



Universiteit Utrecht

Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap

Radboud Universiteit en USBO Advies

in opdracht van het BIOS

Tonen van de Top

De rol van topambtenaren in het integriteitsbeleid

Eindrapport

Radboud Universiteit





Universiteit Utrecht

Radboud Universiteit



Tonen van de Top

De rol van topambtenaren in het integriteitsbeleid

Dr. Leonie Heres¹

¹ M.i.v. 1 maart 2016 werkzaam als assistant professor of Governance aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organizationalwetenschap, Universiteit Utrecht. Correspondentie via l.heres@uu.nl.

© 2016 Leonie Heres

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	7
1. Introductie	11
1.1 Onderzoeksvragen	11
1.2 Onderzoeksmethoden.....	12
1.4 Opbouw van het rapport	14
2. Wat is ethisch leiderschap?	15
2.1 Moreel persoon	15
2.2 Moreel manager	16
2.3 De risico's van ethisch neutraal of amoreel leiderschap	17
3. De effecten van ethisch leiderschap	21
3.1 Integriteit in de organisatie	22
3.2 Welzijn van medewerkers	24
3.3 Houding en werkbeleving	24
3.4 Gedrag en prestaties van medewerkers.....	25
3.5 Reputatie en prestaties van leiding en organisatie	26
4. Belemmeringen en stimulansen voor effectief ethisch leiderschap.....	29
4.1 Samenvatting van de onderzoeksresultaten.....	29
4.2 Moreel bewustzijn en het belang van een kritische tegenmacht	32
4.3 Fysieke en sociale afstand tot medewerkers.....	34
4.4 Managers' impliciete theorieën over effectief ethisch leiderschap	37
4.5 Integriteit als niet-manifest probleem	40
4.6 Optreden tegen integriteitsschendingen	42
4.7 De toon van het debat	46
4.8 Het integriteitsinstrumentarium.....	49
4.9 Een integriteitscoalitie.....	50
4.10 Risico's voor de eigen sociale positie en carrière.....	56
4.11 Timing en tijdsdruk.....	57

5. Conclusies en aanbevelingen	59
5.1 Voorbeeldgedrag en tegenkracht	62
5.2 Het gesprek over integriteit.....	63
5.3 Optreden tegen schendingen.....	65
5.4 De integriteitscoalitie.....	66
5.5 Het integriteitssysteem.....	68
5.6 De rol van onderzoek en onderwijs	69
6. Bronvermelding	71
7. Bijlagen.....	79
Bijlage I: Effecten van ethisch leiderschap op integriteit in de organisatie.....	81
Bijlage II: Effecten van ethisch leiderschap op het welzijn van medewerkers	82
Bijlage III: Effecten van ethisch leiderschap op de houding van medewerkers.....	83
Bijlage IV: Effecten van ethisch leiderschap op de werkbeleving van medewerkers	84
Bijlage V: Effecten van ethisch leiderschap op gedrag en prestaties van medewerkers .	85
Bijlage VI: Effecten van ethisch leiderschap op de reputatie en prestaties van leidinggevenden	87
Bijlage VII: Effecten van ethisch leiderschap op de reputatie en prestaties van de organisatie	88

Voorwoord

Het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) is een initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en maakt tot 1 juli 2016 onderdeel uit van het CAOP. Als onafhankelijk centraal instituut heeft BIOS zich de afgelopen jaren ingezet voor het bevorderen van integriteit(sbeleid) binnen de (semi)publieke sector, zowel op organisatorisch als strategisch niveau. Daarbij heeft BIOS veel bereikt als het gaat om het verwerven, ontwikkelen en verspreiden van kennis en producten omtrent integriteit en integriteitsbevordering. Bijzondere aandacht ging daarbij uit naar de rol van integriteitsfunctionarissen, vertrouwenspersonen en integriteitsonderzoekers.

BIOS ziet in het integriteitsbeleid echter ook een cruciale rol weggelegd voor het topmanagement van de (semi)publieke sector: zij moet niet alleen zelf integer zijn, maar ook het belang van integriteit binnen de organisatie uitdragen en concrete initiatieven ondernemen die integer gedrag faciliteren en stimuleren. Tegelijkertijd is de rol van het topmanagement een problematische, zo blijkt ook uit de literatuur. Enerzijds wordt ten aanzien van integriteit veel verwacht en geëist van het (top)management, anderzijds zien topmanagers er niet altijd het belang van in, geven zij zelf nogal eens het verkeerde voorbeeld en zijn er wellicht ook meer structurele belemmeringen die de gewenste rolinvulling in de weg kunnen staan.

Om meer inzicht te bieden in de rol van topambtenaren in het integriteitsbeleid heeft BIOS in 2015 de Radboud Universiteit opdracht gegeven voor een verkennend onderzoek naar het ethisch leiderschap onder deze specifieke doelgroep. Doel van het onderzoek is om (a) bewustwording te creëren onder het topmanagement van het belang van hun eigen ethisch leiderschap en (b) hen inzichten te bieden die een effectievere invulling van dat leiderschap mogelijk maken. Het onderzoek is in 2015-2016 uitgevoerd door dr. Leonie Heres, voorheen verbonden aan de Faculteit Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit en per 1 maart 2016 werkzaam als assistent professor of Governance aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap van de Universiteit Utrecht. Dit rapport doet verslag van het onderzoek. Onze dank gaat daarbij uit naar de topambtenaren die hebben deelgenomen aan de interviews.

Managementsamenvatting

Ambtenaren ervaren onvoldoende ethische sturing door overheidsmanagers, blijkt uit eerder onderzoek van BIOS en de Algemene Rekenkamer². In een gezamenlijk statement benadrukten het Rijk, VNG, IPO en UvW daarom al het belang van ethisch leiderschap. Een praktisch inzicht in de manier waarop topmanagers ethisch leiderschap effectief vorm kunnen geven, ontbrak echter nog. In opdracht van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) gaat dit rapport derhalve in op de volgende vragen:

- Wat moet er worden verstaan onder ethisch leiderschap?
- Wat zijn de effecten van ethisch leiderschap?
- Welke factoren faciliteren of belemmeren ethisch leiderschap?

Het perspectief van topmanagers zelf staat hierbij centraal. Naast een uitgebreide literatuurstudie zijn diepte-interviews gevoerd met twintig directeuren en secretarissen in alle lagen van de publieke sector. Het resultaat is een realistisch inzicht in de rol van topmanagers in het integriteitsbeleid.

Ethisch leiderschap

Uit dit rapport blijkt dat ethisch leiderschap werkt: het stimuleert integer gedrag, verbetert de veiligheid en meldingsbereidheid, en vermindert integriteitsschendingen. Bovendien heeft ethisch leiderschap tal van gunstige bijeffecten, zoals een betere houding, gedrag en werkprestaties van medewerkers, effectiever leiderschap en betere organisatieprestaties.

Topmanagers hebben dus een wezenlijke invloed op de integriteit van de organisatie. Zij beïnvloeden de morele besluitvorming en het gedrag van medewerkers op via hun eigen leiderschap, via hun effect op het ethisch leiderschap van midden- en lager management en via hun betrokkenheid bij de inrichting en uitvoering van het formele integriteitsbeleid.

Een deel van de topambtenaren meent dat het voldoende is om zelf integer te handelen en impliciet het goede voorbeeld te geven, maar bestaand onderzoek laat zien dat deze managementstrategie meestal niet of beperkt werkt. Ethisch leiderschap of *moreel management* is pas effectief als topambtenaren:

- hun voorbeeldgedrag zichtbaar maken voor medewerkers
- regelmatig en expliciet met medewerkers in gesprek gaan over integriteit
- consequent en zichtbaar handhaven bij integriteitsschendingen
- actief het formele integriteitsbeleid vormgeven en ondersteunen

Ontbreekt proactief en expliciet ethisch leiderschap, dan zien medewerkers de manager meestal als ethisch neutraal. Hoewel de topmanager zich niet *immoreel* gedraagt, vormt zulk *amoreel management* een reëel integriteitsrisico.

Topmanagers moeten echter veel verschillende obstakels overwinnen om hun ethisch leiderschap goed voor het voetlicht te brengen. Zo is er veelal sprake van een grote afstand tot medewerkers, en blijven veel van hun beslissingen en gedrag onzichtbaar voor het personeel. Ook worden de inspanningen van topambtenaren niet zelden ondermijnd of bemoeilijkt door het (gebrek aan) handelen van collega's, middenmanagement, de politiek en de bredere omgeving. Het managen van de perceptie die medewerkers hebben van het ethisch leiderschap aan 'de top' is daarom complex.

² Algemene Rekenkamer (2010); BIOS (2012).

Bovendien kost ethisch leiderschap –met name in het begin- extra tijd en energie. Zo kunnen discussies over waarden, dilemma's, en schendingen in de organisatie tegenstrijdige visies en ervaringen naar boven brengen. Op de korte termijn kan ethisch leiderschap daardoor besluitvormingsprocessen vertragen en juist tot meer conflicten leiden. In tijden waarin veel organisaties onder (tijds)druk staan, lijkt ethisch neutraal leiderschap dan ook een veiligere optie.

Met ethisch neutraal leiderschap profiteert men niet van de gunstige effecten van ethisch leiderschap. Sterker nog, op de middellange en lange termijn verhoogt ethisch neutraal leiderschap de risico's voor de organisatie. Ethisch neutraal leiderschap kan de topambtenaar minder geloofwaardig maken, het integriteitsbeleid ondermijnen, en sneller leiden tot cynisme. Ook zijn er aanwijzingen dat het integriteitsmoede bij medewerkers juist in de hand kan werken, en onbedoeld kan aanzetten tot niet-integer gedrag. Zo vergroot "*moral muteness*", waarbij managers bewust morele taal vermijden in hun gesprekken met medewerkers en collega-managers, de kans dat morele kwesties onvoldoende opgepakt worden –zelfs als medewerkers ze wel als zodanig herkennen³. Immers, in een omgeving waarin managers *wel* op dagelijkse basis en in expliciete termen (aan)spreken over resultaten, effectiviteit, en efficiëntie, maar integriteit slechts impliciet en periodiek ter sprake komt, kan al snel bewust of onbewust het beeld ontstaan dat integriteit van ondergeschikt belang is.

In het rapport worden verschillende obstakels voor en beperkingen op ethisch leiderschap in de publieke sector geïdentificeerd. Dat leidt tot een reeks aanbevelingen die het ethisch leiderschap kunnen helpen versterken.

Voorbeeldgedrag

Ethisch leiderschap begint bij zichtbaar voorbeeldgedrag. Kleine fouten zijn echter al snel gemaakt, vallen extra op en blijven lang hangen bij medewerkers. Bij topambtenaren met hiaten in het moreel bewustzijn of gebrek aan kritische tegenspraak neemt de kans op zulke missers toe. Het rapport beveelt topambtenaren daarom aan:

- organiseer nadrukkelijk kritische tegenspraak;
- laat u regelmatig en expliciet toetsen op uw blinde vlekken;
- reflecteer kritisch op de uitstraling van uw materiële voorzieningen (auto, kantoor, beloning) en de wijze waarop u in contact treedt met medewerkers.

Zichtbaarheid

De grootste uitdaging voor ethisch leiderschap is het zichtbaar te maken. Voor medewerkers blijven veel gedragingen en overwegingen van de topmanagers buiten beeld. Topambtenaren moeten zich dus extra inspannen om hun voorbeeldgedrag te tonen. Enkele aanbevelingen:

- deel proactief morele overwegingen, dilemma's en inschattingsfouten;
- organiseer regelmatige en kwalitatief waardevolle contactmomenten met medewerkers;
- wacht niet op incidenten, maar creëer actief aanleiding voor gesprekken over integriteit, bijvoorbeeld door casuïstiek uit andere organisaties te bespreken.

Normale communicatie

Voor veel medewerkers is integriteit een gevoelig onderwerp. Het heeft een negatieve connotatie, en expliciete communicatie roept al snel verontwaardigde en emotionele reacties op. Voor managers kan het daarom moeilijk of ongemakkelijk zijn integriteit bespreekbaar te maken. Tegelijkertijd zijn managers bang dat expliciete aandacht voor integriteit suggereert dat er problemen zijn die er misschien helemaal niet zijn of dat integriteit te veel en in overdreven mate aandacht krijgt ('integritisme'). Om het gesprek

³ Bird & Waters (1989).

over integriteit constructief en zinvol te houden, zijn daarom onder meer de volgende zaken van belang:

- normaliseer communicatie over integriteit en breng het expliciet aan de orde in gesprekken over dagelijkse werkprocessen, in plaats van het onderwerp te mijden of slechts impliciet aan de orde te laten komen;
- leg de nadruk op de integriteitsrisico's van systemen en situaties, niet op de integriteit van personen;
- houd een open houding en voorkom moraalridderschap;
- maak medewerkers meer bewust van hun eigen rol, beeldvorming en verantwoordelijkheid in ethisch leiderschap.

Consequent handhaven

Consequent handhaven bij integriteitsschendingen vergroot het ethisch leiderschap, maar vereist een precair evenwicht tussen daadkracht, zorgvuldigheid, openheid en privacyoverwegingen. Volledige openheid geven, is vaak niet mogelijk. Gebrek aan openheid vertekent echter al snel de perceptie van medewerkers. Om management en medewerkers effectief te laten leren van schendingen en onjuiste beeldvorming zoveel mogelijk tegen te gaan, wordt aanbevolen:

- geef zoveel mogelijk uitleg en openheid over integriteitsschendingen en sancties;
- vermijd het maken van uitzondering op de regels voor (top)management;
- organiseer systematische nabesprekingen na (serieuze) integriteitsschendingen.

Effectief management

De topambtenaar heeft directe invloed op het overige management, het beleid en de beschikbare middelen. Een effectief palet van integriteitsinstrumenten kan niet ontbreken. Ook moeten het HRM-beleid, integriteitsbeleid en ethisch leiderschap in alle managementlagen consistent zijn. Specifiek gelden de volgende aanbevelingen:

- waarborg afstemming met het HRM- en integriteitsbeleid d.m.v. een 'integriteitscoalitie';
- investeer structureel in een voldoende breed palet van instrumenten;
- ontwikkel en beloon het ethisch leiderschap van het lager- en middenmanagement.

1. Introductie

Als kernwaarde van de Nederlandse overheid heeft integriteit een belangrijke rol in het werk van ambtenaren. De beslissingen die ambtenaren nemen, hebben verstrekkende gevolgen voor burgers, collega's, de politiek en de samenleving als geheel. Medewerkers met publieke taken ervaren dan ook gemiddeld vaker en ernstiger morele dilemma's in hun werk dan collega's in de private sector. Door die dilemma's hebben zij ook hogere verwachtingen van het ethisch leiderschap in hun organisatie: meer dan medewerkers met commerciële taken verwachten zij bijvoorbeeld dat de leiding expliciet en proactief aandacht besteedt aan integriteit in het dagelijkse werk⁴.

Helaas voldoet het ethisch leiderschap binnen de overheid nog niet altijd aan deze verwachtingen. Onderzoek van de Algemene Rekenkamer uit 2009 laat zien dat ruim de helft van de medewerkers binnen het Rijk het voorbeeldgedrag en de ethische sturing door het management onvoldoende zichtbaar vindt. Bovendien zijn leidinggevend significant positiever over het integriteitsbeleid, en de resultaten daarvan, dan hun medewerkers⁵. Uit ander onderzoek van BIOS uit 2012 bleek opnieuw dat medewerkers en de ambtelijke leiding bij het rijk, gemeenten, provincies en waterschappen uiteenlopende beelden hebben van de kwaliteit van het ethisch leiderschap en het integriteitsbeleid in de organisatie⁶. Reden voor het ministerie van Binnenlandse Zaken, VNG, IPO en UVW om te pleiten voor blijvende investering in integriteitsbeleid en kritische reflectie op de voorbeeldrol van managers⁷.

Want hoewel dit soort resultaten zeker niet uniek zijn voor de Nederlandse publieke sector⁸, zijn ze van groot belang: discrepanties in de integriteitsbeleving van medewerkers en leidinggevend kunnen ernstige gevolgen hebben voor een organisatie. Een te optimistisch beeld van het eigen leiderschap kan ertoe leiden dat de ambtelijke top de integriteitsrisico's in haar organisatie structureel onderschat⁹. Bovendien kan een gebrek aan zichtbaar ethisch leiderschap de geloofwaardigheid van en steun voor het integriteitsbeleid aantasten. Dat maakt zulk beleid niet alleen minder effectief, het verhoogt ook het cynisme onder medewerkers en zorgt ervoor dat medewerkers nog minder bereid zijn om melding te maken van integriteitsschendingen¹⁰. Tot slot laat men met een gebrek aan zichtbaar ethisch leiderschap wellicht kansen liggen om de betrokkenheid, inzet, en prestaties van medewerkers op effectieve wijze te bevorderen.

1.1 Onderzoeksvragen

Aanleiding voor het onderzoek

Een mogelijke verklaring voor de tekortkomingen in het ethisch leiderschap van topambtenaren zou gelegen kunnen zijn in een gebrek aan kennis van ethisch leiderschap. Ook is het niet ondenkbaar dat een deel van de topambtenaren onvoldoende overtuigd is van de toegevoegde waarde van ethische sturing, of er weinig affiniteit mee heeft. Meer inzicht in en een betere verspreiding van de wetenschappelijke kennis over ethisch leiderschap en de concrete opbrengsten daarvan zou daarom een bijdrage kunnen leveren aan de bevordering en bewaking van integriteit.

⁴ Heres (2014).

⁵ Algemene Rekenkamer (2010).

⁶ BIOS (2012).

⁷ 'Verklaring Integriteit en integriteitsbeleid openbaar bestuur' van BZK, VNG, IPO en UVW, zie www.integriteitoverheid.nl.

⁸ Treviño et al. (2008), Heres (2014), Pucic (2015).

⁹ Algemene Rekenkamer (2010).

¹⁰ Treviño et al. (2008).

Tegelijkertijd is het niet waarschijnlijk dat tekortkomingen op het gebied van ethisch leiderschap uitsluitend of zelfs hoofdzakelijk gelegen zijn in een tekort aan kennis, ervaring en affiniteit bij topambtenaren. Het leiderschap van topambtenaren vindt immers niet plaats in een vacuüm, maar in een bredere context en in continue wisselwerking met vele verschillende actoren –medewerkers, middenmanagement, bestuurders, media. Contextuele en situationele factoren zullen daarom eveneens een rol spelen in hoe het ethisch leiderschap in publieke organisaties vorm krijgt en wordt ontvangen. Naar de factoren die een goede ontwikkeling en effectieve uitoefening van ethisch leiderschap stimuleren of juist belemmeren, is evenwel weinig onderzoek gedaan. Bovendien wordt in wetenschappelijk onderzoek op dit vlak zelden gericht gekeken naar topmanagers binnen de publieke sector.

Doelstelling en onderzoeksvragen

In opdracht van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) verrichte dr. Leonie Heres van de Radboud Universiteit en Universiteit Utrecht daarom in de eerste helft van 2015 onderzoek naar ethisch leiderschap onder topambtenaren. Dit rapport doet van dat onderzoek verslag. Doel van het onderzoek is om (a) bewustwording te creëren onder het topmanagement van het belang van hun eigen ethisch leiderschap en (b) hen inzichten te bieden die een effectievere invulling van dat leiderschap mogelijk maken.

De hoofdvraag van het onderzoek is: ***Hoe kan het ethisch leiderschap onder topambtenaren binnen de Nederlandse overheid verder worden versterkt?***

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden, is deze opgesplitst in drie deelvragen die in de rest van dit verslag centraal zullen staan:

1. Wat moet er worden verstaan onder ethisch leiderschap?
2. Wat zijn de opbrengsten en risico's van ethisch leiderschap voor (a) organisaties en (b) leidinggevenden?
3. Welke factoren faciliteren dan wel belemmeren topambtenaren in hun uitoefening van ethisch leiderschap?

1.2 Onderzoeksmethoden

Literatuurstudie

Om de bovengenoemde vragen te beantwoorden, is eerst uitgebreid wetenschappelijk literatuuronderzoek verricht naar de betekenis en effecten van ethisch leiderschap. Aan de hand van ruim 130 wetenschappelijke, internationaal gerefereerde empirische onderzoeken is daarbij inzichtelijk gemaakt wat ethisch leiderschap oplevert voor zowel de organisatie als geheel, als leidinggevenden zelf. Daarnaast is onderzocht wat er in de literatuur bekend is over de factoren die de ontwikkeling en uitoefening van ethisch leiderschap stimuleren of juist belemmeren.

Kwalitatieve interviews

In de tweede fase van het project zijn kwalitatieve, semigestructureerd diepte-interviews gehouden met negentien topambtenaren werkzaam bij het Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. Om aanvullende informatie te verkrijgen over de wisselwerking tussen politiek en ambtelijk leiderschap, is tevens gesproken met één burgemeester. De respondenten zijn geselecteerd op grond van non-random, theoretisch gedreven sampling om een zo groot mogelijke diversiteit van de respondenten op geografische, demografische, organisationele en functionele kenmerken te bewerkstelligen. Het resultaat was een rijke en brede selectie van 33 personen, waarvan er uiteindelijk 20 instemden tot

een interview¹¹. Deelname aan het onderzoek geschiedde onder uitdrukkelijke anonimiteit en vertrouwelijkheid¹². De interviews duurden gemiddeld een uur.

