

## Macht en rechtsstaat

### Verantwoordelijkheid als organisatiedeugd in de praktijk

Caroline Raat\*

#### 1 Inleiding

*'Fout in de oorlog als afwijzingsgrond'*<sup>1</sup>

In de gemeente A. bestaat een particulier sociaal fonds. Volgens de stichtingsakte stelt het fonds "zich ten doel het – door middel van financiële bijstand – lenigen van bijzondere noden of behoeften van de inwoners". Gelden uit het in de loop der jaren zeer rijk geworden fonds worden verdeeld door het stichtingsbestuur. Het fonds had van oorsprong een kerkelijke achtergrond. Nu komt de achtergrond alleen nog tot uitdrukking in de samenstelling van het stichtingsbestuur. Naast de burgemeester, die voorzitter is, zijn de pastoor en twee dominees bestuurslid. Ook de twee huisartsen zitten in het bestuur, omdat zij, net als de kerken, vaak op de hoogte zijn van armoedegevallen. Het huishoudelijk reglement bepaalt, dat "bijstand kan worden toegekend als duidelijk is dat er financiële nood bestaat of dat er sprake is van zodanige financiële offers, dat deze, gelet op het inkomen en / of de situatie, niet meer in alle redelijkheid gedragen kunnen worden." Verdere criteria over hoe de gelden verdeeld moeten worden zijn er niet. Elke maand vindt een bestuursvergadering plaats waarin over de binnengekomen aanvragen wordt beslist. Het is nadrukkelijk de bedoeling om giften te doen voor zaken waarin de Algemene bijstandswet of andere overheidsregelingen niet voorzien. Het gaat hier dan bijvoorbeeld om 'luxe' goederen, zoals een televisie. Een televisie wordt in de betreffende gemeente niet gezien als een noodzakelijk bestaansmiddel. Het fonds heeft echter het standpunt dat zeker voor ouderen, die vaak alleen AOW hebben, een televisie een noodzakelijk goed is om te voorkomen dat zij vereenzamen en worden buitengesloten van de samenleving. Daarom is het algemeen beleid dat een aanvraag voor een televisie wordt gehonoreerd als is gebleken dat de aanvrager niet zelf deze kosten kan dragen.

\* Mr. drs. Caroline Raat is als stafjurist verbonden aan het Hoogheemraadschap van Rijnland.

Op een dag dient een vrouw van 75 jaar een verzoek in bij het fonds voor een televisie. Ze kan van haar AOW een televisie niet betalen en ze dreigt te verenzamen. In beginsel komt zij dus in aanmerking voor een gift uit het fonds. Toch geeft de burgemeester tijdens de vergadering aan hiermee niet zonder meer in te kunnen stemmen. Desgevraagd geeft hij hiervoor de volgende motivering. De reeds lang overleden echtgenoot van deze vrouw heeft tijdens de oorlog gecollaboreerd met de Duitsers. Vanwege het oorlogsverleden van zijn eigen familie vindt hij dat zij geen recht heeft op een televisie. De overige bestuursleden zijn het hiermee niet eens. Zij vinden dat het niet aangaat om een gift te weigeren op een dergelijke grond. Het is immers algemeen beleid om wel televisies te geven en er is geen objectieve reden om dat in dit geval niet te doen. Uiteindelijk besluit de burgemeester zich van zijn stem te onthouden en wordt de televisie alsnog gegeven. Later zei hij: "Als burgemeester zou ik anders besloten hebben."

