

Stijn Bovy

**Nieuw Overheidsmanagement en ethiek: de
vergeten succesformule voor goed bestuur in
Vlaamse gemeenten**

PSW-paper 2002/1

Politieke Wetenschappen

Stijn Bovy, licentiaat in de Politieke Wetenschappen, is wetenschappelijk medewerker van de onderzoeksgroep Management en Bestuur van de Universiteit Antwerpen. Zijn onderzoeksgebied valt samen met het lokale bestuursniveau. Momenteel werkt hij aan een kwalitatieve draagvlakanalyse voor het Nieuw Vlaams Gemeentedecreet. Eerder deed hij onderzoek naar deontologie van lokale ambtenaren.

stijn.bovy@ua.ac.be

1 Inleiding

1.1 Probleemstelling en -analyse

Eind 2001 kwam het hoofd van de groendienst uit een Vlaamse centrumstad in opspraak, omdat hij verdacht werd van gesjoemel met bestellingen en materiaal (*Nieuwsblad*, 14 december 2001). De ambtenaar zou commissies van bevoorrechte leveranciers op zak hebben gestoken. De directeur van de Dienst Toerisme van een andere grote gemeente liep dan weer een veroordeling op wegens gesjoemel met subsidies van het provinciebestuur (*De Standaard*, 3 december 2001).

Als ambtenaren en politici hun positie misbruiken voor eigen belangen, als ze frauderen, zich niet houden aan geschreven en ongeschreven regels en procedures, normen overschrijden of anderzijds hun plicht niet naar behoren vervullen, is de integriteit van de overheid in het geding en daarmee de legitimiteit van het overheidshandelen. Voormalig Nederlands minister van Binnenlandse Zaken, Ien Dales, zei in juni 1992 tijdens een toespraak voor de Vereniging van de Nederlandse Gemeenten: *“De overheid is wel of niet integer. Een beetje integer kan niet. En met de integriteit van de overheid valt of staat het bestuur; aantasting van de integriteit van de overheid betekent niet minder dan dat de overheid het vertrouwen van de burgers verliest. En zonder dat vertrouwen van de burger kan de democratie niet. Dan is er geen democratie meer. Dat is een beklemmend beeld.”*

De begrippen ethiek, deontologie en integriteit zijn in deze bijdrage synoniemen. Ze verwijzen naar gedrag dat overeenstemt met de algemeen aanvaarde waarden en normen waarvan verondersteld wordt dat ambtenaren deze naleven. Deontologische of ethische regels weerspiegelen de opvatting over wat men als goede of behoorlijke beroepsuitoefening beschouwt.¹

De klassieke ambtsethiek is afgeleid van het bureaucratisch model (Hondegheem, 1998: 14). In dat model voeren ambtenaren uit wat politici beslissen. Ambtenaren worden beschouwd als dienaars van politici. De centrale waarden van de klassieke ambtsethiek zijn dan ook: een rechtvaardige en gelijke behandeling van burgers, continuïteit van dienstverlening, regelgebondenheid, politieke neutraliteit, loyauteit, hiërarchische gehoorzaamheid, discretieplicht.

Drie trends hebben ervoor gezorgd dat de overheidsadministratie geconfronteerd wordt met nieuwe waarden (Hondegheem, 1998: 14-15; Maesschalck, 2001b: 31-32). Het gaat om de professionalisering, de vermaatschappelijking van de overheid en de doctrine van het Nieuw Overheidsmanagement.

¹ Uiteraard is dit een bijzonder pragmatische en reductionistische invulling van de begrippen. Het bestuurskundig karakter van deze bijdrage maakt een meer uitgebreide definitie niet meteen noodzakelijk. De feitelijke invulling van deze begrippen is afhankelijk van tijd en plaats.

1. De toegenomen complexiteit van de samenleving maakt de professionalisering van de overheidsadministratie noodzakelijk. Hierdoor treden nieuwe professionals, zoals maatschappelijk assistenten en psychologen, toe tot de ambtenarij. Vaak hebben deze beroepsgroepen een eigen professionele deontologie die ze met hun komst de overheid binnenloodsen. In bepaalde situaties zorgt dit voor conflicten tussen hun professionele waardesysteem en de gangbare ambtelijke deontologie. Met de complexiteit van de maatschappij verandert ook de rol van de ambtenaar. Hij wordt naast uitvoerder ook medespeler in het beleidsproces, omdat hij onder meer actief deelneemt aan de beleidsvoorbereiding. Voortaan is de politieke neutraliteit van een ambtenaar geen voor de hand liggend gegeven meer. Net als een politicus, wordt de ambtenaar geconfronteerd met welbepaalde waarden en belangen.
2. Vermaatschappelijking is de tweede evolutie die de overheid doormaakt. De overheid moet een open huis worden, waar transparantie de huisregel is. De wetgeving op de openbaarheid van bestuur was dan ook een te verwachten verschuiving. Nu de burger meer geëmancipeerd is, gaat hij actiever participeren aan het beleidsproces.
De ambtenaar ziet tegelijk zijn rechten toenemen en gelijkgeschakeld worden met die van burgers. Binnen zijn beroepsfunctie kan hij zijn vrijheid van meningsuiting laten gelden. De vraag hoe dit alles te combineren valt met de klassieke discretieplicht, legt echter meteen een nieuw spanningveld bloot.
3. Aan het overheidsmanagement zijn in de jaren negentig bedrijfseconomische normen opgelegd. Deze hervormingsideologie wordt bedacht met de naam '*New Public Management*' (NPM) of Nieuw Overheidsmanagement. Het NPM wil een aantal oplossingen aanreiken die enkele 'disfuncties' van de klassieke bureaucratische organisatie, zoals de doelverschuiving of de overregulering, moeten corrigeren.

Onder invloed van deze drie ontwikkelingen komt de klassieke ambtsethiek onder druk te staan (Van den Heuvel, Huberts & Verberk, 1999, 10-11; Haasdijk, 2000: 8). Bovendien brengen deze verschuivingen een toename van de beslissingsruimte van ambtenaren met zich mee (Maesschalck & Bovy, 2002). Niet alleen het NPM zorgt voor een grotere ambtelijke beslissingsruimte. Ook de wetgeving op de openbaarheid van bestuur heeft, samen met de evolutie van zwijgplicht naar spreekrecht, een belangrijk aandeel in de toename van de discretionaire macht waarover overheidsfunctionarissen nu beschikken. Ambtenaren worden geconfronteerd met nieuwe waarden, nieuwe ethische vraagstukken en dilemma's. De klassieke ambtelijke ethiek slaagt er minder goed in om op deze vragen sluitende antwoorden te geven.

Daarnaast groeit stilaan het besef dat een ambtenaar dagelijks beslissingen neemt met grote sociale gevolgen en dat in de ambtelijke afweging niet alleen economische en procedurele, maar ook morele criteria een rol spelen (Van den Heuvel, Huberts & Verberk, 1999: 10). Het beeld van de *faceless mandarin*, waarin de ambtelijke roeping om onzichtbaar te zijn was verpersoonlijkt, gaat niet langer op. De huidige

ambtelijke cultuur beschouwt de ambtenaar als zelfbewuste deskundige. Het is vaak de ambtenaar en niet de politicus, die antwoordt op de vraag wat het algemeen belang is. Er treden belangrijke en fundamentele veranderingen op in de positie van de lokale ambtenaar, veranderingen die ethische gevolgen hebben. De grotere vrijheid leidt bijvoorbeeld tot waardeconflicten. De kans bestaat dat een sterke nadruk op efficiëntie en effectiviteit –de kern van de *New Public Management*-doctrine – klassieke democratische waarden als rechtvaardigheid en gelijkheid kan hypothekeren (Maesschalck, 2001b). Men leest wel eens dat het procesdenken op gespannen voet staat met het outputdenken.

De oorsprong van deze ontwikkelingen moet gezocht worden in een samenleving met burgers die hogere eisen stellen aan de overheid (De Vries, 2001: 6). Die overheid bevindt zich in een maatschappij die kritischer, zelfbewuster, meer geëmancipeerd en open is. Dit veranderd mentaal klimaat vertaalt zich in een ander eisenpakket voor de overheid: een overheid moet responsief zijn, een interactief beleid voeren en de openbaarheid van bestuur in acht nemen. Bijgevolg kan de overheid niet anders dan deze ontwikkelingen volgen door andere eisen aan haarzelf en aan haar personeel te stellen.

Samengevat verdient ambtelijke ethiek om twee redenen aandacht (Hondegheem, 1998: 12; Maesschalck & Bovy, 2002):

- Recente hervormingen in de publieke sector verkleinen de toepasbaarheid en bruikbaarheid van de klassieke ambtelijke waarden;
- Ethiek kan een hefboom zijn om het vertrouwen van de burger in de openbare dienst te herstellen. Aandacht besteden aan ethiek is een strategie om de legitimiteit van de overheid te herstellen.²

Tot nu toe ging de aandacht in België vooral uit naar de integriteit van politici. Het debat stond in het teken van de zogenaamde ‘Nieuwe Politieke Cultuur’ (NPC). De aandacht voor ambtelijke integriteit bleef heel beperkt (Maesschalck, 2001b: 29). In België blijkt de nadruk steeds op de politiek te liggen, omdat men ervan uitgaat dat het politieke bestuur de beslissingen neemt en dat daar ook de belangrijkste integriteitsschendingen gebeuren (Maesschalck & Bovy, 2002). In Nederland daarentegen kreeg de toenemende beslissingsruimte van ambtenaren wel veel aandacht. Het opzetten van een ambtelijk integriteitsbeleid was dan ook een belangrijke prioriteit voor openbare besturen op lokaal en nationaal niveau. De talloze bijdragen in de Nederlandse bestuurskundige literatuur getuigen van uitgebreide discussies die terzake gevoerd zijn (Fleurke & Huberts, 1995; Bekke, 1995; Fokkink, 1995; Van den Heuvel, 1995; Bovens, 1996; Van den Heuvel, Huberts & Verberk, 1999; Hoetjes, 2000).

² De aandacht voor de legitimiteit van de overheid en het vertrouwen van burgers in die overheid staat centraal in de *governance*-benadering. Met ‘*governance*’ wordt bedoeld: “*the set of formal rules, structures and processes which define the ways in which individuals and organisations can exercise power over the decisions (by other stakeholders) which affect their welfare and quality of life* (Boviard & Löffler, 2001: 2-3).”

1.2 Opbouw

In deze paper wordt dieper ingegaan op een van de drie tendensen die de (klassieke) ambtelijke ethiek onder druk kunnen zetten: het Nieuw Overheidsmanagement. Deze invalshoek is interessant omdat er zich in de literatuur geen duidelijke consensus aftekent over het effect van NPM op ambtelijke ethiek (cf. Hood, 1991: 9-16). We proberen een antwoord te formuleren op vier vragen. Deze vragen maken de structuur uit van deze paper.

