

Samenvatting (Summary in Dutch)

Integriteit en bedrijfsmatig werken

Inleiding

In dit proefschrift wordt verslag gedaan van een onderzoek naar het verband tussen bedrijfsmatig werken en de integriteit van de overheid. Bedrijfsmatig werken kwam in zwang in de jaren tachtig van de vorige eeuw, toen in het Engelse taalgebied de termen New Public Management (NPM) en Reinventing Government werden geïntroduceerd. De roep om een overheid die gericht was op productiviteit en prestaties en die bereid was verantwoording af te leggen was niet nieuw (Walsh 1995, xiii), maar sinds eind jaren tachtig van de vorige eeuw werd dit vertaald in een uitgesproken wijze van bedrijfsmatig werken, waarbij de overheid volgens de voorstanders zich moest gaan gedragen als een bedrijf en de mate en wijze van productie moest geschieden volgens het marktprincipe. Osborn en Gaebler, schrijvers van het boek 'Reinventing Government' (1992), spraken in dit verband van een 'ondernemende overheid'. Ook in Nederland werd bedrijfsmatig werken geïntroduceerd, met projecten als BBI (Beleids en Beheers Instrumentarium) en het ook buiten onze landsgrenzen bekende 'Tilburgse model' van de gemeente Tilburg.

Vanaf het begin kende de ontwikkelingen met betrekking tot NPM ook tegenstanders, wier voornaamste bezwaar was dat door de bedrijfsmatige benadering belangrijke publieke waarden (zoals het gelijkheidsbeginsel) ondergesneeuwd dreigden te raken en dat het benaderen van een overheidsorganisatie als ware het een bedrijf, onvermijdelijk zal leiden tot een toename van corruptie en niet integer gedrag (Frederickson 1997). Met name de laatste stelling heeft tot heftige debatten geleid en voor- en tegenstanders gemobiliseerd. Auteurs verwijzen veelvuldig naar elkaar om te wijzen op de negatieve gevolgen van een bedrijfsmatige aanpak door de overheid, maar vreemd genoeg is de stelling nooit in een empirisch onderzoek getest. Dat gegeven leidde tot het onderzoek waarover hier wordt gerapporteerd. Onderwerp is de relatie tussen bedrijfsmatig werken en integriteit bij de overheid. Op explorerende wijze is onderzocht welke relaties in een empirische setting konden worden ontdekt, waarmee tevens de stellingname van Frederickson c.s. kon worden getoetst. Voor het meten van integriteit kon gebruik worden gemaakt van bestaande meetinstrumenten, die na kleine aanpassingen geschikt waren voor gebruik in dit onderzoek. Voor het meten van het niveau van bedrijfsmatig werken is een nieuw instrument ontwikkeld. Het empirisch onderzoek werd uitgevoerd bij het regionale politiekorps Midden-West Brabant aan het einde van 2003.

Bedrijfsmatig werken

Centraal staan de principes van New Public Management. Een van de invloedrijkste boeken die de NPM ontwikkelingen versnelde, was Osborn en Gaebler's 'Reinventing Government' (1992). In tegenstelling tot wat veel onderzoekers en auteurs beweren, beveelt de reinventing government-beweging niet aan om de overheid als een privaat bedrijf te besturen (Cohen en Eimicke 1998, 6). In tegendeel, Osborne en Gaebler concluderen dat de verschillen tussen de publieke en de private sector zo fundamenteel zijn, dat de overheid niet als een private onderneming kan worden bestuurd (1992, 20). Wat zij wel zeggen is dat de overheid ondernemender moet zijn, wat zij definiëren als het zoeken naar mogelijkheden om beschikbare middelen te verschuiven van gebieden met weinig opbrengst naar gebieden met veel opbrengst. Ook in Nederland speelde de discussie. Van Helden en Jansen (2003) concludeerden dat sommige elementen van NPM (zoals prestatiegebonden beloning) slechts zeer ten dele zijn ingevoerd in Nederland, terwijl andere (zoals een grotere vraag naar verantwoording door topbestuurders) juist wel breed zijn ingevoerd.