#### *Een kwestie van macht*

Het thema van de integriteit van en in organisaties, of deze nu tot de overheid, het bedrijfsleven of een ander sfeer behoren, staat sinds enige jaren in hernieuwde belangstelling. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. Een ervan is het, dankzij de pers, naar buiten komen van allerlei schandalen. Mij beperkend tot de overheid, roep ik er enkele in herinnering: de IRT-enquête, de Ceteco-affaire en, op lokaal niveau, corrupte burgemeesters. Bij de overheid hebben integriteitsproblemen nog een andere belangrijke oorzaak: door bezuinigingen en pogingen om (op een ondoordachte manier) het bedrijfsleven na te volgen, raakte de overheid in een identiteitscrisis.<sup>2</sup> Het gevolg van de hernieuwde aandacht voor integriteit is, dat men is gaan zoeken naar mogelijkheden om schandalen tegen te gaan. Zoals gebruikelijk heeft de overheid die het eerst gezocht in wetgeving. Te denken valt aan de Wet-Bibob.<sup>3</sup> Maar er is ook gekeken in een andere richting: die van de ethiek. Het ministerie van Binnenlandse Zaken is onder leiding van de toenmalige minister Dales een campagne gestart om integriteitsproblemen tegen te gaan. Dit beleid werd geconcretiseerd door het verspreiden van informatiekoftjes onder alle gemeenten, met daarin videobanden, folders en posters, met het verzoek hiermee in de organisatie aan de slag te gaan. Veel gemeenten hebben inmiddels de ambtseed in ere hersteld en gedragscodes opgesteld.<sup>4</sup>

Voor de overheid geldt een samenstel van normen dat rechtsstaat wordt genoemd. Naar mijn mening heeft dit een bredere gelding, namelijk overal waar organisaties macht hebben over hun cliënten, zoals in het sociale fonds uit het voorbeeld, of in een bedrijf met een monopoliepositie. In dit artikel zal ik aantonen dat de concepten rechtsstaat en verantwoordelijkheid een nuttige bijdrage kunnen leveren aan de discussie over integriteit. Dit doe ik door rechtsstaatelijkheid op te vatten als een concretisering van verantwoordelijkheid, niet op een juridische manier, maar op een breder vlak. Daarnaast zal ik proberen een brug te slaan tussen normatieve theorie en werkelijkheid, door een sociaal-wetenschappelijke vertaling van het concept deugd. Dit kan worden opgevat als een equivalent van de begrippen organisatiecultuur en attitude. Beide hebben

betrekking op waarden en opvattingen, de ene op organisatieniveau, de ander op individueel niveau. Bovendien staan beide met elkaar in verbinding door mechanismen van socialisatie en interne cultuurverandering. In het laatste gedeelte zal ik enkele mogelijke oplossingsrichtingen beschrijven om de integriteit van organisaties te bevorderen.

## 2 Integriteit, verantwoordelijkheid en rechtsstaat

### 2.1 Het begrip integriteit

Integriteit is geen eenvoudig begrip. In de filosofie betekent integriteit vooral trouw aan de eigen beginselen.<sup>5</sup> In de organisatie-theorie, rechtstheorie, politieke theorie en praktische ethiek wordt het begrip integriteit ook gebezigd. Het onderzoek hiernaar richt zich bijna uitsluitend op strafbaar handelen en het voorkomen daarvan. Met name omkoping, fraude en verduistering hebben de aandacht. De gerichtheid van deze vakgebieden op het voorkomen van strafbaar handelen en de nadelige gevolgen hiervan maakt integriteit tot een beperkt concept. Er zijn immers nog meer vormen van ongewenst handelen denkbaar.

Om bovengenoemde redenen spreek ik in mijn onderzoek liever van *verantwoordelijkheid*. Verantwoordelijkheid gaat om al het handelen waarbij ongewenst gebruik van een bepaalde (machts)positie aan de orde is, ook al is dit niet strafbaar of zelfs niet bestuurs- of privaatrechtelijk onrechtmatig. Daarmee raakt verantwoordelijkheid de kern van waar het hier om gaat: het karakter van organisaties en medewerkers, burgerschap en toewijding aan de publieke zaak. Corruptie en fraude, het aannemen van flessen wijn en het maken van een kopietje voor privé-gebruik zijn in deze zin slechts te beschouwen als uitwassen. Zij wijzen op een vaak dieper liggend probleem: de organisatiecultuur en de attitude van de medewerkers zijn voor verbetering vatbaar. Dit uit zich op allerlei terreinen, bijvoorbeeld in hoe medewerkers met hun bevoegdheden omgaan, zowel onderling als in het contact met de klanten. Niet altijd hoeft het om grote kwesties te gaan. Vaak gaat het om alledaagse zaken en is men zich niet eens bewust van een moreel probleem.

