

# Metten met twee maten: over de morele dimensie van het normalisatie-debat

MARK RUTGERS

Prof. dr. M.R. Rutgers is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Leiden

*'De waarde die ambtenaren hechten aan hun speciale status (trouw, dienstbaarheid aan de publieke zaak, integriteit, etc.) is een klein offer dat gemaakt moet worden.'* ('Buitengewoon normaal', 2004-2005)

*'Public service values, such as integrity, transparency, accountability, and incorruptability should be recognized in every public employee.'*  
(OECD, 2002: 4)

.. 69 ..

## 1 Inleiding

Is er sprake van een bijzondere morele status voor het werk in de publieke sector? Dit is een actuele vraag gegeven de discussie over de ambtelijke status: de ambtenaar zou geen bijzondere functionaris zijn, maar een gewone 'private' werknemer. Het eerste citaat hierboven onderstreept dit uitgangspunt. Hooguit is er sprake van de overheid als een bijzondere werkgever (vgl. Niessen, 2003). Het vasthouden aan bijzondere verplichtingen en rechten voor de publieke dienst – anders dan beroepskwalificaties – wordt al snel afgedaan als emotioneel, ideologisch, of beide.

Sinds 1 maart 2006 is echter in de Ambtenarenwet opgenomen: 'de verplichte aflegging van de eed of belofte door de ambtenaar bij zijn aanstelling' (artikel 125 quinquies). De ambtseed benadrukt juist dat er sprake is van een bijzondere morele status van het publieke ambt. Dat betekent onder andere dat een ambtenaar het publieke belang moet laten prevaleren boven het private eigenbelang. Dat komt tot uitdrukking in het tweede citaat hierboven. Ien Dales' roemruchte 'een beetje integer kan niet' impliceert zelfs dat elke individuele ambtenaar integer moet zijn, wil sprake zijn van een integere overheid. Dergelijke forse

uitspraken over de noodzaak van een morele houding zijn vrijwel ongekend voor andere werkomgevingen.<sup>1</sup>

Gewoonlijk gaat het debat over de ambtelijke status primair over de arbeidsrechtelijke aspecten. Er is echter ook sprake van een morele dimensie. Te weinig wordt gekeken naar de mogelijke relatie met integriteitsvraagstukken of worden ideeën over ‘de nieuwe ambtenaar’ in verband gebracht met morele verwachtingen: een mogelijke spanning tussen ‘integer’ ambtenaarschap en de ambtenaar als gewoon werknemer wordt niet geproblematiseerd. Er wordt vanuit gegaan dat er geen bijzondere morele vereisten gelden voor de werknemer in de publieke sector en dat die geen weerslag hebben op zoiets als een specifiek ‘ambtenaarschap.’ Om te bekijken of er sprake is van een bijzondere morele status wordt in het navolgende allereerst kort ingegaan op de historische oorsprong van de ambtelijke status. Vervolgens komt de betekenis van ‘integriteit’ aan de orde, aangezien dit het ‘toverwoord’ is in de discussies over ambtelijke moraliteit. Daarna wordt bekeken of er wellicht sprake is van specifieke morele vereisten voor de publieke sector. Hierop volgt reflectie op de ambtseed en ambtelijke loyaliteit als uitingen van dergelijke specifieke vereisten. Tenslotte wordt ingegaan op de ‘ideologische’ aard van het ‘normalisatiedebat.’ De stelling hier is dat er inderdaad sprake is van een specifieke moraal en dat het erkennen en bevestigen van de bredere morele context van het werken in de publieke sector van groot belang is.

## 2 Historische achtergrond

De ambtelijke status is ontstaan omdat een speciale positie nodig en wenselijk werd geacht voor degenen die met het gezag van de overheid werden bekleed en uit publieke middelen werden gefinancierd. De oorsprong ligt al in de middeleeuwen bij de dienst voor de vorst (cf. Raadschelders & Rutgers, 1996). Het huidige stelsel wortelt met name in de negentiende eeuw. In de jaren 1800-1840 werd benoeming op basis van patronage geleidelijk afgeschaft. Er werd een rangstelsel met promotiecriteria ingevoerd. Verkoop van ambten, het meedelen in de inkomsten van boetes en andere tot dan toe geaccepteerde vormen van aanvulling op het inkomen verdwenen geleidelijk. Deze ingrepen in de inkomsten van ambtenaren werden mogelijk door tegelijkertijd pensioenen en voorzieningen voor nabestaanden in te voeren. Zo kennen we in Nederland sinds 1804 een weduwen- en wezenpensioen en sinds 1814 een ambtenaren- en een

gehandicaptenpensioen. Dit vormt de basis voor de hedendaagse ambtelijke status. Verdere ontwikkelingen in de late negentiende en vroege twintigste eeuw betreffen verfijning van dit stelsel en verdergaande professionalisering van het ambt middels opleidingsvereisten en specialisaties. Zo werden in de periode 1850-1860 open competitie en toelatingsexamens ingevoerd. In Nederland kregen we pas vrij laat een ambtenarenwet: in 1929. De ambtelijke aanstelling verzekert dat het publieke belang wordt behartigd en dat ambtenaren ondergeschikt zijn aan de politiek. Minstens zo belangrijk is dat de ambtenaar beschermd is tegen ontslag op politieke of religieuze gronden. Tegenover een inperking van burgerlijke vrijheden zoals het stakingsrecht, medezeggenschap en vrijheid van meningsuiting en een gewoonlijk laag salaris staan zaken zoals (aanvankelijk) een grotere baanzekerheid en een betere pensioenvoorziening. Een paradox, die wellicht nog steeds op gaat, is dat hierdoor het verwerven van een ambtelijke baan gewild werd en dat tegelijkertijd ambtenaren verguisd werden.

.. 71 ..

