

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/132145>

Please be advised that this information was generated on 2019-04-20 and may be subject to change.

VII De publieke verantwoordelijkheid van de ambtsdrager

Marcel Wissenburg

1. Inleiding

De vraag wat de verantwoordelijkheden van de overheid moeten zijn is interessant, maar is er een waarop al in talloze andere contexten en teksten antwoord wordt gegeven. Centraal in dit hoofdstuk staat *de wijze* waarop vanuit een liberaal perspectief aan een reeds geformuleerde verantwoordelijkheid vorm gegeven dient te worden, en nog meer op de persoon gericht: hoe de ambtsdrager zijn of haar handelen moet vormgeven. Uiteraard kan die vraag niet helemaal los worden gekoppeld van de vraag naar de verantwoordelijkheden van de overheid; antwoorden op die laatste vraag dicteren namelijk de context waarbinnen ambtsdragers opereren. Wanneer, bij voorbeeld, de overheid als eerste verantwoordelijk zou worden gehouden voor alles, als een centraal machtscentrum dat hooguit taken delegeert, dan zal de ambtsdrager zich in persoonlijke contacten terughoudend, met vaderlijke autoriteit en deskundigheid moeten gedragen, en niet moeten schromen goedschiks of kwaadschiks alle informatie die de overheid in haar werken kan dienen, te bemachtigen. Een ‘totaal’ verantwoordelijke overheid vraagt, met andere woorden, om totalitair gedrag. Wordt de overheid alleen mede verantwoordelijk gehouden als *primus inter pares* voor, zeg, ’s lands waterhuishouding, dan verwachten we van de ambtsdrager een veel (inter)actiever, opener, diplomatieker en minder autoritaire stijl.

In dit hoofdstuk zal eenvoudig de *feitelijke* Nederlandse context voor gegeven worden aangenomen – de discussie over het *wenselijke* takenpakket van de Nederlandse overheid moet elders voortgezet worden. Ook beperkt dit hoofdstuk zich tot ambtsdragers in dienst van de overheid. Wie in Nederland de overheid dient, en daarmee de vleesgeworden overheid *is*, vervult een ambt, maar niet iedere ambtsdrager dient de overheid. Ambtsdragers kunnen ook ander ‘gezag’ dienen: een kerk of universiteit, bijvoorbeeld. Hoewel veel van de observaties in dit hoofdstuk ook voor deze andere gezagsdragers opgaan, zijn zij niet het directe onderwerp van onze studie. Hier wordt uitsluitend over de ambtsdrager gesproken als vertegenwoordiger van het politiek gezag. En onze eerste vraag is: hoe zou dat vertegenwoordigen in zijn werk moeten gaan? Hoe dient een ambtsdrager tegen de verantwoordelijkheden van zijn of haar ambt aan te kijken?

Een liberaal ziet, om naar verder zal worden aangenomen voor de hand liggende redenen, de overheid niet als de zwaarmacht die zondaars bestraft, het

ware geloof beschermt en alles doet om het Koninkrijk Gods dichterbij te brengen. De overheid – als incarnatie van wat heet ‘de publieke sfeer’ – dient niet God maar de burger, en zij doet dat door een private sfeer te creëren en beschermen waarin individuen in maximale vrijheid hun idealen en levensplannen kunnen nastreven. Die taak, die algemene verantwoordelijkheid, rust op de schouders van het collectief maar ook op die van elke afzonderlijke ambtsdrager.

Hoe de verantwoordelijkheden van ambtsdaggers dan ook verder ingevuld mogen worden, dit betekent in ieder geval dat zij ten eerste altijd in het teken van ‘dienen’ en niet ‘bevoogden’ zullen staan, en ten tweede waar mogelijk steeds zullen zijn gericht op het bevorderen van de zelfstandigheid en zelfredzaamheid van de burger. Ambtsdaggers lijken in liberale ogen enigszins op artsen: hun werk is het, zichzelf overbodig te maken, echter in de wetenschap dat steeds nieuwe ziekten en aandoeningen zullen opduiken. Een passend klassieker beeld is dat van Sisyphus, veroordeeld tot het dag in, dag uit tegen een helling oprollen van een zware steen, die ’s avonds weer naar beneden rolde.

Nu hebben overheidsinstellingen – zoals alle instituties – een notoire neiging zichzelf koste wat kost onmisbaar te doen schijnen, zichzelf daarom in stand te houden, en waar mogelijk zelfs te groeien – processen die in de late jaren 1950 al gedetailleerd werden beschreven door de econoom en bestuurskundige Anthony Downs. Individuele ambtsdaggers hebben vergelijkbare neigingen: ook zij pogen zichzelf onmisbaar te doen schijnen, streven ernaar hun positie te behouden en waar mogelijk hun taken en verantwoordelijkheden uit te breiden. Zodoende staat elke ambtsdrager bloot aan een zeer divers menu van verleidingen: niet alleen de verleiding het materieel eigenbelang te dienen, de eigen visie op het goede leven, of die van wie op dat moment ook de *volonté générale* definieert – maar daarbovenop komt nog de verleiding de eigen functie en de eigen organisatie te promoten.

Voor liberalen is de activiteit van een overheid geen natuurlijke zaak en eerder een noodzakelijk kwaad dan een intrinsiek goed. Dat impliceert in elk geval dat liberalen van elke ambtsdrager verwachten dat hij of zij zich tegen de automatiseren van Downs verzet, en er juist naar streeft zichzelf en zijn dienst overbodig te maken en het takenpakket niet nodeloos uit te breiden. Eén Sisyphus is genoeg. Maar de lat ligt nog hoger: een ambtsdrager wordt verondersteld geen *enkel* particulier belang te dienen, niet het eigen ideologisch of materieel eigenbelang, maar ook niet dat van de regent van de dag. De ambtsdrager dient de publieke zaak, en die wordt – in liberale ogen – gedefinieerd door de bevordering en maximalisatie van de effectieve vrijheid en zelfstandigheid van het individu. Dat dergelijke hoge eisen tot loyaliteits- en identiteitsproblemen kunnen leiden zal duidelijk zijn. Verderop zal hier nog dieper op worden ingegaan; voor het moment wordt slechts geconstateerd dat een liberale ambtsdrager zich het leven niet eenvoudig maakt.

De taken die liberalen de overheid toedenken, en de attitude die ze van ambtsdaggers verwachten, vormen algemene randvoorwaarden; de precieze taken die elk van de radertjes in dat grote apparaat heeft, definiëren de concrete context

van de individuele ambtsdrager. Een beleidsmedewerker heeft nu eenmaal, vanwege zijn takenpakket, andere dingen te doen dan een raadslid, rechter, agent of ambtenaar der burgerlijke stand. In dit hoofdstuk zullen drie typen ambtsdrager worden onderscheiden, in de wetenschap dat deze typologie natuurlijk geen recht kan doen aan de pluriformiteit van de werkelijkheid.

Het eerste type ambtsdrager is de *representant*, het direct of indirect gekozen lid van een vertegenwoordigend lichaam. Representanten maken regels, controleren ten dele de uitvoering ervan, en passen desnoods de regels aan. De wijze waarop zij invulling (kunnen en) moeten geven aan hun verantwoordelijkheid hangt af van het antwoord op de vraag wat zij eigenlijk representeren: de visie van een partij op de ideale samenleving, het groepsbelang van de kiezers die een voorkeursstem gaven, de *volonté générale*, etc. Representatie zal dan ook het centrale onderwerp zijn van onze bespreking van de verantwoordelijkheid van de representant.

