

# Reflecties bij integriteit in het openbaar bestuur

*Henk Procee*

Henk Procee studeerde scheikunde en filosofie. Hij is werkzaam aan de Universiteit Twente bij het bureau Studium Generale en bij de vakgroep Systematische Wijsbegeerte. Zijn laatste boek bevat een analyse van professioneel handelen: *De nieuwe ingenieur: Over techniekfilosofie en professioneel handelen* (Meppel/Amsterdam: Boom, 1997).

Adres: Universiteit Twente  
Postbus 217  
7500 AE Enschede  
T (053) 489 33 20  
E-mail: h.procee@wmw.utwente.nl

## Samenvatting

Integriteit bestrijkt twee families van betekenissen: 'onkreukbaarheid' en 'heelheid'. In de eerste en dominante betekenis wordt integriteit in het openbaar bestuur gelijkgesteld aan het ontbreken van fraude en corruptie. In de tweede betekenis gaat het om de integrale kwaliteit van het openbaar bestuur. De centrale vraag in dit artikel is gekoppeld aan de tweede betekenis: Wat houdt integriteit van (en niet zozeer binnen) het openbaar bestuur in? Als eerste benadering wordt gebruikgemaakt van het bekende onderscheid dat Jane Jacobs, op basis van een analyse van professionele normen, maakt tussen handel en bestuur. Om preciezer te kunnen analyseren wordt daaraan het aan MacIntyre ontleende conceptuele onderscheid tussen praktijk en institutie toegevoegd. Met behulp van deze concepten wordt geprobeerd de aard, de dynamiek en de spanningen rond integriteit van het openbaar bestuur te articuleren.

## 1 Inleiding

'De overheid is wel of niet integer. Een beetje integer kan niet. En met de integriteit van de overheid valt of staat het bestuur; aantasting van de integriteit van de overheid betekent niet minder dan dat de overheid het vertrouwen van de burgers verliest. En zonder dat vertrouwen van de burger kan de democratie niet. Dan is er geen democratie meer. Dat is een beklemmend beeld.'

Met deze waarschuwendende woorden besloot minister Dales van Binnenlandse Zaken in juni 1992 haar toespraak voor de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Daarmee bracht zij niet alleen bij de gemeenten, maar ook bij andere onderdelen van de openbare sector heel wat op gang, volgens kwade tongen zelfs een integriteitsindustrie. Inmiddels is naast termen als effectiviteit, efficiëntie en rechtmatigheid het woord 'integriteit' niet meer weg te denken uit het ambtelijke en bestuurlijke jargon. Aanleiding destijds vormde een aantal gevallen van normoverschrijdend gedrag door overheidsdienaren. Overigens ging het daarbij om een uiterst gering aantal. Volgens een onderzoek van de Algemene Rekenkamer zijn in de periode van 1990 tot

1995 per jaar gemiddeld achttien rijksambtenaren disciplinair gestraft voor fraude of corruptie. Toch blijkt uit de enorme weerklank die de woorden van Dales hebben opgeroepen, dat zij een uiterst gevoelige snaar heeft geraakt. Zij is erin geslaagd uiting te geven aan een sluimerend onbehagen. Er is iets mis met het openbaar bestuur, ook al blijkt een precieze beschrijving daarvan moeilijk te geven.

In dit artikel doe ik vanuit mijn beperktheid als filosoof een poging enkele bouwstenen voor zo'n articulatie aan te dragen. Niet zozeer om vanaf een filosofische Olympus het definitieve oordeel uit te spreken, alswel om een aantal contouren te schetsen die behulpzaam kunnen zijn bij het interpreteren van het gevoelde onbehagen.<sup>1</sup>

## 2 Meer dan fraude en corruptie

Uiteraard heeft het thema van integriteit met fraude en corruptie te maken. Stuitende en aandoenlijke gevallen daarvan hebben zich op verschillende plaatsen voorgedaan. Gesjoemel, vriendjespolitiek, onoorbaar pogingen om zichzelf te verrijken – gedrag dat niet door de beugel kan en waartegen inderdaad passend moet worden opgetreden. Al was het alleen maar om uitbreiding te voorkomen en om bij het publiek het vertrouwen in het openbaar bestuur te handhaven.

Het begrip integriteit is hiermee niet uitgeput. Zo zijn er gevallen waarin naar de letter niet zozeer sprake is van corruptie of fraude, maar naar de geest wel. Een spraakmakend voorbeeld hiervan werd geboden door de Europese ambtenaar Van Buitenen. Hij heeft een boekje opengedaan over het gebrek aan integriteit binnen de structuur en de cultuur van de Europese Unie. Mede als gevolg hiervan moest de Europese Commissie aftreden. Een aardig succes voor een klokkenluider, want het is te doen gebruikelijk dat het met zo iemand slecht afloopt. Overigens is Van Buitenen nog steeds niet in ere en baan hersteld.

Een vergelijkbare rol is gespeeld door de statisticus De Kwaadsteniet binnen het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Niettemin greep diens kritiek op een ander punt aan. Op basis van zijn wetenschappelijke inzichten achtte hij de methodologische kwaliteit van het onderzoek van zijn organisatie beneden de maat. In zijn visie werkt het RIVM niet integer. Ook zijn positie is dubieus, al moet hij van de rechter weer aan het werk.

Een geheel andere categorie voorbeelden in relatie tot integriteit komt voort uit de onduidelijke rolverhoudingen tussen ambtenaar en politicus. Volgens minister-president Kok hebben topambtenaren als Geelhoed, generaal Couzy, Van Wijnbergen, Doctors van Leeuwen, door hun opvattingen in de openbaarheid te ventileren, voor hun beurt gesproken en het primaat van de politiek geschaad. Binnengehaald als krachtige bestuurders hadden ze zich tot de interne zaken van hun departementen moeten beperken. Het omgekeerde komt ook voor, zoals de Bijlmer-enquête duidelijk heeft gemaakt. Politici hebben zich hier juist heel klein gemaakt ('wij wisten het niet', 'zo belangrijk zijn we ook niet weer'), of het gewicht van de ramp bij anderen gelegd ('we hebben al een paar ambtenaren ontslagen'). Lijken in het eerste geval ambtenaren de integriteit van de politiek te bedreigen, in het tweede geval doen politici het zelf.