Onder de respondenten zijn 6 topambtenaren uit de rijksdienst, zijnde 2 (plaatsvervangend) secretarissen-generaals, 1 directeur-generaal en 3 directeuren¹³, 5 algemeen directeur-secretarissen van provincies¹⁴, 4 secretaris-directeuren van waterschappen en 4 gemeentesecretarissen. Voorts zijn 12 respondenten man en 8 vrouw, en variëren zij in de leeftijd van 40 tot 64. De werklocaties van de respondenten zijn geografisch verspreid over heel Nederland, en omvatten zowel kleinere als grotere regio's. De grootte van de organisaties varieert van zeer klein (< 150 medewerkers) tot zeer groot (> 10.000 medewerkers).

Analyse van de interviews

Alle interviews zijn met goedkeuring van de respondenten opgenomen en verbatim uitgewerkt in transcripten. De transcripten en aantekeningen van de interviews zijn met behulp van Atlas.ti software gecodeerd en geanalyseerd. Middels open (structurele) codering is eerst getracht een globaal begrip van de data en mogelijke patronen te verkrijgen en is de data georganiseerd in thema's. Vervolgens is een provisionele set van selectieve codes ontwikkeld, welke is toegepast op de eerste drie interviews. Aan de hand van de data uit deze interviews zijn enkele codes aangepast, aangevuld, samengevoegd, onderverdeeld in sub-codes, of verwijderd. Deze procedure is enkele malen herhaald voor de volgende interviews tot er een definitieve codelijst ontstond die in de derde fase van de analyse een laatste maal is toegepast en gecontroleerd op de gehele dataset.

Aan de hand van een kwalitatieve datamatrix is tot slot gericht gekeken naar *cross-case* verschillen en overeenkomsten in de data. In een kwalitatieve matrix staan op één as de respondenten en op de andere as de eerder geïdentificeerde thema's zoals "rol van bestuurders" en "integritisme". De cellen van de matrix zijn gevuld met citaten uit de interviews. Uit de matrix zijn vervolgens patronen gedestilleerd die daarna zijn afgezet tegen de data. Daarbij is ook gezocht naar mogelijke verbanden tussen patronen in de data en de achtergrondkenmerken van de respondenten (organisatietype, eerdere ervaringen met integriteitsschendingen, leeftijd, sekse, et cetera).

Beperkingen van het onderzoek

Bij de interpretatie van de resultaten van de interviews is van belang dat het een exploratieve studie betreft die slechts ten doel heeft te onderzoeken welke factoren het ethisch leiderschap van de ambtelijke top faciliteren dan wel belemmeren. Aan de resultaten van het kwalitatieve onderzoek kunnen dus geen conclusies worden verbonden over de kwaliteit van het ethisch leiderschap binnen de Nederlandse overheid als zodanig, of over de meningen en ervaringen van topambtenaren in het algemeen.

Daarnaast is het bij de interpretatie van de resultaten van belang de representativiteit van de steekproef voor ogen te houden. In algemene zin kan de respons (61%) als positief worden beschouwd, zeker in het licht van de relatief korte tijdspanne waarbinnen de interviews plaats dienden te vinden en de drukke agenda's van de betrokkenen. Bij de selectie van de respondenten is bovendien nadrukkelijk gekeken naar de mate waarin

¹¹ In één geval is in een gezamenlijk interview gesproken met twee directeuren van dezelfde organisatie.

¹² Voorafgaand aan publicatie is respondenten de gelegenheid geboden een concept van het onderhavige rapport in te zien. Hierbij konden zij aangeven of er in de weergave van de interviews sprake was van feitelijke onjuistheden of informatie die tot mogelijke identificatie van henzelf of de organisatie zou kunnen leiden. Naar aanleiding hiervan zijn uitsluitend feitelijke correcties doorgevoerd. De interpretatie van de data en de conclusies van dit rapport zijn nadrukkelijk die van de onderzoeker zelf.

¹³ Omwille van de anonimiteit van de respondenten wordt de exacte functietitel van de betreffende respondenten niet in dit rapport vermeld.

¹⁴ In één geval betreft het een collega-directeur van de algemeen directeur-secretaris.

respondenten uit hoofde van hun functie, dan wel als gevolg van grote incidenten, meer of minder expliciet te maken hebben (gehad) met integriteit. Er zou echter sprake kunnen zijn van bias wegens zelfselectie. Dat wil zeggen dat zij die instemden tot deelname wellicht meer affiniteit hebben met het thema dan zij die besloten niet deel te nemen, waardoor bepaalde stimulerende en belemmerende factoren van ethisch leiderschap mogelijk onderbelicht zijn gebleven. Niettemin bieden de interviews vele waardevolle inzichten in de complexiteit van ethisch leiderschap aan de top, waardoor belangrijke aandachtspunten voor beleid en leiderschap kunnen worden geïdentificeerd.

1.4 Opbouw van het rapport

Het rapport is als volgt opgebouwd. In **hoofdstuk 2** wordt eerst ingegaan op wat er in de wetenschappelijke literatuur wordt verstaan onder ethisch leiderschap. Aan de hand van enkele van de meest gezaghebbende onderzoeken van de afgelopen 15 jaar wordt daarbij uiteengezet dat ethisch leiderschap meer omvat dan slechts de integriteit van de leider in kwestie: het vergt ook proactief en zichtbaar *moreel management*.

Aansluitend wordt in **hoofdstuk 3** ingegaan op de opbrengsten van ethisch leiderschap, zowel binnen de organisatie als voor leidinggevendenden zelf. Een uitgebreid overzicht van empirische onderzoek op dit gebied laat zien dat ethisch leiderschap een belangrijke directe en indirecte invloed heeft op de morele cultuur en het gedrag in de organisatie. Daarnaast wordt ethisch leiderschap geassocieerd met vele positieve neveneffecten, en zijn de effecten doorgaans sterker dan die van andere, meer ethisch neutrale leiderschapsstijlen.

In **hoofdstuk 4** wordt voorts bekeken welke factoren leidinggevendenden in algemene zin, en topambtenaren in het bijzonder, (kunnen) stimuleren en belemmeren in de ontwikkeling en effectieve uitoefening van ethisch leiderschap. Hiertoe worden de belangrijkste bevindingen uit de kwalitatieve interviews met topambtenaren uiteengezet, en waar mogelijk afgezet tegen beschikbare theoretische inzichten. Uit de analyse komt naar voren dat zelfs onder leiders die nadrukkelijk affiniteit lijken te hebben met integriteit, effectief ethisch leiderschap beslist geen sinecure is. Zo spelen onder meer de afstand tot medewerkers, de steun van bestuurders en middenmanagement, de toon van het debat en de negatieve connotatie van integriteit een belangrijke rol.

In **hoofdstuk 5** worden de conclusies gepresenteerd, en aanbevelingen gedaan die ten doel hebben het ethisch leiderschap onder topmanagers binnen de Nederlandse overheid te stimuleren en versterken.

2. Wat is ethisch leiderschap?

Waar ethisch leiderschap aanvankelijk vooral een onderwerp was voor normatieve en filosofische verhandelingen, wordt er sinds 15 jaar ook steeds meer sociaalwetenschappelijk beschrijvend en verklarend onderzoek naar ethisch leiderschap gedaan.

Een cruciaal inzicht uit dit onderzoek is dat de integriteit van een leider alleen niet voldoende is om het moreel gedrag van medewerkers effectief te beïnvloeden: ethisch leiderschap vergt ook proactieve sturing op integriteit. In lijn hiermee wordt ethisch leiderschap in dit rapport als volgt gedefinieerd:

“Ethisch leiders zetten zich proactief in voor het bevorderen van integriteit”

“Ethisch leiderschap betreft het karakter, de besluitvorming en het gedrag dat een leider laat zien om anderen te stimuleren besluiten te maken en gedrag te vertonen dat in overeenstemming is met de morele waarden en normen die relevant zijn in de bredere sociale context waarin men opereert”¹⁵.

Het verschil tussen een integer leider en een ethisch leider

We maken daarbij onderscheid tussen integer leiderschap enerzijds en ethisch leiderschap anderzijds: waar een *integer* leider een leider is die zich op integere wijze gedraagt (een *moreel persoon* is), is een *ethisch* leider iemand die zich daarnaast ook actief inzet voor het bevorderen van integriteit onder anderen (een *moreel manager* is)¹⁶. Daarbij is het van belang op te merken dat ethisch leiderschap, zoals leiderschap in het algemeen, in belangrijke mate *‘in the eye of the beholder’* is: het is de perceptie die medewerkers hebben van het gedrag van de leider –niet het gedrag dat een leider daadwerkelijk laat zien- die uiteindelijk bepaalt hoeveel en welke invloed een leider heeft¹⁷. Waar wordt gesproken over het ethisch leiderschap van leidinggevend en topmanagers, wordt in dit rapport dan ook in de eerste plaats gedomd op de perceptie die medewerkers¹⁸ hebben van dat leiderschap.

2.1 Moreel persoon

Moreel karakter en integer gedrag. Maar wat houdt ethisch leiderschap dan precies in? Allereerst de moreel persoon component. Uit empirisch onderzoek blijkt dat medewerkers veel waarde hechten aan morele eigenschappen als betrouwbaarheid, eerlijkheid, transparantie, zorgvuldigheid en gevoel voor sociale rechtvaardigheid¹⁹, en dat deze eigenschappen weerspiegeld moeten zijn in de beslissingen en het gedrag van de leider. Zo is een ethisch leider zich bewust van de morele implicaties die haar beslissingen hebben voor verschillende belanghebbenden en weegt zij ze op evenredige en transparante wijze tegen elkaar af²⁰. Bovendien laat de leider zien dat hij oprechte zorg en interesse heeft voor het welzijn van anderen, voor duurzaamheid en voor het algemeen maatschappelijk belang²¹. Maar bovenal is het zaak dat de leider zich gedraagt conform de morele waarden en normen van de sociale omgeving waarin zij opereert *en* de morele moed toont om

¹⁵ Heres (2014: p. 42).

¹⁶ Zie o.a. Treviño et al. (2000, 2003); Brown et al. 2005.

¹⁷ Zie Heres (2014) voor een uitgebreide bespreking van de rol van volgers' percepties op het ontstaan en de effectiviteit van ethisch leiderschap.

¹⁸ Ethisch leiderschap kan ook voorkomen in niet-organisatorische contexten en in leiderschapsrelaties waarbij geen sprake is van een formele leiderschapspositie (zie Heres, 2014). Omwille van de leesbaarheid en omdat dit rapport zich echter specifiek richt op het ethisch leiderschap van topambtenaren, wordt voorts gesproken over 'medewerkers' in plaats van 'volgers'.

¹⁹ Zie o.a. Brown et al. (2005); Den Hartog & De Hoogh (2009); Frisch & Huppenbauer (2014).

²⁰ Frisch & Huppenbauer (2014); Treviño et al. (2003).

²¹ Eisenbeiss & Brodbeck (2014); Kalshoven et al. (2011).

belangrijke morele principes en waarden zelfs onder moeilijke omstandigheden en grote druk te verdedigen²².

Dat betekent overigens niet dat een leider onfeilbaar hoeft te zijn, geen dilemma's ervaart of nooit fouten maakt. Sterker nog, recent onderzoek suggereert dat het voor ethisch leiderschap juist heel waardevol is als de leider laat zien dat ook hij fouten maakt en

“Een ethisch leider laat zien dat hij fouten maakt”

worstelt met morele dilemma's. Een ethisch leider grijpt deze situaties juist aan als leermomenten voor niet alleen hemzelf maar ook zijn volgers. Openheid over de eigen fouten en dilemma's verlaagt namelijk de drempel voor medewerkers om zelf ook moeilijke kwesties aan te kaarten en melding te maken van integriteitsschendingen. Bovendien maakt het de leider toegankelijker en menselijker, waardoor de sociale afstand met medewerkers wordt verkleind²³. Ook de persoonlijke verantwoordelijkheid en verantwoordingsbereidheid van leiders moeten dus worden gezien als een wezenlijk onderdeel van ethisch leiderschap²⁴.

2.2 Moreel manager

Voorbeeldgedrag. Het onderscheidende van ethisch leiderschap zit echter vooral in de moreel management component, oftewel in die gedragingen die nadrukkelijk gericht zijn op het stimuleren van moreel juist gedrag onder medewerkers. Daarbij speelt allereerst het moreel voorbeeldgedrag van de leider een grote rol. Bewust of onbewust, en *for better or worse*: het voorbeeldgedrag van leiders zet de toon voor medewerkers. Veel van ons moreel gedrag is aangeleerd, doordat we het gedrag van anderen observeren en imiteren²⁵. En vanwege hun sociale status en kennelijke succes, kijken we daarbij vooral ook naar leiders als een belangrijke en legitieme morele leidraad²⁶. Maar waar het bij de moreel persoon component enkel gaat over de vraag of een leider zich al dan niet integer gedraagt, gaat het er bij voorbeeldgedrag meer om of dat integere gedrag ook *zichtbaar, frequent, en opvallend* genoeg is om door medewerkers als zodanig te worden herkend²⁷. Hier staan dus vooral percepties en beeldvorming centraal, en de mate waarin de leider in staat is de integriteit van zijn of haar gedrag op overtuigende wijze bij medewerkers voor het voetlicht te brengen.

“Voorbeeldgedrag moet zichtbaar, frequent en opvallend zijn om herkend te worden”

Disciplineren. Een tweede aspect van moreel management is dat de leider hoge morele standaarden stelt aan medewerkers en deze standaarden consequent handhaaft door medewerkers aan te spreken, te straffen, of juist te belonen voor hun (im)morele gedrag²⁸. Hoewel dergelijke disciplineren een vanzelfsprekend onderdeel lijkt van ethisch leiderschap, vinden veel medewerkers dat de leiding juist op dit punt nog tekortschiet²⁹. Wederom spelen perceptie en beeldvorming daarbij een belangrijke rol. Niet alleen de direct betrokkenen, maar ook andere medewerkers kijken namelijk nauwlettend naar welk gedrag door de leider gestraft en beloond wordt.

“Straffen en belonen heeft vooral een symbolische functie”

²² Treviño et al. (2003); Yukl et al. (2013).

²³ Heres (2014).

²⁴ Yukl et al. (2013).

²⁵ Bandura (1977, 1986).

²⁶ Kohlberg (1969), Treviño (1986).

²⁷ Brown et al. (2005), Treviño et al. (2003).

²⁸ Treviño et al. (2003); Yukl et al. (2013).

²⁹ Zie bijvoorbeeld Heres (2014).

Disciplineren heeft daarmee vooral ook een symbolische functie: het verheldert en herbevestigt de morele normen en waarden in de organisatie³⁰.

Door integriteitsschendingen dus steeds weer, en vooral ook op een rechtvaardige en zovuldige wijze te sanctioneren, maken ethisch leiders duidelijk dat immoreel gedrag niet wordt getolereerd en op integere wijze omgaan met elkaar de norm is³¹. Door het proces van sanctionering bovendien heel zichtbaar te maken en voldoende uitleg te geven over waarom de straf gerechtvaardigd is, kunnen ze kritiek en cynisme over hun optreden bovendien minimaliseren. Omgekeerd is het van belang dat men medewerkers niet (onbedoeld) beloont voor immoreel gedrag, een risico dat bijvoorbeeld ontstaat wanneer men bij promoties en andere beloningen enkel kijkt naar de behaalde resultaten en weinig expliciete aandacht heeft voor de wijze waarop deze resultaten zijn bereikt.

Communicatie over ethiek en integriteit. Een derde en laatste aspect waarop ethisch leiders zich onderscheiden van integere leiders is dat zij expliciet en regelmatig met medewerkers in gesprek gaan over morele waarden en normen³². Aan de hand van open discussies proberen morele leiders samen met medewerkers de morele normen, verwachtingen en verantwoordelijkheden scherper en duidelijker te krijgen. Ook leren ethisch leiders hun medewerkers om de morele dimensie van beslissingen en situaties te herkennen³³ en maken ze inzichtelijk hoe het werk dat ze doen bijdraagt aan sociaal-maatschappelijke doelen³⁴. Ethisch leiders luisteren en vragen bovendien actief naar de dilemma's die medewerkers ervaren. Daarbij proberen ze hen de kwestie vanuit verschillende perspectieven te laten bekijken en ze te inspireren om verder te kijken dan alleen hun eigen belang of dat van de organisatie³⁵. Expliciete communicatie over morele waarden en normen omvat tot slot ook het proactief delen van informatie over belangrijke

“Ethisch leiders gaan expliciet in gesprek over integriteit”

beslissingen: welke alternatieven heeft de leider bijvoorbeeld overwogen en afgewezen, wie waren betrokken bij de besluitvorming, en welke principes en rechtvaardigingen lagen aan het uiteindelijke besluit ten grondslag³⁶?

2.3 De risico's van ethisch neutraal of amoreel leiderschap

Onderzoek van Treviño en collega's laat zien dat wanneer het morele voorbeeldgedrag en de disciplineren door leiders onvoldoende zichtbaar is, of een leider onvoldoende regelmatig en expliciet communiceert over morele waarden en normen, zij in het beste geval als ethisch neutrale of amorele leiders worden gezien³⁷. Een dergelijk oordeel is minder onschuldig dan het op het eerste gezicht lijkt en kan integriteitsschendingen zelfs in de hand werken. Zo vergroot *“moral muteness”*, waarbij managers bewust morele taal vermijden in hun gesprekken met medewerkers en collega-managers, de kans dat morele kwesties onvoldoende opgepakt worden –zelfs als medewerkers ze wel als zodanig herkennen³⁸. Immers, in een omgeving waarin managers *wel* op dagelijkse basis en in expliciete termen (aan)spreken over resultaten, effectiviteit, en efficiëntie, maar integriteit

³⁰ Brown et al. (2005); Lamboo et al. (2008); Treviño (1992).

³¹ Ball et al. (1994); Treviño et al. (2003).

³² Brown et al. (2005); Kalshoven et al. (2011); Yukl et al. (2013).

³³ Kalshoven et al. (2011); Yukl et al. (2013); De Hoogh & Den Hartog (2008).

³⁴ Piccolo et al. (2010).

³⁵ Grojean et al. (2004); Treviño et al. (2003).

³⁶ De Hoogh & Den Hartog (2008); Treviño et al., (2003); Van Wart (2005).

³⁷ Brown et al. (2005); Greenbaum et al. (2015); Treviño et al. (2003).

³⁸ Bird & Waters (1989).

slechts impliciet en periodiek ter sprake komt, kan al snel bewust of onbewust het beeld ontstaan dat integriteit van ondergeschikt belang is³⁹.

“Ethisch neutraal of amoreel leiderschap is minder onschuldig dan het lijkt. Het kan schendingen in de hand werken”

Waar integriteitstekwesties achter gesloten deuren worden afgedaan, kan daarnaast het beeld ontstaan dat immoreel gedrag onbestraft blijft en met de mantel der liefde wordt bedekt. Hierdoor ontstaat een voedingsbodem voor cynisme over het ethisch leiderschap in de organisatie. Niet alleen de geloofwaardigheid van het leiderschap maar ook de effectiviteit van het integriteitsbeleid worden daarmee ondermijnd⁴⁰. Onvoldoende communicatie over de afdoening van integriteitsschendingen kan ook leiden tot geruchten over een onzorgvuldige procedure of disproportioneel zware straffen. En daarin schuilt weer het gevaar dat medewerkers het idee krijgen dat collega's niet rechtvaardig behandeld zijn, hetgeen eveneens ten koste gaat van het ethisch leiderschap van het management en zodoende leidt tot minder pro-sociaal gedrag en meer integriteitsschendingen⁴¹. Dat integriteitsschendingen vervolgens desastreuze reputationele, financiële en zelfs strafrechtelijke gevolgen kunnen hebben voor de organisatie en de direct betrokkenen, blijkt wel uit de voorbeelden die geregeld in de media verschijnen. Niet alleen onethisch leiderschap, maar zelfs *amoreel* of *ethisch neutraal* leiderschap vormt dus al een risico voor de integriteit van organisaties.

Onderzoek laat verder zien dat als het moreel bewustzijn van medewerkers hoog is, maar het schort aan ethisch leiderschap, er een mismatch ontstaat tussen de leiding en medewerkers. Deze mismatch heeft een directe, negatieve impact op de inzet, behulpzaamheid en taakprestaties van medewerkers⁴². In publieke organisaties krijgen medewerkers als onderdeel van het integriteitsbeleid in toenemende mate dilemmatrainingen om hun moreel bewustzijn te verhogen. Juist daar kan amoreel of ethisch neutraal leiderschap dus extra schadelijk zijn voor de prestaties van medewerkers. Interessant daarbij is dat ethisch neutrale leiders vatbaarder zijn voor impressiemanagement en daardoor geneigd zijn de prestaties van medewerkers ten onrechte positiever te beoordelen; ethisch neutrale leiders kunnen dus enerzijds een negatief effect hebben op de prestaties van medewerkers, maar zullen die slechtere prestaties zelf minder snel zien. Ethisch leiders daarentegen zijn minder vatbaar voor impressiemanagement en geven daardoor eerlijkere oordelen over de prestaties van medewerkers⁴³.

