

## Tekst 2

### De appel en de mand

1 Toen ik als wetenschapper van buitenlandse afkomst medio jaren zeventig mijn onderzoek bij de Amsterdamse politie begon, kwam Nederland nog op me over als een smetteloze democratie, waar onkreukbare ministers zich op de fiets naar hun werk begaven, waar overheidsdienaren immuun waren voor de verlokkingen van het vlees en de politie gold als toonbeeld van rechtschapenheid. De laatste jaren heeft echter een reeks van schandalen het bestaan onthuld van kwalijke praktijken in tal van Nederlandse organisaties. Misschien mogen we wel stellen dat corruptie, fraude en gesjoemel even Nederlands zijn als bloemkool.

2 Er bestaat geen goede definitie van het begrip corruptie, maar in het algemeen heeft het betrekking op een functionaris die geld, cadeaus of toezeggingen aanneemt in ruil voor een of andere dienst, zoals een procedure versnellen, een vergunning verstrekken of een overtreding door de vingers zien. Zo bezien is corruptie een verschijnsel op individueel niveau: de oorzaak ligt bij het zwakke individu dat de verleiding van persoonlijke verrijking niet kan weerstaan. De organisatie waarbij de corrupte functionaris werkzaam is, hoeft slechts deze 'rotte appel' uit de mand te verwijderen om zich te zuiveren; het systeem zelf kan ongemoeid blijven.

3 In een wijder perspectief kan corruptie ook als machtsmisbruik of misbruik van vertrouwen worden opgevat. De hoeveelheid 'corruptie' die men waarneemt, vormt in deze tweede interpretatie een afspiegeling van de morele gezondheid van de samenleving. Het is vooral in deze bredere betekenis dat ik inga op het verschijnsel corruptie. De achterliggende vraag is daarbij: hoe is machtsmisbruik in de Nederlandse samenleving binnen de perken te houden?

4 In Nederland gaat het serieuze debat op dit terrein terug tot 1992, toen wijlen minister Ien Dales een toespraak hield over de integriteit van het openbaar bestuur. Zij sprak daarin de legendarisch geworden woorden: "De overheid is of wél of níet integer. Een beetje integer kan niet. Aantasting van de integriteit van de overheid betekent niet minder dan dat de overheid

het vertrouwen van de burgers verliest." Dales was de eerste minister die in het openbaar het akelige woord 'corruptie' uitsprak. Tot dan toe leek de Nederlandse maatschappij immuun voor de verderfelijke praktijken die je in zulke exotische oorden als Luik ('Sicilië aan de Maas') of donker Afrika kon aantreffen, maar natuurlijk niet in echt moderne samenlevingen; die worden immers gekenmerkt door een rationeel ingericht bestuur.

5 Extreem corrupt kun je de Nederlandse maatschappij niet noemen, maar toch kent deze samenleving van oudsher een vorm van 'sluipende corruptie', die is ingebed in een cultuur van ons-kent-ons, vriendjespolitiek en vooringenomenheid. Het streven naar consensus nodigt niet uit om gesjoemel luidkeels te veroordelen. De parlementaire controle is dikwijls zwak, de debatten zijn tam en een effectieve oppositie ontbreekt. Wat de voordelen hiervan ook mogen zijn op het punt van openlijke conflictvermijding, zo'n cultuur voedt tegelijkertijd de bereidheid om gebrekkige normhandhaving door de vingers te zien. Zij werkt een excuuscultuur in de hand en versterkt de neiging om pijnlijke kwesties met de mantel der liefde te bedekken. Zij schept een klimaat van voldaanheid en middelmatigheid. Bijna niemand windt zich over corruptie op, want de meeste bestuurders achten hun beleid voortreffelijk en veel burgers zijn in slaap gewiegd met de gedachte dat er effectieve normenstelsels zijn. De praktijk is er een van ritselen en sjoemelen, zo heeft de recente bouwfraude, waarbij de samenzwering tussen ministeries, zakenlieden en aannemers serieuze vormen aannam, wel laten zien.