Het bovenstaande samenvattend zijn er verschillende manieren om over integriteit, of beter het ontbreken ervan, binnen het overheidsapparaat te praten:

- 1 in termen van platte fraude en corruptie;
- 2 in termen van een niet-integere organisatiestructuur en -cultuur;
- 3 in termen van een niet voldoen aan de centrale taak van de organisatie;
- 4 in termen van gebrek aan gevoel voor verhoudingen.

De integriteitsoperaties die binnen allerlei overheidsorganen plaatsvinden, concentreren zich vooral op punt 1: het voorkomen van fraude en corruptie bij de individuele ambtenaar en bestuurder. In het verlengde daarvan richten ze zich op punt 2: het verkrijgen van een transparante organisatie met heldere verantwoordingsstructuren. Aan de laatste twee elementen (3 en 4) wordt binnen deze operaties, ondanks de uitgebreide polemieken daarover in de media,<sup>2</sup> relatief weinig aandacht besteed. Vanwege zowel inhoudelijke als strategische redenen lijkt me dat een gemis. Een integere ambtenaar in een niet-integere organisatie vormt namelijk een rampzalige combinatie. Of de ambtenaar gaat daaraan kapot, of er wordt op volstrekt onkreukbare wijze een beleid uitgevoerd dat niet deugt. Centraal staat daarom in dit artikel de vraag

wat de integriteit van de politieke en de ambtelijke praktijk kan inhouden.

Uit het woordenboek is af te lezen dat integriteit twee families van betekenissen bestrijkt. De ene familie cirkelt rond het woord 'onkreukbaarheid', de andere rond het woord 'heelheid'. Zo is in de wiskunde een integer een geheel, natuurlijk getal, zonder breuken. De integriteitsanalyse die ik wil ondernemen, zal minder gericht zijn op het begrip 'onkreukbaarheid', dat gebeurt al genoeg, en meer op het begrip 'heelheid'.

Integriteit in de betekenis van heelheid roept onmiddellijk de vraag op naar de eigen aard van het politieke en ambtelijke domein. Hoe valt die te formuleren, wat zijn de verschillen met andere maatschappelijke domeinen? Als startpunt neem ik het werk van de Canadese politiek-filosoof Jane Jacobs, die een extreem verschil tussen bestuur en handel bepleit. Dit doet zij op basis van een normatieve benadering, die mijns inziens veel potentie heeft. Tevens vertegenwoordigt zij een diepe intuïtie: de overheid is geen bedrijf en behoort dat ook niet te zijn. Niettemin bedrijft de overheid handel en wordt het openbaar bestuur zelfs regelmatig in bedrijfsmatige termen benaderd. Hoe hierover te denken is uiteraard een volgend thema. Een bijzonder probleem is dat Jacobs onderscheid maakt tussen slechts twee 'systems of survival', terwijl er in feite veel meer praktijken bestaan dan de twee die ze noemt en er zeker, vooral binnen deze twee, allerlei soorten activiteiten ontplooid worden. Om daarvoor een vocabulaire te ontwikkelen maak ik gebruik van de noties 'praktijk' en 'institutie', zoals verwoord door de Amerikaanse filosoof Alisdair MacIntyre. Op grond daarvan heb ik de hoop een adequatere articulatie te kunnen geven van het complexe fenomeen 'integriteit van het openbaar bestuur'.

### 3 Bestuur of handel

Over de eigen aard van het politieke systeem is in 1992 een provocerend boek verschenen: *Systems of survival: A dialogue on the moral foundations of commerce and politics*. In dit boek, zowel naar vorm als inhoud geïnspireerd door Plato, zet de Canadese politiek-filosoof en antropologe Jane Jacobs haar visie uiteen op het verschil tussen bestuur en handel. Ze beschouwt ze als twee systemen die elk op eigen wijze integer behoren te zijn. Waar ze vooral

tegen waarschuwt is een vermenging van de 'syndromen', zoals ze ze ook noemt. De werkwijze die in het boek gevolgd wordt, is een arbeidsintensieve. Uit alle mogelijke vakliteratuur, geschiedenisboeken, tijdschriften en kranten worden beroepsnormen afgeleid. Dit door te kijken wanneer bepaalde handelingen worden aanbevolen of afgewezen. Daaruit komt op het eerste gezicht een uiterst verwarrende lijst voort. Wanneer standaardnormen als 'wees verstandig' en 'houd overzicht over het geheel' worden weggelaten, blijft er een lange lijst met allerlei tegenstrijdige adviezen over: wees spaarzaam, wees royaal; vermijd openlijke gevechten, ga het gevecht aan; wees ijverig, maak rijkelijk gebruik van vrije tijd. Door al deze normen op een creatieve manier in twee groepen onder te brengen, blijkt, aldus Jacobs, de tegenstrijdigheid te verdwijnen. Er zijn twee fundamenteel verschillende manieren om in de wereld rond te komen: de ene is die van de handel en de ander die van het bestuur (politiek, recht). De basisnormen voor elk van beide, respectievelijk in het verlengde van Plato het handels- en wachtersyndroom genoemd, zijn verschillend. Een aantal van die normen zijn in tabel 1 weergegeven:

Tabel 1: Basisnormen voor handel en bestuur

| Normen voor de handel      | Normen voor het bestuur        |
|----------------------------|--------------------------------|
| vermijd geweld             | vermijd handel                 |
| sluit vrijwillig afspraken | treed strijdbaar op            |
| wees eerlijk               | pleeg bedrog voor het doel     |
| concurrereer               | wees loyaal                    |
| wees doelmatig             | gebruik veel uiterlijk vertoon |
| sta open voor vernieuwing  | houd vast aan de traditie      |

Het handelssyndroom omvat de klassieke burgerlijke deugden en de normen die te maken hebben met handel, productie van diensten en goederen voor een markt, als ook wetenschap. Het wachtersyndroom omvat de klassieke aristocratische deugden en de normen die horen bij het beschermen en besturen van gebieden.

