

# Integriteit van de openbare sector

*Dr. H. J. M. van Zon*

THEMA

## 1 Inleiding

In Nederland bestaat consensus over het feit dat de integriteit van de openbare sector onder druk staat. Het vermoeden bestaat dat 'normvervaging' ook in het Nederlandse overheidsapparaat is binnengeslopen. Ons land zal geen uitzondering zijn op het algemene beeld van verandering van normen in de samenleving en opkomst van georganiseerde criminaliteit. De wereld wordt bij ónze grenzen niet plots fundamenteel anders.

Er bestaat echter nog niet een breed uitgedragen overeenstemming dat 'er iets aan gedaan moet worden'. Mogelijk is het besef van de ernst van de situatie nog onvoldoende doorgedrongen, en bestaat er een onberedeneerd gevoel van onkwetsbaarheid terzake. Een belangrijke oorzaak ligt in het gebrek aan informatie ten aanzien van concrete dreigingen: over de aard en omvang hiervan is weinig empirisch of feitelijk materiaal voorhanden. Dit betreft zowel systematische informatie over de kwaliteit van het overheidshandelen, als informatie over hoe aantasting precies in z'n werk gaat. Het is wezenlijk dat onderzoek terzake wordt gestimuleerd.

Niettegenstaande het gebrek aan deze informatie, wordt steeds meer aandacht geschonken aan ethiek en integriteit van de openbare sector. In het algemeen vindt aantasting van deze integriteit plaats door verstrengeling van belangen, en door persoonlijk gewin. Dit gebeurt echter niet zomaar: er is sprake van een voortraject, waarin een organisatie of de functionarissen daarin langzamerhand van kwaad tot erger vervallen. Het is essentieel te voorkomen dat men op dit 'hellende vlak' terecht komt.

Her en der verspreid in publikaties worden handreikingen gegeven aan de bestuurder en

overheidsmanager, die voor de vraag staat hoe aantasting van de integriteit tijdig te onderkennen en op welke wijze dit te voorkomen of te bestrijden. Deze bijdrage is bedoeld om een beeld te geven van enige punten die voor preventie en aanpak van belang zijn. Daarmee is het niet de pretentie om een recept te bieden dat van toepassing is op allerlei uiteenlopende situaties. De werkelijkheid is daarvoor te gevarieerd.

In het hiernavolgende wordt eerst aandacht geschonken aan enkele algemene noties ten aanzien van het onderwerp, die gelden voor zowel de overheid als het bedrijfsleven. Daarna wordt ingegaan op de integriteit van de openbare sector. Allereerst worden enkele suggesties gegeven die van belang zijn voor een aanpak, en vervolgens komen aan de orde het belang van cultuur en zelfregulering, de rol van het bestuur en de bestuurders, en tenslotte de uitvoeringsorganisatie en de ambtenaren.

## 2 Enige algemene noties

De eerste algemene notie is dat integriteit niet is af te dwingen. Deze constatering mag het karakter hebben van het intrappen van een open deur. De consequentie ervan is wel dat verhoging van het integriteitsbesef met name een kwestie is van cultuurverandering. Dit is op zijn beurt van grote betekenis voor de wijze waarop verhoging van het integriteitsbesef kan worden aangepakt.

---

Dr. H.J.M. van Zon is plaatsvervangend Directeur Generaal Openbaar Bestuur bij het ministerie van Binnenlandse Zaken.

De tweede algemene notie is, dat het van groot belang is dat op korte termijn succes wordt geboekt met de verhoging van de alertheid ten aanzien van inbreuken op de integriteit en ten aanzien van verbetering van het integriteitsbesef. Er staat veel op het spel, en de bedreigingen zijn groot en heel nabij. Talloos zijn de voorbeelden van het doordringen van de onderwereld in de bovenwereld. Duidelijk is ook de bedreiging daarvan voor het maatschappelijk functioneren zoals we dat zien in Italië, Frankrijk en ook België. Duidelijk is ook de gigantische omvang van de financiële belangen en de navenante financiële middelen die de onderwereld inzet. Duidelijk is ook dat het geen enkele twijfel leidt dat men makkelijker in de gevarenzone terecht komt als men het toch al niet zo nauw neemt met waarden en normen.

De *legitimatie* van een aanpak van de integriteit vindt ook z'n ankerpunt in deze bedreigingen. Daarbij moet echter nadrukkelijk de kanttekening worden gemaakt, dat het contraproductief werkt om juist bij de aanpak zelf de bestrijding van de (georganiseerde) criminaliteit centraal te stellen. Het is ten eerste niet reëel ervan uit te gaan dat er nu al 'van alles mis is'. Daarbij komt ten tweede, dat een aanpak in de negatieve en beschuldigende sfeer uiterst ineffectief is. Het is beter een aanpak van de integriteit de kenmerken te laten hebben van het plegen van noodzakelijk onderhoud, vanuit de filosofie dat voorkómen beter is dan genezen.