Het ontstaan van de ambtelijke status is een kwestie van ‘Fressen und Moral’: van de ervaring dat loyale medewerkers die het publieke belang voorop stellen ook een (financiële en emotionele) waardering vereisen. De rechten en plichten verbonden aan de ambtelijke status vormen een manier om politieke controle en de legitimiteit van ambtelijk handelen te vergroten. Daarbij speelt het voorkomen van corruptie een grote rol, evenals de noodzaak de loyaliteit van medewerkers te verzekeren. Op de achtergrond spelen dus nadrukkelijk morele overwegingen een rol.

### 3 De integere ambtenaar

Het centrale begrip in de discussie over het morele functioneren van publieke functionarissen is tegenwoordig integriteit. Het begrip integriteit is eigenlijk een monstrum. Het is ofwel een algemene noemer voor ‘moreel verantwoord gedrag’, ofwel een specifieke waarde. Het ontbreekt aan een adequate, specifieke, samenhangende en min of meer algemeen geaccepteerde omschrijving van de eigenschappen en gedragingen die onder de noemer integriteit vallen. Er zijn vele definities in omloop, evenals pogingen ‘brede’ en ‘smalle’ formuleringen te onderscheiden. De meeste monden uit in het verwijzen naar andere evenmin eenduidige formuleringen zoals ‘goed ambtenaarschap.’ Sommige auteurs lossen het probleem van de onduidelijke of meerduidige betekenis van integriteit op door een lijst van onder integriteit vallende verschijnselen te presenteren

(vgl. Van den Heuvel & Huberts, 2003; Huberts, 2005). Dit biedt tot op zekere hoogte duidelijkheid, maar de samenhang en onderlinge relatie van de genoemde verschijnselen blijft onopgehelderd.

Vrijwel zonder uitzondering wordt gewezen op de Latijnse oorsprong van de term om een basisbetekenis te duiden: ongeschonden, ongerept, onaangeraakt of maagdelijk. Dat is bijvoorbeeld de betekenis van integriteit in de context van informatie en dataverzameling ('integere bronnen'). Anderen wijzen op 'heelheid' en 'gaafheid' als oorspronkelijke betekenis. De teneur is duidelijk: onze integriteit is breekbaar, verliesbaar en dergelijke. Daardoor heeft integriteit iets absoluuts (vgl. Nieuwenburg, 2001: 112): het is 'alles of niets' zoals 'een beetje integer kan niet' verwoordt. Een dergelijk absoluut standpunt is eigenlijk onhoudbaar en onrealistisch. Wellicht is het zelfs moreel ongewenst omdat er teveel van een individu wordt gevraagd (vgl. Blackburn, 2001). Het veronderstelt welhaast bovenmenselijke, heroïsche morele inspanningen, terwijl het nota bene helemaal niet helder is wat integriteit eigenlijk inhoudt. Misschien nog belangrijker, het is de vraag of integriteit überhaupt theoretisch mogelijk is als we iemands handelen vanuit verschillende perspectieven beoordelen.

In eerste aanleg lijkt het debat over integriteit vooral te gaan over de vraag of iemand als persoon of individu zijn of haar integriteit weet te bewaren. Het is echter nog maar de vraag of dat werkelijk is waar de discussie om draait. Of de spreekwoordelijke loketambtenaar een integere persoon is, is misschien niet zozeer het onderwerp, maar of burgers van de overheid krijgen waar ze recht op hebben. De uitspraak van Ien Dales gaat nadrukkelijk over de integriteit van het handelen van ambtenaren, niet over de vraag of de persoon in kwestie een handeling verricht die al dan niet in overeenstemming is met zijn of haar persoonlijke opvattingen.

Let wel, als iemand 'doet wat hij zegt en zegt wat hij doet' – zoals persoonlijke integriteit soms wordt samengevat – betekent dat helemaal niet dat we de persoon in kwestie moreel verantwoordelijk vinden handelen. Integriteit als een vraagstuk van persoonlijke morele verantwoordelijkheid als ambtenaar betreft niet zozeer consistentie van gedrag, alswel de inhoud van dat gedrag. Bijvoorbeeld of iemand zijn of haar persoonlijke overtuiging mag uitdragen ('hoofddoekjes') en/of een publieke ambtsdrager wettelijke taken waar deze het persoonlijk niet mee eens is mag weigeren uit te voeren ('homohuwelijk').

Het is gangbaar om verschillende morele contexten te onderscheiden, dat maakt integriteit als ‘persoonlijke heelheid’ problematisch. Het betekent dat een individu met verschillende morele stelsels te maken krijgt. Stelsels met een zekere autonomie: een eigen interne logica, eigen kernwaarden met een ordening. Zo wordt dikwijls een persoonlijke, professionele en organisationele moraal onderscheiden (vgl. Bekker, 1996).<sup>2</sup> De persoonlijke moraal wordt gewoonlijk als meest authentieke en individuele neergezet: ‘het persoonlijke geweten’. In de literatuur over ambtelijke integriteit zien we dit terug in referenties aan een ‘persoonlijk moreel kompas’.<sup>3</sup> Daarnaast zijn er verschillende sociale omgevingen zoals de professie en de organisatie, die een eigen moraliteit met zich brengen en het gedrag beïnvloeden. We hebben dan te maken met mogelijk verschillende referentiekaders om de integriteit van een handeling aan af te meten. Wat ‘integer’ of in overeenstemming is met de normen en waarden van de ene context, kan strijdig zijn met andere rollen waarop een individu kan worden aangesproken (bijvoorbeeld werk versus gezin). Aldus beschouwd heeft integriteit veeleer betrekking op de gepastheid in een bepaalde context, dan dat het de heelheid van de persoonlijke moraal betreft.

Laten we deze beknopte overwegingen afronden met de constatering dat integriteit eigenlijk een verwarrende, meerduidige term is. De term kan beter worden vervangen door ofwel de verwijzing naar een specifieke waarde, of door de algemene termen moraal en moraliteit te gebruiken. Integriteit in het openbaar bestuur gaat uiteindelijk over het morele gehalte van het werken in de publieke sector. Hier wordt de term integriteit dan ook enkel in deze algemene betekenis gebruikt.<sup>4</sup> De grote aandacht voor dit onderwerp onderstreept dat we hoge eisen stellen aan de werknemers in de publieke sector. Veel meer dan in de private sector verwachten we dat de professionele ‘integriteit’ boven de persoonlijke morele waarden wordt gesteld om te handelen ‘zoals een goed ambtenaar betaamt.’ Daarmee zijn we weer terug bij de kern van ons onderwerp.