Ondanks de risico's die een amorele of ethisch neutrale leiderschapsstijl met zich meebrengt, zien we dat medewerkers binnen de Nederlandse overheid in veel gevallen neutraal en in een enkel geval zelfs ronduit negatief oordelen over het ethisch leiderschap van hun (top)managers⁴⁴. Dit roept de vraag op waarom amoreel leiderschap kennelijk zo prevalent is. Een eerste en voor de hand liggend antwoord is dat managers wellicht onvoldoende kennis hebben van wat ethisch leiderschap inhoudt of onvoldoende overtuigd zijn van de voordelen die het hen oplevert. In het volgende hoofdstuk wordt daarom inzicht geboden in de resultaten van 15 jaar wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van ethisch leiderschap in organisaties.

³⁹ Treviño et al. (2003). Dat amorele communicatie ernstige gevolgen kan hebben, illustreert bijvoorbeeld ook het recente journalistieke onderzoek van Joris Luyendijk (2015) naar de financiële sector.

⁴⁰ Treviño et al. (2008).

⁴¹ Zoghbi-Manrique-de-Lara & Suarez-Acosta (2014).

⁴² Bonner et al. (te verschijnen); Eisenbeiss & Van Knippenberg (2015).

⁴³ Liu et al. (2013b).

⁴⁴ Algemene Rekenkamer (2010); BIOS (2012).

Kernpunten van dit hoofdstuk:

- Ethisch leiderschap is leiderschap dat bedoeld is om integer gedrag onder anderen te bevorderen
- De effectiviteit van ethisch leiderschap is in belangrijke mate afhankelijk van de percepties en beeldvorming van medewerkers
- Effectief ethisch leiderschap vergt daarom meer dan alleen integer gedrag van een leider. Om integriteit te bevorderen moeten leiders ook moreel management laten zien door:
 - hun morele voorbeeldgedrag voldoende zichtbaar te maken;
 - consequent en zichtbaar op te treden tegen integriteits-schendingen, en;
 - expliciet en regelmatig met medewerkers in gesprek te gaan over morele waarden en normen
- Ontbreekt het aan proactief moreel management, dan wordt het leiderschap doorgaans als ethisch neutraal of amoreel gezien
- Amoreel leiderschap brengt integriteitsrisico's met zich mee. Het kan de geloofwaardigheid van het leiderschap maar ook de effectiviteit van het integriteitsbeleid ondermijnen. Amoreel leiderschap kan onbedoeld aanzetten tot niet-integer gedrag.

3. De effecten van ethisch leiderschap

In dit hoofdstuk worden de resultaten van 130 wetenschappelijke studies naar de invloed van ethisch leiderschap binnen organisaties uiteengezet. Zoals onderstaande bespreking laat zien, levert ethisch leiderschap een belangrijke bijdrage aan de bevordering en bewaking van integer gedrag en het tegengaan van integriteitsschendingen. Maar, zo blijkt, ethisch leiderschap heeft ook vele positieve neveneffecten, waaronder een verbetering van het welzijn en de werkbeleving van medewerkers, en betere prestaties van de leidinggevende en de organisatie als geheel (zie voor een volledig overzicht de tabellen in Bijlage 1). Daarbij is het van belang op te merken dat de invloed van ethisch leiderschap op het gedrag van medewerkers doorgaans sterker lijkt te zijn dan die van andere, meer ethisch neutrale leiderschapsstijlen⁴⁵. Bovendien zijn er indicaties dat ethisch leiderschap effectiever is in de publieke sector dan in de private sector, vermoedelijk omdat expliciet en proactief ethisch leiderschap beter aansluit bij wat medewerkers in de publieke sector van hun leiders verwachten en nodig hebben⁴⁶.

Kanttekeningen bij het literatuuronderzoek

Voordat we overgaan tot een uiteenzetting van het wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van ethisch leiderschap, zijn drie kanttekeningen bij dat onderzoek op zijn plaats. Allereerst is voor het overzicht gebruik gemaakt van onderzoek binnen de publieke sector, maar ook van onderzoek verricht binnen de private sector. Daarnaast richten de meeste onderzoeken op dit gebied zich op de direct leidinggevende en slechts in mindere mate op het topmanagement. In de tabellen die zijn opgenomen in de bijlagen wordt derhalve aangegeven in hoeverre de gevonden resultaten ook empirisch getoetst zijn binnen de publieke sector, en in hoeverre ze (ook) direct betrekking hebben op topmanagers. Daar waar bevindingen in het bijzonder van belang lijken te zijn voor topmanagers en/of de publieke sector, worden deze in de tekst nader toegelicht.

Een tweede kanttekening is dat het meeste onderzoek naar ethisch leiderschap correlatieel van aard is, waardoor de causaliteit van de gevonden relaties niet altijd met zekerheid kan worden vastgesteld. In vrijwel alle gevallen gaat het echter om onderzoek met uitvoerige en gedegen theoretische onderbouwingen. Bovendien zijn de gevonden verbanden uit correlatieve onderzoeken in lijn met experimentele studies waar het causale verband wel nadrukkelijk kon worden getoetst.

Tot slot moet worden gewezen op de mogelijkheid dat de resultaten van wetenschappelijk onderzoek een te rooskleurig beeld schetsen van de effecten van ethisch leiderschap: enkele uitzonderingen daargelaten lijkt er vrijwel geen onderzoek te zijn gedaan naar mogelijk *negatieve* effecten van ethisch leiderschap. Bovendien kan er sprake zijn van een zogenaamde publicatiebias, waarbij niet-significante onderzoeksresultaten die wijzen op geen effect van ethisch leiderschap, niet of in mindere mate zijn gepubliceerd in academische vakbladen. Niettemin is de aard, kwaliteit en omvang van het *geheel* aan empirisch onderzoek naar ethisch leiderschap dusdanig dat we redelijke zekerheid kunnen stellen dat het een waardevolle leiderschapsstrategie is die niet alleen een positieve invloed heeft op de integriteit in de organisatie, maar ook op de houding en het gedrag van medewerkers in algemene zin en daarmee de prestaties van de organisatie als geheel.

***“Actief en zichtbaar
ethisch leiderschap
heeft een duidelijke
meerwaarde voor
integriteit in de
organisatie”***

⁴⁵ Zie o.a. Brown et al. (2005); Lasthuizen (2008).

⁴⁶ Bedi et al. (te verschijnen), zie ook Heres (2014).

3.1 Integriteit in de organisatie

Ethisch leiderschap is in de eerste plaats bedoeld om het morele gedrag van medewerkers binnen een organisatie te beïnvloeden. Zoals tabel 1 laat zien, stemmen de resultaten van empirisch onderzoek wat dat betreft positief.

TABEL 1: OVERZICHT VAN EFFECTEN VAN ETHISCH LEIDERSCHAP	
<u>Integriteit in de organisatie</u>	<u>Gedrag en prestaties van medewerkers</u>
Verhoogd moreel bewustzijn en betere morele besluitvorming	Meer behulpzaamheid en initiatief
Meer integer gedrag	Betere carrièremogelijkheden
Minder normoverschrijdend en niet-integer gedrag	Minder conflicten tussen medewerkers
Beter ethisch leiderschap lager management	Minder contraproductief gedrag
Sterkere morele cultuur en klimaat in de organisatie	Effectievere taakuitoefening
Meer opspreken en meldingsbereidheid	Meer inzet, toewijding en betrokkenheid bij het werk
Verhoogde veiligheidsbeleving	Meer klantgerichtheid en responsiviteit
	Vaker opspreken bij groepsbeslissingen
	Meer prosociaal gedrag (<i>organizational citizenship</i>)
<u>Welzijn van medewerkers</u>	Minder organisatiepolitiek gedrag
Minder emotionele uitputting en beter psychologisch welzijn	Meer sociaal kapitaal en betere onderlinge relaties
Sterker psychologisch kapitaal	Betere taakprestaties van individuele medewerkers
Meer levenstevredenheid	Betere taakprestaties van teams
Minder slechte werkomstandigheden	Meer verantwoordelijkheid nemen
Minder werkonzekerheid	
Minder ervaren werkdruk en –stress	<u>Reputatie en prestaties van de leiding</u>
Minder ziekteverzuim	Meer duidelijkheid van richting door leidinggevenden
	Eerlijker en rechtvaardiger handelen
<u>Houding van medewerkers</u>	Effectiever leiderschap
Meer betrokkenheid bij groep, leiding en organisatie	Meer tevredenheid van medewerkers met de leiding
Minder cynisme	Betere relaties van leidinggevenden met medewerkers
Meer groepscohesie	Meer vertrouwen van medewerkers in de leiding
Sterkere identificatie met de leiding en organisatie	
Sterker gevoel van rechtvaardige behandeling	<u>Reputatie en prestaties van de organisatie</u>
Meer vertrouwen in de organisatie	Beter behoud van personeel
	Betere implementatie en effectiviteit van MVO beleid
<u>Werkbeleving van medewerkers</u>	Betere financieel-economische prestaties
Meer autonomie	Betere reputatie
Meer empowerment	
Meer werktevredenheid	
Meer belanghebbend werk	

Niet alleen blijkt ethisch leiderschap inderdaad effectief in het bevorderen van een integere organisatie, het is ook effectiever dan andere, meer generieke stijlen van leiderschap waarbij integriteit *niet* een nadrukkelijk onderdeel vormt⁴⁷. Bovendien suggereert onderzoek dat de invloed van ethisch leiderschap groter is dan die van een formeel integriteitsbeleid⁴⁸, hoewel ethisch leiderschap effectiever lijkt te zijn wanneer het gepaard gaat met een sterk integriteitsbeleid⁴⁹. Als leidinggevend actief en zichtbaar ethisch leiderschap tonen heeft dus een duidelijke meerwaarde voor de integriteit in de organisatie.

Concreet bevordert ethisch leiderschap zowel het moreel bewustzijn van medewerkers als de kwaliteit van hun morele oordelen en beslissingen: wanneer direct leidinggevenden en topmanagers ethisch leiderschap tonen, zijn medewerkers beter in staat de morele en juridische dimensie van beslissingen te herkennen en een afgewogen beslissing te maken⁵⁰. Overeenkomstig vertonen medewerkers ook meer integer gedrag⁵¹, zijn ze minder bang voor represailles⁵², en zijn ze eerder geneigd om zich uit te spreken wanneer ze geconfronteerd worden met morele dilemma's of (vermoedens van) integriteitsschendingen⁵³. Het aantal integriteitsschendingen en de mate waarin grensoverschrijdend gedrag wordt geaccepteerd door collega's nemen vervolgens af⁵⁴.

Voor topmanagers in het bijzonder geldt dat hun invloed als het ware dubbel telt: topmanagers beïnvloeden zowel het morele gedrag van medewerkers als het ethische leiderschap van midden- en lager management. Zij hebben dus zowel direct als indirect effect op het gedrag van medewerkers. Topmanagers hebben dan ook meer invloed op de morele cultuur en het morele klimaat van de organisatie dan direct leidinggevenden⁵⁵. Echter, consistentie van het leiderschap door de gehele lijn is daarbij van groot belang voor effectieve gedragsbeïnvloeding en ook het morele gedrag van collega's draagt bij aan het moreel gedrag van medewerkers.

“Ethisch leiderschap vermindert werkstress en ziekteverzuim”

Een belangrijke kanttekening bij de bovengenoemde bevindingen is dat ook de *kwaliteit* van het ethisch leiderschap ertoe doet. Zo laat onderzoek van Miao en collega's⁵⁶ zien dat wanneer de leiding gematigd positief scoort op ethisch leiderschap, het juist kan

aanzetten tot immoreel gedrag ten bate van de organisatie. Pas wanneer ethisch leiderschap op de juiste wijze en consequent wordt toegepast, en in lijn daarmee hoog scoort onder medewerkers, neemt dergelijk gedrag weer af. Effectief ethisch leiderschap vergt dus nadrukkelijk ook het formuleren van duidelijke morele standaarden over de wijze waarop resultaten worden bereikt. Verder moet consequent worden opgetreden tegen grensoverschrijdend gedrag, *ook* als dat gedrag uiteindelijk ten goede komt aan de prestaties van de organisatie.

⁴⁷ Zie o.a. Brown et al. (2005); Lasthuizen (2008).

⁴⁸ Treviño et al. (1999).

⁴⁹ Beeri et al. (2013).

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld Kuntz et al. (2013); Lasthuizen (2008); Steinbauer et al. (2014).

⁵¹ Bijvoorbeeld Kottke & Pelletier (2013); Ruiz et al. (2011a); Stouten et al. (2010); Taylor & Pattie (2014). Zie Bedi et al. (te verschijnen) voor een recente meta-analyse van effecten van ethisch leiderschap.

⁵² Mayer et al. (2013).

⁵³ Zie o.a. Bedi et al. (te verschijnen); Brown et al. (2005); Hassan et al. (2014); Mayer et al. (2013); Walumbwa et al. (2012).

⁵⁴ Zie o.a. Huberts et al. (2007); Kolthoff et al. (2010); Lamboo et al. (2008); Mayer et al. (2009); Mayer et al. (2010); Mayer et al. (2012); Neves & Story (2015); Schaubroek et al. (2012); Stouten et al. (2013).

⁵⁵ Hansen et al. (2013); Kottke & Pelletier (2013).

⁵⁶ Miao et al. (2013).

3.2 Welzijn van medewerkers

Naast de invloed die ethisch leiderschap heeft op de integriteit in de organisatie, blijkt het veel gunstige neveneffecten te hebben. Zo bevordert ethisch leiderschap het algehele psychologische welzijn van medewerkers⁵⁷. Aansluitend wijst onderzoek uit dat naarmate er meer ethisch leiderschap wordt geboden, medewerkers minder emotionele uitputting door het werk ervaren⁵⁸, meer zelfvertrouwen hebben en meer hoopvol, veerkrachtig, zelfwerkzaam en optimistisch zijn, ook over het werk en hun eigen rol daarin⁵⁹. Bovendien vermindert ethisch leiderschap werkdruk, werkstress⁶⁰, en ziekteverzuim⁶¹. Wel is het zaak dat het ethisch leiderschap en Human Resource Management (HRM) in de organisatie voldoende op elkaar zijn afgestemd: hoewel sterk ethisch leiderschap kan compenseren voor zwak of matig HRM, kunnen tegenstrijdigheden tussen een sterk HRM en sterk ethisch leiderschap juist ten koste gaan van het welzijn van medewerkers⁶².

3.3 Houding en werkbeleving

Ethisch leiderschap heeft eveneens een positief effect op de houding en werkbeleving van medewerkers. Talloze onderzoeken wijzen uit dat medewerkers van ethisch leiders zich meer identificeren met de organisatie en in sterkere mate betrokken zijn⁶³. Daarbij geldt dat topmanagers meer invloed hebben op de organisationele betrokkenheid dan direct leidinggevenden. Direct leidinggevenden daarentegen zijn weer beter in staat zijn om de betrokkenheid van medewerkers bij de leiding te stimuleren⁶⁴. Verder houdt het ethisch leiderschap van direct leidinggevenden positief verband met de betrokkenheid van medewerkers bij hun eigen team⁶⁵ en met de groepscohesie⁶⁶. Het gevoel van rechtvaardigheid en vertrouwen in de organisatie neemt als gevolg van ethisch leiderschap toe⁶⁷, terwijl cynisme onder medewerkers juist afneemt⁶⁸.

Ethisch leiderschap verbetert voorts de wijze waarop medewerkers het werk zelf beleven. Het bevordert de autonomie en psychologische empowerment die medewerkers ervaren en geeft hen het gevoel dat de taken die zij verrichten betekenisvol zijn⁶⁹. Mede als gevolg daarvan neemt de algehele werktevredenheid van medewerkers toe⁷⁰. Dit effect op werktevredenheid treedt overigens met name op wanneer topmanagers *krachtig* en *zichtbaar* ethisch voorbeeldgedrag vertonen⁷¹.

⁵⁷ Bedi et al. (te verschijnen); Kalshoven & Boon (2012); Li et al. (2014); Yang (2014).

⁵⁸ Zheng et al. (2015).

⁵⁹ Babalola et al. (te verschijnen); Bouckenoghe et al. (2015); De Hoogh & Den Hartog (2008); Ma et al. (2013); Walumbwa et al. (2011).

⁶⁰ Bedi et al. (te verschijnen); Harvey et al. (2014); Stouten et al. (2010).

⁶¹ Hassan et al. (2014); Kangas et al. (te verschijnen).

⁶² Kalshoven & Boon (2012).

⁶³ Zie onder meer Bedi et al. (te verschijnen); Beeri et al. (2013); Hansen et al. (2013); Hassan et al. (2013); Hassan et al. (2014); Harvey et al. (2014); Philipp & Lopez (2013); Yang & Liu (2014); Walumbwa et al. (2011); Zhu et al. (2015).

⁶⁴ Hansen et al. (2013).

⁶⁵ Kalshoven et al. (2011).

⁶⁶ Zheng et al. (2015).

⁶⁷ Xu et al. (te verschijnen).

⁶⁸ Kalshoven et al. (2011).

⁶⁹ Avey et al. (2012); Chughtai (te verschijnen); Piccolo et al. (2010).

⁷⁰ Zie bijvoorbeeld Avey et al. (2012); Bedi et al. (te verschijnen); Kalshoven et al. (2011); Kim & Brymer (2011); Neubert et al. (2009); Ruiz et al. (2011b); Ruiz-Palomino et al. (2011); Sharif & Scandura (2014).

⁷¹ Ogunfowora (2014a).

3.4 Gedrag en prestaties van medewerkers

Sociaal gedrag. Gegeven de bovenstaande bevindingen is het niet verwonderlijk dat ethisch leiderschap ook in meer algemene zin bijdraagt aan het gedrag en de prestaties van medewerkers. Ethisch leiderschap vermindert bijvoorbeeld groepsconflicten en politieke spelletjes⁷². Het zorgt ervoor dat medewerkers meer geneigd zijn om verantwoordelijkheid te nemen in hun werk⁷³. Ook het zogenaamde *organizational citizenship behavior*, een verzamelnaam voor positief gedrag dat buiten de formele taakbeschrijving van medewerkers valt, neemt toe naarmate er meer ethisch leiderschap wordt getoond. Medewerkers zijn dus behulpzamer, vriendelijker en zorgvuldiger richting collega's, leiding en de organisatie als geheel⁷⁴.

“Ethisch leiderschap leidt tot minder conflicten en meer behulpzaamheid, vriendelijkheid en zorgvuldigheid”

Werkprestaties. Op het werk zelf heeft ethisch leiderschap eveneens een belangrijke invloed. Onderzoek laat consistent zien dat hoe sterker het ethisch leiderschap is, des te meer inzet, toewijding en betrokkenheid medewerkers tonen in hun werk⁷⁵. Medewerkers nemen vaker initiatief⁷⁶ en voelen zich vrijer om zich uit te spreken bij groepsbeslissingen⁷⁷. En doordat ze meer kennis en kunde met elkaar uitwisselen, sterkere onderlinge relaties hebben en een sterker gedeelde visie hebben op de organisatiedoelen, zijn medewerkers bijvoorbeeld ook creatiever in hun werk⁷⁸. Tot slot stimuleert ethisch leiderschap de klantgerichtheid van medewerkers en in publieke organisaties ook de responsiviteit jegens burgers⁷⁹. Op grond van vigerend onderzoek kan dan ook worden geconcludeerd dat de algehele taakprestaties en effectiviteit van medewerkers⁸⁰, en daarmee ook hun carrièremogelijkheden⁸¹, wel varen bij ethisch leiderschap.

“Ethisch leiderschap leidt tot betere prestaties en meer effectiviteit van medewerkers”

Randvoorwaarden. De invloed van ethisch leiderschap op het gedrag van medewerkers is echter gebonden aan enkele randvoorwaarden en wordt begrensd door de persoonlijke kenmerken van medewerkers. Ter illustratie, wanneer medewerkers over weinig empathisch vermogen beschikken, blijkt de invloed van ethisch leiderschap op de behulpzaamheid van medewerkers beperkt te zijn⁸². En het effect op onder meer de behulpzaamheid, het initiatief en het opspreken van medewerkers neemt af of verdwijnt zelfs wanneer medewerkers onvoldoende werkautonomie ervaren⁸³.

Wellicht belangrijker nog is de rol van het moreel bewustzijn van medewerkers. Wanneer medewerkers reeds een hoog moreel bewustzijn hebben, is de invloed van ethisch leiderschap op het *organizational citizenship behavior* namelijk minder groot: deze medewerkers zijn immers al gemotiveerd om zich op een positieve en constructieve wijze

⁷² Bedi et al. (2015); Mayer et al. (2012); Kacmar et al. (2013a).

⁷³ Kalshoven et al. (2013a).

⁷⁴ Zie bijvoorbeeld Bedi et al. (te verschijnen); Eisenbeiss & Van Knippenberg (2015); Kalshoven et al. (2011); Kalshoven et al. (2013a); Kalshoven et al. (2013b); Kottke & Pelletier (2013); Mayer et al. (2009); Ogunfowora (2014a); Sharif & Scandura (2014); Walumbwa et al. (2012).

