



Rule of Morality versus Rule of Law? A Multi-Method Comparative Study into the Values that Characterize a Good Civil Servant in China and the Netherlands
L. Yang

Samenvatting (Summary in Dutch)

Dit project beantwoordt de onderzoeksvraag “Weerspiegelen de waarden die ambtenaren in China en Nederland belangrijk achten voor een goed ambtenaar de tradities van de beide landen?” De onderzoekresultaten laten zien dat de waardepreferenties van ambtenaren niet eenduidig aansluiten op de respectievelijk bestuurlijke tradities van China en Nederland. In tegenstelling tot mijn verwachtingen blijken de rangordes van ideële waarden van Chinese en Nederlandse respondenten behoorlijke overeenkomsten te laten zien. Daarentegen blijkt in de alledaagse werkelijkheid van het openbaar bestuur het belang en de betekenis van waarden wel traditionele invloeden te laten zien.

Waarden en twee administratieve tradities

Het Confucianistische ideaal van de overheid, de *heerschappij van de moraal* (*‘the rule of morality’*), heeft diepgaande invloed in China; de administratieve traditie in Continentaal Europe is de *Rechtsstaat* (de heerschappij van het recht; *‘the rule of law’*). Deze beide tradities hebben verschillende idealen van goed bestuur. De basis van de *‘rule of morality’* vormt het vertrouwen in de deugdzame functionaris die bestuurt middels morele beïnvloeding en niet zozeer op basis van wetten en regels (Yao, 2000; Painter & Peters, 2010); daarentegen wordt de Westerse bestuurlijke traditie van de *‘rule of law’* gekenmerkt door het beadrukken van de binding van de staat aan de wetten en de beperking van alle overheidshandelen tot hetgeen in de wet is vastgelegd (Schram, 1971; Tamanaha, 2012). Kort gezegd, de traditie van de Rechtsstaat is “de wet in actie” en het Confucianistische bestuur is “moraal in actie” (Frederickson, 2002, p. 616). De verschillende bestuurlijke ideeën en praktijken leiden ertoe dat ook andere waarden worden toegekend aan de goede ambtenaar.

Op basis van literatuur studie en historisch onderzoek heb ik specifieke Confucianistische waarden voor de goede functionaris geïdentificeerd, evenals de belangrijkste waarden voor het Westerse openbaar bestuur. Op basis van onderzoek naar een zelden bestudeerde Chinese bron – ambtenarenspiegels (*‘admonitions’*) – heb ik belangrijke traditionele waarden voor de Chinese goede ambtenaar opgespoord. Als deze worden vergeleken met de waarden die in de Westerse literatuur worden besproken kunnen we zien dat Confucianisme de nadruk legt op waarden die de ambtenaar en de publiek functionaris als persoon betreffen (cf. Beck Jørgensen & Bozeman, 2007), veel meer dan andere aspecten. De belangrijkste waarden in de bestuurskundige literatuur zoals geïdentificeerd door Van der Wal (2008) laten een grote mate van overeenstemming zien met de Confucianistische waarden in de ambtenarenspiegels. Dit rechtvaardigt nader onderzoek naar het belang en de perceptie van waarden in verschillende landen met andere tradities.

Onderzoek en resultaten

Het onderzoek in dit project maakt gebruik van een mixed method benadering om waarde preferenties van ambtenaren de bestuurlijke tradities van de 'rule of morality' en de 'rule of law' weerspiegelen. De rangorde van ideële en alledaagse of reële waarden zoals ambtenaren in China en Nederland die ervaren, alsmede de interpretatie en prioritering van specifieke waarden is onderzocht. Ik heb kwantitatieve data verzameld van 525 Chinese en 235 Nederlandse ambtenaren die zijn gevraagd de vijf belangrijkste waarden te selecteren; hen is gevraagd deze vijf waarden te ordenen naar belang ('forced-choice') en om aan te geven wat zij als de belangrijkste ideële en reële waarden beschouwen. Uitgaande van de survey uitkomsten heb ik vervolgens vijf waarden geselecteerd en semigestructureerde diepte interviews (Patton, 1987) gehouden met 42 respondenten om inzicht te krijgen welke betekenis wordt gegeven aan deze specifieke waarden.