De centrale these van Jane Jacobs is de volgende: de twee systemen moeten niet door elkaar gaan lopen, dan gebeuren er grote ongelukken. Deze stelling wordt geïllustreerd met een keur aan voorbeelden. Zo wordt de maffia geanalyseerd als een orga-

nisatie die ten eigen voordele beide systemen door elkaar gebruikt en daardoor tot een perversie van de samenleving komt. Zo laat het voormalige economische systeem in de Oostbloklanden zien, dat het bedrijven van de handel volgens een wachtersmentaliteit allerlei negatieve gevolgen heeft. En, vul ik aan, het omgekeerde is nadien aangetoond door de economen uit de Chicago-school, die meenden de politieke cultuur in Rusland te kunnen opkrikken via een pure handelsaanpak. Ook in het klein, tot op persoonlijke schaal, kan het door elkaar lopen van de twee syndromen dramatische gevolgen hebben. Een aansprekend voorbeeld van Jacobs speelt zich af in een grote stad in de Verenigde Staten. Een politieorganisatie huurt een externe adviseur in om het werk door te lichten. Deze adviseur is doorkneed in de handelsaanpak. Zijn voorstel is politieambtenaren te belonen voor het aantal actieve ingrepen dat ze verrichten. Het gevolg is een golf van aanhoudingen en arrestaties van willekeurige burgers, vooral van donkergekleurde mensen, die zwaar geïntimideerd worden. De productiecijfers springen omhoog. Totdat op zekere dag een hoge, Afro-Amerikaanse, politieofficier uit een andere stad op dezelfde manier aangepakt wordt en er werk van gaat maken. De zaak komt aan het rollen. De maatregel wordt teruggedraaid en de betrokken agenten krijgen een douw. Vrijuit gaat de adviseur, zelfs met een fraaie honorering. Dat door deze handelwijze niet alleen agenten worden gecorrumpeerd, maar ook het publieke domein (hoe zullen de ten onrechte aangepakte burgers het politietoedreden verwerken), hoeft geen betoog. Wachters moeten geen handel drijven, maar handel mogelijk maken, aldus Jacobs. Wat dat betekent, geeft zij in een aantal andere voorbeelden aan. Een daarvan speelt in Californië. De overheid in Los Angeles verordonneerde enkele jaren geleden dat in het jaar 2000 auto's met minimale uitstoot van uitlaatgasen moeten rondrijden. Verder niet. De industrie kreeg de taak binnen die voorwaarden naar oplossingen te zoeken. Na de gebruikelijke tegensputtingen zijn er nu interessante ontwerpen gemaakt.

Voorheen werden de twee systemen sociaal strikt gescheiden, door verschillende klassen of kasten die onderling geen of nauwelijks contact hadden. Dat is tegenwoordig niet meer het geval. Vandaar dat het belangrijk is, aldus Jacobs, de beide systemen van beroepsnormen, die van de han-

del en die van het bestuur, scherp te onderscheiden en in concrete situaties ook te scheiden.

#### 4 Bestuur en handel

Om een tweetal redenen acht ik de analyse van Jacobs belangrijk. De ene reden is gelegen in haar aanpak van normen. Ze positioneert ethiek niet in beginselen die buiten het handelen zijn gelegen, maar in de aard van een praktijk. Ik kom daarop terug. De andere reden is haar opvatting dat de politiek geen economisch bedrijf is en kan zijn. Toegepast op de situatie hier ten lande: Nederland is geen bv.

Toch lijkt zij het tij niet mee te hebben. De tegenstelling tussen handel en bestuur die ze schetst, zou in de huidige tijd niet alleen te extreem, maar ook ongewenst zijn. Om te beginnen past haar tweedeling het beste bij de structuur van de nachtwakersstaat. Maar die is inmiddels vervangen door de verzorgingsstaat. Deze beperkt zich niet tot de typische wachterstaken, bescherming van het grondgebied en het handhaven van het recht. Er gebeurt veel meer, zaken die Jacobs mogelijk tot het handelssyndroom zou rekenen. Er wordt gekocht en verkocht, aanbesteed, er worden subsidies verleend, uitkeringen verstrekt, enzovoorts. Vervolgens wordt, door sommigen althans, de verzorgingsstaat postmodern vervangen door een virtuele staat, waarin alles op een onduidelijke manier door elkaar heen loopt en waarin we gezamenlijk zweven boven de polder (Frissen 1996). Ook al zou de staat nog modern zijn, dan komen er steeds meer situaties voor van gelijkwaardige samenwerking met private partners. Vooral bij planologische beslissingen lijkt dit het geval te zijn. Een interessant voorbeeld daarvan vormt het Pact van Teijlingen (Hendriks 1998). In een goed geleid project konden verschillende belangengroepen over hun eigen schaduw springen en komen tot een dialoog in plaats van een compromis, met als gevolg dat men gevoel kreeg voor elkaars probleemsituatie en tot nieuwe gezamenlijke probleemdefinities en -oplossingen kon komen. Een succesverhaal in de beste Habermastraditie van 'herrschaftsfreie Diskussion' (Habermas 1981). Er valt daaruit veel te leren voor vergelijkbare planologische ontwikkelingen elders in het land. Politiek zat er echter een addertje onder het gras. Een fase eerder was het primaat van de provinciale politiek zonneklaar. De nota die toen werd gepresen-

teerd was intern tot stand gekomen. Deze nota riep evenwel een storm aan protesten op. In de nieuwe aanpak was het resultaat tot ieders tevredenheid, maar verdampte de rol van de politiek. Waar blijft het primaat van de politiek als op een Habermas-achtige wijze de discussie over problemen en oplossingen wordt gevoerd?