### 2.2 De verantwoordelijke organisatie

Over verantwoordelijkheid is veel geschreven. Het is een typisch 'hoera-woord': niemand is ertegen en het doet het altijd goed in een debat. Juristen denken bij dit begrip doorgaans aan aansprakelijkheid of aan ministeriële verantwoordelijkheid. Beide betekenissen leggen de nadruk op het afleggen van verantwoording, het achteraf rekenschap geven van bepaalde daden of gebeurtenissen. In de ethiek heeft verantwoordelijkheid ook nog een andere betekenis: hier gaat het om een dispositie, een karaktertrek. Om het begrip verantwoordelijkheid kort te introduceren gebruik ik de indeling van Hart, aangevuld met die van Bovens. Hart onderscheidt de volgende vier betekenissen:

- 1 Verantwoordelijkheid als oorzaak. Hier wordt niet meer of minder bedoeld dan het logische gevolg of de verklaring van een bepaalde gebeurtenis.
- 2 Verantwoordelijkheid als aansprakelijkheid. Deze vorm van verantwoordelijkheid geeft de normale juridische betekenis weer.
- 3 Verantwoordelijkheid als capaciteit. Hier is sprake van een feitelijk criterium; iemand moet überhaupt in staat zijn om verantwoordelijk te nemen om zo genoemd te worden.
- 4 Verantwoordelijkheid als taak. Veelal refereert deze vorm van verantwoordelijkheid aan een bepaalde functie of rol die iemand op zich heeft genomen, bijvoorbeeld die van ambtenaar.<sup>6</sup>

Bovens geeft nog een betekenis:

- 5 Verantwoordelijkheid als deugd. De belangrijkste kenmerken hiervan zijn: de vervulling van een sociale rol, waaruit bepaalde plichten voortvloeien; het serieus nemen van taken en plichten, weloverwogen optreden en verantwoordelijkheidsbesef, een positieve karaktertrek van een persoon.<sup>7</sup>

Een ander onderscheid dat Bovens maakt, is dat tussen passieve en actieve verantwoordelijkheid. Bij *passieve verantwoordelijkheid* ligt de nadruk op aansprakelijkheid, het ter verantwoording geroepen kunnen worden door een forum. Nadat een gebeurtenis heeft plaatsgevonden, kan de verantwoordelijke gevraagd worden wat hij deed en waarom. Bij *actieve verantwoordelijkheid* (als taak of als deugd)<sup>8</sup> zijn de normen geïnternaliseerd. De actor voelt zich verantwoordelijk, ook al zal hij nooit ter verantwoording worden geroepen. Passieve en actieve verantwoordelijkheid zijn niet elkaars tegengestelden. Eerder is sprake van een continuüm: alleen het feit al dat passieve verantwoordelijkheid bestaat, maakt de kans groter dat iemand zich ook actief verantwoordelijk zal voelen. Bij passieve verantwoordelijkheid ligt de nadruk op controle achteraf; de kracht van actieve verantwoordelijkheid is juist dat deze zich richt op het *voorkomen* van ongewenst gedrag.<sup>9</sup> Verantwoordelijkheid als deugd wil onder meer zeggen, dat gehandeld wordt "op basis van (morele) normen en waarden en niet op basis van emotionele impulsen, plotselinge opwellingen of heftige aandriften."<sup>10</sup>