Het tweede type ambtsdrager maakt geen regels maar voert ze uit: de 'archetypische' *ambtenaar*. De ambtenaar is geen automaat. Veel ambtelijk werk dat vroeger in gesprek en met de hand werd gedaan, wordt tegenwoordig via online formulieren afgehandeld. Juist doordat het 'pure', automatische toepassen van regels meer en meer uit het takenpakket van zelfs de eenvoudigste ambtenaar verdwijnt, wordt beter zichtbaar dat de ambtenaar in het resterende werk twee vrijheidsgraden heeft, die het verschil maken tussen automaat en verantwoordelijk individu: de ambtenaar kan besluiten zich niet aan de regels te houden, en/of hij of zij moet de regels in concrete gevallen interpreteren. Dit zullen de hoofdthema's zijn in de bespreking van de verantwoordelijkheden van de ambtenaar. Terzijde: een 'archetype' is per definitie een model dat in de werkelijkheid nooit in zuivere vorm voorkomt; een grote groep ambtenaren (van wijkniveau tot de Directeuren Generaal van ministeries) is, bijvoorbeeld, beleidsambtenaar: medebedenker en voorbereider van beleid.

Het derde type ambtsdrager is de in spagaat levende *bestuurder*: enerzijds gedelegeerd door regelgevers om een door hun gedefinieerde taak uit te voeren – wat bestuurders tot indirect gekozen representanten maakt – en anderzijds met de opdracht de aan die taak verbonden regels toe te passen, wat ze tot ambtenaar maakt. Sommige bestuurders worden met lastige keuzes geconfronteerd tussen die twee rollen – men denke aan ministers – terwijl anderen, werkzaam in semipublieke instellingen, worstelen met de verschillende codes van overheid en bedrijfsleven. Dergelijke dilemma's vormen het centrale thema bij de bespreking van de verantwoordelijkheden van de bestuurder.

Bij het invullen van de concrete verantwoordelijkheden van de ambtsdrager spelen wet en eigen geweten natuurlijk de hoofdrol, maar ook de politieke partij. Daarom wordt kort aandacht besteed aan de rol van politieke partijen in het coachen van ambtsdragers met een politieke achtergrond – met name representanten en bestuurders. Voor op de respectievelijke verantwoordelijkheden van deze drie

typen ambtsdrager en van partijen zal worden ingegaan, wordt een probleem besproken dat elke ambtsdrager kan tegenkomen: corruptie.

2. Corruptie en de ambtsdrager

Ongeacht context en functie, ongeacht of men ambtenaar, representant of bestuurder is, overal loert het gevaar van corruptie, in de brede zin van het zich al dan niet materieel laten belonen voor oneigenlijke diensten. Hier wordt ook fraude, het ten eigenen bate vervalsen van documentatie of achteroverdrukken van geld, als corruptie aangeduid. Het is echter goed te bedenken dat corruptie een veel breder scala aan wangedrag betreft: zolang er maar iemand van de geleverde dienst profiteert en zolang die dienst geen uitvoering geeft van een wettelijk voorgeschreven taak. Zodoende dekt corruptie ook het niet vertrouwelijk houden van vertrouwelijke informatie (bij biedingen, sollicitaties, antecedentenonderzoek, etc.); het achterhouden van informatie die publiek hoort te zijn; het ontvangen van giften en cadeaus ook als daar (nog) geen wederdienst voor is geleverd; familie of vrienden aan een baan, vergunning of ander voordeel helpen of pressie daartoe uitoefenen; de voorkeuren en verlangens van een bedrijf, partij of organisatie als eigen, ongebonden voorkeuren presenteren; enzovoort. Deze brede interpretatie van corruptie (ook gehanteerd door bijvoorbeeld Transparency International) maakt corruptie en integriteit elkaars tegengestelden.

Ambtsdragers hebben macht; zelfs de geringsten onder hen hebben ten minste enige mate van zogeheten hindermacht, het vermogen burgers voor langere of kortere tijd in hun vrijheid te belemmeren door een aanvraag in een la te laten liggen, door een fout te maken, door procedures te rekken, etc. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er een vraag bestaat naar de gunsten van ambtsdragers, een vraag die zich soms in materiële zin uitdrukt. En aan de andere kant zijn ambtsdragers ook gewone mensen die hun dienende taak kunnen begrijpen als een verplichting het leven van burgers te verlichten, soms ook door ze door een oerwoud van ogenschijnlijk zinloze regelgeving te voeren; daaruit kan een aanbod ontstaan. Natuurlijk zijn ambtsdragers bovendien gewone mensen in de zin dat ze uit hebzucht of armoede hun diensten kunnen aanbieden. Sterker, de in internationaal vergelijkend perspectief zichtbare, vrijwel directe (inverse) relatie tussen de hoogte van het inkomen per hoofd van de bevolking en de score op corruptiemeters geeft aan dat puur eigenbelang veruit de belangrijkste reden voor corruptie is. Maar zeker als het om niet materieel beloond wangedrag gaat, hoeft dat echt niet altijd het geval te zijn – de reden kan ook in te grote emotionele of morele betrokkenheid bij ‘particuliere’ belangen liggen.

Wereldwijd doet Nederland het niet slecht als het gaat om de *perceptie* van corruptie en aanverwant kwaad. Transparency International, een internationale niet-gouvernementele organisatie (NGO) die onderzoek doet naar, en campagne voert tegen, corruptie en aanverwante gebreken, plaatste Nederland in 2012 op

de negende plaats (van 174; overigens scoorde Nederland in de jaren daarvoor nog 7). Maar perceptie en werkelijkheid zijn twee verschillende zaken, en eigenlijk is het sowieso niet interessant of Nederland het in internationaal comparatief opzicht goed doet. Integriteit is geen songfestival of voetbaltoernooi; iedere schending van integriteit, ieder geval van corruptie, is er een teveel.

In dat verband is een door Transparency International Nederland in 2012 gepubliceerd rapport *Nationaal Integriteitssysteem: Landenstudie Nederland* bijzonder leerzaam. Het rapport biedt niet alleen cijfers en zeer overzichtelijke nadere informatie over gevallen van corruptie en integriteitsschending op alle niveaus in Nederland, het analyseerde ook de systemen waarmee transparantie en corruptiebestrijding in Nederland vorm krijgen. Opmerkelijk is vooral dat gevallen van corruptie eigenlijk zeer slecht en ondoorzichtig geregistreerd worden. Een van de weinige bruikbare indicatoren voor corruptie is het aantal meldingen van omkoping van ambtenaren in de civiele openbare sector: over één op de 6.000 ambtenaren komt jaarlijks een melding binnen, naar één op de 19.000 wordt daadwerkelijk onderzoek gedaan.

De *Integriteitsmonitor 2012* van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector laat echter ook wat verontrustender cijfers zien. Hierin geven politieke ambtsdragers (mogelijk zijn zij niet representatief voor alle ambtsdragers) informatie over zichzelf en hun collega's. Zo'n 30% (waterschappen) tot 40% (provincies) geeft aan een of enkele malen misbruik te hebben gemaakt van, of niet zorgvuldig om te zijn gegaan met, vertrouwelijke informatie. 16 tot 25 procent heeft een of enkele malen oneigenlijke druk uitgeoefend op ambtenaren, 4 tot 8 procent neemt geschenken aan in strijd met regels en gedragscodes, en vergelijkbare percentages bevoordelen vrienden of kennissen.