De verbintenis tussen handel en bestuur krijgt tegenwoordig zelfs ideologische trekken door de bedrijfsmatige aanpak die steeds meer het openbaar bestuur binnendringt. Op zich is er natuurlijk weinig tegen in te brengen dat er effectief, efficiënt en verantwoord binnen het overheidsapparaat wordt gewerkt. Maar dat is iets anders dan het bedrijfsleven kopiëren. Deugden in het ene domein kunnen een ondeugd in het andere betekenen. De affaire-Steenhuis biedt een voorbeeld. Het lijkt erop dat deze procureur-generaal, die onder meer betrokken was bij de computerisering en reorganisatie van het Openbaar Ministerie, zichzelf vooral in handelstermen is gaan zien. Een commissariaat in een bedrijf erbij, het is in dat soort denken vanzelfsprekend en ook verantwoord. Maar wat hij vergat, zo zou Jacobs zeggen, is dat het Openbaar Ministerie afstand moet houden tot de handel. De bankierende provincie Zuid-Holland vormt een ander voorbeeld. Niettemin komt dit verschijnsel steeds meer voor: targets halen; productiecijfers bepalen waarop ambtenaren worden afgerekend; winst maken. Resultaten lijken belangrijker dan regels van behoorlijk bestuur, efficiëntie telt meer dan rechtmatigheid. De toon verraadt mijn positie. Daarin voel ik mij verwant met Andries Hoogerwerf. In zijn boek *Politiek als evenwichtskunst* (1995) analyseert hij de spanning tussen een bedrijfsmatige en een politieke aanpak. De overheid is geen bedrijf dat zo effectief en efficiënt mogelijk haar producten moet fabriceren en deze met zoveel mogelijk winst moet verkopen. De overheid is niet op een specifiek marktsegment gericht, maar op de hele samenleving. Daarbij staat ze voor een groot aantal dilemma's, zoals democratie versus leiding; vrijheid versus gelijkheid; eenheid versus verscheidenheid; doelmatigheid versus legitimiteit. Het is een kwestie van kwaliteit om binnen die dilemma's het 'juiste midden' te vinden. Hij verzet zich tegen het eenzijdige en sterk door de handel bepaalde doel-rationele en strategische denken dat vanuit Chicago naar hier is overgewaaid. In zijn woorden (Hoogerwerf 1995, 76):

'De opvatting van de politiek als een markt is op zijn best een weinig gelukkige metafoor en op zijn slechtst een ontaarding van de politiek.'

Dit lijkt me een juiste observatie. Niettemin zijn er koppelingen tussen bestuur en handel die niet te ontlopen zijn en die verantwoord moeten worden. Bovendien bestaan binnen elk van beide domeinen heel diverse praktijken. Om deze aspecten te verantwoorden, is een uitgebreider vocabulaire nodig dan Jane Jacobs biedt. Naar mijn idee dienen zich daarvoor twee kandidaten aan: het begrip 'praktijk' zoals dat gehanteerd wordt door de Amerikaanse filosoof Alisdair MacIntyre (MacIntyre 1991), en het begrip 'veld' dat geïntroduceerd is door de Franse socioloog Pierre Bourdieu (Bourdieu 1989). Ik zal alleen gebruikmaken van de analyse van MacIntyre, omdat ik deze helderder vind. Deze heeft in zijn boek *After virtue* een model gepresenteerd dat de moeite waard is om uit te werken.

Voor ik daaraan begin, maak ik een omweg over de ethiek, niet alleen omdat dat spooft met de aanpak van Jacobs, maar ook omdat haar uitgangspunt correspondeert met het centrale element bij MacIntyre.

## 5 Ethiek

Zoals al aangegeven, hanteert Jane Jacobs een opvatting van ethiek waarvan het de moeite waard is er nader aandacht aan te besteden. Met name door de nadruk die ze legt op de kwaliteit van beroepsnormen wijkt ze af van drie invloedrijke ethische opvattingen: de beginselenethiek of deontologie, die ontleend is aan Immanuel Kant (Kant 1785), het utilisme of de doelethiek, die voor het eerst streng geformuleerd is door John Stuart Mill (Mill 1863), en de communicatieve ethiek die door Jürgen Habermas (Habermas 1981) is verwoord. Gemeenschappelijk aan deze drie opvattingen is, dat ethiek als een externe kwaliteitscontrole wordt gedefinieerd. In het verlengde van Kant zijn dat bijvoorbeeld beginselen van behoorlijk bestuur, bij Mill de effectiviteit en efficiëntie van het overheidsingrijpen, bij Habermas de kwaliteit van de context waarin het overleg wordt gevoerd. Nu is er op zich weinig tegen zulke kwaliteitscontroles op het bestuurlijke en ambtelijke terrein los te laten. Een nadeel is echter dat kwaliteit vooral een externe (en in

de gevallen van De Kwaadsteniet en Van Buitenen zelfs een individualistische) signatuur krijgt, alsof de praktijk van het overheidshandelen niet door en door normatief is. Juist op dit punt zit het bijzondere van de analyse van Jacobs. Waarden en normen vormen een intrinsiek onderdeel van een handelingspraktijk (zie ook Walzer 1983). Op grond daarvan kan het optreden van Van Buitenen en De Kwaadsteniet ook minder individualistisch begrepen worden. Hun argumenten komen niet zozeer voort uit externe, algemeen morele, waarden, maar hebben vooral een intern karakter: de kwaliteit van hun werk was in het geding.

Filosofisch gezien, wordt hier teruggegrepen op de aloude deugdethiek van Aristoteles in zijn *Nicomacheïsche ethiek* (Aristoteles 1999, oorspronkelijk ca 340 v.C.). Centraal daarin staat niet de kwaliteit van de afzonderlijke handelingen, maar de kwaliteit van het karakter van degenen die handelen, de actoren. Wanneer dat karakter 'deugt', mag verwacht worden dat in onbekende situaties daaruit ook 'goede' handelingen voortvloeien. Karakter is volgens Aristoteles niet een gegeven dat van nature aanwezig is. Integendeel, karakter moet geleerd en onderhouden worden. Inhoudelijk beschrijft Aristoteles zijn ethiek als de keuze voor het juiste midden. Doe wat gepast is om te doen, op die tijd, op die plaats, ten aanzien van dat specifieke probleem, ten aanzien van die speciale betrokkenen. In bepaalde omstandigheden is grootmoedigheid op z'n plaats, in andere rechtvaardigheid, in weer andere matigheid (Nussbaum 1993). De formuleringen 'deugd' en 'het juiste midden' roepen snel een ietwat bedompte sfeer op, maar daarmee wordt dit type ethiek onrecht gedaan. Een beeld dat bij de opvattingen van Aristoteles past, is dat van de evenwichtskunstenaar die over een koord boven de Niagara-waterval loopt. Steeds moet deze bepalen wat het juiste midden is, de plek waar hij zijn voet moet neerzetten. Eén stap ernaast en het is mis. Door zo te handelen, aldus Aristoteles, toont iemand niet alleen karakter, maar ontwikkelt hij ook karakter.

