

Maart 2020

TWIJFELS OVER HET INTEGER GEDRAG VAN ANDEREN: BESPREEKBAAR MAKEN OF NIET?

De bijdrage van ethische cultuur en ethisch leiderschap aan de bereidheid van
gemeenteambtenaren om integriteitsdilemma's te bespreken

Iris den Boer

LEF Verandert - VeertienElf Media



Universiteit Utrecht

Nijmegen, 11 maart 2020

Twijfels over het integer gedrag van anderen: bespreekbaar maken of niet?

De bijdrage van ethische cultuur en ethisch leiderschap aan de bereidheid van gemeenteambtenaren om integriteitsdilemma's te bespreken

I.M. (Iris) den Boer
6321615

Masterscriptie Bestuur & Beleid
USBO – Universiteit Utrecht
Begeleider: Dr. H.A. (Harmen) Binnema

Voorwoord

Nijmegen, 11 maart 2020

Integriteit. Velen zullen zich afvragen of integriteit nu het meest interessante onderwerp is om onderzoek naar te doen en je een half jaar in vast te bijten. Ergens begrijp ik dat. Maar juist omdat integriteit veelal wordt gezien als iets saais, als iets wat er bij hoort, maar vooral als iets waar men het liever niet over heeft, interesseerde het mij. Als burger ben je in de veronderstelling dat de overheid alles netjes op orde heeft, maar toch slingeren de media het ene na het andere schandaal de wereld in. Hoe kan het toch dat wanneer klokkenluiders van zich laten horen, zij degenen zijn die erop worden afgerekend? Hoe kan het dat politiek bestuurders hun gang kunnen gaan zonder dat iemand in de gaten heeft wat er gebeurt? Waarom wordt er niet eerder ingegrepen?

Het waren onder andere deze vragen die mij deden besluiten te solliciteren voor een onderzoeksstage bij LEF Verandert en VeertienElf Media, die gericht was op integriteit bij gemeenten. En nu is het 'ineens' klaar en ligt voor u mijn masterscriptie waarin mijn onderzoek naar de bijdrage van ethische cultuur en ethisch leiderschap aan de bereidheid van gemeenteambtenaren om integriteitsdilemma's te bespreken, beschreven staat. Aan mijn prachtige studententijd van bijna acht jaar lijkt daarmee dan toch echt een einde gekomen te zijn. Onwerkelijk, maar waar.

Na een bewogen zomerperiode startte ik in oktober 2019 vol goede moed aan de onderzoeksstage bij LEF Verandert en VeertienElf Media en daarmee met de laatste halte van mijn afstuderen. Integriteit bij gemeenten, dat stond vast. De rest? De rest stond niet vast en ik kreeg van mijn stagebegeleiders dan ook de vrijheid zelf uit te vinden welke invalshoek ik interessant zou vinden voor mijn onderzoek. "Die leidinggevenden, die spelen volgens mij een grote rol, is dat niet wat?". Prima, ga het maar doen. Onderzoek doen was na een bachelorscriptie in 2015 alweer even geleden en dus was het soms een flinke zoektocht naar het hoe en wat. Met name het feit dat jij de enige bent die er voor 100% in zit, is me soms zwaar gevallen. Ondanks dat vond ik deze enorme puzzel, die heeft gerelateerd in meer dan 90 pagina's aan scriptie, erg leerzaam en heb ik ook plezier beleefd aan het mailverkeer met zo'n 100 burgemeesters en de significante verbanden die gevonden werden. Dat zijn toch de kleine hoogtepunten die je moet vieren.

Ja, het is soms een eenzaam proces. Maar alleen ben je nooit. Uiteraard wil ik in de eerste plaats alle respondenten die aan mijn onderzoek hebben willen deelnemen, door het invullen van de enquête of door met mij in gesprek te gaan, bedanken. Daarnaast mijn stagebegeleiders, Brünhilde Mulder en Ilse Hunink, bedankt dat ik de mogelijkheid kreeg om in alle vrijheid dit onderzoek tot een goed einde te brengen. Daarnaast dank aan mijn scriptiebegeleider, Harmen Binnema, voor het feit dat ik het in oktober nog eens mocht proberen en voor zijn constructieve commentaar. Natuurlijk mijn ouders, die zelfs na ruim zeven jaar nog steeds betrokken zijn en mij op weg hebben geholpen door hun hele netwerk lastig te vallen met mijn enquête. Dank aan Tico, mijn net iets technischere broer, die mij geholpen heeft om pareltjes van grafieken te maken. Mijn grootste dank gaat tot slot uit naar mijn lieve vriendinnen Romy, Karlijn, Irene en Inge. Ondanks dat ik al geruime tijd de laatst studerende ben, hebben zij maandenlang naar mij en mijn gezeur willen luisteren. In het bijzonder richt ik graag een standbeeld op voor Irene, die mij als SPSS-kenner door de statistische analyses heeft gesleept. Bedankt!

Veel leesplezier gewenst.

Iris den Boer

Samenvatting

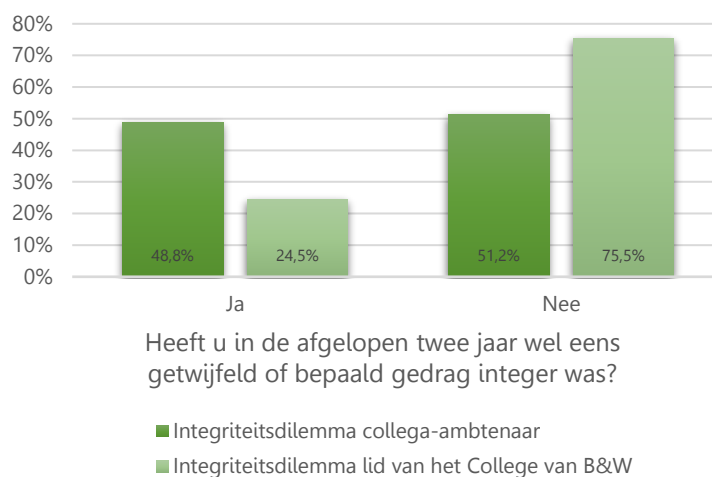
In het Nederlands openbaar bestuur komen integriteitsschendingen voor; situaties waarbij politici, bestuurders of ambtenaren niet-integer handelen of met andere woorden handelen in strijd met de geldende morele normen en waarden (Huberts, 2015). De overheid heeft in de loop der jaren op verschillende manieren gepoogd het integer handelen te bevorderen door het inzetten van *hard controls* – formele instrumenten zoals het integriteitsbeleid en een interne meldregeling – en *soft controls* – aspecten die integer gedrag beïnvloeden door aan te sturen op een motiverende omgeving (Van den Heuvel et al., 2010). De ethische structuur van een organisatie is een voorbeeld van een *hard control* en de ethische cultuur en ethisch leiderschap van leidinggevende zijn voorbeelden van *soft controls*.

Ondanks de inzet van deze instrumenten, komen integriteitsschendingen nog steeds voor, van het plegen van fraude tot onfatsoenlijke omgangsvormen op de werkvloer. Ook in het lokaal bestuur zijn integriteitsschendingen zichtbaar. Dit betekent dat gemeenteambtenaren in hun loopbaan waarschijnlijk op verschillende momenten te maken krijgen met een integriteitsdilemma, waarbij getwijfeld wordt of het gedrag van een ander wel of niet integer is. De vraag is echter in hoeverre ambtenaren deze twijfels bespreekbaar durven maken, dan wel bij de direct leidinggevende, dan wel bij een vertrouwenspersoon. Gezien de aangetoonde invloed van de ethische cultuur en het ethisch leiderschap op integer gedrag, wordt er in het kader van de bereidheid om integriteitsdilemma's te bespreken naar deze twee aspecten gekeken (Kaptein, 2011; Treviño et al., 1998). De hoofdvraag van het onderzoek luidt daarom als volgt:

Wat is de bijdrage van de ethische cultuur van organisaties en het ethisch leiderschap van leidinggevendenden aan de bereidheid van ambtenaren om integriteitsdilemma's te bespreken binnen het lokaal bestuur?

Aan de hand van een combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek wordt aan de hand van zowel contextuele als empirische deelvragen antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek. Allereerst hebben 367 gemeenteambtenaren een online enquête ingevuld, waarin aandacht was voor verschillende soorten integriteitsdilemma's, de ethische cultuur, het ethisch leiderschap van de leidinggevende en de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken. Daarnaast zijn zes gemeenteambtenaren en twee integriteitscoördinatoren geïnterviewd om meer inzicht te krijgen in de onderlinge samenhang van de variabelen.

De resultaten van het onderzoek laten zien dat gemeenteambtenaren over het algemeen een redelijk positief beeld hebben van zowel de ethische cultuur van de organisatie als van het ethisch leiderschap van leidinggevendenden.



Ondanks dat integriteitsdilemma's daarnaast niet erg vaak voor lijken te komen, voelen gemeenteambtenaren zich veelal wel veilig genoeg deze bespreekbaar te maken. Gemeenteambtenaren twijfelen vaker over het gedrag van een collega-ambtenaar dan van een lid van het College van B&W, maar de bereidheid deze laatstgenoemde dilemma's te bespreken is wel minder groot. De twijfel of je perceptie van de situatie wel de juiste is en de druk vanuit het bestuur lijken hierin een rol te spelen. Wat betreft de bijdrage van de twee aspecten, blijken zowel ethische cultuur als ethisch leiderschap in vrijwel gelijke mate samen te hangen met de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken. Bovendien is er ook sprake van een zekere onderlinge samenhang tussen de twee onafhankelijke variabelen. Wat betreft de cultuur lijken de dimensies 'helderheid' en 'betrokkenheid' van het CEV-model (Kaptein, 2008) van invloed te zijn en wat betreft ethisch leiderschap zowel voorbeeldgedrag, als disciplineren en expliciete communicatie. De samenhang tussen de onafhankelijke variabelen en de afhankelijke variabele is in beide gevallen niet heel hoog. Wanneer het gaat om dilemma's die betrekking hebben op bestuurders, spelen ethische cultuur en ethisch leiderschap een minder groter rol en andere factoren een rol te spelen. De werkrelatie tussen leidinggevende en medewerker en daarnaast het vertrouwen van leidinggevers in medewerkers en de bescherming richting het bestuur zijn hierin volgens sommigen meer van belang.

Op basis van de resultaten blijkt er vanuit respondenten vooral behoefte te zijn aan aspecten die kunnen worden vastgelegd in de ethische structuur van gemeenten. Hier worden aan het einde van het onderzoek aanbevelingen voor gedaan. Het gaat hierbij voornamelijk om het structureel agenderen van het onderwerp integriteit, zowel vanuit de organisatie als vanuit de leidinggevende. Daarnaast wordt er een aanbeveling gedaan die betrekking heeft op een specifieke training voor leidinggevers, waarin zowel aandacht is voor het ethisch leiderschap als voor de andere leiderschapkenmerken die gezien de resultaten van het onderzoek een rol lijken te spelen.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	13
1.1 Een integere overheid	13
1.2 Een integere overheid in de praktijk	14
1.3 De cultuur van de organisatie	15
1.4 De rol van de leidinggevende	15
1.5 Doel onderzoek	16
1.5.1 Focus op verschil in verhoudingen bij gemeenten	16
1.6 Onderzoeksvraag	16
1.6.1 Hoofdvraag	16
1.6.2 Deelvragen	17
1.7 Wetenschappelijke relevantie	17
1.8 Maatschappelijke relevantie	18
1.9 Leeswijzer	18
2. Theoretisch kader	19
2.1 Wat is integriteit?	19
2.1.1 Aandacht voor integriteit door de jaren heen	19
2.1.2 Definitie integriteit	19
2.2 Wanneer wordt integriteit geschonden?	20
2.3 <i>Hard controls</i> en <i>soft controls</i>	21
2.3.1 Ethische structuur van de organisatie als <i>hard control</i>	21
2.3.2 Ethische cultuur van de organisatie als <i>soft control</i>	22
2.3.3 Ethisch leiderschap als <i>soft control</i>	24
2.4 Conclusie theoretische verdieping	25
2.5 Conceptueel model	25
3. Onderzoeksmethodologie	27
3.1 Onderzoekdesign	27
3.1.1 Kwantitatieve onderzoeksmethode	27
3.1.2 Kwalitatieve onderzoeksmethode	28
3.2 Dataverzameling	28
3.2.1 Literatuuronderzoek	28
3.2.2 Analyse van het integriteitsbeleid in Nederland	28
3.2.3 Survey-onderzoek	28
3.2.4 Semigestructureerde interviews	36
3.3 Data-analyse	37
3.3.1 Kwantitatieve analyse	37
3.3.2 Kwalitatieve analyse	38

3.4 Kwaliteitscriteria.....	39
3.4.1 Betrouwbaarheid	39
3.4.2 Validiteit.....	39
4. Integriteitsbeleid in het lokaal bestuur	41
4.1 Wet- en regelgeving omtrent integriteit.....	41
4.2 Ethische structuur bij gemeenten.....	42
5. Analyse en resultaten	45
5.1 Ethische cultuur.....	45
5.1.1 Hoe wordt de ethische cultuur ervaren?	45
5.1.2 Continue aandacht	46
5.1.3 Cultuurverschillen.....	47
5.1.4 Bijdrage ethische cultuur aan de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken	48
5.2 Ethisch leiderschap.....	49
5.2.1 Zijn leidinggevenden ethisch leiders?.....	49
5.2.2 Voorbeeldgedrag, disciplineren en communicatie	50
5.2.3 Bijdrage ethisch leiderschap aan de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken.....	52
5.3 Bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken	52
5.3.1 Integriteitsdilemma's: hoe vaak komen ze voor?.....	53
5.3.2 Totale bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken	55
5.3.3 Verschil bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken: collega en bestuurder	56
5.3.4 Bijdrage onafhankelijke variabelen: verschillende soorten integriteitsdilemma's	61
6. Conclusie	63
6.1 Conclusies deelvragen	63
6.1.1 Ethische structuur.....	63
6.1.2 Ethische cultuur.....	63
6.1.3 Ethisch leiderschap	64
6.1.4 Bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken	65
6.2 Conclusie hoofdvraag.....	66
7. Discussie	68
7.1 Terugkoppeling theorie.....	68
7.2 Kritische reflectie	69
7.3 Aanbevelingen vervolgonderzoek	70
8. Praktische aanbevelingen	71
8.1 Training leidinggevenden.....	71
8.2 Structurele aandacht voor integriteit.....	71
Referenties.....	73
Bijlagen.....	78

Bijlage 1. Enquête	78
Bijlage 2. E-mail burgemeesters	84
Bijlage 3. E-mail gemeenten	85
Bijlage 4. Uitnodiging vervolgonderzoek	86
Bijlage 5. Informatie interview	87
A. Integriteitscoördinator	87
B. Gemeenteambtenaar	88
Bijlage 6. Interviewvragen	89
A. Integriteitscoördinator	89
B. Gemeenteambtenaar	91
Bijlage 7. E-mail controle transcript	93

1. Inleiding

Het is dinsdag 1 oktober 2019 als de rijksrecherche de werkkamers en woningen van Richard de Mos en Rachid Guernaoui, twee wethouders van de gemeente Den Haag, doorzoekt. Naar de wethouders, die beide lid zijn van de politieke partij Hart voor Den Haag/Groep de Mos, wordt onderzoek gedaan, gericht op omkoping, ambtelijke corruptie en schending van ambtsgeheim. Onderdeel van de verdachtmaking is onder meer het tegen betaling regelen van vergunningen voor verschillende Haagse horecaondernemers. Ook naar deze ondernemers, die worden verdacht van omkoping, doet het Openbaar Ministerie onderzoek (Ritzen & Metselaar, 2019). Nog geen 24 uur later besluiten de coalitiepartners van de gemeente Den Haag – VVD, D66 en GroenLinks – het vertrouwen in Hart voor Den Haag/Groep de Mos op te zeggen, met als gevolg dat de drie coalitiepartijen voorlopig als minderheidscoalitie verdergaan. Omdat integriteit een onderwerp was dat gedurende de formatieperiode hoog op de agenda stond, noemen de coalitiepartijen het onderzoek naar de twee wethouders pijnlijk (NOS, 2019). Vervolgens wordt er op woensdagavond in de spoedvergadering van de Haagse gemeenteraad een motie van wantrouwen ingediend tegen de Mos en Guernaoui, die gesteund wordt door verschillende oppositiepartijen (Lemmens, 2019). Op 16 oktober dienen de Mos en Guernaoui hun ontslag in bij de gemeente Den Haag (Dirks, 2019).

De vermeende integriteitsschendingen waar twee Haagse wethouders van worden verdacht, wordt in de Politieke Integriteitsindex van 2019 genoemd als de ernstigste affaire van dat jaar (De Koning, 2020). Dergelijke schendingen zijn in Nederland niet nieuw. Al jarenlang bericht de Nederlandse media over schandalen waarbij de integriteit in het geding komt, zowel binnen het bedrijfsleven als binnen het openbaar bestuur. Zo verschijnt de Politieke Integriteitsindex sinds 2013 ieder jaar; een overzicht waarin alle integriteitsaffaires binnen politieke partijen van het afgelopen jaar worden gepubliceerd, van lokaal tot nationaal niveau. Voorheen publiceerde Vrij Nederland de index, maar sinds 2019 wordt het onderzoek in samenwerking met de Volkskrant uitgevoerd. Om in de PI-index te worden opgenomen en bestempeld te worden als integriteitsaffaire, dient de integriteit in het geding geraakt te zijn en daarnaast dient de betreffende politicus of bestuurder te zijn bestraft of ten gevolge van de affaire te zijn afgetreden. Verschillende integriteitsschendingen waaronder corruptie, dubieuze giften, onverenigbare functies, misbruik van bevoegdheden en wangedrag in de privésfeer worden in de index onderscheiden. Gekeken naar de afgelopen jaren valt op dat de meeste affaires plaatsvinden op provinciaal en gemeentelijk niveau en dat het merendeel in de categorie 'misdragingen in de vrije tijd' valt (De Koning, 2018). In de laatste publicatie van de PI-index, die van 2019, waren 42 affaires opgenomen. Vergeleken met de jaren ervoor, blijkt dit een gemiddeld aantal te zijn. Het aantal integriteitsaffaires schommelt namelijk al een aantal jaren rond de 45. In 2018 bestond het overzicht uit 54 politieke schandalen, waarschijnlijk naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezingen. In 2017 telde de index 39 schandalen en in 2016 waren dit er 47 (De Koning, 2020).

1.1 Een integere overheid

Gezien het grote aantal politici en bestuurders in het Nederlands openbaar bestuur, lijkt een totaal aantal integriteitsaffaires van rond de 45 per jaar mee te vallen. Dit betekent echter niet dat er buiten deze affaires geen integriteitsschendingen worden begaan of dat politici en bestuurders geen gedrag vertonen dat wat op het randje is betreft integriteit. Bovendien lopen ook ambtenaren zelf het risico niet-integere beslissingen te maken of niet-integer gedrag te laten zien. Met andere woorden blijft het per jaar niet bij het aantal integriteitsaffaires waarbij een politicus of bestuurder daadwerkelijk gestraft of afgetreden is. Bovendien is uit onderzoek gebleken dat 22% van de ambtenaren wel eens het gevoel heeft gehad een integriteitsschending van dichtbij te hebben meegemaakt (De Graaf & Strüwer, 2014). Ondanks deze cijfers, heeft de Nederlandse overheid integriteit al jarenlang hoog op de agenda staan en poogt zij deze te verbeteren binnen het openbaar bestuur.

“Integriteit heeft alles te maken met de kwaliteit van het openbaar bestuur. Ook kan integriteit het vertrouwen van de burgers in hun overheid maken of breken.”

Met bovenstaande uitspraak opent de ‘Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen’, een document waarmee de overheid politieke ambtsdragers wil stimuleren en ondersteunen bij hun inspanningen om bestuurlijke integriteit te vergroten (De Vereniging van Nederlandse Gemeenten et al., 2016). Deze handreiking is een voorbeeld van de manier waarop de overheid aandacht besteedt aan het onderwerp integriteit. De overheid onderschrijft namelijk het belang van integere ambtenaren, maar ook van bestuurders en volksvertegenwoordigers. Om die reden heeft de overheid in de loop der jaren verschillende afspraken en regelingen omtrent integriteit wettelijk vastgelegd, voor ieder niveau van het openbaar bestuur. Het opstellen van een integriteitsbeleid en een interne meldingsregeling zijn voorbeelden van maatregelen die de overheid verplicht stelt. Onderdeel van het integriteitsbeleid is onder andere een gedragscode en daarnaast dient er echter aandacht te zijn voor de wijze waarop integriteitsbewustzijn onder politici, bestuurders en ambtenaren kan worden bevorderd en hoe er binnen de organisatie met integriteitsschendingen wordt omgegaan (Vereniging van Nederlandse Gemeenten et al., 2016). Het Ministerie van BZK en de Algemene Rekenkamer doen herhaaldelijk onderzoek om na te gaan of deze maatregelen ook daadwerkelijk getroffen zijn om integer gedrag in de organisatie te bevorderen (Van den Heuvel et al., 2010). In hoofdstuk drie wordt dieper op de verplichte maatregelen ingegaan.

1.2 Een integere overheid in de praktijk

Ondanks de wijze waarop de overheid is ingericht en de maatregelen die in de vorm van wetten en gedragscodes genomen zijn om integriteitsschendingen tegen te gaan, laat onder andere het recente schandaal in het Haagse college zien dat het in de praktijk nog altijd niet goed gaat. Maar hoe kan het dat er niet eerder is opgemerkt dat deze zaken speelden? In de eerste plaats zou de burgemeester namelijk op de hoogte geweest moeten zijn van de vermeende integriteitsschendingen, aangezien zij volgens art.3 lid 2 van de Interne klokkenluidersregeling Rijk, Politie en Defensie (2016) als hoogste leidinggevende binnen de gemeente geïnformeerd had moeten worden door een vertrouwenspersoon. Deze vertrouwenspersoon moet echter wel geïnformeerd zijn door één of meerdere ambtenaren met vermoedens dat het gedrag van de wethouders over de schreef ging. Omdat het verlenen van vergunningen zonder de betrokkenheid van een ambtenaar niet mogelijk is, is het aannemelijk dat één of meerdere ambtenaren op de hoogte geweest moet zijn. Maar in hoeverre hebben ambtenaren de veiligheid gevoeld binnen de organisatie of binnen het team om deze vermoedens aan de kaak te stellen?

In de praktijk blij je er als overheidsorganisatie met het opstellen van een integriteitsbeleid, een gedragscode en een interne meldregeling dus niet te zijn. Om ervoor te zorgen dat ambtenaren vermoedens van integriteitsschendingen al in een eerder stadium aankaarten, dien je als organisatie invulling te geven aan deze op papier vastgelegde integriteitsstructuur, goed werkgeverschap te vertonen en een veilige cultuur te creëren (Van Kleef & Van Dijk, 2016). Echter hoeft er niet altijd direct sprake te zijn van een misstand, maar moet het voor ambtenaren juist ook mogelijk zijn om dilemma’s en twijfels over het gedrag van anderen in een eerder stadium bespreekbaar te maken. Een integriteitsdilemma wordt daarbij in dit onderzoek niet gezien als een eigen dilemma waarin een keuze gemaakt moet worden tussen verschillende waarden die in het geding zijn, maar het betreft het gedrag van een ander. In het vervolg van het onderzoek wordt daarom de volgende betekenis van een integriteitsdilemma gehanteerd:

Twijfels over het integer gedrag van een ander

Wanneer een ambtenaar al in een eerder stadium twijfelt of het gedrag van een ander integer is, is het van belang dat hij of zij de veiligheid voelt binnen de organisatie om een dilemma bespreekbaar te maken. In

het huidige onderzoek wordt daarom gesproken van de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken. Kortom, met de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken wordt het volgende bedoeld:

Het gevoel van veiligheid om twijfels over het integer gedrag van een ander bespreekbaar te maken

De bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken wordt in het huidige onderzoek gezien als een aspect van integer gedrag, vanuit de veronderstelling dat de alertheid op en het bespreekbaar maken van niet-integer gedrag van anderen onderdeel is van jouw eigen integer gedrag. Om dit te realiseren dien je als organisatie je medewerkers te ondersteunen in integriteitsdilemma's en goed integer gedrag zichtbaar te belonen en niet-integer gedrag zichtbaar te bestraffen (Van Kleef & Van Dijk, 2016). Daarmee lijkt de manier waarop de organisatie met het thema integriteit omgaat en de ethische cultuur die daarmee op de werkvloer ontstaat in eerste instantie dus een grote rol te spelen. Naast deze rol van de organisatie, blijkt onder andere uit de interne meldregeling een rol weggelegd voor de leidinggevende (Huis voor Klokkeluiders, 2016). In het huidige onderzoek staan deze beide aspecten, de cultuur van de organisatie en de rol van de leidinggevende, centraal. Wat is de bijdrage van de aspecten aan de bereidheid van ambtenaren integriteitsdilemma's vroegtijdig te bespreken en hoe staan ze onderling in verhouding?

1.3 De cultuur van de organisatie

Volgens Van Kleef en van Dijk (2016) zorgt een veilige cultuur voor openheid en vertrouwen in de organisatie. Een onveilige cultuur kan daartegenover juist geheimen en mogelijke integriteitsschendingen tot gevolg hebben (Van Kleef & Van Dijk, 2016). Uit onderzoek van het Huis voor Klokkeluiders (2017) blijkt ook dat de cultuur van de organisatie samenhangt met de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken, maar gaat het om een later stadium, namelijk het officieel melden van een vermoeden van een misstand. Momenteel durft namelijk niet iedereen deze vermoedens aan te kaarten, omdat de cultuur niet veilig genoeg is en ambtenaren een zogenaamde angstcultuur ervaren (Huis voor Klokkeluiders, 2017). Daarnaast geeft een deel van de klokkeluiders bij het Huis voor Klokkeluiders aan, ondanks de beschermingsbepaling, nadelige gevolgen te hebben ondervonden van het intern melden van een misstand. Zo werden sommigen na afloop gepest. In ergere gevallen werden ambtenaren zelfs ontslagen of bleef contractverlenging uit (Huis voor Klokkeluiders, 2017).

1.4 De rol van de leidinggevende

Naast de cultuur van de organisatie, lijkt de rol van de leidinggevende cruciaal voor het bespreekbaar maken van integriteitsdilemma's. Om ambtenaren het gevoel van veiligheid dat hiervoor nodig is te geven, dienen leidinggevendend actief met het thema integriteit aan de slag te gaan en daarnaast zelf integer voorbeeldgedrag te laten zien (Van Kleef & Van Dijk, 2016). Leo Huberts, hoogleraar in de bestuurskunde en expert op het gebied van integriteit en kwaliteit van bestuur, onderschrijft de rol van de leidinggevende ook. Huberts wordt ook wel de integriteitsprofessor genoemd en heeft zijn naam verbonden aan de Politieke Integriteitsindex. In september 2019 nam hij na veertig jaar afscheid van de Vrije Universiteit Amsterdam. In zijn afscheidsrede vatte hij samen waar een integriteitssysteem aan moet voldoen om de integriteit te beschermen en integriteitsschendingen tegen te gaan. Huberts (2019) benadrukte hierin de aandacht die er voor het onderwerp moet zijn binnen de organisatie, maar bovenal benoemde hij dat je als leider het goede voorbeeld moet geven. Ook Kitty Nooy, jarenlang portefeuillehouder bij het Openbaar Ministerie en momenteel adviseur op het gebied van integriteit en leiderschap, benadrukt de voorbeeldfunctie van leidinggevendend. Om te voorkomen dat de integriteit binnen organisaties in de problemen komt, moet dit onderwerp volgens Nooy in eerste instantie permanent op de agenda staan. Daarnaast noemt ook zij het feit dat leidinggevendend hun eigen morele overwegingen moeten delen om zo een voorbeeld te zijn voor hun werknemers (Smilde, 2018). Deze vorm van leiderschap wordt ook wel *ethisch leiderschap* genoemd en is volgens zowel Huberts als Nooy cruciaal om ervoor te zorgen dat ambtenaren zich voldoende veilig voelen om twijfels die zij hebben naar aanleiding van mogelijk niet-integer gedrag van anderen bespreekbaar te maken. Deze meerwaarde van ethisch leiderschap blijkt ook uit verschillende wetenschappelijke studies. Zo toonde het onderzoek van Nelen en Kolthoff (2018) bijvoorbeeld aan dat de

kans op corruptie groter wordt wanneer leidinggevenden zich minder bewust worden van hun voorbeeldfunctie.

1.5 Doel onderzoek

Uit bovenstaande komt naar voren dat de overheid door middel van het invoeren en verplichten van verschillende instrumenten probeert haar integriteit te waarborgen en integriteitsschendingen tegen te gaan. Verschillende onderzoeken hebben echter aangetoond dat dit niet altijd lijkt te lukken en dat ambtenaren niet altijd de veiligheid voelen om vermoedens van misstanden te melden (De Graaf & Strüwer, 2014; Huis voor Klokkenluiders, 2018). Studies die dit fenomeen hebben onderzocht, hebben vooral naar cijfers gekeken. Hoeveel integriteitsschendingen of -affaires zijn er geweest of wat is de meldingsbereidheid van ambtenaren? Echter, in weinig studies staat centraal hoe het veiligheidsgevoel om integriteitsdilemma's over andermans handelen in een eerder stadium te bespreken, ervaren wordt door ambtenaren en wat hieraan bijdraagt. Om die reden is het doel van het huidige onderzoek juist om inzicht te krijgen in dit veiligheidsgevoel en hoe de cultuur van de organisatie en het ethisch leiderschap zich hiertoe verhouden.

1.5.1 Focus op verschil in verhoudingen bij gemeenten

In onderzoeken waarbij is gekeken naar de meldingsbereidheid van ambtenaren is geen onderscheid gemaakt in welke relatie de ambtenaar heeft met de collega over wiens integer gedrag de ambtenaar twijfelt. In het geval van de integriteitsaffaire in Den Haag, zou dit zijn gegaan om de relatie tussen gemeenteambtenaar en wethouder, tussen de ambtenarij en de politiek. Dit betreft een andere relatie dan die tussen twee collega-ambtenaren. Het verschil tussen deze twee relaties is de politiek-ambtelijke verhouding die bestaat tussen gemeenteambtenaren en leden van het College van Burgemeester en Wethouders. Als grondlegger van de bureaucratie benoemde Weber (1972) al dat ambtenaren onderworpen zijn aan gezag en afgebakende bevoegdheden hebben. Dit impliceert een hiërarchische verhouding en machtsverschil tussen bestuurders en ambtenaren, waarbij ambtenaren de taak hebben om beleid onder verantwoording van bestuurders uit te voeren. Dit zou van invloed kunnen zijn op de bereidheid van ambtenaren om twijfels over het integer gedrag van een bestuurder te bespreken. De hiërarchische verhouding is niet aanwezig tussen twee collega-ambtenaren en bovendien is er geen sprake van gezag tussen de twee. Wanneer ambtenaren een integriteitsdilemma ervaren omdat een collega-ambtenaar mogelijk niet-integer handelt, zullen deze hiërarchische aspecten minder meespelen en daardoor zullen ambtenaren mogelijk sneller bereid zijn dit dilemma te bespreken. In het huidige onderzoek wordt onderzocht of het verschil in de bereidheid daadwerkelijk zichtbaar is en hoe de cultuur van de organisatie en het ethisch leiderschap zich tot dit mogelijke verschil verhouden? Spelen de cultuur en het ethisch leiderschap bij integriteitsdilemma's die betrekking hebben op bestuurders een andere rol dan in het geval van collega-ambtenaren?

Politiek-ambtelijke verhoudingen zijn in alle lagen van het Nederlands openbaar bestuur terug te vinden. Uit de Politieke Integriteitsindex is gebleken dat de meerderheid van de integriteitsschendingen plaatsvindt op lokaal niveau, waar de recente integriteitsaffaire in Den Haag er één van is. Het huidige onderzoek zal zich om die reden richten op gemeenten en wat betreft de politiek-ambtelijke verhouding op de relatie tussen ambtenaren en wethouders of de burgemeester.

1.6 Onderzoeksvraag

1.6.1 Hoofdvraag

In navolging van het doel van het onderzoek, luidt de hoofdvraag als volgt:

Wat is de bijdrage van de ethische cultuur van organisaties en het ethisch leiderschap van leidinggevenden aan de bereidheid van ambtenaren om integriteitsdilemma's te bespreken binnen het lokaal bestuur?

1.6.2 Deelvragen

De hoofdvraag wordt beantwoord door in verschillende hoofdstukken antwoord te geven op een aantal deelvragen, uitgesplitst in theoretische deelvragen die vanuit de literatuur worden beantwoord, een contextuele deelvraag over integriteitsbeleid bij gemeenten en empirische deelvragen die in het empirisch onderzoek aan bod komen.

Theoretisch:

1. Wat wordt verstaan onder integriteit?
2. Wanneer is er sprake van schendingen van integriteit?
3. Wat wordt verstaan onder ethische cultuur?
4. Wat wordt verstaan onder ethisch leiderschap?
5. Welke theoretische inzichten zijn er over de rol van de ethische cultuur en ethisch leiderschap in relatie tot integriteit?

Contextueel:

6. Welke formele instrumenten worden vanuit de overheid ingezet om integriteit te bevorderen en hoe is dit bij gemeenten ingericht?

Empirisch:

7. Hoe ervaren gemeenteambtenaren de ethische cultuur van de gemeentelijke organisatie?
8. Op welke manier ervaren gemeenteambtenaren een bijdrage van de ethische cultuur aan de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken?
9. Hoe ervaren gemeenteambtenaren het ethisch leiderschap van hun leidinggevende?
10. Op welke manier ervaren gemeenteambtenaren een bijdrage van het ethisch leiderschap van hun leidinggevende aan de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken?
11. Ervaren gemeenteambtenaren een verschil in de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken naar aanleiding van het handelen van bestuurders en van collega-ambtenaren?

De theoretische deelvragen hebben als doel om via een uiteenzetting van het concept integriteit en het schenden ervan theoretische inzichten te geven in de relatie tussen ethische cultuur, ethisch leiderschap en integriteit. Door middel van de contextuele en empirische deelvragen wordt vervolgens ingezoomd op hoe de ethische cultuur en het ethisch leiderschap zich verhouden tot de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken. Bovendien wordt er in het empirisch onderzoek aandacht besteed aan de verschillende soorten integriteitsdilemma's waar gemeenteambtenaren tegenaan kunnen lopen en hoe beide aspecten zich hiertoe verhouden.

1.7 Wetenschappelijke relevantie

In de laatste decennia is er veel onderzoek gedaan op het gebied van integriteit, ethische cultuur en ethisch leiderschap (Brown et al., 2005; Heres, 2016; Kaptein, 2011; Lasthuizen, 2009). Echter ontbreekt wetenschappelijke literatuur waarin deze drie concepten samenkomen en er specifiek wordt gekeken naar de bereidheid integriteitsdilemma's waar gemeenteambtenaren tegenaan lopen naar aanleiding van het handelen van bestuurders en collega-ambtenaren te bespreken. Met name de relatie tussen ethisch leiderschap en integriteit binnen overheidsorganisaties is veelvuldig onderzocht. Zo blijkt uit een recent rapport van Heres (2016) naar de rol van topambtenaren in het integriteitsbeleid binnen het openbaar bestuur dat ethisch leiderschap integer gedrag stimuleert en integriteitsschendingen vermindert. Een ander onderzoek wijst uit dat de relatie tussen ethische leiderschapstijlen en het aantal integriteitsschendingen niet altijd zo direct is als in de theorie wordt verondersteld. Uit dit onderzoek kwam namelijk naar voren dat de invloed van ethisch leiderschap op integer gedrag onder andere via de ethische cultuur van de organisatie verloopt (Lasthuizen, 2009). In deze en vele andere studies ligt de focus op integer gedrag, het aantal meldingen van misstanden of het aantal integriteitsschendingen dat begaan wordt en op factoren die hier een positieve of juist negatieve invloed op hebben. De stap die hieraan vooraf gaat, namelijk de

bereidheid om integriteitsdilemma's over andermans handelen te bespreken, is niet eerder onderzocht. Vele studies richten zich op cijfers en stellen niet de ervaring van het veiligheidsgevoel om dilemma's bespreekbaar te maken, centraal. Bovendien is het verschil in integriteitsdilemma's en de mogelijke verschillende bijdrage van ethische cultuur en ethisch leiderschap aan de bereidheid om deze twee soorten dilemma's te bespreken nieuw. Niet eerder werden integriteitsdilemma's naar aanleiding van het handelen van een collega-ambtenaar vergeleken met dilemma's die ontstaan door twijfels over het integer gedrag van bestuurders in het lokaal bestuur onderzocht. Met de focus op deze verschillende integriteitsdilemma's en op het veiligheidsgevoel van ambtenaren levert het huidige onderzoek een bijdrage aan de theorie.

1.8 Maatschappelijke relevantie

In de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur, die in 2009 door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) werd vastgesteld, zijn zeven beginselen opgenomen die door besturen van gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk dienen te worden geoperationaliseerd in hun eigen context. Als eerste beginsel wordt openheid en integriteit genoemd, wat aangeeft dat de overheid veel waarde hecht aan deze waarden (Ministerie van BZK, 2009). Zoals de Rijksoverheid zelf al beweert kan integriteit het vertrouwen van de burgers in hun overheid maken of breken (Vereniging van Nederlandse Gemeenten et al., 2016). Onderzoek heeft laten zien dat dit ook daadwerkelijk het geval is; integriteitsschendingen leiden tot vertrouwensverlies (Hoekstra & Kaptein, 2012). Echter moeten burgers op de overheid kunnen vertrouwen, omdat zij op verschillende vlakken van de overheid afhankelijk zijn. Bovendien hebben veel besluiten van de overheid effect hebben op het dagelijks leven van burgers en vervult de overheid ook een zekere voorbeeldrol tegenover burgers; "als je wilt dat burgers zich fatsoenlijk gedragen, zul je dat als overheid ook moeten doen" (Ministerie van BZK, 2017, p.3). Daarnaast blijkt de integriteit van de overheid essentieel in het creëren van draagvlak voor politieke plannen die veel geld kosten (Täuber, 2019). Dit geeft aan dat burgers met een kritische blik kijken naar hoe de overheid publiek geld uitgeeft. Tot slot neemt de media-aandacht voor integriteitsschendingen in het openbaar bestuur toe, waardoor burgers in steeds meerdere mate op de hoogte zijn van mogelijke tekortkomingen van de overheid. Enerzijds is dit een positieve ontwikkeling, omdat de media het onderwerp agenderen en de overheid op deze manier controleren. Anderzijds beoordelen de media vermeende integriteitsschendingen al snel als affaires (Van Veldhuisen & Snel, 2014). Voor de overheid is het daarom des te meer van belang dat vermoedens van integriteitsschendingen eerder worden gesignaleerd, voordat schendingen bij de pers belanden. Naast het belang van het eigen integer handelen, is het daarom zaak dat ambtenaren hun twijfels over het integer handelen van bestuurders en van collega-ambtenaren, zonder nadelige gevolgen bespreekbaar kunnen maken. Bovendien zorgt meer gesprek over integriteitsdilemma's naar aanleiding van het handelen van anderen op de werkvloer voor meer zichtbaarheid van het grijze gebied. Dit heeft hopelijk tot gevolg dat ambtenaren hun eigen integriteitsdilemma's ook eerder op tafel leggen. Onderzoek naar aspecten die bijdragen aan de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken is daarom relevant.

