

Toespraak minister Ter Horst op het VU-congres integriteit. 'De moraal van de macht'

26 april 2007

Dames en heren,

In uw uitnodiging voor dit congres refereert u aan een van mijn voorgangers, voormalig minister Dales. Een van de grondleggers van het integriteitsbeleid van de overheid. U stelt daarbij de vraag: is het na vijftien jaar niet welletjes geweest? En: wordt Ter Horst net zo streng als Dales?

Laat ik daar meteen duidelijk in zijn: minstens even streng. Integriteit is niet als mode. Het is niet: het ene jaar iets korter en het jaar daarop wat langer. Het is de rode draad door al ons overheidshandelen. Integriteit is een eerste voorwaarde voor een overheidsorgaan. De kern van onze legitimiteit.

Dat klinkt misschien vanzelfsprekend. Alsof het altijd zo is geweest. U weet waarschijnlijk wel beter. In de 17e eeuw gold de ambtenarij in de volksmond als de meest zekere weg tot rijkdom. Een raadspensionaris als Johan van Oldebarneveld incasseerde menig stuk wildgebraad of Spaanse wijn. Maar: ook toen waren er al polemieken tussen rekkelijken en preciezen.

Een sprong in de tijd. Twee eeuwen later. Laat ik iets citeren wat u allemaal wel zult herkennen. 'Ik neem de pen op, want ik wil gelezen worden. Ik wil gelezen worden door staatslieden, die verplicht zijn te letten op de tekenen des tijds... door letterkundigen, die toch ook eens het boek moeten inzien waarvan men zoveel kwaads spreekt... door handelaren, die belang hebben bij de koffieveilingen.. door kameniers, door Gouverneurs-generaal in ruste, door ministers in bezigheid.... Etcetera., etcetera.'

U weet vast wie ik citeer: Max Havelaar van Multatuli. Een van onze eerste klokkenluiders. Hij stelde misstanden aan de kaak en kwam in botsing met het systeem.

Belangrijke drijfveer bij hem was - en dat raakt de kern van ons integriteitsbeleid - mensen aanzetten tot zelfstandig denken. Bewustwording. Multatuli schreef: 'Er bestaat iets hogers dan de tevredenheid van de gouverneur-generaal'.

Ik zou het mijn ambtenaren zo willen voorhouden: er bestaat iets hogers dan de tevredenheid van de minister.

Of tegen de medewerkers van de Vrije Universiteit: er bestaat iets hogers dan de tevredenheid van de Rector Magnificus. Ja, er bestaat misschien wel iets hogers dan professor Van den Heuvel - Maar misschien ga ik nu te ver -.

Iets hogers. Het verwijst natuurlijk naar de moraal. Het stelsel van waarden en normen. Net als integriteit een dynamisch begrip. Iets wat zich heeft ontwikkeld, ook binnen de overheid. Zijn we uitontwikkeld?

Goed moment om daar bij stil te staan. Hoe staan we ervoor? Wat is er bereikt en op welke punten moet het beter?

Eerst het integriteitsbeleid kort in perspectief. Zo'n vijftien jaar geleden kreeg het integriteitsbeleid bij de overheid een flinke impuls toen len Dales een toespraak hield die velen wakker schudde. Er is sindsdien op dit vlak veel gebeurd. Het onderwerp kwam hoog op de agenda. In het begin zijn we vooral bezig geweest met het doordenken van het beleid. De geesten werden rijp gemaakt voor de te nemen stappen.

Daarna kwam de fase van regelgeving. De vrijblijvendheid werd weggenomen. De verantwoordelijkheid werd wettelijk verankerd. Denk aan het aannemen van geschenken, nevenfuncties en het melden van misstanden. In de Ambtenarenwet is zelfs een algemene verplichting opgenomen om integriteitsbeleid te voeren.

De laatste jaren is met name gewerkt aan het faciliteren: er kwamen instrumenten zodat iedere overheidsorganisatie, groot en klein, het integriteitsbeleid gemakkelijker kan uitvoeren.