De derde notie die van belang is, is dat de kans dat iemand op een hellend vlak komt zeer veel te maken heeft met persoonlijke omstandigheden en kenmerken. In theorie zou een aanpak dus bij voorkeur moeten aangrijpen op de vroegste (collectieve) leerfasen voor sociaal gedrag, op het onderwijs dus. Daar plukken we echter logischerwijze niet op korte termijn de vruchten van. Het is beter de aanpak zodanig in te richten, dat zo snel mogelijk zoveel mogelijk effect te verwachten is. Vanuit deze optiek kan het onderhoud van de integriteit het beste worden aangepakt daar waar georganiseerde werkverbanden bestaan, in de bedrijven en instellingen. Daar zijn individuen reeds bijeengebracht, daar is een vruchtbare bodem aanwezig voor discussie over normen en waarden. Een bedrijf of instelling zal normaal gesproken ook baat hebben bij integer functioneren. Voorts is van het functioneren van bedrijven en instellingen behalve naar de eigen medewerkers ook een uitstraling te verwachten naar de rest van de maatschappij.

De vierde algemene notie betreft het verschil tussen overheid en bedrijfsleven. De overheid heeft de taak het algemeen belang te dienen, om te functioneren als bestuur van de leefgemeenschap, lokaal en nationaal. Dit stelt specifieke eisen en geeft specifieke verplichtingen. Dat moet echter ook niet worden overdreven: bezien we 'de overheid' en 'het bedrijfsleven' wat nader, dan kennen beide sectoren onderdelen die wel zeer dicht tegen elkaar aan liggen. Generaliserend gesproken echter, mag men aan de overheid hogere eisen stellen wat de integriteit betreft. Zo kan men van de wetgever of regelgever verwachten dat deze handelt naar de *geest* van de eigen regels, terwijl voor een integer bedrijf een opstelling naar de *letter* van de wet voldoende kan zijn. Op de specifieke eisen die uit een en ander voor de overheid voortvloeien kom ik later nog terug.

De laatste algemene notie is een heel simpele. Overal waar mensen werken worden fouten gemaakt, en overal komt dus onwenselijke belangenverstrengeling voor, en overal komt het voor dat iemand zich persoonlijk verrijkt ten koste van anderen. Dat er organisaties bestaan waarin er niets mis is, is dus slechts een puur theoretische mogelijkheid.

### **3 Integriteit van de openbare sector; suggesties voor een aanpak**

In Nederland is de overheid van een behoorlijk gehalte, en er zijn ook zeker waarborgen die deze situatie bestendigen: de overheidsbestuurder zit in een glazen huis, er zijn in de wet incompatibiliteiten vastgelegd, etcetera. Ook voor de ambtenaar zijn er dergelijke waarborgen, waarbij ook aan de ambtenaar in de wet eisen worden gesteld ten aanzien van de functievervulling.

Er bestaan dus normen voor de overheid, en deze zijn ook vastgelegd in wetten en reglementen. Maar het betreft hier een zeer verbrokkeld geheel, hier en daar verworden tot een dode letter. Enerzijds spreekt het geheel de 'moderne' overheidsdienaar wellicht niet meer voldoende aan, en is het naar alle waarschijnlijkheid niet meer toegesneden op de eisen die het overheidsapparaat van nu stelt. Anderzijds zal er sprake zijn van het op de achtergrond geraken (denk aan de veel gepropageerde 'bedrijfsmatige invalshoek' bij de overheid, het wegvallen van maatschappelijke houvast, e.d.).

Van belang is in ieder geval normen opnieuw te identificeren, te bezien wat realisatie ervan belet of bevordert, en te bezien op welke wijze normen kunnen worden geïnternaliseerd ('het doordese-men van het openbaar bestuur met integriteitsbesef').

De vraag is hoe dat moet. In ieder geval niet op de aloude wijze van het, liefst centraal, stellen van regels, en dan verwachten dat eenieder die vlekkeloos, op z'n Weberiaans, zal volgen. Doordese-men doe je niet met zwarte letters op wit papier. Veeleer moet er sprake zijn van een traject, waarin allereerst het probleem bespreekbaar wordt gemaakt, vervolgens hulp en bijstand wordt gegeven aan die organisaties en functionarissen die deze uitdaging op durven nemen om ten laatste, als gebleken is dat de bestaande regels niet meer voldoen, pas te overwegen deze bij te stellen of aan te vullen.