1.9 Leeswijzer

Voordat de onderlinge verhouding tussen ethische cultuur, ethisch leiderschap en de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken, wordt onderzocht, wordt er eerst op de theoretische achtergrond van deze begrippen ingegaan. In het tweede hoofdstuk worden de theoretische deelvragen van dit onderzoek beantwoord aan de hand van wetenschappelijke inzichten over integriteit en integriteitsschendingen, ethisch leiderschap en ethische cultuur. De onderzoeksmethodologie wordt in het derde hoofdstuk beschreven. Vervolgens wordt het integriteitsbeleid bij gemeenten nader bekeken in hoofdstuk vier. In hoofdstuk vijf wordt op de resultaten ingegaan, waarna in hoofdstuk zes op basis van een analyse van de resultaten een conclusie per deelvraag geformuleerd wordt. Aan de hand hiervan wordt in dit hoofdstuk ook antwoord gegeven op de hoofdvraag. Het zevende hoofdstuk bevat de discussie, waarin teruggekoppeld wordt naar de theorie uit hoofdstuk twee en gereflecteerd wordt op het huidige onderzoek. Dit hoofdstuk bevat daarnaast suggesties voor vervolgonderzoek. Tot slot worden praktische aanbevelingen voor gemeenten gegeven in het achtste en laatste hoofdstuk.

2. Theoretisch kader

Dit hoofdstuk heeft als doel antwoord te geven op de theoretische deelvragen van dit onderzoek. In eerste instantie wordt er ingegaan op het concept integriteit en het schenden hiervan. Vervolgens wordt er aan de hand van het onderscheid tussen *hard controls* en *soft controls* naar de invloed van de twee aspecten die in dit onderzoek centraal staan, ethische cultuur en ethisch leiderschap, op integriteit gekeken.

2.1 Wat is integriteit?

2.1.1 Aandacht voor integriteit door de jaren heen

Integriteit is een term die tegenwoordig vaak genoemd wordt binnen het openbaar bestuur en wanneer er over het openbaar bestuur en de kwaliteit ervan gesproken wordt. Dit was voor de jaren '90 in veel mindere mate het geval (Becker, 2007). Met de toespraak van Ien Dales (1992), de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken (BZ), voor de jaarvergadering van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) werd het onderwerp in 1992 voor het eerst op de politieke agenda gezet. Dales reageerde met haar toespraak op een aantal grote integriteitsaffaires in de jaren ervoor en durfde in relatie tot deze affaires het begrip machtsbederf bespreekbaar te maken. Met onder andere de bekende en later veel betwiste uitspraak "Een beetje integer bestaat niet" vroeg zij van iedereen die werkzaam was binnen het openbaar bestuur een hoge moraal en aandacht voor de zuiverheid van politieke en bestuurlijke besluitvorming (Bovens, 2006; Dales, 1992). In de jaren die volgden werden vervolgens de eerste stappen in het vormen van integriteitsbeleid voor bestuurlijk Nederland gezet; het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZ) ontwikkelde duidelijke normen, stelde gedragscodes op en nam preventieve maatregelen (Ministerie van BZ, 1993). Hiermee lag de focus landelijk vooral op ambtelijke integriteit en kreeg het begrip een juridisch karakter. Toen er zich wederom verschillende integriteitsaffaires voordeden, die lieten zien dat integriteit niet enkel in termen van regels en verordeningen omschreven kan worden, veranderde dit (Ministerie van BZK, 2014). Toenmalig minister Guusje ter Horst besloot in 2008 meer aandacht te geven aan bestuurlijke integriteit en dit expliciet vast te leggen in de 'Code voor goed openbaar bestuur' (Ministerie van BZK, 2009). Het begrip integriteit kreeg hiermee voornamelijk een moreel karakter en bovendien werd integer gedrag meer als onderdeel van de cultuur gezien. Overheidsorganisaties streefden er met andere woorden naar om de zogenaamde *hard controls* uit te breiden met *soft controls* en integriteit in de organisatiecultuur te verankeren.

2.1.2 Definitie integriteit

Veel organisaties in de publieke sector hebben als doelstelling een integere organisatie te zijn (Lasthuizen, Huberts & Heres, 2011). Maar wat verstaan we precies onder integriteit en integer handelen? Integriteit wordt gezien als een moreel begrip en daarmee kunnen de meningen over wat het precies inhoudt verschillen (Kerkhoff & Overeem, 2018). In de literatuur bestaat dan ook geen eenduidige definitie van het begrip integriteit en zijn verschillende visies de revue gepasseerd (Van den Heuvel et al., 2010). Over het algemeen komt integer handelen in de verschillende definities neer op handelen in overeenstemming met de heersende normen, waarden en regels. De definitie van integriteit die in onderzoek naar het Nederlands openbaar bestuur veel gebruikt en toegepast wordt, luidt daarom als volgt: "het handelen overeenkomstig de (daarvoor) geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende (spel)regels" (Huberts, 2003). Uit deze definitie blijkt dat integriteit een normatief karakter heeft en komt duidelijk het morele aspect van handelen vanuit een idee van goed en kwaad naar voren; het juiste doen, doen wat hoort en niet doen wat niet hoort (Huberts, 2003). Maar wat zijn de geldende normen en waarden? Wat hoort wel en wat niet? Huberts (2005) stelt dat wanneer men oordeelt over integriteit je naast je eigen morele oordeel ook de moraal van betrokken partijen dient te raadplegen. Hiermee bedoelt hij dat geldende normen, waarden en regels in feite geaccepteerde waarden en normen van de maatschappij zijn, gebaseerd op diens verwachtingen van het openbaar bestuur. Deze verwachtingen van de maatschappij zijn deels in de wet vastgelegd. Het rechtssysteem dekt echter niet alles, waardoor er ook naar de context gekeken moet worden (Huberts, 2005). De betekenis van integriteit wordt bepaald door de context van plaats en tijd (Kerkhoff & Overeem, 2018). Van den Heuvel et al. (2010, p.18) benoemen deze context ook en zeggen dat "integriteit staat voor wat moreel door de beugel kan, voor wat deugt, redenerend vanuit morele normen en waarden (en daarvan afgeleide regels) die gelden voor het onderwerp dat de maat wordt genomen en die

op dat moment in die context relevant zijn". Echter suggereren de definitie en uitleg van integriteit dat er altijd een geldende moraal is. Echter is deze juist aan verandering onderhevig en staat niet vast wat integer handelen precies inhoudt (Kerkhoff & Overeem, 2018). In tegenstelling tot wat Ien Dales (1992) beweerde is een beetje integer handelen daarom volgens sommigen wel mogelijk. Omdat grenzen niet duidelijk vastgelegd zijn, zal er altijd discussie zijn over wat wel en niet integer is (Bovens, 2006). Vanzelfsprekend leidt dit ertoe dat het voor zowel bestuurders, politici als ambtenaren moeilijk is om in iedere situatie precies te weten wat het moreel juiste is om te doen. Dit heeft tot gevolg dat er in het openbaar bestuur geregeld integriteitsdilemma's en in sommige gevallen zelfs integriteitsschendingen voorkomen (Kerkhoff & Overeem, 2018).

2.2 Wanneer wordt integriteit geschonden?

Omdat integriteit een hoera-begrip is, waarschuwde Huberts (2005) waarschuwde voor het gevaar van integritisme binnen het openbaar bestuur. Dit houdt het veralgemeniseren of overdrijven van het integriteitsaspect in, waarbij handelingen te snel als integriteitsschendingen worden gezien (Kerkhoff & Overeem, 2018). Om die reden is ook vastgelegd wat wordt verstaan onder niet-integer handelen. Er wordt van een integriteitsschending gesproken wanneer iemand handelt in strijd met het idee van de geldende morele waarden en normen (Huberts, 2015). Omdat deze omschrijving dezelfde vragen oproept als de definitie van integriteit, wordt in vrijwel alle studies gebruik gemaakt van dezelfde typologie van integriteitsschendingen wanneer wordt gesproken over niet-integer gedrag. Hier lijkt in de literatuur dus meer consensus over te bestaan dan over de definitie van integriteit (Schillemans, 2016).

2.2.1 Typen integriteitsschendingen

Om integritisme te voorkomen en omdat de definitie van een integriteitsschending nog veel ruimte voor interpretatie bevat, zijn zoals gezegd negen typen integriteitsschendingen onderscheiden. Huberts, Pijl en Steen (1999) formuleerden deze negen typen van niet-integer gedrag als eersten, al was dit in de politieke context. Echter wordt dit onderscheid ook in de bestuurskundige wetenschap gehanteerd en is deze als basis gebruikt voor het huidige onderzoek. Hieronder zijn de negen typen integriteitsschendingen in navolging van Huberts (2003) en Lasthuizen et al. (2011) kort uitgewerkt.

Type integriteitsschending	Uitwerking
Corruptie	Iets doen of nalaten om daarmee persoonlijke financiële, materiële of immateriële voordelen, diensten of gunsten van derden te verwerven.
Fraude, diefstal en verduistering	Persoonlijk profiteren ten koste van de overheid, zonder dat derden ervan profiteren.
Dubieuze giften en beloften	Giften en beloften van private actoren aan overheidsfunctionarissen zonder duidelijke tegenprestatie.
Onverenigbare nevenfuncties, activiteiten en/of contacten	Belangenverstrengeling wanneer een ambtenaar, bestuurder of politicus naast het publieke ambt andere belangen heeft die hiermee in strijd zijn.
Misbruik van bevoegdheden	Gebruik van afkeurenswaardige middelen in het behalen van doelen die in principe juist zijn.
Misbruik en manipulatie van (de toegang tot) informatie	Informatie aanwenden om persoonlijke belangen of die van de organisatie te dienen, maar die ten koste gaan van het algemeen belang, zoals liegen en bedriegen of lekken van informatie.
Discriminatie, (seksuele) intimidatie en onfatsoenlijke omgangsvormen	Omgangsvormen in de omgang met collega's die niet overeenkomen met heersende normen en waarden.
Verspilling en wanprestatie	Het nalatig, onoplettend of onverschillig gebruiken van overheidsmateriaal, tijd en financiën en het met opzet niet-effectief en niet-efficiënt functioneren.
Wangedrag in de vrije tijd	'Vrije tijdsmissdaad'; het begaan van strafbare feiten buiten de officiële functie-uitoefening die niet met de functie te maken hebben.

Tabel 2.1 Typologie integriteitsschendingen (Huberts, 2003; Lasthuizen et al., 2011).

Wanneer er daadwerkelijk van een integriteitsschending gesproken wordt, hangt van verschillende factoren af; de aard en de context van de vermeende actie en de betreffende normen en waarden die ermee in het geding zijn gekomen (De Graaf & Huberts, 2010). In het huidige onderzoek wordt er daarom gesproken van de zwaarte van een integriteitsdilemma, afhankelijk van hoe zwaar de vermeende actie is welke norm of waarde overschreden wordt. Dit geeft dus aan hoe ernstig ambtenaren de vermoedelijke integriteitsschending vinden die in het dilemma centraal staat. Per integriteitsschending kan een dilemma daarmee in zwaarte verschillen en is er geen sprake van een volgorde in de schendingen.

Nu is vastgesteld wat onder een integriteitsschending wordt verstaan, is de vervolgvraag hoe vaak men hier in de praktijk van verdacht wordt. Onderzoek naar de aard en omvang van integriteitsschendingen in het Nederlands openbaar bestuur toonde aan dat 28% van de ambtenaren in de afgelopen twee jaar vermoedens van een integriteitsschending heeft gehad (De Graaf & Strüwer, 2014). De typen integriteitsschendingen die volgens ambtenaren het meeste voorkwamen waren 'ongewenste omgangsvormen', 'misbruik van bevoegdheden' en 'wanprestatie en verspilling'. De Graaf & Strüwer (2014) bundelen deze drie vormen en zien dit als schendingen van de sociale integriteit op de werkvloer. Het gaat bijvoorbeeld om pestgedrag, misbruik van de positie om iets gedaan te krijgen en het niet naleven van werkuren. Hieronder is per type integriteitsschendingen het percentage vermoedens weergegeven. De benamingen van de verschillende typen wijken in sommige gevallen af van de benaming in het huidige onderzoek, maar inhoudelijk komen de typen overeen.

Type integriteitsschending	Percentage
Dubieuze beloften of giften	1%
Misdragingen in eigen tijd	1%
Onverenigbare functies en bindingen	6%
Misbruik van (toegang tot) informatie	6%
Corruptie/omkoping	7%
Fraude, diefstal of verduistering	8%
Verspilling of wanprestatie	20%
Misbruik van bevoegdheden	24%
Ongewenste omgangsvormen	26%

Tabel 2.2 Vermoedens van misstanden in het Nederlands openbaar bestuur per type integriteitsschending (De Graaf & Strüwer, 2014)

Het hierboven beschreven onderzoek richtte zich op alle ambtenaren in Nederland. Om die reden zijn er geen cijfers bekend van alleen de respondenten die bij gemeenten werkzaam zijn. Ook is er geen onderscheid gemaakt tussen vermoedens over bestuurders en collega-ambtenaren. Om meer over gemeenteambtenaren en het verschil tussen beide vermoedens te weten te komen, zal hier in het huidige onderzoek wel aandacht voor zijn en zullen cijfers worden vergeleken met de resultaten van het onderzoek van De Graaf & Strüwer (2014).

2.3 Hard controls en soft controls

Nu uiteengezet is wat onder integriteit verstaan wordt, welke vormen integriteitsschendingen onderscheiden worden en welke typen in het Nederlands openbaar bestuur vooral voorkomen, kan de koppeling met de organisatie gemaakt worden. Want hoe zorg je er als organisatie, in dit geval als gemeente, voor dat je werknemers integer handelen en geen integriteitsschendingen begaan? Om integriteit onder ambtenaren te realiseren kunnen verschillende instrumenten worden ingezet (Six & Lawton, 2013). Binnen deze instrumenten wordt onderscheid gemaakt in *hard controls* en *soft controls*. In onderstaande paragrafen wordt stilgestaan bij beide vormen en hun relatie tot integriteit.

2.3.1 Ethische structuur van de organisatie als hard control

Onder *hard controls* worden de regels, procedures en systemen die tot integer gedrag leiden verstaan. Hoe is je organisatie ingericht om de integriteit te waarborgen en integriteitsrisico's het hoofd te bieden? In het derde hoofdstuk wordt uiteengezet op welke manier dit door de Nederlandse overheid geregeld is en hoe

gemeenten dit hebben ingericht. Voorbeelden zijn het integriteitsbeleid wat gemeenten op papier moeten zetten en het hebben van een meldingsregeling. Ook de regeling omtrent nevenwerkzaamheden valt bijvoorbeeld onder deze *hard controls* binnen gemeenten. Dit betreft richtlijnen die ambtenaren verplichten om nevenwerkzaamheden te registreren, om zo belangenverstremming te voorkomen (BIOS, 2010). *Hard controls* kunnen integer gedrag onder ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers als het ware afdwingen (Van den Heuvel et al., 2010). Door verschillende onderzoekers worden deze vormen van *hard controls* gezien als het ethisch programma van een organisatie, wat het belangrijkste formele, ethische onderdeel van een organisatie is. Ook trainingen en een systeem van belonen en straffen van integer dan wel niet-integer gedrag vallen onder dit ethisch programma (Ferrell et al., 1998; Treviño et al., 1998). Het ethisch programma blijkt direct van invloed te zijn op integer gedrag, maar heeft daarnaast als voornaamste doelstelling om de ethische cultuur van een organisatie te beïnvloeden en via de ethische cultuur integer gedrag te bevorderen (Greenberg, 2002; Kaptein, 2008). In het Nederlands openbaar bestuur is ethisch programma geen gangbare term om het integriteitsbeleid en andere formele instrumenten ter bevordering van integriteit te beschrijven. Omdat het voornamelijk gaat om hoe organisaties op het gebied van integriteit ingericht zijn, wordt er in dit onderzoek gesproken van ethische structuur. Ethische structuur wordt in dit onderzoek daarom gedefinieerd als:

Formele instrumenten vanuit de organisatie die integer gedrag stimuleren en niet-integer gedrag voorkomen en bestraffen

2.3.2 Ethische cultuur van de organisatie als *soft control*

Hierboven is kort genoemd dat de ethische structuur via de ethische cultuur bij kan dragen aan integer gedrag. In de inleiding is bovendien aandacht besteed aan diverse onderzoeken van het Huis voor Klokkenluiders, waaruit is gebleken dat de ethische cultuur van organisaties van invloed lijkt te zijn op de bereidheid van werknemers om (vermoedens van) misstanden te melden. Werknemers blijken vermoedens minder snel bespreekbaar te maken in een onveilige of angstcultuur (Huis voor Klokkenluiders, 2017). Ethische cultuur is daarmee een vorm van een *soft control*. *Soft controls* worden gezien als de aspecten van de organisatiecultuur die de houding en het gedrag van ambtenaren beïnvloeden door het creëren van een motiverende omgeving (Van den Heuvel et al., 2010). Het idee achter de meerwaarde van *soft controls* is dat werknemers zelf integer gedrag gaan vertonen, doordat zij zich bewust worden van de morele waarden van de organisatie en van het belang van integer handelen (Paine, 1994). Waar er eerst voornamelijk ingezet werd op preventieve maatregelen via gedragscodes die in de wet verankerd waren, is er in de loop der jaren meer aandacht gekomen voor de zachtere kant van organisaties (Hoekstra & Kaptein, 2011). Met andere woorden gaat het tegenwoordig niet meer alleen om de organisatiestructuur, maar ook om de organisatiecultuur en is er een verschuiving zichtbaar van *hard controls* naar *soft controls* (Van den Heuvel et al., 2010).

Zoals gezegd is de ethische cultuur erop gericht het gedrag van werknemers binnen een organisatie te beïnvloeden. In veel studies wordt de ethische cultuur van een organisatie op een vergelijkbare manier gedefinieerd. In het huidige onderzoek wordt de volgende definitie van ethische cultuur, in navolging van Treviño et al. (1998) en Kaptein (2008), gehanteerd:

De aspecten van de organisatiecultuur die medewerkers stimuleren integer te handelen en voorkomen dat ze niet-integer gedrag handelen

Ethische cultuur blijkt integer gedrag te beïnvloeden (Treviño et al., 1998). Ook Kaptein (2011) laat deze invloed zien door diverse voorbeelden van niet-integer gedrag te beschrijven, die veroorzaakt zijn door een gebrek aan discussie en debat in de organisatie. Daarmee lijkt het aannemelijk dat de ethische cultuur ook een bijdrage levert aan de mate waarin ambtenaren de veiligheid voelen om dilemma's met betrekking tot niet-integer gedrag van anderen te bespreken. Hoe groot deze bijdrage is, wordt in het huidige onderzoek

bekeken. Omdat ook de ethische structuur hierin een rol lijkt te spelen, wordt de invloed van de ethische cultuur op de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken tegen de achtergrond van de ethische structuur onderzocht.

In de definitie van ethische cultuur wordt gesproken over bepaalde aspecten van de organisatiecultuur die van invloed zijn op het integer dan wel niet-integer gedrag van medewerkers. Om welke aspecten gaat het hier? Kaptein (2008) onderscheidde zeven dimensies van ethische cultuur in organisaties die de meeste invloed hebben op integer gedrag. In navolging hiervan ontwikkelde hij het '*Corporate Ethical Virtues Model*' (CEV-model); het enige multidimensionale instrument om de ethische cultuur in organisaties en de relatie tot integer gedrag te meten. Dit model is gebaseerd op de ethische deugden theorie die door Solomon (1992, 1999) ontwikkeld werd. Deze theorie suggereert dat organisaties en medewerkers in organisaties bepaalde deugden bezitten die eraan bijdragen dat zij integer gedrag vertonen (Solomon 1992, 1999). Kaptein (2011, p.5) noemde de zeven cultuurdimensies de "gewenste organisatorische waarden" en beweerde dat hoe beter de dimensies in de organisatie ingebed zijn, hoe hoger de kwaliteit van de ethische cultuur is en hoe minder snel niet-integer gedrag in de organisatie zal voorkomen.

1. Helderheid voor bestuur, managers en medewerkers: in welke mate is vanuit de organisatie aan medewerkers duidelijk gemaakt wat integer gedrag en wat niet-integer gedrag?
2. Voorbeeldgedrag van bestuur, management en direct leidinggevenden: hoe geeft het management in termen van integriteit leiding?
3. Betrokkenheid bij de organisatie van de kant van bestuur, management en medewerkers: in welke mate voelen medewerkers het vertrouwen in de organisatie om zich aan de gestelde regels te houden?
4. Uitvoerbaarheid van doelen, verantwoordelijkheden en taken: in welke mate krijgen medewerkers de mogelijkheden – tijd en geld – vanuit de organisatie om integer te handelen en geen schendingen te begaan?
5. Transparantie van gedrag: in welke mate is gedrag van medewerkers zichtbaar voor andere medewerkers of voor leidinggevenden?
6. Bespreekbaarheid van standpunten, emoties en dilemma's: in welke mate worden eigen integriteitsdilemma's onderling en met leidinggevenden besproken?
7. Handhaving: op welke manier worden medewerkers gewaardeerd voor het laten zien van integer gedrag en gestraft voor het laten zien van niet-integer gedrag?

Wat opvalt is dat verschillende dimensies van het CEV-model van Kaptein (2008) ook formele instrumenten bevatten, zoals het straf-element van de dimensie 'handhaving' en de dimensie 'uitvoerbaarheid', die eerder zijn omschreven als onderdeel van de ethische structuur van een organisatie. In het huidige onderzoek wordt met de ethische cultuur daarom met name informele aspecten van de cultuur, die niet op papier staan, bedoeld. Gekeken naar de dimensies van het CEV-model zou het dan met name gaan om 'helderheid', 'voorbeeldgedrag', 'betrokkenheid', 'transparantie' en 'bespreekbaarheid'.

Van deze vijf dimensies behoeven twee dimensies extra uitleg in de context van het huidige onderzoek. In de eerste plaats lijkt de dimensie 'bespreekbaarheid' overeen te komen met wat in het huidige onderzoek de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken wordt genoemd en waaraan de bijdrage van de ethische cultuur en het ethisch leiderschap wordt onderzocht. Kaptein (2008) bedoelt met bespreekbaarheid echter voornamelijk het bespreken van eigen dilemma's en niet zozeer de twijfels over het gedrag van anderen. Draagt deze bespreekbaarheid bij aan de bereidheid integriteitsdilemma's naar aanleiding van andermans gedrag te bespreken?

Daarnaast wordt het voorbeeldgedrag van bestuur, management en direct leidinggevenden als onderdeel van de ethische cultuur gezien. Toch wordt voorbeeldgedrag in de literatuur ook vaak genoemd als een aspect dat geen onderdeel is van de cultuur, maar direct - of indirect via de ethische cultuur - van invloed is op integer gedrag. Uit een onderzoek bij de politie bleek het aantal integriteitsschendingen bijvoorbeeld indirect beïnvloed te worden door de invloed van voorbeeldgedrag op de ethische cultuur (Lasthuizen,

2008). Of er sprake is van een direct of indirect verband, lijkt met name af te hangen van het verschil in de rol van het voorbeeldgedrag van bestuur of management en die van direct leidinggevend. Heres (2016) haalt aan dat voor topmanagers geldt dat zij van invloed kunnen zijn op de ethische cultuur en daarmee een dubbele rol kunnen hebben. Het voorbeeldgedrag van direct leidinggevend lijkt vooral direct effect te hebben op het integer gedrag van werknemers, de meldingsbereidheid en het aantal integriteitsschendingen (Heres, 2016). De meldingsbereidheid lijkt gerelateerd aan de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken. Om die reden wordt het voorbeeldgedrag van direct leidinggevend losgekoppeld van de ethische cultuur en wordt er in het huidige onderzoek aandacht besteed aan de bijdrage hiervan aan de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken. In onderstaande paragraaf wordt ingegaan op deze rol van direct leidinggevend.

2.3.3 Ethisch leiderschap als *soft control*

Integriteit valt of staat met leiderschap en is daarmee een belangrijke invloed op integer gedrag van werknemers (Lasthuizen, 2009). Zoals in de introductie kort genoemd is, wordt leiderschap in de context van integriteit ethisch leiderschap genoemd (Smilde, 2018). Het belang van deze vorm van leiderschap wordt in de literatuur onderschreven (Kaptein, 2011). Lasthuizen (2009) maakte onderscheid in ethisch en onethisch leiderschap, waarbij de tweede vorm een veelal manipulatieve leiderschapsstijl is waarbij de leidinggevende zelf niet in overeenstemming met de geldende normen en waarden handelt en daarmee mogelijk integriteitsschendingen begaat. Ethisch leiderschap kan volgens Lasthuizen (2009) twee vormen aannemen, te weten voorbeeldleiderschap en integriteitsgericht leiderschap. Leidinggevend die voorbeeldleiderschap vertonen, geven het goede voorbeeld wat betreft integer gedrag en dragen daarnaast het belang van integriteit uit. Uit onderzoek is gebleken dat ons morele gedrag veelal gebaseerd is op observatie en imitatie van gedrag van rolmodellen (Bandura, 1977, 1986). Om die reden heeft het voorbeeldgedrag van leidinggevend veel invloed op integer gedrag van werknemers (Kaptein, 2011). Onderzoek heeft daarnaast aangetoond dat niet-integer gedrag van werknemers gestimuleerd wordt door niet-integer voorbeeldgedrag van leidinggevend (Kaptein, 1998). Omdat de perceptie van werknemers van het voorbeeldgedrag bepalend is voor de invloed ervan op hun eigen integer gedrag, is het belangrijk dat voorbeeldgedrag van leidinggevend herkenbaar is voor werknemers. Leidinggevend dienen dit gedrag dus zichtbaar en frequent uit te dragen (Heres, 2016). Volgens Heres (2016) is het onbewust laten zien van integer voorbeeldgedrag en het zijn van moreel persoon niet genoeg, want dit maakt je als leidinggevende nog geen ethisch leider. Een ethisch leider is naast moreel persoon ook moreel manager en houdt zich bezig met het bevorderen van de integriteit van werknemers en het bespreekbaar maken van integriteitsdilemma's over andermans gedrag (Heres, 2016).

Maar welke vorm van leiderschap zorgt voor het verschil tussen moreel persoon en moreel manager en bevordert integer gedrag van werknemers? Lasthuizen (2009) noemt dit integriteitsgericht leiderschap, wat onder andere het volgende inhoudt; het op de agenda zetten van integriteit, het bespreken van het onderwerp met werknemers en het disciplineren van werknemers die niet-integer gedrag vertonen. Heres (2016) onderstreept ook het belang van disciplineren en ziet dit als component van moreel management. De perceptie van werknemers op hoe leidinggevend integer of niet-integer gedrag beoordelen, speelt een rol in hun eigen morele beslissingen. Door consequent te zijn in het bestraffen van niet-integer gedrag laten leidinggevend zien dat integriteit de norm is binnen de organisatie. Hiermee heeft dit aspect een meer symbolische rol, omdat het voor werknemers bevestigt wat wel en niet geaccepteerd wordt.

Ten tweede wordt expliciete communicatie over integriteit gezien als een belangrijk aspect in het verschil tussen een moreel persoon en een moreel manager. Onderdeel van deze communicatie is het met werknemers in gesprek gaan en het houden van discussies over morele normen en waarden om ervoor te zorgen dat werknemers duidelijk voor ogen hebben wat hun verantwoordelijkheden zijn en wat het morele "grijze gebied" is in hun werk. Belangrijk is dat ethisch leiders uit zichzelf aan werknemers vragen of zij tegen integriteitsdilemma's aanlopen en hen hiermee op weg helpen. Tot slot is ook het eerder genoemde voorbeeldgedrag een vereiste voor ethisch leiderschap, waarbij het vooral belangrijk is dat leidinggevend dit frequent, zichtbaar en opvallend laten zien, zodat dit gedrag ook daadwerkelijk door medewerkers wordt

opgepikt (Heres, 2016). Gekeken naar de drie aspecten waar een ethisch leider volgens Heres (2016) aan moet voldoen, is dit dus een combinatie van het voorbeeldleiderschap en integriteitsgericht leiderschap, beschreven door Lasthuizen (2009). In het huidige onderzoek worden de hierboven beschreven aspecten van ethisch leiderschap, voorbeeldgedrag, disciplineren en communicatie, als leidraad gebruikt. In navolging van Heres (2016) wordt ethisch leiderschap als volgt gedefinieerd:

Het karakter, de besluitvormingsprocessen en het gedrag dat leiders laten zien om werknemers te motiveren beslissingen te nemen en gedrag te vertonen dat in lijn is met geldende morele normen en waarden

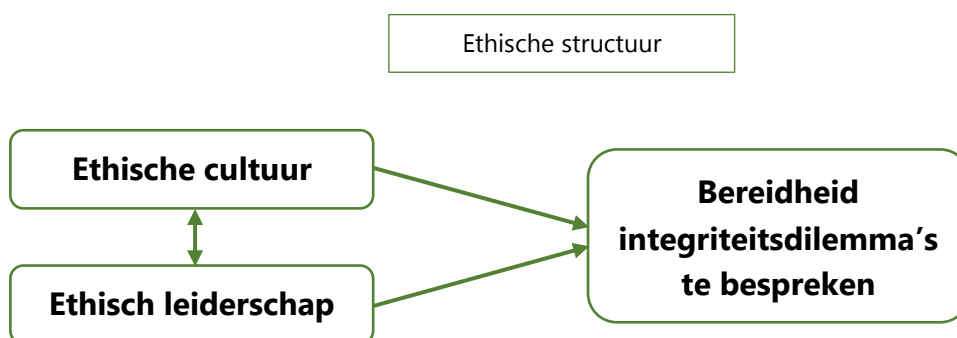
2.4 Conclusie theoretische verdieping

Concluderend komen uit de theoretische verdieping twee *soft controls* naar voren die van invloed blijken te zijn op integer gedrag van medewerkers in een organisatie. Enerzijds is dit de ethische cultuur van de organisatie en anderzijds het ethisch leiderschap van direct leidinggevend. Op de achtergrond lijkt ook de ethische structuur van de organisatie (een *hard control*) een rol te spelen in hoe de *soft controls* van invloed zijn. Daarnaast lijken de ethische cultuur en het ethisch leiderschap van leidinggevend mogelijk met elkaar in verband te staan wanneer het gaat om het bevorderen van integriteit. Voorbeeldgedrag wordt in sommige gevallen namelijk gezien als onderdeel van de ethische cultuur (Kaptein, 2008). Dit impliceert dat voorbeeldgedrag van leidinggevend kan bijdragen aan een betere ethische cultuur en andersom zou dit ook het geval kunnen zijn. In het huidige onderzoek wordt hiernaar gekeken.

Daarnaast staat in de literatuur veelal de invloed van de ethische cultuur en het ethisch leiderschap op integer gedrag centraal, maar wordt er niet zozeer ingegaan op de bereidheid van medewerkers om twijfels over het integer gedrag van een ander te bespreken. De veronderstelling is dat het bevorderen van integer gedrag tot gevolg heeft dat deze bereidheid ook toeneemt. In het huidige onderzoek wordt onderzocht of dit ook daadwerkelijk het geval is.

2.5 Conceptueel model

Naar aanleiding van de theoretische verdieping is een conceptueel model opgesteld voor het vervolg van het onderzoek. In het conceptueel model zijn de ethische cultuur en het ethisch leiderschap de onafhankelijke variabelen. De bijdrage van deze twee aspecten aan de afhankelijke variabele, de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken, wordt onderzocht tegen de achtergrond van de formele instrumenten van de organisatie om integer gedrag te bevorderen. Daarnaast is het mogelijke onderlinge verband tussen ethische cultuur en ethisch leiderschap ook in het conceptueel model weergegeven.



Figuur 2.1 Conceptueel model

Wat betreft de ethische cultuur, wordt met name een bijdrage aan verwacht van de dimensies 'helderheid', 'betrokkenheid', 'transparantie' en 'bespreekbaarheid' aan de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken. Dit wordt verwacht vanuit de veronderstelling dat wanneer in de organisatie helderheid is over wat onder integer gedrag verstaan wordt, gemeenteambtenaren zich betrokken voelen bij de organisatie, gedrag zichtbaar is voor collega's en er openlijk over eigen dilemma's gesproken wordt, ambtenaren sneller bereid zullen zijn twijfels over andermans gedrag aan te kaarten. Omdat in ethisch leiderschap zowel het voorbeeldgedrag, als de disciplinerende en de expliciete communicatie over integriteit belangrijke aspecten zijn, wordt van alle drie de aspecten verwacht dat zij bijdragen aan de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken.

3. Onderzoeksmethodologie

Na het bespreken van de literatuur over integriteit en het gebruik van verschillende instrumenten om integriteit te bevorderen, staat in dit hoofdstuk de methodologie die gebruikt is voor het uitvoeren van het onderzoek centraal. Achtereenvolgens komen het onderzoeksdesign, de dataverzamelmethode en de data-analyses aan bod. Tot slot wordt er ingegaan op de kwaliteitscriteria van het onderzoek en in welke mate er aan deze criteria is voldaan.

3.1 Onderzoeksdesign

De hoofdvraag van het onderzoek luidde als volgt:

Wat is de bijdrage van de ethische cultuur van organisaties en het ethisch leiderschap van leidinggevendenden aan de bereidheid van ambtenaren om integriteitsdilemma's te bespreken binnen het lokaal bestuur?

Om antwoord te geven op de hoofdvraag van dit onderzoek is gebruik gemaakt van een *mixed methods design*, oftewel "onderzoek dat kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden combineert" (Bryman, 2012, p.693). In het geval van dit onderzoek betekent dit dat er een combinatie van een enquête en interviews uitgevoerd is. Er is gekozen voor deze combinatie van deze onderzoeksmethoden, omdat het kwantitatieve onderzoek enkel de stand van zaken van en de samenhang tussen ethische cultuur, ethisch leiderschap en de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken, weergeeft. Hoe de concepten mogelijk samenhangen is met het kwantitatieve onderzoek niet vast te stellen. Kwalitatief onderzoek kan een toevoeging zijn op het kwantitatieve onderzoek door inzicht te geven in de motieven en perspectieven van gemeenteambtenaren op de relaties tussen de verschillende aspecten. Hierdoor kan er een vollediger antwoord gegeven worden op de deelvragen en hoofdvraag van het onderzoek. De kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden zijn qua tijdsvolgorde na elkaar uitgevoerd. Echter heeft het kwantitatieve onderzoek geen invloed gehad op het kwalitatieve onderzoek, omdat de analyses hiervan qua planning niet voorafgaand aan het afnemen van de interviews konden worden uitgevoerd. In onderstaande tabel (Tabel 3.1) is per contextuele en empirische deelvraag uitgewerkt welke onderzoeksmethode gebruikt is om er antwoord op te kunnen geven.

Contextuele deelvraag	Onderzoeksmethode
6: Welke formele instrumenten worden vanuit de overheid ingezet om integriteit te bevorderen en hoe is dit bij gemeenten ingericht?	Analyse integriteitsbeleid + kwalitatief onderzoek
Empirische deelvraag	Onderzoeksmethode
7: Hoe ervaren gemeenteambtenaren de ethische cultuur van de gemeentelijke organisatie?	Kwantitatief onderzoek + kwalitatief onderzoek
8: Op welke manier ervaren gemeenteambtenaren een bijdrage van de ethische cultuur aan de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken?	Kwantitatief onderzoek + kwalitatief onderzoek
9: Hoe ervaren gemeenteambtenaren het ethisch leiderschap van hun leidinggevende?	Kwantitatief onderzoek + kwalitatief onderzoek
10: Op welke manier ervaren gemeenteambtenaren een bijdrage van het ethisch leiderschap van hun leidinggevende aan de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken?	Kwantitatief onderzoek + kwalitatief onderzoek
11: Ervaren gemeenteambtenaren een verschil in de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken naar aanleiding van het handelen van bestuurders en van collega-ambtenaren?	Kwantitatief onderzoek + kwalitatief onderzoek

Tabel 3.1 Onderzoeksmethoden per empirische deelvraag

3.1.1 Kwantitatieve onderzoeksmethode

De basis van het onderzoek ligt in het kwantitatieve gedeelte. Door middel van survey-onderzoek zijn

gemeenteambtenaren uit heel Nederland gevraagd naar de mate van de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken binnen de gemeentelijke organisatie, het ethisch leiderschap van hun direct leidinggevende en de ethische cultuur van de organisatie. Daarmee is de eerste methode van het onderzoek beschrijvend van aard, aangezien het doel van beschrijvend onderzoek volgens Robson (2002, p.59) "het geven van een nauwkeurige afbeelding van personen, gebeurtenissen of situaties" is. Aan de hand van de resultaten van het kwantitatieve gedeelte wordt deels antwoord gegeven op empirische deelvragen 7 tot en met 11.

3.1.2 Kwalitatieve onderzoeksmethode

Vervolgens is het kwalitatieve gedeelte van het onderzoek uitgevoerd door interviews af te nemen met in totaal acht respondenten. Dit gedeelte van het onderzoek heeft als doel de resultaten op deelvragen 6 tot en met 11 aan te vullen. In de gesprekken is ingegaan op de ethische structuur van de organisatie en op de onderlinge verhouding tussen de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken, ethisch leiderschap en ethische cultuur.

3.2 Dataverzameling

Voor het uitvoeren van dit onderzoek zijn verschillende dataverzamelmethode gebruikt, te weten literatuuronderzoek, een analyse van het integriteitsbeleid, survey-onderzoek en semigestructureerde interviews. Deze vier methoden worden in de volgende paragrafen toegelicht.

3.2.1 Literatuuronderzoek

Om de theoretische deelvragen van dit onderzoek te beantwoorden, is een literatuurstudie uitgevoerd. Met literatuurstudie wordt het verrichten van onderzoek naar bestaande wetenschappelijke literatuur bedoeld. Onderdeel hiervan is de analyse van de kennis die al over bepaalde concepten of theorieën aanwezig is en die relevant is voor het onderwerp van het onderzoek (Bryman, 2012). In het literatuuronderzoek zijn de betekenissen van de concepten integriteit, integriteitsschendingen, ethische structuur, ethische cultuur en ethisch leiderschap uiteengezet. De resultaten van het literatuuronderzoek zijn in hoofdstuk twee van dit onderzoeksrapport, het theoretisch kader, terug te vinden.

3.2.2 Analyse van het integriteitsbeleid in Nederland

Om de context van het integriteitsbeleid in Nederland te schetsen, wordt aan de hand van een korte analyse van verschillende overheidsdocumenten onderzocht welke formele instrumenten de overheid in de loop der jaren heeft ingevoerd om de integriteit van het Nederlands openbaar te waarborgen. Ook wordt aandacht besteed aan de wetgeving omtrent dit onderwerp. Dit wordt aangevuld met een deel van het kwalitatieve onderzoek om inzichtelijk te maken hoe deze instrumenten bij gemeenten in de praktijk gebracht is. De resultaten van deze analyse is weergegeven in hoofdstuk vijf.

3.2.3 Survey-onderzoek

Zoals in paragraaf 3.1 genoemd is, is er door middel van een online enquête survey-onderzoek uitgevoerd. Het doel van de enquête was om resultaten te verkrijgen over de perceptie van gemeenteambtenaren op de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken, de ethische cultuur en het ethisch leiderschap. Daarmee worden deelvragen 7 tot en met 11 deels beantwoord.

3.2.3.1 Operationalisatie theoretische concepten en opzet enquête

De verschillende variabelen uit het conceptueel model dienen te worden geoperationaliseerd alvorens onderzocht kan worden in hoeverre een relatie hiertussen in de praktijk zichtbaar is. Door het operationaliseren worden de theoretische concepten meetbaar gemaakt voor dit onderzoek (Bryman, 2012). In onderstaande paragrafen wordt toegelicht hoe de variabelen van het onderzoek geoperationaliseerd zijn. Dit is aan de hand van bestaande vragenlijsten of vragen die naar eigen inzicht opgesteld zijn, gedaan. Vervolgens wordt aandacht besteed aan hoe de enquête aan de hand van deze operationalisatie is opgesteld. De totale enquête is te vinden in Bijlage 1.