#### 4 Is er een speciale moraal voor het werken in de publieke sector?

Tegenwoordig is de dominante opvatting dat moraal universeel is. Deze monistische opvatting is kenmerkend voor de individualistische, liberale traditie: gelijkwaardigheid en gelijke rechten van ieder individu staan daarin centraal. Laten we dit de *individualistische traditie* noemen. In extreme vorm is het zelfs de morele plicht van het individu het eigenbelang te maximaliseren aangezien dat

leidt tot het verzekeren van het belang van allen. Dit sluit aan bij het ‘new managerialism’ dat alle vormen van management en sociale organisatie zoveel mogelijk wil herleiden tot één grondpatroon en daarop slechts met moeite uitzonderingen toelaat. Maar uiteindelijk moet toch altijd iets van een publiek belang worden verondersteld. In de uithoeken van het individualistische, egoïstische universum moeten mensen toch bereid zijn voor collectieve belangen de individuele te overstijgen. Er is een regulerende, collectieve of publieke autoriteit nodig, ook binnen het liberale perspectief (vgl. Pesch, 2005). Dit leidt weer tot de noodzaak van onderscheid tussen actoren ‘in de samenleving’ of ‘de markt’ enerzijds en degenen die voor het publieke belang werken anderzijds.

De andere traditie stelt niet het individu, maar het voortbestaan van het collectief centraal om vrijheid en ontplooiing te kunnen verzekeren. De idee dat er specifieke morele vereisten gelden voor het werken in de publieke sfeer vormt een lange en invloedrijke – maar evenmin onomstreden – traditie. Laten we het de staatstraditie noemen. We kunnen de oorsprong ervan herleiden tot Plato als deze meent dat een staat een specifieke ‘wachtersklasse’ nodig heeft; een groep mensen die volstrekt loyaal is aan de staat en daar het leven geheel naar richt. Ongetwijfeld de belangrijkste en invloedrijkste auteur in deze traditie is Hegel. Bij hem gaat het om het voortbestaan van de burgerlijke samenleving. Hegel meent dat er een bijzondere stand – een publieke of universele klasse – nodig is die geheel toegewijd is aan het algemeen belang.<sup>5</sup> Dit hangt ten nauwste samen met Hegel’s analyse van de staat als de omvattende morele sfeer (‘Sittlichkeit’) waarbinnen mensen samenleven. Deze traditie heeft wellicht de schijn tegen van een achterhaalde positie. Maar, de idee van de staat als morele context vindt ook zijn weerklank in recentere ideeën waarin de publieke functionaris in het bijzonder geroepen is de normen en waarden van de samenleving in stand te houden (zie bijvoorbeeld: Fox & Cochran, 1990).

In dit vereenvoudigde beeld zijn er dus twee posities: een universele moraal versus een speciale voor de publieke sfeer (de individualistische traditie versus de staatstraditie). Een belangrijk verschil vormt de legitimiteit van de publieke functionaris in de twee benaderingen. In de individualistische traditie is er eigenlijk geen ruimte voor een bijzondere, eigen legitimiteit, anders dan als resultante van directe of indirecte politieke legitimiteit. Afhankelijkheid van en loyaliteit aan de politieke leiding (‘politiek primaat’) staan voorop. In de staats-traditie daarentegen heeft de publieke functionaris een zekere eigen legitieme positie in de samenleving (binnen de staat), aangezien hij/zij – evenals de politiek – het algemene belang representeert. In dit beeld is er sprake van een staat

waarbinnen de politiek het algemene belang formuleert, traditioneel omschreven als de ‘veranderlijke wil van het volk’. De uitvoerende macht, in het bijzonder het ambtelijke apparaat, vormt de ‘werkende staat’ en de continuïteit van staat en samenleving: daarmee staat deze evenzeer voor een algemeen belang. Vanuit dit beeld is het begrijpelijk en legitiem dat er spanningen ontstaan tussen beide, zonder dat deze automatisch een inbreuk op ‘het primaat van de politiek’ betekenen. Er is in zekere zin ook een tweede primaat, dat van de continuïteit van de staat met zelfs een eigen ‘raison d’état’ (of wellicht beter een ‘raison d’administration’).

Let wel, in beide tradities is de idee dominant dat het ambtelijke apparaat neutraal en objectief moet staan ten opzichte van de samenleving. Bovendien worden daar vanuit beide tradities de nodige kanttekeningen bij geplaatst, aangezien publieke functionarissen individueel en/of collectief eigen belangen hebben die in meer of minder ernstige mate het ideaal van neutraliteit en objectiviteit ondergraven. Het fundamentele verschil vormt de waardering van speciale waarden voor de publieke sector. Zo wordt in de staatstraditie een fundamenteel onderscheid gemaakt tussen publiek en privaat, waar dat onderscheid in de individualistische traditie veel meer als marginaal (en graduëel) wordt opgevat.<sup>6</sup> Dat weerspiegelt zich in de vele pogingen de verschillen in centrale waarden voor beide sferen te benoemen. Ook empirisch onderzoek onderstreept dat er sprake is van als verschillend ervaren sociale sferen met specifieke waarden. Zo blijkt bijvoorbeeld dat managers uit een private en een publieke omgeving elkaars handelen anders percipiëren (Van der Wal & De Graaf, 2007).