Op basis van de literatuur is een conceptueel kader geconstrueerd om bedrijfsmatig werken te karakteriseren ten behoeve van het empirisch onderzoek. De werken van Pollitt en Bouckaert (2004) en Hays en Kearney (1997) zijn daarbij leidend geweest. Door het combineren van hun onderzoek komen de volgende vier elementen van bedrijfsmatig werken als belangrijkste en algemeen geaccepteerde verschijningsvormen naar voren en vormen het kader voor dit

onderzoek: (I) afslanking en ondernemerschap, (II) decentralisatie, (III) prestatie meting, en (IV) het gebruik van een planning en control cyclus.¹

Ethiek en integriteit

In dit onderzoek wordt een brede definitie gehanteerd van het begrip integriteit, die verder gaat dan de klassieke betekenis van corruptie. Elk gedrag dat in strijd is met de geldende waarden en normen binnen de organisatie wordt als niet integer aangemerkt. Omdat het aantal integriteitschendingen een graadmeter is voor het integriteitsniveau binnen een organisatie (Treviño, Weaver, Gibson en Toffler 1999, 132) is in het empirisch onderzoek gekeken naar de frequentie van integriteitschendingen. Hierbij is gebruik gemaakt van de brede typologie zoals ontwikkeld door Huberts, Pijl en Steen (1999). De tien typen van integriteitschendingen die worden onderscheiden zijn: corruptie (omkoping, bevoordeling vrienden, familie, partijgenoten), fraude of diefstal, belangenverstremgeling door dubieuze giften en beloften of door onverenigbare functies en activiteiten, ongeoorloofd gebruik van geweld tegen burgers en verdachten, ongeoorloofde methoden bij bijvoorbeeld opsporing, misbruik en manipulatie van informatie, twijfelachtige omgangsvormen en bejegening (discriminatie, intimidatie), verspilling en wanprestatie, en wangedrag in de vrije tijd.

Integriteit en bedrijfsmatig werken

Er bestaan tegenstrijdige standpunten over de relatie tussen NPM of bedrijfsmatig werken en de integriteit van de overheid. Bovens (1996) analyseerde een aantal incidenten en beschuldigingen die publiek debat en media-aandacht veroorzaakten. Veel van de zaken die Bovens onderzocht, kwalificeerden niet als corrupt in de wettelijke zin, maar hadden alle gemeen dat ze activiteiten behelsden die te maken hadden met NPM-achtige ontwikkelingen. Alle affaires hadden gemeen dat er sprake was van activiteiten die betrekkelijk nieuw waren voor de publieke sector: privatisering, marktwerking, marktconforme beloning, uitbesteding van diensten, enzovoort. Bovens ziet dit als de vervanging van de klassieke bestuursmatige overheid door een bedrijfsmatige overheid.

Veel auteurs grepen dergelijke observaties aan om zich af te zetten tegen NPM-achtige ontwikkelingen met het argument dat dit zou leiden tot corruptie en ander niet integer gedrag. Frederickson (1999, 300) stelde bijvoorbeeld dat overheidsorganen en hun ambtenaren meer integer zijn dan bedrijven of op eigenbelang gerichte individuen in concurrerende markten. Ook Box, Marshall, Reed en Reed (2001) stelden dat het huidige marktdenken veel verder gaat dan eerdere hervormingen en democratie als leidend beginsel in overheidsmanagement dreigt te elimineren. De verschillende auteurs, waarvan Frederickson (1996; 1997) vaak als exponent wordt gezien, spraken over zowel bedrijfsmatig werken ('entrepreneurial government', 'NPM' of 'reinventing government') als over corruptie en integriteit in algemene termen en differentieerden bij beide fenomenen niet naar specifieke gedragingen.