Algemene vragen: frequentie integriteitsdilemma's

Om inzicht te krijgen in het aantal integriteitsdilemma's die gemeenteambtenaren ervaren, zijn respondenten gevraagd of zij in de twee jaar voorafgaand aan het invullen van de enquête tegen een

integriteitsdilemma aangelopen zijn. Om het aantal collega- met bestuur-dilemma's te vergelijken, is dit gemeten door respondenten voor zowel collega-ambtenaren als bestuurders de volgende vraag te laten beantwoorden: 'Heeft u in de afgelopen twee jaar wel eens getwijfeld of bepaald gedrag van een collega-ambtenaar / een lid van het College van B&W (burgemeester of wethouder) integer was?'. Bovendien is het verschil in het aantal integriteitsdilemma's tussen de negen verschillende typen integriteitsschendingen, welke in hoofdstuk twee onderscheiden zijn, onderzocht. Dit is eveneens voor zowel collega-ambtenaren als bestuurders gedaan door respondenten twee keer per type integriteitsschending op een 5-punts Likertschaal aan te laten geven hoe vaak zij tegen een integriteitsdilemma zijn aangelopen, waarbij 1 is 'nooit', 2 is 'eenmalig', 3 is 'af en toe', 4 is 'regelmatig' en 5 is 'vaak'. De negen typen integriteitsschendingen zijn uitgewerkt in een voorbeeld, zodat respondenten zich een beter beeld konden vormen van hoe een dergelijke schending er in de praktijk uitziet. Bovendien wordt in de literatuur gewaarschuwd voor integritisme; het gevaar dat twijfels over andermans integer gedrag overdreven worden en er te snel van een integriteitsschending wordt gesproken (Huberts, 2005). Door te werken met voorbeeldstellingen is gepoogd integritisme te voorkomen. Hieronder is per type integriteitsschending, gebaseerd op de typologie van Huberts (2003) en Lasthuizen (2011) weergegeven op welke manier deze in de enquête geformuleerd is, met als inleidende zin 'In de afgelopen twee jaar ben ik tegen een integriteitsdilemma aangelopen, omdat een collega-ambtenaar / een lid van het College van B&W (burgemeester of wethouder)...'.

Type integriteitsschending	Item in enquête
Corruptie	...iets deed of naliet, waarmee hij of zij persoonlijke financiële voordelen (bijvoorbeeld geld) of immateriële voordelen (bijvoorbeeld een goede relatie met een bedrijf) verkreeg.
Fraude, diefstal en verduistering	...persoonlijk profiteerde ten koste van de overheid, zonder dat derden ervan profiteerde.
Dubieuze giften en beloften	...dubieuze giften aannam van en/of beloften deed aan private actoren, waarbij de tegenprestatie niet duidelijk was.
Onverenigbare nevenfuncties, activiteiten en/of contacten	...belangen behartigde die in strijd zijn met het publieke ambt.
Misbruik van bevoegdheden	...op ongebruikelijke manier zijn of haar bevoegdheden inzette voor het bereiken van een doel.
Misbruik en manipulatie van (de toegang tot) informatie	...informatie of toegang tot informatie misbruikte en/of manipuleerde om persoonlijk belang te dienen.
Discriminatie, (seksuele) intimidatie en onfatsoenlijke omgangsvormen	...onbehoorlijk gedrag vertoonde tegenover collega's.
Verspilling en wanprestatie	...bewust nalatig, onoplettend en/of onverschillig gebruikmaakte van overheidsmateriaal, tijd of financiën.
Wangedrag in de vrije tijd	...in de vrije tijd wangedrag vertoonde.

Tabel 3.2 Item per type integriteitsschending in enquête

Afhankelijke variabele: bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken

De definitie van de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken is in het huidige onderzoek "Het gevoel van veiligheid om twijfels over het integer gedrag van een ander bespreekbaar te maken". De mate van bereidheid is gemeten aan de hand van zes items op een 5-punts Likertschaal, variërend van 1 is 'helemaal oneens' tot 5 is 'helemaal eens'. De tijd waarin de items geformuleerd zijn, is afhankelijk van het antwoord van de respondent op de vraag of hij of zij in de afgelopen twee jaar tegen een integriteitsdilemma is aangelopen. Wanneer dit wel het geval was, vulden respondenten de items in de verleden tijd in en wanneer dit niet het geval was, in de toekomstige tijd. Deze schaal meet niet de werkelijke bespreekbaarheid, dus in hoeverre gemeenteambtenaren integriteitsdilemma's daadwerkelijk bespreekbaar maken of hebben gemaakt. In plaats daarvan houdt de schaal het gevoel van veiligheid in en staat de vraag centraal in hoeverre zij een integriteitsdilemma bespreekbaar durven maken binnen de organisatie. Omdat het gaat om een gevoelsfactor en ervan uitgegaan is dat respondenten die niet eerder hebben getwijfeld aan het gedrag van een collega-ambtenaar of lid van het College van B&W wel een inschatting kunnen maken van hoe er in

de organisatie met het bespreken van een dergelijk dilemma zal worden omgegaan. Om de gemiddelde bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken te kunnen berekenen zijn daarom de schaal in de verleden tijd en de schaal in de toekomstige tijd samengevoegd. Om daarnaast te onderzoeken of respondenten de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken naar aanleiding van het gedrag van een collega-ambtenaar anders ervaren dan naar aanleiding van het gedrag van een bestuurder, zijn dezelfde items twee keer aan de respondent voorgelegd. Omdat er geen bestaande vragenlijst is die specifiek de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken meet, zijn de items zijn naar eigen inzicht opgesteld. Deels zijn deze items gebaseerd op items uit de vragenlijst die Kaptein (2007) vanuit het CEV-model ontwikkelde om de ethische cultuur van organisaties te meten, die betrekking hebben op de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken. Een voorbeeld van een item is 'Wanneer ik twijfelde of bepaald gedrag van een collega-ambtenaar / een lid van het College van B&W (burgemeester of wethouder) integer was... werd ik serieus genomen wanneer ik dit bespreekbaar maakte'. De schaal bestond uit zowel positief als negatief geformuleerde items. Dit heeft als doel dat respondenten de items aandachtig blijven beantwoorden en zij alle items niet uit gemak op eenzelfde manier beantwoorden.

De schaal die de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken meet, was in het geval van zowel een collega-ambtenaar ($\alpha = ,774$) als van een bestuurder ($\alpha = ,811$) betrouwbaar. Het verwijderen van item 6 - 'Wanneer ik twijfelde of bepaald gedrag van een collega-ambtenaar / een lid van het College van B&W (burgemeester of wethouder) integer was... wist ik van tevoren wat de vervolgstappen zouden zijn wanneer ik dit bespreekbaar zou maken' - zou voor beide schalen zorgen voor een hogere betrouwbaarheid. De Cronbach's Alpha zou voor collega-ambtenaar worden verhoogd naar ,805 en voor een bestuurder naar ,838. Omdat beide schalen ook betrouwbaar zijn wanneer het zesde item wordt behouden en het betreffende item treffend is voor de mate van veiligheid om dilemma's bespreekbaar te maken, is ervoor gekozen het item niet te verwijderen. Tot slot is ook de schaal voor de algehele bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken, dus zonder onderscheid te maken in collega- en bestuur-dilemma's, voor twaalf items betrouwbaar ($\alpha = ,881$). Deze totale score is berekend om de invloed van de verschillende controlevariabelen op de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken te kunnen onderzoeken.

Onafhankelijke variabele: ethische cultuur

Ethische cultuur is gedefinieerd als "De aspecten van de organisatiecultuur die medewerkers stimuleren integer te handelen en voorkomen dat ze niet-integer gedrag handelen". Om in de eerste plaats iets te weten te komen over hoe respondenten denken dat de organisatie ervoor staat wat betreft het aantal integriteitsschendingen, is hen op een 5-punts Likertschaal gevraagd hoe vaak zij denken dat er per jaar integriteitsschendingen voor zullen komen, waarbij 1 is 'nooit' en 5 is 'vaak'. Daarnaast is een vijftal items opgesteld om inzichtelijk te maken wat de kijk van de respondenten is op aspecten die niet-integer gedrag voorkomen en integer gedrag stimuleren. De respondenten beantwoordden de vijf items op een 5-punts Likertschaal ($\alpha = ,660$) variërend van 1 is 'helemaal oneens' tot 5 'helemaal eens'. De items zijn gebaseerd op de CEV-vragenlijst van Kaptein (2007). Een voorbeeld van een item is 'Problemen rondom integriteit en integriteitsschendingen worden binnen de ambtelijke organisatie achter gesloten deuren opgelost.' De schaal voor ethische cultuur bestond ook uit zowel positief als negatief geformuleerde items, om ervoor te zorgen dat respondenten iedere item afhankelijk beantwoorden.

Onafhankelijke variabele: ethisch leiderschap

In welke mate gemeenteambtenaren hun direct leidinggevende als ethisch leider zien is gemeten door respondenten twaalf items te laten beantwoorden op een 5-punts Likertschaal ($\alpha = ,884$), waarbij 1 is 'helemaal oneens' en 5 is 'helemaal eens'. Deze schaal bestond eveneens uit zowel positief als negatief geformuleerde items. Ethisch leiderschap is in het huidige onderzoek gedefinieerd als "Het karakter, de besluitvormingsprocessen en het gedrag dat leiders laten zien om werknemers te motiveren beslissingen te nemen en gedrag te vertonen dat in lijn is met geldende morele normen en waarden". In deze definitie komen de concepten voorbeeldgedrag, disciplineren en communicatie (Heres, 2016) terug en daarom zijn deze concepten van ethisch leiderschap als basis gebruikt voor het meten van deze schaal. Iedere subschaal bevatte vier items, welke deels gebaseerd zijn op de *Ethical Leadership Questionnaire* (Yukl et al., 2013) en

deels voor het huidige onderzoek opgesteld zijn. Wanneer items van de *Ethical Leadership Questionnaire* niet toereikend waren om een subschaal te beschrijven, is één of meerdere items toegevoegd. Hiervoor is de theoretische beschrijving van de concepten van Heres (2016) gebruikt. Hieronder is per subschaal uitgewerkt uit welke items deze bestond en waar de items op gebaseerd zijn. Ieder item werd ingeleid met de zin 'Mijn leidinggevende...

Subschaal	Item	Gebaseerd op
Voorbeeldgedrag	...is een voorbeeld met betrekking tot toewijding en zelfopoffering voor de organisatie.	<i>Ethical Leadership Questionnaire</i> (Yukl et al., 2013)
Voorbeeldgedrag	...is niet in staat zijn of haar integer voorbeeldgedrag frequent te laten zien.	Tonen van de top: De rol van topambtenaren in het integriteitsbeleid (Heres, 2016)
Voorbeeldgedrag	...vertoont acties die niet consistent zijn met zijn of haar uitgedragen waarden.	<i>Ethical Leadership Questionnaire</i> (Yukl et al., 2013)
Voorbeeldgedrag	...vertoont ethisch voorbeeldgedrag door middel van zijn of haar acties en beslissingen.	<i>Ethical Leadership Questionnaire</i> (Yukl et al., 2013)
Disciplinerig	...is niet eerlijk en objectief in het beoordelen van de performance van werknemers en bij het toekennen van beloningen.	<i>Ethical Leadership Questionnaire</i> (Yukl et al., 2013)
Disciplinerig	...legt niet goed uit waarom bepaald gedrag niet gerechtvaardigd is.	Tonen van de top: De rol van topambtenaren in het integriteitsbeleid (Heres, 2016)
Disciplinerig	...is tegen het gebruik van onethische praktijken om resultaten of de performance te verhogen.	<i>Ethical Leadership Questionnaire</i> (Yukl et al., 2013)
Disciplinerig	...is consequent in het straffen van niet integer gedrag van werknemers.	Tonen van de top: De rol van topambtenaren in het integriteitsbeleid (Heres, 2016)
Communicatie	...vraagt mij nooit of ik tegen integriteitsdilemma's aanloop.	Tonen van de top: De rol van topambtenaren in het integriteitsbeleid (Heres, 2016)
Communicatie	...helpt mij om bepaalde dilemma's vanuit verschillende perspectieven te bekijken.	Tonen van de top: De rol van topambtenaren in het integriteitsbeleid (Heres, 2016)
Communicatie	...communiceert duidelijk ethische standaarden voor zijn of haar werknemers.	<i>Ethical Leadership Questionnaire</i> (Yukl et al., 2013)
Communicatie	...toont weinig aandacht voor ethische en morele waarden.	<i>Ethical Leadership Questionnaire</i> (Yukl et al., 2013)

Tabel 3.3 Verantwoording per item van de ethisch leiderschapsschaal

Naast de eerdergenoemde betrouwbaarheid voor de totale ethisch leiderschapsschaal, zijn ook de subschalen voorbeeldgedrag ($\alpha = ,771$), disciplinerig ($\alpha = ,660$) en communicatie ($\alpha = ,746$) betrouwbaar. Van de drie subschalen heeft disciplinerig de laagste Cronbach's alpha en daarmee de laagste interne consistentie. Enerzijds kan dit te verklaren zijn doordat disciplinerig zowel het belonen als bestraffen van gedrag inhoudt en daarom uiteenlopende kwaliteiten van een leidinggevende vergt. Anderzijds zijn twee van de vier items door de onderzoeker opgesteld, wat ook een verklaring kan zijn voor de laagste Cronbach's Alpha. Desondanks wordt de subschaal als voldoende betrouwbaar beschouwd voor het vervolg van het onderzoek.

Demografische kenmerken en controlevariabelen

Ter afsluiting van de enquête is een aantal vragen gesteld die betrekking hebben op de respondent zelf als

de gemeente waar hij of zij werkzaam is. Zo is er gevraagd naar leeftijd, geslacht, functie, domein en de lengte van de loopbaan bij gemeenten. Daarnaast bevatte de enquête vragen over de grootte van de gemeente waarin de respondent werkzaam is en de provincie waarin de betreffende gemeente gelegen is. Deze demografische kenmerken zijn enerzijds opgesteld om de onderzoekspopulatie te toetsen aan de werkelijke populatie gemeenteambtenaren en dienen anderzijds als controlevariabelen om te onderzoeken of zij mogelijk van invloed zijn op de onafhankelijke variabelen en afhankelijke variabele die in de enquête gemeten worden.

3.2.3.2 Procedure

Integriteit is een gevoelig onderwerp binnen overheidsorganisaties en daarom bestaat het risico dat niet iedere gemeenteambtenaar openstaat voor deelname aan de enquête, met onvoldoende respons als gevolg (Huberts, 2003). Om een zo hoog mogelijke respons te genereren, is de enquête, die online via Qualtrics opgesteld is, via verschillende wegen verspreid. In de eerste plaats is ervoor gekozen burgemeesters van gemeenten persoonlijk te benaderen. Volgens de Gemeentewet is één van de taken van de burgemeester namelijk om de bestuurlijke integriteit van de gemeente te bevorderen (art. 170 lid 2 Gemeentewet, 1992). Omdat er vanuit de overheid of de Vereniging van Nederlandse Gemeenten geen overzicht van burgemeesters beschikbaar is, zijn de namen en emailadressen van de burgemeesters van de 355 Nederlandse gemeenten, indien voorhanden, verzameld via de websites van de gemeenten. Per e-mail zijn in totaal 278 burgemeesters benaderd met de vraag de enquête te delen met de ambtelijke organisatie (Bijlage 2). Daarnaast is er een e-mail met dezelfde vraag verzonden naar de algemene emailadressen van alle 355 gemeenten, met de suggestie de e-mail te delen met de ambtenaar die binnen de organisatie verantwoordelijk is voor het thema integriteit (Bijlage 3). Deze emailadressen zijn verzameld via www.overheid.nl. De gemeenten die niet beschikken over een algemeen emailadres, zijn benaderd door een contactformulier op de website van de gemeente in te vullen. Tot slot is de enquête door de onderzoeker gedeeld met het directe netwerk en meermaals via sociale mediakanalen zoals LinkedIn en Facebook verspreid. Gemeenteambtenaren waren in de mogelijkheid de enquête in te vullen tussen 12 december 2019 en 17 januari 2020.

3.2.3.3 Respondenten en responsiviteitsanalyse

De totale steekproef bestond, na het verwijderen van respondenten die de enquête niet volledig hadden ingevuld en van respondenten die niet tot de doelgroep behoorden, uit 367 respondenten. Enkel de respondenten die de vragenlijst tot en met het invullen van de demografische kenmerken hadden ingevuld, zijn meegenomen. Daarnaast bestond de steekproef enkel uit respondenten die op het moment van invullen van de enquête bij een gemeente werkzaam waren. Het was ook voor mensen die in de afgelopen vijf jaar bij een gemeente werkzaam geweest zijn mogelijk de enquête in te vullen. Hier is in eerste instantie voor gekozen om de respons te verhogen. Echter bleek na het sluiten van de enquête dat dit om slechts zeven respondenten ging, wat een relatief klein aantal is vergeleken met de totale steekproef. Om die reden zijn deze respondenten uit de steekproef verwijderd, zodat de conclusies daadwerkelijk huidige situaties weergeven. Daarnaast zijn 50 respondenten met een leidinggevende functie verwijderd, omdat zij gezien het feit dat de perceptie van het ethisch leiderschap van direct leidinggevend door gemeenteambtenaren centraal staat in het onderzoek, ook niet tot de doelgroep behoorden. In totaal zijn 42 respondenten die geen gemeenteambtenaar zijn, verwijderd. Voorbeelden zijn burgemeesters, wethouders en raadsleden. Tot slot volmaakten 189 respondenten de vragenlijst niet, waardoor ook hun gegevens niet zijn meegenomen in het onderzoek.

In onderstaande zijn verschillende demografische kenmerken van de respondenten in de steekproef beschreven, te weten type dienstverband, geslacht, leeftijd, functie, domein en lengte van de loopbaan. Om te controleren of er in het onderzoek sprake is van een representatieve steekproef en er dus geldige uitspraken gedaan kunnen worden die betrekking hebben op alle gemeenteambtenaren in Nederland, zijn er representativiteitsanalyses uitgevoerd door de gegevens van de steekproef te vergelijken met die van de totale populatie. De representativiteitsanalyse is uitgevoerd voor type dienstverband, geslacht, leeftijd, en lengte van de loopbaan. Voor het type functie en domein was het uitvoeren van een

representativiteitsanalyse niet mogelijk, omdat hier geen landelijke gegevens over bekend zijn. De totale populatie van het onderzoek beslaat het totale aantal gemeenteambtenaren in Nederland. Volgens de meest recente Personeelsmonitor Gemeenten 2018 (Stichting A&O fonds Gemeenten, 2018) werkten er in 2018 163.645 mensen bij gemeenten.

Doelgroep: type dienstverband

Respondenten behoren tot de doelgroep van dit onderzoek wanneer zij bij één van de 355 Nederlandse gemeenten in dienst zijn of bijvoorbeeld via een detacheringsbedrijf bij een gemeente werkzaam zijn. Met andere woorden; zowel ambtenaren met een vaste als met een tijdelijke aanstelling zijn in het onderzoek meegenomen. Hier is voor gekozen, omdat respondenten die gedetacheerd zijn bij gemeenten wel ervaring hebben met het thema integriteit binnen de organisatie en contact hebben met een leidinggevende. Bovendien vergroot dit de respons op de enquête. Zij worden voor het gemak interim-ambtenaren genoemd. Sommige respondenten hebben bij het invullen van de enquête aangegeven zichzelf niet als gemeenteambtenaar of interim-ambtenaar te zien. Zij hadden de mogelijkheid hun functie in een leeg veld bij 'anders' te noteren. Achteraf is beoordeeld of de ingevulde functie meegenomen kon worden in de doelgroep en of deze respondent kon worden toegevoegd aan de groep gemeenteambtenaren of interim-ambtenaren. Functies die bij de gemeenteambtenaren zijn ondergebracht, zijn onder andere 'secretaresse' en 'HR-adviseur' en bij de interim-ambtenaren werden onder andere 'ingehuurde preventiemedewerker', 'consultant open data' en 'stagiaire' ondergebracht. Zoals eerder al genoemd is, zijn respondenten met functies die niet tot de doelgroep behoorden, verwijderd uit de steekproef. Van alle respondenten bleken 349 een contract te hebben bij de gemeente en waren er 18 interim-ambtenaar. In onderstaande tabel zijn het aantal respondenten naar type dienstverband en de resultaten van de representativiteitsanalyse weergegeven. Uit de Chi-Square test blijkt de steekproef niet significant te verschillen van de totale populatie ($X^2(1) = 2,475$, $p = .116$), wat de steekproef representatief maakt voor type dienstverband.

Type dienstverband	Steekproef (N)	Steekproef (%)	Populatie (%)
Gemeenteambtenaar	349	95,1%	93%
Interim-ambtenaar	18	4,9%	7%
<i>Totaal</i>	367	100%	100%

Tabel 3.4 Type dienstverband steekproef t.o.v. populatie

Geslacht

In de steekproef van 367 respondenten bevinden zich 170 mannen, 196 vrouwen en één respondent die de antwoordmogelijkheid 'anders' heeft ingevuld. In onderstaande tabel zijn de resultaten van de representativiteitsanalyse voor de variabele geslacht weergegeven. In de Personeelsmonitor Gemeenten 2018 (Stichting A&O fonds Gemeenten, 2018) is enkel onderscheid gemaakt tussen 'man' en 'vrouw'. Om die reden zijn alleen deze twee antwoordmogelijkheden meegenomen in de representativiteitsanalyse voor geslacht. Wat betreft geslacht (N=367) blijkt er uit de Chi-Square test dat er geen significant verschil is tussen de steekproef en de populatie ($X^2(1) = ,353$, $p = .552$). Er kan dus van een representatieve steekproef worden gesproken.

Geslacht	Steekproef (N)	Steekproef (%)	Populatie (%)
Man	170	46,3%	48%
Vrouw	196	53,4%	52%
Anders	1	0,3%	0%
<i>Totaal</i>	367	100%	100%

Tabel 3.5 Geslacht steekproef t.o.v. populatie

Leeftijd

De gemiddelde leeftijd van de respondenten (N=362) is 47,1 jaar ($SD = 11,09$). De jongste respondent die de enquête ingevuld heeft, was 22 jaar en de oudste was 66 jaar. Vijf respondenten hebben hun leeftijd niet ingevuld. Om een representativiteitsanalyse uit te kunnen voeren, zijn de leeftijden die respondenten

invulden, onderverdeeld in zes categorieën. De Chi-Square test, die de leeftijd van de steekproef heeft vergeleken met die van de populatie, laat zien dat er geen significant verschil bestaat tussen de twee ($X^2(5) = 8,828$, $p = .116$) en dat de steekproef wat betreft leeftijd dus representatief is voor de populatie gemeenteambtenaren. Onderstaande tabel laat de verdeling van respondenten per leeftijdscategorie en de resultaten van de representativiteitsanalyse zien.

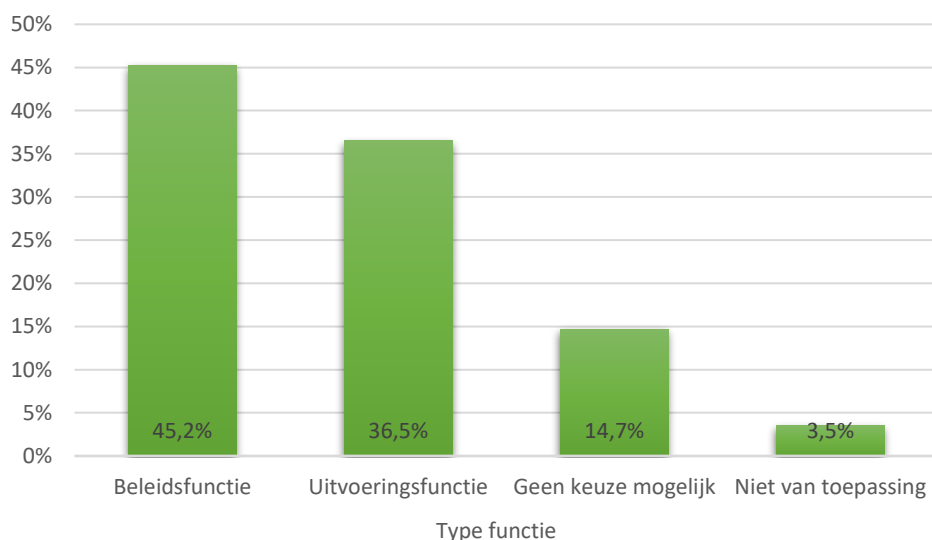
Leeftijdscategorie	Steekproef (N)	Steekproef (%)	Populatie (%)
Jonger dan 25 jaar	4	1,1%	1,4%
25 tot 35 jaar	56	15,5%	12%
35 tot 45 jaar	74	20,4%	22,1%
45 tot 55 jaar	124	34,3%	30,9%
55 tot 60 jaar	49	13,5%	17,2%
60 jaar en ouder	55	15,2%	16,4%
<i>Totaal</i>	362	100%	100%

Tabel 3.6 Leeftijdscategorie steekproef t.o.v. populatie

De representativiteit van de steekproef blijkt ook uit het feit dat de gemiddelde leeftijd van 47,1 jaar vrijwel overeenkomt met de gemiddelde leeftijd in de populatie, die 48,1 jaar is.

Functie

Om te onderzoeken of het type functie van gemeenteambtenaren van invloed is op de verschillende variabelen van dit onderzoek is dit als controlevariabele meegenomen. Van de in totaal 367 respondenten blijken er 166 een beleidsfunctie te hebben en 134 een uitvoeringsfunctie. 54 respondenten gaven aan hier geen keuze in te kunnen maken en voor 13 respondenten was het onderscheid niet op hun functie van toepassing. In onderstaande grafiek is de verdeling in beleids- en uitvoeringsfunctie weergegeven.



Figuur 3.1 Percentage respondenten per type functie

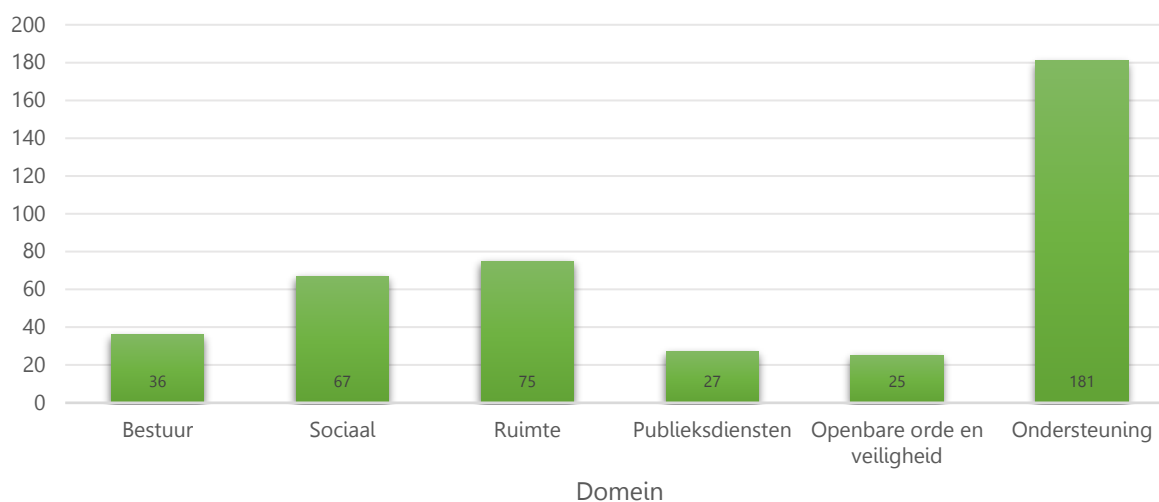
Domein

Om een eventueel verschil in type functie nader te kunnen bekijken, is daarnaast aan respondenten gevraagd in welk domein zij binnen de gemeente werkzaam zijn. De onderscheiden domeinen zijn gebaseerd op de domeinarchitectuur van de GEMMA-architectuur. Dit is het GEMEentelijke Model Architectuur voor gemeenten, wat als richtlijn doelt om gemeenten te ondersteunen bij het inrichten van ICT-processen. Volgens GEMMA is ieder domein "een afgebakende groep bedrijfsfuncties die in de gemeentelijke praktijk vaak in samenhang worden ingericht en gebruikt". De domeinen die GEMMA onderscheidt, zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Domein	Beschrijving
Bestuur	Richt zich op bestuurlijke taken (o.a. besturing, strategie en verantwoording)
Sociaal	Richt zich op de sociale kant van de maatschappij (o.a. werk, inkomen, zorg en jeugd)
Ruimte	Richt zich op de fysieke omgeving (o.a. beheer openbare ruimte en afvalinzameling)
Publieksdiensten	Richt zich op het verstrekken van, veelal door inwoners of bedrijven aangevraagde, gemeentelijke producten (o.a. reisdocumenten of sportstimulering)
Openbare orde en veiligheid	Richt zich op bestuurlijke handhaving onder verantwoordelijkheid van de veiligheidsdomeinketen (o.a. preventiecampagnes en rampenoefeningen).
Ondersteuning	Richt zich op het ondersteunen van bestuurlijke en primaire taken (o.a. huisvesting en personeelsmanagement).

Tabel 3.7 Domeinverdeling en beschrijving per domein

Er is in het huidige onderzoek voor de domeinverdeling van GEMMA gekozen, omdat de verwachting was dat alle gemeentelijke functies van respondenten hiermee gedekt zouden zijn. Omdat het mogelijk is dat respondenten toch geen keuze kunnen maken tussen de zes domeinen, konden respondenten in de enquête meerdere antwoordmogelijkheden aanklikken. Bovendien is er de optie 'anders' toegevoegd voor de respondenten die zich niet in één van de zes domeinen herkenden. De functies die bij 'anders' zijn ingevuld, zijn naderhand bij bestaande domeinen ondergebracht. Deze functies waren vooral te bundelen onder 'HR', 'Financiën', 'Communicatie' en 'Juridisch' en zijn toegevoegd aan het domein 'Ondersteuning'. In onderstaande grafiek is het aantal respondenten per domein weergegeven. Omdat respondenten in meerdere domeinen werkzaam kunnen zijn, is het absolute aantal respondenten weergegeven in plaats van een percentage.



Figuur 3.2 Aantal respondenten per domein

Opvallend is het relatief grote aantal respondenten dat een ondersteunende functie heeft. Dit is te verklaren door de grote variatie aan functies die volgens deze domeinverdeling in het domein 'Ondersteuning' vallen.

Lengte loopbaan

Gemiddeld werken respondenten (N=366) 16,2 jaar bij gemeenten. Hierin is zowel het dienstverband bij de huidige gemeente als mogelijke eerdere dienstverbanden meegenomen. Uit de Personeelsmonitor Gemeenten 2018 (Stichting A&O fonds Gemeenten, 2018) blijkt het gemiddelde dienstverband van gemeenteambtenaren in de populatie 12,2 jaar te zijn. Om de steekproef te kunnen vergelijken met de populatie en een representativiteitsanalyse uit te kunnen voeren, is de lengte van de loopbaan van de respondenten onderverdeeld in drie categorieën. In onderstaande tabel zijn het aantal respondenten per categorie en de resultaten van de representativiteitsanalyse weergegeven. Wat betreft de lengte van de loopbaan (N=366) blijkt er uit de Chi-Square test een significant verschil te zijn tussen de steekproef en de populatie ($\chi^2(2) = 38,318, p < .05$).

Lengte loopbaan	Steekproef (N)	Steekproef (%)	Populatie (%)
Korter dan 3 jaar	49	13,4%	23%
3 tot 10 jaar	61	16,7%	23%
10 jaar of meer	256	69,9%	54%
<i>Totaal</i>	366	100%	100%

Tabel 3.8 Lengte loopbaan steekproef t.o.v. lengte dienstverband populatie

De steekproef blijkt niet representatief te zijn voor de totale populatie. Dit kan worden verklaard doordat in de Personeelsmonitor Gemeenten 2018 (Stichting A&O fonds Gemeenten, 2018) enkel onderscheid gemaakt is in huidige dienstverbanden en er niet naar eerdere dienstverbanden gekeken is. Om die reden is het aannemelijk dat wanneer er landelijk zou worden gekeken naar de totale lengte van de loopbaan van ambtenaren bij gemeenten, er een hoger gemiddelde zal zijn.

3.2.4 Semigestructureerde interviews

Om deelvragen 6 tot en met 11 in het antwoord aan te vullen, zijn er na afloop van het kwantitatieve onderzoek semigestructureerde interviews met gemeenteambtenaren afgenomen. Er is gekozen voor het afnemen van semigestructureerde interviews, omdat deze vorm van interviewen de interviewer een leidraad voor de te behandelen topics geeft, maar hier gedurende het interview tot bepaalde hoogte van kan worden afgeweken. Daarnaast stelt het de interviewer in staat vervolgvragen te stellen naar aanleiding van gegeven antwoorden (Bryman, 2012). Het doel van de interviews is in de eerste plaats om inzicht te krijgen in hoe verschillende gemeenten de ethische structuur, zoals het integriteitsbeleid, hebben vormgegeven. Daarnaast is er in de interviews ingegaan op de concepten die in het kwantitatieve onderzoek al aan bod gekomen zijn; de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken, ethische cultuur en ethisch leiderschap. De nadruk ligt hierin met name op de onderlinge verhouding tussen de concepten en de bijdrage van de twee onafhankelijke variabelen op de afhankelijke variabele.

3.2.4.1 Operationalisatie theoretische concepten

De operationalisatie van de afhankelijke variabele bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken, en de onafhankelijke variabelen ethische cultuur en ethisch leiderschap is voor het kwalitatieve onderzoek gelijk aan die van het kwantitatieve onderzoek. De ethische structuur van de organisatie is niet in het kwantitatieve onderzoek meegenomen, maar hier is in het kwalitatieve onderzoek wel aandacht aan besteed. In het huidige onderzoek wordt de volgende definitie van ethische structuur gehanteerd: "Formele instrumenten vanuit de organisatie die integer gedrag stimuleren en niet-integer gedrag voorkomen en bestraffen". In de interviews is naar de ethische structuur gevraagd door met respondenten te spreken over op welke manier de organisatie aandacht besteedt aan integriteit, hoe het onderwerp op de agenda wordt gezet en hoe vaak dit het geval is.

3.2.4.2 Procedure en respondenten

De respondenten die de enquête hebben ingevuld, hadden de mogelijkheid gegevens achter te laten bij interesse in deelname aan het vervolgonderzoek. In totaal gaven 29 respondenten aan hier interesse in te hebben. Na het verstrijken van de deadline voor het invullen van de enquête zijn deze respondenten benaderd met algemene informatie over het vervolgonderzoek en de vraag of de interesse nog steeds aanwezig was. Bovendien is aan de respondenten gevraagd wat zijn of haar precieze functie was binnen de gemeente, zodat een selectie van gemeenteambtenaren met verschillende functies en afstanden tot het bestuur kon worden gemaakt (Bijlage 4). Uiteindelijk zijn er acht interviews afgenomen met gemeenteambtenaren, waarvan zes interviews met gemeenteambtenaren met verschillende achtergronden en twee interviews met integriteitscoördinatoren. Zie de tabel hieronder voor een overzicht van de respondenten (Tabel 3.9). Er is voor gekozen om naast de andere zes respondenten ook integriteitscoördinatoren te interviewen, omdat zij binnen de organisatie vrijwel het meest bekend zijn met het thema integriteit en ervaringen kunnen delen uit gesprekken met verschillende gemeenteambtenaren. Echter staat in de hoofdvraag van dit onderzoek de beleving van gemeenteambtenaren centraal. Om die reden is er voor een verdeling van zes gemeenteambtenaren en twee integriteitscoördinatoren gekozen, om

zo vooral het perspectief van de gemeenteambtenaren te kunnen beschrijven. Tijdens de interviews met twee gemeenteambtenaren kwam naar voren dat zij naast hun eigen functie ook vertrouwenspersoon waren binnen de organisatie. Hierdoor zijn de gesprekken niet enkel over hun eigen ervaringen gegaan, maar deels ook over ervaringen van andere ambtenaren. Omdat dit voorafgaand aan de interviews nog niet bekend, was het niet mogelijk dit te voorkomen.

Respondent	Gemeentegrootte	Functie	Mogelijke aanvullende taken
1	Klein	Integriteitscoördinator	Trainer dilemmatraining, vertrouwenspersoon
2	Groot	Adviseur strategie en innovatie	Vertrouwenspersoon
3	Klein	Integriteitscoördinator	Coördinator vertrouwenspersonen, voorzitter werkgroep 'Integriteit
4	Klein	Armoederegisseur	
5	Groot	Adviseur organisatie en arbeid	Vertrouwenspersoon
6	Klein	Beleidsmedewerker HR en arbeidsvoorwaarden	Personeelsadviseur
7	Groot	Accountmanager werken ontwikkelbedrijf	
8	Klein	Re-integratieconsulent	

Tabel 3.9 Gegevens van de respondenten in het kwalitatieve onderzoek

De respondenten die geïnterviewd zijn, hebben voorafgaand aan de afspraak aanvullende informatie ontvangen over het interview (Bijlage 5). Onder andere de anonimiteit van de respondent en de gemeente staat hierin vermeld. Daarnaast is een aantal voorbeeldvragen verstuurd, zodat respondenten zich op het gesprek konden voorbereiden. Voor de interviews zijn dezelfde geoperationaliseerde variabelen gebruikt als leidraad voor de vooraf opgestelde vragen (Bijlage 6). De vragen die in de interviews met de integriteitscoördinatoren aan bod gekomen zijn, komen overeen met hoe ze aan de gemeenteambtenaren gesteld zijn. De vragen zijn enkel qua formulering aangepast naar de respondent. Ondanks dat het voornaamste doel van de interviews was om de onderlinge verhouding tussen de variabelen inzichtelijk te maken, is er ook aan de respondenten gevraagd hoe zij in de organisatie waarin zij werkzaam zijn, aankeken tegen de ethische cultuur, het ethisch leiderschap van hun direct leidinggevende en de bereidheid integriteitsdilemma's bespreekbaar te maken. Hier is voor gekozen om de context en de situatie van de respondent helder te hebben voor er op de relaties van de variabelen werd ingegaan.

3.3 Data-analyse

De data die voor dit onderzoek gebruikt is, betreft de kwantitatieve gegevens van de enquête en de informatie uit de semigestructureerde interviews. In onderstaande paragrafen zijn de analyses voor achtereenvolgens de kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethode uitgewerkt.

3.3.1 Kwantitatieve analyse

Na het sluiten van de online enquête zijn de verzamelde data bewerkt voor de analyses. Het bewerken van de data en uitvoeren van de analyses is met behulp van het statistische programma SPSS Statistics gedaan. Ten eerste zijn de respondenten die niet tot de doelgroep behoorden en respondenten met een leidinggevende functie verwijderd. De volgende stap was het hercoderen van enkele items van verschillende variabelen. Dit betekent dat de antwoordmogelijkheden van de items die in de enquête negatief geformuleerd waren, net als de positief geformuleerde items, opliepen. Een voorbeeld van een negatief geformuleerd item is 'Mijn leidinggevende... legt niet goed uit waarom bepaald gedrag niet gerechtvaardigd is.'. Vervolgens is er per schaal een betrouwbaarheidsanalyse uitgevoerd om de interne consistentie van de betreffende schaal te bepalen. De items van een schaal behoren samen te hangen om de schaal te mogen gebruiken voor analyse (De Vocht, 2011). Het berekenen van de betrouwbaarheid van de schalen is gedaan aan de hand van de Cronbach's Alpha Test. De resultaten van deze analyses zijn bij de

opzet van de enquête besproken en voor de volledigheid in onderstaande tabel overzichtelijk weergegeven. De gemeten Cronbach's Alpha's van alle schalen en subschalen bleken boven de ,60 te zijn en zijn daarmee voldoende betrouwbaar om te mogen gebruiken voor analyse (Berthoud, 2000b; De Vocht, 2011).