Een auteur die de nodige bekendheid heeft verworven met de vraag of er sprake is van verschillende morele stelsels in de werkomgeving is Jane Jacobs. In haar boek *Systems of survival* zoekt zij expliciet naar ‘the morals and values that underpin viable working life’ (Jacobs, 1992: xi). Jacobs komt eveneens tot de conclusie dat er door de eeuwen heen twee sets van waarden (‘syndromen’ in haar terminologie) zijn ontstaan. Deze hebben ieder een interne consistentie en logica die niet goed met de andere te verenigen zijn. Wat zij het *commercial moral syndrome* noemt heeft bijvoorbeeld als sleutelwaarde ‘wees eerlijk’ en kent verder zaken zoals ‘respecteer contracten’, ‘kom tot vrijwillige afspraken’, ‘vermijd machtsgebruik’, ‘wees efficiënt’, ‘twist in het belang van de taak’ en ‘wees optimistisch’. Het *guardian moral syndrome* heeft daarentegen als kernwaarde ‘wees gehoorzaam en gedisciplineerd’ en verder waarden zoals ‘vermijd handel’, ‘wees moedig’, ‘respecteer hiërarchie’, ‘bedrieg voor het bereiken van de taak’ [sic], ‘wees exclusief’ en ‘wees fatalistisch’. Beide systemen zijn noodzakelijk voor het voortbe-

staan van de samenleving, maar ze gaan uit van tegenstrijdige waarden. Al hoe-  
wel er het nodige valt af te dingen op Jacobs' bewijsvoering is het argument dat  
ze aanvoert interessant. Het laat duidelijk zien dat de idee van verschillende  
morele waarden voor publieke en private werknemers actueel is.

Tegen een wel erg strikte scheiding zoals door Jacobs beargumenteerd pleit de  
gangbare gedachte dat er een samenhangend waardestelsel is en/of dat er over-  
koepelende waarden te vinden zijn om waardeconflicten te kunnen oplossen.

Dat betekent dat morele dilemma's worden opgevat als een situatie waarin we  
door gebrek aan inzicht nog niet kunnen zien welke waarde superieur is.

Ethisch beschouwd is de vooronderstelling dat het mogelijk is te komen tot één  
samenhangend moreel stelsel echter helemaal niet zo vanzelfsprekend. Integen-  
deel, ze is zelfs onwaarschijnlijk te noemen. Geen religie of filosofische ethiek is  
erin geslaagd een eenduidig stelsel te ontwerpen dat als zodanig algemeen  
wordt aanvaard. Ethici zoals Berlin (1998) en Hampshire (1989), of binnen de  
bestuurskunde Harmon (1995), wijzen er dan ook nadrukkelijk op dat ethische  
dilemma's serieus moeten worden genomen en niet kunnen worden afgedaan  
met het simpelweg zoeken naar of poneren van een overkoepelende waarde bin-  
nen een (dominant verklaard) waardestelsel. Deze overwegingen geven aan dat  
de idee dat er specifieke morele vereisten gelden voor publieke functionarissen  
serieus moet worden genomen.

## 5 De moraliteit van het ambt

Het voorgaande maakt aannemelijk dat er een specifieke set van waarden bestaat  
voor het werk als ambtenaar. Natuurlijk moet iedereen zich fatsoenlijk en 'inte-  
ger' gedragen, maar heeft dit specifieke morele consequenties voor een publieke  
functionaris? Dat blijkt het geval als we kijken naar de aloude formulering dat  
iemand zich 'als een goed ambtenaar' dient te gedragen; daarbij wordt er vanuit  
gegaan dat dit zich niet beperkt tot de formele werktijd. Op zichzelf lijkt dit niet  
zo bijzonder: het bekende 'is er een dokter in de zaal?' wijst erop dat een dokter  
te allen tijde kan worden aangesproken om zijn rol als professional op zich te  
nemen. Het is te verdedigen dat voor een bekleder van een publiek ambt het  
mogelijke beroep verder reikt dan deze directe bekwaamheid en functie-uitoefe-  
ning: er wordt nadrukkelijk (ook) verwacht dat de publieke functionaris zich  
altijd correct gedraagt ook als dat niet het professionele handelen betreft. Het  
betreft een morele claim op de levensstijl van een publieke functionaris, soms  
zelfs van diens directe familie. Het bekende voorbeeld daarvan is (de herbevesti-  
ging van) de regel dat een politiefunctionaris geen joint mag roken in privé-tijd.

In de in het voorjaar van 2007 geïntroduceerde militaire beroepscode zien we daarvan ook een illustratie. Bij het uitgangspunt 'Ik ben mij bewust van mijn verantwoordelijkheid' staat in de toelichting 'Wij realiseren ons dat we voor de buitenwereld 24 uur per dag, 7 dagen per week defensiemedewerker zijn.'<sup>7</sup> Met het 'voor de buitenwereld' lijkt te worden benadrukt dat er formeel-juridisch wellicht geen volledig houdbare claim ligt, maar dat het gedrag buiten werktijd wel degelijk van belang is: de samenleving zal medewerkers te allen tijde kunnen beoordelen op hun gedrag. In de moraal gaat het dan ook in belangrijke mate om de rolverwachtingen van de anderen, niet enkel om juridisch gelijk of ongelijk. Er wordt dus nadrukkelijk een morele claim gelegd die niet in een 'normale' private werkomgeving past.

Kortom, moreel gezien verwachten we van een publieke functionaris dat deze naast specifieke morele vereisten, zoals zorgvuldigheid, loyaliteit, dienstbaarheid, betrouwbaarheid, ook zijn levensstijl - meer dan anderen - aanpast aan zijn beroep. Bovendien betekent dat, dat zekere beperkingen van zijn of haar burgerrechten worden aanvaard: politieke activiteiten, stakingsrecht en medezeggenschap zijn wat dit betreft klassieke thema's waarop hier niet nader zal worden ingegaan.