### 2.3 Organisatie en deugdethiek

Het gaat mij hier niet om een uitvoerige omschrijving van de deugdenethiek in de organisatie-theorie; deze benadering is door mij vooral gekozen om mijn punt duidelijk te maken. Daarom zal ik slechts een beperkte omschrijving geven van de theorie. Wat deugdethiek anders maakt dan het utilitarisme en deontologie, is dat het als het ware een diepere laag probeert aan te boren en dat het 'van de andere kant' uit begint te redeneren, namelijk niet vanuit het handelen, maar vanuit de handelende persoon.<sup>11</sup> De belangrijkste kenmerken van de deugdethiek zijn:

- 1 Het gaat om *karaktereigenschappen*, ook wel disposities genoemd. Verantwoordelijkheid als deugd wordt niet van buitenaf opgelegd of beredeneerd

- vanuit universele principes, maar vormt het wezenskenmerk van de organisatie. Hier zit natuurlijk iets van een cirkelredenering: een verantwoordelijke organisatie handelt verantwoordelijk omdat het een verantwoordelijke organisatie is. Toch is dit een belangrijke constatering: de verantwoordelijkheid zit als het ware zo ingebakken in de organisatie, dat deze niet anders meer kan handelen dan verantwoordelijk.
- 2 De *intentie* waarmee gehandeld wordt, is hiermee, naast de handeling zelf, ook belangrijk geworden: slechts wanneer een organisatie verantwoordelijk handelt omdat deze zo wil handelen, is deze verantwoordelijk te noemen. Wanneer een organisatie deze normen naleeft om bepaalde negatieve consequenties te ontlopen, niet. De geïnternaliseerde norm is dus wezenlijk bestanddeel.
  - 3 Anders dan de andere stromingen, worden niet alleen argumenten gegeven waarom regels moeten worden nageleefd, maar wordt ook ingegaan op de vraag *waarom juist die ene persoon* (ik, Piet, of een organisatie) die regels zou moeten naleven.
  - 4 Juist daarom wordt in deze theorie ook veel aandacht besteed aan de *ontwikkeling van het karakter*. De nadruk daarbij ligt op het leren in de praktijk.<sup>12</sup>

Ik behandel hier organisaties als morele actoren. Toch is moraal doorgaans iets wat we alleen toekennen aan mensen, niet aan instituties. Het valt daarom niet mee om de theorie te verdedigen dat een abstracte entiteit als een organisatie een morele actor kan zijn. Ik zal hier twee argumenten geven, die voor mij doorslaggevend zijn om dit wel te doen.<sup>13</sup>

- 1 Veel besluiten in en van een organisatie hebben een *collectief karakter*. Zij zijn niet goed te herleiden tot besluiten van individuen. In onze tijd wordt de samenleving zo zeer gedomineerd door grote organisaties, dat we kunnen spreken van organisaties die besluiten nemen.<sup>14</sup>
- 2 Er kan een analogie worden gemaakt met juridische *aansprakelijkheid*. Ook al zijn collectieven geen individuen, er is juridisch geen enkel bezwaar tegen, om ze als persoon, als rechtspersoon, aan te merken. Iets dergelijks kunnen we ook in de ethiek doen.<sup>15</sup>

### 3 De rechtsstaat

#### 3.1 Verantwoordelijkheid en rechtsstaat

Tussen macht en verantwoordelijkheid bestaat een "spiegelbeeldige relatie: als je het ene zoekt zie je ook het andere; wie macht in het gezicht kijkt, eist verantwoording."<sup>16</sup> Wie echter geen macht heeft, bevindt zich niet in de positie om dergelijke verantwoording te eisen. De machthebber zal daarom vooral *aan zichzelf* eisen dienen te stellen. De gedachte achter de rechtsstaat is de vraag van de machteloze om *willekeurige machtsuitoefening* in te perken; het antwoord hierop is verantwoordelijke machtsuitoefening. Dat verantwoordelijkheid en rechtsstaat niet vreemd aan elkaar zijn blijkt uit het noemen van een verantwoordelijk-