Variabele	Cronbach's Alpha (α)
Bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken – totaalscore (12 items)	,881
Bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken – collega-ambtenaren (6 items)	,774
Bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken – bestuurders (6 items)	,811
Ethische cultuur (5 items)	,660
Ethisch leiderschap – totaalscore (12 items)	,884
Ethisch leiderschap – voorbeeldgedrag (4 items)	,771
Ethisch leiderschap – disciplineren (4 items)	,660
Ethisch leiderschap – communicatie (4 items)	,746

Tabel 3.10 Betrouwbaarheidsanalyse schalen en subschalen

Alvorens de analyses op bovenstaande schalen werden uitgevoerd, is eerst berekend hoe vaak gemeenteambtenaren gemiddeld tegen integriteitsdilemma's aanlopen en hoe dit er per type integriteitsschending uitziet. Aan de hand van de Paired Samples T-Test zijn de gemiddelde scores op dilemma's naar aanleiding van het gedrag van collega-ambtenaren en op dilemma's naar aanleiding van het gedrag van bestuurders met elkaar vergeleken. De resultaten zijn terug te vinden in hoofdstuk vijf. Voor de schaal bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken zijn voor beide soorten integriteitsdilemma's gemiddelden berekend. Deze gemiddelden zijn wederom aan de hand van de Paired Samples T-Test met elkaar vergeleken. Daarnaast is de mogelijke invloed van de controlevariabelen gemeten op de totaalscore van bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken aan de hand van ANOVA's en een correlatieanalyse. Ook voor de schaal ethische cultuur is de gemiddelde score berekend en via ANOVA's en een correlatieanalyse gekeken naar de invloed van controlevariabelen. De gemiddelde scores zijn ook voor de schaal ethisch leiderschap en de subschalen voorbeeldgedrag, disciplineren en communicatie berekend. De subschalen zijn aan de hand van de Paired Samples T-Test met elkaar vergeleken. Via ANOVA's en een correlatieanalyse is ook op de totale schaal ethisch leiderschap naar de invloed van controlevariabelen gekeken. Om de samenhang tussen de verschillende variabelen inzichtelijk te maken, zijn er tot correlatieanalyses tussen de schalen uitgevoerd. Hiermee kunnen enkel uitspraken gedaan worden over de samenhang en niet over het al dan niet aanwezig zijn van een causaal verband. Door de correlatiecoëfficiënten te kwadrateren kunnen echter wel proporties verklaarde variantie berekend worden.

3.3.2 Kwalitatieve analyse

De kwalitatieve methode van dit onderzoek bestond uit het afnemen van acht interviews. Van de interviews zijn audio-opnamen gemaakt en aan de hand van deze opnamen zijn de interviews woordelijk getranscribeerd. De transcripten van de interviews zijn ter controle naar de respondenten verstuurd, om te voorkomen dat de interviewer bepaalde uitspraken verkeerd zou hebben geïnterpreteerd of dat de transcripten onwaarheden bevatten (Bijlage 7). Na controle van de transcripten door de respondenten, zijn de interviews gecodeerd. Omdat er is gewerkt met een topiclijst voor de interviews heeft er geen proces van open codering plaatsgevonden. Wel zijn bruikbare uitspraken in de transcripten gearceerd en gelabeld. Vervolgens is er gestart met axiaal coderen. *Axial coding* is "een combinatie van procedures waarbij data op andere manieren samengevoegd wordt door verbindingen te maken tussen categorieën" (Strauss & Corbin, 1990, p.96). De thema's die hieruit kwamen zijn 'integriteit algemeen', 'integriteitsbeleid organisatie', 'ethische cultuur', 'leidinggevende', 'ethisch leiderschap', 'bespreekbaarheid' (algemeen / collega's / leidinggevende / organisatie), 'dilemma' (collega / leidinggevende / bestuur) en 'invloed op bespreekbaarheid'. Bovendien is er gebruik gemaakt van latent coderen, wat inhoudt dat de respondent het label van een bepaalde parafrase niet letterlijk genoemd hoeft te hebben, maar dat het label door interpretatie van de onderzoeker toch toegekend wordt. Na het proces van coderen, zijn de parafrazen uit de verschillende interviews per code met elkaar vergeleken. De resultaten hiervan zijn terug te vinden in hoofdstuk vijf.

3.4 Kwaliteitscriteria

Om te zorgen voor resultaten en conclusies die van hoge kwaliteit zijn, is het van belang aandacht te besteden aan de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek (Van Thiel, 2010). In onderstaande paragrafen wordt stilgestaan bij deze kwaliteiten, voor zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek.

3.4.1 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid geeft aan in hoeverre het onderzoek op dezelfde wijze herhaald kan worden en of dit leidt tot vergelijkbare resultaten (Bryman, 2012).

3.4.1.1 Kwantitatieve onderzoeksmethode

Door gebruik te maken van bestaande meetinstrumenten - de *Ethical Leadership Questionnaire* (Yukl et al., 2013) en het *Corporate Ethical Virtues (CEV) Model* (Kaptein, 2007) - is gepoogd de betrouwbaarheid van het kwantitatieve onderzoek te verhogen. Beide meetinstrumenten zijn in meerdere onderzoeken gebruikt en getest (Kaptein, 2008; Yukl et al., 2013). Echter is er voor sommige schalen, zoals die voor de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken en voor ethisch leiderschap, deels gebruik gemaakt van items die naar eigen inzicht geformuleerd zijn en niet eerder getest zijn. Dit is niet bevorderend voor de betrouwbaarheid van deze schalen.

Er is op verschillende manieren geprobeerd zoveel mogelijk respondenten de enquête in te laten vullen en daarmee de betrouwbaarheid te verhogen, zodat de resultaten met een bepaalde zekerheid gepresenteerd kunnen worden. Met een respons van 367 en een betrouwbaarheidsniveau van 95% is de foutmarge 5,11%. Dit betekent dat de resultaten van de totale populatie gemeenteambtenaren met een 95%-zekerheid 5,11% van de resultaten van de steekproef af liggen, zowel aan de linker- als aan de rechterkant. Ondanks de hoge respons is het mogelijk dat er sprake is geweest van een aselechte steekproef. Reden hiervoor is dat respondenten wellicht eerder geneigd zijn de enquête in te vullen wanneer zij heel erg te spreken zijn over hoe de situatie in de organisatie is wat betreft integriteit of wanneer zij juist helemaal niet positief zijn. Concluderend wordt de betrouwbaarheid als voldoende gezien om de resultaten te interpreteren en conclusies te formuleren.

3.5.1.2 Kwalitatieve onderzoeksmethode

De onderzoeker heeft bij kwalitatief onderzoek meer invloed op de resultaten dan bij kwantitatief onderzoek. Om de betrouwbaarheid van het kwalitatieve onderzoek te waarborgen, is de onderzoeksprocedure eerder in dit hoofdstuk inzichtelijk gemaakt. Allereerst is stilgestaan bij de selectie van de respondenten. Daarnaast is voor ieder interview gebruik gemaakt van dezelfde topiclijst en zijn de interviews door dezelfde onderzoeker afgenomen. Vervolgens zijn de interviews opgenomen, woordelijk getranscribeerd en ter controle aan de respondenten voorgelegd (Bijlage 7). Dit verhoogt de herhaalbaarheid en controleerbaarheid van het onderzoek. In het proces van coderen is er tot slot voor ieder interview gebruik gemaakt van dezelfde codes en thema's. Gezien de uiteenlopende functies en achtergronden van de respondenten binnen de verschillende gemeenten, is het niet waarschijnlijk dat herhaling van het onderzoek exact dezelfde resultaten zal opleveren. Een enkele ervaring op het gebied van integriteit, zowel positief als negatief, kan namelijk zorgen voor een totaal andere kijk op het thema. Dit beïnvloedt de herhaalbaarheid van het onderzoek.

3.4.2 Validiteit

Omdat het niet alleen van belang is dat gegevens op betrouwbare wijze verzameld worden, maar deze ook een juiste indicatie moeten geven van wat er gemeten moet worden, dient ook de validiteit van het onderzoek gewaarborgd te worden. De begripsvaliditeit geeft aan of de theoretische concepten een juiste interpretatie zijn van wat er in het empirisch onderzoek gevonden wordt. Om dit te bereiken zijn definities die voortkomen uit het bestuderen van de theorie geoperationaliseerd naar empirische verschijnselen, zowel voor het kwantitatieve als het kwalitatieve onderzoek. Bovendien is er voor de enquête deels gebruik gemaakt van bestaande, valide meetinstrumenten, wat de interne validiteit verhoogt. In het huidige onderzoek zijn niet de gehele vragenlijsten opgenomen in de enquête. Het is dus mogelijk dat de keuze in items afbreuk doet aan de betekenis van het te meten concept. Daarnaast kan de vertaling van Engelstalige

items zorgen voor een verandering in de betekenis van een item. Zowel de keuze in items als het vertalen ervan kunnen een effect hebben op de interne validiteit. Om ervoor te zorgen dat de verschillende schalen daadwerkelijk meten wat ze moeten meten, zijn de items voorgelegd aan de begeleiders van en betrokkenen bij het onderzoek. In het kwalitatieve onderzoek zijn semigestructureerde interviews afgenomen en gedurende ieder interview is er gebruik gemaakt van dezelfde topiclijst. Op die manier is geprobeerd zo objectief mogelijk te werk te gaan. Daarnaast is hetgeen de respondenten in de interviews vertelden tussentijds geverifieerd en zijn de transcripten van de interviews ter controle naar de respondenten opgestuurd. Deze vormen van membercheck dragen ook bij aan een hogere interne validiteit (Van Thiel, 2007).

Integriteit is een gevoelig onderwerp en daarom is de kans op sociaal wenselijke antwoorden hoog. Zeker in het geval van dit onderzoek, waar het bespreekbaar maken van gedrag van anderen centraal staat, is dat het geval. Door zowel bij de enquête als in de interviews te benadrukken dat deelname aan het onderzoek anoniem is, is geprobeerd sociaal wenselijkheid te voorkomen. In de enquête is hier in de inleidende tekst en bij het afronden van de enquête aandacht aan besteed. Bovendien is respondenten in de enquête enkel gevraagd de grootte en provincie van de gemeente waarin zij werkzaam zijn, in te vullen. Op deze manier is een respons nooit terug te leiden naar een bepaalde gemeente of respondent zelf. Voorafgaand aan en gedurende de interviews zelf is meermaals aangegeven dat deelname volledig anoniem is. Zo is vermeld dat de naam en de functie van de respondent nergens terug te vinden zou zijn, evenals de naam van de gemeente waar de respondent werkzaam was of andere gemeenten die in het interview aan bod kwamen.

De externe kwaliteit van het onderzoek wordt mede bepaald door de externe validiteit, wat ook wel de generaliseerbaarheid van een onderzoek genoemd (Bryman, 2012). In hoeverre zijn conclusies die naar aanleiding van het huidige onderzoek worden geformuleerd, te generaliseren naar de totale populatie van gemeenteambtenaren? Door alle gemeenten in Nederland te benaderen voor het verspreiden van de enquête, is getracht de externe validiteit te verhogen en een representatieve steekproef te genereren. Eerder in het hoofdstuk is aandacht besteed aan de demografische kenmerken van de respondenten die de enquête hebben ingevuld. De steekproef bleek representatief voor de populatie wat betreft type dienstverband, geslacht en leeftijd. Enkel de lengte van de loopbaan bleek af te wijken en hier is een mogelijke verklaring voor gegeven. Omdat de meeste demografische kenmerken representatief waren, is de externe validiteit en de generaliseerbaarheid van het kwantitatieve onderzoek redelijk hoog. In het kwalitatieve onderzoek is slechts met acht respondenten gesproken, wat een erg kleine groep is in vergelijking met de totale populatie gemeenteambtenaren. Om die reden zullen de conclusies in dit onderzoek voornamelijk gebaseerd zijn op de resultaten van het kwantitatieve onderzoek, waaraan het kwalitatieve onderzoek interessante inzichten kan toevoegen.

4. Integriteitsbeleid in het lokaal bestuur

Voor er in hoofdstuk vijf ingegaan wordt op de voornaamste resultaten van het empirisch onderzoek naar de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken, ethische cultuur en ethisch leiderschap, wordt in dit hoofdstuk eerst aandacht besteed aan het integriteitsbeleid van gemeenten. Voor er naar de verschillende variabelen gekeken wordt, is het goed de context te schetsen waarin deze variabelen opereren. In dit hoofdstuk wordt daarom antwoord gegeven op de zesde deelvraag van het onderzoek:

Welke formele instrumenten worden vanuit de overheid ingezet om integriteit te bevorderen en hoe is dit bij gemeenten ingericht?

4.1 Wet- en regelgeving omtrent integriteit

In de inleiding en in het theoretisch kader is kort stilgestaan bij hoe de Nederlandse overheid in de loop der jaren verschillende formele instrumenten heeft ingezet om integer gedrag in het openbaar bestuur te bevorderen. Maar om welke instrumenten gaat het hier precies?

Om te beginnen zijn ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers verplicht de eed of belofte af te leggen, waarmee zij zweren of beloven zich aan de gedragsregels van de betreffende organisatie te houden (art. 51 lid 1 Algemeen Rijksambtenarenreglement 1931). Overheidswerkgevers dienen ervoor te zorgen dat de ambtsbelofte- of eed bij indiensttreding van nieuwe werknemers heeft plaatsgevonden, maar zijn vrij om de procedure verder zelf vorm te geven. Daarnaast is in de Ambtenarenwet opgenomen dat alle overheidsorganisaties een integriteitsbeleid dienen te voeren dat vast onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid (art. 125quater lid 1 en 2 Ambtenarenwet, 1929). Onderdeel van dit integriteitsbeleid is onder andere de opgestelde gedragscode. In het beleid dient echter ook aandacht te zijn voor de wijze waarop integriteitsbewustzijn onder ambtenaren kan worden bevorderd en hoe er binnen de organisatie met integriteitsaantastingen wordt omgegaan (Vereniging van Nederlandse Gemeenten et al., 2016). Bovendien behoort integriteit een vast onderwerp te zijn in werkoverleggen en functioneringsgesprekken en moet hier door middel van scholing aandacht aan worden besteed (art. 125quater lid 2 Ambtenarenwet, 1929). Als extra controlemechanisme zullen overheidswerkgevers vanaf 2020 tot slot verplicht zijn verantwoording af te leggen over het door hen gevoerde integriteitsbeleid en dit openbaar te maken (art. 4 lid 4 Ambtenarenwet 2017).

Naast de verplichte eed of belofte en het integriteitsbeleid van overheidsorganisaties bestaat er sinds 2006 de landelijke 'modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie' naar aanleiding van de grote verschillen in integriteitsbeleid binnen overheidsorganisaties (Van den Heuvel et al., 2010). In deze landelijke aanpak is een minimumpakket aan integriteitsmaatregelen opgenomen aan de hand van een dertiental basisnormen, waaraan overheidsorganisaties moeten voldoen om op juiste wijze invulling te geven aan het integriteitsbeleid (Vereniging van Nederlandse Gemeenten et al., 2006):

- ◆ Aandacht voor integriteit
- ◆ Gedragscodes
- ◆ Onderzoek bij werving en selectie
- ◆ Kwetsbare functies
- ◆ Afleggen eed of belofte
- ◆ Nevenwerkzaamheden
- ◆ Financiële belangen
- ◆ Informatiebescherming
- ◆ Aannemen van geschenken
- ◆ Inkoop- en aanbestedingsprocedures
- ◆ Vertrouwenspersonen
- ◆ Melden van een misstand
- ◆ Onderzoek naar integriteitsschending

Bovenstaande basisnormen zijn in de modelaanpak uitgewerkt en toegelicht met voorbeelden van maatregelen. Daarnaast wordt er op bepaalde normen, die voor politieke ambtsdragers een andere invulling hebben of meer aandacht verdienen, uitgebreider ingegaan (Vereniging van Nederlandse Gemeenten et al., 2006). Zo gelden voor politieke ambtsdragers aanvullende regels in de gedragscode, zoals het niet mogen stemmen over zaken die de bestuurder persoonlijk aangaan (Vereniging van Nederlandse Gemeenten et al., 2016).

Met de wettelijk vastgestelde regelingen en basisnormen die hierboven beschreven zijn, poogt de overheid haar integriteit te waarborgen en te verbeteren. Maar wat te doen in het geval van niet-integer handelen of bij vermoedens van integriteitsschendingen door ambtenaren? De overheid besteedt ook aandacht aan deze andere kant van de medaille, namelijk door ambtenaren de mogelijkheid te geven misstanden officieel te melden (Ministerie van BZK, 2017). Vanaf 1 juli 2016 is het volgens de Wet Huis voor klokkenluiders voor iedere organisatie – publiek of privaat – met meer dan 50 werknemers wettelijk verplicht een meldregeling te hebben. Het intern melden van misstanden moet voorkomen dat klokkenluiders gedwongen worden hun verhaal buiten de organisatie, bijvoorbeeld in de media, te doen. In de interne meldregeling, ook wel de klokkenluidersregeling genoemd, is opgenomen hoe werknemers van organisaties hun vermoedens van misstanden kunnen melden en wat er vervolgens met een melding gebeurt. Een incident wordt als misstand gezien wanneer dit grote gevolgen heeft voor de organisatie en waarbij het maatschappelijk belang in geding komt (art.2 Wet Huis voor klokkenluiders, 2016).

Vanuit de overheid is er de klokkenluidersregeling voor ambtenaren met daarin de procedure voor het melden van een misstand binnen overheidsorganisaties en een beschermingsbepaling die voorschrijft dat je als melder wordt beschermd tegen benadeling wanneer je besluit een melding te doen (art.125quinquies lid 3 Ambtenarenwet, 1929). Als ambtenaar heb je de mogelijkheid vermoedens van misstanden bij leidinggevenden, een specifiek meldpunt of een vertrouwenspersoon te melden (Huis voor Klokkenluiders, 2016). In de Interne klokkenluidersregeling Rijk, Politie en Defensie is opgenomen dat het bevoegd gezag één of meerdere vertrouwenspersonen integriteit (VPI) aanwijst in de ambtelijke organisatie (art.3 lid 1 Interne klokkenluidersregeling Rijk, Politie en Defensie, 2016). Een vertrouwenspersoon hoeft niet enkel als officieel meldpunt te dienen. Andere taken van een vertrouwenspersoon zijn het op verzoek adviseren van ambtenaren over het omgaan met een vermoeden van een misstand en het informeren van de hoogste leidinggevende van de overheidsorganisatie over een melding (art.3 lid 2 Interne klokkenluidersregeling Rijk, Politie en Defensie, 2016). Deze beslist vervolgens of er een onderzoek wordt gestart (Huis voor Klokkenluiders, 2016). In sommige gevallen werken organisaties in het openbaar bestuur tot slot met externe meldpunten waar ambtenaren hun vermoedens op tafel kunnen leggen wanneer dit intern niet veilig lijkt of wanneer eerdere pogingen tot melden intern onjuist zijn opgepakt. Bij gebrek aan een geschikt extern meldpunt, is er tot slot de mogelijkheid naar de afdeling Onderzoek van het Huis voor Klokkenluiders te stappen (Huis voor Klokkenluiders, 2016).

4.2 Ethische structuur bij gemeenten

In bovenstaande is uiteengezet aan welke eisen overheidsorganisaties moeten voldoen. Een onderdeel hiervan is dat er in het integriteitsbeleid aandacht moet zijn voor de wijze waarop integriteitsbewustzijn onder ambtenaren kan worden bevorderd. Binnen alle lagen van het openbaar bestuur zijn organisaties vrij in hoe zij hier invulling aan geven, zo ook het lokaal bestuur. Om die reden is in het kwalitatieve onderzoek gesproken over hoe het integriteitsbeleid er uitziet bij de gemeenten waar de respondenten werkzaam zijn.

Allereerst blijken de verplichte regelingen omtrent integriteit bij de meeste gemeenten waar respondenten werkzaam zijn, op orde te zijn en ook bekend te zijn bij de gemeenteambtenaren. Voorbeelden hiervan zijn het afleggen van de eed of belofte bij indiensttreding, de gedragscode, het overleggen van een VOG bij indiensttreding en het tekenen van een integriteitsverklaring bij detachering. Ook de 'Regeling melden vermoeden misstand' en de aanwezigheid van een handboek, richtlijnen of andere informatie met betrekking tot integriteit werden genoemd. In sommige gevallen hebben de respondenten de regels en kaders omtrent integriteit niet direct paraat, maar geven zij aan wel te weten dat zij voor informatie op het

intranet van de gemeente kunnen kijken. Daarnaast is iedere respondent op de hoogte van het feit dat de organisatie één of meerdere vertrouwenspersonen heeft. Het aantal vertrouwenspersonen en of er gekozen is voor een interne of externe vertrouwenspersoon blijkt veelal afhankelijk van de grootte van de gemeente. De zichtbaarheid van vertrouwenspersonen blijkt tussen de gemeenten waar respondenten werkzaam zijn, te verschillen. Bij sommige van deze gemeenten maken vertrouwenspersonen zich duidelijk zichtbaar door werkoverleggen te bezoeken, trainingen te geven en door 'reclame' te maken op het intranet met filmpjes en berichten. Hierin worden onder andere voorbeelden van integriteitsdilemma's genoemd waar gemeenteambtenaren een vertrouwenspersoon voor kunnen bezoeken. Deze zichtbaarheid wordt echter niet door iedere respondent herkend. Enkele respondenten kunnen de informatie over vertrouwenspersonen enkel op het intranet vinden of weten niet wie de vertrouwenspersonen zijn:

"Ik denk dat er wel vertrouwenspersonen zullen zijn, maar ik zou niet weten wie dat zijn" (interview gemeenteambtenaar - 4).

Naast de verplichte regelingen vanuit de overheid lijken gemeenten zich steeds meer te beseffen dat zij er met deze regelingen nog niet zijn en dat het aan hen zelf de taak is het integriteitsbeleid verder invulling te geven. Een manier om gemeenten hiermee op weg te helpen is een zogenaamde 'Werkgroep Integriteit'; een overkoepelende werkgroep met daarin ambtenaren van vijf gemeenten die in de eigen gemeente verantwoordelijk zijn voor de invulling van het integriteitsbeleid. Hoe het vormgeven van het beleid wordt aangepakt, verschilt per organisatie. Bij de gemeenten waar de respondenten werkzaam zijn, worden dan ook verschillende instrumenten ingezet om aandacht te besteden aan het thema integriteit. De meeste respondenten hebben een introductie- of inwerkprogramma bij indiensttreding gehad, specifiek gericht op integriteit. Deze programma's bestaan veelal uit een presentatie over het belang van integer handelen en het onderling bespreekbaar maken van het grijze gebied, dilemmatrainingen en het oefenen met voorbeelden van dilemma's, zowel in groepsverband als via een E-module. De respondenten die geen specifiek introductieprogramma over integriteit hebben gehad, hebben op een andere manier kennis gemaakt met het onderwerp, al was dit wel in mindere mate. Voorbeelden zijn een algemene training 'Werken voor de gemeente', waarin kort aandacht is voor integriteitsdilemma's of het bespreken van integriteitsdilemma's met de burgemeester bij het afleggen van de eed of belofte.

De werkgevers van sommige respondenten laten het thema integriteit naast de hierboven beschreven introductieprogramma's bij indiensttreding ook nog op andere manieren aan bod komen. Zo zijn er dilemmatrainingen die één keer in de paar jaar terugkomen en die alle gemeenteambtenaren kunnen volgen, met als doel het bespreken van het grijze gebied op de werkvloer te bevorderen. Deze trainingen zijn echter veelal niet verplicht en blijken daarnaast niet op een vast moment terug te komen. Enkele respondenten benoemen een dilemmaspel, waarbij vraagstukken van alledag moeten leiden tot gesprekken over dilemma's. Deze vorm lijkt binnen de betreffende gemeente goed te werken voor bijvoorbeeld medewerkers van de buitendienst, omdat een spel bij deze specifieke afdeling beter aanslaat dan een dilemmatraining. Een jaarlijkse digitale uitvraag, bestaande uit stellingen over integriteit die door zowel medewerkers als leidinggevenden worden ingevuld, blijkt ook een instrument te zijn wat binnen een enkele gemeente positief wordt opgepakt. Naderhand worden de belangrijkste verschillen tussen medewerkers en leidinggevenden besproken, bedoeld om het gesprek over integriteit op gang te helpen. Bij enkele organisaties waar respondenten werkzaam zijn, wordt gewerkt met creatievere vormen, zoals een eenmalig theaterprogramma met voorstellingen en workshops over integriteitsdilemma's of een themabijeenkomst over integriteit. Het op een creatieve manier onder de aandacht brengen van integriteit lijkt bij de specifieke gemeenten te werken, al blijft het goed steeds andere, verfrissende manieren vorm te geven om medewerkers te blijven boeien.

Bij de gemeenten waar enkele respondenten werkzaam zijn, bestaat er tot slot een specifieke dilemmatraining voor leidinggevenden. In deze training bespreken leidinggevenden allereerst eigen integriteitsdilemma's. Daarnaast krijgen zij training in hoe zij binnen het eigen team aan de slag kunnen gaan met het thema integriteit en krijgen zij tools aangereikt ter ondersteuning van het in gesprek gaan met medewerkers. Bovendien wordt er in de training aandacht besteedt aan hun voorbeeldrol, de machtspositie

van gemeentelijke bestuurders, het belang van aandacht voor integriteit richting medewerkers en hun verantwoordelijkheid wanneer een medewerker zich meldt met een dilemma.

"Je ziet ook vaak dat met het hebben van vertrouwenspersonen in een organisatie.. en hier hebben we de luxe dat we er 2 hebben. Dus wat je ziet, dat als er dan een issue is en iemand komt bij die leidinggevende, dat die leidinggevende dan heel snel denkt "oh daar hebben we vertrouwenspersonen voor, succes!". Ja ho, maar als leidinggevende is nog niet je rol af. Dat is wel iets wat we echt onder de aandacht van leidinggevendenden brengen, waarvan ze gewoon onbewust onbekwaam handelen of misschien zelfs bewust onbekwaam. Maar waarin ze wel opgeleid moeten worden, zo van "daar heb je wel degelijk een rol in en juist jij bent eerste aanspreekpunt en moet daar ook voor openstaan en weten wat je moet doen in zo'n situatie" (interview integriteitscoördinator - 1).

Concluderend lijkt er een verschil te zijn per gemeente die in het kwalitatieve onderzoek vertegenwoordigd is in de instrumenten die in het kader van integriteit worden ingezet. Waar het bij de ene organisatie blijft bij de verplichte regelingen en informatie op het intranet, werken anderen met diverse andere vormen, zowel voor medewerkers als leidinggevendenden. Het voornaamste doel van deze instrumenten lijkt bij deze organisaties niet zozeer het stimuleren van integer gedrag of voorkomen van niet-integer gedrag, maar meer het onder de aandacht brengen van het onderwerp en het op gang helpen van het gesprek over integriteit. Dit is zowel gericht op het onderlinge gesprek op de werkvloer als op de leidinggevende. Daarmee lijkt de ethische structuur binnen de gemeentelijke organisaties waar respondenten van het kwalitatieve onderzoek werkzaam zijn, voornamelijk gericht te zijn op het stimuleren van het integer gedrag van ambtenaren via de ethische cultuur en het ethisch leiderschap.

5. Analyse en resultaten

In dit hoofdstuk worden aan de hand van zowel kwantitatieve als kwalitatieve analyses de resultaten van het vervolgonderzoek weergegeven. Door middel van het beantwoorden van de empirische deelvragen wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek:

Wat is de bijdrage van de ethische cultuur van organisaties en het ethisch leiderschap van leidinggevendenden aan de bereidheid van ambtenaren om integriteitsdilemma's te bespreken binnen het lokaal bestuur?

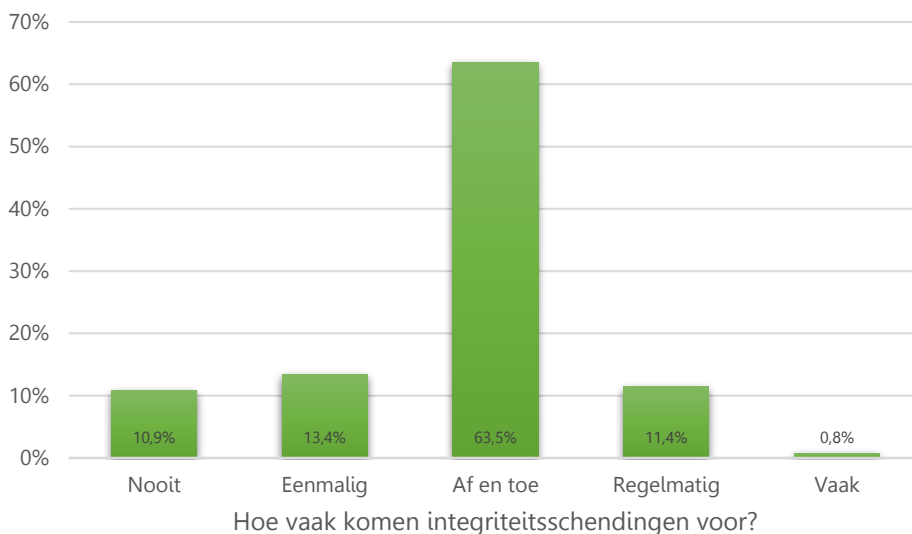
De weergave van de resultaten is als volgt opgebouwd. Allereerst staan de onafhankelijke variabelen ethische cultuur en ethisch leiderschap centraal, waarbij eveneens ingegaan wordt op de bijdrage van deze variabelen op het veiligheidsgevoel van gemeenteambtenaren om dilemma's bespreekbaar te maken. Tot slot wordt gekeken naar het verschil in de bereidheid dilemma's te bespreken tussen wanneer dilemma's het integere gedrag van gemeentelijke bestuurders betreffen en wanneer het over collega-ambtenaren gaat. Met andere woorden; voelen ambtenaren zich veiliger om twijfels over het gedrag van een bestuurder aan te kaarten dan dat van een collega en wat is hier van invloed op?

5.1 Ethische cultuur

5.1.1 Hoe wordt de ethische cultuur ervaren?

Om inzicht te krijgen in de bijdrage van de ethische cultuur van organisaties aan de mate waarin ambtenaren zich veilig voelen om twijfels over andermans integer gedrag bespreekbaar te maken, is in eerste instantie onderzocht hoe gemeenteambtenaren de ethische cultuur ervaren. Dit is gedaan door in het kwantitatieve onderzoek een gemiddelde score te berekenen op de dimensie ethische cultuur, aangevuld met informatie over ethische cultuur vanuit het kwalitatieve onderzoek. Vervolgens wordt ingegaan op de samenhang tussen de ethische cultuur en de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken.

Zoals in de methode uiteengezet is, bestaat de dimensie ethische cultuur in dit onderzoek uit twee onderdelen. In de eerste plaats is de verwachting van de frequentie integriteitsschendingen binnen de ambtelijke organisatie uitgevraagd. Het overgrote merendeel van de respondenten (N=367) geeft aan te verwachten dat er af en toe integriteitsschendingen zullen voorkomen binnen de ambtelijke organisatie (Figuur 4.1).



Figuur 5.1 Percentage verwachting van integriteitsschendingen

Bovenstaande gegevens worden aangevuld met een gemiddelde score op een vijftal stellingen over de ethische cultuur. Respondenten (N=367) blijken op een schaal van één tot vijf een redelijk positief beeld te

hebben van de gemeentelijke organisatie wat betreft de ethische cultuur ($M = 3,50$; $SD = ,73$). Opvallend is de relatief lage gemiddelde score op het eerste item van de schaal ethische cultuur ($M = 2,54$; $SD = 1,14$). Dit item luidde als volgt: 'Problemen rondom integriteit en integriteitsschendingen worden binnen de ambtelijke organisatie achter gesloten deuren opgelost', wat duidt op de mate van transparantie in de ethische cultuur (Kaptein, 2008). Na het hercoderen van dit item blijkt dat respondenten dit aspect van de cultuur minder positief beoordelen dan de vier andere items van de schaal. De scores op de vier overige items zijn hoger en lopen van $M = 3,36$ tot $M = 3,91$, zonder een uitschieter naar boven. Binnen de verschillende domeinen van de gemeente, blijken respondenten die in het sociaal domein werkzaam zijn, het meest positief aan te kijken tegen de ethische cultuur in de organisatie. De respondenten die werkzaam zijn in het domein 'Publieksdiensten' hebben de laagste gemiddelde score. In onderstaande tabel is de rangorde van de onderscheiden domeinen weergegeven.

Domein	N	M	SD
Sociaal domein	67	3,60	,63
Bestuur	36	3,59	,85
Ondersteuning	181	3,53	,75
Ruimte	75	3,50	,74
Openbare orde en veiligheid	25	3,30	,72
Publieksdiensten	27	3,14	,66

Tabel 5.1 Gemiddelden en standaarddeviaties op ethische cultuur per domein

De verschillende controlevariabelen die in het onderzoek meegenomen zijn, blijken niet van invloed te zijn op de gemiddelde score op ethische cultuur. Dit impliceert dat de grootte van de gemeente, de provincie waarin de gemeente gelegen is en het verschil tussen beleids- en uitvoeringsafdelingen niet van invloed is op hoe gemeentebambtenaren de ethische cultuur van de organisatie beoordelen.

Gekeken naar hoe ethische cultuur in dit onderzoek gedefinieerd is, kan over bovenstaande kwantitatieve resultaten gezegd worden dat ambtenaren van mening zijn dat er zeker bepaalde aspecten in de organisatie aanwezig zijn die integer gedrag stimuleren en niet-integer gedrag voorkomen. Hier lijkt gezien de gemiddelde score van 3,50 op een schaal van één tot vijf enige verbetering in te kunnen zijn. Dit wordt ondersteund door het feit dat het merendeel van de respondenten vermoedt dat er af en toe integriteitsschendingen voorkomen binnen de organisatie. De Spearman-correlatie wees uit dat er een significante, lage negatieve correlatie bestaat tussen de verwachting van de frequentie van integriteitsschendingen en het oordeel van de ethische cultuur ($r = -,22$; $p < .001$). Dit is echter niet een erg relevant verband, omdat het percentage verklaarde variantie maar 4,84% is. Mogelijk zijn er dus andere oorzaken die een grotere bijdrage leveren aan het verwachte aantal integriteitsschendingen.

Het relatief positieve beeld van de ethische cultuur komt ook in de interviews naar voren. De respondenten geven aan dat er binnen hun eigen gemeente over het algemeen sprake is van een veilige, open, eerlijke en transparante cultuur. Toch blijft de hiërarchie in de organisatie soms voelbaar en wordt er minder over integriteit gesproken dan misschien nodig is. Een enkeling ervaart geen open en transparante cultuur en geeft aan dat integriteit een onderwerp is waar weinig over gesproken wordt en wat achter gesloten deuren opgelost wordt. In de interviews is ook aandacht besteed aan de verschillende aspecten van de ethische cultuur, met als doel inzicht te krijgen in welke aspecten met name van belang zijn in gemeentelijke organisaties. Bovendien is er gesproken over factoren die mogelijk van invloed zijn op cultuurverschillen tussen gemeenten.

5.1.2 Continue aandacht

Continue aandacht voor het thema integriteit en helderheid over wat integer gedrag inhoudt blijkt het belangrijkste aspect van de cultuur te zijn om integer gedrag te stimuleren. Met andere woorden gaat het hier om de dimensie 'helderheid' uit het CEV-model van Kaptein (2008). Integriteit dient niet enkel op de agenda te staan wanneer er een incident in de media uitgelicht is of wanneer vertrouwenspersonen zich

hardmaken voor het onderwerp. Integriteit moet voor de organisatie prioriteit hebben en aandacht krijgen, omdat je als ambtenaar iedere dag opnieuw voor keuzes komt te staan.

"Je kunt tien voorbeelden uitlichten en de volgende dag gebeurt het elfde, iets heel anders dan de eerste tien. Daarom is het altijd wel prettig om dingen te blijven spreken en blijven aan te halen, want weet je.. "O ja, ik mag geen kerstpakketten boven de €50,- aannemen, ik mag geen kerstpakketten..". En dan komt iemand ineens met een Paaspakket.. "niemand heeft gezegd dat dat niet mag". Een beetje dat verhaal.." (interview gemeenteambtenaar - 7).

Vanuit die gedachte hebben ambtenaren ook regelmatig te maken met integriteitsdilemma's over het gedrag van anderen. Enkel het inzetten van instrumenten zoals een introductieprogramma over integriteit is hierbij niet voldoende.

"Want je kunt enerzijds wel heel mooi beleid maken, maar dat is natuurlijk heel statisch. Maar integriteit is geen statisch begrip. Je moet daar continu aandacht voor blijven hebben"(interview integriteitscoördinator - 1).

Ondanks het belang van continue aandacht voor integriteit, is dit niet bij alle gemeenten waar respondenten werkzaam zijn het geval. Redenen hiervoor zijn tijdgebrek of gebrek aan betrokkenheid vanuit het bestuur of management.

5.1.3 Cultuurverschillen

Ondanks dat er in het kwantitatieve onderzoek geen cultuurverschillen gevonden werden, blijken de meningen van de respondenten in het kwalitatieve onderzoek hierover verdeeld. Zo wordt de invloed van de gemeentegrootte in het kwalitatieve onderzoek wel regelmatig genoemd als het gaat om cultuurverschillen tussen gemeenten. Met name kenmerken van kleine gemeenten komen naar voren en kunnen volgens respondenten zowel een positieve als negatieve impact hebben op de ethische cultuur. Het positieve van een kleine gemeente kan volgens enkele respondenten het grotere gemeenschapsbesef zijn en het grotere gevoel van het belang van integer handelen vanwege de voorbeeldrol van de gemeente richting de burger. Bovendien zijn enkele respondenten van mening dat een kleine gemeente vaak een meer familiale organisatie is waarin iedereen elkaar kent. Gemeenteambtenaren en bestuurders blijken vaak bij elkaar in de buurt aan het werk te zijn en gemakkelijk bij elkaar naar binnen te lopen. Daarmee hebben respondenten die in kleine gemeenten werkzaam zijn veel direct contact met bestuurders en heerst er een sfeer van 'ons kent ons'. Dit kan een positief effect hebben op de bereidheid om twijfels over andermans integer gedrag bespreekbaar te maken en wordt het aanspreken van de persoon zelf makkelijker. Anderzijds bestaan er binnen kleine gemeenten minder lagen en is de scheiding tussen de rol van bestuurders en leidinggevenden daardoor volgens de integriteitscoördinatoren niet altijd even helder voor ambtenaren. Dit kan een nadeel zijn voor de ethische cultuur en in sommige gevallen zelfs een valkuil voor ambtenaren, omdat zij bestuurders bijvoorbeeld niet zelf durven aan te spreken.

"Die bestuurder heeft ook zijn wensen en die kan 'ie ook makkelijk kwijt, om het maar even zo te zeggen. Hoe ga je daarmee om als medewerker? "Wacht even, tot hier en niet verder. Je bent niet mijn baas, maar een bestuurder." Daar zit natuurlijk een wezenlijk verschil tussen. En dan zie je die frictie ontstaan en dan zie je mensen soms ook wel door het ijs zakken omdat ze gewoon die bestuurder niet teleur willen stellen. (...) Wat je ziet, vooral in kleinere organisaties, dat die medewerkers de bestuurders niet teleur willen stellen en zichzelf in allerlei bochten willen wringen, waardoor hun eigen integriteit in gevaar komt" (interview integriteitscoördinator - 3).