1. Wat kunnen de gevolgen zijn van NPM voor de ambtelijke deontologie? (2.1-2.2)
2. Hoe kan men op die vernieuwingsbeweging reageren? (2.2-3.1)
3. Wat zijn de instrumenten voor het integriteitsbeleid? (3.2)
4. Hoever staan Nederlandse en Vlaamse gemeenten hierin? (resp. 3.3 en 3.4)

Tot slot doen we uitspraak over de vier E's: *efficiency*, *effectiveness*, *economy* en *ethics*. Kunnen deze vier principes binnen een en dezelfde ambtelijke ethiek vreedzaam naast elkaar bestaan? (4.)

Voorwerp van deze paper is de (ethiek binnen) lokale – gemeentelijke – administraties. Wanneer er sprake is van “ambtelijke ethiek”, wordt daarmee ethiek van lokale ambtenaren bedoeld.³

2. *New Public Management* (NPM) of Nieuw Overheidsmanagement⁴

2.1 Inhoud

De overgang van een traditionele administratie als Weberiaanse bureaucratie naar een moderne administratie met managementprincipes is retorisch gezien reeds verworven, maar in de praktijk nog niet gerealiseerd (Bouckaert, 1997: 107-108). De overgang betekent dat de (top)ambtenaren verantwoordelijk worden voor de prestaties van hun systeem. Hiervoor beschikken ze over bepaalde instrumenten op het vlak van organisatie, personeel, financiën en informatie.

Het *New Public Management* (NPM) of Nieuw Overheidsmanagement gaat nog een stap verder (Weyns, 1999: 29). Het personeelsevaluatiesysteem, kwaliteitsmanagement en de nieuwe boekhoudingsystemen zijn enkele innovaties in de lijn van het zogenaamde Nieuw Overheidsmanagement. In de NPM-literatuur gaat het om heuse lijsten actuele innovaties die het label NPM opgespeld krijgen.

³ De inhoud van deze paper is deels gebaseerd op: Bovy, S., Janvier, R., Opdebeek, I., Van den Heuvel, J.H.J. & Huberts, L.W.J.C. (2002).

⁴ Christopher Hood maakte een overzicht van de NPM-doctrine in: Hood, C. (1991). Hier wordt NPM als doctrine behandeld en gezien als een prescriptief en richtinggevend raamwerk voor beslissingen inzake het managen en organiseren van publieke diensten. NPM is een economische benadering van overheidshandelen; Zie ook: Maesschalck, J. (2001a).

Het type van de klassieke beambte, die zich in een anoniem systeem kon distantiëren van bureaucratische waarden, wordt in de NPM-ideologie vervangen door het type dat in kleinschalige organisatievormen werkt aan volwaardige afgewerkte producten en zich hiervoor professioneel moet verantwoorden. Kwaliteitscontrole en sociale controle binnen de professionele groep zijn de nieuwe *accountsysteem* (Bekke, 1995: 440).

Naast de aandacht voor prestatie en verantwoordelijkheid voor de eigen bestuurlijke entiteit en de inzet van actuele managementinstrumenten, verandert de verdeling van verantwoordelijkheden en de invulling van rollen. Zo krijgen ambtelijke managers meer zeggenschap in de voorbereiding van het beleid, onderhandelen ze hun institutionele contracten, hebben ze een grotere autonomie bij de uitvoering en sturen ze de interne evaluatie. Burgers worden dan weer actiever betrokken bij de beleids- en beheerscyclus via bevraging, vrijwilligerswerk en non-profitorganisaties, of zelfs via bepaalde vormen van zelfbeheer.

De positie en de opdracht van de overheid worden eveneens hertekend en krijgen daardoor een nieuwe invulling. In het NPM is er sprake van een terugplooiende overheid die zich bezighoudt met kerntaken (Bouckaert, 1997: 107-108). De overheidsorganisatie werkt bovenal klantgericht, is soepel en schenkt veel aandacht aan een kwalitatieve dienstverlening. De overheid wil de kwaliteit van haar dienstverlening steeds bevorderen. Ze maakt daartoe gebruik van de modernste informatietechnologieën. Binnen de NPM-doctrine werkt de openbare dienst sterk gedecentraliseerd doordat ze beslissingen stelselmatig naar het laagste niveau leidt. De overheidsstructuur is slank en afgeplat. Dit bevordert de gehoorzaamheid en laat een goede aanspreekbaarheid op kosten toe. Belangrijk aandachtspunt is de kostenverlaging.

In het NPM leeft de overtuiging dat het overheidspersoneel gerekruteerd, beloond, benoemd en bevorderd dient te worden op basis van aangetoonde prestaties in plaats van op anciënniteit.⁵ De overheid treedt op als ontwikkelaar van alle potenties van het personeel dat volledig ‘*empowered*’ is. Ze tracht het vertrouwen van de burgers te herwinnen en probeert hun geloof in de waarde en de efficiëntie van het overheidsoptreden te verstevigen. “*De legitimiteit van de overheid wordt niet enkel bepaald door de legaliteit van haar optreden, maar wordt meer en meer mede bepaald door haar vermogen om op een zuinige, effectieve en kwalitatieve manier om te gaan met de beschikbaar gestelde middelen. De manier waarop ze zich verantwoordt wordt belangrijk* (Bouckaert, 1997: 110).” De legaliteit van overheidshandelingen is een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde om het bestaan van de overheid te verantwoorden. Bouckaert schrijft dat er een verschuiving naar een verrijkte rechtstaat plaatsvindt en dat de criteria van de rechtstaat worden

⁵ Het NPM vertrekt van een ideaalbeeld, dat als eerste bedoeling heeft niet de echte realiteit te weerspiegelen (Hood, 1991: 9).

aangevuld met de zuinige, efficiënte en effectieve wijze waarop wordt omgegaan met de toevertrouwde middelen en verantwoordelijkheden.

DeLeon en Denhardt, maar ook Maesschalck, onderscheiden in de opsomming van concrete wijzigingen in managementaanpak vier categorieën (Maesschalck, 2001a: 4-5). De categorieën sluiten elkaar niet volledig uit en omvatten samen het gehele NPM-gebied.

1. De eerste categorie NPM-hervormingen introduceren het marktmodel in de overheid. Voorbeelden hiervan zijn de invoering van het concurrentiemechanisme, zoals prestatiegericht verlonen, de introductie van quasi-markten tussen overheidsorganisaties of het uitbesteden van overheidstaken (*'contracting out'*).
2. De prestatie-managementsystemen vormen een tweede categorie en zijn gebaseerd op expliciete en meetbare prestatie-standaarden.
3. De derde categorie houdt verband met de rolverandering die de overheidsmanager ondergaat: van beheerder (*'administrator'*) naar publiek ondernemer (*'public entrepreneur'*).
4. Instrumenten die kwaliteitsmanagement installeren en de aandacht vestigen op klantgericht werken zijn een vierde en laatste categorie. Deze groep wordt de tweede golf van NPM-hervormingen genoemd, omdat ze niet tot de initiële focus van de NPM-beweging behoort.

Het NPM komt voort uit een tijdsgeslacht waarin markt en concurrentie nastrevenswaardig waren. De overheid legt met maatregelen als decentralisatie, subsidiariteit en privatisering meer en meer de nadruk op zuinigheid, efficiëntie, effectiviteit, taakverantwoordelijkheid en legitimiteit van overheidsoptreden. Een bedrijfsmatige en rationele aanpak prevaleert. De overheid wil werken als een gestroomlijnd bedrijf. Een vernieuwde aanpak betekent stevast andere klemtonen. Men kijkt eerder naar efficiëntie dan naar behoorlijkheid, meer naar de resultaten dan naar de regels, meer naar de effectiviteit dan naar de rechtmatigheid. De nadruk komt te liggen op outputcontrole, resultaten, doelmatigheid en in mindere mate op regelmatigheid en het proces zelf (Hondeghem, 1998: 18). Er is meer aandacht voor winst en 'inverdieneffecten' dan voor het algemeen belang en aanverwante publieke deugden (Van den Heuvel, 1998: 309). Een fixatie op kwantiteit kan ten koste gaan van de kwaliteit: de aandacht voor de intrinsieke waardegerichte kwaliteiten van de te realiseren doelstellingen van de organisaties en de moreel-normatieve kwaliteiten van het gedrag van mensen in organisaties (Bekke, 1995: 427).

2.2 Impact van NPM op ethiek publiek sector⁶

Wat is de impact van NPM-hervormingen op de ethische standaarden die de publieke sector hanteert? Onder bestuurskundigen bestaat er geen eensgezindheid over de aard en omvang van het effect van NPM op ethische standaarden (Hood, 1991: 10).

⁶ Het gaat hier enkel om een aantal theoretische hypothesen. Tot op heden bestaat er weinig empirisch materiaal die deze beweringen staven.

Maesschalck onderscheidt in de ‘*NPM-ethics*’-literatuur vier grote scholen (Maesschalck, 2001a: 5-6).

1. NPM als panacee

Een eerste school staat zeer positief tegenover NPM en heeft het in hoofdzaak over de voordelen. De ethische gevolgen blijven wat op de achtergrond. Enkelen zien met de NPM de efficiëntie en de effectiviteit van de administratie verhogen, maar ook de integriteit ervan. Toch spreekt het merendeel van de auteurs niet over ethiek en beschouwt het NPM daarmee, het zij impliciet, als niet nefast voor het ethisch functioneren van de ambtenaar.

Osbourne & Gaebler (1992) worden met hun boek *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector* beschouwd als de grondleggers van deze school. Andere auteurs zijn Hughes en Keating.

2. De traditionalisten

De tweede groep neemt de recente NPM-ontwikkelingen op de korrel en vindt de hervormingen hoogst schadelijk voor de ambtelijke ethiek. De auteurs opteren daarom voor een duidelijke regulering of een terugkeer naar de klassieke waarden en het traditionele concept van ‘*public duty*’. Auteurs van deze school zijn onder meer Greenaway, Chapman, O’Toole, Frederickson.

3. ‘New public service’

De *new public service*-benadering zoekt een middenweg tussen de klassieke overheidsadministratie en het NPM. Deze school schenkt expliciet aandacht aan de ontwikkeling van een nieuwe ethiek voor ambtenaren. De auteurs scharen zich achter de negatieve uitspraken van de traditionalisten inzake ethiek. Met de oplossing van de traditionalisten gaan ze dan weer niet akkoord. *New public service*-auteurs stellen nieuwe mechanismen voor waarin de voornaamste rol van ambtenaar een andere invulling krijgt: hij helpt burgers bij de formulering van hun gedeelde belangen en probeert eraan tegemoet te komen, meer nog dan dat hij de samenleving controleert en stuurt. Auteurs als Denhardt en Skidmore kunnen tot deze stroming gerekend worden.