## 6 Ambtseed en ambtelijke loyaliteit

Zoals al eerder aangegeven komt het bijzondere van de ambtelijke aanstelling bij uitstek tot uitdrukking in de ambtseed of -belofte. Daarmee wordt het publieke functioneren in een morele, zelfs theologische, context geplaatst. Het is dan ook opmerkelijk dat in een tijd van 'normalisatie' van arbeidsverhoudingen in de publieke sector de ambtseed wettelijk is vastgelegd in 2006. Het afleggen van een eed is een relatief bijzondere gebeurtenis die geheel niet lijkt te passen bij het werk in een private context. Zou het aanvaardbaar worden gevonden als een loyaliteitseed wordt geëist door de aandeelhouders van een snackbarketen?

Een belangrijke reden om iemand die een publieke functie aanvaardt een eed of belofte te laten afleggen is omdat deze toegang krijgt tot wat in principe de grootste machtsmiddelen zijn in een samenleving (namelijk die van 'de staat') en deze dus ook zou kunnen aanwenden voor eigen belangen (voor zichzelf, verwanten of vrienden). De ambtseed vormt een buitengewone, plechtige en met morele en religieuze connotaties beladen verzekering dat iemand naar eer

en geweten zal afzien van misbruik van zijn of haar positie. Wat dramatischer geformuleerd (en wat meer in lijn met de staatstraditie), iemand treedt toe tot de omvattende morele sfeer – staat of overheid – en verkrijgt bevoegdheden om over anderen dan zijn directe verwanten te oordelen en aan hen plichten op te leggen. Iemand wordt bekleed met (een stukje) publieke autoriteit. Afgezien van mogelijke religieuze betekenissen is de band die de eed smeedt tweeledig: het vormt een sociale en morele band tussen de eedaflegger en de andere leden van de gemeenschap, en het verbindt het meest private – het persoonlijke geweten – en het meest publieke – de staat.

De eed heeft nauwe verwantschap met het roemruchte thema van de ambtelijke loyaliteit. Loyaliteit is op zich niet zo bijzonder, zij wordt ook verwacht in andere sociale contexten en lijkt daarmee een voorbeeld van een universele waarde. Het is echter een complexe notie die in een ambtelijke context niet beperkt is tot bijvoorbeeld 'het primaat van de politiek.' Ambtelijke loyaliteit betreft niet de loyaliteit aan een persoon en is dus niet te verwarren met de loyaliteit tussen twee individuen. Het gaat om loyaliteit als functionaris aan de benoemde, politieke leiding en/of aan de ambtshiërarchie. Let wel, natuurlijk betreffen vele fricties tussen publieke functionarissen (zoals hogere ambtenaren en ministers) ook persoonlijke incompatibiliteit en gebrek aan vertrouwen, maar dat is niet de kern van ambtelijke loyaliteit. Ambtelijke loyaliteit is niet persoonlijk in deze zin, maar abstract en betreft loyaliteit aan 'de publieke zaak' of 'het algemene belang' (aan 'het ambt'). Dat betekent bijvoorbeeld dat een ambtenaar zich niet zomaar kan beroepen op een bevel van hoger hand als legitimatie; er is altijd een eigen verantwoordelijkheid ten opzichte van het algemene belang.<sup>8</sup>

Het is allerm minst duidelijk hoe om te gaan met loyaliteit in een specifieke situatie. Net als bij integriteit zijn er meerdere contexten van toepassing en dus meerdere loyaliteiten in het geding vanuit het perspectief van een individu. In ieder geval betekent iets loyaal en moreel verantwoord ('integer') uitvoeren niet dat iets met tegenzin – 'contre coeur' – geschiedt, maar dat iets als professioneel functionaris met volle inzet wordt gedaan, ook al is iemand het er persoonlijk wellicht niet mee eens. Hier raken eed en loyaliteit aan wat Max Weber aanduidt als de *eer* van het ambt: doen wat de hiërarchisch bovengeschiedte opdraagt, wetten en regels uitvoeren en daartoe de eigen normen en waarden opzij zetten. Dat betekent geenszins een slaafse uitvoering. De loyaliteit als professioneel functionaris geldt, zoals gezegd, 'het algemene belang' en kan dus op gespannen voet staan met een concrete opdracht of specifieke politiek benoemde

opdrachtgever. Evenzo is de uitvoering van een ambtshandeling geen persoonlijke gunst, maar een bewilling (of niet) in overeenstemming met de staatsfuncties en reglementen. Max Weber's *Sine ira ac studio* laat zich zo interpreteren als een morele opdracht voor de ambtenaar; niet als een amorele positie. Objectiviteit en neutraliteit zijn morele vereisten, geen empirische observaties. Het is nogal wat om van iemand te vragen zijn persoonlijke voorkeuren en belangen, maar ook morele opvattingen en emoties in belangrijke mate ondergeschikt te willen maken aan de vereisten van zijn of haar ambt.

Let wel, als iemand de persoonlijke morele verantwoording toch moet laten prevaleren boven de morele verplichtingen als ambtsdrager, is opstappen natuurlijk de laatste optie. Als men zich uiteindelijk toch niet met de verplichtingen van het ambt kan verenigen, betekent dat, dat men de aangegane morele verplichtingen van het ambt verzuimt. Moreel gezien is er dus een dilemma: zelfs opstappen kan persoonlijke integriteit niet volledig redden. Een illustratie hiervan is dat we het zeker verwijtbaar zullen vinden als iemand 'zomaar' zijn of haar post verlaat. Het 'op de post blijven' is evenzeer een morele keuze als 'het ambt opgeven.'

## 7 Dubbele bindingen en vuile handen

Het voorgaande staat op gespannen voet met de idee dat de samenleving behoefte heeft aan 'flexibele', 'efficiënte', 'ondernemende' en 'meelevende' ambtenaren en niet zozeer aan neutrale en loyale ambtenaren. Er is dan ook sprake van een zogenaamde dubbele vereiste of binding (*double bind*) die vanuit de samenleving wordt voorgehouden aan de ambtenaar. We willen ambtenaren die meelevend en betrokken zijn, maar tegelijkertijd gelijk behandelen, objectief en onpartijdig zijn; ondernemen, maar geen belastinggeld riskeren; efficiënt en flexibel optredend, maar wel in overeenstemming met de wet- en regelgeving; democratisch, maar ook ondernemend en met resultaat.