Al met al concentreert de angst voor een tanende integriteit van de overheid zich met name op de commercieel ondernemende overheid en de introductie van marktwerking. Met betrekking tot de introductie van prestatie management en de decentralisatie van budgetten en verantwoordelijkheden bestaat discussie tussen de verschillende auteurs. De belangrijkste vraag lijkt te zijn of dergelijke ontwikkelingen op een ethische en verantwoordelijke wijze worden gemanaged. De hantering van een planning en control cyclus wordt dan ook in het algemeen gezien als een integriteit versterkende maatregel, aangezien daarmee het afleggen van verantwoordelijkheid wordt bevorderd.

Empirisch onderzoek

Het empirisch onderzoek dat de kern van deze studie vormde, had als centrale onderzoeksvraag:

Wat is het verband tussen bedrijfsmatig werken en de integriteit van de overheid?

Doelstelling van het onderzoek was om op exploratieve wijze de verschillende relaties tussen beide fenomenen te ontdekken. Het betrof dus uitdrukkelijk geen evaluatieonderzoek, waarbij

¹ Ook voor de introductie van NPM maakte de overheid gebruik van een planning en control cyclus. Deze was in het algemeen eenvoudig van opzet en bevatte alleen financiële gegevens zoals een begroting en een jaarrekening. Bij NPM gaat het er vooral om dat de planning en control cyclus wordt uitgebreid met meer formele rapportages en dat deze op output is gericht.

met behulp van een voor- en nameting het effect van de introductie van bepaalde maatregelen is gemeten.

Op basis van de literatuurstudie is de centrale onderzoeksvraag opgesplitst in een viertal hypothesen met betrekking tot de relatie tussen de vier elementen van bedrijfsmatig werken en integriteit in de zin van afwezigheid van de tien typen integriteitschendingen:

1. Afslanking en ondernemerschap zal een negatieve invloed hebben op de integriteit,
2. decentralisatie zal een negatieve invloed hebben op de integriteit,
3. prestatiemeting zal een negatieve invloed hebben op de integriteit,
4. het gebruik van een planning en control cyclus zal een positieve invloed hebben op de integriteit.

De invloed van de verschillende elementen van bedrijfsmatig werken wordt verondersteld verschillend van richting en intensiteit te zijn op de verschillende typen van integriteitschendingen.

Om de hypothese te toetsen werd een empirisch onderzoek uitgevoerd binnen een grote overheidsorganisatie. De keus viel op een politiekorps, omdat zowel bedrijfsmatig werken als integriteit aspecten zijn, waaraan binnen de politie veel aandacht wordt geschonken en die beide goed zijn ingevoerd binnen de organisatie. Daarnaast was er een aantal pragmatische redenen om voor een politiekorps te kiezen.

Het onderzoek werd uitgevoerd bij de Regiopolitie Midden-West Brabant, een van de grotere regiokorpsen met ten tijde van het onderzoek ongeveer 2700 medewerkers. Het korps bestaat uit een viertal districten en vier divisies. De vier districten omvatten samen dertig basiseenheden, variërend van plattelandsgebieden tot de centra van steden als Tilburg en Breda. Het regiokorps kent een Unit Veiligheid en Integriteit (UVI), die naast repressieve ook preventieve taken vervult. Het onderwerp integriteit had binnen het korps de nodige specifieke aandacht gekregen. Het korps werkt al geruime tijd met (individuele) prestatiecontracten, er werd gebruik gemaakt van een uitgebreide planning en control cyclus en bevoegdheden om de prestatiecontracten verder invulling te geven waren gedelegeerd aan districts- en divisiechefs. Er werd in diverse projecten samengewerkt met de private sector en er was in geringe mate sprake van privatisering of outsourcing van diensten.