De eerste stap in dit traject, het geloofwaardig starten en vervolgens adequaat voeren van de discussie, is de moeilijkste. Hij moet gebaseerd zijn op de 'sense of urgency' dat onderhoud aan ons bestuurlijk en ambtelijk overheidsapparaat wel zeer dringend is geboden, mede vanuit het besef van de dreigingen die er bestaan en vanuit het besef dat als corruptie zich eenmaal heeft genesteld, het praktisch niet meer is uit te roeien.

Het zal echter niet lukken 'heel Nederland' tot deze discussie te bewegen; dat is zeker in eerste instantie ook niet nodig. Als echter een relevante minderheid de integriteit aan de orde stelt kan het uitstralings-effect enorm zijn. Als men zo'n uitstralings-effect wil bereiken, is het van wezenlijk belang om sleutelfiguren of sleutelorganisaties mee te krijgen. Vanuit deze cultuurdragers is dan een olievlekwerking praktisch verzekerd.

Een goed aangrijpingspunt voor de start van een discussie over de integriteit is het gaan opstellen van een gedragscode. Indien een instelling deze stap durft te zetten, is er reeds veel gewonnen. Wil zo'n gedragscode vervolgens ook succesvol kunnen zijn, dan moet voldaan zijn aan ten minste twee voorwaarden. Allereerst moet de code voortbouwen op wat in de totale organisatie als juist gedrag wordt ervaren. Het centraal door een directie personeelszaken of het management formuleren van zo'n code kan dus op zijn best alleen de start zijn voor zo'n discussie. Ten tweede dient zo'n code bij voorkeur en bij wijze van spreken 'op één A4-tje' te passen: het is een

hulpmiddel voor het betrouwbaar functioneren van de organisatie, een richtsnoer voor het handelen gegeven de doelstellingen van de organisatie. Dan zijn gedetailleerde regels (zoals bijvoorbeeld het aangeven van een financiële grens voor het accepteren van geschenken), dus meestal slechts van tijdelijke aard, een tussenstap. Zo'n gedetailleerde regel lokt calculerend gedrag uit. Het gaat erom eenvoudige algemene en toch zo praktisch mogelijke uitgangspunten te vinden, waarmee iedere individuele werknemer zijn eigen handelen zelf kan beoordelen, in een sfeer van maximale openheid en bespreekbaarheid.

#### **4 Algemene punten van belang bij de discussie over de integriteit van de openbare sector**

Op hoog abstract niveau is het niet moeilijk de normen voor de overheid te identificeren: het gaat om democratische legitimatie, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, en effectiviteit. Deze normen zijn echter te globaal om een direct handvat te bieden voor het functioneren van de baaierd van verschillende overheidsorganisaties: operationalisatie is noodzakelijk. Hierbij is het van belang te onderkennen dat 'de overheid' niet bestaat, geen eenheidsworst is. Een dergelijk operationaliseren dient zó te geschieden dat de eigen functie van een specifieke overheidsorganisatie of groep van organisaties goed herkenbaar is.

In het algemeen kan allereerst geconstateerd worden dat de eigen cultuur van het openbaar bestuur op z'n minst 'noodlijgend' is. Vele jaren heeft als het hoogst bereikbare gegolden het naäpen van de cultuur van het bedrijfsleven. Daarbij heeft de werkgever in het openbaar bestuur zich niet onbetuigd gelaten het personeel te kwalificeren als lui en onbekwaam, en vooral ook te benadrukken dat er 'te veel ambtenaren' waren zonder zich te bekommeren om het waarom daarvan. De ambtenaar-werknemer op zijn beurt heeft zich eveneens, op zoek naar zijn identiteit, niet onbetuigd gelaten, en is zich de rol van de bestuurder gaan aanmeten. De voorbeelden van de zich 'politiek' opstellende ambtenaren, in weerstreving van zijn werkgever, zijn legio. Dit geschiedt soms in alle openheid, maar vaker door het beïnvloeden via lobby's, het papegaaien in overlegcircuits, het lekken van informatie, enzovoort. De politiek bestuurders beantwoorden dit

weer door vertrouwenspersonen te benoemen: de politieke benoemingen op ambtelijke posten. Zo zien we, bij een gebrek aan eigen identiteit, een neerwaartse cultuurspiraal. Juist het ontbreken van een eigen identiteit maakt het voor de individuele functionaris in een organisatie moeilijk om te bepalen waaraan hij/zij zich moet houden.

