

Politiek en integriteit, een verkenning

door Roel in 't Veld, gepubliceerd in essaybundel Partij van de Arbeid, 2005

Algemeen perspectief

Integriteit is een ingewikkeld begrip met vele betekenissen. We spreken niet alleen over de integriteit van mensen, maar ook over de integriteit van kunst en natuur. In die laatste gevallen heeft integriteit veel te maken met puurheid, heelheid en onaangetastheid. Die treden minder op de voorgrond bij beschouwing van menselijke integriteit. Deze kan betrekking hebben op handelen in overeenstemming met je eigen karakter, maar ook duiden op moreel verantwoord handelen. Onmiddellijk duidelijk is, dat die twee niet behoeven samen te vallen: de jaloeerse minnaar is (wellicht) integer, maar er bestaan morele voorschriften, die jaloezie veroordelen. Integriteit kan betrekking hebben op de verhouding van eigen handelen tot waarden, maar ook op de verhouding van de handelende mens tot anderen: je houden aan gedane beloften is dan ook een vorm van integriteit.

Integriteit, gezien als deugd van een mens, heeft waarschijnlijk toch vooral te maken met het op verantwoorde wijze in beschouwing nemen van alle relevante omstandigheden alvorens te handelen. En tegelijk op het beschouwen van alle in het geding zijnde waarden, meer dan in het laten domineren van de een op een relatie tussen handelen en een afzonderlijke waarde. Integriteit behelst dan vooral het vinden van een goede balans.

De meeste oppervlakkige debatten over integriteit kenmerken zich door naïeve fatsoensrakkerij. Meestal domineren daarin termen als eerlijkheid, transparantie en oprechtheid. Veelal leidt het debat tot gedragsregels, die in de verbodsvorm zijn gegoten: “U zult niet...”. Wie die regels interpreteert als de enige beperking op de vrijheid van handelen, behoeft zich niet langer bezig te houden met de vraag of de waarde van integriteit wellicht ook consequenties voor handelen heeft in gevallen waarin niet door de regels was voorzien. Is de omgeving overwegend bevolkt door zulke mensen, dan leidt formalisering van integriteit dus tot verlies van integriteit. En dat steeds omvangrijker, naarmate het aantal onvoorziene gevallen toeneemt. Dat is een meer algemene problematiek: hoe een waarde te onderhouden die door regulering in een concrete norm is omgezet. Kortom, de verleiding om het er niet echt meer over te hebben en aan te nemen dat wat niet in het verbod is gevat dus vast wel mag, wordt erg groot.

Integriteit en politicus

Voor de politicus is uiteraard de sociale dimensie van integriteit van groot belang: hij bestaat immers bij de gratie van zijn relatie met kiezers. Hij is een binding aangegaan met een politieke partij en eventueel tevens met een electoraat. Het beheer van die relaties is een kernactiviteit. Daarin is meer dan een enkele waarde aan de orde. Bovendien strijden waarden met elkaar om voorrang. Het is misleidend te doen alsof integriteit in de betekenis van eerlijkheid zonder belemmeringen is na te streven. Die eendimensionaliteit miskent het spanningsveld waarbinnen hedendaagse politiek zich bevindt: politiek wordt bedreven in een representatieve democratie, die volledig

verstrengeld is geraakt met de nationale staat. Die staat beschermt de samenleving tegen aanvallen van buiten en van binnen, en hanteert daarbij een geweldsmonopolie. De staat kent geheime diensten en opsporingsdiensten die in de schaduw opereren, en zich van misleiding als instrument bedienen.

Is politiek dan wel ooit integer? Wie met Jane Jacobs de cultuur van de staat of breder de publieke sector aanduidt als The Guardian Syndrome, de cultuur van de waker, zal ook direct erkennen dat het leven in overeenstemming met de voornaamste waarde, de behartiging van het algemeen belang, met zich kan brengen dat het nodig is te liegen en te bedriegen. "Deceive for the sake of the task", noemt zij dat. Dat geldt voor de staat en haar dienaren.

Niet liegen is dus niet de hoogste norm, althans niet in het staatsapparaat. De vraag is dan of integriteit slaat op de behartiging van het algemeen belang of op de norm van niet liegen. Zou men aanvaarden dat integriteit betrekking heeft op de meest dringende waarde binnen een cultuur, dan heeft de liegende politicus die daardoor het algemeen belang behartigt zijn integriteit dus bewaard.

Voor de politicus geldt dan een specifieke moraal die zich onderscheidt van die van en voor de burgerij. Dezelfde Jane Jacobs formuleert voor de private sector contractuele betrouwbaarheid, het nakomen van afspraken als hoogste norm. Ook die geldt in de politiek niet ten volle: democratische dynamiek brengt mogelijkerwijze met zich, dat de nieuwste uitdrukking van de wil van het volk, door verkiezingen geopenbaard, de politici noodzaakt tot een vorm van discontinuïteit van beleid die tal van gewekte verwachtingen teleurstelt. De achtereenvolgende wijziging in de WAO zijn daarvan sprekende voorbeelden. Het hogere goed van honorering van de volkswil rechtvaardigt schending van de norm van contractuele betrouwbaarheid. De contractuele onbetrouwbaarheid van de overheid is dus geen weeffout, maar een gevolg van maatschappelijke dynamiek. De bruutheid van de zojuist gebezigde formulering doet natuurlijk afbreuk aan de voortdurende afwegingen die politici maken omtrent wat dient te domineren: het respecteren van eerder gewekte verwachtingen of het honoreren van inmiddels gewijzigde voorkeuren van de kiezer.