4. ‘Ethics management’

Een vierde groep geeft geen alternatief voor NPM-hervormingen, maar wijst op het belang van een goed ontwikkeld ambtelijk integriteitsbeleid, als complement van NPM. In het Engels spreekt men van ‘*public sector ethics policy*’ of kortweg, PSEP. Met (instrumenten voor) integriteitsbeleid wordt hier bedoeld: “*een geheel van instrumenten dat erop gericht is de integriteit van de overheid in haar geheel en het integer optreden van de ambtenaren afzonderlijk te stimuleren*” (Maesschalck & Bovy, 2002). De ‘*ethics management*’-groep beschouwt PSEP als een belangrijk en evolutief domein binnen het overheidsmanagement, een terrein waarvan de belangrijkheid recht evenredig zal toenemen met de intensiteit van de NPM-hervormingen. De afdeling overheidsmanagement (PUMA) van de OESO is een van de belangrijkste pleitbezorgers van de ‘*ethics management*’-oriëntatie.

Een recent OESO-rapport (OECD, 2000) vindt het zelfs noodzakelijk om de bestuurlijke vernieuwing van de laatste twee decennia te heroverwegen (cf. De Vries, 2001). Volgens de onderzoekers van het OESO is de bestuurlijke vernieuwing verantwoordelijk voor een verzwakte ambtelijke ethiek. Zij wijzen daarbij op enkele modieuze tendensen die mogelijkheden hebben gecreëerd voor ambtenaren om onethisch gedrag te vertonen.⁷ Vermeld worden: ontwikkelingen in de richting van marktconform werken, inkrimping, privatisering, verzelfstandiging, gebrek aan algemene richtlijnen en een toenemende autonomie van de functionaris. Ook de afname van de rechtszekerheid in de positie van ambtenaren zou hebben geleid tot meer onzekerheid, grotere werkdruk en een tanende arbeidsmoraal (cf. ook Gilman, 1997). Het systeem van bezuinigingen en inkrimping heeft het aantal *checks and balances* verzwakt en zorgde voor een verzwakking van institutionele controlemechanismen, stellen de onderzoekers. Het controletoezicht nam af, terwijl autonomie in de plaats kwam. De bureaucratische organisaties werden omgevormd tot professionele organisaties. Het OESO rapport vermeldt ook de beloning van ambtenaren en politici. De onderzoekers stellen dat het loon in de publieke sector achterblijft in vergelijking met de lonen uit de privé-sector. Hierdoor zouden ambtenaren en politici niet alleen gevoeliger zijn voor omkoping, maar zouden ze ook de stimulans missen om in normale situaties net dat beetje extra te doen dat van de publieke sector mag verwacht worden.

Daarnaast verminderen de eisen vanuit de bevolking evenmin, wat ertoe leidt dat de beleidsvrijheid van vele overheidsinstellingen is toegenomen. Waar het werk eerder vooral regelgeleid was, zouden beslissingen veel meer een uitvloeisel zijn van persoonlijke inschatting van ambtenaren en politici. Daarmee is, luidens het OESO-rapport, de voorspelbaarheid van beslissingen afgenomen. Samen met de herstructurering van de publieke sector, die zichtbaar wordt in de agentschapvorming, verzelfstandiging, privatisering en de publiek-private samenwerking (PPS), heeft dit geleid tot minder regels en procedures. De OESO spreekt over “*the disappearance of a service wide perspective and collective interest of government in traditional public service values*” (OESO, 2000).

Bovendien hebben de veranderende externe omstandigheden het werk van ambtenaren meer complex gemaakt, werden zij gedwongen om zich meer als ondernemers te gaan opstellen, om meer risico's te nemen evenals meer eigen verantwoordelijkheid. Dit maakte ambtenaren gevoelig voor nieuwe waarden en normen, zoals winstgevendheid, snelheid en efficiëntie. Deze waarden wijken nogal af van de traditionele ambtelijke waarden en normen, zoals neutraliteit, het belang van zorgvuldige procedures en het dienen van het algemeen belang.

De ‘*ethics management*’-oriëntatie kan rekenen op steun vanuit Nederland en België. Enkele voorbeelden.

⁷ Hoe dat proces van ‘mogelijkheidscreatie’ er dan concreet uitziet, komt in het OESO-rapport spijtig genoeg niet aan bod.

Van den Heuvel, Huberts & Verberk (1999: 96-97): *“Laakbaar handelen wordt mede in de hand gewerkt door het overdreven ‘promoten’ van een bedrijfsmatig werkende overheid. Ofschoon die overheid met moderne managementtechnieken geleid moet worden, effectief en efficiënt dient te opereren, stellen het algemeen belang en de principes van de democratische rechtstaat hun eigen eisen aan het functioneren van de overheid. Zij staan haaks op eisen die in het bedrijfsleven gangbaar zijn. Het dienstbaar zijn aan wat de publieke zaak wordt genoemd en het dienen van het algemeen belang, vereisen een specifieke gevoeligheid van de ambtenaar en de politieke bestuurder voor immateriële waarden als zorgvuldigheid, behoorlijkheid, procedurele juistheid, het afwegen van belangen, openheid, onpartijdigheid en rechtvaardigheid.”*

Hoogerwerf (1995, 76): *“De overheid is geen bedrijf dat zo effectief en efficiënt mogelijk haar producten moet fabriceren en deze met zoveel mogelijk winst moet verkopen. De overheid is niet op een specifiek marktsegment gericht, maar op de hele samenleving. Daarbij komt ze voor een groot aantal dilemma’s te staan, zoals democratie versus leiding; vrijheid versus gelijkheid; eenheid versus verscheidenheid; doelmatigheid versus legitimiteit. (...) De opvatting van de politiek als een markt is op zijn best een weinig gelukkige metafoor en op zijn slechtst een ontaarding van de politiek.”*

Hondeghem stelt enkele vragen:

- *“Hoe kan men klanten individueel behandelen en tegelijkertijd het gelijkheidsprincipe en het principe van de regelgebondenheid respecteren?”*
- *Zijn de ethische waarden en standaarden van de openbare sector ook van toepassing voor organisaties die onder contract voor de overheid werken?*
- *Leidt een grotere discretionaire macht van individuele managers niet tot een groter gevaar van willekeur?*
- *Leidt een grotere gerichtheid op resultaten er niet toe dat het proces verwaarloosd wordt, of met andere woorden in welke mate zal het doel de middelen heiligen?*
- *In welke mate zal een grotere interactie tussen overheid en privé-sector het gevaar voor corruptie, fraude en belangenvermenging doen toenemen?*
- *In welke mate is een gefragmenteerde overheid te verzoenen met een coherente overheidsethiek?”*(Hondeghem, 1998: 15; Maesschalck, 2002).

Deze citaten wijzen terecht op de hypothetische risico’s verbonden aan Nieuw Overheidsmanagement. In de lijn van het *ethics management*, de opmerkingen en aanbevelingen van de OESO en van Nederlandse en Belgische bestuurskundigen, zweren we het NPM niet af, integendeel. Het is een belangrijke stap in het streven naar goed bestuur. Men moet zich er bewust van zijn dat het NPM kan zorgen voor een verschuiving van ethische standaarden uit de publieke sector; de klassieke ambtelijke waarden blijken minder bruikbaar. Ze bieden geen pasklaar antwoord op nieuwe onduidelijkheden en spanningen. Ambtenaren kunnen zelfs voor ethische dilemma’s komen te staan. Het antwoord op al dit soort spanningen ligt echter niet in

een integrale terugkeer naar de oude bureaucratische ethiek, maar in een aangepast integriteitsbeleid dat ambtenaren ondersteunt in het omgaan met nieuwe spanningen (Maesschalck & Bovy, 2002).

Het zou een gemiste kans zijn indien men de hervormingen verwerpt op grond van de vrees voor de teloorgang van de klassieke ambtelijke waarden (cf. Hood, 1991: 4). De nieuwe maatschappelijke trends zijn opportuun om de bestaande ambtelijke ethische waarden in de publieke sector aan te scherpen. Het is een verrijking voor de ambtelijke ethiek. A. Hondeghem (1998: 18) pleit voor een synthese of integratie van waarden uit de traditionele openbare dienst en deze van het Nieuwe Overheidsmanagement. Naar ethische waarden betekent dit een evenwichtsoefening tussen efficiëntie en gelijkheid. Hood (1991: 10): *“Any simple dichotomy between ‘efficiency’ and ‘equity’ can be countered by NPM’s advocates on the grounds that ‘efficiency’ can be conceived in ways which do not fundamentally conflict with equity (...), and that equity values could perfectly well be programmed in the target-setting and performance indication process, if there was strong enough political pressure to do so.”*

3. Integriteit als (nieuw) beleidsdomein

De beslissingsruimte van ambtenaren, die toeneemt onder invloed van hervormingen in de lijn van NPM, versterkt de nood aan ondersteuning in ethische aangelegenheden en maakt een aangepast integriteitsbeleid noodzakelijk (Maesschalck & Bovy, 2002). Een wijziging van de bestaande ambtelijke deontologie is noodzakelijk maar niet voldoende. Het creëren van een heus beleidsdomein zal op termijn effect ressorteren en een gepast antwoord bieden op deze ontwikkelingen.

3.1 Twee opties voor integriteitsbeleid

Ten gevolge van een toegenomen aandacht voor integer handelen, ontstaat er een grotere behoefte aan informatie over strategieën ter voorkoming en bestrijding van integriteitsschendingen, aan een helder integriteitsbeleid en dat zowel in preventieve als repressieve zin. Deze aandacht kan uitgroeien tot een afzonderlijk beleidsterrein, een integriteitsbeleid, dat een mix van maatregelen kent.

De (groeïende) beslissingsruimte van ambtenaren werd hoger als de centrale focus voor een integriteitsbeleid naar voor geschoven. Hier willen we erop wijzen dat er vanuit het standpunt van de organisatie in essentie twee manieren zijn om met die beslissingsruimte om te gaan. Het gaat dan eigenlijk om de twee basisopties voor een integriteitsbeleid zoals die traditioneel in de literatuur worden onderscheiden (Maesschalck & Bovy, 2002; Paine, 1994; OECD, 2000).

- De eerste optie bestaat erin de discretionaire beslissingsruimte van ambtenaren zoveel mogelijk te beperken door een integriteitsbeleid dat vooral de nadruk legt op wat verboden is. In essentie bestaat zo een beleid uit een repressief instrumentarium van regels en procedures die het gedrag van ambtenaren zoveel mogelijk moeten controleren. Dit wordt de **‘low road’** of **‘controlerende’** benadering genoemd. *Legal compliance* is een alternatieve benaming. De benadering vat recht op als een gepositieerde set van regels die de organisatie beperkt in haar vrijheid. Men spreekt van ‘juridisering’. Gedragscodes gaan er uitzien als juridische regels en bevatten geboden, verboden en zelfs sancties. Preventie van onregelmatig gedrag gebeurt aan de hand van controle, toezicht en het uitdelen van sancties. Opleiding en communicatie zijn vooral gericht op het vergroten van kennis van wetten en regels. Het grote bezwaar is dat ethisch handelen in deze visie wordt gelijkgesteld met juridisch handelen: *“If it’s legal, it’s ethical.”* Deze benadering vertrekt vanuit de idee dat de dreiging van strafmaatregelen altijd leidt tot beter gedrag.⁸
- De **‘high road’** of **‘stimulerende’** benadering beoogt geen beperking van de discretionaire ruimte, maar wil de ambtenaren ermee leren omgaan. Eerder dan het opsommen van wat verboden is, zal een ‘stimulerend’ integriteitsbeleid de klemtoon leggen op ethische aspiraties; bijvoorbeeld in ethische codes die de belangrijkste waarden opsommen. De code gidst eerder dan dat ze voorschrijft. Ook trainingen in ethische besluitvorming kunnen ambtenaren helpen bij het omgaan met conflicten tussen die algemene waarden. Vertrouwenspersonen kunnen verdere hulp bieden in ethisch moeilijke aangelegenheden. In deze benadering worden regels en beginselen opgevat als een geïnternaliseerde norm van een persoon of organisatie. De benadering gaat uit van *self-governance*, zelfbinding. De leiding creëert de omgeving die ethisch gedrag stimuleert en die een besef van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid bevordert. Dit *integrity management* is breder en gaat dieper dan de juridische aanpak. In deze benadering spelen ethische opleiding en communicatie een toonaangevende rol. Via de ontwikkeling van attitudes en de beïnvloeding van besluitvormingsprocessen en denkvormen wordt het ethische gehalte van de organisatie bevorderd.