In het algemeen is de gewenste overheidscultuur wel te vangen in een aantal sleutelbegrippen; trefwoorden zijn dan: openheid, onkreukbaarheid, eerlijkheid, betrouwbaarheid, onpartijdigheid en soberheid. Het voorbeeld dat de (politiek) bestuurders en ambtelijke top geven is hierbij cruciaal. Voor de duidelijkheid: ik heb het hier over het overheidsapparaat, dus niet over de 'politieke arena' waar 'alles mag en niets is toegestaan'. Terzijde: in het monistisch stelsel zijn gemeenteraadsleden en leden van provinciale staten politiek met directere bestuursverantwoordelijkheid dan Tweede Kamerleden: dit beperkt de vrijheidsgraden van het politieke spel op lokaal niveau.

Het is van belang te onderkennen hoe een cultuurverandering aangepakt kan worden. Beseft moet worden dat cultuurveranderingen niet gerealiseerd kunnen worden door het stellen van regels van bovenaf. Veel meer dient het te gaan om het stimuleren van de ontwikkeling van noodzakelijk geachte kwaliteiten. Openheid en het afleggen van verantwoording zijn daarbij sleutelbegrippen. Voorts is het opnieuw creëren van een (overheids)cultuur een kwestie van lange adem, zoals elke cultuurverandering in organisaties van de omvang van de huidige overheid.

Daarbij is het van belang dat de afspraken over wat wel en wat niet kan zijn toegesneden op de praktische situaties die men in het werk ervaart. Dit zal voor verschillend werk heel verschillende afspraken vereisen. In het ene geval zullen nevenfuncties van belang zijn. In een ander geval is dat het al dan niet accepteren van presentjes. In een volgend geval zijn aanbestedingsprocedures en gedragsregels voor relaties met externe contacten weer van belang. Bovendien zullen ook de noodzaak en effectiviteit van sancties grotelijks kunnen verschillen. Ter illustratie: men kan zich voorstellen dat in de beroepsgroep van advocaten en artsen geldboetes veel minder zoden aan de dijk zetten dan bijvoorbeeld schorsingen.

Geconcludeerd moet daarom worden dat zelfregulering, de eigen verantwoordelijkheid van organisaties terzake van preponderant belang is. De zelfregulering dient de resultante te zijn van

een (open en zonodig openbare!) discussie in de eigen organisatie over wat wel en niet geoorloofd is, en hoe met een en ander wordt omgegaan. De cultuurverandering moet gelijk opgaan met het bepalen van de eigen functie en identiteit, en deze ook stimuleren en in goede banen leiden. Het moet gedragen worden in de organisatie, men moet er in het eigen werkgebied ook mee uit de voeten kunnen. Maar ook hierbij blijft gelden: zo weinig mogelijk en zo duidelijk mogelijke afspraken, die zonodig regelmatig geactualiseerd worden.

Opdat niet overal opnieuw het wiel wordt uitgevonden is het sterk te bepleiten dat met name de vele branche-organisaties hier het voortouw nemen. We kennen er op het terrein van de Nederlandse overheid vele, en vele zeer actieve, zowel in de ambtelijke sfeer (denk bijvoorbeeld aan Stadswerk, de Vereniging van Marktbeheerders, de Divosa, de Vereniging van Ambtenaren Burgerzaken, etcetera), als in de politieke sfeer (bijv. de Verenigingen van Raads- en Statenleden van de politieke partijen). Sommige van deze branche-organisaties ontplooiën reeds activiteiten op dit terrein!

## 5 Specifieke punten

In het voorafgaande is de integriteit van de openbare sector in het algemeen besproken. Hieronder wordt meer specifiek de aandacht gericht op de twee belangrijke actoren in het openbaar bestuur: de bestuurders enerzijds en het ambtelijk apparaat anderzijds. Wat betreft de bestuurders komen achtereenvolgens kort aan de orde de gedragsregels die uit het oogpunt van integriteit in het algemeen voor het bestuur gelden, de eisen die de bestuurder aan het beleid en de uitvoeringsorganisatie moet stellen, en ten slotte de mechanismen rond de selectie van bestuurders. Wat betreft het ambtelijk apparaat worden daarna de algemene eisen, de organisatie en bedrijfsvoering en het personeelsbeleid behandeld.

### 5.1 Gedragsregels voor het bestuur

Een belangrijk aspect bij normontwikkeling is de voorbeeldfunctie. Het betreft hier met name het bewust kiezen voor een actieve opstelling ten aanzien van integriteit en dit ook, impliciet dan wel expliciet, uitdragen. Het overheidsbestuur heeft een *tweeledige* voorbeeldfunctie: zowel naar de maatschappij toe, als naar haar eigen apparaat.

Wat de voorbeeldfunctie *naar het apparaat toe* betreft, is het bestuur duidelijk verantwoordelijk. Maar ook de ambtelijke top heeft naar het uitvoeringsapparaat toe een voorbeeldfunctie. Men kan geen integer apparaat eisen noch verwachten, als men zelf niet het voorbeeld geeft!