Tot wat heeft dit alles geleid? Hoe staat het met de Multatuli-factor van de overheid? Oftewel: zijn er misstanden en biedt het systeem voldoende ruimte om ze aan de kaak te stellen? Gaan we de goede of de verkeerde kant op?

Het antwoord daarop blijkt om meerdere redenen zo makkelijk nog niet te geven. Harde cijfers over de gehele overheid ontbreken.

We hebben wel cijfers over het aantal misstanden bij het Rijk. In 2003 65, in 2005 136 en in 2006: 164. In 2003 waren er 10 aangiften bij het OM gedaan en in 2005 34. Een stijgende lijn dus, en dat hoeft – hoe paradoxaal dat ook klinkt – geen slecht teken te zijn. Een graadmeter is ook de Transparency International. Een lijst van 158 landen in de volgorde van minst corrupt tot meest corrupt. Nederland steeg het afgelopen jaar van plaats 11 naar 9. Op nummer 1 - minst corrupt dus - staat Finland.

Ook enkele overheidsorganisaties - zoals Politie, Defensie en de gemeenten - publiceren jaarlijks cijfers.

Maar een samenhangend verhaal voor de gehele overheid ontbreekt. Simpelweg door het ontbreken van een eenduidige registratie. En dat vind ik vijftien jaar na die toespraak van Ien Dales onacceptabel. Dat moet dus anders.

Ander punt is: krijgen we alle misstanden wel boven tafel? Ik vraag mij bijvoorbeeld af, of ambtenaren voldoende vertrouwen hebben in de huidige klokkenluiderregelingen. Indien dat niet het geval is dan heeft dit natuurlijk consequenties. Het zou kunnen dat veel zaken onopgemerkt en onaangepakt blijven.

Een indicatie hiervoor geeft het grootschalig onderzoek van mijn ministerie waaraan 30.000 ambtenaren hebben deelgenomen. We hebben ze bevraagd op hun beleving van integriteit en integriteitsbeleid in de eigen organisatie.

De uitkomsten daarvan geven te denken:

- 1 op de 6 medewerkers vindt dat de leidinggevende niet het goede voorbeeld geeft op integriteitsgebied;
- 1 op de 5 geeft aan zich niet veilig te voelen om integriteitsvraagstukken aan de orde te stellen bij collega's of leidinggevendenden;
- 1 op de 4 ervaart de organisatiecultuur als onvoldoende open voor het uiten van kritiek en het geven van eerlijke (en mogelijk onwelgevallige) adviezen; en
- meer dan een kwart verklaart dat niet regelmatig aandacht wordt besteed aan integriteit.

Er is dus werk aan de winkel. Meer aandacht, openheid, veiligheid en bewustwording zijn de sleutelwoorden. Als we als ambtenaren al geen vertrouwen hebben in de eigen organisatie, hoe kunnen we dit dan wel vragen van de mensen, burgers, voor wie we ons werk doen?

Ik kom daarmee op het bijzondere karakter van de overheid. De overheid is er ván en vóor de mensen.

Soms raakt dat bijzondere karakter wat uit zicht. Bijvoorbeeld omdat we efficiënt en bedrijfsmatig proberen te werken. Maar we zijn geen bedrijf. We hebben geen winstoogmerk. En we hebben een monopoliepositie voor veel vormen van dienstverlening, van paspoort tot uitkering.

Mijn streven is om het vertrouwen in de overheid op een hoger peil te krijgen. Een overheid als vast bakken in de samenleving. Mensen zijn het niet altijd eens met de overheid, maar ze moeten er wel op kunnen vertrouwen dat ze eerlijk worden behandeld. Een integere overheid dus. En daar heb ik ook u voor nodig. Wat gaan we de komende tijd doen?

We gaan werken op drie sporen.

Eén. Meten is weten. Er komt een evaluatie van de klokkenluiderregelingen. Wat gaat goed, wat kan beter?