6 Een moderne overheid zou vriendjespolitiek juist moeten voorkomen, moeten tegengaan dat openbare ambten worden gebruikt voor zelfverrijking en ambtenaren moeten verplichten verantwoording af te leggen. Het is een geruststellende gedachte dat managers bij overheid en bedrijfsleven hun organisaties in de hand hebben, maar op de een of andere manier blijkt 'het systeem' al te vaak aan controle te ontsnappen. Organisaties zijn vaak het decor van een complex spel van macht en belangen. Ook al probeert men met

- regels het gedrag te sturen, er kunnen nooit voldoende regels zijn om alle eventualiteiten te dekken. Regels kunnen bovendien klein-geestig zijn of tegenstrijdig; ook kunnen ze onbedoelde gevolgen hebben.
- 7 Regels zijn aan interpretatie onderhevig. En net als computerhackers hebben sommige mensen er plezier in het systeem te saboteren. Hoe complexer de beveiliging, des te opwindender de zwakke plekken te vinden. Daar komt nog iets bij. Mensen die de top bereiken, hebben vaak het gevoel dat ze hun geweten opzij moeten zetten in het belang van de organisatie. Veel succesvolle en innovatieve mensen manipuleren de regels om in hun ogen belangrijke zaken voor elkaar te krijgen.
- 8 Wil je corruptie aanpakken op systeem-niveau, dat wil zeggen op het niveau van organisatiestructuren, dan is de kwestie: hoe schep je evenwichtige systemen die niet door een overdaad aan pietluttige regels gesjoemel en overtredingen in de hand werken, en tegelijkertijd voldoende ruimte bieden voor initiatief en innovaties?
- 9 Men dient zich bij het zoeken naar een evenwicht bewust te zijn van mechanismen die een rol spelen bij het ontstaan van corruptie, zoals de werking van het hellende vlak. Laat mij dit illustreren met een schandaal bij de Amsterdamse politie in de tweede helft van de jaren zeventig. De politie ging toen duidelijk te ver in haar – voor het onderzoek noodzakelijke – contacten met Chinese criminelen die verdacht werden van drugssmokkel: sommige rechercheurs begonnen met het aannemen van loempia's en eindigden met het accepteren van seksuele diensten en aanlokkelijke reisesjes. Duidelijk een geval van corruptie op individueel niveau.
- 10 Dit schandaal liet echter ook zien dat niet alleen individuen, maar ook organisaties als geheel zich op een hellend vlak kunnen begeven. Er waren in Amsterdam twee krachten werkzaam die tezamen een fatale uitwerking hadden. Binnen de organisatie had je de 'bureaucraten', hoog boven de werkvloer. Ze geloofden heilig in procedures en dachten dat alles op rolletjes liep zolang er formeel geen overtredingen werden vastgesteld. Daarnaast moedigden 'agressieve vernieuwers' het overtreden van regels aan. De opwindende, voor die tijd ongekende strijd tegen harddrugs stimuleerde de regelover-treders binnen de politie om zich aan 'Miami Vice'-gedrag<sup>1)</sup> te buiten te gaan. De omstandigheden maakten het mogelijk dat 'norm-afwijkend gedrag' floreerde.
- 11 Bepaalde individuen voelen zich meer aangetrokken tot wangedrag dan andere, maar verwerpelijk gedrag kan ook inherent zijn aan het 'systeem'. Dat bleek niet alleen uit deze Amsterdamse kwestie. In New York stal een elite-drugsteam drugs van criminelen om ze vervolgens zelf op de markt te brengen onder het mom misdadigers 'uit te kleden' door hun drugs en geld te stelen. In de aard van het politiewerk in New York zat klaarblijkelijk iets wat wangedrag van agenten opriep. Een reeks alarmerende rapporten over allerlei schandalen gaf hetzelfde beeld bij korpsen elders in Amerika en daarbuiten. Veel van deze corruptie is niet alleen maar individueel en niet enkel voor 'persoonlijk' gewin.
- 12 Al moet men blijven zoeken naar even-wichtige regelgeving, volmaakte systemen bestaan niet. Het publiek moet er dan ook op kunnen vertrouwen dat openbare functionarissen en professionals hun plicht doen overeenkomstig universele normen van fatsoen. Dat is essentieel, je kunt hooggeplaatste personen immers niet constant controleren. Dit was de kern van de toespraak van minister Dales. Hoe komen we echter aan deugd-zame burgemeesters of politieofficieren? Is het dan toch niet beter deugd-zame systemen te ontwikkelen dan op deugd-zame individuen te vertrouwen? Alle systemen hebben echter hun zwakke punten en bieden gelegenheid tot wangedrag. Het is daarom zonneklaar dat het ideaal van openbaar fatsoen het niet kan stellen zonder mensen die in woord en daad het ideaal van integriteit hooghouden.
- 13 Een belangrijk middel om hogere leiding-geevenden binnen de grenzen van het fatsoen-lijke te houden, is dreiging met een schandaal in de media bij corruptie en wangedrag. Onderzoeksjournalistiek is echter kostbaar en vereist vooral moed. Dit soort journalistiek is in Nederland betrekkelijk zeldzaam. Ook is er nauwelijks onderzoek gedaan naar corruptie – academici hebben kennelijk geen belangstelling voor het ondersteunen van een gezonde bestuurscultuur. Dat is schrijnend, juist omdat een kritische houding jegens hooggeplaatsten zo belangrijk is voor het functioneren van het bestuursapparaat. Daarom kunnen we niet buiten moedige mensen die wantoestanden aan de kaak durven te stellen.
- 14 Voor een betrouwbaar en gezond bestuur is voortdurende zorg essentieel. We hebben daarom een regelmatig terugkerend openbaar debat nodig over de ethiek en integriteit van het openbaar bestuur. Er zijn mensen nodig die een voorbeeld zijn van integriteit én mensen