Procedurele integriteit van de politiek

Het is modieus om een inhoudelijke notie van integriteit, te verstaan als de mate waarin gedrag correspondeert met normen die uit tevoren bekende waarden voortvloeien, een beetje te ontvluchten. En wel door over te gaan tot begripsbepalingen waarin de procedure om integriteit te toetsen voorop staat. Voor de politicus staat dan vaak het verantwoordingsproces centraal. Zijn integriteit beleeft hij door de instantie aan wie hij verantwoording aflegt geen feiten te onthouden die voor een beoordeling van zijn gedrag noodzakelijk zijn. Voor velen is de ministeriele verantwoordelijkheid dan ook de voornaamste waarborg voor het behoud van de integriteit van het politieke proces. Dat lijkt mij geen bezwaar, indien men maar voortdurend in het oog houdt, dat deze verantwoordelijkheid tot uitdrukking komt in een proces, waarin ten slotte het parlement besluit welke consequenties te verbinden aan de uitkomst. Het oordeel van derden is daarvoor irrelevant. Het parlement kan een bewindspersoon heenzenden, omdat diens toonzetting niet bevalt. Omstanders zullen dat wellicht onredelijk vinden, maar dat doet er niet toe. Zelfs rechters zijn hier onmachtig. Dat is zowel kracht als zwakte van deze integriteitnotie: uitsluitend het oordeel van de meerderheid van het parlement is doorslaggevend. Er ontstaat een waarheid, die uitsluitend berust op de overeenstemming tussen betrokkenen, en die is

beslissend voor de gevolgen. Buitenstaanders zullen geneigd zijn om allerlei vereisten te formuleren voor een redelijk verantwoordingsproces, zoals de inhoudelijke beperking tot de bevoegdheden van de bewindspersoon, maar ook die binden het parlement geenszins. De rechtvaardiging voor het ontbreken van externe normstellingen is natuurlijk, dat het de kiezer vrij staat bij de eerstvolgende verkiezingen zijn walging over een onredelijk verlopen verantwoordingsproces in zijn politieke voorkeuren tot buitdrukking te brengen

Een Nederlands probleem

Bij wijze van vingeroefening met de hierboven ontwikkelde begrippen wil ik graag een probleem dicht bij ons in de buurt kort aanstippen.

De Nederlandse politiek kent mijns inziens een belangrijk integriteitprobleem, dat echter zelden of nooit als zodanig wordt herkend of beschreven. Het betreft de beïnvloeding van ambtelijke benoemingen vanuit de politiek. Nederland heeft een publieke sector, waarin politieke functies helder zijn onderscheiden van ambtelijke. De grondslag voor de gewenste cultuur van het ambtelijk corps is Weberiaans, zo is algemeen erkend: ambtenaren gedragen zich als functionarissen zonder eigen politieke doelstellingen, (“Zwecklos”), stellen zich open voor gebiedende signalen vanuit het primaat van de politiek, combineren die politiek-normatieve signalen met hun vakmanschap, en functioneren in een relatie van loyaliteit, vooral kritische dienstbaarheid, ten opzichte van de politieke principaal.

De ontmoeting tussen politici en ambtenaren is dus steeds precieus, omdat daarbinnen het samenweven van politiek primaat en ambtelijk vakmanschap plaats vindt.

Een alternatief stelsel is dat van de Verenigde Staten, waar de nieuwe president tienduizenden functionarissen op departementen op politieke noemer(s) aanstelt. Nederland lijkt te klein om zo'n stelsel zonder aanzienlijk kwaliteitsverlies te aanvaarden en in te voeren.

In het Nederlandse stelsel past niet, dat politici hun politieke favorieten “droppen” in de ambtelijke organisatie. Verstandig ambtelijk leiderschap zal zelf waken tegen een eenzijdige politieke samenstelling van de eigen organisatie.

Waarom vind ik dat “droppen” een gebrek aan integriteit?

Omdat het afdoet aan de kwaliteit van de ambtelijke organisatie. De politieke interventie was immers kennelijk nodig, omdat de desbetreffende kandidaat langs de normale procedurele weg kansloos is.

Het droppen leidt ook tot “wraakneming in de volgende ronde”. Op departementen waar de minister van partij X veel dropt, zal de volgende minister van partij Y zich gedwongen voelen hetzelfde te doen. Enzovoorts. Dat leidt tot een permanente suboptimalisatie van kwaliteit!

Veel politici zullen zich niet bewust zijn van het feit, dat zij door dat droppen kwaliteit bederven (wat de letterlijke betekenis van corruptie is).

Conclusie

Integriteit in de politiek is geen eenvoudig begrip, dat zich leent voor simpele voorschriften of afspraken. Formalisering leidt gemakkelijk tot verlies. In de omgeving van een parlementaire democratie strijden het honoreren van dynamiek van voorkeuren en het respecteren van eerder opgeroepen verwachtingen voortdurend met elkaar. Het schipperen daartussen roept spanning op met afzonderlijke integriteitnoties. Procedurele integriteit is een belangrijke karakteristiek van vormgeving van politieke democratie, maar kent inherente beperkingen. En tenslotte, het respecteren van de Weberiaanse grondslag van ons ambtelijk corps brengt als een eis van integriteit voor politici met zich, dat zij zich bij ambtelijke benoemingen onthouden van beïnvloeding ten gunste van eigen politieke geestverwanten.