⁷⁵ O.a. Cheng et al. (2014); Eisenbeiss & Van Knippenberg (2015); Kacmar et al. (2013b); Kim & Brymer (2011).

⁷⁶ Den Hartog & Belschak (2012); Kalshoven et al. (2013a).

⁷⁷ Hassan (2015).

⁷⁸ Chughtai (te verschijnen); Ma et al. (2013); Pastoriza & Arino (2013).

⁷⁹ Qin et al. (2014); Lu & Guy (2014).

⁸⁰ Bedi et al. (te verschijnen); Bouckenooghe et al. (2015); Kalshoven et al. (2011); Liu et al. (2013); Piccolo et al. (2010); Sharif & Scandura (2014); Yukl et al. (2013); Walumbwa et al. (2011); Walumbwa et al. (2012); Zhu et al. (2015).

⁸¹ Kacmar et al. (2013a).

⁸² Kalshoven et al. (2013b).

⁸³ Hassan (2015); Kalshoven et al. (2013a).

te gedragen op het werk⁸⁴. Dit betekent echter niet dat effectieve morele dilemmatrainingen kunnen compenseren voor een gebrek aan ethisch leiderschap. Sterker nog, zoals we eerder zagen, kan een gebrek aan ethisch leiderschap en proactief moreel management in het bijzonder de inzet en behulpzaamheid van het personeel juist verminderen als medewerkers zelf over een hoog moreel bewustzijn beschikken⁸⁵.

“Ethisch leiders moeten oppassen dat zij niet als moreel veroordelend overkomen”

Bovendien geldt opnieuw dat de precieze invulling en kwaliteit van het ethisch leiderschap van groot belang is. Onderzoek van Stouten en collega's⁸⁶ suggereert dat het aanvankelijk positieve effect van ethisch leiderschap op *organizational citizenship behavior* juist afneemt wanneer zulk leiderschap te sterk wordt. De

verklaring die zij hiervoor aandragen is dat zeer sterk ethisch leiderschap door medewerkers ook als moreel veroordelend kan worden ervaren en dat men het idee kan krijgen dat de leiding neerkijkt op de beperkte morele visie van medewerkers. Ethisch leiders dienen dus nadrukkelijk een open houding aan te nemen en medewerkers voldoende ruimte te geven om hun eigen morele inzichten te delen.

3.5 Reputatie en prestaties van leiding en organisatie

Tot slot kijken we nog naar de invloed van ethisch leiderschap op de reputatie en prestaties van zowel de leiding als de organisatie. Ethisch leiderschap heeft een positieve uitwerking op het vertrouwen dat medewerkers hebben in de leiding⁸⁷ en de mate waarin leidinggevendenden als eerlijk en rechtvaardig worden gezien⁸⁸. En ook de tevredenheid van medewerkers met hun leidinggevende neemt toe naarmate hij of zij meer als een ethisch leider wordt ervaren⁸⁹.

Ethisch leiders worden ook gezien als effectievere leiders⁹⁰. Onderzoek van Rubin et al. laat zien dat ethisch leiderschap dan ook bijdraagt aan de mate waarin een leidinggevende wordt gezien als kanshebber voor meer senior leiderschapsposities. Toch blijkt ethisch leiderschap *geen* effect te hebben op de daadwerkelijke promoties van leidinggevendenden op de korte termijn. Bovendien is het effect van ethisch leiderschap op de carrièrekansen van leidinggevendenden in belangrijke mate afhankelijk van de morele cultuur en de druk die er in de organisatie wordt gelegd op prestaties en resultaatgerichtheid⁹¹. Desalniettemin suggereert het geheel aan onderzoeken dat de prestaties van leidinggevendenden *an sich* baat hebben bij de inzet van ethisch leiderschap.

⁸⁴ Eisenbeiss & Van Knippenberg (2015); Kalshoven et al. (2013b).

⁸⁵ Eisenbeiss & Van Knippenberg (2015). Zie ook Bonner et al. (te verschijnen).

⁸⁶ Stouten et al. (2013).

⁸⁷ Zie o.a. Kalshoven & Den Hartog (2009); Kalshoven et al. (2011); Newman et al. (2014); Sharif & Scandura (2014).

⁸⁸ Bedi et al. (te verschijnen)

⁸⁹ Bedi et al. (te verschijnen); Kalshoven et al. (2011); Toor & Ofori (2009).

⁹⁰ Zie bijvoorbeeld Brown et al. (2005); Hassan et al. (2013); De Hoogh & Den Hartog (2008); Kalshoven & Den Hartog (2009); Reiley & Jacobs (te verschijnen).

⁹¹ Rubin et al. (2010).

Tot slot lijkt ethisch leiderschap op organisatieniveau eveneens een positieve uitwerking te hebben. Zo is er voldoende empirisch bewijs dat erop duidt dat ethisch leiderschap van zowel direct leidinggevend als topmanagers bijdraagt aan een beter behoud van personeel, zelfs als er sprake is van frequente en ingrijpende organisatieveranderingen ⁹². Wanneer topmanagers zichtbaar hun persoonlijke integriteit tonen, bevordert dat bovendien de arbeidsmarkt-reputatie van de organisatie ⁹³. En na een groot schandaal blijkt ethisch leiderschap van essentieel belang voor het herstellen van de reputatie van de organisatie ⁹⁴. Hoewel onderzoek naar de prestaties van publieke organisaties voorsnog ontbreekt, lijkt ethisch leiderschap van topmanagers in de private sector tot slot ook verband te houden met een gunstiger concurrentiepositie en betere financiële prestaties ⁹⁵. Daarbij geldt wel dat het effect van ethisch leiderschap mede afhankelijk is van de aanwezigheid van een sterk integriteitsbeleid ⁹⁶. Consistentie tussen het integriteitsbeleid en ethisch leiderschap is daarom van groot belang.

“Ethisch leiders worden gezien als effectievere leiders”

Kernpunten van dit hoofdstuk:

- Bestaande onderzoek is niet zonder beperkingen en meer onderzoek is nodig is naar de mogelijk negatieve effecten van ethisch leiderschap
- Niettemin lijkt er voldoende overtuigend bewijs te zijn dat ethisch leiderschap een positieve bijdrage levert aan de morele cultuur in organisaties. Ethisch leiderschap:
 - stimuleert integer gedrag;
 - verbetert de veiligheid en meldingsbereidheid, en;
 - vermindert integriteitsschendingen
- Het ethisch leiderschap van topmanagers is van bijzonder belang in organisaties. Topmanagers hebben een wezenlijke invloed op de morele besluitvorming en het gedrag van medewerkers via:
 - hun eigen ethisch leiderschap;
 - hun invloed op het ethisch leiderschap van midden- en lager management, en;
 - de effectuering en ondersteuning van het integriteitsbeleid
- Ethisch leiderschap maakt ook goede *business sense*. Ethisch leiderschap hangt onder meer samen met een betere houding, gedrag en werkprestaties van medewerkers, effectiever leiderschap en betere organisatieprestaties
- Om daadwerkelijk te kunnen profiteren van ethisch leiderschap moet het op de juiste manier worden toegepast. Belangrijke aandachtspunten zijn:
 - duidelijke richtlijnen over de wijze waarop resultaten worden bereikt en de belangen van de organisatie worden gediend;
 - het aannemen van een open houding en het geven van ruimte aan medewerkers om hun eigen morele inzichten te delen;
 - consistentie tussen het ethisch leiderschap van topmanagers en dat van midden- en lager management, en;
 - een goede afstemming met het HRM- en integriteitsbeleid

⁹² Babalola et al. (te verschijnen); Demirtas & Akdogan (2015); Kim & Brymer (2011); Palanski et al. (2014); Ruiz et al. (2011b).

⁹³ Ogunfowora (2014b).

⁹⁴ O'Connell & Bligh (2009).

⁹⁵ Eisenbeiss et al. (te verschijnen); Kim & Brymer (2011); Shin et al. (2015); Zhu et al. (2014).

⁹⁶ Eisenbeiss et al. (te verschijnen).

4. Belemmeringen en stimulansen voor effectief ethisch leiderschap

In de voorgaande hoofdstukken is een overzicht gegeven van het wetenschappelijk onderzoek naar de betekenis en effecten van ethisch leiderschap⁹⁷. De veronderstelling daarbij is dat meer kennis van ethisch leiderschap en wat het oplevert, kan bijdragen aan een betere uitoefening van zulk leiderschap. Dit gebeurt echter alleen wanneer topambtenaren zelf ook geïnteresseerd zijn in ethiek en integriteit en voldoende gemotiveerd zijn om er werk van te maken. Onder de topambtenaren die zijn geïnterviewd voor het onderhavige onderzoek heerst de indruk dat het wat dat betreft wel goed zit in Nederland, en dat ze *“bijna allemaal echt [...] daar van zijn”* (respondent C, gemeentesecretaris). Enkele respondenten betwijfelen zelfs of er ten aanzien van het ethisch leiderschap van topambtenaren überhaupt wel een probleem is: *“Want in de huidige tijd, en dat is heel anders dan tien, vijftien, twintig jaar geleden, echt heel anders, is iedereen er ongelooflijk scherp op. Dus ik geloof helemaal niet dat er een megaprobleem is, dat geloof ik echt niet”* (resp. L, secretaris-directeur waterschap).

“Ethisch leiderschap komt kennelijk niet voldoende over op de werkvloer”

Gezien het kwalitatieve, explorerende karakter van het onderhavige onderzoek kunnen er in dit rapport geen uitspraken worden gedaan over hoeveel affiniteit topambtenaren in Nederland daadwerkelijk hebben met integriteit. Eerder onderzoek laat echter zien dat er tussen medewerkers en (top)managers op zijn minst

sprake is van een discrepantie in de *beleving* van het ethisch leiderschap⁹⁸: zelfs als aangenomen wordt dat er aan de top sprake is van ruime affiniteit met en interesse voor ethisch leiderschap, komt dit kennelijk niet altijd voldoende over op de werkvloer en lijkt het beeld er nog te vaak één van amoreel of heel beperkt ethisch leiderschap. Maar als medewerkers' percepties van amoreel leiderschap aan de top niet of in elk geval niet hoofdzakelijk het gevolg zijn van gebrekkige affiniteit van topambtenaren met integriteit, wat verklaart dan wel de tekortkomingen in het ethisch leiderschap aan de top?

In dit hoofdstuk wordt verkend welke factoren topambtenaren belemmeren in een effectieve uitoefening van ethisch leiderschap, en welke factoren effectief ethisch leiderschap op dit niveau juist kunnen bevorderen. In 4.1 worden daartoe eerst de belangrijkste resultaten uit de interviews kort samengevat. In de daaropvolgende paragrafen worden de resultaten nader toegelicht en waar mogelijk geïntegreerd met relevante theoretische inzichten en bevindingen uit eerder wetenschappelijk onderzoek.

4.1 Samenvatting van de onderzoeksresultaten

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat zelfs wanneer topambtenaren affiniteit met en interesse voor integriteit tonen, en ze veel inzet plegen om de integriteit van de organisatie te waarborgen, er vele verschillende factoren zijn die de effectiviteit van hun ethisch leiderschap in de weg staan. Op grond van de wetenschappelijke literatuur en de bevindingen uit het kwalitatieve onderzoek komen in het bijzonder de onderstaande factoren naar voren die het ethisch leiderschap van topambtenaren in meer of mindere mate kunnen bemoeilijken en belemmeren.

- **Hiaten in het moreel bewustzijn** van topambtenaren, waardoor zij onbedoeld en met de beste intenties soms toch verkeerd voorbeeldgedrag vertonen. Daarbij gaat het niet zelden om relatief 'klein' gedrag, dat vanwege het symbolische

⁹⁷ Delen uit dit hoofdstuk verschenen eerder in het Jaarboek Integriteit 2015 (Heres, 2015).

⁹⁸ Algemene Rekenkamer (2010); BIOS (2012).

belang ervan en het signaal dat ervan uitgaat niettemin van grote invloed is op medewerkers' perceptie van de integriteit van het management. Bovendien is er een reëel risico dat juist vanwege het hoge niveau waarop topambtenaren opereren, de kritische feedback vanuit de omgeving tekortschiet wanneer dit niet nadrukkelijk georganiseerd en aangemoedigd wordt.

- Een **grote fysieke afstand** tot medewerkers, die niet alleen de zichtbaarheid van topambtenaren en hun voorbeeldgedrag beperkt, maar ook leidt tot (a) kennisasymmetrie omtrent het gevoerde integriteitsbeleid en de opvolging van integriteitsschendingen en (b) een soms moeilijk overbrugbare sociale afstand tot medewerkers. De afstand tussen medewerkers en topambtenaren kleurt en vertekent zodoende percepties van het ethisch leiderschap aan de top, wat de effectiviteit ervan niet ten goede komt.
- **Topmanagers' eigen ideeën over wat werkt en wat niet.** Topmanagers ontwikkelen op basis van hun eigen achtergronden en ervaringen (impliciete) theorieën over wat meer of minder effectief is met betrekking tot ethisch leiderschap. Met name het nut van frequent en expliciet communiceren over integriteit lijkt daarbij een punt van discussie. Verschillende topambtenaren merken namelijk op dat **integriteit** vaak nog **onvoldoende is ingebed in reguliere werkprocessen**, wat de effectiviteit van ethisch leiderschap lijkt te beperken. Om integriteit meer in het dagelijkse werk te integreren, kiest een deel van deze topambtenaren er dus bewust voor om integriteit niet te vaak en niet te expliciet aan de orde te stellen. In plaats daarvan hanteren zij een meer impliciete benadering waarbij morele terminologie slechts met mate wordt toegepast en meer in bredere zin wordt gesproken over bijvoorbeeld het profiel van een ambtenaar. Dit zou echter ook ten koste kunnen gaan van de zichtbaarheid en herkenbaarheid van het ethisch leiderschap, en kan dus eveneens te koste gaan van de effectiviteit.
- Nauw gerelateerd aan het voorgaande punt is de **negatieve connotatie van 'integriteit'**, waardoor expliciete communicatie over dit thema al snel verontwaardigde en emotionele reacties oproept bij het personeel. Voor sommige topambtenaren is dit in het bijzonder reden om integriteit hoofdzakelijk op impliciete wijze aan de orde te stellen. De mate waarin managers en medewerkers integriteit als een manifest probleem ervaren, en er sprake is van een concrete aanleiding (recente incidenten, dilemma's of integriteitsrisico's), lijkt in belangrijke mate bepalend voor de bespreekbaarheid van het onderwerp.
- **Tijdrovende procedures en druk vanuit de buitenwereld om hard te straffen.** De huidige sfeer van 'barbertje moet hangen' enerzijds en de tijd die procedurele zorgvuldigheid vergen anderzijds, bemoeilijken slagvaardig en proportioneel optreden tegen integriteitsschendingen en kunnen ten koste gaan van de veiligheid die het personeel voelt om integriteitsteksties te melden en te bespreken. Procedures en druk van buiten, alsook **privacyoverwegingen**, kunnen daarnaast in de weg staan van open communicatie over hoe het topmanagement omgaat met schendingen. Dit hindert het leervermogen binnen de organisatie en vertekent medewerkers' percepties over het optreden door het management.
- De **onvolwassenheid en toenemend integritisme in het bredere debat** over integriteit in Nederland. De neiging tot integritisme, oftewel het overdrijven van het belang van de in het geding zijnde normen en waarden en/of het veralgemeniseren van het oordeel over een aspect tot een oordeel over de gehele persoon of organisatie, compliceert gesprekken die in wezen over professionaliteit of andere zaken gaan. Bovendien draagt het het risico in zich dat er een

overdreven en eenzijdige focus op integriteit ontstaat. Volgens enkele deelnemers aan het onderzoek ligt er daarnaast nog teveel nadruk op regels, procedures en richtlijnen, terwijl een discussie op het niveau van waarden en principes vele malen vruchtbaarder zou zijn.

- De **beperkte houdbaarheid en effectiviteit van integriteitsinstrumenten**. De deelnemers aan het onderzoek maken dankbaar gebruik van de vele integriteitsinstrumenten die zij tot hun beschikking hebben. Het is echter de vraag in hoeverre deze ook op langere termijn effectief zijn cq. blijven. In lijn met de hierboven genoemde bevindingen, is de ervaring dat bepaalde instrumenten als moreel leeroverleg en de bespreking van integriteit bij functionering- en beoordelingsgesprekken met name worden toegepast bij onderdelen in de organisatie waar daar ook concreet aanleiding toe is –de preventieve werking ervan wordt daardoor beperkt. Bovendien geven meerdere deelnemers aan dat het belangrijk is om integriteit steeds weer op verschillende, nieuwe manieren onder de aandacht te brengen, maar dat zij in het vinden van die nieuwe manieren soms uitgeput raken.
- **Het ontbreken van een sterke integriteitscoalitie**, waarbij met name een gebrek aan ethisch leiderschap door bestuurders en middenmanagers belemmerend kan werken. Zo zijn middenmanagers soms nog teveel geneigd te sturen op inhoud in plaats van op het proces, en zien zij integriteitsbevordering niet altijd als onderdeel van hun kerntaken. En discutabel gedrag van bestuurders, maar ook dat van collega-topambtenaren, gaat ten koste van de geloofwaardigheid en effectiviteit van het ethisch leiderschap van 'de top' als geheel. Tot slot kan juist ook bij ernstiger integriteitskwesaties een gebrek aan opvolging en communicatie door het OM en de politie het effectief optreden tegen schendingen hinderen.
- Ethisch leiderschap zou **ten koste kunnen gaan van de eigen positie en carrière van topambtenaren**. Hoewel de meeste deelnemers uit het onderzoek aangeven dat dergelijke risico's voor de eigen carrière en sociale positie op hen geen invloed hebben, is het niet ondenkbaar dat het bij een deel van de topambtenaren in Nederland -bewust of onbewust- toch een rol speelt in de wijze waarop zij invulling geeft aan ethisch leiderschap.
- Tot slot moet ook de precieze **timing** en de **beschikbare tijd** in overweging worden genomen. Topambtenaren maken een afweging in hoeverre het aandacht besteden aan integriteit prioriteit heeft cq. ten koste gaat van andere prioriteiten binnen de organisatie. Ook de ontwikkelingsfase van de organisatie en hoe lang de topambtenaar zelf in dienst is bij de organisatie in kwestie, kan daarin meespelen.

De mate waarin de bovengenoemde factoren van invloed zijn, en in hoeverre ook andere factoren die hier niet genoemd zijn een belemmering vormen voor het ethisch leiderschap van topambtenaren, zal uiteindelijk verschillen naargelang de situatie, organisationele context en betrokken topmanagers. Tezamen bieden zij echter waardevol inzicht in hoe verschillen in de integriteitsbeleving van medewerkers en het (top)management⁹⁹ kunnen ontstaan. Daarmee biedt het bovendien belangrijke aanknopingspunten voor verbetering van het ethisch leiderschap van topambtenaren.

⁹⁹ Algemene Rekenkamer (2009); BIOS (2012).

Mogelijke belemmeringen in de ontwikkeling en uitoefening van ethisch leiderschap onder topambtenaren:

- Hiaten in het moreel bewustzijn van topambtenaren en een gebrek aan kritische feedback vanuit de omgeving
- Een grote fysieke en sociale afstand tot medewerkers
- Eigen (impliciete) ideeën en aannames van topambtenaren over wat meer en minder effectief is voor ethisch leiderschap
- De negatieve connotatie van integriteit
- Tijdrovende procedures, druk van buiten en privacyoverwegingen in geval van integriteitsschendingen
- Het niveau en de toon van het debat rondom integriteit, en in het bijzonder het toenemend integritisme
- Beperkte houdbaarheid en effectiviteit van integriteitsinstrumenten op de langere termijn
- Het ontbreken van een sterke integriteitscoalitie
- Risico's van ethisch leiderschap voor de eigen positie en carrière van topambtenaren
- Ongunstige timing, andere prioriteiten en onvoldoende tijd

4.2 Moreel bewustzijn en het belang van een kritische tegenmacht

Wanneer we kijken naar factoren die ethisch leiderschap belemmeren en stimuleren, ligt het voor de hand in de eerste plaats te kijken naar het voorbeeldgedrag van topambtenaren. Immers, zoals besproken in hoofdstuk 2, is moreel voorbeeldgedrag cruciaal voor ethisch leiderschap in het bijzonder. Ook de respondenten zijn het daarover eens: *“Daar valt of staat alles mee”* (resp. I, topambtenaar rijksdienst). Voor topambtenaren betekent dat dat zij constant onder een vergrootglas liggen en zich te allen tijde bewust moeten zijn van de onderliggende principes, signalen en boodschappen die hun gedrag communiceert. Daarbij gaat het volgens de respondenten niet alleen om grootse gebaren en zichtbaar zijn op belangrijke momenten. Het gaat vooral ook om de kleine dingen in het gedrag. Want, *“het oogt klein, maar het is de symbool of de drager van de serieuzeheid die je ook neemt met integriteit”* (resp. D, gemeentesecretaris).