Met dergelijke cijfers in het achterhoofd is de lange reeks schandalen rond verondersteld corrupte en onintegere ambtsdragers van de laatste jaren toch minder verrassend, althans niet zo uitzonderlijk. Wat misschien wel verwonderlijk is, is dat bij de meest geruchtmakende corruptieschandalen bestuurders (en niet ambtenaren of representanten) een hoofdrol spelen – een reden om verderop de mores van de bestuurder nog eens wat preciezer onder de loep te nemen.

Corruptie verleidt ambtenaren van alle kleuren en voorkeuren – ook liberalen. En dat gegeven stemt toch tot nadenken. Men zou immers verwachten dat uitgerekend liberalen dubbel scherp met publiek geld omgaan: meer dan enige andere politieke stroming heeft het liberalisme immers grotere vragen bij de legitimiteit van uitgaven en de daarvoor geheven belastingen. En men zou verwachten dat liberalen meer dan anderen juist aarzelen om hun macht over de overheidsmachinerie in het duister te gebruiken. Een liberaal als ambtsdrager is er idealiter alles aan gelegen dat apparaat enkel in te zetten wanneer daarmee de vrijheid van de burger gediend wordt, wanneer zijn rechten gerespecteerd worden én wanneer voor overheidsoptreden een publieke legitimatie bestaat.

Wat dan ook de grond mag zijn die liberalen even kwetsbaar voor de verleidingen van corruptie maakt, het is helder dat corruptie überhaupt onwenselijk is.

Corruptie bestrijden kan op twee manieren: door zelfbeheersing en door beheersing van buitenaf.

Zelfbeheersing komt neer op het aanleren van een professionele ethiek en het leren die ook daadwerkelijk na te leven, maar zelfs het leren van een trucje kan onvoldoende garantie op correct gedrag bieden – zo gauw het baasje wegkijkt gaat de hond er alsnog met het bot vandoor. Gegarandeerde zelfbeheersing vereist wat de Commissie Behoorlijk Bestuur (de Commissie Halsema) ‘een cultuuromslag’ noemt, en een cultuuromslag komt niet tot stand door gedragscodes, beroepseden of integriteitverklaringen alleen. Wat nodig is, als we *uitsluitend* op zelfbeheersing en intrinsieke motivatie zouden willen vertrouwen, is dat de onderliggende normen en waarden van de ambtsdrager hem of haar tot een volautomatisch handelend verlengstuk van de overheid maken: verstand op nul, blik op oneindig. Liberalen waarderen naast vrijheid (als afwezigheid van externe obstakels) ook autonomie, het vermogen om authentieke keuzes te maken. Terwijl een beroep op (rol)verantwoordelijkheid zeker compatibel is met de idee van een autonome ambtsdrager, geldt dat zeker niet voor een cultuuromslag die elke autonomie teniet doet.

Als dan wel een beroep mag worden gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de ambtsdrager, maar hersenspoeling uitgesloten is, doemt onvermijdelijk de vraag op of en hoe externe middelen kunnen worden ingezet om corruptie te voorkomen en bestrijden. Aan gedragscodes en integriteitverklaringen kunnen bijvoorbeeld sancties worden verbonden. Weliswaar leidt dit niet noodzakelijk tot het zo wenselijke internaliseren van normen, maar, als de sancties zwaar genoeg zijn, wel tot effectieve naleving. Voor werkelijk effectieve sancties moet uiteindelijk een beroep worden gedaan op de wet, in het bijzonder het strafrecht – maar er zijn vele voorbeelden die aangeven dat ook de wet of niet helder of niet krachtig genoeg is. Straf schrikt in elk geval niet per definitie af: corruptie is ofwel het werk van (letterlijk) berekenende individuen, die risico’s en kansen afwegen, of van goedbedoelende idealisten, die een idiosyncratische inschatting maken van wat moreel wenselijk of toelaatbaar is. Bovendien: er is meer dan de wet alleen; er is een cruciaal verschil tussen het moreel wenselijke en het juridisch toelaatbare; en het is wenselijk dat de ambtsdrager verre weet te blijven van het doelbewust zoeken naar de grens van het toelaatbare.

Wie verder wil kijken dan straf en strafrecht, komt onvermijdelijk terecht bij een nog veel rijker arsenaal instrumenten waarmee overheden zichzelf werk weten te verschaffen: controle. Controle, in de zin van gereguleerde accounting en accountability, het publiek afleggen van verantwoording, wordt ingezet als panacee voor alle kwalen van de overheid – niet alleen corruptie en gebrekkige integriteit, maar ook inefficiëntie, ineffectiviteit, verspilling, ja zelfs tegen ad hoc overheids-optreden. Zo is controle inmiddels verworden tot een ziekte die de publieke sector – overheid en semioverheid – totaal verlamt. Klassieke voorbeelden zijn de zorg en het onderwijs, waar tot een kwart van de werktijd verloren gaat aan het rapporteren over de besteding van de werktijd, waar tot een kwart van het personeel ook

niets anders doet dan controleren en rapporteren,¹ waar controle vooral controle op de kwaliteit van verslaglegging is, en waar dit vooral resulteert in (de tijdroevende en zenuwslopende) productie van jaarrapporten en verslagen van midterm- en eindevaluaties die door niemand, zeker de burger niet, gelezen worden.

Meer controle is dus ook niet het antwoord; als aanvulling op het (straf) recht hinderen controlemechanismen en -procedures corruptie vooral doordat ze minder tijd overlaten om echt werk te doen, en dus ook minder tijd om corrupt te zijn. Bovendien is het twijfelachtig of controle wel echt tot beter volgen van regels leidt. Hoe groter het net, hoe meer mazen er zijn.

Welk liberaal antwoord is er dan wel op corruptie? Uiteraard moet het beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de ambtsdrager niet overboord worden gezet – in tegendeel, het moet een prominenter rol krijgen, door de ambtsdrager te helpen met *zichzelf* in debat te gaan: ambtsdrager versus burger in één lijf. Om het aan Lenin toegeschreven adagium van de zichzelf reproducerende overheid om te keren: controle is goed, vertrouwen is beter. Uiteraard blijven recht en strafrecht onontbeerlijk – heiligheid in gedachte en daad is niet voor niets zeldzaam. En uiteraard blijven procedures voor reflectie en correctie nodig – maar controlemechanismen hoeven niet per se de vorm aan te nemen van de hyperbureaucratische rituele vertoningen die ze nu zijn. In de volle wetenschap dat het volgende voorstel zeer lastig te operationaliseren zal zijn, en tegennatuurlijke zelfbeheersing van de overheid zal vragen: het verdient aanbeveling *controle* door rapportage vooraf, achteraf en parallel aan werkzaamheden zoveel mogelijk te vervangen door de mogelijkheid van *observatie*, door burgers en collega's die meekijken over de schouder van de ambtsdrager zonder beslag op zijn of haar tijd te leggen. Dat impliceert een aanzienlijke versterking van de Wet Openbaarheid van Bestuur. Tegen corruptie helpt uiteindelijk alleen transparantie.

3. De representant

In haar nog steeds onovertroffen heldere studie *The Concept of Representation* (1967) schetste de Amerikaanse politiek denker Hanna Pitkin twee voor ons zeer relevante, onderling nauw vervlochten dilemma's voor de representatieve democratie.