Wat de *maatschappelijke* voorbeeldfunctie betreft het volgende.

Geconstateerd is dat de rol van de overheid in de maatschappij *de facto* verandert. Het beeld dat het overheidsbestuur van zichzelf heeft is daarmee echter niet in de pas: waar sprake is van een te hoog aspiratieniveau en een daaruit voortvloeiend woud van zeer gedetailleerde en soms schier onuitvoerbare regelgeving, moet geconcludeerd worden dat het bestuur een *overspannen zelfbeeld* heeft. Vanuit de notie van het integriteitsbesef, werkt *overmatige* regelgeving kwaliteits- en integriteitsverlies in de hand. Dit geldt a fortiori als aan de uitvoering, handhaving en controle van diezelfde regelgeving maar summier aandacht wordt gegeven, of, nog sterker, als daar consequent onvoldoende capaciteit voor wordt ingezet. De voorbeelden liggen voor het oprapen!

Echter, indien de overheid zich *wél* moet mengen in de samenleving, moet zij dit op duidelijke en voor de burger begrijpelijke wijze doen, en tevens diegenen ter verantwoording roepen die zich willen onttrekken aan de democratisch genomen besluiten.

Voorts hoort het bestuur over haar beslissingen verantwoording af te leggen in een openbaar debat, zodat op een open wijze tot besluitvorming wordt gekomen, zeker waar het betreft afwijking van bestaande c.q. overeengekomen praktijken (het gaat tenslotte om het *openbaar* bestuur!)

Een en ander mag echter niet betekenen dat dan alleen maar alle risico's moeten worden vermeden. *Bewust* afwijken van bestaande praktijken (het gedogen) moet, tegen de achtergrond van voortgaande ontwikkelingen in onze samenleving, kunnen geschieden: de beginselen van redelijkheid en billijkheid zijn de maatstaf voor het functioneren. Dit dient dan wel, gegeven het voorgaande, in alle openheid en met afleggen van verantwoording te geschieden.

Bij herhaald of voortgaand 'gedogen' moet het bestuur zich dan *wél* realiseren dat de regels en het gedrag niet voldoen aan eisen van rechtsstatelijkheid en legitimiteit, en dat dus óf de regels moeten worden gewijzigd, óf de overheidsinterventie moet worden beëindigd omdat deze het

aanzien van de overheid schaadt en ineffectief blijkt te zijn.

## 5.2 Eisen aan het beleid

Het is van belang te onderkennen of, gezien de bedreigingen die aanwezig zijn, het beleid zélf corrumperende invloeden toelaat of wellicht zelf stimuleert. Hierboven is al de invloed van overmatige regelgeving en gedogen besproken. Een toets op de uitvoerbaarheid van het beleid kan een belangrijk hulpmiddel zijn voor de bestuurder bij zijn oordeelsvorming terzake. Zo'n toets kan worden uitgevoerd door bijvoorbeeld de uitvoeringsorganisatie zelf, door adviesorganen, door onafhankelijke onderzoeksinstituten, door branche-organisaties en ook door medezeggenschapsorganen. De keuze is hier aan de bestuurder.

Daarnaast is misbruik van beleid voorts mogelijk, óók zonder dat het apparaat corrupt, frauduleus of ontoereikend is. Denk bijvoorbeeld aan diverse loketten waar men voor hetzelfde doel subsidie kan verkrijgen, of aan regels die (kunnen) worden ontboden ten nadele van derden. Wat dit laatste betreft is een voorbeeld het 'vuilnistoerisme', dat ontstaat doordat één enkele gemeente milieulasten probeert te verhalen door de prijs van een verplichte vuilniszak kunstmatig hoog te maken. Een afwenteling van de eigen lasten is daarvan het verwerpelijke gevolg. Een ander voorbeeld is het cellentekort, een direct gevolg van het onvoldoende overzien van de gevolgen van intensivering van beleid op aanpalende terreinen. De effecten van een cellentekort (noodzakelijke maar ongewenste heenzending) tast de geloofwaardigheid van de overheid aan.

Waar het hierbij niet om gaat is het streven naar een volledige perfectie; wel is te constateren dat opeenstapeling van beleidsingrepen van onvoldoende kwaliteit op een zeker moment de geloofwaardigheid van de overheid in z'n wortels aan kan tasten.