Als onderzoeksmethode werd voor de survey methodiek gekozen met behulp van een schriftelijke vragenlijst. De gehele populatie van het korps werd uitgenodigd deel te nemen aan de survey. Om het niveau van integriteit te meten werden de respondenten 64 gedragingen voorgelegd, waarvan hen gevraagd werd aan te geven op een 5-punts schaal hoe vaak dergelijke gedragingen in het afgelopen jaar binnen hun directe werkomgeving waren voorgekomen en hoe ernstig zij deze gedragingen vonden. De 64 gedragingen waren ingedeeld volgens de tien typen integriteitschendingen uit het theoretisch model en deels afkomstig uit bestaande vragenlijsten.

De 43 stellingen met betrekking tot bedrijfsmatig werken werden speciaal voor dit onderzoek ontworpen. Een eerste proeve van een vragenlijst voor het meten van bedrijfsmatig werken werd geconstrueerd op basis van de literatuur en voor een review gezonden aan een tiental experts in binnen- en buitenland. Van de oorspronkelijke vijftig vragen die waren geconstrueerd rond de vier onderscheiden elementen van bedrijfsmatig werken, bleven er na de review uiteindelijk 43 in gewijzigde redactie over. De respondenten konden hun instemming met de stellingen aangeven op een 6-punts schaal. De uiteindelijke vragenlijst werd eerst ingevuld door een testpopulatie. De vragenlijst bevatte tevens een aantal controlevragen en vragen ten behoeve van het integriteitsbeleid van het korps.

Resultaten

De respons op de vragenlijst bedroeg bijna 30%. Uiteindelijk bleken 755 ingevulde vragenlijsten geschikt voor verwerking met behulp van SPSS.

De meeste door de respondenten signaleerde gedragingen die als 'ongewenst' kunnen worden bestempeld, betroffen relatief lichtere schendingen in de sfeer van omgangsvormen, zoals roddelen, en de omgang met organisatiemiddelen zoals privé internetten en telefoneren en laks omgaan met tijd, door bijvoorbeeld televisie kijken in diensttijd. In het algemeen vond men deze gedragingen tot op zekere hoogte ook wel aanvaardbaar.

Een groep ongewenste gedragingen die minder vaak voorkomt maar toch geregeld werd signaleerd (10 tot 35% van de respondenten meldt dat het minstens één tot enkele keren voorkwam in het afgelopen jaar), betrof het schenden van fatsoensnormen als het niet correct

bejegenen van burgers, discriminatie van vrouwelijke of allochtone collega's (respectievelijk 20 en 14% van de respondenten signaleert dit), het ten onrechte schrijven van uren, het aannemen van kleine geschenken van winkeliers en bedrijven, en het overtreden van regels die als specifiek voor de politieorganisatie kunnen worden gezien, zoals het onzorgvuldig omgaan met vertrouwelijke informatie, het incorrect behandelen van arrestanten en het onzorgvuldig of onjuist toepassen van opsporingsmethoden. Deze gedragingen achtte men in hoge mate onaanvaardbaar, met uitzondering van het aannemen van geschenken onder de € 25, wat 50% van de respondenten tot op zekere hoogte aanvaardbaar acht.

De gedragingen die in de categorie politieke corruptie (het aannemen van steekpenningen, verkopen van informatie) vallen en specifieke gedragingen als onderling fysiek geweld en drugsgebruik voorafgaand en tijdens het werk werden nauwelijks waargenomen en werden in dezelfde mate als de vorige categorie onaanvaardbaar geacht.

De vragen met betrekking tot bedrijfsmatig werken werden zeer divers beantwoord. Een totaaloverzicht van de antwoorden is opgenomen in bijlage II.2. De vragen met betrekking tot prestatie meting werden in het algemeen positief beantwoord evenals die over decentralisatie. De vragen over het gebruik van een planning en control cyclus werden gevarieerder beantwoord. Men vond met name erg veel tijd verloren gaan aan het invullen van formulieren en dergelijke. Ook de vragen over afslanking en ondernemerschap werden wisselend beantwoord.