Waar Aristoteles zijn ethiek vooral in persoonlijke termen goot, is mijn amendement – en daarin volg ik Jacobs – dat ook voor professionele praktijken te doen. Toon als praktijk karakter en bewijs dat steeds opnieuw in een voortgaand proces van kwaliteit. Dit punt maakt ook duidelijk waarom

Jane Jacobs zo bang is voor de vermenging van het handels- en wachterssyndroom. Omdat de eigen normativiteit niet meer als schild kan fungeren, moet zo'n vermenging wel tot corruptie leiden, niet alleen in het handelen maar ook in het karakter van de beroepsbeoefenaren.

## 6 Praktijken en instituties

In het voorgaande is op een tamelijk losse manier het woord 'praktijk' gebruikt. Soms betekende het de aard van het beroep, soms de institutie waarbinnen gewerkt wordt, dan weer de groep van beroepsbeoefenaren. Overigens is dit niet ongebruikelijk. Kennissociologen definiëren wat ik een praktijk noem, vaak als institutie, terwijl economen instituties veelal opvatten als organisaties of organisatiekaders voor een praktijk. De omschrijving die MacIntyre levert, past vooral bij de laatste invalshoek. Wat hem bijzonder maakt, is dat hij meer dan gebruikelijk inzoomt op de aard van een praktijk. Het uitgangspunt is, dat professionals in verschillende domeinen andersoortige problemen aanpakken, met andersoortige methodieken en met andersoortige criteria voor succes. Er bestaat niet één type methode, niet één verzameling van regels die gevolgd zou moeten worden. Er wordt niet in een inhoudelijk luchtledige gewerkt, maar in een lange traditie van probleembenaderingen en -oplossingen. Het is dit type constellatie dat hij een praktijk noemt:

'[A practice is] any coherent and complex form of socially established cooperative human activity through which goods internal to that form of activity are realized in the course of trying to achieve those standards of excellence, which are appropriate to, and partially definitive of, that form of activity, with the result that human powers to achieve excellence, and human conceptions of the ends and goods involved, are systematically extended.'

Omdat dit een bijzonder rijk en tevens gecompliceerd concept is, kan enige toelichting geen kwaad. Laat ik beginnen met enkele voorbeelden van praktijken: sporten zoals voetbal, wetenschappen zoals economie en natuurkunde, professies zoals geneeskunde en landbouw. Binnen dergelijke praktijken worden allerlei activiteiten uitgevoerd: het

nemen van strafschoppen, het schrijven van artikelen, het maken van onderzoeksvoorstellen, het potten van aardappelen, het verrichten van operaties. Praktijken zijn, en dat is het eerste deel van de definitie, maatschappelijk gevestigde vormen van gemeenschappelijke menselijke activiteiten, waarbinnen de verrichte handelingen betekenis en waarde krijgen. Ze leveren de spelregels waardoor een 'spel' (in de zin van Wittgenstein 1967, 1969) gedefinieerd wordt, en waarbinnen de daarvan afgeleide activiteiten hun specifieke plek krijgen. De spelregels zijn gekoppeld aan de centrale normativiteit van een praktijk. Bij MacIntyre heet zulks 'goods internal to that form of activity'. Dit laatste vergt enige uitleg. Een voorbeeld waar filosofen nogal gek op zijn, is het schaken. Iemand wil leren schaken. De motieven zijn in eerste instantie uitwendig. Een aardige oom die het wil leren, de belofte om geld te krijgen voor een gewonnen partijtje. Als zo iemand steeds dieper in het spel thuis raakt, kan de motivatie veranderen. De relatie met de oom speelt dan geen rol meer, het geld betekent niet meer zoveel. Daarvoor komt iets anders in de plaats: de wens zo goed mogelijk te spelen, omdat het schaakspel zelf de moeite waard is geworden. Op dat punt heeft zo iemand de *habitus* van schaker verworven, oog gekregen voor de intrinsieke waarde van het spel – met in het verlengde daarvan de behoefte om uit te blinken. Dit voorbeeld kan veralgemeniseerd worden. Bij een praktijk is sprake van twee soorten *goods*. Ten eerste: *external goods*, zoals geld en macht. In hun verlengde zijn er verliezers en winnaars; het gevolg van de concurrentie om er beter van te worden. Ten tweede: *internal goods*, die verbonden zijn met de aard van een praktijk; zoals diepgang, originaliteit, kwaliteit. Hier vindt ook competitie plaats, maar van een andere orde – om uit te blinken en om de praktijk verder te brengen. Het resultaat daarvan komt in principe iedere praktijkparticipant ten goede. Binnen de wetenschap is dit onderscheid heel goed te herkennen. Ieder zichzelf respecterend onderzoeker hecht meer aan het prestige dat hij of zij bij collega-onderzoekers heeft, met als hoogtepunt de Nobelprijs, dan aan een hoger bedrag op de giro. Ook al moet dat laatste niet onderschat worden. Immers een praktijk bestaat bij de gratie van zowel internal als external goods.

Praktijken hebben niet alleen eigen waarden en

spelregels, maar ook een sterk socialiserend effect. Intreden in een praktijk vereist namelijk het aanvaarden van de autoriteit van de daar heersende standaarden en het erkennen van de (in)adequaatheid van de eigen kundigheden. De persoonlijke attitudes, keuzen, voorkeuren en smaken komen op de tweede plaats, de regels van de praktijk domineren. Op termijn slaan die regels ook neer in de persoonlijkheid van een deelnemer. Ze worden een 'habitus', zoals Bourdieu zegt. Vandaar dat de integriteit van een praktijk zo belangrijk is. Praktijken vereisen naast initiatie ook samenwerking. Om ingeburgerd te raken en om deel te hebben aan de internal goods moet men met anderen voortbouwen op de grote voorbeelden uit het verleden en zich scharen onder de autoriteit van de beste maatstaven die nu aanwezig zijn. Deze zijn overigens niet steeds dezelfde. De centrale begrippen zijn niet onveranderlijk, de standaarden niet immuun voor kritiek, de regels liggen niet vast. Integendeel, omdat deelnemers erop uit zijn hun praktijk verder te brengen, dragen ze bij aan wat in de definitie heet de systematische uitbreiding van de 'ends and goods involved'.