“Verkeerd voorbeeldgedrag van topmanagers is vaak een gevolg van een te sterke focus op wet- en regelgeving”

Onbewust onbekwaam. Dat het nog vaak genoeg mis gaat, betekent echter niet zozeer dat er sprake is een wijdverbreid gebrek aan integriteit aan de top. Aannemelijker is het dat er ook onder topmanagers sprake is van hiaten in het moreel bewustzijn, en dat niet alle topmanagers per se beschikken over een bijzonder sterke morele identiteit en hoog moreel

ontwikkelingsniveau¹⁰⁰. Zo stelt Brown¹⁰¹ dat verkeerd voorbeeldgedrag vaak het gevolg is van topmanagers die te eenzijdig gefocust zijn op naleving van wet- en regelgeving, een te positief zelfbeeld hebben, of denken dat hun privéleven niet relevant is voor de organisatie en hun professionele integriteit. Volgens Price¹⁰² zijn topmanagers bovendien al snel geneigd om voor zichzelf uitzonderingen op de regels te maken en te rationaliseren, terwijl dergelijke uitzonderingen bij kritische beschouwing zelden daadwerkelijk moreel gerechtvaardigd zijn.

¹⁰⁰ Jordan et al. (2013); Skubinn & Herzog (te verschijnen 2015).

¹⁰¹ Brown (2007).

¹⁰² Price (2000, 2008).

Inderdaad is verkeerd voorbeeldgedrag volgens de respondenten meestal een kwestie van even niet scherp genoeg zijn of gewoon te optimistisch zijn over het eigen gedrag. Of het nu gaat om waar een topambtenaar haar auto parkeert, of dat zij op een uitnodiging voor een receptie ingaat, verkeerd voorbeeldgedrag zit nu eenmaal in een heel klein hoekje:

"Ien Dales zei van, je kan ook niet een beetje integer zijn. Maar ja, ik zeg ook wel eens, degene die honderd procent ertegen is en nooit fouten maakt, laat die vooral opstaan. Ik bedoel, we zijn ook net allemaal echte mensen, hè. En mensen maken fouten" (resp. N, topambtenaar rijksdienst).

"Mensen zijn altijd optimistischer over zichzelf. Dit is ook de betere categorie van: 80% van de Nederlanders vindt dat ze een beter dan gemiddelde autochauffeur zijn. En 90% van de ouders vindt dat ze hun kinderen beter opvoeden. Volgens mij, is dit [...] gewoon het menselijk optimisme over eigen gedrag" (resp. M, topambtenaar rijksdienst).

Verkeerd voorbeeldgedrag valt extra op. Hoe menselijk, klein en onbedoeld verkeerd voorbeeldgedrag ook mag zijn, medewerkers zijn van nature geneigd meer aandacht te besteden aan gedrag dat afwijkt van de norm dan aan gedrag dat conform regels en verwachtingen is¹⁰³. Verkeerd voorbeeldgedrag van topmanagers valt dus meer op dan goed voorbeeldgedrag en heeft daardoor een grotere invloed; een enkele kleine fout weegt zwaarder dan vele malen het juiste doen. Hetzelfde geldt wanneer topmanagers voor zichzelf een uitzondering maken op regels die voor de rest van de organisatie wel gelden. Juist omdat het afwijkt van de norm valt het extra op, wordt het door medewerkers vaak als hypocriet en inconsistent gezien en kan het een rechtvaardiging gaan worden voor medewerkers om zelf ook flexibeler om te gaan met de regels¹⁰⁴.

"De details en intenties achter gedrag zijn van ondergeschikt belang"

details van de situatie en de intentie achter het gedrag van de topmanager is daarbij van ondergeschikt belang: de meeste medewerkers zien alleen het gedrag en trekken dus op basis daarvan hun conclusies¹⁰⁵. Inderdaad, zo stelt algemeen directeur-secretaris van een provincie (resp. E),

topambtenaren geven vaak onvoldoende uitleg wanneer zij omwille van het werk vinden dat ze moeten afwijken van de geldende normen.

Kritische tegenmacht organiseren. Mede daarom, maar ook vanwege het natuurlijk optimisme dat mensen hebben over hun eigen gedrag en het hoge niveau waarop topambtenaren opereren, zijn meerdere respondenten van mening dat topambtenaren altijd een kritische tegenmacht om zich heen moeten organiseren. Want, de *"standaard reflex is eigenlijk vooral dat we anderen aanspreken op hun gedrag, maar heel slecht kijken naar ons eigen gedrag"* (resp. J, topambtenaar rijksdienst). In lijn hiermee laat eerder onderzoek zien dat leiders die zich machtig voelen, ook sneller verkeerd voorbeeldgedrag vertonen¹⁰⁶. Georganiseerde tegenmacht is dan ook nodig om topambtenaren een kritische spiegel voor te houden en het moreel bewustzijn hoog te houden:

"Dat reflectieve vermogen neemt blijkbaar af bij een bepaalde ontwikkelingsgang. [Er zijn] ook heel veel foute topmanagers, die ook geen kritiek organiseren, die geen referentie organiseren [...] Dat is nog niet eens dat ze niet integer zijn, maar wel gedrag vertonen wat wel feitjes over die integriteit oproept" (resp. I, topambtenaar rijksdienst).

¹⁰³ Baumeister et al. (2001).

¹⁰⁴ Cooper (2006); Price (2004); Weaver et al. (2005).

¹⁰⁵ Treviño et al. (2000).

¹⁰⁶ Hoogervorst (2011).

"De grote valkuil in dit soort functies is dat je gaat geloven dat je bent wat de functie suggereert. Hè, dus je, je wordt toch een beetje op een soort voetstuk gezet. Je krijgt een auto met een chauffeur, je krijgt allerlei dingen eromheen die buitengewoon aantrekkelijk [zijn] maar ook een stukje status vertegenwoordigen. En je moet denk ik oppassen dat je je niet een gaat voelen met die rol [...] Dus daar moet je uiteindelijk ook voor zorgen. Dat je voldoende kritische mensen om je heen verzamelt die je gewoon durven corrigeren als je een keer, dat zal je ongetwijfeld allemaal wel een keer doen, uit de bocht vliegt" (resp. J, topambtenaar rijksdienst).

Concreet stelt een aantal respondenten dat het hen helpt om proactief informatie op te vragen in de organisatie, met name door zich nadrukkelijk toegankelijk en kwetsbaar op te stellen over het eigen functioneren en continu, en op verschillende laagdrempelige manieren medewerkers om feedback te vragen –bijvoorbeeld tijdens werkbezoeken, maar ook via medewerkerstevredenheidsonderzoeken (MTO's). Daarnaast lijkt van belang dat de topambtenaar altijd één of meerdere stevige directeuren in zijn directe omgeving heeft, die tegenspraak durven te geven. Tot slot geven enkele topambtenaren aan dat het kan helpen om externe partijen of compliance officers te laten kijken naar de kwetsbaarheden van individuele topmanagers in de organisatie.

Kernpunten:

- Verkeerd voorbeeldgedrag lijkt vooral een kwestie van topmanagers die onbewust onbekwaam zijn en fouten maken
- Verkeerd voorbeeldgedrag komt vaak voort uit:
 - een te eenzijdige focus op naleving van wet- en regelgeving;
 - een te positief zelfbeeld en onvoldoende kritische zelfreflectie;
 - gedrag in de privésfeer die ook een weerslag heeft op de professionele reputatie van topmanagers
 - uitzonderingen op regels die topmanagers voor zichzelf maken
- Verkeerd voorbeeldgedrag valt meer op dan goed voorbeeldgedrag: extra uitleg bij afwijkend gedrag van topambtenaren is daarom van groot belang
- Om het moreel bewustzijn van topambtenaren scherp te houden, is het raadzaam een kritische tegenmacht te organiseren

4.3 Fysieke en sociale afstand tot medewerkers

Bij voorbeeldgedrag speelt niet alleen het moreel bewustzijn en feitelijke gedrag van de topmanagers mee: juist ook de percepties en beeldvorming van dat gedrag zijn bepalend voor hoe medewerkers het ethisch leiderschap van de top beoordeelt. Dit geldt voor alle leidinggevendenden, maar in het bijzonder voor topmanagers die uit hoofde van hun positie doorgaans een grotere afstand hebben tot hun medewerkers. Uit de interviews blijkt dat de afstand tot medewerkers op drie verschillende manieren invloed heeft op ethisch leiderschap.

Beperkte zichtbaarheid van het leiderschap. In de eerste plaats merkten de respondenten op dat de fysieke afstand ervoor zorgt dat hun leiderschap nu eenmaal minder zichtbaar is voor medewerkers. De invloed die topambtenaren hebben op de percepties en het gedrag van medewerkers op de werkvloer wordt daarom mede bepaald door hoe het leiderschap wordt doorvertaald en overgedragen in de lijn. En dat levert ruis op: *“als ik briljant terugkoppel, en ik koppel 80% terug, en mijn directeuren doen dat ook, die doen ook 80%: moet jij eens 0,8 keer 0,8 doen, en dan moet je nog eens keer 0,8 doen, [kijk] wat ervan overblijft”* (resp. M, topambtenaar rijksdienst). Ook medewerkers zelf hebben daarbij overigens een rol, want *“er worden hier heel vaak woorden in de mond gelegd, als leider [...] Je staat soms al met twee nul achterstand* (resp. N, topambtenaar rijksdienst). In lijn hiermee toont eerder onderzoek aan dat een grotere afstand ten koste gaat van topmanagers' reputatie voor ethisch leiderschap¹⁰⁷, terwijl de fysieke nabijheid van leiders juist de kans vergroot dat zij als moreel voorbeeld worden gezien¹⁰⁸. Mede daarom blijkt expliciet, zichtbaar en proactief sturen op integriteit dan ook belangrijker te zijn voor topmanagers dan direct leidinggevend¹⁰⁹.

“Expliciet, zichtbaar en proactief sturen op integriteit is belangrijker voor topmanagers dan direct leidinggevend”

Verskil in kennis over integriteitskwesaties. De afstand tussen topambtenaren en medewerkers gaat in de tweede plaats gepaard met verschillen in kennis over integriteitskwesaties, wat eveneens ten koste gaat van medewerkers' percepties van het ethisch leiderschap aan de top. Zo wezen enkele respondenten erop dat topambtenaren meer inhoudelijke kennis hebben over wat er op het gebied van integriteit georganiseerd en geregeld is in de organisatie. Bovendien hebben medewerkers vaak minder zicht op de precieze achtergrond van integriteitsschendingen en de afdoening daarvan dan topambtenaren. Onder meer wanneer een melding onterecht is en géén sprake blijkt te zijn geweest van een integriteitsschending, kan daardoor onjuiste beeldvorming ontstaan over de wijze waarop het topmanagement omgaat met dergelijke kwesaties: *“dus dan lijkt het iets wat niet integer is, maar als je de casus uitzoekt, kon het wel eens gewoon heel anders zitten [...] Maar waar, toen het slecht nieuws was, [het] natuurlijk als een lopend vuurtje door de organisatie ging, nadat het eenmaal uitgezocht was en helder was wat er echt aan de hand was, gaat dat lopend vuurtje niet meer zo snel. Dus het oude beeld blijft hangen en het nieuwe beeld bereikt niet dezelfde hoofdjess”* (resp. M, topambtenaar rijksdienst).

Sociale afstand tussen medewerkers en de top. De respondenten spraken echter vooral over hoe hun hiërarchische positie en fysieke afstand tot medewerkers ook een sociale afstand tot medewerkers creëert. Topambtenaren en medewerkers hebben nu eenmaal andere dagelijkse werkzaamheden, en opereren daardoor in verschillende leefwerelden. Topambtenaren worden daarbij (gewild of ongewild) op een voetstuk worden geplaatst. De beelden en oordelen die medewerkers en topmanagers hebben van elkaars gedrag, is dus per definitie gekleurd, aldus een algemeen directeur-secretaris van een provincie. Bovendien, *“in die verschillende werelden zijn ook hele verschillende werkelijkheden ontstaan over wat je wel doet en wat je niet mag doen”* (respondent G). Dat een grote sociale afstand ten koste gaat van het inzicht in en begrip voor elkaars leefwerelden, blijkt ook uit eerder onderzoek. Zo zijn medewerkers harder in hun oordeel over het gedrag van topmanagers naarmate de sociale afstand tussen hen

“Het is belangrijk dat topambtenaren het initiatief nemen om de sociale afstand tot medewerkers te verkleinen”

¹⁰⁷ Pucic (2015).

¹⁰⁸ Weaver et al. (2005).

¹⁰⁹ Brown & Treviño (2014); Gentry et al. (2013).

toeneemt¹¹⁰. En hebben topmanagers juist vanwege hun managementrol en hun sterkere identificatie met de organisatie een positiever beeld van de integriteit van de organisatie dan medewerkers¹¹¹.

Directe contacten met medewerkers organiseren. Vrijwel alle respondenten benadrukten dan ook dat het belangrijk is dat zij het initiatief nemen om de sociale afstand tot medewerkers te verkleinen, en meer inzicht te geven en krijgen in elkaars leefwerelden. *"Ik moet van dat voetstuk afstappen"* (resp. N, topambtenaar rijksdienst). Dit doen ze met name door directe contacten met medewerkers te organiseren, hun gezicht te laten zien op belangrijke momenten, en *"er veel te zijn"*: via lunches in de gezamenlijke kantine, regelmatige werkbezoeken waarbij medewerkers soms juist zelf de agenda mogen bepalen, en deelname aan debatten, symposia en bijeenkomsten waarbij integriteit een belangrijk thema is.

Maar het creëren van directe interactie met medewerkers kost veel tijd, en de mogelijkheden ertoe zijn voor topambtenaren beperkt. Een enkeling is dan ook sceptisch over hoe reëel het is om dergelijke interactie te organiseren:

"Als je het gewoon druk hebt, en 's avonds heb je al je tijd nog nodig om het een beetje bij te houden, dan ga je niet een dag uitroosteren om even gewoon, met de arm om de rug om rond te wandelen, een gesprekje met Marietje en Pietje [te houden]. Het komt er echt niet van. Dus zelf geef ik dat maar een beetje op" (resp. K, secretaris-directeur waterschap).

Toch benadrukten de meeste respondenten dat het grote belang van interactie met medewerkers opweegt tegen de kostbare tijdsinvestering: *"Die tijd heb ik natuurlijk ook niet. Maar het minste wat ik kan doen is een deel van mijn tijd wel degelijk investeren in dat soort contacten. En ik organiseer me helemaal suf om die contacten wel te hebben"* (resp. G, algemeen directeur-secretaris provincie).

Kwaliteit boven kwantiteit. Omdat de mogelijkheden voor frequente, directe interactie met medewerkers beperkt zijn, proberen veel respondenten ook extra nadruk te leggen op de *kwaliteit* van de contacten die ze hebben: *"De contacten die ik heb daar probeer ik invulling aan te geven en waarde aan te geven. Of waarde aan toe te voegen"* (resp. G, algemeen directeur-secretaris provincie). Een kwalitatief goed gesprek met medewerkers, oprecht belangstelling tonen, en vooral ook vragen stellen aan medewerkers in plaats van alleen te zenden, werkt volgens enkele van de respondenten zelfs beter voor je zichtbaarheid dan af en toe rondlopen op locatie. Over dergelijke positieve interacties met het topmanagement praten medewerkers namelijk ook met andere collega's, zo is de ervaring. Daarnaast is het volgens één van de respondenten (I, topambtenaar rijksdienst) van belang dat topmanagers niet alleen contact hebben met medewerkers als het minder goed gaat, maar medewerkers juist ook (aan)spreken wanneer het wél goed gaat. En: *"Luister goed naar signalen. Dus [...] heb een hele goede antenne. Dat is verreweg het beste. Dus niet van, ja maar, nee, het zit anders. Nee, je krijgt, hoort er een signaal van [de] OR, of van medewerkers: oké"* (resp. K, secretaris-directeur waterschap). Tot slot suggereren enkele respondenten dat ook het laten zien van de eigen kwetsbaarheid en het delen van enige informatie over de eigen persoonlijke situatie, dilemma's en worstelingen soms kan helpen, want *"dat voegt zoveel menselijkheid toe aan een directeur. Je wilt dat niet weten"* (resp. P, secretaris-directeur waterschap).

¹¹⁰ Tumasjan et al. (2011).

¹¹¹ Treviño et al. (2008).

Kernpunten:

- De afstand tussen topambtenaren en medewerkers beïnvloedt het ethisch leiderschap op drie manieren. Een grotere afstand:
 - vermindert de zichtbaarheid van het leiderschap;
 - leidt tot verschillen in kennis over integriteitsbeleid en in het bijzonder de afdoening van schendingen, en;
 - vergroot de sociale afstand tussen topambtenaren en medewerkers. Dit laatste gaat ten koste van de benaderbaarheid van topambtenaren en begrip voor elkaars leefwerelden.
- Expliciet, zichtbaar en proactief sturen op integriteit is daarom voor de effectiviteit van het ethisch leiderschap van topambtenaren van nog groter belang dan voor direct leidinggevenden
- Ook het nadrukkelijk organiseren van regelmatige, directe contacten met medewerkers lijkt van groot belang.
- Met name de *kwaliiteit* van de contacten met medewerkers speelt daarbij een grote rol: oprechte belangstelling tonen voor een medewerker of in een persoonlijk gesprek ook de eigen kwetsbaarheid laten zien, lijkt effectiever dan regelmatig rondlopen op de werkvloer.

4.4 Managers' impliciete theorieën over effectief ethisch leiderschap

Om de afstand tussen de top en medewerkers te verkleinen, en te voorkomen dat de er een beeld ontstaat van amoreel of zelfs onethisch leiderschap, wordt er in de wetenschappelijke literatuur veel belang gehecht aan expliciete aandacht voor en communicatie over ethiek en integriteit (zie ook § 2.2 en § 2.3). (Top)managers zelf hebben echter zo hun eigen aannames, ideeën en overtuigingen over leiderschap in het algemeen en ethisch leiderschap in het bijzonder. Dergelijke, vaak onbewuste en impliciete theorieën over wat wel en niet 'werkt', spelen een belangrijke rol in hoe zij concreet invulling geven aan ethisch leiderschap¹¹². Brown¹¹³ schetst in dit verband een beeld van managers die geneigd zijn te denken dat hun eigen integriteit en voorbeeldgedrag voldoende is, en dat volwassen, weldenkende en gemotiveerde medewerkers geen verdere morele begeleiding nodig hebben. Ook zouden managers het idee hebben dat ethisch leiderschap ten koste gaat van de effectiviteit en efficiëntie van het werk, dat het besluitvorming vertraagt en integriteit nu eenmaal geen 'core business' is die nodig is om de doelen van de organisatie te bereiken¹¹⁴. Het gevolg is dat managers in hun dagelijks leiderschap vooral de nadruk leggen op het behalen van de primaire doelstellingen en integriteit van ondergeschikt belang lijkt te zijn¹¹⁵.

De interviews schetsen echter een ander beeld. Hoewel niet valt uit te sluiten dat eerdergenoemde ideeën over ethisch leiderschap ook bij een (klein) deel van de Nederlandse topambtenaren leeft, zijn de respondenten in dit onderzoek zonder uitzondering overtuigd van het belang van ethische sturing en

moreel management. Toch is er onder hen geen sprake van een eenduidige visie op hoe die sturing op integriteit precies vorm dient te krijgen, of wat nu precies het beste werkt: *"maar goed, als wij een reorganisatie doen, doen wij die ook allemaal op onze eigen*

"Topmanagers hebben hebben hun eigen aannames, ideeën en overtuigingen over ethisch leiderschap"

¹¹² Lord & Maher (1991).

¹¹³ Brown (2007).

¹¹⁴ Greenbaum et al. (2015).

¹¹⁵ Treviño et al. (2003).

manier" (respondent C, gemeentesecretaris). Daarnaast wijken de impliciete theorieën van sommige topambtenaren af van wat de wetenschappelijke literatuur beschouwt als effectief ethisch leiderschap, met name waar het gaat om de mate waarin integriteit binnen de organisatie geëxpliciteerd moet worden.

Apart op de agenda of inbedden in werkprocessen. De verschillen in impliciete ethisch leiderschapstheorieën van topmanagers hebben met name betrekking op de wijze waarop integriteit volgens de respondenten ingebed moet worden in reguliere werkprocessen. Enkele respondenten benadrukten vooral dat het belangrijk is dat 'integriteit' zo nu en dan als een apart onderwerp op de agenda vormt: *"Van tijd tot tijd maken we er ook een managementonderwerp van. En vragen we ook aan de afdelingen om in hun afdelingsbijeenkomst een speciale sessie over integriteit te gaan organiseren"* (resp. S, algemeen directeur-secretaris provincie). En: *"Totdat medewerkers als vanzelfsprekend hier met hun leidinggevende over praten als ze ergens mee zitten, is het kennelijk nodig om er speciaal aandacht aan te besteden in een programma"* (resp. G, algemeen directeur-secretaris provincie).

Maar in een dergelijke verbijzondering van integriteit schuilt volgens andere respondenten juist ook een risico:

"Als je integriteit naast het werk organiseert, ja, dan wordt dat een beetje het lot van het kwaliteitsmanagement in de jaren negentig. Dat werd ook naast het werk georganiseerd, met als gevolg dat de kwaliteit instortte. [...] Als je heel eenzijdig op één aspect stuurt in een dienst, leidt dat altijd tot onbalans. Als ik heel eenzijdig enkel en alleen maar heel zwaar op integriteit ga zitten, leidt dat ook tot onbalans, hoe gek dat ook klinkt [...] Dus je moet de integriteit in het werk organiseren" (resp. M, topambtenaar rijksdienst).