## 5.3 Eisen aan de uitvoeringsorganisatie

Wat de uitvoeringsorganisatie betreft moet bedacht worden dat de rol van de politiek bestuurder niet dezelfde is of kan zijn, als die van een manager van een (grote) organisatie in de markt. Weliswaar behoort ook de bestuurder de missie van de organisaties die onder zijn verantwoorde-

lijkheid vallen te bewaken en op de hoofdlijnen van het functioneren te sturen. Maar bij de politiek bestuurder ligt het accent meer op het vertegenwoordiger zijn van het (algemeen) belang op diverse beleidsterreinen en het inhoudelijk richting geven aan die beleidselementen die wijziging behoeven. De bestuurder is ook te kort in functie om een andere roloppvatting te kunnen realiseren.

Niettemin is in ons bestel de bestuurder verantwoordelijk voor de organisatie en haar werkwijze. Hij of zij dient ervoor zorg te dragen dat de uitvoeringsorganisatie scherp wordt opgezet. In dit verband zijn ook de volgende vragen van belang bij het te realiseren beleid:

- in hoeverre houdt de overheid structuren en werkwijzen in stand waarvan criminele organisaties gebruik kunnen maken;
- waar liggen bedreigingen;
- is de ‘formele’ werkelijkheid, zoals bedacht en neergelegd in bijvoorbeeld regelgeving, in overeenstemming met de ‘informele’ werkelijkheid, met name in gevoelige sectoren.

De bestuurder kan voor het *going concern* zijn verantwoordelijkheid waarmaken, door te letten op verschijnselen die wijzen op gevaar. Kenmerken van een organisatie in de gevarezone of van dreigende scheefgroei zijn:

- de organisatie heeft geen (min of meer systematisch) beeld van haar mogelijke kwetsbaarheid;
- de top van de organisatie vertoont een naïeve opstelling (‘hier is niets aan de hand’, ‘integriteit is een populair onderwerp’, ‘hierover hoeven wij niet te praten’, etc.);
- de organisatie, of delen daarvan, staat afwijzend ten aanzien van onafhankelijk onderzoek terzake van mogelijke bedreigingen; zelfs wordt zo’n onderzoek beschouwd als een beschuldiging of bedreiging;
- de organisatie, of delen daarvan, is afgeschermd, activiteiten zijn onduidelijk, kennis of externe contacten worden gemonopoliseerd;
- de administratie is ondoorzichtig of er is sprake van een gebrekkige en/of niet tijdige financiële verantwoording;
- klachtenregelingen of andere ‘open’ terugkoppelingsmechanismen ontbreken.

Ten slotte: de selectie van het ambtelijk management, en daarmee samenhangend de relatie

tussen bestuurder en ambtenaar, is cruciaal. Zie daarover verder paragraaf 6.

#### 5.4 Mechanismen rond selectie van bestuurders

Bij de selectie van bestuurders spelen in ons land de autonome politieke partijen een overheersende rol. De mechanismen rond deze selectie zijn echter aan veranderingen onderhevig.

Allereerst is daar het feit dat door afname van het aantal actieve leden van de politieke partijen, de selectie op een steeds smaller veld dreigt te gaan moeten plaatsvinden, terwijl het aantal benodigde bestuurders niet afneemt, maar neigt te groeien.

Ten tweede is van belang te onderkennen dat de functie van bestuurder inmiddels een ‘vak’ is geworden. Bij gemeenten en provincies worden bestuurders gerecruteerd uit een beperkt aantal verkozen raads- of Statenleden. Voor de selectie voor de kandidatenlijsten weegt echter bestuurlijke ervaring niet systematisch mee als keuzecriterium. Enkele ontwikkelingen nu spelen in dit verband een rol; zo is in het rapport van de Commissie van Thijn (één van de subcommissies-Deetman) een aanbeveling opgenomen om het aantrekken van bestuurders van buiten de gemeenteraad mogelijk te maken.

Ten slotte spelen de politieke ambtsdragers, (de benoemde functionarissen: burgemeester en commissaris der koningin) een rol van betekenis. Door hun benoeming en gezien hun bevoegdheden kunnen zij zich een redelijk onafhankelijke opstelling veroorloven en een voorttrekkersrol vervullen in het op peil houden van de kwaliteit van het bestuur. Voorts geeft hun benoemd zijn aan de kroon de mogelijkheid eisen terzake van hun functioneren te formuleren en activiteiten te ontplooiën ter waarborging hiervan. In de discussie over de benoemde of gekozen functionaris behoort het vraagstuk van de onafhankelijkheid van de benoemde ambtsdrager en zijn of haar rol in de integriteit van het bestuur nadrukkelijk een plaats te krijgen.