Naast het onderscheid tussen internal goods en external goods maakt MacIntyre nog een belangrijk onderscheid: dat tussen *praktijken* en *instituties*. Deze twee mogen van hem niet verward worden. Schaak, natuurkunde en geneeskunde zijn praktijken; schaakclubs, laboratoria en ziekenhuizen zijn instituties. Instituties zorgen voor de financiële en organisatorische randvoorwaarden van praktijken. Daarmee kunnen zij drie dingen doen. Ten eerste ruimte creëren waarin de internal goods gestimuleerd worden, ten tweede een praktijk inhoudelijk beïnvloeden door bepaalde aspecten wel en andere niet te bevorderen, ten derde een praktijk frustreren door geen oog te hebben voor de eigen normativiteit daarvan.

Het bovenstaande samenvattend, levert de volgende verschillen op:

Tabel 2: Verschillen tussen praktijken en instituties

| Praktijken              | Instituties       |
|-------------------------|-------------------|
| interne normativiteiten | externe condities |
| prestige, excelleren    | geld, macht       |
| competitie              | concurrentie      |

## 7 De overheid tussen praktijk en institutie

Twee kwesties liggen in het verlengde van het conceptuele schema van MacIntyre voor de hand:

- 1 Wat houdt integriteit van het openbaar bestuur als praktijk in?
- 2 Hoe verhoudt zich dat tot het openbaar bestuur als institutie?<sup>3</sup>

De integriteit van het openbaar bestuur als praktijk is verbonden met haar publieke taak. Meestal wordt die omschreven als 'het algemeen belang'. Politici en ambtenaren zijn gehouden dat belang te dienen. Of het nu vanwege een intrinsieke motivatie, op basis van externe overwegingen, of ten gevolge van een combinatie van beide is. De hoogleraar politieke theorieën Herman van Gunsteren (Van Gunsteren 1999) maakte daarover kort geleden een beharigenswaardige opmerking:

'De onlangs overleden Ernest Gellner heeft opgemerkt dat vrije samenlevingen alleen daar zijn ontstaan waar de politiek niet langer de beste manier was om rijk te worden. Politiek werk moet wel worden beloond, maar niet primair met geld. Als tegengif voor het inherent morsige karakter dat politiek nu eenmaal heeft, dient politiek met eer, aanzien en waardigheid te worden omkleed. Politici moeten dit uitstralen... door respect voor de bijzondere aard van hun werk te tonen.'

Het algemeen belang kent diverse aspecten. Daardoor is de overheid uitgesplitst in verschillende subpraktijken, zoals de rechtspraak, defensie, onderwijs, waterstaat. Elke subpraktijk heeft eigen standaarden van excellentie en hecht eigen betekenissen aan de activiteiten die worden verricht. Als gevolg daarvan bestaat er bekwaamheid en specialisatie, maar tevens verkokering en inteelt. De gewone burger is veelal op afstand komen te staan. Voor hem of haar is het niet altijd duidelijk in hoeverre het algemeen belang gediend wordt. Vanuit deze context betekent integriteit van het openbaar bestuur dat er intern met regelmaat gediscussieerd moet worden in welke mate de werkzaamheden nog herleid kunnen worden tot de oorspronkelijke norm. Zulke discussies zijn om een aantal redenen lastig, een theoretische, een strategische en een politieke. Theoretisch is het begrip 'algemeen belang'

een 'essentially contested concept'. Dat wil zeggen dat het niet een eenduidig te hanteren maatlat is, maar een norm die steeds opnieuw geïnterpreteerd moet worden en die in de loop van de tijd ook kan veranderen. Het al aangehaalde boek van Hoogerwerf (1995), met de verschillende dilemma's die rond dit concept spelen, kan bij zulke pogingen tot interpretatie behulpzaam zijn. Ook om strategische redenen verlopen deze discussies moeizaam. Politici houden er niet van dat aarzelingen en fouten in de openbaarheid komen en de media lopen er graag mee weg. Ten slotte is er een politieke reden: uiteenlopende politieke partijen hebben uiteenlopende opvattingen over wat het algemeen belang is. Maar dat bezwaar is minder wezenlijk: de discussies daarover vinden in beginsel in het openbaar plaats.

De volgende vraag betreft de institutie van het openbaar bestuur. Een institutie kan, zoals gezegd, een praktijk doen floreren, haar min of meer sturen, of haar frustreren. Hoe dienen overheidsorganisaties in elkaar te zitten zodat de centrale taken verantwoord en effectief tot uitvoer kunnen worden gebracht? Gebruikelijk was een sterk hiërarchische organisatie met lijnen van boven naar beneden en een goede rechtspositie voor de ambtenaren. Op beide aspecten treden er momenteel verschuivingen op. De hiërarchie wordt minder sterk, evenals de rechtspositie van ambtenaren. Verantwoordelijk daarvoor zijn enerzijds de toename van het bedrijfsmatig denken en anderzijds de onduidelijkheid over de betekenis van het primaat van de politiek. Mogelijk hangen die twee zaken zelfs met elkaar samen.

De overheid wordt bedrijfsmatiger van opzet (Bovens 1996). Er is een ontwikkeling gaande waarin ze meer als een – economische – institutie wordt gepercipieerd dan als een praktijk. De termen waarin de activiteiten worden geformuleerd, zijn daarbij ongeveer de volgende: resultaten, efficiëntie, innovatie, effectiviteit, concurrentie. Heel anders dan in de staats- en bestuursrechtelijke traditie, met als trefwoorden: regels, behoorlijk bestuur, zorgvuldigheid, roeping en algemeen belang. Vanuit het bedrijfsmatige denken zijn targets en productie van belang. De overheid wordt als een van de partijen op een markt gezien, en moet daar zo goed mogelijk presteren. Samenhangend met deze ontwikkeling



wordt er steeds vaker een beroep gedaan op externe organisatieadviseurs. Er lijkt meer vertrouwen te bestaan in bedrijfsmatig georiënteerde 'objectiviteit', dan in de eigen kwaliteiten en normatieve uitgangspunten. Niemand minder dan de voormalige minister van Onderwijs, Jo Ritzen, liet over deze ontwikkeling een hartenkreet los. In het najaar van 1992 verscheen zijn notitie *De pedagogische opdracht van het onderwijs* (Ritzen 1992). Daarin valt het volgende te lezen:

'We spreken al gauw van zedenmeesterij, van betutteling als een oordeel geveld wordt op andere gronden dan doelmatigheid en efficiëntie. De overheid zelf heeft overigens tot deze ontwikkeling bijgedragen. Ook zij heeft in haar optreden sterk geleund op overwegingen van doelmatigheid en efficiëntie. Er is naast de berekenende burger ook een berekenende overheid aan te wijzen.'