Een ander nadeel van een kleine gemeente kan volgens één van de integriteitscoördinatoren zijn dat er - naast korte lijntjes tussen bestuur en ambtenarij - ook korte lijntjes kunnen bestaan tussen bestuurders en inwoners uit de gemeente. Inwoners zoeken direct contact met bestuurders om bepaalde zaken voor elkaar te krijgen, waarna bestuurders ook sneller geneigd zijn naar gemeenteambtenaren te stappen. Deze druk vanuit het bestuur kan een angstcultuur tot gevolg hebben, waardoor de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken vanuit een gevoel van onveiligheid mogelijk afneemt.

"Bij kleinere gemeenten (...) waren de lijntjes ook korter en is het "we doen het al jaren zo, dus we gaan ook gewoon zo door". Wie ben jij dan als nieuwkomer om te gaan zeggen van "dit en dit deugt niet"? (interview integriteitscoördinator - 1).

Daartegenover zal er volgens dezelfde integriteitscoördinator in grote gemeenten waarschijnlijk minder sprake zijn van korte lijntjes tussen zowel bestuurders en inwoners als tussen bestuurders en ambtenaren.

Het risico bestaat dat het overzicht hierdoor sneller zoekraakt en integriteitsschendingen wellicht sneller voorkomen, omdat je als ambtenaar meer anoniem te werk kunt gaan dan in een kleine gemeente. Echter staat hier tegenover dat je als ambtenaar mogelijk sneller op bijvoorbeeld een bestuurder afstapt om een integriteitsdilemma direct met de betreffende persoon te bespreken, omdat de relaties in grote gemeenten minder persoonlijk zijn.

Wat betreft het type functie van ambtenaren, bleek er naar aanleiding van de enquête geen verschil te zijn in hun kijk op de ethische cultuur. Echter kwam dit mogelijke verschil in het kwalitatieve onderzoek wel in één interview naar voren. Eén van de integriteitscoördinatoren benoemde dat de cultuurverschillen tussen beleids- en uitvoeringsafdelingen binnen de gemeente in sommige gevallen van invloed kunnen zijn op de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken.

"Je moet je voorstellen dat juist afdelingen als gemeentewerk, waarin ze over het algemeen in het laagste loonniveau zitten, er ook een bepaalde cultuur is dat het dan heel gevaarlijk kan zijn om hetgeen te delen wat je ziet, omdat daar misschien ook wat andere belangen zijn en een andere cultuur heerst. Dan moet je nogal sterk in je schoenen staan, dat zie je ook wel. (...) Dat is een hele lastige cultuur, vooral als het een gesloten groep is die dat ook in stand houdt. Hoe ga je daar dan vervolgens mee om?" (interview integriteitscoördinator - 3).

5.1.4 Bijdrage ethische cultuur aan de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken

In hoeverre draagt een open en transparante ethische cultuur, zoals deze door de meeste gemeenteambtenaren ervaren wordt, bij aan een groter veiligheidsgevoel om een integriteitsdilemma naar aanleiding van het handelen van een ander bespreekbaar te maken? Uit het kwantitatieve onderzoek is gebleken dat er sprake is van een significante, middelmatige positieve correlatie tussen ethische cultuur en de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken ($r = ,55$; $p < .001$). Dit houdt in dat er een zekere mate van samenhang is tussen de twee variabelen; hoe positiever het oordeel van de ethische cultuur, des te hoger is het gevoel van veiligheid om twijfels over andermans gedrag te bespreken.

Ook in het kwalitatieve onderzoek bleken de meeste respondenten anderen vanuit een gevoel van veiligheid en vertrouwen in de cultuur in de meeste gevallen op niet-integer gedrag aan te durven spreken.

"Veilig voelen is één van de belangrijkste items daarin die het makkelijker bespreekbaar maken. Als dat beter gaat.. als de groep meer vertrouwen heeft en men zich veiliger voelt, dan worden dat soort gesprekken wel makkelijker gevoerd. Dus veilig voelen is een belangrijk onderdeel" (interview gemeenteambtenaar - 2).

Hieruit kan worden opgemaakt dat de bereidheid van respondenten om integriteitsdilemma's te bespreken onder invloed is van het vertrouwen in de organisatie, ofwel de dimensie 'betrokkenheid' van de ethische cultuur (Kaptein, 2008). Zoals eerder genoemd lijkt de continue aandacht voor het onderwerp en eenduidigheid over wat integer gedrag inhoudt, de dimensie 'helderheid', daarnaast een rol te spelen. Echter blijkt er voor veel respondenten een andere factor van belang te zijn wanneer het gaat om het gevoel van veiligheid om gedrag aan de kaak te stellen, namelijk de leidinggevende. Uit het kwantitatieve onderzoek blijkt dat er een significante, middelmatige, positieve correlatie bestaat tussen ethische cultuur en ethisch leiderschap ($r = ,47$; $p < .001$). Hoe de samenhang tussen de ethische cultuur van de organisatie en het ethisch leiderschap van de leidinggevende er precies uitziet, blijkt voor de respondenten van het kwalitatieve onderzoek sterk te verschillen.

In sommige gevallen is de rol van de leidinggevende groter dan die van de ethische cultuur.

"Nou, ik merk altijd wel dat hoe een leidinggevende de tent runt heel veel invloed heeft. (...) Het staat of valt ook wel heel erg met de leidinggevende die je hebt" (interview gemeenteambtenaar - 8).

Voor sommigen is er sprake van een samenspel tussen de organisatie en de leidinggevende in de bijdrage aan de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken.

"Ik denk dat het een samenspel is. De organisatie neemt dit soort leiders aan en die bevestigen de situatie van de organisatie. Mensen blijven dit bevestigen. Dus er is geen belangrijkste factor in het geheel. Het is die combinatie van die continue bevestiging. Een nieuwe leider komt, die bij wijze van spreken daar meer ruimte voor geeft, wordt al snel beïnvloed door de rest van z'n omgeving, omdat de organisatie zo nou eenmaal is" (interview gemeenteambtenaar - 2).

Bovendien zijn enkele respondenten van mening dat er naast de bijdrage van de organisatie en de leidinggevende een rol is weggelegd voor de medewerkers zelf. Er dient sprake te zijn van een gedeelde verantwoordelijkheid tussen de organisatie, de leidinggevende en de medewerker zelf om het gesprek daadwerkelijk op gang te krijgen.

"Wil je een open en lerende organisatie zijn, wat we beogen te zijn en wat altijd met vallen en opstaan gebeurt, dan moet je je ervan bewust zijn dat je juist ook op dat punt [*integriteit*] een verantwoordelijkheid hebt. Als organisatie dan, maar ook als leidinggevende, als bestuur, maar ook als medewerkers zelf hè. Want je maakt er ook zelf deel van uit" (interview integriteitscoördinator - 3).

Tot slot zien enkele ambtenaren de leidinggevende als het ware als tussenstap in de bijdrage van de ethische cultuur. Bij het wisselen van leidinggevende zou er volgens hen weinig veranderen in de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken.

"Mijn leidinggevende heeft dat gewoon overgenomen en er is hier niemand die meer ethisch is dan de ander, denk ik. (...) ..echt in de organisatie is het ingebed en ja daar handelen wij naar. Dat komt niet automatisch door de leidinggevende, die heeft daar een kleine rol in" (interview gemeenteambtenaar - 7).

Concluderend blijkt de ethische cultuur door gemeenteambtenaren redelijk goed te worden beoordeeld, zowel in het kwantitatieve als het kwalitatieve onderzoek. In de tweede plaats kan uit het kwantitatieve onderzoek worden opgemaakt dat er een zekere samenhang bestaat tussen de ethische cultuur en de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken. Deze samenhang wordt deels ook in het kwalitatieve onderzoek gevonden, maar over hoe de cultuur precies bijdraagt aan de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken, zijn de meningen verdeeld. Voor de één speelt de ethische cultuur een grotere rol dan voor de ander en bovendien lijken er onderlinge verbanden te zijn met de rol van de leidinggevende. Maar wat houdt deze rol precies in en welke aspecten van het leiderschap van de direct leidinggevende zijn dan met name van belang om van betekenis te zijn voor de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken?

5.2 Ethisch leiderschap

5.2.1 Zijn leidinggevend ethisch leiders?

Na de focus op de ethische cultuur is gebleken dat ook de leidinggevende een rol lijkt te spelen voor ambtenaren in de mate waarin zij zich veilig voelen om dilemma's over gedragingen van anderen te bespreken. In het theoretisch kader is stilgestaan bij deze vorm van leiderschap, die in de context van integriteit ethisch leiderschap genoemd wordt. Om inzicht te krijgen in de bijdrage van het ethisch leiderschap van leidinggevend aan het veiligheidsgevoel, is eerst onderzocht in hoeverre ambtenaren hun leidinggevende als ethisch leider zien. Er is zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek uitgevoerd om hier antwoord op te geven.

De kwantitatieve analyse laat de gemiddelde score en standaarddeviatie op de dimensie ethisch leiderschap zien. Alle 367 respondenten die in de analyse zijn meegenomen, hebben op dit moment zelf geen leidinggevende functie, waardoor zij de twaalf stellingen over hun eigen direct leidinggevende hebben kunnen beantwoorden. De respondenten (N=367) blijken op een schaal van één tot vijf gemiddeld redelijk positief aan te kijken tegen hun leidinggevende wat betreft zijn of haar ethisch leiderschap ($M = 3,69$; $SD = ,78$). Dit houdt gezien de definitie van ethisch leiderschap in dat leidinggevend volgens ambtenaren over het algemeen karakter, besluitvormingsprocessen en gedrag laten zien om medewerkers te motiveren beslissingen te nemen en gedrag te vertonen dat in lijn is met de geldende morele normen en waarden binnen de gemeente. Gekeken naar de twaalf stellingen, valt voornamelijk de lage gemiddelde score op het derde item, 'Mijn leidinggevende... vraagt mij nooit of ik tegen integriteitsdilemma's aanloop', op ($M = 2,40$; $SD = 1,36$). Na het hercoderen van dit negatief geformuleerde item, blijkt dat respondenten het minst positief zijn over dit kenmerk van hun leidinggevende.

Verschillende controlevariabelen zijn in het onderzoek meegenomen, maar deze bleken veelal niet van invloed op hoe ambtenaren hun leidinggevende zien wat betreft hun ethisch leiderschap. Wel blijkt er een significante, lage negatieve correlatie te bestaan tussen de verwachting van de frequentie van integriteitsschendingen en het oordeel van het ethisch leiderschap ($r = -,13$; $p = .014$). Net als bij de

samenhang met de ethische cultuur, is ook het verband tussen ethisch leiderschap en het verwachte aantal integriteitsschendingen niet echt relevant. Het percentage verklaarde variantie is namelijk maar 1,69%. Dit impliceert dat er naast de ethische cultuur van en ethisch leiderschap in de organisatie andere oorzaken zijn die een grotere bijdrage leveren aan het volgens de respondenten voorkomen van schendingen van integriteit. Enkel de gemeentegrootte blijkt daadwerkelijk van invloed te zien op de perceptie van het ethisch leiderschap, aangezien er een significant verschil bestaat tussen de drie onderscheiden gemeentegrootten ($F(2,364) = 3,559; p = .029$). De respondenten ($N=367$) die werkzaam zijn in middelgrote gemeenten ($M = 3,84; SD = ,69$) blijken hun leidinggevende namelijk in vergelijking met respondenten uit kleine gemeenten ($M = 3,60; SD = ,79$) significant meer als een ethisch leider te beschouwen ($p = .030$). Tussen grote gemeenten ($M = 3,64; SD = ,85$) en zowel middelgrote gemeenten als kleine gemeenten blijkt het verschil niet significant ($p = ,207; p = 1.000$). Voor het verschil tussen middelgrote en kleine gemeenten is in dit onderzoek geen verklaring gevonden. Tot slot zijn de gemiddelde scores op ethisch leiderschap berekend per domein waarin respondenten werkzaam zijn, waarbij meerdere domeinen per respondent mogelijk waren, berekend. Respondenten die werkzaam zijn in het sociaal domein blijken het meest positieve beeld van hun leidinggevende te hebben wat betreft ethisch leiderschap, tegenover ambtenaren die werkzaam zijn in het domein 'Openbare orde en veiligheid'. De gemiddelde scores, die in onderstaande tabel weergegeven zijn, verschillen niet veel tussen de domeinen.

Domein	N	M	SD
Sociaal domein	67	3,77	,58
Ondersteuning	181	3,75	,78
Ruimte	75	3,67	,65
Publieksdiensten	27	3,57	,81
Bestuur	36	3,47	,99
Openbare orde en veiligheid	25	3,33	,90

Tabel 5.2 Gemiddelden en standaarddeviaties op ethisch leiderschap per domein

5.2.2 Voorbeeldgedrag, disciplineren en communicatie

Zoals ook in het theoretisch kader uitgewerkt is en ook uit de definitie van ethisch leiderschap blijkt, wordt ethisch leiderschap in dit onderzoek onderverdeeld in drie aspecten. Voorbeeldgedrag behelst het integere gedrag van de leidinggevende, zichtbaar gemaakt voor medewerkers. Het zichtbaar belonen van integer gedrag en bestraffen van niet-integer van medewerkers gedrag valt onder het aspect disciplineren. Het aspect communicatie gaat tot slot over het aangaan van het gesprek over het grijze gebied en het vragen naar integriteitsdilemma's bij medewerkers. Gekeken naar deze drie aspecten van ethisch leiderschap, hebben de respondenten gemiddeld een positiever beeld van het voorbeeldgedrag ($M = 3,94; SD = ,88$) van hun leidinggevende dan van zijn of haar kwaliteiten in disciplineren ($M = 3,77; SD = ,80$) en communicatie ($M = 3,34; SD = ,93$). Dit verschil tussen zowel voorbeeldgedrag en disciplineren als tussen voorbeeldgedrag en communicatie blijkt significant ($t(366) = 5,314; p < .001; t(366) = 15,178; p < .001$). Daarnaast blijkt ook de positievere kijk op disciplineren significant te verschillen van de kijk op communicatie ($t(366) = 12,260; p < .001$). Dit houdt in dat de drie aspecten volgens gemeenteambtenaren redelijk goed aanwezig zijn, maar dat leidinggevend de aspecten niet evenveel laten zien. Met name op het gebied van communicatie lijkt er nog ruimte te zijn voor verbetering.

Uit de interviews met gemeenteambtenaren en integriteitscoördinatoren kwam eveneens naar voren dat vooral het voorbeeldgedrag van leidinggevend over het algemeen zichtbaar aanwezig is voor de respondenten. Het aspect disciplineren blijkt bij de meeste leidinggevend niet tot nauwelijks zichtbaar te zijn. Hierin verschillen de resultaten van het kwalitatieve onderzoek van de kwantitatieve analyse. Het gegeven dat leidinggevend minder disciplineren dan voorbeeldgedrag laten zien, komt overeen. Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt dat respondenten echter een minder positief beeld hebben van hoe hun leidinggevende het aspect disciplineren inzet om integer gedrag te bevorderen. Uit de enquête kwam een positiever beeld naar voren. Een voorbeeld waarop de leidinggevende van een enkele respondent wel werkt

met disciplineren is door voorbeelden van situaties waarin andere medewerkers twijfelden en mogelijk moreel niet voor het juiste hebben gekozen, met het gehele team te bespreken.

"(...) dat hij dus inderdaad op het moment dat er een case heeft plaatsgevonden of er iets is gebeurd of whatever, wat bespreekbaar is gemaakt in een één-op-één gesprek en dat hij dan vraagt "mag ik dit delen? Het is geen zwaar verhaal, maar daar kunnen we wel iets mee"" (interview gemeenteambtenaar - 7).

Ondanks dat disciplineren veelal niet terug te zien is bij de leidinggevenden van de respondenten, vindt het inzichtelijk maken van de kaders door bepaald niet-integer gedrag te straffen en ander gedrag te belonen wel plaats in de organisatie waarin de respondenten werkzaam zijn. Instrumenten die onderdeel zijn van de ethische structuur, zoals contracten en duidelijke kaders op papier, zorgen hiervoor.

"Ook bij nieuwe mensen die aangenomen worden hebben we het ook in het arbeidscontract opgenomen.. dat het ook een reden is om zo'n ambtseid niet af te leggen. Maar dat het ook zelfs de arbeidsrelatie kan stoppen" (interview gemeenteambtenaar - 5).

Tot slot blijkt ook het laatste aspect, communicatie, veelal niet aanwezig te zijn bij de leidinggevenden van de meeste respondenten. Met name het proactief delen van eigen overwegingen in beslissingen wordt niet vaak herkend. In een enkel geval blijkt een leidinggevende hier wel bekwaam in en wordt dit zichtbaar gemaakt door het eigen ethische kompas expliciet te benoemen.

"Mijn leidinggevende is een hele harmonieuze man en in zijn manier van communiceren merk je eigenlijk ook van dat hij altijd een beetje de weegschaal toepast. Hij is heel erg van "aan de ene kant dit, aan de andere kant dat", dus je merkt dat hij altijd die afweging aan het maken is en die verwoordt hij dus ook. Dat maakt hem heel transparant in hoe hij daarover denkt en dat hij het belangrijk vindt" (interview gemeenteambtenaar - 4).

Daarnaast is het op de agenda zetten van integriteit een onderdeel van de expliciete communicatie. Ondanks de door respondenten veel gedeelde opvatting dat leidinggevenden het belang van integer handelen moeten onderstrepen en hier structureel – regelmatig en op vaste momenten – aandacht voor moeten hebben, zien veel respondenten dit momenteel niet terug bij hun leidinggevende. Sommige leidinggevenden werken met een weekstart waarin belangrijke zaken worden besproken, maar waarin het onderwerp integriteit alleen aan bod komt naar aanleiding van een incident binnen de organisatie of in de media. In veel organisaties waar respondenten werkzaam zijn, is dit fenomeen zichtbaar; de aandacht voor het onderwerp neemt toe wanneer er intern of elders iets is voorgevallen.

"Weinig, er wordt voor de rest geen aandacht aan besteed. Tenzij er specifieke gevallen zijn of dat soort dingen. Dan is het wel weer een aandachtspuntje, maar voor de rest gebeurt er weinig mee, laten we het zo zeggen. Het is geen vast issue in een bespreking of een afdelingsoverleg of dat soort zaken als in "we gaan eens in de drie maanden zitten en het onderwerp integriteit, of normen en waarden of dat soort dingen bespreken." Nee, niet echt" (interview gemeenteambtenaar - 2).

Verder blijkt integriteit in vrijwel alle jaarlijkse personeelsgesprekken tussen leidinggevende en ambtenaar opgenomen te zijn. In feite is dit onderdeel van de ethische structuur van de organisatie, omdat in de Ambtenarenwet is vastgelegd dat integriteit vast onderdeel moet zijn van functioneringsgesprekken (art. 125quater lid 2 Ambtenarenwet, 1929). Echter wordt hier in sommige gevallen niet altijd even serieus mee omgegaan of blijft het bij het stellen van één enkele vraag, afhankelijk van hoe hoog de leidinggevende het onderwerp op zijn of haar prioriteitenlijst heeft staan.

"Het gebeurt wel, maar.. laat ik het zo zeggen, het is niet iets wat standaard op het netvlies staat. Het is vaak.. wat je geloof ik ziet is dat het in sommige jaargesprekformulieren een soort 'aanvink-onderdeeltje'. Het wordt wel meegenomen, maar zoals ik al zei is de tijd er soms niet en dan ben je snel klaar" (interview integriteitscoördinator - 3).

In sommige één- of tweejaarlijkse werkoverleggen is er daarnaast volgens respondenten nog aandacht voor het onderwerp. Ook dit aspect is in de Ambtenarenwet opgenomen en daarmee onderdeel van de ethische structuur (art. 125quater lid 2 Ambtenarenwet, 1929). De respondenten die ervaren dat hier in werkoverleggen geen ruimte voor is, hebben wel de wens om in dergelijke overleggen dilemma's te bespreken. Deze behoefte aan structurele aandacht voor het onderwerp, dan wel in een weekstart, dan wel in jaarlijkse overleggen, lijken veel respondenten te delen.

Tot slot is ook het expliciet vragen naar moeilijkheden omtrent integriteitsdilemma's niet iets wat respondenten terugzien bij hun leidinggevende of wat integriteitscoördinatoren herkennen. In sommige gevallen wordt respondenten de vraag gesteld of er iets speelt wat besproken dient te worden. Deze vragen gaan echter niet specifiek op het thema integriteit in of leiden tot een oppervlakkig gesprek.

Dat communicatie van de drie aspecten degene is die respondenten het minst herkennen in hun leidinggevende, komt overeen met de resultaten uit het kwantitatieve onderzoek. Het kwantitatieve onderzoek laat echter een positievere kijk op het aspect zien dan uit de interviews naar voren komt. Ondanks dat het voorbeeldgedrag veelal aanwezig is, blijkt het voor veel leidinggevendenden niet vanzelfsprekend hier bewust mee aan de slag te gaan en medewerkers te ondersteunen in het toepassen van hun ethisch kompas. De reden dat communicatie het minst aanwezige aspect van ethisch leiderschap is, is volgens integriteitscoördinatoren dat dit aspect voor veel leidinggevendenden nieuw is. De taak van leidinggevendenden was volgens hen voorheen vooral om resultaten te behalen met het team. Tegenwoordig ligt de nadruk in organisaties, en dus ook bij gemeenten, meer op het menselijke aspect en het investeren in mensen om resultaten te behalen. Leidinggevendenden lijken te moeten wennen aan deze nieuwe vorm van leiderschap. Desondanks blijken sommige respondenten de expliciete communicatie over integriteit vanuit de leidinggevende ook niet noodzakelijk te vinden, omdat het zichtbare voorbeeldgedrag voor hen voldoende is.

Concluderend blijkt het ethisch leiderschap van leidinggevendenden in het lokaal bestuur als voldoende beoordeeld te worden. Met name het voorbeeldgedrag in integer handelen is zichtbaar voor gemeenteambtenaren. Leidinggevendenden besteden in mindere mate aandacht en tijd aan het belonen van integer gedrag en bestraffen van niet-integer gedrag. Daarnaast is integriteit nog niet overal een onderwerp waar actief mee aan de slag gegaan wordt. In hoeverre draagt het ethisch leiderschap dan wel bij aan de bereidheid om twijfels over het integer gedrag van anderen te bespreken?

5.2.3 Bijdrage ethisch leiderschap aan de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken

Uit het kwantitatieve onderzoek blijkt er een significante, middelmatige positieve correlatie te bestaan tussen ethisch leiderschap en de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken ($r = ,50; p < .001$). Dit houdt in dat er een zekere mate van samenhang is tussen de twee variabelen; hoe positiever gemeenteambtenaren het ethisch leiderschap van hun leidinggevende beoordelen, des te hoger is het gevoel van veiligheid om twijfels over andermans gedrag te bespreken. De drie aspecten van ethisch leiderschap blijken elk afzonderlijk ook significant samen te hangen met de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken. Alle correlaties zijn positief, maar niet heel sterk. Van de drie aspecten, blijkt disciplineren ($r = ,49; p < .001$) de meeste samenhang te vertonen, gevolgd door voorbeeldgedrag ($r = ,43; p < .001$) en communicatie ($r = ,42; p < .001$).

Deze voorzichtige samenhang wordt ook in het kwalitatieve onderzoek genoemd. De bijdrage van het ethisch leiderschap aan het gevoel van vrijheid om integriteitsdilemma's te bespreken, lijkt voor de respondenten namelijk niet altijd even groot te zijn. Veel respondenten benoemen dat de leidinggevende wel degelijk een grote invloed heeft, maar dat het niet zozeer de ethische leiderschapskenmerken zijn die een rol spelen. De relatie die respondenten met hun leidinggevende hebben, lijkt een veel crucialere rol te spelen. Hierbij is zowel een positieve als negatieve invloed mogelijk. Als het gaat om het sneller durven aanklaarten van twijfels over andermans gedrag, wensen ambtenaren in de eerste plaats serieus genomen te worden door hun leidinggevende en niet direct weggestuurd of doorverwezen te worden naar een vertrouwenspersoon. Dit aspect lijkt samen te gaan met het bieden van vertrouwen, veiligheid en steun aan medewerkers. Het merendeel van de respondenten ziet dit veelal als een basis voor een hoge mate van bereidheid om integriteitsdilemma's te bespreken, met name wanneer het gaat om dilemma's over het gedrag van bestuurders. Op dit onderscheid wordt later verder ingegaan.

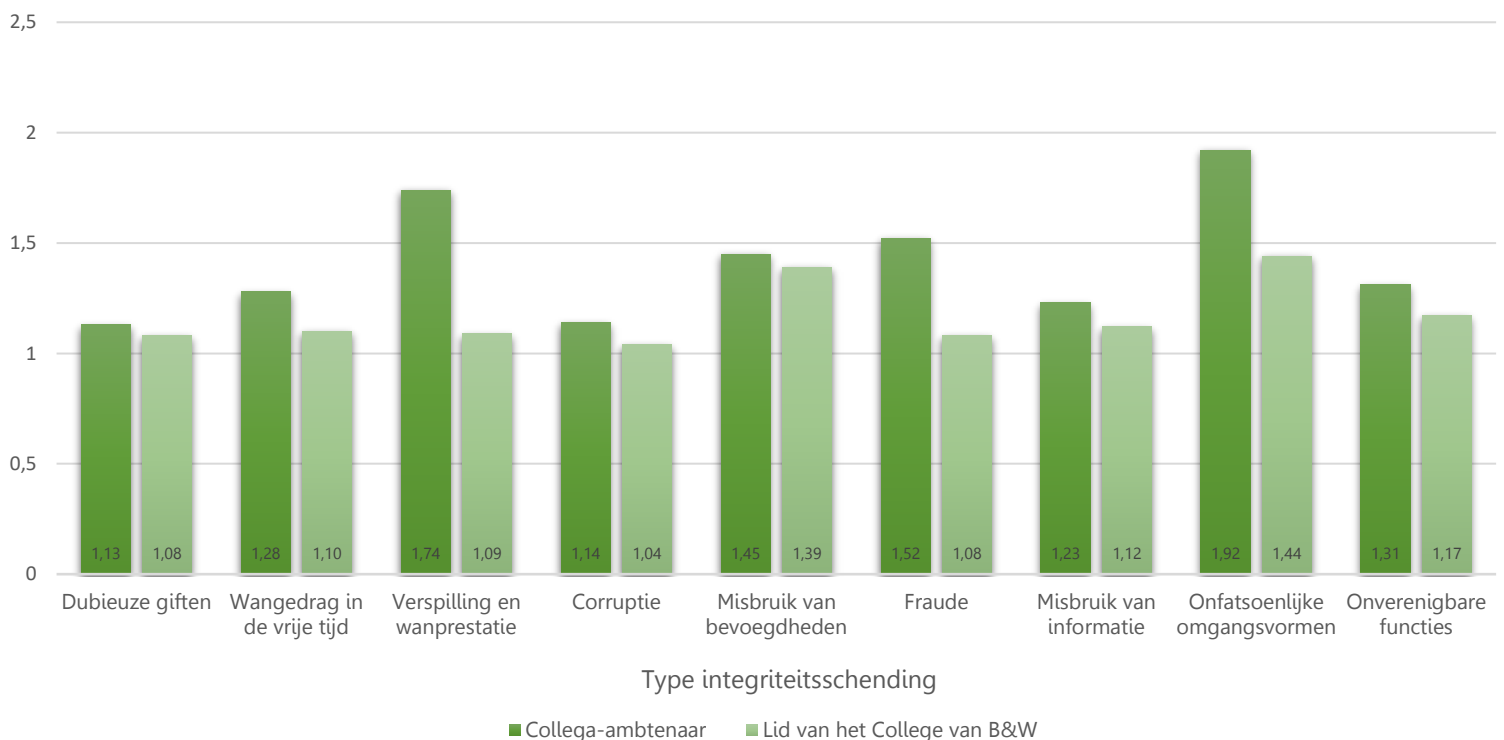
5.3 Bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken

In bovenstaande paragrafen stonden beide onafhankelijke variabelen van dit onderzoek en hun bijdrage aan de bereidheid van ambtenaren om integriteitsdilemma's te bespreken, centraal; ethische cultuur en

ethisch leiderschap. Ambtenaren blijken binnen hun werkzaamheden bij de gemeente te maken te hebben met verschillende integriteitsdilemma's, waaronder dilemma's in het eigen integer gedrag en dilemma's over het wel of niet integer gedrag van anderen. Integriteitsdilemma's over anderen kunnen betrekking hebben op een collega-ambtenaar, een leidinggevende, een raadslid of een lid van het College van Burgemeesters en Wethouders. In het huidige onderzoek staan de dilemma's naar aanleiding van het gedrag van een collega-ambtenaar en naar aanleiding van het gedrag van een bestuurder centraal. Is er een verschil in de bijdrage van de onafhankelijke variabelen aan deze twee soorten integriteitsdilemma's, gezien de verschillende verhoudingen die een rol spelen bij deze dilemma's? Om deze vraag te beantwoorden is er in de eerste plaats door middel van kwantitatieve onderzoek gekeken naar het verschil in de bereidheid deze twee dilemma's te bespreken. Vervolgens is er gekeken naar de samenhang met de twee onafhankelijke variabelen. In het kwalitatieve onderzoek is ingegaan op de mogelijke bijdrage van deze twee variabelen.

5.3.1 Integriteitsdilemma's: hoe vaak komen ze voor?

Alvorens er is berekend hoe veilig ambtenaren zich voelen om integriteitsdilemma's bespreekbaar te maken, is eerst onderzocht hoe vaak ambtenaren ervaring hebben met dergelijke dilemma's en over welke type integriteitsschendingen deze dilemma's gaan. De kwantitatieve analyse laat zien dat de respondenten (N=367) op een schaal van één tot vijf in de afgelopen twee jaar gemiddeld vaker tegen integriteitsdilemma's naar aanleiding van het handelen van een collega-ambtenaar ($M = 1,40$; $SD = ,46$) zijn aangelopen dan naar aanleiding van het handelen van een lid van het college van B&W ($M = 1,17$; $SD = ,33$). Dit verschil blijkt significant te zijn ($t(366)=10,746$; $p < .001$). In onderstaande figuur is per type integriteitsschending de gemiddelde frequentie van integriteitsdilemma's weergegeven op een schaal van één tot vijf. Hierbij is 1 'nooit', 2 is 'eenmalig', 3 is 'af en toe', 4 is 'regelmatig' en 5 is 'vaak'.

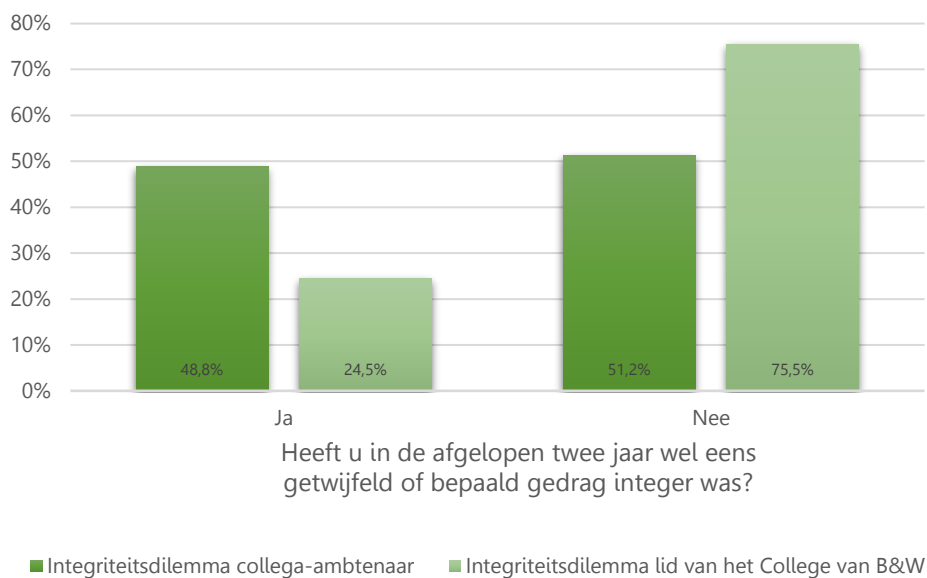


Figuur 5.2 Gemiddelde frequentie (op een schaal van één tot vijf) integriteitsdilemma's per type integriteitsschendingen

Uit de gemiddelde scores van beide dilemma's blijkt dat respondenten over het algemeen weinig integriteitsdilemma's ervaren. In bovenstaand figuur is daarnaast te zien dat de respondenten bij ieder type integriteitsschending vaker aan het gedrag van een collega-ambtenaar twijfelen dan aan dat van een bestuurder. De dilemma's die over het algemeen het meeste voorkomen, hebben betrekking op verspilling

en wanprestatie, misbruik van bevoegdheden en onfatsoenlijke omgangsvormen jegens collega's. Dit komt overeen met de percentages van vermoedens van misstanden die door De Graaf en Strüwer (2014) werden gevonden en vallen volgens hen alle drie onder het schenden van de sociale integriteit op de werkvloer. Het verschil met het aantal dilemma's die betrekking hebben op de overige zes typen schendingen is echter minder groot dan gevonden werd in het eerder genoemde onderzoek (De Graaf & Strüwer, 2014). De grootste verschillen tussen collega-ambtenaren en bestuurders in het aantal dilemma's zijn zichtbaar wanneer het gaat om verspilling en wanprestatie en onfatsoenlijke omgangsvormen. Zoals gezegd zijn zowel verspilling en wanprestatie als onfatsoenlijke omgangsvormen jegens collega's vormen van integriteitsschendingen die betrekking hebben op de onderlinge sociale integriteit op de werkvloer. Omdat bestuurders in veel gevallen minder zichtbaar zijn voor ambtenaren, valt te verklaren waarom deze twee typen schendingen voor meer dilemma's zorgen die betrekking hebben op collega's. Wanneer een collega zijn of haar werkuren niet naleeft of privé zaken regelt onder werktijd is dit meer zichtbaar dan wanneer een bestuurder dit doet. Hetzelfde geldt voor een collega die onfatsoenlijk met anderen omgaat door hen bijvoorbeeld te discrimineren of intimideren.

Dat gemeenteambtenaren gemiddeld vaker twijfelen aan het integere gedrag van een collega-ambtenaar blijkt ook uit het feit dat respondenten (N=367) voorafgaand aan het beantwoorden van de zes stellingen over de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken de vraag "Heeft u in de afgelopen twee jaar wel eens getwijfeld of bepaald gedrag van een collega-ambtenaar integer was?" vaker met ja beantwoordden dan de vraag "Heeft u in de afgelopen twee jaar wel eens getwijfeld of bepaald gedrag van een lid van het College van B&W was?" (zie Figuur 5.3).



Figuur 5.3 Frequentie integriteitsdilemma's in de afgelopen twee jaar

Bovenstaande gegevens laten zien dat 36,7% van de ambtenaren voor beide soorten dilemma's samen in de afgelopen twee jaar tegen een integriteitsdilemma aangelopen is. Dit is meer dan de 28% die in het onderzoek van De Graaf & Strüwer (2014) gevonden wordt voor het gehele Nederlands openbaar bestuur. Dit zou enerzijds betekenen dat ambtenaren in het lokaal bestuur meer integriteitsdilemma's ervaren dan het landelijke gemiddelde. Anderzijds wordt in het huidige onderzoek gesproken van een integriteitsdilemma en in het landelijke onderzoek van een vermoeden van een integriteitsschending, wat in principe een stap verder gaat dan een dilemma. Het hogere percentage kan dus deels worden verklaard door het verschil tussen een dilemma en een vermoeden van een schending of misstand.

5.3.2 Totale bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken

Voor er wordt ingezoomd op de twee soorten integriteitsdilemma's, is berekend hoe veilig gemeenteambtenaren zich in het algemeen voelen om integriteitsdilemma's bespreekbaar te maken, ongeacht over wiens gedrag dit gaat? Hiervoor zijn de schalen van beide dilemma's samengevoegd en is er een gemiddelde score van 3,59 berekend op een schaal van één tot vijf met een standaarddeviatie van ,80. Dit geeft aan dat gemeenteambtenaren zich redelijk veilig voelen om twijfels bespreekbaar te maken. Opvallend is de relatief hoge gemiddelde score op het eerste item 'Wanneer ik twijfelde of bepaald gedrag integer was... kon ik bij iemand binnen de ambtelijke organisatie terecht om dit te bespreken' en de relatief lage score op het vijfde item 'Wanneer ik twijfelde of bepaald gedrag integer was... wist ik van tevoren wat de vervolgstappen zouden zijn wanneer ik dit bespreekbaar zou maken' ($M = 4,16$; $SD = ,96$; $M = 2,72$; $SD = 1,15$). Hieruit kan opgemaakt worden dat respondenten gemiddeld niet altijd even goed op de hoogte zijn van hoe de meldregeling en -procedure van de organisatie, de ethische structuur, in elkaar steekt en wat het bespreken van een dilemma voor gevolgen zal hebben. Daar staat tegenover dat er binnen gemeenten wel vrijwel altijd iemand is waar respondenten terecht kunnen, wat een positief signaal is.

Het type functie dat een gemeenteambtenaar ($N=300$) vervult binnen de gemeente blijkt een significante invloed te hebben op de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken ($F(1,298) = 9,161$; $p = .003$). Hierbij zijn alleen de antwoordmogelijkheden 'beleidsfunctie' en 'uitvoeringsfunctie' meegenomen. Uit de resultaten blijken gemeenteambtenaren met een beleidsfunctie in meerdere mate een veiligheidsgevoel te ervaren om integriteitsdilemma's bespreekbaar te maken ($M = 3,70$; $SD = ,78$) dan ambtenaren met een uitvoeringsfunctie ($M = 3,43$; $SD = ,77$). Een eventuele verklaring voor dit verschil komt in het kwalitatieve onderzoek aan bod. Tot slot zijn de gemiddelde scores op de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken ook berekend per domein waarin gemeenteambtenaren werkzaam zijn, waarbij respondenten in de mogelijkheid waren om meerdere antwoorden aan te klikken en zo aan te geven in meerdere domeinen werkzaam te zijn. Uit de gegevens blijken respondenten die werkzaam zijn in het bestuurlijke domein en zich bezighouden met strategie en verantwoording van het bestuur de hoogste gemiddelde score te hebben en de ambtenaren in het domein 'Publieksdiensten' het laagste gemiddelde. Het is opvallend dat respondenten over het algemeen minder veiligheid voelen om dilemma's naar aanleiding van het gedrag van bestuurders bespreekbaar te maken en dat uit de analyse per domein blijkt dat de ambtenaren die dicht op het bestuur zitten gemiddeld het hoogst scoren op de algemene bereidheid om integriteitsdilemma's bespreken.

Domein	N	M	SD
Bestuur	36	3,85	,85
Ondersteuning	181	3,69	,78
Sociaal domein	67	3,55	,65
Ruimte	75	3,44	,80
Openbare orde en veiligheid	25	3,36	,88
Publieksdiensten	27	3,07	,83

Tabel 5.3 Gemiddelden en standaarddeviaties op de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken per domein

Concluderend blijken gemeenteambtenaren redelijk bereid om integriteitsdilemma's te bespreken, al is deze bereidheid nog niet optimaal. Naast de gemiddelde score op de totale bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken, is hier daarom in het kwalitatieve onderzoek ook over gesproken. Welke factoren hangen samen met deze bereidheid? Om ervoor te zorgen dat ambtenaren twijfels over andermans gedrag durven aan te kaarten, wordt er in verschillende gemeentelijke organisaties waar respondenten werkzaam zijn in eerste instantie op gehamerd dat ambtenaren in de eerste plaats hun eigen dilemma's bespreekbaar maken. De verschuiving in de visie op integriteit en op wat wel en niet kan lijkt ervoor gezorgd te hebben dat het bespreken van dilemma's nog noodzakelijker is dan jaren geleden. Zo is het wel of niet in ontvangst nemen van kerstpakketten een veelgehoord voorbeeld om aan te geven dat wat vroeger nog wel geaccepteerd werd, nu niet meer door de beugel kan en dat het belangrijk is hier het gesprek over te blijven voeren.