noot 1

Miami Vice: veelbekeken Amerikaanse politiserie uit de jaren tachtig

die ertoe bereid zijn hun nek uit te steken om misstanden aan te kaarten. De Nederlandse maatschappij is niet al te corrupt gegeven de buitensporige omkoperij, de ernstige schendingen van de mensenrechten en het grove misbruik van openbare ambten die we elders zien. Desalniettemin dienen normen en

verwachtingen met betrekking tot een integer bestuur te worden gehandhaafd, zo niet versterkt. Om die reden heeft Nederland behoefte aan 'integere lastpakken'. Nederlanders moeten niet denken dat de bestuurlijke en ambtelijke integriteit hier zo groot is dat er reden is tot zelfgenoegzaamheid.

*naar: Maurice Punch, wetenschappelijk onderzoeker integriteitsvraagstukken  
uit: De Gids 166 (2003)*

---

*De teksten die voor dit examen gebruikt zijn, zijn bewerkt om ze geschikt te maken voor het examen. Dit is gebeurd met respect voor de opvattingen van de auteur(s). Wie kennis wil nemen van de oorspronkelijke tekst(en), raadplege de vermelde bronnen.  
De Cevo is verantwoordelijk voor vorm en inhoud van dit examen.*

## ■ Tekst 2 De appel en de mand

- 22p **20** □ Maak van de tekst *De appel en de mand* een goedlopende samenvatting in correct Nederlands van maximaal 200 woorden. Zorg ervoor dat deze samenvatting begrijpelijk is voor iemand die de oorspronkelijke tekst niet kent. Uit je samenvatting moet duidelijk worden:
- vanuit welke definitie het verschijnsel corruptie in deze tekst voornamelijk wordt benaderd;
  - wat kenmerkend is voor de Nederlandse cultuur ten aanzien van corruptie en de bestrijding ervan;
  - waardoor de bestaande maatregelen bij overheid en bedrijfsleven tegen corruptie niet afdoende zijn;
  - op welke punten men moet letten en waar men zich bewust van moet zijn bij de bestrijding van corruptie op systeemniveau;
  - welke verwachting de burger mag hebben en op welke manieren aan deze verwachting voldaan kan worden.