Het is dan ook bijzonder problematisch als de vereisten voor de publieke zaak op gespannen voet staan met andere morele vereisten uit andere contexten. In het lijstje van Jacobs stond bijvoorbeeld het (extreme) 'bedrieg voor het bereiken van de taak' als publieke waarde. Hier raken we aan het morele probleem van de vuile handen en de 'raison d'état' (Geuss, 2001). Dan heeft integer gedrag als publieke functionaris niets meer te maken met persoonlijke ongeschondenheid of maagdelijkheid. Machiavelli wees er in zijn *Il principe* (1513) op, dat de

goede prins vuile handen moet maken en niet zijn eigen zieleheil kan nastreven als hij een goed heerser wil zijn. In navolging hiervan stelt Walzer (1973) dat de politicus, bestuurder en bestuursambtenaar soms geconfronteerd wordt met serieuze morele dilemma's: er moet worden gehandeld en dat gaat soms ten koste van individuen, groepen en/of fundamentele morele waarden. Zowel de ethicus Hampshire (1989) als de theoloog Holloway (1999) benadrukken dat er morele dilemma's zijn en dat een bestuurder boven de verschillende morele stelsels – niet in het minst de eigen – moet durven staan wil vreedzaam samenleven mogelijk zijn.

De voorgaande overwegingen wijzen erop dat er goede redenen zijn om uit te gaan van specifieke morele vereisten voor de publieke sector. Een geheel onverenigbare tweedeling zoals Jacobs suggereert gaat wellicht wat erg ver, maar op zijn minst is er sprake van substantiële verschillen in de gehanteerde waarden en hun onderlinge weging wat betreft gedrag in een publieke of private context.

Natuurlijk wordt van eenieder altijd verwacht dat hij of zij zich moreel verantwoord – 'integer' – gedraagt. Evenzo speelt bijvoorbeeld loyaliteit voortdurend een rol en is het bestaan van een specifieke beroepsmoraal zeker niet beperkt tot de publieke sector. Zo algemeen geformuleerd, zijn er zelfs binnen de publieke sector verschillen zichtbaar in relevant geachte morele vereisten (bijvoorbeeld tussen politiek benoemde functionarissen en carrière-ambtenaren, of tussen beleidsmedewerkers en politieagenten). In deze zin is een bijzondere moraal niet bijzonder. Werken in de publieke sector brengt in sommige gevallen echter met zich dat iemand 24 uur per dag kan worden beoordeeld als publieke functionaris en dat er een beperking geldt voor sommige burgerrechten. Het gaat paradoxaal genoeg om beperkingen van de burgerrechten van de publieke functionaris juist in het belang van de burger en diens rechten. Het collectieve belang moet soms prevaleren boven dat van bepaalde groepen. Een recent extreem voorbeeld van de inbreuk op persoonlijke en burgerlijke rechten vormt de World Health Organization die haar medewerkers verbiedt te roken, ook in privé tijd. Welke private werkgever zou zoiets ooit van haar werknemers kunnen verlangen zonder grote morele verontwaardiging over zich af te roepen?

Als publieke functionaris moet soms – als integer, eervol ambtsdrager – over de persoonlijke morele opvattingen heen worden gestapt. De samenleving heeft specifieke verwachtingen die gerelateerd zijn aan het werken voor de publieke zaak en bekostiging uit publieke middelen. Vele handelingen die in de context van de 'gewone werknemer' centraal staan en waarin het eigenbelang het van-

zelfsprekende uitgangspunt vormt, staan haaks op de verwachtingen en motieven die van ambtenaren worden verlangd. Het simpele voorbeeld is natuurlijk het ‘kerstpakket’ en het ‘snoepreisje’ dat past bij de instelling en verwachtingen van de ‘gewone werknemer’ en absoluut niet bij de ‘integere ambtenaar’. Verschillende waarderingen blijken uit de breed uitgemeten ergernissen over een maatschappelijk marginaal verschijnsel als de hoogte van de salarissen van bestuurders in de publieke sector. Het blijkt voor ons oordeel over gepast gedrag nogal wat uit te maken of er sprake is van een publieke of een private organisatie. Willen we dit als samenleving bevorderen, dan lijkt het voor de hand te liggen dit niet alleen in de meer informele, maar ook in de formele status te bevestigen. Dat gebeurt dan ook met zoiets plechtigs als de ambtseed voor alle gezagsdragers.

## 8 Een (drie)dubbele moraal

.. 81 ..

Uiteindelijk is het een ideologische en/of theoretische overweging welk perspectief en welke waarden men voorop wil stellen. Normalisatie is ideologisch beladen, alleen al de term ‘normalisatie’ duidt daar op. De ideologie van gelijkwaardigheid en uniformiteit van de markt staat tegenover de ideologie van ambt, algemeen belang en overheid. De individualistische traditie kan niet zaligmakend worden verklaard zonder dat essentiële aspecten van de eisen aan werknemers in de publieke sector worden aangetast. Omgekeerd is het te simpel om terug te vallen op de staatstraditie, zonder de spanningen daarvan met andere levenssferen te onderkennen. Het is dus vooral ook een zaak van wikken en wegen; van afwegen welk aspect, wanneer en in hoeverre prioriteit krijgt. De ‘rudimenten’ van de staatstraditie zijn nog volop aanwezig, zoals de eenzijdige aanstelling, de (vermeende) betere ontslagbescherming,<sup>9</sup> goede pensioenvoorzieningen, beperkte medezeggenschapsrechten. Tegelijkertijd is de eenzijdige aanstelling meer dan symbool; het geeft aan dat iemand die ‘geroepen is’ een publieke functie te bekleden niet zomaar, eenzijdig zijn functie kan verlaten. Het is geen ‘normale’ contractuele relatie, maar een bijzondere. Dat heeft nadrukkelijk voor- en nadelen: bescherming, maar ook beperking van rechten.