In het algemeen ziet men dat op het niveau van de gemiddelde gemeente óók het zijn van volksvertegenwoordiger langzamerhand een beroep aan ‘t worden is: de vergoedingen worden steeds uitgebreider, het tijdsbeslag wordt zo groot dat het voor mensen die verder ook nog in de maatschappij willen kunnen staan en functioneren, heel

moeilijk wordt. Gevolgen kunnen zijn dat een volksvertegenwoordiger in zijn opstelling verambtelijkt en zeer gedetailleerd gaat werken. Voorts ontstaat een carrièrebehoefte, waardoor het zich houden aan de partijdiscipline van groter belang kan worden dan het volgen van het eigen oordeel.

Indien het bestuurder zijn een vak aan het worden is, doet zich de noodzaak van adequate vorming en opleiding sterker gevoelen. Daadwerkelijke coaching door de betrokken politieke partij is daarbij een middel, evenals het geven van het goede voorbeeld door de politieke partij zelf. Dit kan tot uiting komen in zuiverheid ten aanzien van bijvoorbeeld giften, maar ook het werken aan partijgebonden ethische codes. Het kan overigens voor een politieke partij een belangrijke pré zijn als men de kiezer kan laten zien wat er te bieden is aan kwaliteit en integriteit.

Verder kan door een politieke partij aandacht worden gegeven aan het thema integriteit in opleidingen en cursussen voor (aspirant) bestuurders. Mogelijkheden zijn ook het invoeren van een mentorschap ten behoeve van bestuurders met geringe ervaring, het opstellen van gedragscodes of het entameren van discussies terzake. De bestuurdersverenigingen van de partijen kunnen hierbij een belangrijke rol spelen.

## **6 Uitvoeringsorganisatie en ambtenaren**

### *6.1 Algemeen*

De relatie tussen (top)ambtenaar en bestuurder is de afgelopen decennia niet echt goed geweest. Deels hangt dit samen met het gebrek aan een eigen cultuur in de overheid, zoals in paragraaf 3 betoogd is. In de ideale situatie dienen ambtenaar en bestuurder elkaar wederzijds te kunnen aanspreken op hun rol en verantwoordelijkheden, en een wederzijdse loyaliteit te vertonen.

Daarvoor is het noodzakelijk dat de (top)ambtenaar zich duidelijk profileert en niet ten opzichte van de bestuurder kameleontisch wisselt in zijn rollen van hiërarchische baas, deskundige, onderhandelaar in het gemeen overleg, participant in netwerken, enzovoorts. Anderzijds dienen de eisen die aan de ambtenaar worden gesteld duidelijk te zijn. Is in het functioneren van de ambtenaar zijn activiteit in het circuit van de partijpolitiek doorslaggevend, of de rol als gezaghebbend deskundige, of de managementvaardig-

heid? Over het na te streven profiel van (met name) topambtenaren zou een richtinggevende discussie dienen plaats te vinden, waarbij onder andere de bestuurders, de vakbonden, de ambtenarenrechter en de ambtenaren zelf betrokken zouden moeten worden. Voor de specifieke eisen van de topfuncties zouden enkele algemene profielen kunnen worden opgesteld, welke richting geven aan een management development voor deze functionarissen (opleiding, training, functie-roulatie, e.d.)

Voor de integriteit van het uitvoeringsapparaat zijn, naast de relatie ambtenaar-bestuurder, vooral van belang aspecten van organisatie en bedrijfsvoering en van het personeelsbeleid. Deze worden hieronder besproken.

### *6.2 Organisatie en bedrijfsvoering*

Een zo doelmatig mogelijke bedrijfsvoering is voor de overheid uiteraard het eerste belang, óók in het kader van de integriteit: men werkt tenslotte met door de burgers gemeenschappelijk opgebrachte middelen. In de overheidsbureaucratie is voorts aan enkele aspecten van de bedrijfsvoering bijzonder belang te hechten, zoals:

- duidelijkheid ten aanzien van wat tot de bevoegdheden of competentie van een medewerker behoort;
- een zorgvuldig financieel beleid, controleerbaar en gecontroleerd, inclusief een intensieve interne financiële controle;
- het indien mogelijk doorvoeren van functiescheiding;
- het bevorderen van wisseling in de werktoedeling in het apparaat;
- de eis dat in teamverband wordt gewerkt aan gevoelige zaken.

Een en ander wordt sterk bevorderd door een positief-kritische bedrijfscultuur en het bevorderen van openheid en discussies over kwaliteit en integriteit. In dit verband gelden bezwaren ten aanzien van te gedetailleerd, teveel of te overspannen centraal verordonneren: het stimuleert niet tot nadenken en het nemen van eigen verantwoordelijkheid. Zo is het van bovenaf voorschrijven van een ‘nullijn’ ten aanzien van relatiegeschenken eerder een actie die bepaalde discussies en emoties tot gevolg heeft, dan dat daar nu directe verbeteringen in de sfeer van het omgaan met externe relaties van mag worden verwacht.