Analyse

Er werd allereerst een correlatieberekening uitgevoerd om het risico te vermijden van multicollineariteit. Als resultaat van deze bewerking werd een van de vragen over bedrijfsmatig werken verder buiten beschouwing gelaten. Vervolgens werden de resterende 42 vragen over bedrijfsmatig werken onderworpen aan een factoranalyse, wat resulteerde in een vijftal sterke factoren: (I) Prestatiemeting, (II) Ethisch management, (III) Bedrijfsmatig management, (IV) Afslanking en ondernemerschap, en (V) Decentralisatie. Het oorspronkelijke element 'planning en control cyclus' kwam niet als identificeerbare factor uit de factoranalyse en een tweetal factoren (II en III) werden als nieuwe factoren gevonden en toegevoegd. De factoranalyse leverde onverwacht ook nog een zesde factor op, die het label 'Tension' kreeg. De items die onder deze factor zijn ondergebracht hebben alle te maken met gevoelens over en houding ten opzichte van bedrijfsmatig werken. Het betreft hier vragen als 'mijn collega's zijn bereid de regels te overtreden om hun prestatieafspraken te halen'. In feite gaat het hier dus eerder om de gevolgen van een bedrijfsmatige werkwijze dan om een voorspellende factor van ongewenst gedrag; de gedragingen zelf zijn ongewenst. Om deze reden is deze zesde factor in de verdere analyse behandeld als een afhankelijke variabele (een integriteitschending) in plaats van als een onafhankelijke variabele (een element van bedrijfsmatig werken).

Met de vijf gevonden factoren en de controlevariabelen als onafhankelijke variabele en de 64 integriteitschendingen en de factor 'Tension' als afhankelijke variabelen werd vervolgens een regressie-analyse uitgevoerd. Hoewel lineaire regressie binnen de sociale wetenschappen algemeen geaccepteerd is voor toepassing op vragenlijsten als de onderhavige, werd om elk risico om methodologische fouten te vermijden besloten om tevens de ordinale regressietechniek toe te passen. De uitkomsten van beide technieken wezen zonder uitzondering in dezelfde richting.

De uitkomsten van de regressie-analyse waren verrassend. De factor 'Afslanking en ondernemerschap' liet als enige factor een negatieve invloed zien op de integriteit (meer integriteitschendingen). Alle overige factoren lieten een positief effect zien (minder integriteitschendingen). Ook op de (nu afhankelijke) variabele 'Tension' had uitsluitend de factor 'Afslanking en ondernemerschap' een negatieve invloed. De factoren 'Prestatiemeting' en 'Ethisch management' vertoonden een positieve invloed op de factor 'Tension'. De gevonden uitkomsten werden met behulp van kwalitatieve methoden zoals documentanalyse en interviews met de districts- en divisiechefs verder verfijnd en geanalyseerd.