"Mijn broer zei ook "10 jaar geleden was dat hier ook normaal", maar ondertussen is dat toch veranderd. Dat zie je hier ook wel gebeuren binnen deze organisatie. Er is een heleboel veranderd, daar moeten mensen ook mee leren omgaan, ja" (interview gemeenteambtenaar - 2).

Daarmee samenhangend speelt ook de verschuiving van de wet- en regelgeving en het juridisch juiste doen naar het moreel juiste doen mee. Waar ambtenaren hun beslissingen vroeger veelal baseerden op wet- en regelgeving, wordt er in de huidige tijd meer van de morele oordeelsvorming van ambtenaren verwacht. Dit levert volgens één van de integriteitscoördinatoren voor sommige ambtenaren moeilijkheden op, wat het belang van het bespreken van eigen dilemma's onderstreept.

"Je merkte ook dat ze heel sterk.. en daar hebben meer mensen behoefte aan.. zoiets hebben van "zeg nou maar gewoon wat er mag en wat er niet mag, dan weet ik het gewoon". Dan zeg ik "nee, je hebt altijd een stukje grijs gebied". En hoe je daar invulling aangeeft is vooral met elkaar de open dialoog voeren" (interview integriteitscoördinator - 1).

Naast het belang van het bespreken van eigen dilemma's, is ook het bespreekbaar maken van dilemma's over anderen volgens veel respondenten belangrijk. Ongeacht op wie integriteitsdilemma's betrekking hebben, lijkt er één voornaamste reden te zijn waarom het bespreekbaar maken van dergelijke dilemma's belangrijk is. Op die manier wordt er geprobeerd te voorkomen dat dilemma's escaleren en er daadwerkelijk integriteitsschendingen ontstaan, dat deze op straat komen te liggen of iemand de kop kosten. Toch lijken er volgens zowel de respondenten die gemeenteambtenaar zijn als de integriteitscoördinatoren verschillende factoren te zijn die ervoor zorgen dat ambtenaren zich niet altijd even veilig voelen om twijfels over het integere gedrag van een ander bespreekbaar maken. Ten eerste dragen de verhalen in de media over klokkenluiders er volgens de meeste respondenten niet aan bij dat ambtenaren de volgende keer hun dilemma's over het niet-gedrag van een ander op tafel zullen leggen.

"Op het moment dat we landelijk, als iemand z'n kop boven het maaiveld steekt, die eraf hakken, gaat niemand meer z'n mond open doen. Daar moeten we vanaf. We moeten ervan af dat het de wethouders kop kost op het moment dat er ook maar een schijn van belangenverstremming in het geding is. Want daarmee ga je de meldingsbereidheid enorm doen afnemen, en de open dialoog voeren" (interview integriteitscoördinator - 1).

Indirect lijken gemeenteambtenaren door bovenstaand fenomeen bang voor hun eigen positie binnen de gemeentelijke organisatie wanneer zij dilemma's bespreekbaar maken.

"Als het een gemeente is, waar een beetje een angstcultuur heerst, dat je denkt "ja, als ik dit aan ga kaarten, dan gaat er een beerput open en ben ik de klokkenluider en kost het m'n kop", dan snap ik dat je misschien doet alsof je het niet gezien hebt en het laat lopen" (interview gemeenteambtenaar - 8).

Het idee heerst volgens sommigen bovendien dat ambtenaren minder snel bereid zijn dilemma's te bespreken wanneer er in de organisatie weinig voorbeelden zijn dat dit niet direct gevolgen heeft voor je positie. Hierin lijkt volgens enkele respondenten nog wel het één en ander te winnen.

"(...) dat vertrouwen in de organisatie, dat je daar niet op afgerekend wordt, maar juist positief op wordt beoordeeld, dat ontbreekt nog een beetje. Dat moet nog groeien" (interview gemeenteambtenaar - 2).

Concluderend lijkt het bespreekbaar maken van eigen dilemma's van belang te zijn om ervoor te zorgen dat gemeenteambtenaren ook niet-integer gedrag van anderen bespreekbaar durven te maken. De voornaamste reden waarom dit niet altijd gebeurt, is volgens respondenten de angst dat het bespreekbaar maken leidt tot problemen voor de eigen positie. Dit kan worden gezien als een vorm van vertrouwen in de cultuur van de organisatie, waar eerder ook over gesproken is bij de bijdrage van de ethische cultuur aan de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken.

Maar hoe zit het daarnaast met het verschil in de bereidheid om enerzijds collega-dilemma's en anderzijds bestuur-dilemma's te bespreken?

5.3.3 Verschil bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken: collega en bestuurder

In hoofdstuk 5.3.1 is berekend dat gemeenteambtenaren gemiddeld vaker twijfelen aan het integer gedrag van een collega-ambtenaar dan aan dat van een bestuurder. De vraag is nu in hoeverre er ook een verschil zichtbaar is in hoe veilig zij zich voelen om deze twijfels bespreekbaar te maken. Om dit inzichtelijk te

maken, zijn de gemiddelden en standaarddeviaties voor de dimensie bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken berekend, voor beide soorten integriteitsdilemma's¹. De respondenten hebben de items van deze schaal namelijk tweemaal beantwoord; eenmaal met het gedrag van collega-ambtenaren in gedachte en eenmaal met dat van leden van het College van B&W. Vervolgens zijn de gemiddelde scores met elkaar vergeleken. Uit deze vergelijking kwam naar voren dat respondenten (N=367) zich gemiddeld veiliger voelen om integriteitsdilemma's naar aanleiding van het gedrag van collega-ambtenaren bespreekbaar te maken ($M = 3,73$; $SD = ,81$) dan het geval is bij dilemma's naar aanleiding van het gedrag van leden van het College van B&W ($M = 3,44$; $SD = ,90$). Het verschil tussen beide gemiddelden blijkt significant te zijn ($t(366) = 9,583$; $p < .001$).

Concluderend blijken gemeenteambtenaren vaker twijfels te hebben over het integer gedrag van collega-ambtenaren dan van bestuurders. Ondanks dat dilemma's aangaande bestuurders minder vaak voorkomen, betekent dit niet dat ambtenaren zich ook veiliger voelen om deze dilemma's bespreekbaar te maken. Maar waarom is het moeilijker om twijfels over het gedrag van een bestuurder bespreekbaar te maken dan van een collega-ambtenaar? Wat zijn bovendien de procedures binnen gemeentelijke organisaties voor het bespreken van beide soorten dilemma's?

5.3.3.1 Integriteitsdilemma's naar aanleiding van het gedrag van een collega-ambtenaar

Verschillende respondenten gaven aan dat in de organisatie waarin zij werkzaam zijn, wordt benadrukt dat het de bedoeling is dat je, wanneer je twijfelt over het gedrag van een collega-ambtenaar, de betreffende collega hier eerst zelf op aanspreekt voor je naar een leidinggevende of een vertrouwenspersoon toestapt. Zowel de respondenten die gemeenteambtenaar zijn als de integriteitscoördinatoren ervaren dat dit in veel gevallen ook gebeurt, om verschillende redenen. Zo speelt het gemeenschapsbesef en het daarmee samenhangende belang van integer handelen voor enkelen mee. Bovendien voelt het voor sommigen als 'klikken' wanneer dit dilemma direct bij de leidinggevende wordt neergelegd zonder de collega eerst zelf aan te spreken, wat niet bevorderlijk gevonden wordt voor de sfeer. Daarnaast heeft elkaar onderling aanspreken voor anderen de voorkeur omdat het mogelijk is dat je niet zeker weet of je eigen perceptie van de situatie de juiste is.

"Ik zou eerst sowieso dan wel naar de betreffende collega gaan, want weet je.. misschien zie ik de dingen ook wel anders of is het helemaal niet zo. Ik vind het ook niet fair om naar m'n leidinggevende te gaan, dan zou ik het wel eerst met de betreffende collega bespreken en dan kijken wat er uitkomt. Misschien heb ik het verkeerd gezien, misschien is het.. ja weet ik veel.. of zegt diegene "ja, dat heb ik van m'n leidinggevende gehoord en dat moet ik op die manier doen" (interview gemeenteambtenaar - 8).

Het onderlinge vertrouwen dat je elkaar als collega's serieus neemt wanneer je elkaar aanspreekt op gedrag, lijkt bovendien van belang te zijn in of respondenten dit ook daadwerkelijk doen. Wanneer dit vertrouwen niet aanwezig is, zal het de onderlinge bereidheid om integriteitsdilemma's naar aanleiding van het gedrag van collega's te bespreken voor hen mogelijk doen afnemen. Andere aspecten die van invloed lijken te zijn op het meer onderling aanspreken van collega's komen volgens sommigen voort uit de organisatie van teams. Bij kleinere teams en zelforganiserende teams zou er een groter gevoel van veiligheid zijn, wat ervoor zou zorgen dat ambtenaren elkaar sneller op twijfelachtig gedrag aanspreken. Bij zelforganiserende teams staat een leidinggevende bovendien verder weg, wat het volgens één van de respondenten eenvoudiger maakt om dergelijke dilemma's te bespreken zonder het gevoel te hebben dat je carrière of positie eronder zou kunnen lijden. De valkuil van een zelforganiserend of zelfsturend team kan echter volgens een ander wel zijn dat ambtenaren niet volwassen genoeg zijn elkaar in een vroeg stadium aan te spreken en het niet op te laten lopen.

Ondanks de hierboven genoemde redenen waarom respondenten elkaar veelal onderling aanspreken en factoren die hieraan bijdragen, gebeurt dit toch niet overal altijd en houden sommigen twijfels voor zich.

¹ Voor het berekenen van de gemiddelden en standaarddeviaties zijn de scores van de respondenten die in de afgelopen twee jaar daadwerkelijk aan integer gedrag hebben getwijfeld en de respondenten die niet hebben getwijfeld, maar de stellingen hypothetisch hebben beantwoord, samengenomen. Zie voor verdere toelichting hoofdstuk 3.2.3.1.

Wanneer ambtenaren dit doen en een collega te lang niet wordt aangesproken op bepaald gedrag, bestaat het risico volgens één van hen dat iemands niet-integer niet vroegtijdig gestopt wordt en het uiteindelijk onnodig escaleert:

"Een voorbeeld; twee jaar geleden is er binnen onze organisatie een opzichter op non-actief gesteld en na een korte periode ontslagen. Naar aanleiding van een integriteitsvraagstuk. Terwijl al drie of vier jaar lang de collega's zeiden.. onderling.. en dat komt dan allemaal boven water.. "ja, dat kan zo niet, want wat hij doet, dat gebeurt niet goed. Hoe doet hij dat en hoe zit dan in elkaar?". Ze spraken hem daar zelf niet op aan, ze spraken daarover niet met de leidinggevende, de leidinggevende sprak die medewerker niet op aan. Zo is het drie, vier jaar lang doorgemodderd, terwijl het eigenlijk, als misschien drie jaar eerder dat gesprek was aangegaan, er eigenlijk niks was gebeurd" (interview gemeenteambtenaar - 2).

In sommige gevallen besluiten respondenten een collega-ambtenaar niet direct aan te spreken, maar naar een leidinggevende te stappen. De grootte of zwaarte van het dilemma speelt hierin volgens enkelen een rol.

"Ja precies, dan hebben we het over.. kijk, als ik echt zou zien dat m'n collega een heel pak papier pakt, dan zou ik het tegen diegene zeggen. Stel dat het zo zou zijn dat er.. ik noem maar iets.. er is een fake klant aangemaakt en daar gaat opeens een uitkering naartoe, dan denk ik dat toch een stapje hoger moet" (interview gemeenteambtenaar - 8).

De keuze om naar de leidinggevende te stappen met een dilemma naar aanleiding van het handelen van een collega hangt daarnaast volgens verschillende respondenten af van de kwaliteit van de werkrelatie tussen de medewerker en de leidinggevende. Onderdeel hiervan is het gevoel serieus genomen te worden door je leidinggevende.

"..mijn leidinggevende heb ik een goede band mee, vertrouw ik en daar zou ik het wel heel goed bij bespreekbaar kunnen maken. Dat sowieso. Die zou in mijn ogen ook het juiste doen, dus dat maakt het wel makkelijker om gesprekken aan te gaan" (interview gemeenteambtenaar - 8).

"Serieus genomen, geholpen, er wordt niet gelijk actie ondernomen.. nou, er worden wel acties ondernomen, maar er wordt niet.. gebeurt allemaal discreet, netjes behandeld.. ik krijg zoiets nooit terug te horen. Echt super" (interview gemeenteambtenaar - 7).

De grote invloed van de werkrelatie met de leidinggevende, betekent dat het voor respondenten per leidinggevende kan verschillen of zij twijfels over een collega durven aan te kaarten. Wanneer deze relatie niet goed is en ambtenaren bij het bespreekbaar maken van een dilemma over een collega niet serieus worden genomen, kan dit ervoor zorgen dat zij de volgende keer niet meer met een dilemma zullen aankloppen bij de leidinggevende.

"..dat ging om mogelijke fraude. (...) ..het was gewoon niet bespreekbaar. Het was niet waar, het werd niet onderzocht en ik moest vooral niet op die collega letten. (...) Het is heel klein gehouden, terwijl het eigenlijk heel groot was. (...) en dan is de invloed om het niet te bespreken in dit geval heel groot. De leidinggevende faalt daarin" (interview gemeenteambtenaar - 6).

In de meeste gevallen kunnen gemeenteambtenaren voor het bespreken van dilemma's over collega's ook bij een vertrouwenspersoon terecht. Volgens de integriteitscoördinatoren blijken ambtenaren dit met name te doen wanneer zij met een vertrouwenspersoon willen sparren over dilemma's zonder dat hier consequenties aan verbonden zijn. Dit kan bijdragen aan een toename in de bereidheid integriteitsdilemma's met een vertrouwenspersoon te bespreken.

"Er zijn organisaties die zeggen dat op het moment dat je bij een melder komt, je ook meteen officieel een melding doet. Maar dat kan ook de meldingsbereidheid afnemen, want dan denk je bijvoorbeeld "oh ja, dan wordt er meteen een officiële melding gedaan, wil ik dat wel?". Dat doen wij dus niet, bewust niet. Want we zeggen dat mensen ook eerst even mogen komen sparren. Daar zijn vertrouwenspersonen en als jij ergens mee zit en je denkt van "hé, ik zie mijn collega wel heel vaak dit of dat doen, klopt dat wel?" of "ik zie dit of dat gebeuren", dan kunnen ze ook eerst gewoon komen praten. "Wat vind jij er nou van?" (interview integriteitscoördinator - 1).

Om ervoor te zorgen dat gemeenteambtenaren de vertrouwenspersonen weten te bereiken in de organisatie, benadrukken verschillende respondenten dat het wel zaak is dat ambtenaren op de hoogte zijn wie de vertrouwenspersoon is en dat de samenstelling van vertrouwenspersonen niet te vaak wisselt. Tot slot speelt voor een enkeling ook het serieus genomen worden door de vertrouwenspersoon een rol, willen

ambtenaren een volgende keer opnieuw twijfels over een collega bespreekbaar maken bij een vertrouwenspersoon.

5.3.3.2 Integriteitsdilemma's naar aanleiding van het gedrag van een lid van het College van B&W

Uit de kwantitatieve analyse bleek dat gemeenteambtenaren twijfels over het integer gedrag van bestuurders in de meeste gevallen minder snel bespreekbaar maken dan in het geval van collega-ambtenaren. Welke redenen hebben gemeenteambtenaren hiervoor?

De voornaamste reden waarom gemeenteambtenaren het niet altijd makkelijk lijken te vinden het gedrag van een bestuurder aan te kaarten is volgens sommige respondenten de twijfel of jouw perceptie van de situatie wel de juiste is. Waar dit bij dilemma's over collega's juist een reden leek het gesprek onderling wel aan te gaan, is dit in het geval van bestuurders anders en geven respondenten aan de twijfels eerder voor zich te houden.

"Want wat je vaak ook hebt als medewerker of als ambtenaar.. een politicus of een wethouder kiest vanuit grotere belangen om het maar even zo te zeggen. Je bent niet altijd op de hoogte van dat grotere belang en dat kan heel legitiem zijn. Maar jij ervaart het als niet legitiem. Dus als dat soort vragen op je afkomen, ga je heel snel lopen twijfelen over het feit.. misschien heeft de wethouder wel een legitieme keuze gemaakt of een legale keuze of een terechte keuze. (...) ..soms is het ook wel eens je eigen perceptie die je misschien mee op hol heeft doen slaan" (interview gemeenteambtenaar - 2).

Volgens één van de integriteitscoördinatoren lijken daarnaast in sommige gevallen de hiërarchische verhoudingen en de druk vanuit het bestuur op ambtenaren om dingen gedaan te krijgen, mee te spelen in de terughoudendheid van ambtenaren om twijfels aan te kaarten.

"Als ik dan kijk naar al die trainingen die ik geef hè, bij ambtenaren.. dan zien we wel veel dilemma's terug waarin druk ervaren wordt. Dan is de druk en het feit dat ze het dilemma natuurlijk aandragen, ze het als een dilemma zien, de druk vanuit het bestuur eerder een probleem dan.. dan vinden ze het lastiger om daar iets mee te doen of tegen te doen dan dat misschien een directe collega is" (interview integriteitscoördinator - 1).

Verder lijkt het bespreken van dilemma's naar aanleiding van een bepaalde handeling van een wethouder moeilijker vanwege de grotere afstand tot het bestuur en de houding van bepaalde bestuurders, waardoor respondenten bestuurders minder snel direct zouden aanspreken dan in het geval van collega's. Daarnaast lijkt de angst voor de gevolgen voor de eigen positie, wat eerder ook genoemd is, groter wanneer het gaat om het bespreken van bestuur-dilemma's.

"Bij een wethouder bijvoorbeeld.. dat ligt er ook aan wat het is.. maar ik kan me ook voorstellen dat stel dat ik iets gigantisch zou zien en ik zou weten dat het geen incident is, maar er een gigantische beerput opengaat en koppen gaan rollen, dan zou ik toch wel even heel goed nadenken. En dan zou ik ook denken "ja, moet ik nou diegene zijn.. moet ik dat willen?". Ik weet dat dat niet juist is, maar ik kan me ook voorstellen misschien dat in dat soort situaties het heel moeilijk is om aan te kaarten" (interview gemeenteambtenaar - 8).

Tot slot zorgt in een enkel geval de angst voor het uitlekken van integriteitsschendingen en daarmee het schaden van het vertrouwen van burgers in de overheid voor een hogere drempel om dilemma's aangaande bestuurders op tafel te leggen. Dit politiek risico kan voor anderen juist een argument zijn waarom zij bestuur-dilemma's wel sneller bespreekbaar maken, vanuit het gemeenschapsbesef.

Hierboven werd kort een argument genoemd waarom enkele respondenten twijfels over het gedrag van een bestuurder wel besluiten te bespreken, waarbij het willen voorkomen van escalaties een rol lijkt te spelen. Wanneer respondenten dilemma's wel besluiten te bespreken, wordt dit in de meeste gevallen niet eerst onderling met collega's besproken, maar worden de twijfels veelal meteen bij de leidinggevende neergelegd. Dergelijke dilemma's lijken sneller terecht te komen bij een leidinggevende dan een dilemma dat betrekking heeft op een collega-ambtenaar. Enerzijds lijkt dit te zijn omdat er in dit specifieke dilemma geen collega-ambtenaar centraal staat, waardoor het minder voelt als klikken en het makkelijker lijkt het dilemma bij een leidinggevende aan te kaarten. Een goede werkrelatie en het gevoel serieus genomen te worden speelt echter ook hier een rol voor veel respondenten.

In met name kleine gemeenten lijken er voor sommige respondenten ook voldoende situaties te zijn waarin het goed mogelijk is zelf op een bestuurder af te stappen. Binnen de organisaties waar deze respondenten werkzaam zijn, lijkt er weinig verschil te zijn tussen de lagen van de organisatie en spreekt iedereen elkaar op niet-integer gedrag aan, ongeacht of het een collega-ambtenaar of bestuurder betreft. In organisaties waar dit volgens andere respondenten momenteel nog niet het geval is, bestaat de wens het gesprek tussen alle lagen van de organisatie op gang te brengen en daarmee de hiërarchie te doorbreken. Door een enkeling wordt gesuggereerd dat dit kan worden gestimuleerd door dilemmatrainingen niet los aan bestuurders en los aan ambtenaren te geven, maar dit te combineren. Op deze manier hopen respondenten dat er meer begrip ontstaat tussen beide lagen, wat positief kan zijn voor de onderlinge bereidheid dilemma's te bespreken.

"We hebben wel eens gepleit om daar eens gezamenlijk met elkaar over te praten, dus om die 'Morele oordeelsvorming' gezamenlijk vorm te geven en om daar een keer met politici en wethouders over te praten van "jongens, jullie vertaling van bepaalde zaken kan heel anders zijn dan die van een ambtenaar, maar neem ons daarin mee". Maar ook vanuit de ambtenaar, want waarom geven wij als ambtenaren dat soort adviezen? Heb meer begrip voor elkaar. Het creëren van begrip tussen die twee lagen zou op het gebied van integriteit best wel eens goed kunnen zijn. Daar zit nog te veel gat tussen" (interview gemeenteambtenaar - 2).

5.3.3.3 Integriteitsdilemma's naar aanleiding van het gedrag van een leidinggevende

Ondanks dat integriteitsdilemma's die gemeenteambtenaren ervaren naar aanleiding van mogelijk niet-integer gedrag van hun eigen leidinggevende in dit onderzoek niet centraal staan, blijkt het bespreken ervan voor respondenten anders te zijn dan in het geval van de twee andere soorten dilemma's. Om die reden wordt dit aspect kort in deze resultatensectie genoemd. Wanneer respondenten tegen een dilemma aanlopen waarbij de leidinggevende zelf centraal staat, blijkt de vertrouwenspersoon of een andere leidinggevende voor de meeste van hen de plek te zijn om naartoe te gaan. In de meeste gevallen blijkt het voor respondenten moeilijk om dit met de leidinggevende zelf te bespreken, omdat zij ook door deze leidinggevende beoordeeld worden.

"Dat je het met iemand anders ook kan bespreken dan het afdelingshoofd zelf, omdat hij ook mijn leidinggevende is. Dus hij is ook degene die mij beoordeelt. Ik vind een collega ergens op aanspreken niet zo ingewikkeld, maar als het degene is die als functie heeft mij te beoordelen vind ik dat toch wel wat lastiger" (interview gemeenteambtenaar - 4).

5.3.3.4 Overzicht verschillende soorten integriteitsdilemma's

Concluderend lijken gemeenteambtenaren in hun werkzaamheden naast hun eigen dilemma's over morele beslissingen aan te lopen tegen drie verschillende integriteitsdilemma's waar anderen bij betrokken zijn. In onderstaande tabel zijn deze dilemma's schematisch weergegeven. Daarnaast is aangegeven bij wie een dergelijk dilemma vervolgens wordt aangekaart.

Type integriteitsdilemma	Bij wie aankaarten?	Bijzonderheden?
Collega-ambtenaar	Onderling direct aanspreken	Gevoel van 'klikken' willen voorkomen Afhankelijk van onderling vertrouwen elkaar serieus te nemen
	Leidinggevende	Afhankelijk van grootte van het dilemma (aard van de schending), de werkrelatie en of je serieus genomen wordt
	Vertrouwenspersoon	Sparren zonder consequenties
Lid van het College van B&W	Onderling direct aanspreken	Afhankelijk van afstand tot bestuurder
	Leidinggevende	Afhankelijk van de werkrelatie en of je serieus genomen wordt
Leidinggevende	Andere leidinggevende / vertrouwenspersoon	Angst voor beoordeling leidinggevende

Tabel 5.4 Schematische weergave per type integriteitsdilemma

5.3.4 Bijdrage onafhankelijke variabelen: verschillende soorten integriteitsdilemma's

In bovenstaande paragrafen is het verschil in de bereidheid collega-dilemma's en bestuur-dilemma's te bespreken, uiteengezet. Eerder bleek al dat zowel de ethische cultuur als het ethisch leiderschap samenhangen met de totale bereidheid om dilemma's te bespreken. Het is daarom interessant om te onderzoeken of er daarnaast ook een verschil is in de bijdrage van deze onafhankelijke variabelen aan de verschillende soorten dilemma's.

Een causaal verband kan er met behulp van het kwantitatieve onderzoek niet worden aangetoond. Wat betreft de ethische cultuur, wees de Spearman-correlatie wel uit dat er een significante, middelmatige positieve correlatie aanwezig is met de bereidheid om integriteitsdilemma's naar aanleiding van het handelen van collega-ambtenaren te bespreken ($r = ,58; p < .001$). Dit significante, positieve verband wordt ook gevonden tussen ethische cultuur en de bereidheid om integriteitsdilemma's naar aanleiding van het handelen van bestuurder te bespreken. Hier gaat het echter om een zwakkere correlatie ($r = ,47; p < .001$). Hieruit kan opgemaakt worden dat de ethische cultuur een grotere rol speelt in het bespreken van twijfels over het integer gedrag van collega's dan van bestuurders. Kijk je naar de rol van ethisch leiderschap, dan blijkt er een significante, middelmatige positieve correlatie te zijn met de bereidheid om collega-dilemma's te bespreken ($r = ,51; p < .001$) en eveneens een zwakkere correlatie in het geval van bestuur-dilemma's ($r = ,43; p < .001$). In het geval van collega-dilemma's lijkt er eveneens een grotere rol weggelegd voor het ethisch leiderschap van leidinggevendenden voor het bespreken ervan dan in het geval van bestuur-dilemma's. Wat betreft de verschillende aspecten van ethisch leiderschap, blijken er significante, zwakke positieve correlaties te bestaan met de bereidheid beide soorten dilemma's te bespreken. In zowel dilemma's die betrekking hebben op collega's ($r = ,49; p < .001$) als dilemma's die over bestuurders gaan ($r = ,42; p < .001$), blijkt disciplineren van de drie aspecten de meeste samenhang te vertonen. In het geval van collega-dilemma's wordt disciplineren opgevolgd door voorbeeldgedrag ($r = ,44; p < .001$) en communicatie ($r = ,44; p < .001$). In het geval van bestuur-dilemma's is dit andersom en vertoont communicatie een hogere samenhang ($r = ,37; p < .001$) dan voorbeeldgedrag ($r = ,36; p < .001$). In onderstaande tabel zijn de correlaties van de onafhankelijke variabelen en afhankelijke variabele overzichtelijk weergegeven. Hier zijn ook de eerder gevonden correlaties uit dit hoofdstuk in meegenomen.

	Bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken	Bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken (collega)	Bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken (bestuurder)
Ethische cultuur	,55	,58	,47
Ethisch leiderschap	,50	,51	,43
Ethisch leiderschap – voorbeeldgedrag	,43	,44	,36
Ethisch leiderschap – disciplineren	,49	,49	,42
Ethisch leiderschap – communicatie	,42	,44	,37

Tabel 5.5 Spearman's rangcorrelatiecoëfficiënten tussen de onafhankelijke variabelen en de afhankelijke variabele

Concluderend laat het kwantitatieve onderzoek zien dat de mate van bereidheid om integriteitsdilemma's te bespreken in beide soorten dilemma's in meerdere mate kan worden verklaard door de ethische cultuur dan door het ethisch leiderschap, namelijk 33,6% tegenover 26,0% en 22,1% tegenover 18,5%. Wanneer je de verschillende soorten dilemma's met elkaar vergelijkt, wordt duidelijk dat de bereidheid om collega-dilemma's te bespreken voor een groter percentage wordt verklaard door de ethische cultuur en het ethisch leiderschap dan in het geval van bestuur-dilemma's. Ondanks dat de bereidheid om integriteitsdilemma's te bespreken deels kan worden verklaard door de onafhankelijke variabelen van het onderzoek, zijn er mogelijk nog andere oorzaken die hier ook een bijdrage aan leveren. Met name in het geval van bestuur-dilemma's kan dit het geval zijn.

In het kwalitatieve onderzoek komt naar voren dat het met name van belang is dat leidinggevenden hun medewerkers serieus nemen en geen partij kiezen, om te voorkomen dat de bereidheid om integriteitsdilemma's te bespreken afneemt.

"..op het moment dat zo'n collega komt.. te allen tijde serieus nemen, ook al twijfel je aan het verhaal. Maar ga het in ieder geval maar uitzoeken. En daar is, in ieder geval op mijn afdeling, nog wel wat aan te doen" (interview gemeenteambtenaar - 4).

Eerder in het onderzoek werd al aangetoond dat het bespreekbaar maken van bestuur-dilemma's om verschillende redenen moeilijker blijkt te zijn voor gemeenteambtenaren. Om die reden is de rol van de leidinggevende volgens respondenten veelal veel groter wanneer ambtenaren twijfels hebben over het gedrag van een bestuurder en dit bespreekbaar willen maken. Hierin lijkt niet zozeer het ethisch leiderschap, dus het voorbeeldgedrag, de disciplinerende en de communicatie, een bijdrage te leveren aan hoe veilig medewerkers zich voelen om zaken aan te kaarten. Een goede werkrelatie tussen de leidinggevende en de medewerker lijkt belangrijker te zijn. Bovendien dienen leidinggevenden volgens sommige respondenten uit te stralen dat medewerkers alles bespreekbaar kunnen maken zonder dat dit consequenties zal hebben, zeker gezien het feit dat sommigen soms bang zijn dat het bespreekbaar maken van dilemma's iets zou betekenen voor hun eigen positie.

"Dan gaat het er wel over hoe veilig je je voelt bij je leidinggevende en in hoeverre voel je je vertrouwd genoeg dat je zeker weet dat als je dat bespreekbaar maakt met een bestuurder dat hij er voor je is en achter je staat" (interview gemeenteambtenaar - 5).

Het vertrouwen in de leidinggevende speelt daarin voor meerdere respondenten mee.

".. als het een andere leidinggevende zou zijn, die ik niet vertrouw bijvoorbeeld, ja.. dan zou ik even heel goed nadenken. Kijk, ik weet nu gewoon dat als ik het tegen mijn leidinggevende zou zeggen, dat zou niet mijn carrière schaden of dan zou er niks gek gebeuren wat mij zou benadelen. Er zou met mijzelf en mijn functie niks gek gebeuren, maar dat zou bij anderen misschien wel het geval kunnen zijn. Ja, dan zou ik toch wel eventjes heel goed nadenken" (interview gemeenteambtenaar - 8).

Een andere reden waarom ambtenaren dilemma's omtrent bestuurders moeilijker lijken te bespreken was, zoals eerder genoemd, de twijfel aan de eigen perceptie. Bovendien vragen sommige respondenten zich af in hoeverre je als medewerker tegen besluiten van bestuurders in kunt gaan, gezien de hiërarchische verhoudingen en het gevoel bestuurders niet teleur te willen stellen. Juist in deze situaties benadrukken zowel de respondenten die als gemeenteambtenaar werkzaam zijn, als de integriteitscoördinatoren de cruciale rol van de leidinggevende en diens houding richting het bestuur. Leidinggevenden dienen volgens hen voor hun medewerkers te gaan staan richting het bestuur, omdat dit er in veel gevallen aan zal bijdragen dat medewerkers een dergelijk dilemma in het vervolg opnieuw zullen aankaarten.

"Dat heeft heel erg sterk ook met de leidinggevende te maken. Dat is mijn mening. Dat heeft te maken met het feit dat als de leidinggevende zijn rol pakt, ook naar de bestuurder toe, dan is het ook eerder bespreekbaar" (interview integriteitscoördinator - 3).

Tot slot is de onpartijdigheid van de leidinggevende van belang. Ongeacht wat de situatie is, blijkt het voor verschillende respondenten van belang dat hun leidinggevende niet op voorhand partij kiest voor het bestuur. In enkele gevallen blijken leidinggevenden dit nog niet te laten zien.

"Ik denk dat hij.. als ik hem zo inschat.. dan denk ik dat hij niet blind mij zal steunen en ook niet extreem zal doen om mij het gevoel te geven dat hij me steunt. Ik denk dat hij meer op de inhoud gaat zitten. Ik kan me voorstellen dat er mensen zijn die zeggen dat ze zich niet zo door hem gesteund voelen. Ik denk dat hij iemand is die eerder een onpartijdige rol dan een soort meervoudige partijdigheid zal innemen. (...) Ja, en ook als ik een beetje denk van hoe collega's erover denken, denk ik dat hij het opkomen voor zijn mensen, dat dat nog wel een wens is. Ongeacht wat de inhoud is, maar dat je als een soort basishouding zegt van "het kan wel zijn dat ik het inhoudelijk niet met je eens ben, maar ik steun je gewoon sowieso" (interview gemeenteambtenaar - 4).

Concluderend lijkt er in het geval van bestuur-dilemma's buiten het ethisch leiderschap om een extra rol weggelegd voor leidinggevenden om ervoor te zorgen dat gemeenteambtenaren sneller bereid zijn twijfels over het gedrag van bestuurders bespreekbaar te maken. Hierbij gaat het met name om andere leiderschapskwaliteiten, zoals onpartijdigheid, vertrouwen in medewerkers en de houding richting het bestuur.

6. Conclusie

Na het uitzetten van de resultaten van zowel het kwantitatieve als kwalitatieve onderzoek, worden in dit zesde hoofdstuk de conclusies van het empirisch onderzoek weergegeven. Per deelvraag volgt een conclusie, waarna er antwoord gegeven wordt op de hoofdvraag van het onderzoek.

6.1 Conclusies deelvragen

In onderstaande paragrafen wordt achtereenvolgend antwoord gegeven op de contextuele en empirische deelvragen van het onderzoek.

6.1.1 Ethische structuur

De enige contextuele deelvraag van dit onderzoek luidde als volgt:

Welke formele instrumenten worden vanuit de overheid ingezet om integriteit te bevorderen en hoe is dit bij gemeenten ingericht?

Ambtenaren zijn vanuit de overheid verplicht de eed of belofte af te leggen bij indiensttreding. Daarnaast dienen gemeenten een integriteitsbeleid op te stellen met daarin onder andere een gedragscode en een meldingsregeling voor het melden van vermoedens van misstanden. Het aanstellen van één of meerdere vertrouwenspersonen is eveneens verplicht. Bovendien dient er in het integriteitsbeleid opgenomen te zijn hoe integriteit onder ambtenaren bevorderd kan worden. Gemeenten zijn vervolgens vrij om het integriteitsbeleid invulling te geven. Op welke wijzen gemeenten integer gedrag onder ambtenaren bevorderen, verschilt. Voorbeelden van instrumenten die door gemeenten worden ingezet, zijn een introductie- of inwerkprogramma over integriteit, dilemmatrainingen voor zowel ambtenaren als leidinggevend, een dilemmaspel, een theaterprogramma in het kader van integriteit en een digitale uitvraag over integriteit, waarvan de uitslagen worden vergeleken tussen leidinggevend en medewerkers. Naast de verschillende instrumenten die gemeenten inzetten om integriteit te bevorderen, verschilt met name de hoeveelheid aandacht die er in organisaties voor het onderwerp is. In sommige gemeenten staat integriteit herhaaldelijk als thema op de agenda, bijvoorbeeld één keer per jaar. Echter blijft het bij andere gemeenten bij een introductieprogramma bij indiensttreding en informatie op het intranet. Buiten dat komt het onderwerp vrijwel niet aan bod.

6.1.2 Ethische cultuur

De eerste empirische deelvraag luidde als volgt:

Hoe ervaren gemeenteambtenaren de ethische cultuur van de gemeentelijke organisatie?

Zowel het kwantitatieve als het kwalitatieve gedeelte van het onderzoek laten zien dat gemeenteambtenaren over het algemeen een redelijk positief beeld hebben van de ethische cultuur van de organisatie. Af en toe gebeurt er iets en problemen rondom integriteit en integriteitsschendingen worden niet altijd even transparant opgelost. Maar daarbuiten blijkt de cultuur van gemeenten over het algemeen verschillende aspecten te bevatten die integer gedrag stimuleren en niet-integer gedrag voorkomen. Continue aandacht voor integriteit wordt gezien als het belangrijkste aspect van de cultuur om integer gedrag te stimuleren. Ondanks dat er in het kwantitatieve onderzoek geen cultuurverschillen werden gevonden, is het mogelijke verschil in de ethische cultuur bij grote en kleine gemeenten interessant om te noemen. Uit het kwalitatieve onderzoek kwam namelijk naar voren dat kleine gemeente een positief effect kunnen hebben op de cultuur, omdat iedereen makkelijk bij elkaar naar binnen loopt. Dit lijkt echter ook een valkuil te kunnen zijn, vanwege het ontstaan van een 'zo doen we het altijd'-sfeer. Bovendien kan de druk van het bestuur op de ambtenarij groter zijn in kleine gemeentes, omdat de afstand tussen het bestuur en de burger kleiner is en burgers proberen zaken rechtstreeks via wethouders gedaan te krijgen.

De tweede empirische deelvraag luidde als volgt:

Op welke manier ervaren gemeenteambtenaren een bijdrage van de ethische cultuur aan de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken?

Het kwantitatieve gedeelte van het onderzoek laat zien dat er een zekere mate van samenhang is tussen de ethische cultuur en de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken. Uit het kwalitatieve gedeelte blijkt eveneens dat ethische cultuur voor de respondenten op verschillende manieren kan meespelen in het gevoel van veiligheid om integriteitsdilemma's over anderen bespreekbaar te maken. In deze context wordt in de meeste gevallen ook de bijdrage van de leidinggevende genoemd. Tussen het ethisch leiderschap van leidinggevers en de ethische cultuur blijkt dan ook een zekere mate van samenhang te zijn. Hoe het onderlinge verband tussen deze twee variabelen er precies uitziet en welke van de twee hierin een grotere bijdrage levert, lijkt voor respondenten te verschillen.

6.1.3 Ethisch leiderschap

De derde empirische deelvraag luidde als volgt:

Hoe ervaren gemeenteambtenaren het ethisch leiderschap van hun leidinggevende?

De kwantitatieve analyse toont aan dat gemeenteambtenaren een redelijk positief beeld hebben van hun leidinggevende als het gaat om ethisch leiderschap. Gekeken naar de drie aspecten van ethisch leiderschap die Heres (2016) onderscheidt, te weten voorbeeldgedrag, disciplineren en communicatie, blijkt uit de kwantitatieve resultaten dat het oordeel van de gemeenteambtenaren hiervan ook redelijk positief is. Hierbij laten leidinggevers voornamelijk voorbeeldgedrag zien, gevolgd door disciplineren en als laatste aspect de expliciete communicatie over integriteit. Ook uit het kwalitatieve onderzoek komt naar voren dat respondenten voornamelijk het aspect voorbeeldgedrag terugzien bij leidinggevers. Disciplineren en communicatie blijken in veel mindere mate aanwezig te zijn. Wat betreft de expliciete communicatie over integriteit zou met name het actief en herhaaldelijk onder de aandacht brengen van het thema integriteit een punt voor verbetering zijn. Ondanks de aanwezigheid van voorbeeldgedrag, blijken veel leidinggevers nog niet proactief aan de slag te gaan met het thema integriteit, met medewerkers in gesprek te gaan over het grijze gebied of te vragen naar hun integriteitsdilemma's. Leidinggevers laten met andere woorden voornamelijk zien een moreel persoon te zijn en in mindere mate een moreel manager. Het onderwerp wordt door weinig leidinggevers structureel geagendeerd, maar soms alleen wanneer er iets is voorgevallen of kort in een jaarlijks personeelsgesprek. Structurele aandacht en agendering is dan ook iets waar vanuit gemeenteambtenaren behoefte aan is om het bespreekbaar maken van integriteitsdilemma's te normaliseren en de bereidheid om dit te doen te verbeteren.