Om de survey te kunnen uitvoeren heb ik allereerst een waarde set geconstrueerd (zie Tabel S1, hier in het Nederlands) op basis van de resultaten van een a pilot survey en analyse van een aantal gedragscodes voor ambtenaren. Deze waardeset vormde de kern van mijn survey waarmee ik de volgende zes proposities toetste, die ik ontleen aan een literatuuronderzoek naar traditionele verschillen tussen beide bestuursculturen en vermeende, meer recente, waardeconvergentie (Pollitt & Bouckaert, 2011), en inconsistentie tussen wederzijdse percepties en daadwerkelijke waarde rangordeningen (Van der Wal & De Graaf 2007):

- P1. Ideële waarde rangordeningen laten meer verschillen dan overeenkomsten zien tussen beide groepen.
- P2. Verschillen tussen ideële waarde rangordeningen van beide groepen weerspiegelen administratieve tradities van 'rule of morality' en 'rule of law'.
- P3. Reële waarde rangordeningen komen meer met elkaar overeen tussen beide groepen dan ideële waarde rangordeningen.
- P4. Beide groepen rapporteren dezelfde verklaringen voor incongruentie tussen ideële en reële waarde rangordeningen.
- P5. Verklaringen van beide groepen voor incongruentie tussen ideële en reële waarde rangordeningen bestaan uit een toenemende nadruk op 'managerisme' en een door New Public Management (NPM) geïnspireerd publiek ethos in de afgelopen twee decennia.
- P6. Wederzijds beleefde verschillen tussen waarde rangordeningen zijn groter dan die tussen ideële en reële waarde rangordeningen van beide groepen.

De meeste proposities in mijn onderzoek worden door de kwantitatieve uitkomsten weersproken: de ideële rangorde in China en Nederland blijkt niet sterker te verschillen van de traditionele bestuurlijke waarden dan de reële waarden en evenmin weerspiegelen ze bestuurlijke tradities beter. De resultaten van de eigenlijke survey laten zien dat de meerderheid van de 15 ideële waarden algemeen gedeelde waarden zijn van zowel Chinese als Nederlandse respondenten. De rangorde van in de alledaagse werkelijkheid ervaren waarden (reële waarden of 'real-life value rankings') laten meer traditionele kenmerken zien, maar hebben nog steeds een zekere 'universaliteit', zoals rechtmatigheid, expertise en verantwoordelijkheid. Er is overduidelijk incongruentie tussen de ideële en reële waarden preferenties in zowel China en Nederland. Bijvoorbeeld, eerlijkheid, onpartijdigheid en mensgerichtheid scoren aanzienlijk lager, terwijl gehoorzaamheid, loyaliteit en efficiëntie hoger scoren in de reële rangorde. De Chinese respondenten wijzen als verklaring voor de verschillen tussen de ideële en reële waarden scores op culturele en institutionele factoren, terwijl Nederlandse respondenten met name wijzen op de dominantie van aan New Public Management (NPM) ontleende, meer bedrijfsmatige waarden en principes, en praktische (organisationale) beperkingen. Aansluiten op de eerder geformuleerde proposities, formuleer ik vijf kernbevindingen gebaseerd op mijn kwantitatieve analyse:

1. Zowel Chinese als Nederlandse ambtenaren streven een 'rule of law' ethos na.
2. Chinese ambtenaren schrijven incongruentie tussen ideële en reële waarden toe aan systemische en institutionele beperkingen, terwijl Nederlandse ambtenaren deze toeschrijven aan incorrect uitgevoerde NPM hervormingen.
3. 'Rule of morality' en 'rule of law' tradities hebben beperkte verklarende kracht voor verschillen tussen ideële waarde preferenties van Chinese en Nederlandse ambtenaren.
4. Wederzijds beleefde verschillen overstijgen verschillen tussen ideële en reële van Chinese en Nederlandse ambtenaren.
5. Wederzijds beleefde verschillen tussen waarden refereren duidelijker aan traditionele karakteristieken dan verschillen tussen ideële en reële waarden van Chinese en Nederlandse ambtenaren.