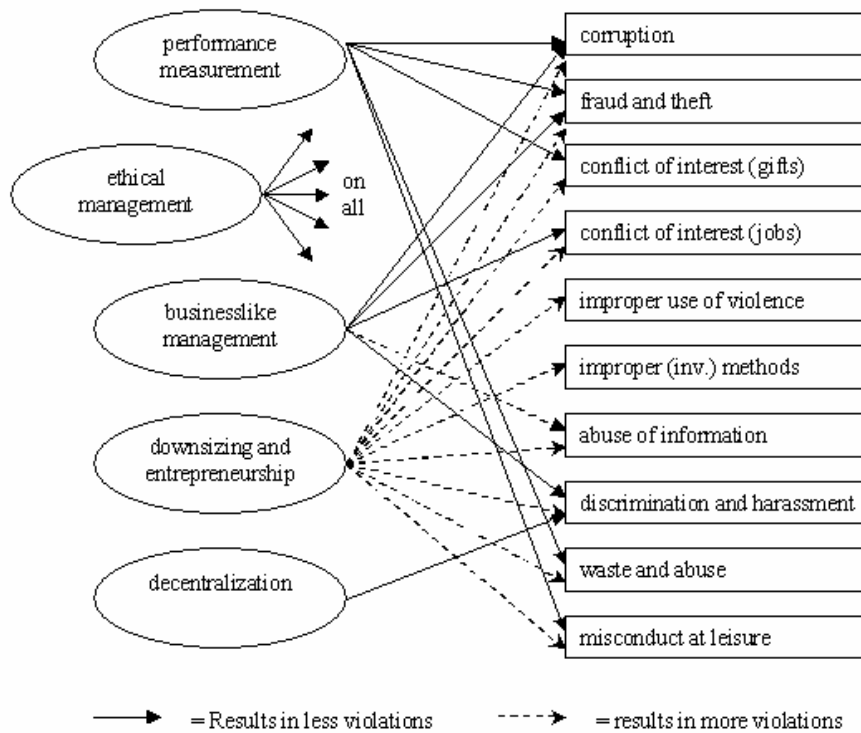
Conclusie en reflectie

De veronderstelling van Frederickson (1996) was dat de invoering van bedrijfsmatig werken bij de overheid leidt tot corruptie en minder integriteit. Deze hypothese blijkt niet correct. Van de vier oorspronkelijke elementen van bedrijfsmatig werken konden er drie in het empirisch onderzoek worden getest. Alleen het element 'Afslanking en ondernemerschap' (downsizing

and entrepreneurship) bleek een dergelijke negatieve invloed te hebben. De overige elementen die overeind bleven in de factoranalyse, 'Prestatiemeting' (performance measurement) en 'Decentralisatie' (decentralization), bleken juist een positieve invloed te hebben op integriteit. Dit gold eveneens voor de nieuwe factoren, die in de factoranalyse werden gevonden, 'Ethisch management' (ethical management) en 'Bedrijfsmatig management' (businesslike management). De factor 'Bedrijfsmatig management' werd al door Hays en Kearney (1997) beschreven als 'managerialism' en is mogelijk ten onrechte in het oorspronkelijke model weggeschreven onder 'performance measurement' en 'planning en control cyclus'. De factor 'ethical management' lijkt eerder met stijl van leiding geven te maken te hebben dan met bedrijfsmatig werken, maar werd in de vragenlijst gekoppeld aan het vinden van de balans tussen het behalen van prestatieafspraken en integriteit. Deze factor lijkt een waardevolle aanvulling op het model te vormen.

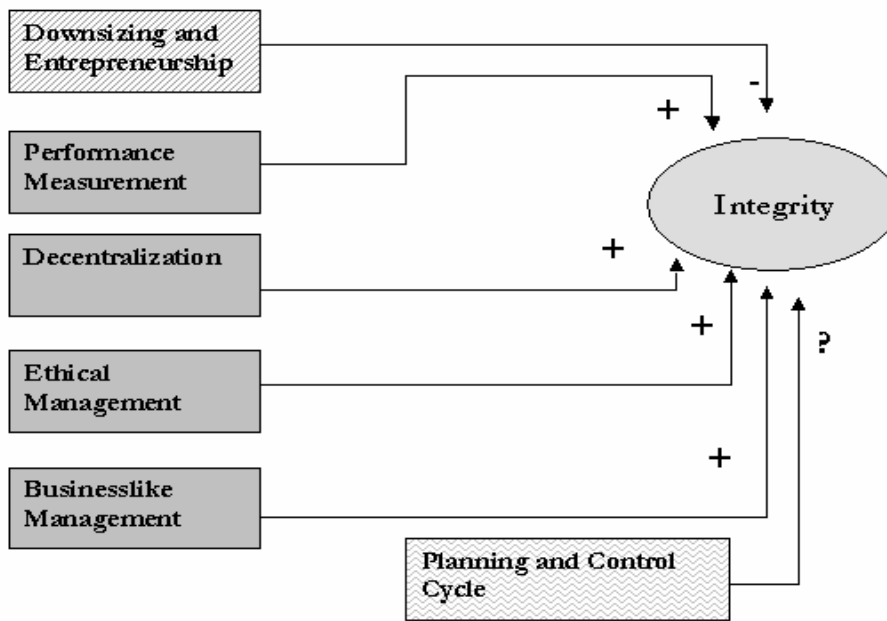
Op de verschillende typen integriteitschendingen hadden de verschillende factoren meer of minder invloed. In figuur 7 zijn de verschillende relaties schematisch weergegeven.