Uiteraard gaat het in de praktijk nooit om een of/of keuze tussen beide benaderingen. De beste aanpak ligt steeds ergens tussen deze twee extremen in. De precieze verhouding tussen beide benaderingen zal afhangen van de organisatiecultuur, van het bestuur in kwestie, van eventuele recente hervormingen en andere lokale omstandigheden.

Ontsporingen zoals fraude en corruptie vragen uiteraard in de eerste plaats om een ‘controlerende’ aanpak. Controle is echter slechts een gedeeltelijke oplossing. Integer zijn is meer dan het weigeren van giften of het vermijden van belangenvermenging.

⁸ Echter, een negatieve en dreigende benadering kan leiden tot rebellie en ontduiking van regels.

Op tijd komen, collegiaal werken, vriendelijkheid zijn, naar efficiëntie streven en het geven van deskundig advies zijn evengoed belangrijke aspecten van een goede ambtsuitoefening.

Als het integriteitsbeleid zich beperkt tot wat verboden is, vernauwt ambtelijke ethiek zich tot “het uit de problemen blijven”. In dat geval geeft het beleid blijk van een (geïnstitutionaliseerd) wantrouwen in het functioneren van ambtenaren. Het ethisch karakter en oordeelsvermogen van overheidsfunctionarissen blijven in grote mate onderontwikkeld en onderbenut (Maesschalck, 2001b: 33).

De grote (en toenemende) beslissingsvrijheid van ambtenaren vergt ‘stimulerende’ instrumenten, zoals trainingen in ethische besluitvorming, die ambtenaren ondersteunen bij het omgaan met die vrijheid. Niet elke situatie of handeling is immers in regels of in een procedure te vatten. Ambtenaren komen bijgevolg meermaals in een grijze zone terecht. Informatieambtenaren stuiten bijvoorbeeld op moeilijkheden wanneer ze bij de inzage van een dossier toelichting moeten geven. De inzage is wel wettelijk vastgelegd, maar toch blijft een beoordelingsmarge onvermijdelijk. Hoe ver mag die toelichting gaan? Welke stukken (plannen, metingen) van een dossier mag een informatieambtenaar vrijgeven als er nog geen eindbeslissing genomen is?

Het is niet zo dat een instrument van het integriteitsbeleid uitsluitend tot een van de twee benaderingen kan gerekend worden. Soms lijken instrumenten wel beter aan te sluiten bij een stimulerende of een controlerende benadering. Zoals reeds eerder vermeld, kan vorming zowel stimulerend als controlerend gebruikt worden. Stimulerend, door bijvoorbeeld te voorzien in dilemmatraining. Vorming wordt echter controlerend als het wordt opgezet om personeelsleden op de hoogte te houden van de bestaande regelgeving.

3.2 Ethische infrastructuur: instrumentarium van integriteitsbeleid⁹

De OESO spreekt in haar rapport over een “ethische infrastructuur” (OESO, 2001; Hondeghem, 1998: 17-19).¹⁰ Dit zijn instrumenten en systemen die ongewenst gedrag kunnen reguleren en gewenst gedrag kunnen aanmoedigen. De ethische infrastructuur ondersteunt de ethische organisatiecultuur. De acht instrumenten die de ethische infrastructuur uitmaken, zijn: 1) openheid en transparantie, 2) wetgevend raamwerk, 3) gedragscodes, 4) verantwoording en controle, 5) professionele socialisering, 6) arbeidsomstandigheden en -voorwaarden, 7) ethische instanties, 8) betrokkenheid van de (politieke) leiding.

⁹ Paragraaf 3.4 geeft een stand van zaken van het instrumentarium in Vlaamse gemeenten.

¹⁰ In Nederland wordt gesproken over “strategieën tegen machtsbederf” (cf. Fleurke & Huberts, 1995: 394-397).

3.2.1 Openheid en transparantie

Vele landen maken de evolutie van een gesloten naar een open publiek bestuur. Tekens hiervan zijn: een meer actieve informatie- en voorlichtingspolitiek, de wetgeving op openbaarheid van bestuur, een grotere betrokkenheid van burgers en belangengroepen bij de totstandkoming van het beleid, meer aandacht voor de behoeften en verwachtingen van de gebruikers van openbare diensten, een sterkere klemtoon op de beginselen van behoorlijk bestuur.

De burger zal hierdoor meer op de hoogte zijn van de besteding van publieke middelen, overheidsbeslissingen en de wijze waarop ze tot stand gekomen zijn. Meer openheid en transparantie zullen het ethisch karakter van overheidshandelen versterken. Een grotere openbaarheid komt tegemoet aan de democratiseringsbeweging en ondersteunt het principe van publieke verantwoording. De media spelen hierin een belangrijke rol. Ook de toegenomen mogelijkheden op vlak van ICT laten overheden toe om informatie aan te bieden op het internet.

3.2.2 Wetgevend kader

In de problematiek van ambtelijke ethiek fungeert wetgeving als belangrijk referentiekader. Wetgeving geeft aan wat wettelijk en onwettelijk gedrag is en wat de sancties zijn bij overtreding. Deontologische principes staan niet mooi bij elkaar in de wetgeving. Ze zijn sterk verspreid. Deontologische bepalingen komen zowel voor in de algemene wetgeving – corruptie wordt bijvoorbeeld geregeld in de strafwetgeving – als in de wetgeving die specifiek voor ambtenaren geldt. We denken hier dan in eerste instantie aan de wettelijke en reglementaire bepalingen die de rechten en plichten van het personeel vaststellen.¹¹

De vraag is of de bestaande regelgeving nog een antwoord biedt op nieuwe ethische vraagstukken, die onder invloed van recente hervormingen opduiken. Ondanks het bestaande kader van tuchtrechtelijke en strafrechtelijke regelgeving, kan de behoefte bestaan om aanvullend bepalingen op te stellen, die organisatiespecifiek of ‘beroepsgroepspecifiek’ zijn. Een aanvullende deontologische code naast het administratief statuut is bijvoorbeeld een optie die in enkele Vlaamse gemeenten opgeld doet.

Bij het aanscherpen van regels kan de vraag gesteld worden: hoe effectief is die werkwijze, bevordert ze de ethische organisatiecultuur? Ze kan extra verzet en bureaucratisering opleveren. Bovendien moet wetgeving aansluiten bij de moraal en de beleving van de burgers. Moet enkel gedrag dat door burgers als moreel laakbaar wordt bestempeld gesanctioneerd worden? Moeilijk wordt het als het ambtelijk gedrag verschillend wordt beoordeeld door de omgeving van de administratie en de

¹¹ De rechten en plichten van het statutair gemeentepersoneel staan in het administratief statuut.

administratie zelf. Immers, wat voor de burger onaanvaardbaar is, hoeft niet onaanvaardbaar te zijn voor de gemeentelijke administratie. Bijkomende moeilijkheid wordt in dat geval: waarop moet wetgeving gebaseerd zijn? Op het oordeel van de burger of op dat van het overheidspersoneel? Daarbij komt nog dat regelgeving die niet wordt gedragen door de individuen of groepen waarop ze van toepassing is, moeilijk te handhaven is.

3.2.3 Ethische code ¹²

Ethische codes geven aan wat de algemene waarden en normen zijn voor een goede beroepsuitoefening. Ze scheppen een algemeen kader. Een code somt de principes en maatstaven voor goed gedrag op. Ethische codes hebben vaak betrekking op de toelaatbaarheid van het aannemen van giften, het hebben van nevenbetrekkingen en het voorkomen van belangenvermenging. Ze bevatten vaak ook richtlijnen voor de wijze waarop externe contacten dienen te worden onderhouden.

Een deontologische code heeft de volgende positieve effecten:

- De code scherpt bepalingen uit het ambtenarenrecht aan of benadrukt ze extra. Codes maken expliciet wat doorgaans impliciet blijft. Ze zijn een operationalisering van de abstracte wettelijke begrippen ‘goede trouw’, ‘gift’ en ‘in strijd met de ambtsplicht’.
- De code helpt bij het bespreekbaar maken en houden van normen en regels die onethisch gedrag moeten tegengaan. Dat stimuleert de groei van een ethisch besef over het gewenste groepsgedrag bij het management en functionarissen;
- De code draagt bij tot het herstel en behoud van waarden en normen binnen een organisatie. De code vergroot de weerbaarheid en beperkt, als preventief hulpmiddel, het ontwikkelen van laakbaar gedrag;
- De code biedt houvast in een snel veranderende werkomgeving, doordat de code duidelijkheid schept over de grenzen van toelaatbaar handelen, voor verheldering zorgt in kritische situaties en houvast biedt bij lastige afwegingen. Een deontologische code geeft duidelijkheid ingeval van ethische dilemma’s;
- De code draagt bij tot de herwaardering van het zelfcorrigerend, sturend en normerend vermogen binnen het openbaar bestuur;
- Het non-interventiebeginsel wordt doorbroken;
- Een code is eveneens van betekenis voor het publiek, dat zo de normen leert kennen waarnaar ambtenaren zich moeten gedragen. En dat zelfs wanneer de code niet noodzakelijk zou blijken om politici en ambtenaren op het rechte spoor te houden (Modderkolk, 1995: 476);
- De code stimuleert de alertheid. Het opstellen van een gedragscode betekent een impliciete acceptatie van actuele ambtelijke problemen. Ze worden onderkend en er staat actie tegenover: “Er zijn moeilijkheden en we doen er iets aan.”

¹² Enkele Vlaamse gemeenten hebben de statutaire rechten en plichten verder verfijnd in een aparte deontologische code. In 3.4 wordt dieper ingegaan op stand van zaken in Vlaamse lokale besturen.

Bij het opstellen van een code heeft men een aantal keuzemogelijkheden. Ten eerste kan men ervoor opteren een algemene code op te stellen die van toepassing is op al het overheidspersoneel. Ten tweede kan men deze code desgevallend aanvullen of verder uitwerken:

- per bestuursniveau;
- per sector;
- per organisatie;
- per organisatieonderdeel (dienst, departement);
- per beroepsgroep.