De meerderheid van de respondenten is daarom van mening dat integriteit veel meer dan nu het geval is een integraal onderdeel van het werk zou moeten worden: *"Maak er niet iets bijzonders van maar maak het permanent onderdeel van je werkprocessen"* (resp. I, topambtenaar rijksdienst). Deze behoefte van de topmanagers om integriteit meer in te bedden in het dagelijkse werk lijkt gepaard te gaan met een zekere weerstand of scepsis ten aanzien van het effect van *"grootste gebaren", "een programma integriteit"* en *"projectplannen, doelstellingen, mijlpalen, [of] 'he, we gaan het integriteitsbeleid uitrollen"*. Zo werkt het niet met integriteit, aldus deze respondenten (A, E en F).

Expliciet of impliciet communiceren over integriteit. Nauw gerelateerd aan de vraag in hoeverre integriteit (ook) als apart thema aan de orde moet worden gesteld, is de vraag hoe frequent en expliciet integriteit aan de orde zou moeten komen. Zo zijn er topambtenaren die aangeven heel geregeld en in expliciete termen met managers en medewerkers in gesprek te gaan over integriteit. Een gemeentesecretaris spreekt bijvoorbeeld over de gemeenschappelijke morele taal die in de organisatie wordt gehanteerd: *"Wij gebruiken echt heel veel dat gedachtegoed van die morele oordeelsvorming en belangenafweging [...] Wij spreken die taal allemaal"* (respondent C). De onderliggende overtuiging daarbij is dat het expliciet bespreken van belang is om duidelijk te maken dat de top veel waarde hecht aan integriteit en het gesprek over dilemma's te normaliseren: *"Als je dat niet doet, dan gaat het heel langzaam, in het begin gaat dat langzaam en daarna ben je het gewoon kwijt"* (resp. L, secretaris-directeur waterschap).

"Bijna de helft van de respondenten kiest ervoor om integriteit niet of in beperkte mate expliciet te bespreken"

Bijna de helft van de respondenten kiest er echter voor om integriteit juist niet of slechts in beperkte mate expliciet aan de orde te laten komen. De achtergrond van deze meer

impliciete benadering is divers. Zo stellen enkele topambtenaren dat het nu eenmaal een natuurlijk gevolg is van de ontwikkeling in het denken over integriteit en de fase waar de organisatie in zit. Aldus een gemeentesecretaris: *“De tijd ligt achter ons dat integriteit ging over het kerstgeschenk van de aannemer [...] Tegenwoordig is het veel meer dat je zegt ‘wat is het profiel van de ambtenaar?’”* (resp. D). Bovendien hebben enkele respondenten de ervaring dat een meer impliciete benadering effectiever is. Zoals een andere gemeentesecretaris toelicht:

“Dat vind ik zelf het succes van mijn benadering. [...] Ik vind het wel goed om één keer in de drie, vier jaar daar een groot thema van te maken. Alleen volgens mij zit de kracht er meer in dat het een soort van niet-geziene interventie is [...] Gebruik nou niet de integriteitsnoemer daarbij. Omdat (a) ik vind het niet nodig, (b) het werkt vaak averechts en (c) is het denk ik ook effectiever door gewoon [te laten zien]: dit vind ik belangrijk [...] Het gaat mij er niet zozeer om dat de organisatie weet wat integriteit is, het gaat erom dat ze integer doen” (respondent A).

Tot slot benoemen drie respondenten (B, L en Q) dat zij in hun manier van communiceren over integriteit ook rekening houden met de functie van de medewerkers. Met name in de lagere-schaalfuncties wordt minder expliciet gesproken over ‘integriteit’ of ‘dilemma’s’, omdat dit te moeilijke woorden zouden zijn en de discussie door het gebruik van dergelijke termen te abstract zou worden. In plaats daarvan geeft men bij deze groep meer concrete en gerichte instructies voor het handelen.

Herkenbaarheid van het ethisch leiderschap. Dat topambtenaren verschillen in hun wijze van communiceren over integriteit, sluit aan bij eerder onderzoek dat laat zien dat er niet één beste aanpak van ethisch leiderschap is. De mate waarin een leidinggevende wordt gezien als ethisch leider hangt namelijk ook af van de impliciete theorieën die medewerkers *zelf* hebben over ethisch leiderschap. En net als managers, verschillen ook medewerkers onderling in wat zij verstaan onder ethisch leiderschap¹¹⁶. Toch lijkt juist in de publieke sector expliciete communicatie over integriteit van groot belang te zijn. Medewerkers die werk uitvoeren met een meer publiek karakter ervaren namelijk meer en ernstiger dilemma’s in hun werk, en hebben daardoor relatief meer behoefte aan proactieve en expliciete communicatie over integriteit¹¹⁷.

“De meeste respondenten twijfelen niet aan de zichtbaarheid en herkenbaarheid van hun ethisch leiderschap”

Gezien de discrepantie tussen medewerkers en (top)ambtenaren in hun beleving van de ethische sturing in de organisatie, is het dus de vraag of de (bewuste) keuze voor een meer integrale aanpak en impliciete communicatie over integriteit niet ten koste gaat van de zichtbaarheid en herkenbaarheid van het ethisch leiderschap. De meeste respondenten lijken

hier niet aan te twijfelen. Slechts twee respondenten uitten daar desgevraagd voorzichtige twijfel over: *“Ik denk dat als je hen zou vragen van: ‘wat doet die dan hier mee?’, dat ze eigenlijk zoiets hebben: ‘ja, niet zo heel erg veel’”* (resp. A, gemeentesecretaris). En een andere gemeentesecretaris: *“Nu je me zo laat uitspreken denk ik van, heb ik hem dus wel voldoende in de aandacht? He, van heb ik [het] dus niet te zeer verpakt in het algeheel en veronachtzaam je daarmee in feite het belang?”* (respondent D).

¹¹⁶ Heres (2014).

¹¹⁷ Heres (2014). Zie ook Bonner et al. (te verschijnen) en Eisenbeiss & Van Knippenberg (2015).

Kernpunten:

- Alle geïnterviewde topambtenaren lijken overtuigd van het belang van ethische sturing en moreel management.
- Topambtenaren hebben echter impliciete aannames, ideeën en overtuigingen over ethisch leiderschap die direct van invloed zijn op hoe zij in de praktijk invulling geven aan ethisch leiderschap.
- Topambtenaren verschillen van mening over in hoeverre 'integriteit' (ook) als een apart thema aan de orde gesteld moet worden.
- Een groot deel van de geïnterviewde topambtenaren pleit voor meer inbedding van integriteit in reguliere werkprocessen.
- Ongeveer de helft van de geïnterviewde topambtenaren kiest er daarnaast voor om integriteit niet expliciet aan de orde te stellen. Zij ervaren juist impliciete communicatie als meest effectief.
- De meeste respondenten twijfelen echter niet aan de zichtbaarheid en herkenbaarheid van hun ethisch leiderschap

4.5 Integriteit als niet-manifest probleem

Dat sommige topambtenaren integriteit minder frequent en expliciet op de agenda zetten en morele taal soms zelfs bewust lijken te vermijden, kan mogelijk ook worden verklaard door het feit dat 'integriteit' in eerste instantie vooral negatieve reacties oproept bij medewerkers. Zoals Greenbaum en collega's¹¹⁸ stellen, anticiperen managers waarschijnlijk op deze reacties en worden ze daardoor terughoudender in het proactief en frequent spreken over integriteit. Daarnaast verwachten Greenbaum en collega's dat veel managers pas geneigd zullen zijn om ethisch leiderschap te vertonen wanneer er sprake is van een concreet, moreel intensief en betekenisvol dilemma of incident. Is er geen directe aanleiding om integriteit aan de orde te stellen, dan zou de aandacht van managers vanzelf naar andere zaken verschuiven en is de kans groot dat men –bewust of onbewust– vervalt in een leiderschapsstijl die door medewerkers als amoreel of ethisch neutraal wordt ervaren.

“Integriteit is een erg beladen begrip. Men voelt zich al snel persoonlijk aangesproken”

Negatieve connotatie van integriteit belemmert het gesprek. Uit de interviews blijkt dat een deel van de topmanagers inderdaad negatieve reacties verwacht en ervaart wanneer zij integriteit expliciet aan de orde stelt. Ruim de helft van de respondenten geeft aan dat integriteit een erg beladen begrip is, en het een sterke negatieve connotatie met zich meedraagt. Wordt 'integriteit' ter sprake gebracht, dan voelt men zich al snel persoonlijk aangesproken:

“Veel mensen zeggen, ja, maar ik ben toch integer?! [..Maar] daar gaat het natuurlijk niet over” (respondent E, algemeen directeur-secretaris provincie).

“De grondhouding is denk ik een beetje: ik ben altijd integer, dus waarom moet ik wat regelen? Als ik toch weet van mezelf dat ik altijd integer ben heb ik toch geen regels nodig? En wat ze zich niet realiseren, is dat hun integriteit misschien wel de integriteit is uit de jaren '80, '90, misschien 2000. Maar ondertussen is de buitenwereld veel strenger geworden” (respondent H1, topambtenaar rijksdienst).

¹¹⁸ Greenbaum et al. (2015). Zie ook Marsh (2013).

"Bij sommige medewerkers heb je wel het idee dat initieel ze even moeten wennen aan het feit dat het niet gaat over hun integriteit maar over het systeem van integriteit. 'Ja, maar ik doe dat toch netjes. Ik doe dat juist hartstikke integer'. 'Ja, dat weet ik, maar ik wil aan anderen laten zien dat jij dat netjes doet' [...] Er is een verschil tussen of je mensen een risico vindt of situaties een risico vindt. En je kunt hier heel slecht over een situatie als risico praten, want dat heb ik: 'Ja, maar Piet is te vertrouwen'" (respondent H2, topambtenaar rijksdienst).

Door iets een morele kwestie te noemen, maak je het volgens deze respondenten eerder groter dan kleiner en sla je soms zelfs de discussie dood. Het geeft medewerkers al snel het gevoel dat er aan hun integriteit wordt getwijfeld en leidt geregeld tot weerstand. Een deel van de respondenten merkt dan ook op dat het expliciet aan de orde stellen van integriteit in hun beleving juist een averechts effect heeft: *"Dat maakt dat ik eigenlijk bewust of onbewust misschien niet altijd het woordgebruik kies"* (resp. R, directeur provincie).

Slechts een paar respondenten geven nadrukkelijk aan een andere ervaring te hebben: *"Ik heb tot nu toe geen vervelende reacties gehad. Maar het is misschien ook de manier waarop je het doet. Ik bedoel, als je jezelf ook kwetsbaar opstelt van 'het kan mij ook gebeuren', dan heb je toch een ander gesprek"* (resp. O, burgemeester)". En een secretaris-directeur waterschap: *"Mensen weten dat ik daarmee geen suggestie doe dat ik denk dat het bij hen niet goed zou zijn [...] Omdat ik dat vaak genoeg gezegd heb. Maar, ik zeg het elke keer weer. En ze weten ook dat als er wel iets zou zijn, dan zit ik daar ook heel anders zal ik maar zeggen [...Dus] er wordt hier relatief veel over gesproken zonder het zwaar en groot te maken en ik zou haast zeggen, volgens mij is dát juist één van de successen"* (resp. P).

Incidenten en dilemma's bevorderen het gesprek. De interviews bevestigen eveneens dat het ethisch leiderschap van topambtenaren geholpen is bij een ingewikkelde morele kwestie of incident. Niet alleen omdat dit het belang van integriteit opnieuw onder de aandacht brengt bij managers, maar juist ook omdat integriteit door medewerkers zelf niet altijd als een manifest probleem ervaren. Zoals een topambtenaar van een rijksdienst (resp. J) aangeeft, leeft integriteit vooral als er kritiek is op de organisatie, of als er sprake is (geweest) van een groot incident. Een incident *"geeft een boost aan het proces"* (resp. H1, topambtenaar rijksdienst), biedt topambtenaren een concrete aanleiding om met medewerkers het gesprek over integriteit aan te gaan, maakt dat medewerkers meer ontvankelijk voor zijn voor discussies over integriteit, en zorgt voor extra scherpte en bewustwording bij zowel de medewerkers als de leiding zelf. Bovendien maakt het de leiding extra zichtbaar op dit onderwerp.

"Ethisch leiderschap is geholpen bij een ingewikkelde morele kwestie of incident. Het geeft een boost aan het proces"

"Naarmate er meer concrete risico's zijn, neemt ook de bespreekbaarheid van integriteit toe"

Ook concrete integriteitsrisico's en –dilemma's bevorderen en normaliseren het gesprek over integriteit. Waar integriteitsrisico's toenemen, zo stellen verschillende respondenten, neemt namelijk ook de bespreekbaarheid van integriteitskwesties toe: medewerkers voelen zich minder snel persoonlijk aangesproken en begrijpen beter dat het een issue is. In dit verband suggereren enkele managers dat integriteit dus ook meer leeft bij de ene afdeling dan bij de andere.

Voor sommige respondenten is dat reden om daar waar dilemma's spelen ook meer aandacht te besteden aan integriteit:

"Je moet de interventie doen daar waar die van belang is. Dus als integriteit bij een hele organisatie blijkbaar een issue is, ja dan moet je daarop focussen. Maar anders, focus dan op degene waar het om gaat. Van die grote thema's met 'wie met de schoen past, trekke hem aan', dat werkt niet. Spreek aan wie je aan te spreken hebt" (respondent A, gemeentesecretaris).

"Je moet per organisatie of per fase van ontwikkeling van een organisatie kijken of je daar meer aandacht aan moet besteden of minder" (respondent E, algemeen directeur-secretaris provincie).

Andere respondenten benadrukken daarentegen dat het bij ethisch leiderschap vooral de kunst is om integriteit op de agenda te houden waar en wanneer er *niets* lijkt te spelen, waar het een automatisme is geworden, of waar de scherpste er vanaf is: *"als je het niet steeds aandacht geeft dan wordt het vroeg of laat weer een manifest probleem* (resp. F, algemeen directeur-secretaris provincie). Een enkele manager besteedt daarom juist bij de afdelingen waar het minder aan de orde lijkt te zijn, extra aandacht aan integriteit:

"En juist de teams waar het antwoord kwam: 'Dat speelt helemaal niet bij ons', zijn we gaan doorvragen van 'goh, hoe kan het nou dat het bij jou niet zou spelen? Want dat geloven we niet'. Het speelt, en dat bleek uit de gesprekken die gevoerd werden vervolgens, in alle teams. Het is niet alleen maar bij uitvoerende teams waar het zo voor de hand ligt dat je nadenkt over hoe je omgaat met bedrijven" (respondent G, algemeen directeur-secretaris provincie).

Kernpunten:

- De beladenheid en negatieve connotatie van het begrip belemmert het gesprek over integriteit. Wanneer integriteit wordt aangekaart, voelt men zich al snel persoonlijk aangesproken of gewantrouwd.
- Waar sprake is van een integriteitsschending of concrete risico's en dilemma's, neemt de bespreekbaarheid van integriteit toe.
- Topambtenaren verschillen van mening over hoe om te gaan met onderdelen in de organisatie waar integriteit meer of juist minder 'leeft'.
- Sommige topambtenaren pleiten voor doelgerichte interventies voor die afdelingen waar integriteit met name speelt. Anderen richten zich juist nadrukkelijk op het bespreekbaar maken van integriteit binnen onderdelen waar integriteit minder vanzelfsprekend aan de orde lijkt te komen.

4.6 Optreden tegen integriteitsschendingen

Naast voorbeeldgedrag en communicatie vergt ethisch leiderschap ook disciplineren: het consequent handhaven van de ethische standaarden in de organisatie door aanspreken, straffen en belonen. Uit eerder onderzoek komt keer op keer naar voren dat managers op dit punt relatief laag scoren¹¹⁹. De bestaande literatuur biedt hiervoor verschillende verklaringen. Zo geven managers minder snel een straf wanneer zijzelf of de organisatie profijt hebben van het niet-integere gedrag van medewerkers –bijvoorbeeld omdat het de

¹¹⁹ Zie o.a. Algemene Rekenkamer (2010), Heres (2014).

resultaten van het team ten goede komt¹²⁰. Maar zelfs wanneer zijzelf noch de organisatie voordeel behalen bij het onethisch gedrag van medewerkers, grijpen managers niet of onvoldoende in. Sommige managers zijn namelijk van nature geneigd om morele normen te zien als vervelende obstakels in plaats van positieve richtlijnen voor gedrag, en zullen zulke morele normen daardoor minder snel en minder strikt handhaven¹²¹.

Daarnaast speelt volgens eerder onderzoek mee dat veel managers het aanspreken en bestraffen van medewerkers een onprettige, ondankbare en tijdrovende taak vinden¹²². Uit de interviews komt naar voren dat disciplineren door enkele respondenten inderdaad als één van de lastigere aspecten van ethisch leiderschap wordt ervaren. Concreet zijn daarbij vier factoren te onderscheiden die een goed en zichtbaar optreden tegen integriteitsschendingen kunnen compliceren: bestaande procedures, het recht op privacy van betrokkenen, de emotionele lading die sanctionering kan hebben, en de druk die wordt uitgeoefend door de media en de publieke opinie.

“Veel managers vinden het bestraffen van medewerkers een onprettige, ondankbare en tijdrovende taak”

Belemmerende procedures. Waar sprake is van (vermoedens van) een integriteitsschending is het allereerst van belang dat managers zorgvuldig te werk gaan en proportioneel optreden. Proportioneel en zorgvuldig optreden is echter niet altijd eenvoudig: managers worden namelijk geholpen, maar kunnen ook gehinderd worden door de geldende procedures. Volgens een directeur bij een provincie (resp. R) vormen procedures enerzijds een belangrijke houvast die medewerkers behoedt voor willekeur en de organisatie voor procedurefouten. Want zijn er eenmaal procedurefouten gemaakt, dan hebben ambtenaren een stevige rechtspositie en kan het voorkomen dat managers om juridische redenen niet de moreel gerechtvaardigde straf kunnen opleggen. Anderzijds neemt het doorlopen van alle procedures volgens deze directeur veel tijd in beslag. Hierdoor kunnen managers niet altijd even snel en slagvaardig optreden bij een integriteitsschending en blijven betrokkenen soms lang in onzekerheid. Dergelijke voortdurende onzekerheid kan, zo blijkt ook uit eerder onderzoek¹²³, ten koste gaan van de ervaren proportionaliteit en rechtvaardigheid van het proces en de genomen maatregelen. Het vinden van de juiste balans tussen snel en slagvaardig handelen enerzijds en zorgvuldig de procedures volgen anderzijds, kan daarmee een belangrijke rol spelen in de beeldvorming over hoe en in hoeverre de organisatie en topmanagers in het bijzonder optreden tegen niet-integer gedrag.

Open communicatie versus privacy. Naast zorgvuldigheid en proportionaliteit is ook de zichtbaarheid van het optreden tegen integriteitsschendingen van belang. Maar zoals al eerder in dit rapport bleek, zijn medewerkers meestal niet goed op de hoogte van de precieze aard van een (vermeende) integriteitsschending en de maatregelen die het management heeft genomen (zie §4.3). Bovendien kan de beeldvorming over het optreden van managers worden vertekend doordat medewerkers incomplete en onjuiste informatie met elkaar delen en geruchten een eigen leven gaan leiden. Om die reden is volgens wetenschappelijk onderzoek open communicatie over integriteitsschendingen erg belangrijk voor ethisch leiderschap: het voorkomt cynisme onder medewerkers, herbevestigt bestaande waarden en normen en stelt ook niet-betrokken medewerkers in staat om te leren van wat er is gebeurd¹²⁴. Concreet wordt geadviseerd medewerkers

“Open communicatie over schendingen voorkomt cynisme, herbevestigt de normen en bevordert het leren van wat er is gebeurd”

¹²⁰ Zie bijvoorbeeld Cramwinckel et al. (2012); Sims & Brinkmann, 2003.

¹²¹ Van Houwelingen et al. (2015).

¹²² Treviño (1992).

¹²³ Heres et al. (2014).

¹²⁴ O.a. Treviño (1992); Treviño et al. (1999).

expliciet te informeren over schendingen die hebben plaatsgevonden, de maatregelen die daarbij genomen zijn, en vooral ook waarom die maatregelen gepast en gerechtvaardigd zijn¹²⁵.