De geïnterviewde meenden dat problemen met het realiseren van mensgerichtheid in hun dagelijks werk ook door bovenstaande factoren werden veroorzaakt. Wat betreft het belang dat werd gehecht aan de vijf in de interviews besproken waarden blijken de betekenis en het belang dat de respondenten in de twee landen toekennen aan loyaliteit en mensgerichtheid meer te verschillen dan bij transparantie, effectiviteit en efficiëntie.

Het kwalitatieve onderzoek voegt zeven uitkomsten toe aan de kwantitatieve bevindingen:

6. Chinese ambtenaren beschouwen loyaliteit als politiek, hiërarchisch en persoonlijk; Nederlandse ambtenaren daarentegen benadrukken loyaliteit aan de organisatie, de collega's en aan de samenleving.
7. Mensgerichtheid opgevat als ideële waarde wordt door zowel de Chinese als de Nederlandse respondenten geïnterpreteerd als het realiseren van het publiek of openbaar belang.
8. Mensgerichtheid als reële waarde wordt door Chinese ambtenaren als minder relevant gezien in het dagelijks werk; Nederlandse ambtenaren achten direct contact met de burgers/klanten van groter belang.
9. Zowel Chinese als Nederlandse ambtenaren beschouwen transparantie als een belangrijke waarde, maar met een lage prioriteit in verhouding tot andere waarden zoals efficiëntie, verantwoording en (on)corrumpeerbaarheid.
10. Percepties en prioritering van transparantie door Chinese en Nederlandse ambtenaren is meer overeenkomstig dan verschillend.
11. Chinese en Nederlandse ambtenaren plaatsen effectiviteit boven efficiëntie, waarbij het nastreven van deze waarden veeleer wordt gerelateerd aan de 'missie' van de overheid, dan aan proces-waarden of 'middelen' voor de overheid.
12. De interpretatie en prioritering van effectiviteit en efficiëntie door Chinese en Nederlandse ambtenaren laat meer overeenkomsten dan verschillen zien.

Zowel Chinese als Nederlandse respondenten achten een combinatie van rechtmatige en morele waarden wenselijk voor ambtenaren in een ideaal beeld en geven de voorkeur aan waarden die verbonden zijn met moderne benaderingen van het openbaar bestuur. De tradities van de 'rule of morality' en de 'rule of law' hebben slechts een beperkte verklarende kracht als het erom gaat verschillen in ambtelijk ethos in het hedendaagse China en Nederland te duiden. Desalniettemin, traditionele invloeden zijn niet geheel verdwenen vanuit het dagelijkse werk van ambtenaren. De ranking van reële waarden laat in beide landen een combinatie zien van de eigen traditionele waarden, Weberiaanse waarden en door het NPM geïnspireerde waarden. De interpretaties en rangschikking van waarden door de geïnterviewde respondenten reflecteert ook deels de traditionele voorkeuren.