Deze verfijning houdt in dat een code afgestemd wordt op de activiteiten en de omgeving van een organisatie(onderdeel) of personeelscategorie.

Bij een te gedetailleerde code bestaat het risico dat ze haar doel voorbijschiet en verkeerdelijk de indruk wekt dat alles wat niet door regels verboden wordt, is toegestaan.

Er bestaat discussie over het feit of deontologische codes daadwerkelijk bijdragen tot een beter moreel klimaat in de organisaties. Deontologische codes zouden te rigide zijn en meer bureaucratie veroorzaken, de bewegingsvrijheid van managers beperken en te weinig ruimte laten voor het vinden van praktische oplossingen; ze kunnen het gezond verstand door regels verdringen (Van den Heuvel, Huberts & Verberk, 1999: 31).

3.2.4 Verantwoording en controle

“De representanten van het publieke domein worden geacht dit handelen [het overheidsfunctioneren, sb] continu te verantwoorden vanwege de exemplarische werking ervan en vanwege hun representatie (‘voorstelling’) van de publieke zaak”, aldus Bekke (1995: 438).

Verantwoording en controle zijn basispijlers van het democratische systeem. De overheid werkt met gemeenschapsgeld. Verantwoordings- en controlemechanismen moeten oneigenlijk gebruik van macht en middelen opsporen en tegengaan. De overheid heeft hiertoe verscheidene instrumenten ingevoerd: verkiezingen, evocatierecht, inspectie en audit, begroting en rekening. De verantwoording en controle gebeuren intern en extern, vóór, tijdens en na het beleids- en beheersproces.

Met het NPM kwam de tendens om te controleren op output en resultaat, in plaats van op het proces. Naast een controle op regelmatigheid wordt ook de doelmatigheid van overheidsoptreden onderzocht. Ook de verantwoordelijkheids- en verantwoordingsverdeling tussen politici en ambtenaren is veranderd (Hondeghem, 1998: 18).¹³ *“Politici worden meer verantwoordelijk voor het strategisch beleid*

¹³ Zie ook: Bovens (2000).

(*sturen op hoofdlijnen*), terwijl ambtenaren verantwoordelijk zijn voor het dagdagelijks management. Bovendien neemt het aantal 'stakeholders' aan wie verantwoording moet afgelegd worden, toe. Naast de louter hiërarchische verantwoording, moeten ambtenaren en politici meer en meer ook rechtstreekse verantwoording afleggen aan burgers en groepen in de samenleving. Dat impliceert dat het traditionele concept van 'politieke verantwoordelijkheid' wordt herzien", schrijft Hondeghem.

Hondeghem (1998: 18) beveelt aan om in het bestaande controle- en verantwoordingsinstrumentarium, naast de doelmatigheid en regelmatigheid, het ethisch gehalte als nieuw en bijkomend criterium voor overheidshandelen op te nemen. Overheidsfunctioneren wordt beoordeeld op de vier E's: *efficiency*, *effectiveness*, *economy* en *ethics*.

3.2.5 Professionele socialisering

Opdat ambtenaren deontologische principes naleven of conform de regels handelen, moeten ambtenaren de waarden, normen en standaarden internaliseren. Van een personeelslid dat de regels niet kent, kan moeilijk verwacht worden dat hij ze naleeft. In dat geval kan er moeilijk sprake zijn van een ethisch bewustzijn. Professionele socialisering zorgt voor de ontwikkeling van dat bewustzijn.

Professionele socialisatie is het proces waarbij een persoon de waarden, normen en gedragingen van zijn of haar beroep leert (kennen) en waardoor hij/zij kan functioneren als een lid van de organisatie. Deze socialisatie gebeurt via vorming, training en opleiding (VTO). Formele trainingsprogramma's benadrukken dikwijls het belang van het leren van de ethische normen die toepasbaar zijn op specifieke professionele situaties. Bij de indiensttreding is VTO essentieel; overtuigingen, waarden en uitgangspunten worden aan een nieuwkomer in de organisatie doorgegeven om het gedrag te leiden, rekening houdend met de omgeving. Een vormingsprogramma socialiseert een gemeenteambtenaar in het ethisch waardepatroon van de overheid.

Ethische vorming bij de indiensttreding is onvoldoende. Ambtelijke deontologie verdient permanente aandacht en maakt om die reden best ook deel uit van het (permanente) vormingsprogramma van ambtenaren. Daardoor wordt het gemeentepersoneel blijvend gesensibiliseerd voor deontologie, ethische kwesties en wordt het ethisch reflectievermogen van ambtenaren steeds aangescherpt. Ambtenaren ontwikkelen voor zichzelf een ethisch referentiekader. Een goede vorming zet ambtenaren ertoe aan op zoek te gaan naar ethisch verantwoorde oplossingen voor problemen. Tijdens de (dilemma)training kunnen risicovolle situaties aan bod komen of wordt ingegaan op het grijze gebied dat zich bevindt tussen het handelen naar de letter van de wet en laakbaar gedrag.

3.2.6 Arbeidsvoorwaarden –en omstandigheden

De arbeidsomstandigheden en -voorwaarden zijn een institutionele vertaling van het organisatieklimaat. Arbeidsvoorwaarden hebben een belangrijke impact op ethisch gedrag.¹⁴ Ambtenaren die zich niet begrepen of gerespecteerd voelen, die geen minimale zekerheid hebben over hun loon of positie, gedragen zich sneller onethisch. Ze gaan in op onethische aanbiedingen, plegen werkverzuim, leveren ondermaatse prestaties, nemen geen verantwoordelijkheid op enzovoort. Een goede verloning is een economische strategie tegen corruptie. Voorts zijn goede arbeidsomstandigheden met veilige, comfortabele en efficiënte werkruimtes en werkmiddelen eveneens een blijk van respect voor het personeel (Hondeghe, 1998: 19).

3.2.7 Ethische instanties

Een ander instrument dat deel uitmaakt van de ethische infrastructuur, is een ethische instantie. Ethische instanties zijn een geïnstitutionaliseerd signaal dat ethiek in openbare diensten belangrijk is en bijzondere aandacht verdient. De instantie heeft drie doelstellingen (Hondeghe, 1998: 19):

- *monitoring*: waken over het ethisch handelen bij de overheid;
- *promoting*: stimuleren van ethisch handelen;
- *counselling*: advies verlenen in ethische kwesties.

Wat de term ‘ethische instantie’ ook mag doen vermoeden, ‘instantie’ betekent niet onmiddellijk dat het gaat om een aparte dienst die zich bezighoudt met ambtelijke ethiek. Het aanstellen van een integriteitsverantwoordelijke in de organisatie levert eenzelfde resultaat (Maesschalck & Bovy, 2002). De integriteitsverantwoordelijke kan de rol opnemen van ‘vertrouwenspersoon’ in integriteitsaangelegenheden.¹⁵ Een vertrouwenspersoon is een rapporteringskanaal voor potentiële ‘*whistle-blowers*’ of ‘klokkenluiders’. Een klokkenluider is een ambtenaar “*die, zonder daartoe opdracht of toestemming te hebben gekregen van zijn superieuren, informatie onthult of op een andere wijze in de openbaarheid treedt met de bedoeling de aandacht te vestigen op een misstand waarvan hij kennis heeft gekregen door zijn werk binnen de organisatie*” (De Hosson 1995: 448; Maesschalck & Bovy, 2002). De verantwoordelijke verhindert dat een ambtenaar meteen naar de pers stapt. Tegelijkertijd doet de organisatie iets met de belangrijke informatie die een klokkenluider geeft. Heel wat landen werkten dan ook een klokkenluidersregeling uit.

¹⁴ Vlaamse gemeenten volgen hier niet de opdeling van de ethische infrastructuur. In Vlaamse gemeenten zijn de arbeidsvoorwaarden geregeld in het administratief en geldelijk statuut van het (statutair) gemeentepersoneel. De arbeidsvoorwaarden maken er deel uit van het wetgevend kader – het statuut.

¹⁵ De regelgeving op ongewenst seksueel gedrag voorziet ook in een vertrouwenspersoon en kan hier een interessante inspiratiebron zijn. Op dit moment werkt men aan een uitbreiding van deze regeling naar “geweld, pesterijen en ongewenste seksuele intimiteiten” in het algemeen, die de bescherming van de vertrouwenspersonen nog zal versterken.

In essentie komt die neer op het creëren van een alternatief rapporteringskanaal, naast dat van de hiërarchische weg.

Vertrouwenspersonen nemen in het rapporteringsmechanisme een centrale plaats in: zij fungeren als tussenpersoon bij het rapporteren van onregelmatigheden aan het hogere management. Doorgaans verloopt het melden van misstanden volgens een duidelijk uitgewerkte procedure, afhankelijk van lokale omstandigheden zoals de grootte van de organisatie. De vertrouwensfiguur is niet alleen de sleutel bij de rapportage. Hij/zij kan eveneens advies geven over de mogelijke handelingsalternatieven voor een ambtenaar die met onregelmatigheden (of met ethische problemen in het algemeen) geconfronteerd wordt.¹⁶ In kleine gemeenten is het aanduiden van een vertrouwenspersoon niet altijd haalbaar. De Hosson (1995: 453) wijst erop dat de aangewezen functionaris voor het melden van onregelmatigheden dan de gemeentesecretaris is. Echter, indien de potentiële klokkenluider van mening is dat de problemen zich hoog in de organisatie voordoen, is de gemeentesecretaris niet de aangewezen persoon. Voor dat soort gevallen is de enige optie het instellen van een vertrouwenspersoon buiten de organisatie. De Hosson adviseert om hiertoe een vertrouwenspersoon op provinciaal niveau aan te duiden.

De meer algemene beleidsondersteunende rol die een integriteitsverantwoordelijke kan vervullen, is minstens even belangrijk. Als goed geplaatste verantwoordelijke formuleert hij of zij adviezen over het integriteitsbeleid. De vertrouwenspersoon is als het ware de ‘coördinator’ en ‘bezieler’ van het integriteitsbeleid en dat in nauw overleg met de ambtelijke en politieke top. In grote besturen kan de functie worden uitgeoefend door meerdere personen. Een netwerk van integriteitsverantwoordelijken/vertrouwenspersonen in de verschillende diensten kan gecoördineerd worden vanuit een centrale ‘integriteitsdienst’, die tevens ondersteuning geeft. De positionering van deze dienst, bijvoorbeeld in de afdeling personeelsbeleid of organisatieontwikkeling, gebeurt best zo dicht mogelijk bij het management.