Helderder kan het nauwelijks gezegd worden. Het bedrijfsmatige denken heeft het praktijkhandelen ingehaald, internal goods doen overvleugelen door external goods, de habitus van een praktijk vervangen door die van een calculerende institutie.

Het lijkt door de gegeven beschrijving dat de institutionele vormgeving alleen maar een praktijk kan frustreren. Maar ze kan deze ook versterken. Twee voorbeelden die me recentelijk onder ogen zijn gekomen, bieden daarvan een voorbeeld. Het ene betreft de herinvoering van de ambtseed in de provincie Utrecht. Hoe futiel zoiets ook vanuit zakelijke optiek kan schijnen, het legt de nadruk op de overheid als praktijk. Het tweede voorbeeld betreft de advertentie voor een beleidsambtenaar bij het Ministerie voor Binnenlandse Zaken. Onder een grote kop wordt iemand gevraagd 'met hart voor de kwaliteit van de rijksoverheid'. Als centrale taken worden onder meer genoemd: de democratische rechtsstaat bevorderen, zorgen dat het openbaar bestuur goed werkt. Als de institutie Ministerie inderdaad zo naar haar opdracht kijkt, en hier geen sprake is van loze retoriek, dan mogen we iets moois verwachten.

Het lijkt mij nuttig nog wat nader in te zoomen op de verhouding tussen praktijk en institutie. Het zou het aardigst zijn als er tussen beide congruentie

bestaat. Maar dat is uiteraard niet altijd het geval. Zowel praktijken als instituties hebben een eigen dynamiek (of gebrek eraan), die niet noodzakelijkerwijs dezelfde kant hoeft op te gaan. Negatief en niet uitputtend geformuleerd, kunnen zich de volgende situaties voordoen:

- de institutionele aanpak kan in strijd zijn met de aard van de praktijk (het voorbeeld van de Amerikaanse politie);
- de institutionele vormgeving kan mensen die de nadruk leggen op de centrale normativiteit, uitsluiten (zoals in de voorbeelden van de klokkenluiders);
- vanuit de institutionele invalshoek kan zozeer de nadruk gelegd worden op external goods, dat de kwaliteit van de internal goods verwaarloosd wordt. Ambtenaren doen hun klussen omdat er brood op de plank moet komen, en niet omdat ze een hoog ambt vertegenwoordigen.

Omgekeerd kan een te grote nadruk op de bestaande praktijk nadelen hebben:

- er wordt meer gekeken naar de eigen rol dan naar de betekenis van de praktijk voor de buitenwereld. Met name bij de spectaculaire rechtbankprocessen die enkele jaren geleden rond grote drugszaken zijn gevoerd en bij de discussies in de Tweede Kamer rond de Bijlmerramp, trad dit verschijnsel op;
- bij een praktijk dreigt een tendens tot conservatisme. De professionals vinden veranderingen niet nodig onder het motto: "Zo is het toch altijd goed gegaan."

Behalve voor analytische doeleinden is het onderscheid tussen praktijk en institutie ook geschikt voor normatieve kwesties. Integriteit van het openbaar bestuur ligt mijns inziens vooral in het bij elkaar houden van de normativiteit die behoort bij de praktijk en de institutionele vormvereisten, waarbij het eerste element de voorrang heeft. Het gaat anders gezegd om het primaat van de politiek. Het is niet zonder reden dat het zelfstandig naamwoord 'politiek' hier centraal staat. Het is gebruikelijk om voor het woord 'politiek' het woord 'politici' te substitueren. Zij zouden de baasjes zijn die hun ondergeschikte ambtenaren aan een touwtje behoren te hebben. Deze opvatting is op z'n minst discutabel. Het primaat van de politiek is in eerste instan-

tie onpersoonlijk, het is het primaat van de politieke praktijk. Rollen en verantwoordelijkheden zijn daarvan een afgeleide. Dit geldt voor het begrip ministeriële verantwoordelijkheid, dat iets heel anders inhoudt dan persoonlijke aansprakelijkheid of schuld. Dit geldt ook voor het contact tussen ambtenaren en bestuurders. Er zijn andere verhoudingen mogelijk dan tussen baas en knecht. Als het in de juiste context, met het juiste doel, ten aanzien van het juiste probleem gebeurt – vrij naar Aristoteles – dan kan ook een Habermas-achtige werkwijze zoals bij het Pact van Teijlingen politiek verantwoord zijn.

Ten slotte nog een enkele opmerking over ethiek. Om de integriteit binnen het openbaar bestuur te vergroten wordt nogal eens een beroep gedaan op de ethiek. Hoe waardevol ook, er zijn problemen mee gemoeid. Deze worden vooral veroorzaakt door een smalle opvatting ervan. Smal in de zin dat het gaat om de afweging van goed en kwaad bij afzonderlijke handelingen, zonder oog te hebben voor de kwaliteit van de specifieke praktijkcontext. Om die reden heb ik eerder een pleidooi gehouden voor een karakterethiek in de zin van Aristoteles. Daarvan uitgaande kunnen de twee andere typen van ethiek, de doeethiek en de beginselenethiek, als afgeleiden gezien worden. De beginselenethiek (algemene beginselen van behoorlijk bestuur) bestaat uit de neergeslagen waarden uit de traditie, die hun waarde bewezen hebben. Als eerste-ordebenadering bij het aanpakken van problemen kunnen die steeds opnieuw worden gebruikt, totdat er voldoende redenen zijn om er een wijziging in aan te brengen. De doeethiek (effectiviteit en efficiëntie) kan daarnaast gebruikt worden als criterium voor de specifieke activiteiten. In beide gevallen geldt, dat ze aan een bovenliggende maatstaf onderworpen dienen te worden: de centrale normativiteit van het openbaar bestuur – het algemeen belang.