Tabel S1: Waardeset en definities zoals gebruikt in de vragenlijst

Waarden
1. Verantwoordingsbereidheid: Handelingen publiekelijk toelichten en verantwoorden (<i>Accountability</i>)
2. Behulpzaamheid: Handelen vanuit de bereidheid tot samenwerking met anderen (<i>Cooperativeness</i>)
3. Moed: Handelen met onverschrokkenheid om het juiste doel te bereiken (<i>Courage</i>)
4. Toewijding: Taken vervullen met aandacht, inzet en volharding (<i>Diligence</i>)
5. Effectiviteit: Handelen om het optimale gewenste resultaat te bereiken (<i>Effectiveness</i>)
6. Efficiëntie: Doelbereiking met zo min mogelijk middelen (<i>Efficiency</i>)
7. Gelijkheid: Identiek en uniform handelen t.a.v. stakeholders (<i>Equality</i>)
8. Deskundigheid: Handelen met kennis van zaken (<i>Expertise</i>)
9. Eerlijkheid: De waarheid spreken en je beloften nakomen (<i>Honesty</i>)
10. Onpartijdigheid: Handelen los van specifieke groepsbelangen (<i>Impartiality</i>)
11. Onkreukbaarheid: Handelen onbevooroordeeld door eigenbelang (<i>Incorruptibility</i>)
12. Innovativiteit: Handelen vanuit creativiteit en vernieuwingsgezindheid (<i>Innovativeness</i>)
13. Rechtmatigheid: Handelen in overeenstemming met bestaande wetten en regels (<i>Lawfulness</i>)
14. Loyaliteit: Betrouwbaar en loyaal handelen richting leidinggevenden en organisatie (<i>Loyalty</i>)
15. Gehoorzaamheid: Handelen in overeenstemming met instructies en aanwijzingen (<i>Obedience</i>)
16. Menselijkheid: Handelen vanuit het publiek belang van de medemens (<i>People-oriented</i>)
17. Correctheid: Handelen in overeenstemming met fatsoensnormen en wat past bij de functie (<i>Propriety</i>)
18. Zorgvuldigheid: Handelen met wijsheid en precisie (<i>Prudence</i>)
19. Betrouwbaarheid: Geloofwaardig en consistent handelen t.o.v. stakeholders (<i>Reliability</i>)
20. Verantwoordelijkheid: Plichtsgetrouw handelen in acties en beslissingen (<i>Responsibility</i>)
21. Responsiviteit: Tegemoetkomen aan de behoeften van stakeholders (<i>Responsiveness</i>)
22. Deugdzaamheid: Oprecht en moreel juist handelen (<i>Righteousness</i>)
23. Dienstbaarheid: Hulpvaardig handelen en kwaliteit bieden (<i>Serviceability</i>)
24. (Sociale) Rechtvaardigheid: Handelen om sociale gelijkheid en vrijheid te vergroten (<i>Social Justice</i>)
25. Transparantie: Openhartig, zichtbaar en controleerbaar handelen (<i>Transparency</i>)

Betekenis en terugblik

Dit onderzoek geeft empirisch onderbouwd inzicht in de waarden die ambtenaren onderschrijven in China en Nederland, en hoe deze waarden de 'rule of morality' en 'rule of law' tradities weerspiegelen. Traditionele morele waarden weerspiegelen zich niet in de kenmerken van het hedendaagse Chinese openbaar bestuur. In tegendeel, het ethos van de rechtsstaat of rule of law wordt gezien als het ideaal van de goede ambtenaar. Echter, het politieke systeem legt beperkingen op aan de realisering van deze ideële waarden. Het dominante leiderschap van de CCP belemmert de wettelijke beperking van de politieke macht (cf. Gallagher, 2006); ironisch genoeg ondermijnt het eveneens de Marxistisch-Leninistisch-Maoïstisch ideologie van het communisme zelf: het vertegenwoordigen en dienen van het volk (cf. Fan, 2008; Jiang, 2011). Op vergelijkbare wijze streven Nederlandse respondenten naar prestatie of merit-based waarden in de ideële situatie, terwijl meer bestuurlijke of manageriale waarden domineren in het dagelijks werk. Maar, ze achten effectieve dienstverlening door de publieke sector van groter belang dan 'proces waarden'" (Heald, 2006, p. 70) zoals efficiëntie en transparantie.