3.2.8 Betrokkenheid van de (politieke) leiding

Een ethische organisatiecultuur staat of valt met het *commitment* en voorbeeldgedrag van de leiders van de organisatie (Hondeghem, 1998: 16). De term leiders slaat hier op politieke verantwoordelijken én leidinggevende ambtenaren. Immers, hun

¹⁶ In afspraak met het management, kan de vertrouwenspersoon ambtenaren helpen bij het naleven van art. 29 van het Wetboek van Strafvordering. Dit schrijft voor dat iedere ambtenaar “die in de uitoefening van zijn ambt kennis krijgt van een misdaad of wanbedrijf verplicht [is] daarvan dadelijk bericht te geven aan de procureur des Konings”. In de praktijk is het helemaal niet duidelijk wat dit nu concreet betekent voor een ambtenaar, vooral omdat tegelijkertijd ook de plicht bestaat om loyaal te zijn en onregelmatigheden in de eerste plaats langs hiërarchische weg te rapporteren.

handelen heeft effect op de rest van de organisatie en de omgeving. Leidinggevendenden moeten hun individuele normen minstens in overeenstemming brengen met de groepsnormen. Politici en topambtenaren moeten boven elke verdenking staan van onethisch gedrag. Fokkink (1995: 508-509): *“Wanneer het vertrouwen in de politieke deontologie weg is, is er voor ambtelijke deontologie nauwelijks nog een voedingsbodem.”* Politici, politieke partijen en (hoge) ambtenaren moeten openlijk het ethische streven van de overheidsdiensten ondersteunen en hier de nodige middelen voor vrijmaken. Een integriteitsbeleid komt niet tot stand op basis van incidenten. Het komt aan op bestuurlijke en politieke wil, op het tonen en nemen van verantwoordelijkheid voor integriteit. Vele overheidsorganisaties blijven ofwel door een gebrek aan interesse ofwel ten gevolge van koudwatervrees aan de zijlijn staan.

De uitoefening van een voorbeeldfunctie houdt niet enkel de bestraffing van normovertreding in, maar ook het actief optreden tegen normvervaging. Voor personeelsleden en politici die zich inzetten voor deontologie kan deze opstelling een grote steun zijn. Juist omdat de grens tussen ethisch en onethisch gedrag zo moeilijk te trekken is, vinden Van den Heuvel, Huberts en Verberk (1999: 18) het belangrijk dat de politicus of de ambtenaar willens en wetens de normen niet overtreedt, maar dat tegelijk ook elke schijn daarvan moet vermeden worden.

“Een ambtenaar die ethisch handelt in een onethische organisatie vormt (...) een rampzalige combinatie. Of de ambtenaar gaat daaraan kapot, of er wordt op volstrekt onkreukbare wijze een beleid uitgevoerd dat niet deugt”, besluit Procee (2000: 3).

3.2.9 Synthese

Om tot een integere lokale administratie te komen zijn alle elementen noodzakelijk. De instrumenten zijn onderling complementair. Die samenhang moet blijken bij hun implementatie. Het is raadzaam de instrumenten te koppelen door ze samen te brengen in een integriteitsbeleid. Op die manier zal een ethische infrastructuur bijdragen tot de ethische cultuur in de openbare dienst.

Van den Heuvel (e.a.) (1999: 28-35) onderscheidt in de instrumenten – “strategieën ter bestrijding van laakbaar handelen” – voor een integriteitsbeleid drie categorieën: Instrumenten die betrekking hebben op de organisatiestructuur, op de organisatiecultuur en instrumenten die behoren tot het domein van het personeelsbeleid.¹⁷

Onderdelen van de organisatiestructuur waarop het beleid zich kan richten, zijn de geldende regels, de administratieve organisatie (inclusief de interne controle en het

¹⁷ In Vlaamse gemeenten maken de aanwervings- en bevorderingsvoorwaarden, de tuchtregeling en het ontslag deel uit van het administratief statuut. Bijgevolg zijn de arbeidsvoorwaarden in sterke mate ‘gecodificeerd’.

administratief toezicht), functiescheiding en het rouleren van medewerkers en de externe accountscontrole. De maatregelen die betrekking hebben op de organisatiestructuur kunnen opgesplitst worden in regelgeving enerzijds en procedures anderzijds. Relevante instrumenten met betrekking tot de organisatiecultuur zijn het bespreekbaar maken van ethische dilemma's, voorbeeldgedrag van leidende ambtenaren en politici en het geven van voorlichting en training. Tot het luik personeelsbeleid behoort het rekruterings- en selectiebeleid, duidelijke functieomschrijvingen en de aanwezigheid van een ethische instantie. Samen met de ethische infrastructuur komen we tot het volgende overzicht van instrumenten van integriteitsbeleid:

| Organisatiestructuur | | Organisatiecultuur | Personeelsbeleid |
|---|-------------------|--|---|
| <i>Regels</i> | <i>Procedures</i> | | |
| Wetgevend kader - giften en geschenken - aanbesteding - nevenfuncties - vertrouwelijke informatie | | Bespreekbaarheid Openheid en transparantie | Aanstelling en selectie |
| Verantwoording en controle | | | |
| Ethische code | FuncTieroulatie | VTO | Ambtseed |
| | FuncTiescheiding | Voorbeeldfunctie | FuncTiebeschrijving |
| | Mandatering | Sanctionering | Ethische instantie Arbeidsvoorwaarden en – omstandigheden |

Tabel 3.1: Instrumenten van integriteitsbeleid (gebaseerd op: OECD, 2001; Van den Heuvel, Huberts & Verberk, 1999)

Een nog niet aangehaalde strategie is het in kaart brengen van kwetsbare of gevoelige functies van de organisatie. De meest kwetsbare gebieden in de interne organisatie zijn die functies die betrekking hebben op informatie, interne audit, geld, goederen en diensten (Van den Heuvel, Huberts & Verberk, 1999: 26). Op plaatsen in de organisatie waar vertrouwelijke kennis wordt geproduceerd, gerubriceerd of gewoon aanwezig is, bestaat het potentiële gevaar van onethisch gedrag en schending van de integriteit. Hetzelfde geldt voor handelingen rond contante en girale gelden in vorm van budgetten, premies en toelagen. Het afleveren van vergunningen is een ander kwetsbaar gebied. Ten slotte zijn ook die plaatsen in de organisatie kwetsbaar waar handelingen plaatsvinden die zowel betrekking hebben op het aanschaffen, beheren en gebruiken van goederen als op het inhuren van diensten. Het kan dus verstandig zijn om de eigen organisatie door te lichten op kwetsbare functies en procedures en meer bepaald de functies met verantwoordelijkheid voor geld en vergunningen. Opvallend is het gebrek aan inzicht van de politieke en ambtelijke top in de uitvoerende werkzaamheden van de organisatie en de context waarin deze plaatsvinden (Streefkerk, 1995: 522).¹⁸

¹⁸ Naarmate de privatisering van overheidstaken of de uitvoering ervan in *partnerships* – zoals het NPM voorschrijft – zich verder heeft doorgezet, valt de inventarisatie van gevoelige

Elke organisatie maakt voor zichzelf uit op welke instrumenten de klemtoon zal liggen. Bestuurskundigen van hun kant hebben alvast enkele opmerkingen gemaakt in verband met een aantal instrumenten. Perrow (1986) heeft bijvoorbeeld aan de derde druk van zijn boek over complexe organisaties een hoofdstuk toegevoegd waarin hij stelt dat goede *human relations* betere resultaten opleveren dan allerlei instrumenten die normaliter tegen opportunistisch gedrag kunnen worden ingezet.

“*Cultuur en de informele organisatie zijn belangrijke voorwaarden voor ethisch ambtelijk gedrag. Ingewikkelde integriteitsprotocollen en aparte vertrouwenspersonen zijn dan minder nodig*”, schrijft Van der Dussen (1998: 305). De Vries (2001) treedt hem daarin bij. Te sterk sturen op structuur levert niet het verhoopte resultaat, luidt het.

3.3 Situatie in lokaal Nederland

In Nederland hebben Niemeijer e.a. (1997) onderzoek gedaan naar de integriteitsaantastingen in de gemeenten en naar het beleid dat ter voorkoming van inbreuken wordt gevoerd. Van de 441 gemeenten die aan het onderzoek hebben deelgenomen, voert 39% geen beleid. In de gemeenten die richtlijnen hebben ontwikkeld om verantwoord ambtelijk gedrag te bevorderen, gaat het in de meeste gevallen om het aannemen van geschenken (72%) en het aannemen van uitnodigingen (65%). Verder hebben de gemeenten die richtlijnen ontwierpen ook aandacht voor het vervullen van nevenfuncties (44%) en het omgaan met informatie (34 %).¹⁹

Van de 267 gemeenten uit het onderzoek van Niemeijer die integriteitsbeleid hebben ontwikkeld, gaat het bij de genomen personele maatregelen hoofdzakelijk om de scheiding van verantwoordelijkheden en functies (69%). Daarnaast dient in een relatief groot aantal van deze 267 gemeenten nieuw personeel een bewijs van goed gedrag en zeden voor te leggen (32%) en vindt bij 26% van de gemeenten antecedentenonderzoek bij nieuw personeel plaats. Opvallend laag scoort de maatregel functieroulatie.²⁰ Deze wordt bij slechts 6% van de gemeenten die beleid hebben ontwikkeld toegepast. Meer dan de helft van de 267 gemeenten heeft maatregelen genomen om besluitvorming doorzichtiger en controleerbaar te maken. Van de maatregelen die onder deze categorie vallen, scoort financiële controle het hoogst: 70% van de plaatselijke besturen heeft hiervoor een beleid ontwikkeld.

organisatiefuncties moeilijker te realiseren en verkleint de beheersbaarheid (of controle op) van deze kwetsbare functies. Daarbij komt nog dat deze ontwikkelingen in de lijn van het NPM niet helemaal passen in het traditionele model van politiek-ambtelijke verantwoording en verantwoordelijkheid, dat hiërarchisch georiënteerd is (Bovens, 2000: 10-21).

¹⁹ Het onderzoek gaat bijvoorbeeld niet in op de problematiek van de onethische opdrachten, die medewerkers van hun superieuren (kunnen) krijgen. De gemeente kan de positie van het personeel beschermen door te voorzien in een regeling die het voor ambtenaren mogelijk maakt een opdracht te weigeren op grond van ethische overwegingen.

²⁰ Omwille van het beperkte personeelsbestand ligt functieroulatie in kleine gemeenten moeilijker.

Gemeenten nemen ook maatregelen om de bewustwording rond ethische vraagstukken te versterken. Het merendeel van de gemeenten dat maatregelen op dit terrein treft, geeft voorlichting en stelt gedragscodes op (respectievelijk 58 en 56%). Voorts laat bijna eenderde van de gemeenten dat überhaupt integriteitsbeleid voeren vorming en opleiding deel uitmaken van het beleidspakket.