Ook valt in het algemeen meer te verwachten van geboden dan van *verboden*; de eerste zijn ook gemakkelijker te controleren. Voorts moeten de afspraken die worden gemaakt toegesneden zijn op de werksituatie; de duidelijkheid en toetsbaarheid van de spelregels is hiermee gediend. Daarvoor is ook eerst overleg nodig met de medewerkers die zich eraan moeten gaan houden. hetgeen op zich al een positieve werking heeft: het overleg heeft immers al een functie in het doordringen van de medewerkers met de vraag: "Durf ik mijn handelen in deze zaak in alle openbaarheid te verdedigen?". Ook de (noodzakelijke) sancties kunnen dan op maat worden gesneden: in verschillende omstandigheden zullen boetes, schorsingen, overplaatsingen, demoties, ontslag of welke andere maatregelen er zijn meer of minder effectief blijken te zijn. Wat voor sancties ook worden toegepast, het verantwoordelijk management zou moeten kiezen voor een strakke opstelling ten aanzien van strafrechtelijke en/of disciplinaire maatregelen bij gebleken misstappen. Verdoezelen is absoluut uit den boze, ook al gezien het feit dat inadequaat functioneren in het algemeen juist op de werkvloer bekend is: het geven van het voorbeeld blijft ook in dit geval dus van belang.

Het is bekend dat maatregelen overwegend *binnen* de organisatie worden getroffen. Bij de besluitvorming over het intern afdoen of naar buiten treden moet echter niet een verkeerd gevoel van *gêne* een rol spelen, en moet goed in de gaten gehouden worden dat het management niet in de verantwoordelijkheden van het Openbaar Ministerie treedt. Bestuur en ambtelijke top kunnen overigens in het algemeen goed terecht bij het OM of de politie, voor overleg over de *in casu* te volgen lijn.

Een vraag bij het opstellen van afspraken (of zo u wilt: codes) is of een en ander zich zal verdragen met de huidige centraal opgestelde reglementen voor bestuurders en ambtenaren. Onderzocht zou dan moeten worden tot welk detailniveau deze centrale regelgeving zou mogen gaan. Waar het overleg over de arbeidsvoorwaarden wordt gedecentraliseerd, past immers ook een decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor rechtspositionele bepalingen!

### 6.3 Personeelsbeleid

Van belang is ten slotte het besef dat het om normatieve zaken gaat waarin de mens de risico-

factor vormt. Het personeelsbeleid dient toegesneden te zijn op het besef dat elke organisatie een eigen functie heeft en op de specifieke cultuurelementen die dat met zich meebrengt. Niettemin zijn voor het personeelsbeleid enkele algemene noties en/of suggesties te geven in het kader van het streven naar een integer overheidsapparaat.

In het algemeen zullen geboden nuttig zijn ten aanzien van het melden van nevenfuncties en het melden van inbreuken. Verder is algemene aanwezigheid van controle gewenst bijvoorbeeld ten aanzien van registratie van ziekteverzuim, verlof, en dergelijke.

Punten van personeelsmanagement die specifiek aandacht vereisen zijn:

- aandacht voor werkachterstand, structureel overwerk, overbelasting;
- aanwezig zijn van een aanspreekpunt voor medewerkers, anders dan het lijnmanagement;
- volgens vaste regels laten verlopen van incidentmelding en behandeling;
- verantwoord omgaan met 'klokkeluiders';
- voldoende zorg voor introductie, instructie en begeleiding van nieuwe medewerkers;
- in het algemeen bevorderen van een gevoel van bestaanszekerheid bij de medewerkers;
- laten verrichten van antecedentenonderzoek;
- actief toepassen van functieroulatie;
- zorg voor een individuele benadering van de medewerkers en voor informele contacten;
- zorg voor een open aanstellings- en benoemingsbeleid, inclusief verificatie bij voorgaande werkgevers.

Ook ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden zijn algemene punten in het oog te houden. Uiteraard is daar de algemene zorg voor beloning overeenkomstig de zwaarte van de functie. Afwijking op dit vlak creëert zeker risico's. In de sfeer van de secundaire arbeidsvoorwaarden dient te worden gezorgd voor reciprociteit: daar waar bijvoorbeeld beroepshalve omgang met buitenstaanders plaatsvindt, is het verkeerde zuinigheid de medewerker niet toe te staan op zijn beurt de kosten van een (sober) etentje te declareren. Gebrek aan reciprociteit creëert afhankelijkheid en daarmee risico. Bij een 'open' declaratiegedrag kan het management overigens de gang van zaken via de administratie bewaken. In het algemeen dienen de 'secundaire emolumenten' in verhouding te staan tot het salaris.