Het eerste dilemma, op zich al een tweekoppige draak, betreft responsiviteit,

1 De omvang van controle- en verslagleggingstaken in deze sectoren kan op basis van bestaand onderzoek (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Regioplan, Nederlands instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg (NIVEL), de Onderwijsraad, etc.) alleen indirect vastgesteld worden: er bestaan nauwelijks specificaties van de nu onderscheiden standaardactiviteiten 'administratie' 'onderwijs-, onderzoek- of zorggerelateerde werkzaamheden' en 'niet-patiëntgebonden activiteiten'. Het gezamenlijk tijdsbeslag van en het percentage fte besteed aan deze activiteiten ligt, ook volgens begrotingen, dicht bij 40 dan bij 25 procent.

oftewel de mate waarin de representant tegemoet moet komen aan de directe wensen en eisen van 'de' achterban, en van welke achterban dan wel. Is de representant als een voogd of advocaat die het objectieve, welbegrepen, reflectieve of lange termijn eigenbelang vertegenwoordigt, is hij of zij een simpel doorgeefluik van preferenties, of is hij of zij een zaakgelastigde die een beetje het midden tussen beide houdt? En wie wordt dan wel vertegenwoordigd – de eigen kiezers, de kiezers van de eigen partij, de doelgroep voor de volgende verkiezingen, de aanhangers van een gedeelde ideologie, of de *volonté générale*?

Het tweede dilemma betreft de vorm van representatie: substantief of descriptief, dat wil zeggen: moet de representant de achterban alleen inhoudelijk vertegenwoordigen, of ook uiterlijk? Moet de individuele representant dan wel de representatieve institutie als geheel een sociologisch correcte afspiegeling van achterban respectievelijk samenleving zijn? Deze vraag hangt nauw met die naar responsiviteit samen, omdat verdedigers van descriptieve representatie aanvoeren dat de 'sociologisch correcte afspiegeling' niet alleen een symbolische rol heeft – een parlement van louter mannen of blanken die over vrouwenzaken of Zwarte Piet beschikt heeft op zijn minst de schijn van geïnstitutionaliseerde onderdrukking tegen zich – maar ook een inhoudelijke: een representant moet zich toch enigszins in de gerepresenteerde kunnen verplaatsen om diens verhaal recht te doen. Een parlement van hoogbejaarde priesters kan zich met de beste wil van de wereld niet voorstellen wat het is een verkrachte en ongewenst zwangere tiener te zijn. Sterker, zo betoogt de advocaat van descriptieve representatie, als representatieve democratie om de vertegenwoordiging van belangen, lees eigenbelangen, draait, dan moet de kiezer erop kunnen vertrouwen dat de representant ook echt voor het belang van de kiezer opkomt. Vandaar enerzijds het wereldwijd bestaan van quota voor vrouwen, niet-blanken en recenter jongeren op kandidatenlijsten, soms in parlementen zelf; vandaar ook de regelmatige ophef over de massieve oververtegenwoordiging van Hollanders in 's lands bestuur – en vandaar anderzijds het bestaan van bijvoorbeeld ouderenpartijen.

Voor niet-liberale partijen zijn vragen rond responsiviteit in principe veelal eenvoudig te beantwoorden: zij vertegenwoordigen (inderdaad in principe) eigenlijk helemaal geen achterban, maar een idee – een ideaal van de goede samenleving: een van katholieken of islamisten vrij land, of een land met consumptie op de bon en genationaliseerde productie, et cetera. Verkiezingen meten eigenlijk vooral de geestelijke ontwikkeling van het volk richting dat ideaal. Liberalen hebben het iets lastiger: zij verdedigen – met een Bijbelse uitdrukking – een huis met vele kamers, een samenleving waar zoveel idealen naast elkaar mogen bestaan, als elkaar onderling weet te verdragen. Natuurlijk vertegenwoordigt de liberaal daarmee ook een specifiek ideaal van mens en maatschappij waarvoor universele geldigheid wordt geclaimd – maar wel een waarin de overheid een zo onpartijdig mogelijke rol speelt. Vandaar de omschrijving die eerder werd gegeven voor de publieke zaak die de ambtsdrager vertegenwoordigt als 'de bevordering en maximalisatie van de effectieve vrijheid en zelfstandigheid van het individu'.

Dat liberale ideaal is echter wel van een andere orde als het gaat om representatie: liberalen zijn enerzijds wél principieel verplicht (en niet alleen praktisch genoodzaakt) naar hun feitelijke en potentiële achterban met zijn vele idealen te luisteren, en daardoor zelden in staat doorgeefluik van één belang te zijn. Anderzijds kunnen zij alleen particuliere belangen verdedigen voor zover die niet tot onredelijke belemmeringen voor andere, zinvolle idealen leiden en dus compatibel zijn met liberale kernwaarden als vrijheid, rechtsgelijkheid en verantwoordelijkheid. Daardoor eindigt de liberale representant eigenlijk noodgedwongen bij één uiterste van de mogelijke interpretaties van de representant. Een liberale representant treedt op voor duizenden burgers in één en dezelfde kwestie: terwijl die burgers wel een belang gemeen hebben, zijn hun verdere plannen ‘bij winst’ onderling nooit allemaal maximaal te realiseren. Liberale partijen zijn daarmee eigenlijk antipoden van zowel de monistische getuigenispartijen van socialisme, sociaal- en christen-democratie, als van de partijen die men in de wandeling populistisch want doorgeefluik van onderklasse- en onderbuikpreferenties noemt, en meer nog de partijen die werkelijk pretenderen doorgeefluiken te zijn, zoals ouderenpartijen.

Dat brengt ons bij het tweede dilemma: substantiële of descriptieve kwaliteit, ofwel quota. In een andere context² heeft een werkgroep van de TeldersStichting hier al vastgesteld dat het twijfelachtig is of het *opleggen* van quota een constructieve bijdrage levert aan het democratisch debat. Die twijfel verdient hier nog wel wat krachtiger nadruk: politieke partijen en individuele representanten vertegenwoordigen *in elk geval* altijd een eigen visie op de goede samenleving, inclusief een eigen ideaal van democratie en eigen visie op de wenselijke criteria voor de voordracht en selectie van ambtsdragers. Die substantiële representatie wordt onmogelijk gemaakt wanneer een partij verplicht wordt zich aan een vreemde, mogelijk wezensvreemde, orde te onderwerpen – het voorbeeld van de SGP ligt vers in het geheugen, maar liberale partijen zullen ook problemen krijgen wanneer in de selectie van hun kandidaten kwaliteit ondergeschikt zou moeten worden gemaakt aan onderscheid op basis van ras, geslacht, geaardheid, herkomst of geloof.

Het is niet aan de overheid de burger, de representant of de partij voor te schrijven wat een goede samenleving is – het is, omgekeerd, aan burger, representant en partij om hun visies aan de overheid te presenteren. Anders gezegd, het is aan de kiezers uit te maken hoeveel theocratie en misogynie ze wensen te tolereren, en dat drukken zij uit door wel of niet op specifieke partijen en representanten te stemmen. Het is aan die partijen zelf te bepalen of zij afspraken over quota of kandidatenvolgorde op basis van sociologische kenmerken (geslacht, leeftijd, opleiding, regionale binding, etc.) verenigbaar en representatief achten voor de eigen boodschap. En het is ten slotte aan de representant zelf om uit te maken of hij of zij zich, als vertegenwoordiger van een substantieel maatschappelijk ideaal, daarnaast ook wil profileren als vertegenwoordiger van een sociologische categorie. In die zin is de democratie werkelijk een vrije markt: wie niet tevreden is met

2 M. van de Velde e.a., *De plicht der politieke partijen*, Den Haag, 2013.

het aanbod bij één kraam, kan gewoon doorlopen naar de volgende; en wie zich stelselmatig genegeerd voelt, of het eigenbelang krachtiger wil verdedigen, kan een eigen aanbod creëren, via actiegroepen, lobbies of desnoods via een eigen partij (zoals de Babyboomers in Nederland).