Daarnaast acht ik het noodzakelijk dat er snel een landelijk meldpunt voor misstanden komt. Een meldpunt waarbij zowel burgers als ambtenaren misstanden anoniem kunnen melden. Net zo'n meldpunt als al bestaat voor strafbare feiten.

Verder wil ik een beter beeld krijgen van integriteitschendingen binnen de overheid. Er komt een uniform registratiesysteem voor alle overheidsorganisaties. Begin juni beginnen we daarmee.

Ik roep alle bestuurders binnen de overheid op: doe hieraan mee.

Draag bij aan een betrouwbaar beeld van de overheid.

Wellicht leidt dit tot een stijging van het aantal misstanden. Dat is niet erg: meer meldingen betekent niet automatisch: meer misstanden. Waar integriteit hoog in het vaandel staat, worden meestal eerder en vaker mogelijke schendingen besproken dan elders. Vandaar dat ik dus niet ontevreden ben als ik de eerste tijd die toename waarneem. Natuurlijk moet die stijgende curve daarna worden omgebogen.

Ik had het over drie sporen. Het eerste spoor ging over meten.

Het tweede spoor. Een code Good Governance Publieke Dienst.

Ik vind dat we helder moeten kunnen maken wat de mensen van de overheid mogen verwachten. Niet een ingewikkeld papieren apparaat, maar concrete kwaliteitscriteria waaraan we onszelf houden, en waaraan mensen ons mogen houden. Elementen zijn bijvoorbeeld: correcte bejegening, klanttevredenheid, de omgang met informatie, maar ook het integriteitsbeleid.

Met het derde spoor komen we op het thema van dit congres: de moraal van de macht. Heeft de macht een moraal of is de macht alleen moralistisch?

De bestuurders hebben een taak bij het werken aan de organisatiecultuur. Meer aandacht voor integriteit, meer openheid. Werken aan bewustwording.

We hebben mensen nodig die kritisch zijn en eigen afwegingen kunnen maken. Het management moet ervoor zorgen dat ambtenaren hiertoe voldoende in staat zijn.

Vanuit het ministerie zijn allerlei ondersteunende middelen beschikbaar. Maar het allerbeste middel is het voorbeeldgedrag.

Het succes van alle inspanningen op het vlak van integriteit staat of valt met het gedrag van de bestuurders. Hun gedrag zowel in werk als in privé wordt – en ik spreek hier uit ervaring – extra aandachtig gevolgd en in de media breed uitgemeten. En terecht. De handel en wandel van de bestuurder heeft weerslag op de hele organisatie. Anders gezegd de moraal van de macht bepaalt in hoge mate de moraal van de dienst.

Tot slot. Ik heb het integriteitsbeleid in perspectief gezet. Ik constateer dat er veel in gang is gezet. Ook door u. Maar ik stel ook vast dat we beter grip moeten krijgen. Meer grip op hoe we ervoor staan. Integriteit is een thema dat permanent aandacht vraagt. Niet alleen nu, niet alleen in de tijd van Ien Dales, en ook niet alleen in de tijd van Multatuli.

Integriteit is tijdloos maar niet futloos. Laat dat een oproep zijn aan alle politiek verantwoordelijken binnen de overheid: maak werk van integriteit.

Luister naar Multatuli aan het slot van Max Havelaar en laat u inspireren: 'Ja, ik wil gelezen worden. Als dit doel bereikt wordt, zal ik tevreden zijn. Want het was me niet te doen om goed te schrijven... Ik wilde zó schrijven dat het gehoord werd.'

Iemand die aan het thema integriteit bijna permanent aandacht heeft gegeven, is professor Van den Heuvel. U neemt vandaag afscheid. Dank voor uw inzet voor de integriteit van de publieke dienst.

Als u al uw studenten uw gedrevenheid voor een fatsoenlijke overheid heeft kunnen meegeven, weet ik één ding zeker: dan gaat het ook op dat punt met onze overheid steeds beter.

Hartelijk dank.