De uitkomsten van dit onderzoek bevestigen empirisch dat waarden in de publieke sector beter niet kunnen worden bestudeerd los van de specifieke context, aangezien er geen consensus bestaat over de definitie van waarden en de betekenis van waarden varieert per geval (cf. Van der Wal, Nabatchi & De Graaf, 2015; Rutgers, 2015). In samenhang hiermee, maakt het de vermeende universaliteit of convergentie van bestuurlijke waarden twijfelachtig, aangezien een dergelijke claim de culturele diversiteit en complexiteit van de bestuurlijke praktijken negeert (Pollitt, Van Thiel & Homburg, 2007; Goldfinch & Wallis, 2010). Ondanks de toename van gedeelde waarden bestaan er karakteristieke Aziatische waarden, Confucianistische in het bijzonder, die zich onderscheiden van Westerse waarden. Mijn onderzoek weerlegt ook kritieken, zoals de opvatting dat het Confucianistische overheid ideaal een negatief tegendeel vormt van de Westerse 'rule of law,' of dat Aziatische waarden niet wenselijk zijn in een moderne wereld die democratie vereist (cf. Cheung, 2000; Bell & Hahm, 2003). Geen enkele bestuurlijke cultuur is absoluut superieur of inferieur ten opzicht van een andere, aangezien ze gerelateerd zijn aan hun specifieke sociale en politieke context. Belangrijker, er zijn mogelijkheden om de rule of morality en de rule of law tradities te laten samenwerken. Beide verwerpen de 'rule of man' waarin een persoon als publiek functionaris handelt op basis van private belangen en subjectieve preferenties. Ze zijn te verbinden middels een ideaal van goed bestuur dat zowel morele functionarissen als respect voor wetten en regels vereist.

Het onderzoek is ook relevant voor practici. Bijvoorbeeld, bij het opstellen van ethische codes is het van belang uitvoerig in te gaan op de betekenis van waarden, in plaats van deze simpelweg op te sommen; bij de invoering van codes

moet de prioritering van mogelijk strijdige waarden in de praktijk worden verhelderd; en de opleiding van ambtenaren zou meer aandacht moeten besteden aan zelfbeheersing ('self-regulation') en morele cultivatie. Gegeven de intensieve samenwerking tussen Oost en West, kunnen mijn bevindingen bijdragen aan wederzijds begrip en een vermindering van vooroordelen over idealen van bestuur en gedrag.

Methodologisch heeft dit project een multi-method benadering gehanteerd ter vergelijking van waarden van ambtenaren in een cross-culturele context. Het geeft een bruikbare benadering om waarden te identificeren, meten en waarnemen waarbij rekening wordt gehouden met, enerzijds, de mogelijke incongruentie tussen geuite en gebruikte waarden (Van der Wal, 2008; Schein, 2010) en, anderzijds, rekening wordt gehouden met contextuele variatie. Het onderzoek hanteert een waardenset die kan worden gebruikt als een onderzoeksinstrument voor cross-cultureel onderzoek naar publieke waarden, in het bijzonder in Oost Azië en Westerse omstandigheden. Echter, ook in dit onderzoek is sprake van sociaal wenselijke vertekening ('bias') in de response, zoals in alle onderzoek waarin respondenten zelf rapporteren of worden bevraagd. Iedere empirische studie heft zijn tekorten en er is nu eenmaal geen perfecte manier om te garanderen dat respondenten antwoorden zonder enig vooroordeel of aanpassing. Het is dan ook realistischer te onderscheiden tussen *gewenste* en *wenselijke* waarden en daarop tijdens onderzoek gespitst te zijn (cf. Hofstede, 2001) dan te trachten inconsistenties geheel te elimineren.

Coherentie en conclusie

Het proefschrift bestaat uit zeven hoofdstukken, waaronder een inleiding (hoofdstuk 1) en een algemene conclusie (hoofdstuk 7). Vijf artikelen vormen de overige hoofdstukken waarin de vijf deelvragen aan de orde komen. In hun samenhang geven de vijf deelvragen een antwoord op de omvattende onderzoeksvraag: "Weerspiegelen de waarden die ambtenaren in China en Nederland belangrijk achten voor een goed ambtenaar de tradities van de beide landen?"

Het proefschrift besluit met te wijzen op de aard van traditie. In het bijzonder de Confucianistische traditie van de moreel gefundeerde staat in Azië en de rechtsstaat traditie in Europe zijn niet scherp onderscheiden in de hedendaagse ambtelijke ethos. Traditie staat open voor verandering, maar tegelijkertijd blijft de culturele consistentie in tact. Het onderscheiden van Oosterse en Westerse tradities impliceert geen dichotome oppositie, in tegendeel, het gaat om het zoeken naar co-existentie en complementariteit, zonder eigen identiteit op te geven.