Uit de voorgaande overwegingen zijn een drietal wezenlijke spanningsvelden te destilleren. Ten eerste kunnen we een onderscheid maken tussen een publieke en een private (werk)moraal. De centrale waarden en normen die gelden voor het werken in de publieke sector staan soms op gespannen voet met de waarden en bijbehorende verwachtingen in andere sectoren van de samenleving. Dit kan

betekenen dat gewenst en moreel gedrag vanuit het ene perspectief, ongewenst en onverantwoord gedrag is vanuit het andere. Maar het kan ook betekenen dat een mogelijk gedeelde waarde, zoals efficiency, een geheel andere betekenis en prioriteit krijgt binnen het gehele palet aan waarden.

Ten tweede is er sprake van een spanning tussen persoonlijke en organisationele moraal. Voor de organisatie verwijst 'integriteit' vooral naar het verzekeren van de consistentie en coherentie van het gedrag van medewerkers binnen de gehele context van de organisatie. Gewenst moreel gedrag of 'integriteit' vormt vooral een afstemmingsprobleem tussen individueel gedrag en organisationele waarden en normen (vgl. Simon, 1976). Persoonlijke integriteit heeft veeleer betrekking op de 'heelheid' van het persoonlijke leven. Morele problemen (integriteitsproblemen) in deze zin ontstaan juist doordat er sprake is van verschillende levenssferen waarin het individu handelt. Morele vereisten als familielid, partijlid, ambtenaar en bestuurder van de voetbalclub kunnen met elkaar botsen. In de publieke sector heeft dit een bijzondere dimensie door de betrokkenheid van zowel persoon als organisatie op het algemene belang. Niet als een 'after thought' maar inherent aan de afwegingen en legitimiteit van het handelen. Er is dus nadrukkelijk een referentiekader voor gewenst gedrag dat buiten de organisatie of het overheidsonderdeel als zodanig ligt (daarom zijn klokkenluideregelingen zo belangrijk en problematisch).

Ten derde, het voorgaande impliceert dat er te allen tijde meerdere waardestelsels een rol spelen bij de morele afwegingen van een publieke functionaris. Naast de verschillende sociale sferen is er de abstractie van het algemene belang, waardoor de organisatie als zodanig niet altijd het juiste referentiekader vormt. Als functionaris is loyaliteit en 'integriteit' niet persoonlijk, maar abstract. Bovendien is er, zoals eerder aangegeven, sprake van 'double binds' of conflicterende waarden die vanuit de samenleving op het functioneren van het openbaar bestuur en haar medewerkers worden afgevuurd. Wat betreft bijvoorbeeld de gewenste maatschappelijke betrokkenheid is er een forse kentering geweest: werd aanvankelijk participatie van ambtenaren (in de vrije tijd) positief gewaardeerd, tegenwoordig wordt het vooral gezien als een bedreiging van de 'integriteit' als overheidsmedewerkers een brede verankering in de samenleving hebben middels lidmaatschappen, bestuursfuncties en dergelijke (van betrokkenheid naar belangenverstrengeling): nevenactiviteiten moeten expliciet in kaart worden gebracht.

## 9 Specifieke verwachtingen en verplichtingen

In het debat over de integriteit van de ambtenaar en over de bijzondere status van het openbaar bestuur en zijn medewerkers wordt voortdurend op verschillende wijze positie gekozen ten opzichte van de genoemde spanningsvelden. Het debat wordt gekenmerkt door opportunisme en is in deze zin met een zekere ironie als niet-integer te karakteriseren. Er wordt volop gemeten met twee maten door alle partijen: enerzijds wordt geoordeeld met dezelfde maatstaven als in de private sector, anderzijds met de traditionele uit de publieke sector als dat beter uitkomt.

Het bijzondere van het werk van de publieke functionaris is niet gelegen in de te verrichten fysieke handeling, maar in de morele betekenis ervan. Die berust op het gezaghebbende karakter van de werkzaamheden – die weer samenhangen met legitimiteit, publiekrechtelijke bevoegdheden, en ook met opvattingen over de omgang met publieke middelen. In die zin zijn bepaalde handelingen voorbehouden aan publieke functionarissen en voor anderen afgesloten. Daarom gelden er ook specifieke verwachtingen en verplichtingen die voortvloeien uit de institutionele context waarbinnen publieke handelingen hun betekenis verkrijgen. De ambtseed is het symbool daarvoor. Let wel, een symbool kan niet op zichzelf bestaan: zeggen dat een ambtenaar een gewone werknemer is, betekent ook dat hij/zij zoals ieder ander zijn eigen profijt voorop zal stellen. Evenzo is ‘normaliseren’ van regelgeving en beloningsstructuur strijdig met de erkenning van de specifieke context waarbinnen een moreel beroep middels ambtseed of beroepscode betekenis kan verkrijgen en behouden. Handelen ‘zoals een goed ambtenaar betaamt’ vereist dat de sociale omgeving bepaald gedrag mogelijk maakt door het als zodanig te waarderen en te bevestigen. Dat is geen nieuw idee, maar veeleer de traditionele visie op publieke functies en ambten. De ideologie van de gelijkheid, zoals verwoord in de uitdrukking ‘normalisatie’, staat hier op gespannen voet met de ideologie van de staat en het algemene belang.

Metten we met twee maten? Ja. Er is sprake van een complexe mix van politieke, economische en juridische redenen om de ambtelijke status af te schaffen. Op zich positief te waarderen motieven als vergroting van de politieke controle (nota bene oorspronkelijk een reden om de ambtelijke status in te voeren), sneller kunnen ingrijpen in de kosten van het overheidspersoneel en symmetrie in het arbeidsrecht, staan haaks op evenzeer hoog aangeslagen vereisten met betrekking tot de moraliteit, loyaliteit en professionaliteit van de ambtenaar. De

gespletenheid van de discussies over de bijzondere aard van de overheid en haar werknemers blijkt nadrukkelijk uit het bevestigen van de noodzaak van 'integriteit' en het herinvoeren van de ambtseed, en het tegelijkertijd beargumenteren dat er sprake is van gewone werknemers. Twee signalen die niet met elkaar te verenigen zijn. Is een overheidswerker die verondersteld wordt zijn eigenbelang te maximaliseren wel een publieke functionaris die we vertrouwen kunnen?