Maar bij het open communiceren over integriteitsschendingen doen zich vaak spanningen voor. Enerzijds onderschrijven de respondenten dat er een duidelijk signaal moet worden afgegeven aan de organisatie en willen zij laten zien dat er wordt opgetreden tegen niet-integer gedrag. Anderzijds hebben medewerkers die betrokken zijn bij een integriteitsschending ook recht op privacy en benadrukken meerdere topambtenaren dat zij medewerkers niet onnodig willen schaden. Het is dus zoeken naar een ingewikkelde balans tussen privacy en openheid. Daarbij moet volgens de respondenten bovendien de aard van de schending en de bekendheid van het voorval in overweging worden genomen:

"Communicatief heb je altijd weer een dilemma van wat ga ik wel delen van hoe ik nu ga handelen. Je hebt ook met privacyaspecten te maken hè. Op het moment dat je iemand toch berispt of bestraft. Dat kan je niet op het intranet zetten. En tegelijkertijd is het dus wel belangrijk dat men weet dat er wel gehandhaafd wordt ook in een organisatie. Dat er wat gedaan wordt met signalen. En ik merk gewoon zelf dat ik af en toe, dan bijt ik mijn tong ongeveer af, maar ik zou het eigenlijk wel graag wat opener kunnen delen. Maar dat vind ik een heel lastig dilemma [...] Je probeert toch wat in de generieke sfeer aan te geven, ook in de generiekere communicatie en per casus kijk je ook van 'is dit een heel geïsoleerd geval geweest? Hoe groot is het team wat hiervan weet?' En daar moet ik het mee delen. Dan wel, 'is dit een wijd bekend geval in de organisatie geweest, waar iedereen het over heeft?' en moet ik daar mijn communicatie dan ook op aanpassen?" (resp. R, directeur provincie).

"Die ontslagen hebben op intranet gestaan. Zonder namen. Ja, iedereen weet toch wel wie het zijn. En dat was een heel gevecht tussen de integriteitscoördinator en de personeelsdienst die dat echt volstrekt ongepast vonden. Maar ik zei, ja, maar, vrienden, ik snap jullie, maar dat had die meneer moeten bedenken toen die zelf volstrekt ongepast gedrag ging vertonen [...] Nou, dat is een heel gedoe geworden, maar uiteindelijk hebben we het gedaan en dan merk je dus ook dat de organisatie heel stil blijft. Maar vervolgens drie dagen later kwam er weer een zich melden (resp. E, algemeen directeur-secretaris provincie).

De emotionele lading van sanctioneren. Een derde factor die wellicht van belang is in het optreden tegen integriteitsschendingen is de emotionele lading die het kan hebben. Zoals reeds uit §4.5 is gebleken, roept integriteit sterke emoties en reacties op bij betrokken medewerkers. Dat kan voor veel managers een onprettige ervaring zijn die ze liever vermijden¹²⁶. Daarnaast kan disciplineren bij topmanagers *zelf* veel kan losmaken, ook omdat zij doorgaans ook met de relatief ernstigere integriteitstekwesties te maken krijgen en dus beslissingen moeten maken die soms verstrekkende gevolgen hebben. Een directeur-secretaris van een provincie:

"Heel veel heeft het met mij gedaan [...] Het feit dat zij dat gedaan hadden maakte het nog steeds niet makkelijk om tegen hun te zeggen van, 'je mag hier niet meer terugkomen'. Want je weet dat op het moment dat je dat doet, dat hun leven voorgoed verandert. En dat ze een stempel hebben. Nou, dat vond ik afschuwelijk om te doen" (resp. G).

¹²⁵ Ball et al. (1994); Treviño (1992).

¹²⁶ Treviño (1992).

Uit de interviews kan niet worden opgemaakt in hoeverre het onprettige en emotionele karakter van het aanspreken en disciplineren van personeel de respondenten er daadwerkelijk van weerhoudt om consequent op te treden tegen integriteitsschendingen. Toch kan niet worden uitgesloten dat het ook bij topambtenaren in Nederland (onbewust) een rol speelt in de wijze waarop zij ethische standaarden handhaven.

Druk van buiten: barbertje moet hangen. Uit de interviews blijkt tot slot dat bij het optreden tegen integriteitsschendingen, en de percepties die medewerkers daarvan hebben, ook de media en de publieke opinie van invloed zijn. Opnieuw gaat het dan om een factor die enerzijds stimulerend, maar anderzijds ook belemmerend kan zijn voor het ethisch leiderschap van topambtenaren. De media en de publieke opinie hebben, aldus verschillende respondenten, een belangrijke taak in het scherp houden van overheidsorganisaties. Want hoe *“verpletterend en vernietigend”* de media en het publiek soms ook zijn in hun oordeel over de overheid, ze leggen vaak wel de vinger op de zere plek. Daarmee kunnen ze ook helpen om punten te agenderen die van binnenuit de organisatie onvoldoende worden opgepakt: *“De voorbeelden die iedere dag in de media komen geven aan dat het op een aantal onderdelen dus ook niet goed zit. Nou dan moeten we als een haas met elkaar zorgen dat we dat vertrouwen herwinnen”* (resp. G, algemeen directeur-secretaris provincie). Desalniettemin, zo benadrukken twee topambtenaren, is de eerste reflex bij overheidsorganisaties meestal toch angst voor de pers (resp. G en R, algemeen directeur-secretaris en directeur provincie).

“De negatieve media-aandacht en druk van buiten is schadelijk voor de veiligheid en het leren in de organisatie”

Deze angst voor de media is ook niet zonder reden. Want de ‘buitenwereld’ geeft overheidsorganisaties zelden het voordeel van de twijfel, aldus enkele respondenten. Als het gaat om integriteit, lijkt niet langer het uitgangspunt te zijn dat iemand onschuldig is tot het tegendeel is bewezen; voor een publieke veroordeling is het tegenwoordig voldoende als een ambtenaar of bestuurder de schijn van niet-integeter handelen tegen zich heeft, merkt een algemeen directeur-secretaris van een provincie op (resp. S). Verzet daartegen levert volgens deze respondent weinig op: *“[De samenleving] houdt van de schijn tegen. Op Telegraaf-niveau, om het zo maar te zeggen. Als het maar spicy is. Nou, daar kun je niet tegen verdedigen. Je kunt er rekening mee houden. En volgens mij is dat de grootste handicap”*. En is er inderdaad sprake van een integriteitsschending, dan eist de buitenwereld dat het topmanagement hard optreedt en zware sancties oplegt. Een burgemeester:

“Het brede publiek is inmiddels eraan gewend geraakt, ‘barbertje moet hangen’. Het begint een soort Romeinse arena te worden [...] De publieke opinie, althans de indruk die ik daarvan heb, aanvaardt niet dat mensen blijven zitten. Moet weg. Dat is tegenwoordig de houding. Weg, klaar. De rotte appel uit de mand en dan gaan we weer verder. Maar zo eenvoudig is het niet” (respondent O).

De negatieve media-aandacht en de druk vanuit de publieke opinie bij integriteitsschendingen lijkt schadelijk voor de veiligheidsgevoelens van het personeel en beperkt juist de mogelijkheid om te leren van het voorval. Onder het personeel ontstaat volgens de respondenten namelijk angst om te handelen en fouten te maken, terwijl de top zich soms zelfs genoodzaakt kan zien om strafmaatregelen te nemen die zij in retrospectief eigenlijk disproportioneel zwaar vinden en dus hun doel voorbij schieten.

Eén respondent geeft bijvoorbeeld aan dat er bij bepaalde integriteitsschendingen veel meer geleerd zou worden als de schender ‘onder curatele’ in functie zou kunnen blijven. Dan komt volgens haar namelijk veel beter het gesprek over integriteit op gang tussen de

betrokkenen en met het team dan wanneer de schender direct wordt weggestuurd (resp. O, burgemeester). Een andere respondent wijst erop dat het voor het leerproces soms nodig kan zijn om kwesties in redelijke beslotenheid te onderzoeken en bespreken in de organisatie, en het zoveel mogelijk ambtelijk te houden:

"Zodra het in de politiek of in de media wordt gevoerd, dan is het haast onmogelijk om dat debat goed te voeren. Dus je moet dat op een wat andere manier doen [...] Ik zou dus willen dat je dat gewoon kan delen. Maar ik maak me zorgen over de effecten [...] Het effect van een raadslid wat daar staat te roepen om een kop in de krant...Nou ja, dat wordt max politiek ten opzichte van een ambtenaar. Ja, dan leert er niemand meer hoor. Want dan ontstaan er spanningen tussen je college en je organisatie. Dan zeggen de mensen in de organisatie 'nou, ik zeg nooit meer wat'. Dan is gewoon je leerproces voor drie jaar weg" (resp. C, gemeentesecretaris).

Kernpunten:

- Eerder onderzoek laat zien dat managers het bestraffen van medewerkers een onprettige, ondankbare en tijdrovende taak vinden
- Uit de interviews blijkt dat goed en zichtbaar optreden tegen integriteitsschendingen bovendien wordt gecompliceerd door:
 - bestaande procedures die snel, slagvaardig en proportioneel optreden in de weg kunnen staan;
 - het recht op privacy van betrokkenen, waardoor open communicatie en leren van het gebeurde kan worden beperkt;
 - de emotionele impact die sanctionering kan hebben, op zowel de betrokken medewerkers als topambtenaren zelf, en;
 - media en de publieke opinie die druk uitoefenen om (de schijn van) integriteitsschendingen hard af te straffen. Dit brengt het veiligheidsgevoel, open discussie en de ruimte om te leren van incidenten in gevaar.

4.7 De toon van het debat

De voorgaande paragraaf wijst op een meer algemene belemmering voor het ethisch leiderschap van topambtenaren: de wijze waarop het debat over integriteit wordt gevoerd binnen Nederland. Om echt te kunnen leren van integriteitsschendingen, zo stellen verschillende respondenten, zullen topambtenaren zelf maar ook burgemeesters, commissarissen van de Koning, de minister-president, organisaties als de VNG en de wetenschap vaker en meer open met elkaar in gesprek moeten gaan over de effecten van de zware sancties die nu vaak worden opgelegd en of we daarmee wel bereiken wat we willen bereiken. Daarnaast geven de respondenten aan dat het voor effectief ethisch leiderschap belangrijk is om (a) te waken voor toenemend integritisme en een te sterke focus op integriteit en (b) het niveau van de discussie over integriteit op een hoger, meer volwassen niveau te krijgen.

Toenemend integritisme. Integritisme "houdt in dat integriteitsoordelen worden geveld, terwijl daar geen grond voor is. Daarbij kan het gaan om het overdrijven van het belang van de in het geding zijnde normen en waarden en/of om het veralgemeniseren van het oordeel over een aspect tot een oordeel over de gehele persoon of organisatie"¹²⁷. Meerdere respondenten signaleren dat zulk integritisme toeneemt in Nederland, en dat dit

¹²⁷ Huberts (2005: 17).

ook zijn weerslag heeft op hoe de discussie binnen hun organisatie gevoerd wordt. Begrippen als integriteit, professionaliteit, en behoorlijkheid lopen door elkaar heen, en dat bemoeilijkt het gesprek over integriteit. Zo wordt volgens verschillende respondenten zowel in de media als in de organisatie zelf al snel het verwijt gemaakt dat iemand niet-integer is, ook wanneer er slechts sprake is van laksheid, onkunde, gedrag dat een ander niet bevalt, of een ongelukkige fout in bijvoorbeeld een declaratie. Het gevolg is dat discussies die volgens de respondenten vooral gaan over (on)professioneel handelen *“helemaal in dat domein van integriteit getrokken. En dan krijg je een hele lastige discussie”* (resp. B, gemeentesecretaris).

“Een te grote nadruk op integriteit en onkreukbaarheid kan verlamvend werken”

Mede hierom wijzen enkele respondenten erop dat alle aandacht voor integriteit ook te veel kan worden en dat er wel sprake moet zijn van een balans: *“Ambtenaren moeten ook gewoon [...] werk kunnen doen”* (burgemeester, resp. O). Een te grote en expliciete nadruk op het belang van integriteit en

onkreukbaarheid kan zelfs een verlamvende uitwerking hebben en leiden tot verkrampde reacties. Deze verkramping speelt volgens de respondenten met name in het politieke circuit, waar bestuurders en raadsleden angstig lijken om te declareren of gebruik te maken van een dienstauto. Maar ook binnen de ambtelijke organisatie kan het volgens enkele respondenten in de weg staan van bijvoorbeeld de durf van medewerkers en hun resultaten. Topambtenaren moeten daarom, aldus een algemeen directeur-secretaris provincie (resp. E), tegelijk met integriteit ook andere belangrijke waarden als effectiviteit en efficiëntie benadrukken. Op die manier moet worden voorkomen dat de procedure en het proces belangrijker worden dan de uitkomst.

Onvoldoende volwassenheid in het debat over integriteit. Waar aan de ene kant het risico bestaat dat integriteit te groot wordt gemaakt, bestaat aan de andere kant ook het gevaar van onvoldoende diepgang in de discussie. De discussie over integriteit heeft meer *“volwassenheid”* nodig, zo lijkt de consensus onder respondenten; het gaat nog te vaak over normen en regels in plaats van waarden en *“dingen waar het echt over moet gaan”*. Integriteit, zo legt een gemeentesecretaris (resp. B) uit, is geen digitale positie, geen nul of één. De meest complexe discussies zitten nu juist in het afwegingsmoment, in het zogenaamde grijze gebied. Illustratief is in dit verband de verwijzing die meerdere respondenten maken naar de 50-euro norm voor het aannemen van geschenken. Deze norm domineert vaak het gesprek over integriteit, maar doet volgens hen onvoldoende recht aan de complexiteit van belangenverstrengeling. De norm roept bovendien geregeld lacherige reacties op bij medewerkers en maakt dat de discussie over integriteit al snel wordt versmald tot alleen geschenken, declaraties en belangenverstrengeling.

“De discussie gaat nog te vaak over normen en regels in plaats van de dingen waar het echt over moet gaan”

De sterke focus op normen, regels en procedures van integriteit lijkt mede ingegeven door wat in de interviews ook wel de *“rijksaanpak”* van het integriteitsbeleid is genoemd. Hoewel respondenten over het algemeen waardering uitspreken over de aandacht die er is voor integriteit en het instrumentarium dat ze ter beschikking hebben om hun ethisch leiderschap kracht bij te zetten (zie §4.8), is er ook kritiek over de wijze waarop de centrale overheid volgens hen omgaat met integriteitskwesities:

“De reactie van de overheid is vinklijstjes. Dat heeft niets te maken met integriteit [...] Dat is het laatste wat ik nodig heb, dat we naar een soort mechanisch te meten integriteit gaan waarbij het denken over ‘wat gebeurt er nou, en deugt dat’ wordt uitgeschakeld, want dat past niet in het lijstje [...] Ik

vind dat dus een heel erg foute ontwikkeling. Echt heel erg fout (resp. P, algemeen directeur-secretaris waterschap).

"Tsjonge jonge, daar gaan we weer hoor met zulke maatregelen voor iets [...] waar gewoon al heel veel voor is. En wat ook behoorlijk geborgd is. En dan moet er weer zo nodig iemand een hoop krachtpatserij laten zien dat we wat gaan doen [...] Je kan wel allemaal klachtpunten en weet ik wat gaan doen. Die moeten er zijn, maar dat helpt je helemaal niet om een integere overheid te krijgen [...] Volgens mij is het belangrijkste dat de plekken, want die zullen er ook nog wel zijn, waar het nog niet voldoende op de agenda zit en het systeem niet is ingericht, te zorgen dat dat daar gebeurt" (resp. C, gemeentesecretaris).

"Dan denk ik van, dat is altijd het Rijk. Dat kleine rotlandje, ergens in Den Haag, dan ontdekken ze wat en hup achter de tekentafel wordt iets bedacht. Met onze medewerkers, nou dan kun je de tent 's nachts nog sluiten. Kijk wat goed zit, kijk wat minder goed zit, kijken wat je kunt doen om het daar beter te maken. Als ik bij elke constatering van gebrek aan kwaliteit een structuuroplossing zou...Nou dan was het permanente reorganisatie, maar reorganisatie lost niks op (resp. K, algemeen directeur-secretaris waterschap).

"Als we het allemaal bij elkaar zetten, onder een rij zetten en nog een keer onder de aandacht brengen dan komt het goed'. Nou, zeker bij Binnenlandse Zaken is dat de beleidsreflex [...Maar] als je dat omdraait betekent dat dat we heel veel dingen geregeld hebben, maar kennelijk het effect daarvan niet is wat we willen" (resp. H2, topambtenaar rijksdienst).

Een basis-set aan regels en procedures is volgens de respondenten een onmisbare randvoorwaarde voor ethisch leiderschap. Een enkeling pleit zelfs voor meer duidelijke richtlijnen zoals de 50-euro norm, als een soort afspiegeling van de algemene beginselen voor behoorlijk bestuur die als praktisch handvat dienen: *"Ik bedoel, 51 euro, iedereen voelt eigenlijk wel aan dat het daar niet om draait, maar dat het er wel om draait dat iets van 200 euro uit den boze is. [...] En eigenlijk is die wel heel prettig geweest in de afgelopen jaren. Zouden we daar dan niet nog een paar van kunnen hebben?" (resp. A, gemeentesecretaris).* In het licht van bovenstaande benadrukken de meeste respondenten echter dat er vooral niet nog meer centraal opgelegde regels, procedures en structuurmaatregelen nodig zijn. Volgens hen is het nu juist tijd om weer meer het gesprek te voeren over de onderliggende principes en waarden, meer lef te tonen en nieuwe manieren te verkennen die het onderwerp integriteit *echt* verder brengen.

Kernpunten:

- Er is onder de geïnterviewde topambtenaren behoefte aan meer debat over de manier waarop men in Nederland omgaat met integriteitsschendingen, in het bijzonder over de (twijfelachtige) effectiviteit van zware strafmaatregelen.
- Een deel van de geïnterviewde topambtenaren ervaart ook toenemend integritisme. Er is dan sprake van overdrijving van het belang van de in het geding zijnde normen en waarden en/of het veralgemeniseren van het oordeel over een aspect tot een oordeel over de gehele persoon of organisatie.
- Door het toenemend integritisme in Nederland ontstaat het risico dat men een te sterke, eenzijdige focus op integriteit legt. Dit werkt verlamdend en andere waarden dreigen overschaduwd te worden.
- In het debat maar ook in het integriteitsbeleid zelf wordt volgens een groot deel van de respondenten nog te veel nadruk gelegd op normen, procedures en richtlijnen. Om integriteit op een hoger niveau te krijgen, acht men meer debat over de onderliggende principes en waarden wenselijk.

4.8 Het integriteitsinstrumentarium

De topambtenaren uit dit onderzoek zien zichzelf veelal als de hoeders van het integriteitssysteem: als leiders moeten zij ervoor zorgen dat de integriteit van de organisatie ook systemisch goed gewaarborgd is en dat de vangnetten op orde zijn. Voor de buitenwereld, maar vooral ook vanuit hun zorgplicht en bescherming van medewerkers. Omgekeerd is eerder in dit rapport ook gewezen op het belang van een sterk integriteitsbeleid voor de bekrachtiging en ondersteuning van ethisch leiderschap¹²⁸. De respondenten maken dan ook veelvuldig gebruik van het brede scala aan integriteitsinstrumenten dat zij tot hun beschikking hebben: niet als vervanging van, maar juist als aanvulling op en uiting van hun ethisch leiderschap. Want hoewel bijna alle respondenten aangeven dat het integriteitssysteem in hun respectievelijke organisaties *"nogal opgetuigd"* is (resp. F, algemeen directeur-secretaris provincie), *"heb je [daarmee] nog geen integer handelen in je organisatie"* (resp. C, gemeentesecretaris).

En dus nemen de respondenten veelal zelf of roulerend met collega-topambtenaren de eed en belofte af bij medewerkers, om zo het belang van integriteit nog eens extra te onderstrepen. Ze zijn aanwezig bij integriteitsdagen en sturen waar mogelijk *alle* medewerkers op een uitgebreide dilemmatraining. Daarnaast worden ook beoordeling- en functioneringsgesprekken, de integriteitskubus van BIOS, speciale games, MTO's, integriteitsmonitoren en risicoanalyses ingezet om te laten zien dat 'het management' integriteit hoog in het vaandel heeft staan. In het bijzonder voor de hogere managementlagen en henzelf wijzen de respondenten op het nut van gesprekken met een *compliance officer*, een 'in control'-verklaring en openbare registers voor geschenken en uitnodigingen. En tot slot gebruiken verschillende topambtenaren ook columns en weblogs als podium om (ook) integriteitskwesaties aan te kaarten: *"Dat maakt ook weer even dat de mens achter de directeur zichtbaar wordt. Hé, want dat zijn anders al snel van die dienstmededelingen en besluiten en hier kun je ook, nou ja, wat ongemakkelijkere onderwerpen aansnijden"* (resp. P, secretaris-directeur waterschap).

"De vraag is of integriteits-instrumenten ook op de langere termijn effectief zullen zijn en blijven"

¹²⁸ Beeri et al. (2013); Eisenbeiss et al. (te verschijnen).