4. De ambtenaar

Eén archetype van de ambtenaar is een dorre, in grijs pak gestoken apparatsjik, een instrument met een stem dat input, geleverd door de hoger geplaatste bestuurder in de vorm van wetten, regels en besluiten, zonder gemor of gejuich in output, beleid, omtovert; Marten Toonder vereeuwigde hem als Ambtenaar Dorknoper. Een tweede, niet wezenlijk verschillend, archetype is dat van Max Weber. Voor hem is de ideale ambtenaar de belichaming van de bureaucratistische rationaliteit: het zo efficiënt en effectief mogelijk uitvoeren van opgelegde regels, zonder aanzien des persoons, zonder iemand te bevoor- of benadelen, zonder te oordelen, volkomen en perfect voorspelbaar en betrouwbaar. De ambtenaar is ondergeschikt aan de bestuurder, de bestuurder aan de politiek, bevelen komen van boven, rapporten van onder, en aan de zijlijn staat de rechterlijke macht.

Dergelijke archetypen zijn, zeker in onze tijd, op z'n best karikaturen. Tweehonderd jaar geleden waren de meeste ambtenaren inderdaad misschien niet meer dan provisorische typemachines, maar het meeste werk dat door automaten gedaan kan worden, wordt tegenwoordig ook echt door automaten gedaan – een klassiek voorbeeld is de aangifte inkomstenbelasting, waar in de meeste gevallen geen mens meer naar hoeft te kijken (het is misschien betreurenswaardig dat de overheid zich meer en meer achter invoerschermen en apps verbergt – maar hier wordt deze ontwikkeling verder als gegeven verondersteld).

Zoals al aangekondigd in de inleiding, juist het steeds verder verdwijnen van routinewerkzaamheden uit het takenpakket van ambtenaren maakt zichtbaar dat zij allesbehalve archetypische bureaucraten moeten en kunnen zijn. Hun taak is veel duidelijker dan voorheen het interpreteren van abstracte regels in concrete gevallen, en het besluiten of zij zich überhaupt aan de regels willen houden. Belastingaangifte, vergunningaanvragen, zelfs aangifte van misdrijven, kunnen geautomatiseerd worden, maar het blijft een mens die vervolgens moet besluiten of jarretels beroepskleding zijn, of over een kruising van wolf en hond 100% hondenbelasting verschuldigd is, of aanranding deze week dringender is dan wildplassen. En klassiek is natuurlijk het gewetensconflict dat ontstaat wanneer levensbeschouwing en dienstbevel met elkaar botsen – van burgemeester in oorlogstijd tot weigerambtenaar der burgerlijke stand en hoofddoekdragende griffier. (Steeds meer ambtenaren zijn beleidsambtenaren, oftewel ontwikkelaars van beleid. Zij mogen nog 'vrijer' lijken maar doen uiteindelijk hetzelfde werk: regels interpreteren. De regels die zij volgen dicteren dat ze binnen grenzen X middelen Y moeten voorstellen om doel Z te bereiken.)

Ambtenaren werken dus met steeds zichtbaarder graden van vrijheid. Onveranderd is echter de verwachting dat ambtenaren efficiënt, effectief, betrouwbaar en neutraal dienen te zijn. Moeten we, als liberalen, de vrijheden van ambtenaren toch maar weer gaan inperken, de ambtenaar weer meer op een apparaat doen lijken; moeten we onze hoge verwachtingen over hun neutraliteit en betrouwbaarheid naar beneden bijstellen en hun autonomie juist beschermen en vergroten; of moeten we de spanning tussen instrument en vrij mens als een onveranderlijk gegeven accepteren?

De eerste optie is natuurlijk ondenkbaar – niet alleen is ze onwenselijk want onverenigbaar met de vrijheid en autonomie die liberalen ieder mens toedenken, maar het is ook eenvoudigweg onmogelijk het ontwerpen van beleid en het uitvoeren van richtlijnen te reduceren tot automatismen – of om het wat scherper uit te drukken: het is zelfbedrog te geloven dat het openbaar bestuur vrij van politiek kan zijn. Het beschermen en vergroten van de autonomie van ambtenaren – de tweede optie – lijkt beter te passen bij een liberale mensvisie maar zal in de praktijk totaal verlamdend kunnen uitwerken. Immers, in dit scenario schuilt het risico dat elke ambtenaar zich op zijn geweten gaat beroepen en weigerambtenaar wordt, of erger: de controleur bij de belastingdienst die de aangifte van een aborteur weigert na te zien, de ambtenaar der burgerlijke stand die een onecht kind weigert te registreren, et cetera. En zo rest nog maar een uitweg: leren leven met beide uitersten, met ambtenaren die noodgedwongen autonome beslissingen moeten nemen én tegelijk scrupuleus neutraal moeten blijven.

Niet voor niets is al onderscheid gemaakt tussen het interpreteren van regels en het besluiten regels al dan niet toe te passen. Het ligt in het wezen van regels dat ze nooit zomaar toegepast, altijd in context geïnterpreteerd moeten worden. Dat interpreteren is politiek en het deelnemen aan de politiek is een grondrecht, sterker de definitie, van burgerschap. Dat maakt het de verantwoordelijkheid van de interpreterende ambtenaar niet alleen een betrouwbaar uitvoerder van regels te zijn (de klassieke visie op rolverantwoordelijkheid), maar ook, bij het opereren binnen de interpretatiegrenzen die zo'n regel creëert (hier verschijnt een moderner begrip rolverantwoordelijkheid), publiek te kunnen verantwoorden welke keuze waarom gemaakt wordt. Nu gebeurt die verantwoording alleen voor de rechter, en dat doet geen recht aan de *politieke* aard van zulke keuzes.

Heel anders wordt het wanneer een ambtenaar zou besluiten een regel niet uit te voeren. Ongeacht of het om een 'evident' rechtvaardige of onrechtvaardige regel gaat (buiten tijden van oorlog is dat sowieso zelden evident), wie een regel niet kan of zegt te kunnen uitvoeren, handelt in strijd met de (rol)verantwoordelijkheid van de ambtenaar, die immers zowel trouw uitvoeren van regels als publiek toetsbaar interpreteren ervan inhoudt. Weigeren diskwalificeert een ambtenaar niet als ambtenaar *an sich* (er zijn ongetwijfeld nog andere taken die zonder gewetensbezwaren uitgevoerd kunnen worden), maar hij of zij kan zeker niet meer functioneren op de plek waar de gewraakte regel uitgevoerd zou moeten worden. Men kan een ambtenaar die niet al zelf deze conclusie trekt, die niet het initiatief neemt een

andere positie te zoeken, zelfs een gebrek aan integriteit verwijten: terwijl enerzijds een ambtenaar die zich zo ver wegcijfert dat hij tegen zijn veronderstelde of feitelijke geweten of overtuiging ingaat, zichzelf als mens schaadt, schaadt hij het aanzien van zijn ambt en de overheid door aan te blijven maar werk te weigeren met een beroep op een hoger gezag.

