1980, pp. 905-916.
- Thompson, D.F., Political ethics and public office, Cambridge, Mass, 1987.
- Thompson, D.F., The possibility of administrative ethics, in: Public Administration Review, 1985, blz. 555-561.
- Torenvlied, R., Besluiten in uitvoering - Theorieën over beleidsuitvoering modelmatig getoetst op sociale vernieuwing in drie gemeenten, ICS, Groningen, 1996.
- Torre, E.J. van der, e.a., Beroepsprofielen van politie-agenten, Gouda Quint, Arnhem, 1998.
- Trevino, L. e.a., Managing ethics and legal compliance: what works and what hurts, in: California Management Review, 1992, nr. 2, pp. 131-151.
- Tuurenhout, M.E., Parlementaire controle en ambtelijke verantwoordelijkheid, Gouda Quint, Arnhem, 1992.
- Veen, G. van der, Bestuurlijke lessen uit enkele provinciale 'affaires', Provincie Friesland, Leeuwarden, 2002.
- Veld, R. in 't, Het vreemde weefsel werd verwijderd, in: Rehwinkel, P. & J. Nekkers (red.), Regerenderwijs – De PvdA in het kabinet- Lubbers-Kok, Bert Bakker, Amsterdam, 1995.
- Verlaan, J., Chaos aan de Amstel, SUN, Nijmegen, 1999.
- Villiers, P., Better police ethics - A practical guide, Kogan Page, Londen, 1997.
- Vleugels, R., Beroep op de WOB is niet zelden legitiem, in: NRC, 12 februari 2000.
- Vugt, G.W.M. van, en J.F. Boet, Zuiver handelen in een vuile context- Over (grensoverschrijdende) afvalstromen, milieucriminaliteit en integer handelen in het openbaar bestuur, Gouda Quint, Arnhem, 1994.
- Vugt, G.W.M. van, Europese integratie en de integriteit van het openbaar bestuur, in: Openbaar Bestuur, 1994, nr. 11, pp. 2-7.
- Wansink, H., Een lintje voor Bram Peper, in: De Volkskrant, 19 februari 2000.
- Weezel, M. van, & L. Ornstein, Frits Bolkestein – Portret van een liberale vrijbouter, Prometheus, amsterdam, 1999.
- Wempe, J. & K. Melis, Management & moraal, Stenfert Kroese, Leiden, 1991.
- Woldring, H.E., Politieke filosofie, Het Spectrum, Utrecht, 1993.
- Woller, G.M., Toward a reconciliation of the bureaucratic and democratic ethos, in: Administration & Society, vol. 30, maart 1998, nr. 1, pp. 85-109.
- Zeeuw, F. de, en I.Y. Tan, Ambtelijk management en politiek bestuur, in: Bestuur, 1989, nr. 2, pp. 54-57.
- Zimmerman, J., Curbing unethical behavior in government, Greenwood Press, Westport, 1994.

Over de auteur:

Prof.dr. A.F.A. Korsten is hoogleraar bedrijfs- en bestuurswetenschappen aan de Open Universiteit Nederland (Heerlen), en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht. Lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Redactievoorzitter van het tijdschrift Bestuurskunde.

Dr. J.I.H. Janssen is universitair docent aan de Universiteit Maastricht, Faculteit der rechtsgeleerdheid