Andere cijfers over de activiteiten van Nederlandse gemeenten inzake integriteitsbevordering zijn afkomstig van het Nederlandse Ministerie van Binnenlandse Zaken. Het gaat daarbij steeds om integriteitsbevorderende activiteiten die reeds plaats hebben gevonden of in voorbereiding waren. De enquête dateert van 1996. 216 burgemeesters werden bevraagd. Dat leverde het volgende beeld op.²¹

| Activiteiten | Raad (%) | College (%) | Ambtel. management (%) |
|--------------------------|----------|-------------|------------------------|
| Bespreken | 24 | 85 | 75 |
| Trainingen en dergelijke | 3 | 9 | 11 |
| Vormen van werkgroep | 2 | 8 | 16 |
| Organisatiedoorlichting | 4 | 15 | 32 |
| Herijking procedures | 7 | 28 | 39 |
| Beleidsnotitie | 12 | 16 | 23 |
| Vertrouwenspersoon | 2 | 7 | 7 |
| Code | 8 | 21 | 21 |

Tabel 3.2: Integriteitsbevorderende activiteiten in Nederlandse gemeenten (situatie 1996)

Uit de gegevens blijkt dat in de Nederlandse gemeenten het ambtelijk management vooroploopt als het gaat om integriteitsbevorderende activiteiten. Het initiatief voor het bespreken van integriteit ligt dan weer vaker bij het College van Burgemeester en Wethouders (B&W). Herijking van procedures en beleidsnotities zijn, naast het bespreken van integriteit, de meest voorkomende activiteiten. Trainingen en het aanstellen van een vertrouwenspersoon zijn het minst in trek.

Nederlandse steden en gemeenten hebben werk gemaakt van een ambtelijk integriteitsbeleid. Het voeren van een integriteitsbeleid is een belangrijke prioriteit voor openbare besturen, zowel op lokaal als op nationaal niveau.

3.4 Vlaamse gemeenten hinken achterop

Over Vlaamse gemeenten bestaat tot op heden geen vergelijkbaar cijfermateriaal. In Vlaanderen is nog geen onderzoek gevoerd naar de instrumenten voor een lokaal

²¹ Cijfers afkomstig van: Ministerie van Binnenlandse Zaken (1997), *Een beetje integer kan niet*, 's-Gravenhage: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 16; Overgenomen uit: Van den Heuvel, J.H.J., Huberts, L.W.J.C. & Verberk, S. (1999), *Integriteit in drievoud*, Utrecht: Lemma, 37.

integriteitsbeleid. De resultaten zouden mager uitvallen, aangezien er in Vlaamse lokale besturen weinig sprake kan zijn van een dergelijk beleid (Maesschalck & Bovy, 2002). Hoewel Vlaamse gemeenten al beschikken over enkele instrumenten, zijn deze instrumenten niet ingevoerd met de bedoeling de ambtelijke integriteit te bevorderen. Het instrumentarium maakt geen deel uit van een ruimer integriteitsbeleid op lokaal niveau. Gemeenten blijken zich onvoldoende bewust te zijn van het integriteitsbevordende potentieel van dit instrumentarium.

We bespreken de drie meest voorkomende (en meest voor de hand liggende) instrumenten: het statuut, de vorming en de vertrouwenspersoon.

3.4.1 Het personeelsstatuut ²²

De juridische basis voor de ambtelijke deontologie van lokale ambtenaren ligt vervat in hun personeelsstatuut. Een personeelsstatuut heeft een hoofdstuk rechten en plichten. In het hoofdstuk zijn de beroepsplichten opgenomen. De bepalingen behandelen deontologische principes zoals loyaliteit, legaliteit, neutraliteit, spreekrecht, geheimhouding. Ook de onverenigbaarheid komt aan bod. De formulering van de ambtelijke rechten en plichten blijft algemeen en vaag. Een precieze omschrijving van de beroepsplichten van de ambtenaar ontbreekt vooralsnog (Bovy, Janvier, Opdebeek e.a., 2002).

In de literatuur wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen een gedragscode (*'code of conduct'*) en een ethische code of waardecode (*'code of ethics'*). De eerste is een typisch 'controlerend' instrument (cf. 3.1), dat zich vooral richt op wat verboden is, terwijl een ethische code veel ambitieuzer is en waarden, eerder dan gedragsregels, vooropstelt. De controlerende basis van die structuur vinden we in essentie terug in het personeelsstatuut. Het controlerende karakter van dit instrument blijkt uit de woordkeuze – *"de ambtenaar is ertoe gehouden ..."* en *"het is aan elk personeelslid verboden..."* – en de toepassing van de bepalingen. Het zijn rechtsnormen die bij overtreding kunnen leiden tot tuchtprocedures.

Deze statutaire basisregels kunnen worden uitgewerkt in concrete gedragsregels voor specifieke departementen en beroepsgroepen. In Vlaamse gemeenten is het gebruikelijk dat er reglementen worden opgesteld die bijvoorbeeld het spreekrecht regelen. Sint-Niklaas bijvoorbeeld heeft een 'gemeentelijk reglement spreekrecht van ambtenaren'. Een dienstnota, die basisprincipes nader invult, is een ander veelgebruikt instrument.

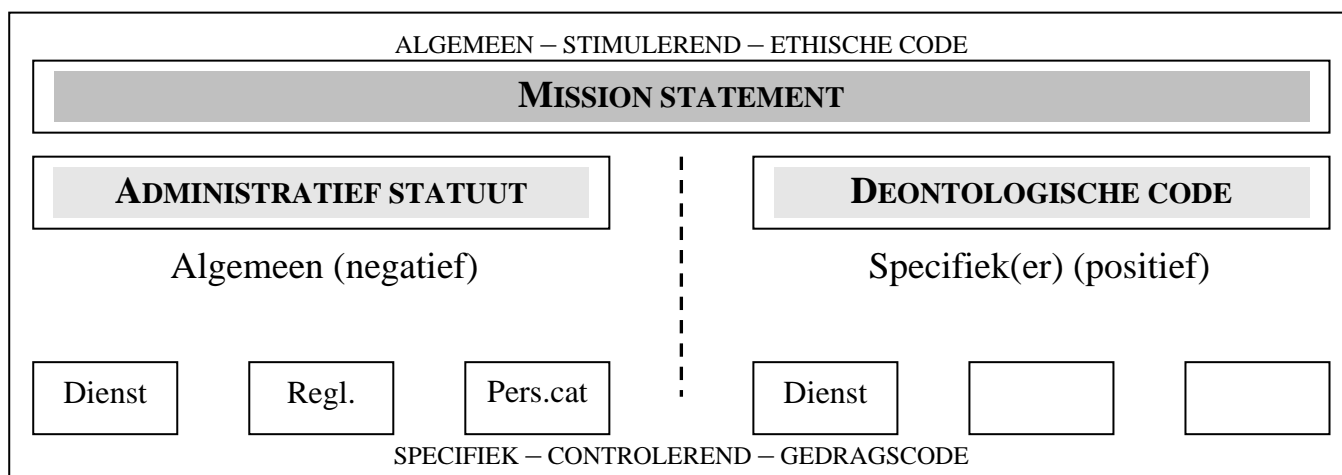
Een stimulerende ethische code voor ambtenaren vult de controlerende gedragscode aan. Voorbeelden hiervan zijn de *mission statements* (missies of visies) die Vlaamse gemeenten naar aanleiding van hervormingen in het personeelsbeleid en de

²² Zie figuur 3.1.

kerntakendiscussie opstelden. Onder meer Brugge en Antwerpen beschikken over een ‘missietekst’. Het *mission statement* verwoordt de opdracht, visie en nagestreefde waarden van de organisatie. Een dergelijke stimulerende code wordt niet zozeer gebruikt in juridische of tuchtprocedures, maar veeleer als managementinstrument bij functioneringsgesprekken, personeelsevaluatie, vorming, enzovoort.

Een tiental Vlaamse gemeenten stelde een aparte deontologische code op naast het personeelsstatuut, doorgaans geïnspireerd op de ‘deontologische code voor de personeelsleden van de diensten van de Vlaamse regering’. Qua formulering is deze tekst positiever van aard dan het (Vlaams Personeels)statuut. Hij werkt enkele principes beter uit en zet ze om in verstaanbare gedragsrichtlijnen. Deze richtlijnen blijven vrij gedetailleerd en zijn doorgaans geformuleerd in bindende termen (Maesschalck & Bovy, 2002). Toch kan er moeilijk sprake zijn van een zuiver stimulerend instrument. De code, zoals die momenteel voorligt, positioneert zich ergens tussen een controlerend en stimulerend instrument in. De vakbonden vinden dat dit voor onduidelijkheid zorgt. Ze stellen zich vragen bij de juridische draagwijdte van een aparte deontologische code. Vakorganisaties gaan ervan uit dat gedragsregels in een personeelsstatuut thuishoren. Als er dan toch een aparte code komt, willen ze die juridisch gekoppeld zien aan het statuut: ofwel verwijst het statuut naar de code, ofwel wordt de code als bijlage in het statuut opgenomen (Bovy, Janvier, Opdebeek e.a., 2002).

Indien gemeenten deze juridische invulling van de deontologische code aanhouden, wordt de code een controlerend instrument. Gemeenteambtenaren lijken gewonnen voor het idee dat de ambtelijke deontologie een wat positievere invulling en een meer stimulerend karakter krijgt. Een personeelslid van een grote Vlaamse gemeente zegt het treffend: *“Een deontologische code mag geen instrument zijn om te zeggen: ‘Hij heeft vijf regels overtreden, nu treden we op.’ Het moeten richtlijnen zijn: zo hoor je je te gedragen. Het is geen wet. Het heeft niks met tucht te maken. Daarom is het niet goed om deontologie te koppelen aan een tucht. Deontologie mag niet vanuit dat standpunt geschreven zijn. Tucht is iets anders dan een evaluatie”* (citaat uit: Bovy, Janvier, Opdebeek e.a., 2002).



Figuur 3.1: Verhouding mission statement, statuut, deontologische code ²³

3.4.2 Vorming

Om te vermijden dat deontologische bepalingen of mission statements dode letter blijven, is het goed ze te koppelen aan vorming. In het personeelsstatuut maakt deontologie deel uit van het vormingsprogramma voor lokale ambtenaren. Het administratief statuut voor het statutair gemeentepersoneel vermeldt onder de titel vormingsrecht en vormingsplicht “een basisvorming en vormingspakket over sociale vaardigheden en deontologie”. Het betreft verplichte vorming in het raam van de functionele loopbaan. De vorming is voorzien voor zowel administratieve als technische graden en dat voor niveau A tot en met niveau D. Slechts enkele Vlaamse gemeenten, waaronder Brugge, hebben voor het gemeentepersoneel een aantal uren vorming betreffende deontologie ingericht.

3.4.3 Vertrouwenspersoon

De stad Mechelen heeft officieus enkele vertrouwenspersonen aangeduid. Het gaat om drie personen uit diverse gemeentelijke diensten – niet elke dienst heeft een vertrouwenspersoon. Slechts één vertrouwenspersoon werkt bij de personeelsdienst. De stad heeft de functie niet toegewezen aan externen. Personeelsleden kunnen bij de vertrouwenspersoon terecht voor persoonlijke problemen en problemen die verband houden met het werk, met collega’s enzovoort. In Mechelen rapporteren vertrouwenspersonen niet aan de secretaris. Van de klachten wordt geen rapport

²³ Regl.: een reglement (bijvoorbeeld over het spreekrecht van ambtenaren) deontologische principes concretiseren.