Uiteraard is het onderscheid tussen het (niet) uitvoeren van een regel en het interpreteren ervan niet meer dan dat: een onderscheid, geen heldere scheiding. Er zullen altijd grensgevallen zijn, en er zijn er die nog niet eens herkend worden. Een ambtenaar met een hoofddoek kan de indruk wekken een sektarische visie op het goede leven uit te willen dragen, én in bepaalde functies de verwachting wekken burgers die deze visie niet delen, anders te zullen behandelen. Maar dat geldt evenzeer voor de man of vrouw die een regenboogshirt draagt, of zelfs een 'onschuldige' trouwring.

Al met al dus kunnen we niet anders dan leren leven met het gegeven dat de ambtenaar *im Grunde* steeds én een onpartijdig bureaucaat moet zijn, én een betrokken, in meedenken vooroplopend, burger. Met die laatste rolverantwoordelijkheid is de Nederlandse ambtenaar natuurlijk niet echt opgevoed, en er bestaan ook geen richtlijnen of protocollen.

Wat ambtenaren dan ook in de eerste plaats nodig hebben, en waar (liberale) politici mede vorm aan kunnen geven, is niet meer ad hoc regeltjes bij sensationele incidenten (weigerambtenaren en hoofddoekgriffiers) maar vaste structuren waar de individuele ambtenaar die een in essentie *politieke* keuze moet maken, ook over jarretels of wolfshonden, terecht kan voor feedback en discussie in een veilige en vertrouwelijke omgeving. De geestelijke bijstand die de evenzeer in het politieke duister tastende directe collega kan bieden is nu eenmaal zelden genoeg. Representanten en bestuurders worden nu al gevolgd en bijgestaan door experimentele (en inderdaad niet altijd even succesvolle) deliberatieve aanvullingen op de representatieve democratie: burgerjury's, panels, focusgroepen, lagerhuisdebatten en laboratoria. Het openbaar bestuur en de individuele ambtenaar zouden hun verantwoordelijkheid beter, althans beter doorwrocht, vorm kunnen geven als vergelijkbare structuren ook daar in groter getal beschikbaar kwamen. Zo kan mogelijk ook de verleiding tot steeds nieuwe regelgeving naar aanleiding van individuele incidenten in toom gehouden worden. Van feedbackinstrumenten moet echter ook niet teveel worden verwacht: succes is bij experimenten nooit gegarandeerd, en een democratisch tekort (gebrekkige representativiteit) is vrijwel niet te vermijden.

5. De bestuurder

Tussen input en output, politiek en beleid, regels en uitvoering, bemiddelt de bestuurder: de minister, wethouder, dijkgraaf, de directeur van een woningstichting of OV-bedrijf, de universiteitsbestuurder. Deels is hij of zij uitvoerder van

regels en opdrachten, gedictieerd door parlement of ministerie. In die zin is de bestuurder een ambtenaar – en dat is zo-even al besproken. Deels is de bestuurder ook representant en politicus: zijn plaats in het systeem dwingt hem coalities te vormen, steun te vergaren, en – immers vaak mede benoemd zijnde vanwege een partijconnectie – een midden te zoeken tussen de eigen politieke overtuigingen en die van de achterban. Ook over representanten is inmiddels genoeg gezegd.

Wat bestuurders bijzonder maakt is dat zij beide rollen tegelijk moeten spelen, en dat vaak ook nog eens in de bijzonder moeilijke want hybride omgeving van de semipublieke instelling, een uitvoeringsorgaan dat in meerdere of mindere mate formeel los opereert van de overheid, ofwel meer of minder gedereguleerd is (de volksmond spreekt ten onrechte vaak van ‘privatisering’). Voor zover zoiets fysiek voorstelbaar is bevinden dergelijke bestuurders zich eigenlijk in een dubbel spagaat: met een been ambtenaar, met het andere representant, en met een been in de publieke sfeer en met het andere in de private sfeer. Dat een dergelijke positie pijnlijk kan zijn zal duidelijk wezen – en, woordspelingen terzijde, dit wordt bevestigd door de talloze publicaties in de media over verkeerde investeringen, te grote reserves, verzaken van oorspronkelijke missies, verlamming door regels, gebrek aan regels of tirannieke bedrijfsvoering, en natuurlijk de ‘graaiers’ aan de top die in de publieke sfeer een marktconform salaris, al dan niet met bonus, vragen.

Sterk generaliserend roept de (dubbel) spagaat van de semipublieke bestuurder twee typen problemen op: institutioneel, dat wil zeggen rond bestuurscultuur of bedrijfsvoering, en persoonlijk, rond de omgang met arbeidsvoorwaarden, collega’s, partners en cliënten in ‘het veld’. Die laatste categorie problemen – kortweg aan te duiden als corruptie – is niet uniek voor de bestuurder, en het is voor een reflectie ook niet zo interessant hier verder op concrete incidenten in te gaan. Eerder in dit hoofdstuk werd echter al gewezen op het relatief vaker voorkomen van corruptie onder bestuurders; om dat verschil te kunnen begrijpen en corruptie specifiek onder bestuurders te bestrijden, moet juist naar de institutionele omgeving van bestuurders worden gekeken: bestuurscultuur en bedrijfsvoering.

Een eerste verklaring zou de persoonlijke achtergrond van semipublieke bestuurders kunnen zijn. Zeker op posities buiten het openbaar bestuur in strikte zin – dus in de semipublieke sector, bij gedereguleerde, verzelfstandigde of quasi-zelfstandige bestuurs- en uitvoeringsorganisaties – lijken bestuurders meestal ‘van buiten’ te komen – uit het bedrijfsleven, de dienstensector, et cetera. Interviews met beschuldigen en betrokkenen leveren in wetenschappelijk opzicht eigenlijk alleen anekdotische materiaal op (nader onderzoek is dus nodig) – maar die illustraties uit pers, radio en TV suggereren toch een paar verdere verklaringsfactoren. Bestuurders in de semipublieke sfeer die vanuit het bedrijfsleven zijn aangetrokken, zijn gepokt en gemazeld met een heel andere verantwoordelijkheidscultuur dan die van het openbaar bestuur. Maximalisatie van de eigen productiviteit telt daar minstens zo zwaar als, maar is wel onderscheiden van, het succes van het bedrijf en/of de sectie waarbinnen men werkt. Van succesvolle managers in het bedrijfsleven wordt verder een utilitaristische, pragmatische, doelgerichte (zeg maar

‘berekende’) houding verwacht, waar de publieke sector meer ruimte geeft aan rechten en de noodzaak compromissen te sluiten. Zelfs als een ‘van buiten’ afkomstige bestuurder de formele regels die corruptie definiëren kan kennen,³ zijn ze niet op voorhand geïnternaliseerd en worden ze ook niet expliciet bijgebracht.