De borging van integriteit in de publieke sector vereist een brede maatschappelijk gedragen visie en inbedding, en daarmee erkenning en bevestiging van de bijzondere status van de publieke functionaris (het arbeidsrechtelijke aspect is daarvan 'slechts' een onderdeel). Het is maar de vraag of dat kan worden gerealiseerd gegeven de eeuwenoude publieke afkeer van ambtenaren. Politieke en ambtelijke leiding moeten echter het bijzondere van de ambtelijke positie erkennen, in weerwil van 'new managerialism' en politiek populisme, en dat ook uitdragen. Er staat veel op het spel als de afbreuk aan de specifieke morele aard van de ambtelijke status wordt doorgezet. Het lijkt welhaast evident dat ambtenaren nooit hun privébelang mogen laten prevaleren, dat we zekere opofferingen van hen verwachten, en dus ook moeten waarderen. Burgers en politici willen dienstbare en integere ambtenaren, maar daarvoor geen bijzondere tegenprestatie handhaven; overheidsdienaren willen hun status erkend zien, maar niet de bijbehorende beperkingen en verplichtingen, dan wel ze willen juist helemaal geen morele balast en marktconforme omstandigheden. De tegenstrijdige verwachtingen van zowel politicus, burger als ambtenaar zijn gedoemd tot onvrede te leiden.

## Literatuur

- .. Bekker, R., 'Ja vriend, de ene dienst is de andere waard'. Enige beschouwingen over de integriteit van overheidsfunctionarissen, Den Haag, 1996.
- .. Berlin, I., *The proper study of mankind. An anthology of essays*, New York, 1998.
- .. Blackburn, S., *Being good. A short introduction to ethics*, Oxford, 2001.
- .. Buitengewoon normaal. Rapport van de werkgroep 'Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel', Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2005, nr. 6.
- .. Fox, C.J. & C.E. Cochran, Discretionary public administration. Toward a Platonic guardian class?, in: H.D. Kass & B.L. Catron (eds), *Images and identities in public administration*, Newbury Park, 1990.
- .. Gedragscode Defensie, *Defensie Krant*, 5 april 2007, nummer 14.

- .. Geuss, R., *Public goods, private goods*, Princeton, 2001.
- .. Hampshire, S., *Innocence and experience*, Cambridge, Mass., 1989.
- .. Harmon, M.M., *Responsibility as paradox. A critique of rational discourse on government*, Thousand Oaks, 1995.
- .. Heuvel, J.H.J. van den & L.W.J.C. Huberts, *Integriteitsbeleid van gemeenten*, Utrecht, 2003.
- .. Huberts, L.W.J.C., *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past...*, Amsterdam, 2005.
- .. Holloway, R., *Godless morality. Keeping religion out of ethics*, Edinburgh, 1999.
- .. Jacobs, J., *Systems of survival. A dialogue on the moral foundations of commerce and politics*, New York, 1992.
- .. Niessen, C.R., *Ambtenaar in de overheidsorganisatie*, Deventer, 2003.
- .. Nieuwenburg, P., *Ethiek in het openbaar bestuur*, Bussum, 2001.
- .. OECD, *Public service as an employer of choice*, in: *OECD Observer*, June 2002.
- .. Pesch, U., *The predicaments of publicness. An inquiry into the conceptual ambiguity of public administration*, Delft, 2005.
- .. Raadschelders, J.C.N. & M.R. Rutgers, *The evolution of civil service systems*, in: A.J.G.M. Bekke, J.L. Perry & Th.A.J. Toonen (eds.), *Civil service systems in comparative perspective*, Bloomington, 1996.
- .. Simon, H.A., *Administrative behavior*, New York/London, 1976 (third edition).
- .. Wal, Z. van der & G. de Graaf, *The bureaucrat, the businessperson, and their perceptions of each other's value orientation. Empirical notions on the other sector's most important organizational values*, in: *Public Integrity*, 2007, nr. 1, p. 45-60.
- .. Walzer, M., *Political action. The problem of dirty hands*, in: *Philosophy and Public Affairs*, 1973, nr. 2, p. 160-180
- .. Weber, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft; Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen, 1985.

## Noten

- 1 Natuurlijk zijn er meer beroepen waar vertrouwen en integriteit een grote waarde wordt toegekend (psychotherapeuten, notarissen, advocaten), maar daar gaat het vooral om een relatie tussen beroepsbeoefenaar en individuele patiënt of cliënt.
- 2 De Algemene Rekenkamer hanteert ook een driedeling, maar onderscheidt organisationele waarden niet van professionele. In plaats daarvan identificeren zij een 'relationele' dimensie.

- 3 Dit is in wezen de klassieke vraag uit Herbert Simon's *Administrative Behavior* hoe persoonlijke en organisationele doelen zo goed mogelijk met elkaar in overeenstemming te brengen.
- 4 Dit is dus een brede opvatting van integriteit.
- 5 Hegel had niet in de gaten dat de (nationale) staat gedomineerd kon worden door een specieke groep. Marx trok derhalve de les dat de staat dient te verdwijnen.
- 6 Waarbij het publieke staat voor de overheid en het private voor de andere levenssferen.
- 7 Gedragscode Defensie, *Defensie Krant*, 5 april 2007, nummer 14, p. 5. In ditzelfde nummer wordt op pagina 1 de gedragscode formeel als 'dagorde CDS' bekendgemaakt.
- 8 In Duitsland is dit expliciet verankerd in de wet.
- 9 Feitelijk is dat betwistbaar aangezien de overheid zonder toets door een onafhankelijke derde kan reorganiseren en ontslaan en ook de medezeggenschap van ambtenaren beperkt is: een gevolg van het primaat van de politiek.