Pers.cat.: bepalingen worden uitgewerkt voor een bepaalde personeelscategorie of beroepsgroep.

Dienst: een diensthoofd kan samen met zijn personeelsleden een reglement opstellen, dat richtlijnen bevat voor veelvoorkomende situaties. Deontologische principes, zoals de continuïteit, kunnen verder omschreven worden in een dienstnota over het op tijd komen.

opgesteld, omdat het te gevaarlijk zou zijn. Enkel strafbare feiten worden aan de secretaris gemeld (Bovy, Janvier, Opdebeek e.a., 2002).

Mechelse vertrouwenspersonen moeten eerst en vooral de persoonlijke problemen van ambtenaren opvangen. Ze wijzen soms ook mensen door naar meer gespecialiseerde (sociale) diensten. De vertrouwensfunctie doet ook dienst als meldpunt voor ongewenste intimiteiten of pesterijen op het werk. Immers, niet alles is bespreekbaar op het werkoverleg, dat geregeld plaatsvindt tussen het diensthoofd en het personeel van een dienst.

In kleine gemeenten heerst de “ons-kent-ons-mentaliteit”. Ambtenaren vinden het er minder vanzelfsprekend onregelmatigheden te melden of gevoelige kwesties aan te kaarten. In grote gemeenten blijkt de schaal en de afstand binnen de organisatie te zorgen voor de nodige anonimiteit (Bovy, Janvier, Opdebeek e.a., 2002).

3.4.4 En ...

Andere instrumenten zoals de personeelsevaluatie of het functioneringsgesprek hebben wel degelijk een integriteitsbevorderende kracht. Tot op heden hebben weinigen in Vlaanderen dat ingezien (Maesschalck & Bovy, 2002).

4. Besluit

Vlaamse gemeenten beschikken over de essentiële instrumenten om een integriteitsbeleid te voeren. Zolang de instrumenten niet ingepast of geïntegreerd worden tot een beleidsdomein, zullen ze er apart onvoldoende in slagen om een integere lokale administratie te installeren.

De huidige benadering van ethiek is overwegend juridisch en blijft wat steken in de ambtelijke rechten en plichten. Ambtelijke deontologie moet niet enkel qua inhoud meegaan met zijn tijd, ook de vorm dient aangepast aan maatschappelijke evoluties. Momenteel beperkt ambtelijke ethiek zich tot het “uit de problemen blijven”. Een verschuiving van een controlerende naar een meer stimulerende benadering is gewenst. Deze basis blijft noodzakelijk, maar is onvoldoende in een omgeving waarin de discretionaire ruimte van ambtenaren steeds toeneemt. Als men onder invloed van het Nieuw Overheidsmanagement ook op andere vlakken de klassieke eenduidige bureaucratische aanpak wil verlaten, zal dit ook noodzakelijk zijn in het integriteitsbeleid.

Het Nieuwe Overheidsmanagement loodst nieuwe waarden en normen de overheidsadministraties binnen. Een eigentijds integriteitsbeleid, dat ambtenaren begeleidt bij deze culturele omslag, mag dus niet ontbreken. Zo niet komt het ambtelijk functioneren volledig op losse schroeven te staan. Een overheid moet trouw

blijven aan haar uitgangspunt. Niettemin blijft het een uitdaging om niet-bureaucratische instrumenten en niet-bureaucratische waarden in een bureaucratische omgeving in te passen.

Integriteit is naast een juridisch ook een managementinstrument dat personeel bewust maakt en hen wijst op hun verantwoordelijkheid in het waarmaken van een organisatiemissie. Integriteit is een wezenlijk aspect van goed bestuur. Efficiëntie, effectiviteit, zuinigheid en ethiek hoeven niet contradictoir te zijn. Als ze maar in een gezonde verhouding tot elkaar staan.

“Integriteit hoort bij professionaliteit en kwaliteit van organisatie en beleid, even vanzelfsprekend bij criteria als doelmatigheid en effectiviteit. De ethiek van besturen verdient een plaats, of zou die moeten veroveren, naast de techniek van besturen” (Huberts & Van den Heuvel, 1998: 303).

Bibliografie

- BEKKE, A.J.G.M. (1995), 'Integriteit en organisatie', in *Bestuurswetenschappen*, 46, 6: 426-446.
- BOVAIRD, T. & LOEFFLER, E. (winter 2001), 'Emerging trends in public management and governance', *Bristol Business School Teaching and Research Review*.
- BOVENS, M. (1996), 'De integriteit van de bedrijfsmatige overheid', in BOVENS, M. & HEMERIJCK, A. (eds.), *Het verhaal van de moraal. Een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen*, (150-170), Meppel: Boom.
- BOVENS, M.A.P. (2000), 'De vierde macht revisited. Over ambtelijke macht en verantwoording', Utrecht, oratie.
- BOVY, S., JANVIER, R., OPDEBEEK, I., VAN DEN HEUVEL, J.H.J. & HUBERTS, L.W.J.C. (2002), *Naar een positieve invulling van de dentologische code voor lokale ambtenaren*, Brugge: die Keure (ter perse).
- BOUCKAERT, G. (1997), 'Nieuwe politieke cultuur en nieuw overheidsmanagement', in MAES, R. (eds.), *Democratie, legitimiteit, nieuwe politieke cultuur*, (107-120), Leuven: Acco.
- DE HOSSON, G.J. (1995), 'Vertrouwenspersoon en bestuurlijke integriteit. Over de opvang van 'quasimodo's' in ambtelijke organisaties', in *Bestuurswetenschappen*, 46, 6, 447-456.
- DE VRIES, S.M. (2001), 'Eerlijkheid: een vergelijkend onderzoek naar ethiek bij lokale politici en ambtenaren', in *Beleidswetenschap*, 15, 1: 5-13.
- FLEURKE, F. & HUBERTS, L.W.J.C. (1995), 'Bestuurlijke integriteit: ervaringen en perspectieven', in *Bestuurswetenschappen*, 46, 6: 385-401.
- FOKKINK, P.F.M. (1995), 'Als de vos de passie preekt, zul je hem eraan houden. Over integriteit en moraal in de publieke sector', in *Bestuurswetenschappen*, 46, 6: 499-511.
- GILMAN, S. (9 juni 1997), 'The management of ethics and conduct in the public service of the United States Federal Government', <http://www.fordham.edu/economics/vinod/gilman.htm>.
- HAASDIJK, T. (eds.) (2001), *Integriteit van bestuurders bij gemeenten en provincies: een handreiking*, Den Haag: VNG Uitgeverij, 59 p.

HOOD, C. (1991) 'A public management for all seasons?', in *Public Administration*, 69: 1, 3-19

HOETJES, B.J.S. (2000), *De kreukbare overheid. Essays over integriteit in Nederland*, Utrecht: Lemma, 184 p.

HONDEGHEM, A. (1998), 'Ethiek in openbare diensten (deel 1)', in *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 3, 1: 12-19.

HOOGERWERF, A. (1995), *Politiek als evenwichtskunst: dilemma's rond overheid en markt*, Alphen aan de Rijn: Samson, 309 p.

HUBERTS, L.W.J.C. & VAN DEN HEUVEL., J.H.J. (1998), 'Management van het machtsbederf', in *Overheidsmanagement*, 11, 12: 300-303.

KERNAGHAN, K. & DWIVEDI, O.P. (eds.) (1978), *Ethics in the public service: comparative perspectives*, Brussel: International Institute of Administrative Sciences, 174 p.

MAESSCHALCK, J. (2001a), *Towards an understanding of the impact of New Public Management reforms on the ethical/unethical behaviour of civil servants: a conceptual framework*, paper gepresenteerd op de 29ste ECPR Joint Sessions of Workshops, Workshop 16: Scandal and the contestation of governance in Europe Grenoble, 6-11 april 2001.

MAESSCHALCK, J. (2001b), 'Naar een integriteitsbeleid voor ambtenaren. Tussen 'Nieuwe Politieke Cultuur' en 'Beter Bestuur'', in *Samenleving en Politiek*, 8, 10: 28-36.

MAESSCHALCK, J. (2002), 'Het instrumentarium voor een integriteitsbeleid in de federale en Vlaamse overheid', in *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* (ter perse).

MAESSCHALCK, J. & BOVY, S. (2002), 'Een integere lokale administratie', in *Tijdschrift voor de Vlaamse Gemeentesecretaris* (ter perse).

MODDERKOLK, A.J. (1995), 'De strijd tegen machtsbederf in de bestuurlijke praktijk', in *Bestuurswetenschappen*, 46: 6: 473-484.

NIEMEIJER, E., HUISMAN, W. & BEIJERS, W.M.E.H. (1997), *Gemeentelijk integriteitsbeleid. Een blik op de praktijk*, Amsterdam, Vrije Universiteit Amsterdam, 167 p.

OECD (1996), *Ethics in the Public Service. Current Issues and Practices*. Paris: OECD, 63 p.

OECD (14 juni 2000), 'Public trust: ethics measures in OECD countries', Paris: OECD, <http://www.oecd.org/puma/ethics/preface.htm>.

OECD (2001), 'What's an "Ethics Infrastructure?"', <http://www.oecd.org/puma/ethics/infras.htm>.

OSBOURNE, D. & GAEBLER, T. (1992), *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading: Addison-Wesley, 405 p.

PAINE, L.S. (1994), 'Managing for Organizational Integrity', in DIENHARDT, J.W. (ed.) *Business, Institutions and Ethics*, (28-39), Oxford: Oxford University Press.

PERROW, C. (1986), *Complex organizations: a critical essay*, New York, MacGraw-Hill, 307 p.

POLLITT, C. & BOUCKAERT, G. (2000), *Public management reform. A comparative analysis*, Oxford: Oxford University Press, 314 p.

PROCEE, H. (2000), 'Reflecties bij integriteit van openbaar bestuur', in *Bestuur en Management*, 27, 1: 2-12.

STREEFKERK, J. (1995), 'Integriteit: praktische ervaringen', in *Bestuurswetenschappen*, 46, 6: 513-526.

VAN DEN HEUVEL, G.A.A.J. (1998), 'Overheidscollusie als vergeten categorie van machtsbederf', in *Overheidsmanagement*, 11, 12: 309-312.

VAN DEN HEUVEL, J.H.J., HUBERTS, L.W.J.C. & VERBERK, S. (1999), *Integriteit in drievoud. Een onderzoek naar gemeentelijke integriteitsbeleid*, Utrecht: Lemma, 108 p.

VAN DEN HEUVEL, J.H.J. (1995), 'De morele dimensie in politiek en openbaar bestuur', in VAN DEN HEUVEL, J.H.J. (eds.), *Ethiek in politiek en openbaar bestuur*, (9-16), Utrecht: Lemma.

VAN DER DUSSEN, X. (1998), 'Loyauteit, integriteit en vertrouwen', in *Overheidsmanagement*, 11, 12: 305.

WEYNS, P. (1999), 'New Public Management: hoe gaat de keizer gekleed', in *Nieuwsbrief Overheidsmanagement*, 7, 13: 29.