De vierde empirische deelvraag luidde als volgt:

Op welke manier ervaren gemeenteambtenaren een bijdrage van het ethisch leiderschap van hun leidinggevende aan de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken?

Het kwantitatieve onderzoek laat een zekere mate van samenhang zien tussen ethisch leiderschap en de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken, waarbij het aspect disciplineren van de drie aspecten van ethisch leiderschap de meeste samenhang vertoont. Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt daarnaast dat er onder de respondenten geen overeenstemming is over de bijdrage van het ethisch leiderschap van de leidinggevende. Voor de één is deze bijdrage groter dan voor de ander. Dit lijkt afhankelijk te zijn van de relatie tussen leidinggevende en medewerker en van andere kenmerken van de leidinggevende dan het ethisch leiderschap zelf. Het vertrouwen in en het serieus nemen van medewerkers speelt hierin in veel

gevallen een grotere rol wanneer het voor respondenten gaat om het gevoel van veiligheid om integriteitsdilemma's bespreekbaar te maken.

6.1.4 Bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken

De vijfde empirische deelvraag luidde als volgt:

Ervaren gemeenteambtenaren een verschil in de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken naar aanleiding van het handelen van bestuurders en van collega-ambtenaren?

Het kwantitatieve onderzoek toont aan dat gemeenteambtenaren niet vaak tegen een integriteitsdilemma aanlopen naar aanleiding van het handelen van een ander. Wanneer zij hier wel tegenaan lopen, twijfelen zij vaker aan het integer gedrag van collega-ambtenaren dan van leden van het College van B&W. Met name integriteitsschendingen die zichtbaar zijn op de werkvloer zorgen vaker voor dilemma's die betrekking hebben op collega's, zoals verspilling en wanprestatie en onfatsoenlijke omgangsvormen.

Uit de resultaten blijkt daarnaast dat het veiligheidsgevoel om twijfels over niet-integer gedrag van anderen binnen de organisatie bespreekbaar te maken over het algemeen redelijk aanwezig is, ondanks dat gemeenteambtenaren niet altijd weten bij wie ze terecht kunnen om dit te bespreken. Het type functie dat ambtenaren bekleden blijkt hierop van invloed te zijn, mogelijk veroorzaakt door het feit dat ambtenaren met een beleidsfunctie meer vaardigheden bezitten het gesprek aan te gaan dan collega's met een uitvoeringsfunctie. Uit het kwalitatieve onderzoek komen verschillende factoren naar voren die mogelijk een bijdrage leveren aan de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken. Zo zou de angst voor de eigen carrière en negatieve verhalen over klokkenluiders in de media kunnen leiden tot minder bereidheid om integriteitsdilemma's te bespreken.

Ondanks dat twijfels over het gedrag van bestuurders minder vaak lijkt voor te komen, voelen ambtenaren zich volgens de kwantitatieve analyse wel minder veilig om deze dilemma's bespreekbaar te maken in vergelijking met dilemma's die betrekking hebben op collega's. Achterliggende redenen voor dit verschil zijn mogelijk de twijfel aan de eigen perceptie van de situatie en de ervaren druk vanuit het bestuur te zijn. Ook de grotere afstand tot bestuurders speelt voor sommigen mee, evenals de angst om verantwoordelijk te zijn voor negatieve verhalen over de gemeente richting burgers en daarmee het vertrouwen van burgers in de overheid te schaden.

Respondenten blijken integriteitsdilemma's bij verschillende lagen in de organisatie bespreekbaar te kunnen maken. In vrijwel alle organisaties die zijn meegenomen in het kwalitatieve onderzoek wordt voor twijfels over het gedrag van een collega dezelfde volgorde benadrukt: eerst collega-ambtenaren onderling op niet-integer gedrag aanspreken, vervolgens bespreekbaar maken bij je leidinggevende en tot slot bij een vertrouwenspersoon. De grootte van het dilemma, dus de aard van een mogelijke integriteitsschending, en in welke mate de ander jou serieus neemt, lijken bepalend te zijn of ambtenaren deze volgorde ook daadwerkelijk aanhouden of dat zij de betreffende collega overslaan en direct naar de leidinggevende gaan. Wanneer collega-dilemma's ernstige vermoedens zoals fraude inhouden, gaan respondenten veelal direct naar een leidinggevende of zelfs een vertrouwenspersoon. Het laatste komt vooral voor wanneer ambtenaren eerst willen sparen over een bepaalde kwestie en niet direct iets officieel willen melden bij een leidinggevende. Bij dilemma's die over de leidinggevende zelf gaan, wordt er veelal voor gekozen direct naar de vertrouwenspersoon toe te gaan, waarschijnlijk veroorzaakt door de angst dat de leidinggevende het bespreekbaar maken van zijn of haar gedrag mee laat wegen in de beoordeling van de ambtenaar. In het geval van twijfels over het gedrag van een bestuurder, wordt er veelal direct naar de leidinggevende gegaan of worden bestuurders soms zelf aangesproken.

Wanneer er wordt gekeken naar de bijdrage van de ethische cultuur en het ethisch leiderschap aan de bereidheid de twee soorten integriteitsdilemma's te bespreken, blijken deze in het geval van bestuur-dilemma's minder groot dan in het geval van collega-dilemma's. Wanneer ambtenaren twijfels hebben over het integer gedrag van een bestuurder, zijn er mogelijk meer andere oorzaken die meespelen. Het

kwalitatieve onderzoek laat zien dat andere eigenschappen van de leidinggevende in het geval van bestuur-dilemma's in veel gevallen een belangrijke rol spelen. Van de leidinggevende wordt in eerste instantie verwacht dat hij of zij medewerkers een gevoel van veiligheid en vertrouwen geeft en geen partij kiest. Daarnaast worden leidinggevendens geacht zijn of haar verantwoordelijkheid te nemen richting het bestuur door voor hun medewerkers te gaan staan. Een ander kenmerk wat volgens respondenten belangrijk gevonden wordt en bijdraagt aan de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken, is het serieus genomen worden. Het blijkt in deze dilemma's dus niet zozeer om aspecten van het ethisch leiderschap, maar meer om een goede werkrelatie en andere leiderschapskwaliteiten te gaan.

6.2 Conclusie hoofdvraag

Na het beantwoorden van de contextuele en empirische deelvragen van het onderzoek, kan er antwoord gegeven worden op de hoofdvraag van dit onderzoek. De hoofdvraag luidde als volgt:

Wat is de bijdrage van de ethische cultuur van organisaties en het ethisch leiderschap van leidinggevendens aan de bereidheid van ambtenaren om integriteitsdilemma's te bespreken binnen het lokaal bestuur?

Hoekstra & Kaptein (2011) lieten zien dat er binnen het Nederlands openbaar bestuur in de loop der jaren op het gebied van integriteit naar meer dan alleen regelgeving en gedragscodes, de *hard controls*, wordt gekeken. Er is meer aandacht gekomen voor de *soft controls*, instrumenten die voor een motiverende omgeving moeten zorgen waarin ambtenaren uit zichzelf meer integer gedrag vertonen (Hoekstra & Kaptein, 2011; Van den Heuvel et al., 2010). Het bespreekbaar maken van twijfels over het integere gedrag van collega's of bestuurders zou kunnen worden gezien als een onderdeel hiervan. Zowel ethisch leiderschap als de ethische cultuur zijn vormen van *soft controls* die hierop van invloed kunnen zijn. Uit het huidige onderzoek blijkt dat beiden een bijdrage leveren aan de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken binnen gemeenten. Zowel ethische cultuur als ethisch leiderschap hangen namelijk in zekere mate samen met het veiligheidsgevoel om dilemma's bespreekbaar te maken. Met andere woorden is het volgende in zekere mate het geval; hoe positiever gemeenteambtenaren de ethische cultuur beoordelen, des te veiliger voelen zij zich om twijfels over andermans gedrag te bespreken. Ook voor ethisch leiderschap is dit in zekere mate het geval. Hoe meer gemeenteambtenaren hun leidinggevende als ethisch leider zien, des te groter is het veiligheidsgevoel. Het verschil in de bijdrage van de twee aspecten is minimaal. Om die reden kan geconcludeerd worden dat de ethische cultuur van gemeenten en het ethisch leiderschap van leidinggevendens een even grote, middelmatige bijdrage leveren aan de bereidheid van gemeenteambtenaren om integriteitsdilemma's te bespreken.

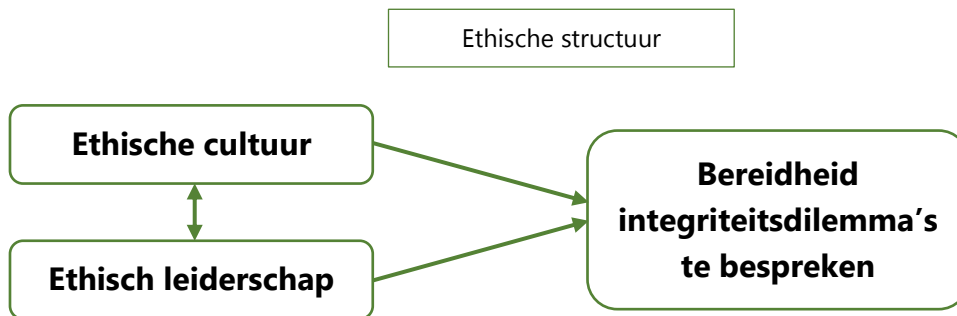
Ondanks dat het kwantitatieve onderzoek aantoont dat de bijdrage van de ethische cultuur en het ethisch leiderschap vergelijkbaar zijn, laat het kwalitatieve onderzoek zien dat respondenten in sommige gevallen wel degelijk een verschil ervaren. In het ene geval zorgt de ethische cultuur voor een groter gevoel van veiligheid om twijfels over het integer gedrag van anderen aan te kaarten, ongeacht in welke mate de leidinggevende ethisch leiderschap vertoont. Voor de ander speelt de leidinggevende een grotere rol en zou de bereidheid om integriteitsdilemma's aan te kaarten veranderen wanneer er een nieuwe leidinggevende hoofd van afdeling wordt. Hierbij lijkt niet zozeer het ethisch leiderschap belangrijk, maar dragen vooral andere leiderschapskwaliteiten van leidinggevendens, zoals vertrouwen en serieus nemen, bij. Deze rol van de leidinggevende is vooral in het geval van integriteitsdilemma's die betrekking hebben op leden van het College van B&W van belang, omdat het voor respondenten in deze situaties belangrijk is dat leidinggevendens medewerkers beschermen en steunen richting het bestuur. Bovendien blijkt het voor sommige respondenten een samenspel tussen de organisatie en de leidinggevende te zijn die een bijdrage levert. Deze samenhang tussen cultuur en ethisch leiderschap wordt ook in het kwantitatieve in zekere mate gevonden, wat betekent dat de ethische cultuur deels kan worden verklaard door ethisch leiderschap van leidinggevendens en andersom.

Wat betreft de ethische cultuur blijkt uit het kwalitatieve onderzoek dat met name de continue aandacht voor het onderwerp integriteit, de dimensie 'helderheid' van het CEV-model van Kaptein (2008), en het vertrouwen in de organisatie, de dimensie 'betrokkenheid', een rol spelen wanneer het gaat om de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken. Wat betreft het ethisch leiderschap benadrukt Heres (2016) dat je als leidinggevende ook een *moreel manager* moet zijn, wil je daadwerkelijk spreken van ethisch leiderschap en wil je als leidinggevende een bijdrage leveren aan het integer gedrag van je medewerkers. Dit betekent dat je als leidinggevende zowel voorbeeldgedrag, disciplinerende als expliciete communicatie moet laten zien. Het kwantitatieve onderzoek toont aan dat de drie aspecten in ongeveer gelijke mate samenhangen met de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken, waarbij het aspect disciplinerende de meeste samenhang vertoont. Zoals gezegd laat het kwalitatieve onderzoek zien dat er naast deze ethische leiderschapsaspecten een rol weggelegd lijkt te zijn voor andere kenmerken van leidinggevers. Vertrouwen en een goede werkrelatie zijn daarin de sleutel.

7. Discussie

7.1 Terugkoppeling theorie

Het conceptueel model, opgesteld aan de hand van een theoretische verdieping en voor het huidige onderzoek als basis gebruikt, is hieronder nogmaals weergegeven. Het doel van het onderzoek was om inzicht te krijgen in de bijdrage van de ethische cultuur en het ethisch leiderschap aan de bereidheid van gemeenteambtenaren om integriteitsdilemma's te bespreken, tegen de achtergrond van de ethische structuur.



Figuur 7.1 Conceptueel model

Uit het onderzoek is gebleken dat zowel ethische cultuur als ethisch leiderschap een bijdrage leveren aan het veiligheidsgevoel van gemeenteambtenaren om integriteitsdilemma's bespreekbaar te maken. Eerdere bevindingen van Treviño et al. (1998), Kaptein (2011) en Lasthuizen (2009) lieten zien dat ethische cultuur en ethisch leiderschap los van elkaar van invloed zijn op integer gedrag. Het huidige onderzoek toont aan dat deze aspecten ook samenhangen met de bereidheid om twijfels over andermans integer gedrag te bespreken. De veronderstelling dat de bereidheid om integriteitsdilemma's over andermans gedrag te bespreken, kan worden gezien als een aspect van het eigen integer gedrag, lijkt daarmee gegrond. Het huidige onderzoek laat geen duidelijke grotere rol voor één van de twee aspecten zien, wat het aannemelijk maakt dat zowel de ethische cultuur van de organisatie als het ethisch leiderschap van de leidinggevende belangrijke factoren zijn voor ambtenaren om integriteitsdilemma's aan te durven kaarten. Daarnaast toont het onderzoek een samenhang tussen ethische cultuur en ethisch leiderschap. Dit zou erop kunnen duiden dat de bijdrage van de ethische cultuur voor de één via het ethisch leiderschap loopt. Voor de ander is er mogelijk een invloed van het ethisch leiderschap via de ethische cultuur, zoals ook door Lasthuizen (2009) gevonden werd.

In het tweede hoofdstuk werd genoemd dat er wat betreft de ethische cultuur met name een bijdrage werd verwacht van de dimensies 'helderheid', 'betrokkenheid', 'transparantie' en 'bespreekbaarheid' van het CEV-model van Kaptein (2008). Het onderzoek laat echter zien dat voornamelijk 'helderheid' en 'betrokkenheid' een rol spelen. De bijdragen van 'transparantie' en 'bespreekbaarheid' zijn in mindere mate zichtbaar. Wat betreft de drie aspecten van ethisch leiderschap (Heres, 2016) werd er van zowel voorbeeldgedrag als van disciplineren en communicatie een bijdrage verwacht aan de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken. In het onderzoek lijkt sprake te zijn van een even grote bijdrage van de drie aspecten. Toch is de bijdrage van zowel de ethische cultuur als van het ethisch leiderschap niet optimaal en zijn er mogelijke andere oorzaken die meespelen in het veiligheidsgevoel om twijfels over het integer gedrag van collega-ambtenaren of leden van het College van B&W bespreekbaar te maken.

Eenzijds lijken andere leiderschapskwaliteiten van direct leidinggevenden van belang te zijn voor gemeenteambtenaren. Voorbeelden zijn het uitdragen van het vertrouwen in medewerkers, het serieus nemen van medewerkers wanneer zij een integriteitsdilemma bespreekbaar maken en het in bescherming nemen van medewerkers richting bestuurders.

Anderzijds is er de ethische structuur, die op de achtergrond een belangrijke rol lijkt te spelen. Vanuit gemeenteambtenaren komt duidelijk de wens naar voren dat er vanuit zowel de organisatie als de leidinggevende continue aandacht is voor integriteit. Met andere woorden lijkt het structureel agenderen van integriteit, wat onderdeel is van de ethische structuur van een organisatie, een voorwaarde te zijn om de bijdragen van de ethische cultuur en het ethisch leiderschap aan het veiligheidsgevoel van gemeenteambtenaren te vergroten. Hoe meer het agenderen van het onderwerp is vastgelegd in formele instrumenten en daarmee in de ethische structuur van de organisatie, des te meer aandacht er voor het onderwerp zal zijn, zowel vanuit de organisatie als vanuit de leidinggevende.

7.2 Kritische reflectie

Hoewel er gepoogd is om het huidige onderzoek op een zo valide en betrouwbaar mogelijke wijze uit te voeren, kunnen er verschillende kritische kanttekeningen geplaatst worden bij de opzet en uitvoering van het onderzoek. Ten eerste is er in het kwalitatieve onderzoek met relatief weinig respondenten gesproken in vergelijking met de steekproef van het kwantitatieve onderzoek. Bovendien is de situatie, perceptie of opinie van één respondent in het kwalitatieve onderzoek niet bepalend voor zijn of haar team, laat staan voor de gemeente waarin de respondent werkzaam is. Om die reden zijn de conclusies van de deelvragen niet enkel gebaseerd op inzichten uit het kwalitatieve onderzoek, maar dienen kwantitatieve resultaten als basis. Desondanks kunnen bijvoorbeeld de inzichten die betrekking hebben op het belang van andere leiderschapskwaliteiten dan het ethisch leiderschap niet zomaar gegeneraliseerd worden naar de totale populatie gemeenteambtenaren in Nederland.

Daarnaast zijn enkel de respondenten die bij het invullen van de enquête aangaven graag deel te nemen aan vervolgonderzoek, benaderd voor een interview. Door van tevoren na te vragen welke functie respondenten bekleedden, is geprobeerd te voorkomen dat de respondentengroep enkel zou bestaan uit respondenten die een functie hebben die met integriteit te maken heeft. Echter bleek gedurende het afnemen van de interviews dat twee gemeenteambtenaren naast de per e-mail doorgegeven functie ook vertrouwenspersoon waren binnen de organisatie. Dit had tot gevolg dat niet hun eigen ervaring met integriteitsdilemma's en met hun eigen leidinggevende centraal stond, maar er meer een algemeen gesprek over het onderwerp ontstond of er meer over andere ambtenaren in de organisatie gesproken werd. Bovendien bleek uit de interviews dat sommige respondenten over het algemeen weinig met leden van het College van B&W in aanraking kwamen, waardoor zij weinig ervaringen over integriteitsdilemma's die betrekking hebben op bestuurders konden delen. Hier is gedurende de interviews op ingespeeld door respondenten te vragen wat zij zouden doen in het geval dat deze situaties zich wel voor zouden doen. Dit had echter voorkomen kunnen worden door voorafgaand aan de interviews beter navraag te doen naar de functies van de respondenten en naar de mate van contact met bestuurders.

Een andere kritische kanttekening heeft betrekking op de opzet van de enquête van het kwantitatieve onderzoek. De schalen ethische cultuur, ethisch leiderschap en bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken bevatten elk items die naar eigen inzicht geformuleerd zijn. Om de validiteit van de enquête te verhogen, zouden de schalen achteraf gezien meer items moeten bevatten die inhoudelijk beter aan zouden sluiten bij de gehanteerde definities van de variabelen van het onderzoek. Bovendien is het gebruiken van items van bewezen valide meetinstrument aan te raden voor alle schalen. Daarnaast had een uitleg van de verschillende domeinen waarin gemeenteambtenaren werkzaam kunnen zijn, een toevoeging kunnen zijn in de enquête. Op die manier had voorkomen kunnen worden dat respondenten vaak de optie 'anders' kozen en de onderzoeker de respondenten naderhand zelf moest indelen in een bepaald domein. Tot slot waren respondenten bij het beantwoorden van de meeste stellingen in de enquête niet in de mogelijkheid om 'weet ik niet' aan te vinken. Verschillende respondenten gaven aan dat hier wel behoefte aan was.

Wat betreft het verspreiden van de vragenlijst is er in eerste instantie voor gekozen om de burgemeesters van de gemeenten te benaderen, omdat deze volgens de wet de behoeder van de bestuurlijke integriteit zijn. Echter gaat het onderzoek naast bestuurlijke integriteit en integriteitsdilemma's die betrekking hebben op bestuurders ook voor een groot deel over ambtelijke integriteit en twijfels over het integer gedrag van

collega-ambtenaren. Binnen de gemeente is de gemeentesecretaris verantwoordelijk voor de ambtelijke integriteit. Om die reden hadden ook de gemeentesecretarissen, mits contactgegevens voorhanden waren, benaderd kunnen worden.

7.3 Aanbevelingen vervolgonderzoek

In het huidige onderzoek is voornamelijk het perspectief van gemeenteambtenaren meegenomen en is er enkel gekeken naar twijfels over het integer gedrag van collega-ambtenaren en leden van het College van B&W. Om een compleet beeld te kunnen schetsen van de bijdragen van leidinggevenden en de cultuur aan de bereidheid van ambtenaren om integriteitsdilemma's te bespreken in het lokaal bestuur wordt daarom de aanbeveling gedaan het perspectief van leidinggevenden mee te nemen en daarnaast ook te kijken naar dilemma's die betrekking hebben op raadsleden.

Daarnaast is het interessant om in vervolgonderzoek te focussen op de leiderschapskwaliteiten die losstaan van het ethisch leiderschap en waarvan het belang in het huidige onderzoek onderstreept wordt. Met name de werkrelatie tussen leidinggevende en medewerker, het vertrouwen dat leidinggevenden in medewerkers en de mate waarin medewerkers zich serieus genomen voelen, blijken een rol te spelen in de keuze van gemeenteambtenaren om integriteitsdilemma's bespreekbaar te durven maken. Dit blijkt voornamelijk van belang als het gaat om twijfels over het gedrag van bestuurders binnen gemeenten. Daarom zou vervolgonderzoek zich kunnen richten op de mogelijke bijdrage van de relatie tussen leidinggevende en medewerker in vergelijking met het ethisch leiderschap aan het bespreekbaar maken van twijfels over het gedrag van anderen.

Tot slot bleek de ethische structuur van organisaties op de achtergrond een rol te spelen in hoe de ethische cultuur en het ethisch leiderschap een bijdrage leveren aan de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken. Met name de aandacht die er voor het onderwerp is, zowel vanuit de organisatie als vanuit de leidinggevende, lijken van belang. Vervolgonderzoek dat zich richt op verbetering van dit aspect en op hoe het structureel agenderen van het onderwerp kan bijdragen aan het veiligheidsgevoel van ambtenaren, kan bruikbare handvatten opleveren hoe gemeenten dit aspect kunnen vastleggen in de ethische structuur.

8. Praktische aanbevelingen

Op basis van de resultaten van zowel het kwantitatieve als het kwalitatieve onderzoek worden tot slot enkele praktische aanbevelingen gedaan aan gemeenten die met name gericht zijn op de ethische structuur van de organisatie. De ethische structuur lijkt op de achtergrond als basis te dienen om een bijdrage van de ethische cultuur en het ethisch leiderschap aan de bereidheid om integriteitsdilemma's te bespreken, te bewerkstelligen. Uit de conclusie en discussie van het onderzoek is namelijk gebleken dat er wat betreft deze ethische structuur vanuit gemeenteambtenaren behoefte is aan structurele en frequente aandacht voor het onderwerp integriteit.

8.1 Training leidinggevenden

De eerste aanbeveling is gericht aan de gemeentesecretarissen en eventueel aan integriteitscoördinatoren binnen gemeenten en houdt het organiseren van een specifieke integriteits- of dilemmatraining voor direct leidinggevenden in. Deze training wordt idealiter vanuit het management georganiseerd en als verplicht onderdeel in het integriteitsbeleid opgenomen om zo het belang van de training van bovenaf te onderstrepen.

In vrijwel alle gemeenten waar respondenten werkzaam zijn, wordt vanuit de organisatie een introductieprogramma over integriteit of een dilemmatraining aangeboden die verplicht is voor medewerkers. Een specifieke training voor leidinggevenden lijkt niet gebruikelijk te zijn. Uit de conclusie op de contextuele deelvraag is gebleken dat enkele organisaties dergelijke trainingen wel aanbieden. In deze training is zowel aandacht voor integriteitsdilemma's waar leidinggevenden mogelijk zelf tegenaan lopen als voor het ethisch leiderschap. Leidinggevenden ervaren namelijk integriteitsdilemma's in hun eigen werkzaamheden. Daarnaast hebben ze echter ook een andere rol en dragen ze de extra verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat ook de medewerkers uit hun team integer gedrag vertonen. Uit de conclusie op de derde empirische deelvraag is gebleken dat, wanneer het gaat om de twee aspecten die van een *moreel persoon* een *moreel manager* maken – disciplineren en communicatie – er nog ruimte is voor verbetering. Daarom lijkt het in eerste instantie zaak te zijn dat leidinggevenden het belang van integer handelen inzien en daarnaast bewust gemaakt worden van het feit dat integriteitsdilemma's op de werkvloer bespreekbaar gemaakt dienen te worden om erger te voorkomen. Hier kan in een training die specifiek gericht is op leidinggevenden aandacht voor te zijn. Daarnaast lieten de conclusie op de vierde en vijfde empirische deelvragen zien dat niet zozeer het ethisch leiderschap van leidinggevende bijdraagt aan de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken. Het vertrouwen van leidinggevenden in medewerkers en het uitdragen van het idee dat alles besproken kan en mag worden zonder dat hier consequenties aan verbonden zijn, lijkt veel belangrijker te zijn voor ambtenaren. Om die reden zouden juist deze aspecten onder de aandacht gebracht kunnen worden in de training voor leidinggevenden. Hoe gedraag je je als goede leidinggevende om ervoor te zorgen dat medewerkers ook daadwerkelijk naar je toekomen met een dilemma?

8.2 Structurele aandacht voor integriteit

De tweede aanbeveling houdt het structureel agenderen van integriteit in en deze aanbeveling is gericht aan zowel het management van gemeenten als direct leidinggevenden.

Uit het kwalitatieve onderzoek en de conclusie over de ethische structuur binnen gemeenten is gebleken dat de aandacht die er vanuit organisaties voor het onderwerp integriteit is, zeer uiteenloopt. Binnen veel organisaties waar respondenten werkzaam zijn, blijft het bij een introductieprogramma wanneer ambtenaren in dienst treden bij de gemeente. Om een bijdrage van de ethische cultuur aan de bereidheid integriteitsdilemma's te bespreken, te bewerkstelligen, is een ethische structuur waarin continue aandacht is voor integriteit echter een pre. Bovendien is integriteit aan verandering onderhevig. Om die reden blijft het onderwerp ook voor ambtenaren die al langer in dienst zijn, relevant. Het management van gemeenten wordt dan ook aanbevolen minimaal eenmaal per jaar in de gehele organisatie aandacht te besteden aan integriteit. De 'Dag van de integere ambtenaar' zou bijvoorbeeld in het leven geroepen kunnen worden en ook als zodanig in het integriteitsbeleid kunnen worden opgenomen. In het integriteitsbeleid dient namelijk

ook te zijn omschreven op welke manier integer gedrag onder ambtenaren wordt bevorderd. Het is aan te raden deze 'Dag van de integere ambtenaar' ieder jaar anders in te vullen om ervoor te zorgen dat medewerkers geboeid blijven en gemotiveerd zijn om ieder jaar weer mee te doen. Voorbeelden waarop de dag invulling kan krijgen, zijn workshops, een dilemmaspel of een toneelvoorstelling in het kader van integriteit. Bovendien biedt de website www.integriteit.nl extra ideeën voor het invullen van een dergelijke dag.

Naast de behoefte aan structurele aandacht voor integriteit vanuit de organisatie, bleek uit het kwalitatieve onderzoek dat het agenderen van integriteit door leidinggevenden niet binnen alle teams van de respondenten het geval is. Ondanks dat is vastgelegd in de Ambtenarenwet dat integriteit in werkoverleggen en functioneringsgesprekken verplicht op de agenda moet staan (art. 125quater lid 2 Ambtenarenwet, 1929), ervaren respondenten dit veelal als 'aanvink'-onderdeel en blijkt er niet altijd ruimte te zijn voor gesprek over integriteit. Laat staan dat leidinggevenden expliciet vragen of medewerkers op het gebied van integriteit dilemma's ervaren. Bovendien vindt zowel een werkoverleg met het gehele team als een functioneringsgesprek in de meeste gevallen slechts één of twee keer per jaar plaats. Om twijfels over het integer handelen van anderen te normaliseren en de bereidheid om dit te doen, te verbeteren, worden leidinggevenden binnen gemeenten aanbevolen dit vaker dan eens per jaar op de agenda te zetten. Een suggestie is om dit één keer per maand in een weekstart te doen. Respondenten gaven aan de leidinggevenden zelf in staat te achten om te bepalen in welke vorm dit zou moeten plaatsvinden. Door integriteit als leidinggevende daadwerkelijk als agendapunt te bespreken en het belang daarmee te onderstrepen, zullen medewerkers enerzijds meer vertrouwen krijgen dat het bespreken van dilemma's geaccepteerd wordt en anderzijds zal het onderwerp daardoor ook onderling meer gaan leven. Op deze manier zullen medewerkers elkaar hopelijk sneller op niet-integer gedrag aanspreken. Om ervoor te zorgen dat leidinggevenden hier op een serieuze manier invulling aangeven en integriteit niet als 'aanvink'-onderdeel behandelen, wordt het management van gemeenten aanbevolen hier kaders over op te nemen in het integriteitsbeleid van de organisatie, ter aanvulling op wat hierover in de Ambtenarenwet al is vastgelegd.

Referenties

- Algemeen Rijksambtenarenreglement (1931, 12 juni). Geraadpleegd van https://wetten.overheid.nl/BWBR0001950/2019-07-01/#HoofdstukVIIa_Artikel51
- Ambtenarenwet (1929, 12 december). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001947/2018-07-28>
- Ambtenarenwet 2017 (2017, 9 maart). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2017-123.html>
- Bandura, A. (1977). *Social learning theory*. New York: General Learning Press.
- Bandura, A. (1986). *Social foundations of thought and action: A social cognitive theory*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Becker, M. (2007). *Bestuurlijke ethiek: Een inleiding*. Assen: Von Gorcum.
- Berthoud, R. (2000b). A Measure of Changing Health. In: R. Berthoud & J. Gershuny (Eds.), *Seven Years in the Lives of British Families: Evidence on the Dynamics of Social Change from the British Household Panel Survey*. Bristol: Policy Press.
- BIOS. (2010). Handreiking belangenverstengeling. Den Haag: CAOP.
- Bovens, M. (2006). Het ongelijk van Dales. Over de onbedoelde negatieve effecten van het integriteitsbeleid. *Bestuurskunde* (1), 64-74.
- Brown, M.E., Treviño, L.K. & Harrison, D.A. (2005). Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 97, 117-134.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. New York: Oxford University Press.
- Dales, C. I. (1992). *Om de integriteit van het openbaar bestuur* [toespraak].
- De Graaf, G. & Huberts, L.W.J.C. (2011). Integriteit in het Nederlands openbaar bestuur. In: R. Andeweg, & J. Thomassen (Eds.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, 477-497. Amsterdam: Leiden University Press/Amsterdam University Press.
- De Graaf, G. & Strüwer, T. (2014). Aard en omvang van integriteitsschendingen binnen de Nederlandse overheid. Den Haag: BIOS.
- De Koning, B. (2018, 21 februari). De zesde Integriteits Index: de VVD heeft weer de meeste én de grootste schandalen. *Vrij Nederland*. Geraadpleegd van <https://www.vn.nl/integriteits-index-6/>
- De Koning, B. (2020, 5 februari). Het spijt me. Punt. Dat hoor je een politicus niet snel zeggen. *De Volkskrant*. Geraadpleegd van <https://www.volkskrant.nl/kijkverder/v/2020/het-spijt-me-punt-dat-hoor-je-een-politicus-niet-snel-zeggen~v87027/>
- De Vocht, A. (2011). *Basishandboek SPSS 19*. Bijleveld Press.

- Dirks, B. (2019). Richard de Mos, wethouder af, gaat meteen per limousine op campagne. *De Volkskrant*. Geraadpleegd van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/richard-de-mos-wethouder-af-gaat-meteen-per-limousine-op-campagne~bc5a9711/>
- Ferrell, O.C., Thorne LeClair, D. & Ferrell, L. (1998) The federal sentencing guidelines for organizations: A framework for ethical compliance. *Journal of Business Ethics* 17(4), 353–363.
- Gemeentewet (1992, 14 februari). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2020-01-01>
- Greenberg J. (2002). Who stole the money, and when? Individual and situational determinants of employee theft. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 89(1), 985–1003.
- Heres, L. (2016). *Tonen van de Top. De rol van topambtenaren in het integriteitsbeleid*.
- Hoekstra, A. & Kaptein, M. (2011). Twee decennia integriteitsbeleid binnen de overheid. Een Analyse van graduele en grillige verandering. In: *Bestuurswetenschappen*, 4(2011), 32-51.
- Hoekstra, A. & Kaptein M. (2012). The Institutionalization of Integrity in Local Government. Public Integrity, *Winter 2012-13*, 15(1), 5–27.
- Huberts, L.W.J.C., D. Pijl & A. Steen. (1999). Integriteit en corruptie. In: C.J.C.F. Fijnaut, E. Muller & U. Rosenthal (Eds.). *Politie. Studies over haar Werking en Organisatie*, 57-79. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Huberts, L.W.J.C. (2003). *Mag het ietsje Meer Zijn? Integriteitsonderzoek in het Mijnenveld van de Moraal*. Amsterdam: Faculteit der Sociale Wetenschappen, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Huberts, L. W. J. (2005). *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past....* FSW, VU Amsterdam.
- Huberts, L. W. J. C. (2015). Integriteit anno 2015: Pijnpunten op de agenda. In: J. Talsma, & E. Karssing (Eds.), *Jaarboek Integriteit 2015*, 12-21. Den Haag: BIOS.
- Huberts, L.W.J.C. (2019). *Moraal en Macht* [afscheidsrede].
- Huis voor Klokkenluiders (2016). *Integriteit in de praktijk. De meldregeling*.
- Huis voor Klokkenluiders (2017). *Jaarverslag 2017*.
- Huis voor Klokkenluiders (2018). *De vertrouwenspersoon integriteit. Stand van zaken en Ontwikkelingsperspectieven*. Onderzoeksrapport.
- Interne klokkenluidersregeling Rijk, Politie en Defensie (2016, 21 december). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0038940/2019-01-01>
- Kaptein, M. (2008). Developing and testing a measure for the ethical culture of organizations: the corporate ethical virtues model. *Journal of Organizational Behavior*, 29, 923-947.
- Kaptein, M. (2008). Ethics Programs and Ethical Culture: A Next Step in Unraveling Their Multi-Faceted Relationship. *Journal of Business Ethics*, 89(2), 261-281.

- Kaptein, M. (2011). Understanding unethical behavior by unraveling ethical culture. *Human Relations*, 64(6), 843-869.
- Kerkhoff, T. & Overeem, P. (2018). In opspraak: leren van integriteitskwesties.
- Lasthuizen, K. (2008). *Empirical Research into the Effects of Leadership on Ethics and Integrity*. Enschede: Printpartners Ipskamp.
- Lasthuizen, K. (2009). Leiden naar integriteit: De rol van de leidinggevende om integriteit in de organisatie te waarborgen. *Samenleving en criminaliteit*, 47, 55-60.
- Lasthuizen, K., Huberts, L. & Heres, L. (2011). How to measure integrity violations: towards a validated typology of unethical behavior. *Public Management Review*, 13 (3), 383-408.
- Lemmens, J. (2019, 3 oktober). Verbijstering in Haagse gemeenteraad nadat coalitie valt over corruptiezaak De Mos. *Trouw*. Geraadpleegd van <https://www.trouw.nl/binnenland/verbijstering-in-haagse-gemeenteraad-nadat-coalitie-valt-over-corruptiezaak-de-mos~b8adbb9a/>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1993). Basisnotitie Integriteitsbeleid I 'Integriteit in de openbare sector. Stand van Zaken'. TK 1992-1993, 23400 vii, nr. 2.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). *Beleidsdoorlichting Integriteit(sbeleid)*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). *Gedragscode Integriteit Rijk 2017/2018*.
- Nelen, H. & Kolthoff, E. (2018). Ambtelijke en bestuurlijke corruptie in Nederland; waar staan we anno 2018? *Tijdschrift voor Criminologie*, 6(4).
- NOS. (2019, 2 oktober). Haagse college gevallen over corruptiezaak rond wethouders. *NOS*. Geraadpleegd van <https://nos.nl/artikel/2304368-haagse-college-gevallen-over-corruptiezaak-rond-wethouders.html>
- Paine, L.S. (1994). Managing for organizational integrity. *Harvard Business Review*, 72 (2), 106-117.
- Ritzen, G. & Metselaar, D. (2019, 1 oktober). Haagse wethouders verdacht van corruptie, college vraagt om terugtreding. *NRC*. Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/10/01/doorzoekingen-haagse-wethouders-om-verdenking-corruptie-en-omkoping-a3975177>
- Robson, C. (2002). *Real World Research: A Resource for Social Scientists and Practitioner-Researchers (2nd ed.)*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.

- Schillemans, T. (2016). Integriteit van lokaal bestuur in de mediocratie. *Bestuurswetenschappen* 70(4), 50-70.
- Six, F. & Lawton, A. (2013). Towards a theory of integrity systems: a configurational approach. *International Review of Administrative Sciences*, 79(4), 639-658.
- Smilde, M. (2018, 20 november). Kitty Nooy neemt afscheid van het OM. *Opportuun*. Geraadpleegd van <https://magazines.openbaarministerie.nl/opportuun/2018/04/kitty-nooy-over-integriteit>
- Solomon, R. (1992). *Ethics and Excellence*. New York: Oxford University Press.
- Solomon, R. (1999). *A Better Way to Think about Business: How personal integrity leads to corporate success*. New York: Oxford University Press.
- Stichting A&O fonds Gemeenten (2018). *Personeelsmonitor Gemeenten 2018*.
- Strauss A.L. & Corbin J. (1990). *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques*. New York: Sage Publications.
- Täuber, S. (2019, 17 januari). Integere overheid is een voorwaarde voor slagen van Energietransitie. *Dagblad van het Noorden*. Geraadpleegd van https://www.dvhn.nl/Meningen/Opinie/Opinie-Integere-overheid-is-een-voorwaarde-voor-slagen-van-energietransitie-24050109.html?harvest_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F
- Treviño, L.K., Butterfield, K.D. & McCabe, D.L. (1998). The ethical context in organizations: Influences on employee attitudes and behaviors. *Business Ethics Quarterly*, 8(3), 447-476.
- Van den Heuvel, J.H.J., Huberts, L.W.J.C, Van der Wal, Z. & Steenbergen, K. (2010). *Integriteit van het lokaal bestuur*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Van Kleef, S. & Van Dijk, M. (2016). Integriteit in het DNA van de organisatie en de medewerker. Spiegeltje spiegeltje aan de wand. *Sociaal Bestek*, 6, 12-14.
- Van Thiel, S. (2007) Bestuurskundig onderzoek. Een methodische inleiding. Bussum: Coutinho.
- Van Veldhuisen, A. & Snel, D. Integriteit in ontwikkeling. Implicaties van trends en ontwikkelingen voor de integriteit van het openbaar bestuur.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Politie, Unie van Waterschappen, Interprovinciaal Overleg, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006). *Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie*.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2016). *Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen*. Derde gewijzigde druk.
- Weber, M. (1972). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*. (fünfte, revidierte Auflage, besorgt von Johannes Winckelmann), Tübingen: Mohr (Paul Siebeck).
- Wet Huis voor klokkenluiders (2016, 14 april). Geraadpleegd van

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0037852/2018-06-13>.

Yukl, G., Mahsud, R., Hassan, S. & Prussia, G. (2013). An Improved Measure of Ethical Leadership. *Journal of Leadership & Organizational Studies*, 20 (1), 38-48

Bijlagen

Bijlage 1. Enquête

Vragenlijst "Bespreekbaarheid integriteitsdilemma's en ethisch leiderschap"

Alvast hartelijk dank voor uw deelname aan mijn onderzoek. Door het invullen van deze vragenlijst brengt u mij een stap dichterbij het behalen van mijn Master diploma Bestuurs- en Organisationswetenschap aan de Universiteit Utrecht.