Figuur 7. Relaties tussen elementen van bedrijfsmatig werken en typen integriteitschendingen.



De deelhypotesen op basis van de centrale onderzoeksvraag bleken slechts gedeeltelijk juist. Dat leidt tot een nieuw model dat is weergegeven in figuur 8.

Figuur 8. Het bijgestelde model.



De resultaten van het empirisch onderzoek staan deels haaks op de tot nu toe gangbare literatuur en bieden een nieuwe benadering van de relatie tussen bedrijfsmatig werken en integriteit bij de overheid. De uitkomsten suggereren dat het specifiek aandacht schenken aan ethische aspecten bij het implementeren van bedrijfsmatig werken, de kansen op succes vergroot. Dit is een belangrijke implicatie voor hervormingsinitiatieven zoals door Ter Bogt (2006) voor de komende jaren voorspeld in het lokale bestuur, waarbij prestaties, efficiency, effectiviteit en economische rationaliteit een belangrijke rol spelen.

De invoering van bedrijfsmatig werken blijkt in het algemeen niet automatisch te leiden tot corruptie en niet integer gedrag. Voorzichtigheid blijft geboden bij afslankingsoperaties door middel van privatisering en outsourcing, en een al te innig omarmen van de mores van het bedrijfsleven door de overheid. De daarbij onvermijdelijk optredende risico's kunnen op basis van de resultaten van dit onderzoek grotendeels worden beheerst door specifiek aandacht te schenken aan de ethische dimensies van dergelijke operaties. In de praktijk valt er dus nog veel te ontwikkelen, maar de hier gepresenteerde resultaten raden bedrijfsmatige ontwikkelingen niet op voorhand af.

Het ten behoeve van dit onderzoek ontwikkelde meetinstrument voor de mate van bedrijfsmatig werken, biedt een goed uitgangspunt voor verder onderzoek. Met betrekking tot het element 'planning en control cyclus' dienen nieuwe items te worden geformuleerd.

Een vraag die rest is of de resultaten van het onderzoek, dat plaatsvond binnen één groot regionaal politiekorps, generaliseerbaar zijn naar de gehele overheid. Om die vraag sluitend te beantwoorden zal nader onderzoek noodzakelijk zijn. De eerste resultaten van recent onderzoek binnen Nederlandse gemeenten lijken de resultaten van dit onderzoek in grote lijnen te bevestigen.

De resultaten van dit onderzoek vragen om een nuancering van de stelling van Frederickson, dat bedrijfsmatig werken bij de overheid automatisch leidt tot minder integer gedrag. De uitkomsten laten zien dat de factor 'prestatie meting' zelfs een positief effect heeft op het niveau van integriteitsschendingen binnen een organisatie en op de houding ten aanzien van prestatie management. Een verklaring hiervoor kan liggen in het feit dat prestatie meting een hogere mate van toezicht en registratie van gedrag in het algemeen vergt – feitelijk een element van de planning en control cyclus – maar ook dat medewerkers bewuster met de beschikbare middelen omgaan. Deze uitkomsten ondersteunen het nieuwe paradigma dat Annechiarico en Smith (2006) introduceerden, en dat prestatie meting, compliance en het betrekken van waarden combineert. Volgens hen moeten beleidsmakers niet kiezen tussen productiviteit en integriteit, maar deze twee elementen combineren om hoogwaardige publieke diensten te verlenen.