Naast de verandering van mos en mores heeft ook de arbeidsovereenkomst een rol in het verklaren (maar zo mogelijk nog minder in het verexcuseren) van corruptie. Zeker de semipublieke bestuurder met zijn semiflexibele aanstelling, maar sinds de dualisering van het lokaal bestuur en de beperking van het wachtgeld ook de wethouder, moet vooruit denken aan de volgende baan – wat nauwe contacten met potentiële toekomstige werkgevers bijna onvermijdelijk maakt. Tel daarbij op dat bestuurders graag met beide benen op de grond staan, en dus contacten met samenleving en bedrijfsleven ook om politieke redenen zoeken – en de gifbeker is gevuld. Bestuurders bevinden zich sowieso meer dan voorheen in een politiek en daardoor arbeidsrechtelijk kwetsbare positie, die toegeven aan verleidingen aantrekkelijker maakt. Maar de semipublieke sector wordt bovendien bij voorkeur bestuurd door mensen met een achtergrond, cultuur en milieu die uitstekend geschikt zijn voor dergelijke functies in het bedrijfsleven, die echter tegelijk niet passen bij het verwachtingspatroon voor semipublieke instellingen, een verwachtingspatroon dat nog teruggaat op de tijd waarin zulke instellingen publieke diensten waren, geleid door klassieke, onzelfzuchtige beampten.

Men zou zelfs kunnen beweren dat in de laatste crisisjaren dit afmeten van semipublieke bestuurders aan de morele standaarden voor het openbaar bestuur anno 1960 de economie is gaan koloniseren: het zijn immers niet alleen de Balkenendenorm doorbrekende salarissen en bonussen van sommige publieke bestuurders die ouderwetse fiolen van toorn wegens hebzucht en graaierij over zich uitgelopen krijgen, ook bestuurders van grote concerns en banken treft deze kritiek, in precies dezelfde vorm en met precies dezelfde kracht.

Daarmee komen we bij het diepere, institutionele probleem waarvan het persoonlijke integriteitprobleem van de semipublieke bestuurder slechts een uiting lijkt te zijn: de vormgeving van de semipublieke sector zelf. Het probleem hier is niet de zich terugtrekkende overheid op zich, niet deregulering, privatisering of het streven naar efficiënter, effectiever en goedkoper diensten; het probleem is de halfslachtigheid waarmee dit proces de laatste kwart eeuw is doorgevoerd. De economische kritiek is bekend, en wordt door voor- en tegenstanders van deregulering gedeeld: incomplete deregulering leidt tot inefficiëntie in plaats van grotere efficiëntie. Maar die kritiek kan en moet uitgebreid worden tot de cultuur, de normen en waarden, die in semipublieke instellingen worden verondersteld te gelden. Ook in dit opzicht is een kunstmatige levensvorm gecreëerd die de deugden van

3 Slechts weinig burgers realiseren zich dat ze bij ontvangst van (zeg) een fles wijn als tegenprestatie voor (zeg) hulp bij een verhuizing eigenlijk verplicht zijn een bonnetje te vragen om zeker te zijn dat het geen als inkomen te melden gift van meer dan €50 betreft. In de publieke sector zijn de do's en don'ts rond corruptie nog veel complexer, even weinig sociaal intelligent, en even onbekend.

de publieke en de private sector harmonieus in zich zou moeten verwerken, maar die uiteindelijk ook alle tekorten van beiden heeft geërfd.

Zolang een semipublieke instelling deels publiek blijft, heeft hij te maken met verschillende verwachtingen. Dat zijn aan de ene kant de morele codes en verwachtingen die een puur commerciële oorsprong hebben, die doelgerichtheid, efficiëntie, en meetbaarheid verlangen, en waar individueel eigenbelang tot collectieve voorspoed leidt. Aan de andere kant zijn er de codes en verwachtingen die coöperatief zijn, waar deontologische standaarden vooral procedurele fairness verlangen, en waar eigenbelang geen motivatie behoort te zijn. Na twintig jaar New Public Management – het organisatiesociologische paradigma dat de creatie van de hybride semipublieke sector begeleidde – is het tijd de balans op te maken en te onderzoeken waar semipublieke instellingen uiteindelijk succesvol kunnen zijn, en waar de deregulering tekort is geschoten. In de tussentijd valt het geschonden imago van de semipublieke bestuurders zeker al wel enigszins te repareren door ze te geven wat de rechterlijke macht, de advocatuur en de medische stand ook hebben: een eigen tuchtcollege dat zichtbaar recht doet.⁴ Voorwaarde is dan wel dat zo'n tuchtcollege niet uitsluitend uit *peers* bestaat – tuchtcolleges waarin slagers hun eigen vlees beoordelen zijn er al teveel.⁵

6. De partij

Partijen spelen voor de Nederlandse ambtsdrager een steeds kleinere rol. Waar zij in tijden van verzuiling vrijwel exclusief toegang boden tot functies, brokkelt dit oligopolie jaar op jaar verder af; inmiddels is, bijvoorbeeld, de partijloze wethouder allang geen unicum meer. (De partijloze burgemeester, die vroeger wel voorkwam, is echter nog niet teruggekeerd.) Formeel hoeven ambtsdragers in Nederland geen lid van een partij te zijn – partijen zijn hier ook zelf geen ambtsdragers (al kunnen ze dat juridisch wel zijn, en gebeurt dat elders ook) maar zijn organisaties waar ambtsdragers lid van *kunnen* zijn en die invloed *kunnen* hebben op hun functioneren. Desondanks blijven partijen de enige recruteringsmachines voor provinciale, landelijke en Europese politici, en ze spelen mede daardoor nog steeds een belangrijke rol bij de keuze van bestuurders, burgemeesters zo goed als directieleden. Geeft dit partijen ook een bijzondere verantwoordelijkheid in het opleiden en ondersteunen van de 'eigen' ambtsdragers?

Weer formeel sprekend is aan partijen geen enkele verantwoordelijkheid toegedacht bij het voorbereiden van de ambtsdrager op zijn taak. De praktijk is een ietwat andere, zeker voor beoogd representanten: voor hen is er een aanbod aan cursussen om hun visies op de goede samenleving te leren organiseren en ver-

4 'Gewone' bestuurders worden al rechtstreeks en zichtbaar gecontroleerd door vertegenwoordigende organen.

5 Het idee bestuurders een eigen tuchtcollege te geven stamt van de Nijmeegse econoom Floris Heukelom.

woorden, en om hun politieke, economische en juridische kennis bij te spijkeren. Zulke cursussen bieden in ieder geval de mogelijkheid ook aandacht te besteden aan de ‘beroepsethiek’ van de politicus, hoe vreemd dit cynici ook in de oren moge klinken, aan vraagstukken van en zelfs experimenten rond integriteit. Nu beperken deze trainingen zich nog vaak tot het voorbereiden op een verkiezingscampagne of het raadslidmaatschap.

Tegelijk bestaat er geen afdwingbare verplichting voor (in elk geval de reeds gekozen) representanten om aan dergelijke cursussen deel te nemen. Dat betekent in feite dat partijen kandidaten selecteren zonder te weten of ze in staat zijn verantwoordelijkheid te dragen, en zonder ze daarop voorbereid te hebben. In de meeste politieke partijen is het veroveren van een verkiesbare plaats op de kandidatenlijst in belangrijke mate een populariteitswedstrijd; men moet wel een aantal formele en soms informele horden nemen (een minimum aantal jaren lidmaatschap, een jury in voorselectie overtuigen van rechtgeaardheid, kennis en visie, enzovoort) maar daadwerkelijke garantie dat de meest competente kandidaat bovenaan eindigt, wordt in het selectieproces niet geboden.