### 8 Terug naar integriteit

Wat betekent deze analyse voor de integriteit van het openbaar bestuur? Eerder zijn er in negatief vier betekenissen onderscheiden:

- 1 platte fraude en corruptie;
- 2 niet-integere organisatiestructuur en -cultuur;
- 3 een niet voldoen aan de centrale taak van de organisatie;
- 4 gebrek aan gevoel voor verhoudingen.

De derde betekenis vormt mijns inziens het wezenlijke element. Het primaat van de politiek als praktijk, met als centrale normativiteit het algemeen belang, is het scharnier waaromheen ook de andere betekenissen draaien. Wanneer daar fundamenteel iets mis zit, heeft geen enkele integriteitsoperatie verder zin.

De andere elementen zijn secundair aan dit punt, ook al zijn ze niet onbelangrijk. Over de laatste betekenis heb ik al het nodige gezegd. Vanuit het primaat van de praktijk kan het beste de onderlinge rolverdeling tussen politicus en ambtenaar gestalte krijgen, en niet vanuit een bedrijfsmatige optiek. Wat de eerste twee betekenissen betreft, daaraan wordt momenteel de meeste aandacht besteed. Inmiddels zijn diverse gemeenten en andere overheidsorganen bezig met maatregelen om de integriteit hoog te houden. Controle op controleurs, het voorkomen van verziekende situaties, het bevorderen van openheid van cultuur (onder meer via ombudsmensen), elkaar aanspreken op grond van de kwaliteit van het werk. Over dit type maatregelen kan men zonder meer positief zijn. Ook al is het bereiken van die openheid niet onprobleematisch, vanwege het feit dat de politiek geen fouten wenst en de media er graag mee weglopen. Negatiever kan men zijn over een andere ontwikkeling, te weten het aanscherpen van regels. Het is de vraag of deze aanpak wel zo effectief is om de integriteit te bevorderen. Ze kan ook extra verzet en bureaucratisering opleveren.

Deze maatregelen krijgen vooral betekenis tegen de contouren van het toenemende bedrijfsmatige denken en opereren binnen de overheid. Het lijkt me toe dat zulks niet als een gegeven moet worden geaccepteerd, maar als een probleem, dat in de lijn van Jane Jacobs aandacht verdient. En daarmee is de cirkel rond.

Ik ben begonnen met de rede van minister Dales. Zij heeft een onbehagen verwoord dat door velen herkend is. De meest fundamentele bron daarvan is mijns inziens dat het openbaar bestuur meer in termen van een institutie dan in termen van een praktijk is gaan functioneren. Nu de woorden ervoor zijn, en dat was de bedoeling van dit artikel, kan het primaat van de politiek als praktijk wellicht hernomen worden. Het lijkt mij broodnodig.

## Noten

- 1 Ik dank Tsjalling Swierstra en Roland Pierik voor hun kritische en stimulerende commentaar op een eerdere versie van dit artikel.
- 2 Meer dan een jaar lang heb ik alle artikelen op dit terrein in de dagbladen *Trouw* en *NRC* verzameld. Het resultaat is bijzonder omvangrijk. Het weergeven van de namen van schrijvers en de titels zou meer ruimte innemen dan dit artikel.
- 3 Vergelijkbare analyses zijn ook in het domein van de 'handel' uit te voeren, al wordt dat hier om begrijpelijke redenen niet gedaan. Zie voor een dergelijke analyse mijn binnenkort te verschijnen artikel: 'De universiteit tussen praktijk en institutie'. In: *TH&MA. Tijdschrift voor Hoger Onderwijs & Management* (najaar 1999).

## Literatuur

- Aristoteles, 1999, *Ethica*. Groningen: Historische Uitgeverij.
- Bourdieu, P., 1989, *Opstellen over smaak, habitus en het veldbegrip*. Amsterdam: Van Gennep.
- Bovens, M., 1996, 'De integriteit van de bedrijfsmatige overheid'. In: Mark Bovens en Anton Hemelrijck (red.) *Het verhaal van de moraal*. Meppel: Boom, pp. 150-170.
- Frissen, P.H.A., 1996, *De virtuele staat: politiek bestuur, technologie. Een postmodern verhaal*. Schoonhoven: Academic Service.
- Gunsteren, H. van, *Trouw*, 2 januari 1999.
- Habermas, J., 1981, *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hendriks, J., 1998, 'Politieke controle en gebiedsgericht beleid'. In: M.L.M. Hertogh, N.J.H. Huls en A.C.J.M. Wilthagen (red.) *Omgaan met de onderhandelende overheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 56-74.
- Hoogerwerf, A., 1995, *Politiek als evenwichtskunst: Dilemma's rond overheid en markt*. Alphen aan de Rijn: Samsom.
- Jacobs, J., 1992, *Systems of survival: A dialogue on the moral foundations of commerce and politics*. New York: Random House. Nederlandse vertaling: *Handel en bestuur: twee stelsels. Een dialoog over morele grondslagen*. Utrecht: Jan van Arkel, 1997.
- Kant, I., 1785, *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*. Riga: Johann Friedrich Hartknoch.
- MacIntyre, A., 1991, *After virtue*. Londen: Duckworth, hfdst 14.
- Mill, J.S., 1863, *Utilitarianism*. Londen: Longmans Green.
- Nussbaum, M., 1993, 'Non-relative virtues: An Aristotelian approach'. In: M. Nussbaum en A. Sen, *The quality of life*. Oxford: Oxford University Press.
- Ritzen, J.M.M., 1992, *De pedagogische opdracht van het onderwijs*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Walzer, M., 1983, *Spheres of justice*. Oxford: Basil Blackwell.
- Wittgenstein, L., 1967, *Philosophische Untersuchungen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Wittgenstein, L., 1969, *Über Gewissheit/On certainty*. Oxford: Basil Blackwell.