De vragenlijst is alleen bedoeld voor gemeenteambtenaren of interim ambtenaren die momenteel bij een gemeente werkzaam zijn, niet voor bestuurders en politici.

De vragenlijst bevat een aantal vragen over het integriteitsbeleid van uw organisatie en het integer voorbeeldgedrag van leidinggevendenden, gevolgd door een aantal algemene vragen. De verwachte tijd om de vragenlijst in te vullen is 10 minuten. De vragenlijst is anoniem, wat inhoudt dat de resultaten niet direct naar u en naar de gemeente waar u werkzaam bent terug te voeren zijn. Na afronding van het algehele onderzoek zullen de resultaten vernietigd worden.

Mocht u interesse hebben in de resultaten, dan kunt u uw e-mailadres aan het einde van de vragenlijst achterlaten. Heeft u vragen of opmerkingen over het onderzoek of de vragenlijst? Neemt u dan gerust contact met mij op.

Het is tot en met 17 januari mogelijk de vragenlijst in te vullen.

Nogmaals hartelijk dank voor het invullen!

Iris den Boer
i.m.denboer@students.uu.nl

U kunt nu doorgaan naar de volgende pagina om met de vragenlijst te beginnen.

U kunt nu doorgaan naar de volgende pagina om met de vragenlijst te beginnen.

1. Bent u momenteel werkzaam bij een gemeente?

- Ja, als gemeenteambtenaar
- Ja, als interim ambtenaar
- Ja, in een andere functie
- Nee

(→ 1b)

(einde vragenlijst)

1b. Welke functie vervult u momenteel bij de gemeente waar u werkzaam bent?

Hieronder volgen enkele vragen over integriteit en integriteitsschendingen bij de gemeente waar u momenteel werkzaam bent.

2. In welke mate verwacht u dat er per jaar integriteitsschendingen voorkomen binnen de ambtelijke organisatie waar u momenteel werkzaam bent?

- Nooit
- Eenmalig
- Af en toe
- Regelmatig
- Vaak

3. In hoeverre bent u het met onderstaande stellingen, die betrekking hebben op de ambtelijke organisatie waar u momenteel werkzaam bent, eens?

1 = helemaal oneens, 2 = een beetje oneens = niet eens / niet oneens, 4 = een beetje eens, 5 = helemaal eens

- Problemen rondom integriteit en integriteitsschendingen worden binnen de ambtelijke organisatie achter gesloten deuren opgelost.
 - Binnen de ambtelijke organisatie kan iedereen zijn persoonlijke mening uiten.
 - Binnen de ambtelijke organisatie wordt actief aandacht besteed aan het thema integriteit.
 - Er heerst een angstcultuur binnen de ambtelijke organisatie.
 - Binnen de ambtelijke organisatie spreekt men elkaar aan op niet-integer gedrag.
-

Deze vraag heeft betrekking op integriteitsdilemma's waar u mogelijk tegenaan bent gelopen naar aanleiding van het gedrag van een collega-ambtenaar. Er wordt van een **integriteitsdilemma** gesproken wanneer u twijfelt of bepaald gedrag of een bepaalde handeling van een collega-ambtenaar integer is. In onderstaande stellingen is onderscheid gemaakt in verschillende vormen van niet-integer gedrag.

4. In de afgelopen twee jaar ben ik tegen een integriteitsdilemma aangelopen, omdat een **collega-ambtenaar**...

1 = nooit, 2 = eenmalig, 3 = af en toe, 4 = regelmatig, 5 = vaak

- dubieuze giften aannam van en/of beloften deed aan private actoren, waarbij de tegenprestatie niet duidelijk was.
- in de vrije tijd wangedrag vertoonde.
- bewust nalatig, onoplettend en/of onverschillig gebruikmaakte van overheidsmateriaal, tijd of financiën.
- iets deed of naliet, waarmee hij of zij persoonlijke financiële voordelen (bijvoorbeeld geld) verkreeg of immateriële voordelen (bijvoorbeeld een goede relatie met een bedrijf) verkreeg.
- op ongebruikelijke manier zijn of haar bevoegdheden inzette voor het bereiken van een doel.
- informatie of toegang tot informatie misbruikte en/of manipuleerde om persoonlijk belang te dienen.
- onbehoorlijk gedrag vertoonde tegenover collega's.

- belangen behartigde die in strijd zijn met het publieke ambt.
- persoonlijk profiteerde ten koste van de overheid, zonder dat derden ervan profiteerde.

Deze vraag heeft betrekking op integriteitsdilemma's waar u mogelijk tegenaan bent gelopen naar aanleiding van het gedrag van een lid van het College van burgemeesters en wethouders (College van B&W). Er wordt van een **integriteitsdilemma** gesproken wanneer u twijfelt of bepaald gedrag of een bepaalde handeling van de burgemeester of een wethouder integer is. In onderstaande stellingen is onderscheid gemaakt in verschillende vormen van niet-integer gedrag.

5. In de afgelopen twee jaar ben ik tegen een integriteitsdilemma aangelopen, omdat een **lid van het College van B&W** (burgemeester of wethouder)...

1 = nooit, 2 = eenmalig, 3 = af en toe, 4 = regelmatig, 5 = vaak

- dubieuze giften aannam van en/of beloften deed aan private actoren, waarbij de tegenprestatie niet duidelijk was.
- in de vrije tijd wangedrag vertoonde.
- bewust nalatig, onoplettend en/of onverschillig gebruikmaakte van overheidsmateriaal, tijd of financiën.
- iets deed of naliet, waarmee hij of zij persoonlijke financiële voordelen (bijvoorbeeld geld) verkreeg of immateriële voordelen (bijvoorbeeld een goede relatie met een bedrijf) verkreeg.
- op ongebruikelijke manier zijn of haar bevoegdheden inzette voor het bereiken van een doel.
- informatie of toegang tot informatie misbruikte en/of manipuleerde om persoonlijk belang te dienen.
- onbehoorlijk gedrag vertoonde tegenover collega's.
- belangen behartigde die in strijd zijn met het publieke ambt.
- persoonlijk profiteerde ten koste van de overheid, zonder dat derden ervan profiteerde.

Het volgende onderdeel van de vragenlijst gaat in op het bespreken van integriteitsdilemma's naar aanleiding van het gedrag van een collega-ambtenaar. Er wordt nogmaals van een **integriteitsdilemma** gesproken wanneer u twijfelt of bepaald gedrag of een bepaalde handeling van een collega-ambtenaar integer is.

6. Heeft u in de afgelopen twee jaar wel eens getwijfeld of bepaald gedrag van een **collega-ambtenaar** integer was?

- Ja (→7a)
- Nee (→7b)

7a. In hoeverre bent u het eens met onderstaande stellingen?

Wanneer ik twijfelde of bepaald gedrag van een **collega-ambtenaar** integer was...

1 = helemaal oneens, 2 = een beetje oneens = niet eens / niet oneens, 4 = een beetje eens, 5 = helemaal eens

- kon ik bij iemand binnen de ambtelijke organisatie terecht om dit te bespreken.
- zou het bespreken hiervan gevolgen hebben voor mijn carrière.
- voelde ik mij binnen de ambtelijke organisatie veilig genoeg om dit bespreekbaar te maken.
- wist ik niet bij wie ik binnen de ambtelijke organisatie terecht kon om dit te bespreken.
- werd ik serieus genomen wanneer ik dit bespreekbaar maakte.
- wist ik van tevoren wat de vervolgstappen zouden zijn wanneer ik dit bespreekbaar zou maken.

7b. U heeft aangegeven in de afgelopen twee jaar niet te hebben getwijfeld of bepaald gedrag van een collega-ambtenaar integer was. In het geval dat dit in de toekomst wel zou voorkomen, in hoeverre zou u het dan met onderstaande stellingen eens zijn?

Stel dat ik zou twijfelen of bepaald gedrag van een **collega-ambtenaar** integer is, dan...

1 = helemaal oneens, 2 = een beetje oneens = niet eens / niet oneens, 4 = een beetje eens, 5 = helemaal eens

- kan ik bij iemand binnen de ambtelijke organisatie terecht om dit te bespreken.
- zal het bespreken hiervan gevolgen hebben voor mijn carrière.
- voel ik mij binnen de ambtelijke organisatie veilig genoeg om dit bespreekbaar te maken.
- weet ik niet bij wie ik binnen de ambtelijke organisatie terecht zou kunnen om dit te bespreken.
- zal ik serieus worden genomen wanneer ik dit bespreekbaar zou maken.
- weet ik van tevoren wat de vervolgstappen zullen zijn wanneer ik dit bespreekbaar zou maken.

Het volgende onderdeel van de vragenlijst gaat in op het bespreken van integriteitsdilemma's naar aanleiding van het gedrag van een lid van het College van burgemeesters en wethouders (College van B&W). Er wordt nogmaals van een **integriteitsdilemma** gesproken wanneer u twijfelt of bepaald gedrag of een bepaalde handeling van de burgemeester of een wethouder integer is.

8. Heeft u in de afgelopen twee jaar wel eens getwijfeld of bepaald gedrag van een **lid van het College van B&W** (burgemeester of wethouder) integer was?

- Ja (→9a)
- Nee (→9b)

9a. In hoeverre bent u het eens met onderstaande stellingen?

Wanneer ik twijfelde of bepaald gedrag van een **lid van het College van B&W** (burgemeester of wethouder) integer was...

1 = helemaal oneens, 2 = een beetje oneens = niet eens / niet oneens, 4 = een beetje eens, 5 = helemaal eens

- kon ik bij iemand binnen de ambtelijke organisatie terecht om dit te bespreken.
- zou het bespreken hiervan gevolgen hebben voor mijn carrière.
- voelde ik mij binnen de ambtelijke organisatie veilig genoeg om dit bespreekbaar te maken.
- wist ik niet bij wie ik binnen de ambtelijke organisatie terecht kon om dit te bespreken.
- werd ik serieus genomen wanneer ik dit bespreekbaar maakte.
- wist ik van tevoren wat de vervolgstappen zouden zijn wanneer ik dit bespreekbaar zou maken.

9b. U heeft aangegeven in de afgelopen twee jaar niet te hebben getwijfeld of bepaald gedrag van een lid van het college van B&W integer was. In het geval dat dit in de toekomst wel zou voorkomen, in hoeverre zou u het dan met onderstaande stellingen eens zijn?

Stel dat ik zou twijfelen of bepaald gedrag van een **lid van het College van B&W** (burgemeester of wethouder) integer is, dan...

1 = helemaal oneens, 2 = een beetje oneens = niet eens / niet oneens, 4 = een beetje eens, 5 = helemaal eens

- kan ik bij iemand binnen de ambtelijke organisatie terecht om dit te bespreken.
- zal het bespreken hiervan gevolgen hebben voor mijn carrière.
- voel ik mij binnen de ambtelijke organisatie veilig genoeg om dit bespreekbaar te maken.
- weet ik niet bij wie ik binnen de ambtelijke organisatie terecht zou kunnen om dit te bespreken.
- zal ik serieus worden genomen wanneer ik dit bespreekbaar zou maken.

- weet ik van tevoren wat de vervolgstappen zullen zijn wanneer ik dit bespreekbaar zou maken.
-

10. Heeft u momenteel een leidinggevende functie?

- Ja (→ 12)
- Nee (→ 11)

Onderstaande stellingen hebben betrekking op het ethisch leiderschapsgedrag van uw direct leidinggevende binnen de gemeente.

11. In hoeverre bent u het eens met onderstaande stellingen?

Mijn leidinggevende...

1 = helemaal oneens, 2 = een beetje oneens = niet eens / niet oneens, 4 = een beetje eens, 5 = helemaal eens

- is niet eerlijk en objectief in het beoordelen van de performance van werknemers en bij het toekennen van beloningen.
 - is een voorbeeld met betrekking tot toewijding en zelfopoffering voor de organisatie.
 - vraagt mij nooit of ik tegen integriteitsdilemma's aanloop.
 - helpt mij om bepaalde dilemma's vanuit verschillende perspectieven te bekijken.
 - legt niet goed uit waarom bepaald gedrag niet gerechtvaardigd is.
 - is tegen het gebruik van onethische praktijken om resultaten of de performance te verhogen.
 - is niet in staat zijn of haar integer voorbeeldgedrag frequent te laten zien.
 - vertoont acties die niet consistent zijn met zijn of haar uitgedragen waarden.
 - communiceert duidelijk ethische standaarden voor zijn of haar werknemers.
 - is consequent in het straffen van niet integer gedrag van werknemers.
 - vertoont ethisch voorbeeldgedrag door middel van zijn of haar acties en beslissingen.
 - toont weinig aandacht voor ethische en morele waarden.
-

Tot slot volgen hieronder nog enkele algemene vragen. Na het beantwoorden van deze vragen is de vragenlijst ten einde.

12. Wat is uw geslacht?

- Man
- Vrouw
- Anders

13. Wat is uw leeftijd?

14. In welke provincie ligt de gemeente waar u momenteel werkzaam bent?

- Drenthe
- Flevoland
- Fryslân
- Gelderland
- Groningen
- Limburg
- Noord-Brabant
- Noord-Holland
- Overijssel
- Utrecht
- Zeeland
- Zuid-Holland

15. Welke van de onderstaande opties is van toepassing op de gemeente waar u momenteel werkzaam bent?

- Groot (meer dan 100.000 inwoners)
- Middelgroot (tussen 50.000 en 100.000 inwoners)
- Klein (minder dan 50.000 inwoners)

16a. Binnen welke van de onderstaande domeinen bent u werkzaam bij de gemeente? Meerdere antwoorden zijn mogelijk.

- Sociaal domein
- Ruimte
- Publieksdiensten
- Openbare orde en veiligheid
- Bestuur
- Ondersteuning
- Anders

(→ 16b)

16b. Binnen welk domein bent u werkzaam bij de gemeente?

17. Welke van onderstaande opties is op uw huidige functie bij de gemeente van toepassing?

- Beleidsfunctie
- Uitvoeringsfunctie
- Ik kan hier geen keuze in maken
- Niet van toepassing

18. Hoeveel jaar bent u in uw loopbaan al werkzaam bij gemeenten?

Dit is het einde van de vragenlijst. Mocht u nog toevoegingen of verbeterpunten hebben, hoor ik dit graag. Ook wanneer u het gevoel heeft iets te hebben gemist in de vragenlijst, ben ik hier graag van op de hoogte. Het is mogelijk uw opmerking(en) hieronder in te vullen of contact op te nemen door een e-mail te sturen naar i.m.denboer@students.uu.nl.

Hartelijk dank voor het invullen van de vragenlijst! Bent u benieuwd naar de resultaten van het onderzoek? Wanneer u uw e-mailadres hieronder achterlaat, zal ik u hier na afloop van het onderzoek over informeren. Uw e-mailadres zal niet worden gekoppeld met de resultaten.

Voor het afronden van dit onderzoek ga ik tot slot graag met u in gesprek over de thema's van deze vragenlijst. Lijkt het u leuk of interessant hier door middel van een verdiepend interview aan deel te nemen? U kunt uw e-mailadres hieronder achterlaten. Uw e-mailadres zal niet worden gekoppeld met de resultaten. Alvast bedankt!

Bijlage 2. E-mail burgemeesters

Geachte meneer/mevrouw ...,

De laatste jaren is de aandacht voor de integriteit van het openbaar bestuur sterk toegenomen en is integer gedrag een vereiste voor iedere politicus, bestuurder en ambtenaar. Vanuit de overheid en de gemeenten wordt er op verschillende manieren aandacht besteed aan integriteit. Zo zijn er gedragscodes, heeft iedere gemeente een integriteitsbeleid opgesteld en hebben ambtenaren de mogelijkheid vermoedens van misstanden te melden. Toch blijkt het voor ambtenaren niet altijd vanzelfsprekend dilemma's omtrent hun eigen integer gedrag of dat van collega's aan te kaarten en neemt het aantal integriteitsschandalen toe. Om ervoor te zorgen dat de burger het vertrouwen in de overheid blijft behouden en te voorkomen dat dilemma's uitmonden in schandalen, is het dan ook belangrijk dat integriteit consequent op de agenda staat en men hierover met elkaar in gesprek gaat.

In het kader van mijn masterthesis aan de Universiteit Utrecht voer ik een onderzoek uit. Dit onderzoek richt zich op de vraag hoe ambtenaren de bespreekbaarheid van integriteitsdilemma's binnen gemeenten ervaren en hoe het integer voorbeeldgedrag van leidinggevenden hierop van invloed kan zijn.

De reden dat ik u direct benader, is omdat in de Gemeentewet is vastgelegd dat u toeziet op de kwaliteit van de bestuurlijke integriteit binnen uw gemeente en het bevorderen van integriteit hopelijk voor u een hoge prioriteit heeft. Om die reden hoop ik dat u de toegevoegde waarde van dit onderzoek inziet en u mij wilt helpen het onderzoek tot een goed einde te brengen. Omdat we een zo breed mogelijk beeld willen schetsen en alle Nederlandse gemeenten hierin willen meenemen, wil ik u vragen deze vragenlijst onder uw gemeenteambtenaren te verspreiden. Het onderzoek bevat een aantal algemene vragen, gevolgd door een aantal vragen over hoe ambtenaren het integriteitsbeleid binnen uw organisatie en het integer voorbeeldgedrag van hun leidinggevende ervaren. De verwachte tijd om de vragenlijst in te vullen is 15 minuten. De vragenlijst is anoniem, wat inhoudt dat de resultaten niet direct naar de respondent terug te voeren zijn. Na afronding van het algehele onderzoek zullen de resultaten vernietigd worden.

Mocht u interesse hebben in de resultaten, kunt u mij benaderen op onderstaand e-mailadres of reageren op deze e-mail. Heeft u andere vragen of opmerkingen over het onderzoek of de vragenlijst? Neemt u dan gerust contact met mij op.

Met het verspreiden van de vragenlijst helpt u mij het laatste stapje te zetten naar het behalen van mijn diploma Bestuurs- en Organisatiewetenschap. Ik dank u alvast hartelijk!

https://survey.uu.nl/jfe/form/SV_8r02szEQ8tPtg3P

Iris den Boer

i.m.denboer@students.uu.nl

Bijlage 3. E-mail gemeenten

Geachte heer, mevrouw,

De laatste jaren is de aandacht voor de integriteit van het openbaar bestuur sterk toegenomen en is integer gedrag een vereiste voor iedere politicus, bestuurder en ambtenaar. Vanuit de overheid en de gemeenten wordt er op verschillende manieren aandacht besteed aan integriteit. Toch blijkt het voor ambtenaren niet altijd vanzelfsprekend dilemma's omtrent hun eigen integer gedrag of dat van collega's aan te kaarten en neemt het aantal integriteitsschandalen toe. Om ervoor te zorgen dat de burger het vertrouwen in de overheid blijft behouden en te voorkomen dat dilemma's uitmonden in schandalen, is het dan ook belangrijk dat integriteit consequent op de agenda staat en men hierover met elkaar in gesprek gaat.

In het kader van mijn masterthesis aan de Universiteit van Utrecht voer ik een onderzoek uit. Dit onderzoek richt zich op de vraag hoe ambtenaren de bespreekbaarheid van integriteitsdilemma's binnen gemeenten ervaren en hoe het integer voorbeeldgedrag van leidinggevenden hierop van invloed kan zijn.

Omdat we een zo breed mogelijk beeld willen schetsen en alle Nederlandse gemeenten hierin willen meenemen, wil ik u vragen deze vragenlijst onder uw **gemeenteambtenaren** te verspreiden, op intranet te plaatsen of deze mail, indien mogelijk, naar de afdeling of de persoon die binnen de organisatie verantwoordelijk is voor het thema integriteit door te sturen. De vragenlijst bevat een aantal vragen over het integriteitsbeleid van uw organisatie en het integer voorbeeldgedrag van de leidinggevende van de respondent, gevolgd door een aantal algemene vragen. De verwachte tijd om de vragenlijst in te vullen is 10 minuten. De vragenlijst is anoniem, wat inhoudt dat de resultaten niet direct naar de respondent en de gemeente waar de respondent werkzaam is terug te voeren zijn. Na afronding van het algehele onderzoek zullen de resultaten vernietigd worden.

Mocht er vanuit de gemeente interesse zijn in de resultaten, kunt u mij benaderen op onderstaand e-mailadres. Bij andere vragen of opmerkingen over het onderzoek of de vragenlijst kunt u ook gerust contact met mij opnemen.

https://survey.uu.nl/jfe/form/SV_8r02szEQ8tPtg3P

Met het verspreiden en invullen van de vragenlijst helpt u mij het laatste stapje te zetten naar het behalen van mijn diploma Bestuurs- en Organisatiewetenschap. Ik dank u alvast hartelijk!

Iris den Boer

i.m.denboer@students.uu.nl

Bijlage 4. Uitnodiging vervolgonderzoek

Beste meneer/mevrouw...

Allereerst de beste wensen voor het nieuwe jaar gewenst!

In de respons die ik heb mogen ontvangen op de vragenlijst over integriteitsdilemma's en ethisch leiderschap, is uw e-mailadres naar voren gekomen. Ik wil u in ieder geval hartelijk danken voor het invullen van de vragenlijst. Middels het achterlaten van uw e-mailadres heeft u aangegeven open te staan voor een interview over dit onderwerp en op die manier medewerking te verlenen aan het vervolgonderzoek ter afronding van mijn masteropleiding Bestuurs- en Organisationswetenschap. Aan de hand van deze e-mail inventariseer ik graag of u hier nog steeds voor open staat en wil ik u aanvullende informatie verschaffen met betrekking tot een eventueel interview.

Het vervolgonderzoek is erop gericht inzicht te verkrijgen in de bespreekbaarheid van mogelijke integriteitsdilemma's binnen de organisatie, hoe gemeenteambtenaren deze bespreekbaarheid ervaren en wat de invloed van het ethisch voorbeeldgedrag van direct leidinggevenden op deze bespreekbaarheid is. Hierbij staat de ervaring van gemeenteambtenaren centraal en zijn kwantitatieve gegevens niet van belang.

Het interview zal een half uur tot een uur in beslag nemen. Daarnaast is het mogelijk het interview telefonisch, via Skype of op locatie te laten plaatsvinden. Deelname aan het vervolgonderzoek door middel van een interview is geheel anoniem. Zowel uw naam, functie als de gemeente waar u werkzaam bent, zullen niet worden genoemd in het onderzoeksrapport. Om het interview zo goed mogelijk te kunnen analyseren en daarmee de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten, wil ik u wel vragen akkoord te gaan met het maken van audio-opnamen van het interview. Deze opnamen zijn enkel bedoeld voor de analyses van het vervolgonderzoek en zullen niet aan derden worden verstrekt. Bovendien zullen de opnamen na afronding van het onderzoek vernietigd worden.

Graag hoor ik middels een reactie op deze e-mail of u nog steeds wil deelnemen aan het vervolgonderzoek en wat uw functie is binnen de organisatie waar u werkzaam bent. Bovendien hoor ik graag wat uw voorkeur heeft met betrekking tot het afnemen van het interview (op locatie, telefonisch of via Skype) en wanneer u in de maand januari in de gelegenheid zou zijn. Wanneer u met een interview instemt, zal ik u van tevoren ter voorbereiding enkele vragen toesturen die in het interview aan bod zullen komen.

Ik zie uw reactie graag tegemoet!

Hartelijke groeten,
Iris den Boer

Bijlage 5. Informatie interview

A. Integriteitscoördinator

Beste meneer/mevrouw ...,

Zoals beloofd zou ik u op voorhand al van wat aanvullende informatie voorzien m.b.t. het interview. Het vervolgonderzoek is erop gericht inzicht te verkrijgen in de bespreekbaarheid van mogelijke integriteitsdilemma's binnen de organisatie, hoe gemeenteambtenaren deze bespreekbaarheid ervaren en wat de invloed van het ethisch voorbeeldgedrag van direct leidinggevenden op deze bespreekbaarheid is. Hierbij staat uw ervaring als integriteitscoördinator centraal en zijn er geen goede of foute antwoorden.

Het interview zal een half uur tot een uur in beslag nemen en hier zullen audio-opnamen van gemaakt worden. Deelname aan het vervolgonderzoek door middel van een interview is zoals gezegd geheel anoniem. Zowel uw naam, functie als de gemeente waar u werkzaam bent, zullen niet worden genoemd in het onderzoeksrapport.

Graag zou ik met u in gesprek gaan over een aantal onderwerpen, te weten de ethische cultuur binnen de gemeente, bespreekbaarheid van integriteitsdilemma's en ethisch leiderschap. Hieronder enkele vragen die bijvoorbeeld aan bod kunnen komen:

- Op welke manier wordt er binnen de organisatie aandacht besteed aan integriteit?
- Hoe wordt er omgegaan met het melden van vermoedens van integriteitsschendingen?
- Hoe vrij voelt u zich om integriteitsdilemma's te bespreken met collega-ambtenaren en u?
- Wat zou u graag anders zien wat betreft de bespreekbaarheid van integriteitsdilemma's binnen de organisatie?
- Op welke manier besteden leidinggevenden binnen de organisatie aandacht aan integriteit?
- In welke mate denkt u dat het voorbeeldgedrag van invloed is op hoe vrij ambtenaren zich voelen om integriteitsdilemma's te bespreken?

Ik zie ernaar uit u te ontmoeten!

Hartelijke groeten,
Iris den Boer

B. Gemeenteambtenaar

Beste meneer/mevrouw ...,

Zoals beloofd zou ik u op voorhand nog van wat aanvullende informatie voorzien m.b.t. het interview. Het vervolgonderzoek is erop gericht inzicht te verkrijgen in de bespreekbaarheid van mogelijke integriteitsdilemma's binnen de organisatie, hoe u deze bespreekbaarheid ervaart en wat de invloed van het ethisch voorbeeldgedrag van direct leidinggevenden op deze bespreekbaarheid is. Hierbij staat uw ervaring als gemeenteambtenaar centraal en zijn er geen goede of foute antwoorden.

Het interview zal een half uur tot een uur in beslag nemen en hier zullen audio-opnamen van gemaakt worden. Deelname aan het vervolgonderzoek door middel van een interview is zoals gezegd geheel anoniem. Zowel uw naam, functie als de gemeente waar u werkzaam bent, zullen niet worden genoemd in het onderzoeksrapport.

Graag zou ik met u in gesprek gaan over een aantal onderwerpen, te weten de ethische cultuur binnen de gemeente, bespreekbaarheid van integriteitsdilemma's en ethisch leiderschap. Hieronder enkele vragen die bijvoorbeeld aan bod kunnen komen:

- Op welke manier wordt er binnen de organisatie aandacht besteed aan integriteit en hoe wordt er omgegaan met het melden van vermoedens van integriteitsschendingen?
- Hoe vrij voelt u zich om integriteitsdilemma's te bespreken met collega-ambtenaren of uw leidinggevende?
- Wat zou u graag anders zien wat betreft de bespreekbaarheid van integriteitsdilemma's binnen uw afdeling en de organisatie?
- Op welke manier besteedt uw leidinggevende aandacht aan integriteit?
- In welke mate denkt u dat het voorbeeldgedrag van uw leidinggevende van invloed is op hoe vrij u zich voelt om integriteitsdilemma's te bespreken?

Ik zie ernaar uit u te ontmoeten!

Hartelijke groeten,
Iris den Boer

Bijlage 6. Interviewvragen

A. Integriteitscoördinator

Introductie

Nogmaals dank voor uw medewerking aan mijn onderzoek. Zoals ook al in de mail aangegeven was, is dit interview volledig anoniem en zal de informatie vertrouwelijk behandeld worden en na afronding van het onderzoek worden vernietigd. Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de relatie tussen ethisch leiderschap van leidinggevend en de bespreekbaarheid van integriteitsdilemma's onder gemeenteambtenaren. Specifiek richt het onderzoek zich op dilemma's waar ambtenaren tegenaan lopen naar aanleiding van het gedrag van bestuurders (wethouders of burgemeester) of van collega-ambtenaren en of er een verschil te ontdekken is in de invloed van leidinggevend. Aan de hand van het interview hoop ik meer te weten te komen over ervaringen van ambtenaren. Integriteit is natuurlijk een gevoelig onderwerp, maar ik wil nogmaals benadrukken dat de voorbeelden die u geeft of dilemma's waar ambtenaren tegenaan zijn gelopen puur ter illustratie gebruikt zullen worden en niet naar hen of u terug te voeren zijn. Uw naam, functie en gemeente waarin u werkzaam bent zullen dan ook niet genoemd worden.

Er wordt van een integriteitsdilemma gesproken wanneer ambtenaren twijfelen of bepaald gedrag of een bepaalde handeling van een collega-ambtenaar of wethouder/burgemeester integer is. Dit gaat nog vooraf aan een daadwerkelijke integriteitsschending of een misstand.

Het interview zal ongeveer drie kwartier duren en is ingedeeld in drie onderdelen. Allereerst wil ik het kort met u hebben over de ethische cultuur binnen de organisatie, daarna over de bespreekbaarheid van integriteitsdilemma's en tot slot over ethisch leiderschap en de invloed hiervan op die bespreekbaarheid. Aangezien ik door middel van de vragenlijst de ethische cultuur, de bespreekbaarheid en de mate van ethisch leiderschap heb uitgevraagd, hoop ik aan de hand van de interviews vooral de relaties tussen deze aspecten te begrijpen.

Functie respondent (3 min.)

- Zou u mij eerst kort willen vertellen wat uw functie precies is binnen de gemeente?

Ethische cultuur (5 min.)

- Op welke manier wordt er binnen de organisatie aandacht besteed aan integriteit?
- Hoe vaak wordt er binnen de organisatie aandacht besteed aan integriteit?
- Hoe wordt er omgegaan met het melden van vermoedens van integriteitsschendingen?
- Hoe zou u de ethische cultuur binnen de organisatie omschrijven?
- In hoeverre is integriteit een onderwerp waar onderling vrijuit over gesproken wordt?
- In hoeverre worden integriteitsdilemma's met elkaar besproken?
- Wat zou u graag anders zien wat betreft het integriteitsbeleid binnen de organisatie?
- Heeft u nog toevoegingen op wat we besproken hebben over de ethische cultuur?

Bespreekbaarheid integriteitsdilemma's (15 min.)

- Hoe vrij voelen ambtenaren zich om integriteitsdilemma's te bespreken met collega-ambtenaren?
- Hoe vrij voelen ambtenaren zich om integriteitsdilemma's te bespreken met hun directe leidinggevende?
- Hoe vrij voelen ambtenaren zich om integriteitsdilemma's of vermoedens van integriteitsschendingen aan te kaarten binnen de organisatie?
- Wat is van invloed op de bespreekbaarheid van integriteitsdilemma's?
- Wat zou u graag anders zien wat betreft de bespreekbaarheid van integriteitsdilemma's binnen de organisatie?
- Wat zou voor ambtenaren een fijne manier zijn om integriteitsdilemma's te bespreken?
- Ervaart u een verschil in de mate van bespreekbaarheid tussen wanneer ambtenaren een dilemma hebben naar aanleiding van het gedrag van een wethouder en naar aanleiding van het gedrag van een collega-ambtenaar?
 - Waarom wel of niet?

- Wat is hierop van invloed?
- Heeft u nog toevoegingen op wat we besproken hebben over bespreekbaarheid van integriteitsdilemma's?

Ethisch leiderschap (20 min.)

- Op welke manier besteden leidinggevenden aandacht aan integriteit?
- Op welke manier besteden leidinggevenden aandacht aan het bespreken van integriteitsdilemma's?
- In welke mate vindt u dat leidinggevenden een voorbeeld zijn wat betreft integer gedrag?
- In welke mate vindt u dat leidinggevenden ethisch leiderschap vertonen door integer gedrag in het team te belonen en niet integer gedrag te straffen?
- In welke mate vindt u dat leidinggevenden ethisch leiderschap vertonen door met werknemers over integriteit in gesprek te gaan; praten over het "grijze gebied" + vragen naar dilemma's?
- In welke mate denkt u dat leidinggevenden van invloed is op hoe vrij ambtenaren zich voelen om integriteitsdilemma's te bespreken?
- Denkt u dat er een verschil bestaat in de invloed van leidinggevenden bestaat tussen wanneer een ambtenaar een dilemma heeft naar aanleiding van het gedrag van een wethouder of naar aanleiding van het gedrag van een collega-ambtenaar?
- Wat zouden leidinggevenden kunnen doen om de mate waarin ambtenaren zich vrij voelen om integriteitsdilemma's te bespreken, te verbeteren?
 - Verschil tussen collega en wethouder?
- Heeft u nog toevoegingen op wat we besproken hebben over ethisch leiderschap?
- Toevoeging?

Afsluiting

Hartelijk dank voor uw openheid en deelname aan het onderzoek. Uw informatie heeft mij interessante inzichten opgeleverd. Na afloop van dit interview zal ik het gesprek uitwerken en deze wil ik u, als u dat goed vindt, nog graag per mail ter goedkeuring voorleggen.

B. Gemeenteambtenaar

Introductie

Nogmaals dank voor uw medewerking aan mijn onderzoek. Zoals ook al in de mail aangegeven was, is dit interview volledig anoniem en zal de informatie vertrouwelijk behandeld worden en na afronding van het onderzoek worden vernietigd. Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de relatie tussen ethisch leiderschap van leidinggevend en de bespreekbaarheid van integriteitsdilemma's onder gemeenteambtenaren. Specifiek richt het onderzoek zich op dilemma's waar ambtenaren tegenaan lopen naar aanleiding van het gedrag van bestuurders (wethouders of burgemeester) of van collega-ambtenaren en of er een verschil te ontdekken is in de invloed van leidinggevend. Aan de hand van het interview hoop ik meer te weten te komen over uw ervaringen. Integriteit is natuurlijk een gevoelig onderwerp, maar ik wil nogmaals benadrukken dat de voorbeelden die u geeft of dilemma's waar u tegenaan bent gelopen puur ter illustratie gebruikt zullen worden en niet naar u terug te voeren zijn. Uw naam, functie en gemeente waarin u werkzaam bent zullen dan ook niet genoemd worden.

Er wordt van een integriteitsdilemma gesproken wanneer u twijfelt of bepaald gedrag of een bepaalde handeling van een collega-ambtenaar of wethouder/burgemeester integer is. Dit gaat nog vooraf aan een daadwerkelijke integriteitsschending of een misstand.

Het interview zal ongeveer drie kwartier duren en is ingedeeld in drie onderdelen. Allereerst wil ik het kort met u hebben over de ethische cultuur binnen de organisatie, daarna over de bespreekbaarheid van integriteitsdilemma's en tot slot over ethisch leiderschap en de invloed hiervan op die bespreekbaarheid. Aangezien ik door middel van de vragenlijst de ethische cultuur, de bespreekbaarheid en de mate van ethisch leiderschap heb uitgevraagd, hoop ik aan de hand van de interviews vooral de relaties tussen deze aspecten te begrijpen.

Functie respondent (3 min.)

- Zou u mij eerst kort willen vertellen wat uw functie precies is binnen de gemeente.
- In hoeverre komt u in uw werkzaamheden in aanraking met bestuurders?
- Loopt u vaak tegen integriteitsdilemma's aan?

Ethische cultuur (5 min.)

- Op welke manier wordt er binnen de organisatie aandacht besteed aan integriteit? Hoe vaak?
- Hoe wordt er omgegaan met het melden van vermoedens van integriteitsschendingen?
- Hoe zou u de ethische of morele cultuur binnen de organisatie omschrijven?
- In hoeverre is integriteit een onderwerp waar onderling vrijuit over gesproken wordt?
- In hoeverre worden integriteitsdilemma's met elkaar besproken?
- Wat zou u graag anders zien wat betreft het integriteitsbeleid binnen de organisatie?
- Heeft u nog toevoegingen op wat we besproken hebben over de ethische cultuur?

Bespreekbaarheid integriteitsdilemma's (15 min.)

- Hoe vrij voelt u zich om integriteitsdilemma's te bespreken met collega-ambtenaren?
- Hoe vrij voelt u zich om integriteitsdilemma's te bespreken met uw directe leidinggevende?
- Hoe vrij voelt u zich om integriteitsdilemma's of vermoedens van integriteitsschendingen aan te kaarten binnen de organisatie?
- Wat is van invloed op de bespreekbaarheid van integriteitsdilemma's?
- Wat zou u graag anders zien wat betreft de bespreekbaarheid van integriteitsdilemma's binnen de afdeling waar u werkzaam bent?
- Wat zou u graag anders zien wat betreft de bespreekbaarheid van integriteitsdilemma's binnen de organisatie?
- Wat zou u een fijne manier vinden om integriteitsdilemma's te bespreken?
- Ervaart u een verschil in de mate van bespreekbaarheid tussen wanneer u een dilemma heeft naar aanleiding van het gedrag van een wethouder en naar aanleiding van het gedrag van een collega-ambtenaar?
 - Waarom wel of niet?

- Wat is hierop van invloed?
- Heeft u nog toevoegingen op wat we besproken hebben over bespreekbaarheid van integriteitsdilemma's?

Ethisch leiderschap (20 min.)

- Op welke manier besteedt uw leidinggevende aandacht aan integriteit?
- Op welke manier besteedt uw leidinggevende aandacht aan het bespreken van integriteitsdilemma's?
- In welke mate ziet u uw eigen leidinggevende als voorbeeld wat betreft integer gedrag?
- In welke mate vindt u dat uw leidinggevende ethisch leiderschap vertoont door integer gedrag in het team te belonen en niet integer gedrag te straffen?
- In welke mate vindt u dat uw eigen leidinggevende ethisch leiderschap vertoont door met werknemers over integriteit in gesprek te gaan; praten over het "grijze gebied" + vragen naar dilemma's?
- In welke mate denkt u dat uw leidinggevende van invloed is op hoe vrij u zich voelt om integriteitsdilemma's te bespreken?
- Denkt u dat er een verschil in de invloed van de leidinggevende bestaat tussen wanneer een ambtenaar een dilemma heeft naar aanleiding van het gedrag van een wethouder of naar aanleiding van het gedrag van een collega-ambtenaar?
- Wat zouden leidinggevers kunnen doen om de mate waarin ambtenaren zich vrij voelen om integriteitsdilemma's te bespreken, te verbeteren?
 - Verschil tussen collega en wethouder?
- Heeft u nog toevoegingen op wat we besproken hebben over ethisch leiderschap?

Afsluiting

Hartelijk dank voor uw openheid en deelname aan het onderzoek. Uw informatie heeft mij interessante inzichten opgeleverd. Na afloop van dit interview zal ik het gesprek uitwerken en deze wil ik u, als u dat goed vindt, nog graag per mail ter goedkeuring voorleggen.

Bijlage 7. E-mail controle transcript

Beste ...,

Nogmaals dank voor ons prettige gesprek van ...! In de afgelopen dagen heb ik het gesprek getranscribeerd en zoals afgesproken wil ik deze ter controle graag aan je voorleggen. Ik zou je willen vragen het transcript door te nemen en te controleren of dat wat is opgeschreven ook is hoe je het bedoeld hebt en of er geen dingen instaan waar je het niet mee eens bent. Voor nu heb ik het hele gesprek uitgeschreven, dus ook de voorbeelden die je in het gesprek genoemd hebt. Zoals afgesproken zijn deze voorbeelden puur ter illustratie van dilemma's en zullen deze in het onderzoeksrapport niet te herleiden zijn naar jou of de gemeente Ook andere gemeenten of details die raken aan de gemeenten en genoemd zijn in het gesprek zullen uiteindelijk nergens terug te vinden zijn.

Ik hoor graag of je met het transcript akkoord bent!

Hartelijke groeten,
Iris den Boer