Het is in het belang van kandidaat-representanten, maar evenzeer in het belang van de betrokken politieke partij, dat niet alleen bredere trainingen worden aangeboden, waarin naast pragmatische en tactische elementen aandacht aan de mores van de ambtsdrager wordt besteed – maar dat een zeker niveau van voorbereiding, bij voorbeeld blijktend uit het succesvol afronden van zo een training, een noodzakelijke voorwaarde wordt voor voordracht op een kandidatenlijst. Verder valt te overwegen toch enige pressie uit te oefenen op reeds gekozen representanten om te participeren in op hun omstandigheden afgestemde bijspijker- en feedbackmomenten – zo kan ook een ‘veilige’ meedenktank voor de representant worden geschapen. Het is echter maar de vraag of de grootste integriteitproblemen bij representanten liggen.

Aan scholing en feedback voor bestuurders besteden partijen veel minder aandacht – en daar ligt misschien toch een belangrijke taak. Immers, bestuurders hoeven dan wel geen lid van een partij te zijn, ze zijn dat vaak wel, hebben dat lidmaatschap soms nodig als legitimatie voor hun benoeming, en worden vervolgens ook gezien als vertegenwoordiger van een partij. Dat maakt het lidmaatschap van en de erkenning door de partij – corrupt gezegd – een aantrekkelijk product waar een partij een prijskaartje aan kan en mag hangen: verplichte scholing en counseling op het gebied van verantwoordelijkheid en integriteit. Of zulke ondersteuning – dan toch zeker op vrijwillige basis – ook aan ambtenaren aangeboden moeten worden is twijfelachtiger; de indruk kan ontstaan dat een partij indoctrinatie beoogt. Hier ligt veeleer een taak voor de overheid zelf.

Recent heeft de VVD aan de selectiemiddelen voor ambtsdragers een integriteitverklaring toegevoegd. De verklaring vraagt de kandidaat te bevestigen dat hij of zij zich voorneemt dienstbaar te zijn, onafhankelijk, transparant, betrouwbaar, functioneel, zorgvuldig en open – een zinnige maar wel incomplete selectie eigenschappen die men van een representant kan verlangen. Feitelijke conflicten met

de wet worden er, bijvoorbeeld, niet eens in genoemd – noch hoeft melding te worden gemaakt van een andersoortig ‘niet onbesproken’ verleden.

Aandacht voor integriteit behoort zeker tot de verantwoordelijkheden van een politieke partij; zij is het immers ook die medeverantwoordelijk is voor het aan de zorgen van ‘haar’ ambtsdragers overdragen van de samenleving. Een integriteitverklaring zonder sancties biedt daarvoor echter geen enkele garantie; hooguit kan zij een symbolische rol spelen. Geen bedrieger heeft zich ooit door een getekende belofte van bedrog laten weerhouden. Gezien het lage maatschappelijk aanzien van ambtsdragers zouden dergelijke verklaringen zelfs wel eens contraproductief kunnen zijn, d.w.z., het cynisme onder burgers kunnen vergroten.

Een laatste observatie *in re* integriteit: het is noodzakelijk dat morele codes niet alleen gevolgd en afgedwongen maar ook geloofd, geïnternaliseerd worden – maar het is niet voldoende. Integriteit moet bewezen en gedocumenteerd worden. Machiavelli leerde dat in de politiek de schijn belangrijker is dan de werkelijkheid. Weinig politici laten de kans liggen vroom te ontkennen dat zij Machiavelli’s regels volgen – maar het kan toch geen kwaad te herinneren aan zijn wijsheid. In de politiek bestaan geen tweede plaatsen, alleen winnaars en verliezers. Politieke winst krijgt men door gelijk te krijgen, niet noodzakelijk door gelijk te hebben – al helpt dat soms wel. Evenzo loont het niet om in de politiek alleen maar integer en oprecht te zijn – men moet het *waarneembaar* zijn, dus *ook* de schijn mee hebben.

7. Conclusie

Ambtsdragers zijn er in talloze soorten en variëteiten. De drie ideaaltypen die in dit hoofdstuk werden besproken doen geen recht aan die diversiteit, maar ze stelden ons wel in staat een aantal vraagstukken rond verantwoordelijkheid, die in het dagelijks leven snel door elkaar lopen, te isoleren en analyseren.

De eerste en meest universele van die vraagstukken betrof corruptie. Het zou niet van realisme getuigen erop te vertrouwen dat de intrinsieke motivatie, burgers van dienst te willen zijn, uiteindelijk de verleidingen van corruptie wel zal overwinnen. Corruptie zal met wet en straf moeten worden besteden, maar ook dat zijn niet altijd passende middelen: er is immers een verschil tussen wat juridisch, moreel en politiek toelaatbaar is. Het klassieke antwoord, controle, heeft echter geleid tot uit de hand lopende bureaucratische procedures en mechanismen die meer hinder dan hulp bieden. Vooral nog lijkt het enige alternatief dat ruimte biedt om én de ambtsdrager verantwoordelijkheid te geven én om effectief verantwoording af te leggen, in grotere transparantie te liggen – bijvoorbeeld via een versterkte rol van de Wet Openbaarheid van Bestuur.

Een typisch probleem voor de ideaaltypische volksvertegenwoordiger betreft de vraag wie of wat hij of zij eigenlijk representeert, en aan wie uiteindelijk verantwoording verschuldigd is. Liberale representanten, hebben we vastgesteld, zijn geen makelaars voor particuliere belangen en leggen ook geen verantwoording af

aan cliënten. Wat zij vertegenwoordigen is een visie op de goede samenleving voor die hele samenleving – het is aan die hele samenleving dat verantwoording wordt afgelegd. Liberale politiek is dan ook niet marchanderen in naam van een achterban, maar het zo goed mogelijk verzoenen van de tegenstrijdige belangen binnen én buiten de achterban om daarmee die goede samenleving dichterbij te brengen. Politieke partijen, hebben we gezien, hebben een eigen, grote, verantwoordelijkheid representanten met cursussen en counselling op hun taak voor te bereiden.

Het tweede ideaaltipe ambtsdrager, de uitvoeringsambtenaar, heeft mede dankzij de (in andere opzichten misschien betreurenswaardige) automatisering een steeds duidelijker waarneembare eigen verantwoordelijkheid gekregen: net als de beleidsambtenaar interpreteert de uitvoeringsambtenaar regels, en dat betekent keuzes maken, politiek bedrijven. Die beleidsvrijheid aan banden leggen vereist het onmogelijke: de reductie van een mens en burger tot een ziellose automaat. Wat de ‘gewone’ ambtenaar daarom meer dan voorheen nodig heeft is een vaste structuur voor reflectie en advies, zowel van collega’s als burgers.

Bij de bespreking van het laatste type ambtsdrager ging de aandacht vooral uit naar het dilemma van de semipublieke bestuurder, die met twee elkaar tegensprekende morele codes tegelijk moet werken – de op individuele effectiviteit en efficiëntie gerichte cultuur van het bedrijfsleven, en de op draagvlak en rechten gerichte cultuur van het openbaar bestuur. Hier helpt uiteindelijk slechts één ding: eenduidigheid – ofwel men verwacht van een semipublieke instelling bedrijfsmatige *ruthless efficiency*, of ambtelijke *slow justice*. De semipublieke bestuurder zelf is in de tussentijd het meest geholpen bij de instelling van een transparant orgaan om retrospectief verantwoordelijkheid bij af te leggen – en prospectief van te leren: een eigen tuchtcollege.