De vraag is evenwel in hoeverre integriteitsinstrumenten ook op de langere termijn effectief zullen zijn en blijven. Gaat het om functionerings- en beoordelingsgesprekken, dan geeft een aantal respondenten bijvoorbeeld aan dat middenmanagers weliswaar weten dat het moet, maar integriteit eigenlijk alleen expliciet aan de orde stellen als er ook concreet iets speelt. Aldus een topambtenaar van een rijksdienst: *"We hebben nu ook gezegd, blijktbaar werkt het zo niet. [...] De mensen denken dat ik aan de orde wil stellen of iemand zich niet-integer heeft gedragen, maar dat is helemaal niet aan de orde"* (resp. I). Een enkele respondent vindt het beschikbare instrumentarium dan ook ruimschoots voldoende en heeft weinig behoefte aan verdere ondersteuning in het ethisch leiderschap. Andere respondenten geven daarentegen aan dat de instrumenten op den duur hun uitwerking verliezen: *"Als je alle vormen al gehad hebt, je hebt de game gehad, je hebt luchtig gedaan, serieus gedaan, noem maar op [...] langzamerhand begin je daarin uit te putten"* (resp. O, burgemeester). Sommige respondenten zijn dan ook juist wél op zoek naar nieuwe manieren om integriteit aan de orde te stellen: *"Elke slimme suggestie [qua] aanpak zou mij enorm helpen"* (resp. B, gemeentesecretaris).

Kernpunten:

- De geïnterviewde topambtenaren zien integriteitsinstrumenten als dilemmatrainingen en de eed en belofte als een zinvolle en effectieve aanvulling op hun ethisch leiderschap.
- Een deel van de geïnterviewde topambtenaren geeft echter aan dat de beschikbare instrumenten op den duur hun uitwerking verliezen. Een breed palet aan instrumenten waar men op verschillende fasen van ontwikkeling van het integriteitssysteem uit kan putten, lijkt dan ook wenselijk.

4.9 Een integriteitscoalitie

Managers hebben een belangrijke rol bij het instellen, onderhouden en borgen van een integere organisatiecultuur en integriteitsbeleid. Tegelijkertijd behoeven zij zelf ook steun vanuit de organisationele omgeving om hun ethisch leiderschap te ontwikkelen en effectief in te zetten. Greenbaum en collega's spreken in dit verband van een *'coalition for ethics'*, een coalitie van medestanders op het gebied van integriteitsbevordering. Een dergelijke integriteitscoalitie hoeft volgens hen geen dominante meerderheid te vormen, of in grote getale aanwezig te zijn: hoewel er zonder meer kracht zit in aantallen, zou de steun van slechts een paar sleutelpersonen in de directe omgeving al voldoende zijn om amorele managers te motiveren tot ethisch leiderschap.

Topmanagers behoren doorgaans zelf al tot de dominante coalitie van hun organisatie en zetten daarmee de toon voor de rest van de organisatie. Niettemin blijkt uit de interviews dat ook voor het ethisch leiderschap van topambtenaren steun vanuit de omgeving essentieel is: *"Kijk, in je eentje in zo'n organisatie kan het niet, hè? Ik bedoel, dan kan ik heel hard roepen, maar dan gebeurt er helemaal niks"* (resp. E, algemeen directeur-secretaris provincie). In de eerste plaats gaat het in deze integriteitscoalitie om de interne collega's van topambtenaren: collega-directeuren, midden-management, medewerkers. Maar wellicht meer nog dan bij managers uit de private sector blijken juist ook externe partijen als bestuurders, collega-topambtenaren, en het OM en de politie cruciale strategische partners te zijn van topambtenaren.

"Ook voor het ethisch leiderschap van topambtenaren is steun vanuit de omgeving essentieel"

Middenmanagement en medewerkers. Voor topmanagers lijkt het midden- en lager management vanzelfsprekend een centrale partner in de integriteitsbevordering. Meerdere respondenten wijzen erop dat het midden- en lager management een belangrijke rol heeft bij het vertalen van ethisch leiderschap naar de concrete werksituatie: direct leidinggevend zien hun medewerkers immers iedere dag, en zij kennen de medewerkers, het werk en de verleidingen die daarmee gepaard gaan door en door. Door een duidelijke lijn met het midden- en lager management af te spreken, vult het ethisch leiderschap van het middenmanagement dat van hun topambtenaren aan en kan men integriteit op effectieve wijze onder de aandacht brengen.

“Het middenmanagement is soms geneigd teveel te sturen op inhoud en ziet integriteit niet als een kerntaak”

Toch zien niet alle respondenten het middenmanagement als meest effectieve partner. Hoewel sommigen aangeven dat teamleiders en clusterhoofden hun rol in de integriteitsbevordering serieus nemen en veel betrokkenheid tonen, zijn er ook respondenten die indirecte beïnvloeding via de middenlaag als onvoldoende effectief ervaren. Dit komt onder meer omdat het middenmanagement soms geneigd is teveel te sturen op inhoud in plaats van op het proces, en/of omdat middenmanagers integriteitsbevordering niet zien als een onderdeel van hun kerntaken. Naast het middenmanagement zien deze respondenten juist de medewerkers zelf ook als een belangrijke partner in hun integriteitscoalitie:

“Wat ik altijd doe bij ingewikkelde onderwerpen, is de sandwichmethode, zowel op het management als zorgen dat [er] aan de onderkant, bij het personeel, dingen gaan gebeuren waardoor zij dingen gaan vragen aan het management. Via de ondernemingsraad, via gesprekjes een beetje zitten prikken af en toe. Een steentje in de vijver, interview met de integriteitscoördinator, dilemma's op intranet, [...] En zo probeer je van beide kanten dat middenmanagement, en de lagen eromheen, ook vanaf de onderkant te prikkelen” (resp. E, algemeen directeur-secretaris provincie).

Verder valt op dat de respondenten niet of slechts zijdelings refereren aan de rol en het belang van de integriteitsfunctionaris in het ondersteunen, voeden en bekrachtigen van hun ethisch leiderschap. Hoewel men waardering uit voor het werk van deze functionarissen, lijkt het leiderschap nog primair via de traditionele lijnen te verlopen. Ook andere potentiële partners als de HR-afdeling, de OR, bedrijfsartsen en maatschappelijk werkers worden door de respondenten slechts in de bijlijnen genoemd.

Bestuurders als steun. Ook de steun van sleutelpersonen buiten de ambtelijke organisatie lijkt voor topambtenaren van groot belang te zijn om hun ethisch leiderschap kracht bij te zetten. Want leiding geven aan een ambtelijke organisatie is *“een heel diffuus gebeuren”* (resp. D, gemeentesecretaris). Het politieke, bestuurlijke en ambtelijke leiderschap bepalen tezamen de toon en beeldvorming van ‘de top’.

“Het gedrag van bestuurders raakt aan de geloofwaardigheid en effectiviteit van de gehele top”

respondenten suggereren zelfs dat niet zij maar bestuurders uiteindelijk als *“de baas”* worden gezien, als *“de chef van de hele tent [...] omdat hij in de ultieme zin toch de waarden en normen belichaamt van de stad en de organisaties waar binnen we werken”* (resp. B, gemeentesecretaris). De respondenten spraken dan ook uitvoerig over de cruciale rol van hun

bestuurders en zijn vrijwel unaniem in het grote belang dat zij hechten aan de steun van hun politieke wederhelften.

Topambtenaren zeggen in het bijzonder geholpen te zijn bij bestuurders die zichzelf neerzetten als “*boegbeeld*” van integriteit, die uitstralen dat ze integriteit belangrijk vinden en het onderwerp expliciet agenderen. Het helpt ook als bestuurders duiding geven aan de eed en belofte, discussies over goed en kwaad aangaan en positie innemen, en waar nodig zelfs persoonlijk actie ondernemen en het gesprek met medewerkers aangaan. Dergelijke steun van bestuurders versterkt niet alleen het ethisch leiderschap van topambtenaren, het geeft ook extra legitimiteit aan de inspanningen die topambtenaren plegen op het gebied van integriteit. Voor enkele respondenten is de bestuurder daarnaast een goede sparringpartner zowel waar het gaat om het maken van morele afwegingen, als in het bedenken hoe het onderwerp zowel binnen het ambtelijke als het politieke aan de orde gesteld kan worden.

Bestuurders als belemmering. Maar evenzo als bestuurders het ethisch leiderschap van topambtenaren kan ondersteunen en stimuleren, kan het ook tegenwerken. Daar waar bestuurders zich in het zogenaamde grijze gebied begeven en discutabel of zelfs onethisch gedrag vertonen, raakt dat aan de geloofwaardigheid en effectiviteit van het ethisch leiderschap van de gehele top.

“[Er werden] ook wel voorbeelden genoemd waarvan mensen zeiden ‘ja als ik dit onze bestuurder zie doen, dan vind ik het wel moeilijk om daar een goed voorbeeld in te blijven zien. En ook om zelf goed koers te houden. En dan komt heel mooi de discussie op van ‘ja maar, als er iemand in de sloot springt, spring jij er dan achteraan?’ Dus dat doet een appèl op je eigen geweten. Maar ik weet wel dat mensen dat gewoon moeilijk vinden” (resp. R, directeur provincie).

Vooraf ook wanneer ambtenaren direct geconfronteerd worden met onoorbare verzoeken en opdrachten van een bestuurder, kan dit volgens respondenten de integriteitsbeleving van medewerkers en hun beeld van de top kan schaden. In dergelijke gevallen, zo stelt een gemeentesecretaris (resp. D), is niet alleen van belang dat medewerkers voldoende vertrouwen hebben dat zij de kwestie kunnen bespreken hun topambtenaar, maar is het met name ook belangrijk dat andere bestuurders nadrukkelijk voor de ambtenaar in kwestie gaan staan en een eenduidig signaal uitzenden dat dergelijk gedrag niet wordt getolereerd –ook niet in de eigen gelederen.

Naast het gedrag van bestuurders zelf, kunnen ook de formele verhoudingen tussen de ambtelijk top en het bestuur het ethisch leiderschap van topambtenaren in de weg staan. Juist vanwege de specifieke rollen en bevoegdheden die topambtenaren hebben, ervaren sommige van hen het als “*lastig*” of “*een uitdaging*” om ook de bestuurlijke integriteit voldoende te borgen. Enkele respondenten geven expliciet aan het ingewikkeld te vinden om integriteit ook bij raadsleden goed op het netvlies te krijgen en om bestuurders aan te spreken op hun gedrag. Een gemeentesecretaris licht toe:

“Het roept de vraag op waar de verantwoordelijkheid van een topambtenaar ophoudt”

“Sommige dingen laat ik ook wel lopen en ik vind dat op het randje zitten. Misschien eigenlijk wel er overheen [...] Dat is gewoon de verhouding die je als gemeentesecretaris hebt tot je wethouder. Dat is maar tot zover waar je kunt gaan. Natuurlijk kun je over die grens heen gaan en dat zou bij een grovere integriteitschending ook gebeuren [...] Maar] dan moet je ook met iets komen [...] Want [anders] zou ik zelf eigenlijk integritisme gaan bedrijven. En dat is nou juist wat ik niet wil. Dus ik moet hem niet van iets beschuldigen waar ik niet echt aanwijzingen voor heb [...] Ja, ik zou daar natuurlijk ruzie over kunnen maken. Maar ja, de vraag is wat ik daarmee bereik op de lange termijn. Ik moet ook in die zin ook gewoon wel een beetje mijn plek kennen,

waarbij ik gewoon voldoende positie heb om van alles te doen. Maar dat doe ik pas wanneer het echt nodig is" (resp. A).

Een en ander roept de vraag op waar precies de verantwoordelijkheid van een topambtenaar ophoudt. Met name de gemeentesecretarissen, maar in mindere mate ook enkele secretaris-directeuren van waterschappen en provincies, geven daarbij aan dat zij zich ook op het snijvlak van de politiek-bestuurlijke integriteit begeven en zichzelf als hoeder van zowel de ambtelijke als de bestuurlijke integriteit zien. Zij trekken dan ook *samen* met hun bestuurder op om zowel de ambtelijke als de politiek-bestuurlijke integriteit te bewaken en bevorderen: *"Daar heb je aan de ene kant dus een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheid, terwijl je toch ook weer een heel goede samenwerking moet hebben om dat verbinden goed mogelijk te maken"* (resp. D, gemeentesecretaris). Een dergelijke aanpak lijkt echter niet vanzelfsprekend onder gemeentesecretarissen in Nederland:

"Sommigen vinden, 'wij zijn dan van de integriteit van de organisatie. En ja, ik let wel op dat er [bij de raad] een gedragscode is, maar daar houdt het wel zo'n beetje op'. En er zijn secretarissen die zeggen 'oh nee, de integriteit van een bestuur is ook, natuurlijk van de burgemeester, maar ook mijn verantwoordelijkheid om daar wat aan te doen'. En daar heb ik wel eens debatjes over gehad. Dan zeggen ze, 'laat dat nou maar aan de bestuurder. Maak jij je daar ook nog druk om?' Ja, omdat het natuurlijk heel erg met elkaar te maken heeft. Ik kan dat niet los van elkaar zien" (respondent C).

Collega-topambtenaren. Naast bestuurders kunnen ook collega-topambtenaren in min of meer vergelijkbare functies gezien worden als sleutelpersonen in de integriteitscoalitie van topambtenaren. In lijn met wetenschappelijke theorieën op dit gebied¹²⁹, suggereren de interviews dat topambtenaren via onderlinge contacten en communicatie zowel expliciete als impliciete normen ontwikkelen –zowel over hoe te handelen bij concrete integriteitsdilemma's, als over om de manier waarop men het beste kan aansturen op integriteit.

Verschillende respondenten geven aan dat het inderdaad helpt om onderling ervaringen uit te wisselen en casuïstiek te bespreken. Daarbij merkt een aantal van hen op dat de dilemma's waarmee men op dit niveau te maken krijgt vaak heel vergelijkbaar zijn, zelfs als het om heel andere organisaties gaat. Behalve met collega-topambtenaren uit de directe omgeving, hechten enkele respondenten dan ook juist waarde aan intercollegiale contacten buiten de eigen organisatie. Hoewel collega's van buiten de organisatie elkaar niet in hun dagelijkse doen en laten meemaken, kan men door het ontbreken van een afhankelijkheidsrelatie wellicht gemakkelijker feedback krijgen, zo stelt bijvoorbeeld een topambtenaar van een rijksdienst (resp. J). Bovendien, zo vult een andere topambtenaar bij een rijksdienst aan, *"sommige dingen wil je ook niet in je eigen organisatie bespreken. Dus ik denk dat je daar, als leider, moet je heel goed voor jezelf zorgen. Want je moet soms heel akelige afwegingen maken..."* (resp. N).

"Er zou ook buiten de organisatie meer open en expliciet mogen worden gesproken over incidenten"

Voor topambtenaren zijn er verschillende platforms om ervaringen uit te wisselen, zoals de intercollegiale consultatie die wordt aangeboden door de Algemene Bestuursdienst en bijeenkomsten georganiseerd door de Vereniging van Gemeentesecretarissen.

Desalniettemin zijn de meeste respondenten –zowel op rijksniveau als bij lagere overheden- van mening dat topambtenaren elkaar op dit thema nog te weinig opzoeken. Dit terwijl er binnen de eigen kringen soms heel verschillend

¹²⁹ Eisenbeiss & Giessner (2012).

gedacht wordt over wat integer is en wat niet, en of een kwestie überhaupt wel over integriteit gaat. Bovendien zou er volgens enkelen ook buiten de organisatie meer open en expliciet gesproken mogen worden over incidenten die zich hebben voorgedaan, zodat er breder binnen de overheid lessen uit getrokken kunnen worden:

"Ik ken ook collega's die hebben zoiets van, nou, ik ben van ministerie X, Y of Z, of van onderdeel X, Y, of Z binnen ministerie X, Y of Z. Terwijl ik dan denk dat je soms kansen gaat missen. En de brug tussen overheid en bedrijfsleven [...] Ik vind dat we elkaar nog te weinig ontmoeten. Juist op dit soort heel belangrijke thema's" (resp. N, topambtenaar rijksdienst).

"Wat meer expliciete voorbeelden, wat transparantie, vanuit de SG's zou wel helpen als de SG's echt vinden dat we het dossier verder moeten brengen [...] En niet alleen voor hun segment maar ook gewoon als dominante coalitie in de Rijksoverheid [...] Ze zijn nog wel wat terughoudend daarin" (resp. H2 en H1, topambtenaren rijksdienst).

Eén algemeen directeur-secretaris van een provincie (resp. F) voegt toe dat er ook wel behoefte is aan een *"gezaghebbend gremium [...] waarin mensen uit verschillende kringen de 'state of the art' van integriteit met elkaar delen"* en die gezaghebbend uitspraken kan doen over hoe om te gaan met kwesties als belangenverstrengeling. *"Dus dat daar een zekere consensus gaat ontstaan van wat verstaan wij met elkaar daaronder en wat zou je daaraan moeten doen?"*. Ook een burgemeester wijst erop dat men vaak nog erg zoekende is naar hoe men in andere gemeenten met vergelijkbare zaken omgaat, en wat er bijvoorbeeld omtrent declaraties van bestuurders nu wel en niet gebruikelijk en acceptabel is.

Net als bestuurders hebben collega's niet altijd een positieve invloed op het ethisch leiderschap van topambtenaren: *"Wij zijn met elf SG's. Maakt er één een fout, hebben we alle elf last van. Want waarom zou ik nou beter zijn dan de anderen? Dus als ik een medewerker verneder, [dan is de reactie] 'zie je wel, nou dat is typisch een manager van de overheid'"*

"Topambtenaren spreken elkaar onderling nog maar weinig aan op discutabel gedrag"

(resp. I, topambtenaar rijksdienst). Ieder geval van discutabel voorbeeldgedrag straalt dus ook af op collega-topambtenaren. Toch vinden meerdere respondenten dat topambtenaren elkaar nog maar weinig onderling aanspreken op zulk gedrag. Een secretaris-directeur van een waterschap, over een incident dat zij naar eigen zeggen heeft laten lopen:

"Ik denk dat het dan toch iets is van dat je allemaal eigen winkels hebt en je denkt: 'ja, dat is jouw winkel. Zoek het uit in jouw winkel. Ik ben niet verantwoordelijk voor jouw winkel. Ik heb mijn eigen winkel. [...] Ik denk dat ik me niet verantwoordelijk voel. Dan doen anderen dat ook niet naar mij toe, voor die andere winkel'. En als je dat zo zegt, dan denk je: 'ja, dat is absoluut niet goed, want als het in die winkel afbrand, dan heeft het ook effect op mijn winkel, want in de buitenwereld is een waterschap, een waterschap, of de overheid, de overheid [...] Ik denk dat, dat eigenlijk alleen in mijn eigen hoofd zit. Dat ik gewoon het besluit moet nemen om het te zeggen. Dat ik niet een soort luiheid in mijn hoofd moet hebben dat ik denk van 'het is goed, klaar'. Ik denk dat ik het best zou durven zeggen, dat me eigenlijk niks weerhoudt om die dingen te zeggen. Ik zou dat niet zo erg vinden. Maar het is gewoon een beetje gemakzucht. Een beetje eromheen lopen [...Als] dat zwart-wit is, dan zou je dat wel doen. Maar het gaat weer om dat grijze gebied..'" (resp. Q).

Het justitieel apparaat. Twee laatste actoren die een rol kunnen hebben in de integriteitscoalitie van topambtenaren zijn de politie en het Openbaar Ministerie. Respondenten geven aan dat deze partijen van groot belang zijn voor een goede opvolging en afhandeling van integriteitsschendingen, maar ook om als organisatie bescherming te kunnen bieden aan medewerkers die door burgers bedreigd of zelfs mishandeld worden.

De rol van het OM en de politie komt in de interviews echter uitsluitend in negatieve zin aan de orde: drie respondenten uiten zorgen en frustratie over de wijze waarop het OM en de politie omgaan met aangiften van hun organisatie. De keten, zo concluderen deze drie, doet zijn werk onvoldoende. Rechtszaken laten te lang op zich wachten waardoor medewerkers onnodig geschaad worden en in onzekerheid verblijven. Stukken worden door het OM niet gedeeld met de ambtelijke organisatie, waardoor de top niet weet dat er nog steeds zaken wordt gedaan met frauduleuze bedrijven. En waar een gemeentesecretaris ervaart dat het OM en de politie het interne onderzoek en de afdoening van integriteitskwesties kan belemmeren, bemerken anderen dat de politie soms aangiften niet wil opnemen of geen tijd maakt voor onderzoek, terwijl er ernstige vermoedens zijn van niet-integer handelen door medewerkers:

“De politie heeft nooit tijd. Moet altijd via-via of via [de commissaris van de koning] of ik moet gaan bellen van, doe hier iets mee [...] Als het kabinet, de Minister van Justitie zegt, dit is een prioriteit, dan moet je dat in het justitieel apparaat ook als een prioriteit behandelen. En als de politie, justitie eraan te pas komt, dan heb je het over serieuze, ernstige integriteitsschendingen die ook het gezag van het openbaar bestuur aantasten” (resp. E, algemeen directeur-secretaris provincie).

Kernpunten:

- Een integriteitscoalitie, oftewel steun van sleutelpersonen uit de directe omgeving van topambtenaren, lijkt onontbeerlijk voor effectief ethisch leiderschap.
- Het middenmanagement is belangrijk voor het doorvertalen van het ethisch leiderschap van de top. Zij vormt echter een belemmering voor het ethisch leiderschap wanneer zij geneigd is te veel op de inhoud te sturen en integriteit niet als kerntaak ziet.
- Topambtenaren hechten veel waarde aan expliciete en zichtbare steun van hun bestuurders. Discutabel gedrag van bestuurders doet echter afbreuk aan de geloofwaardigheid en effectiviteit van het ethisch leiderschap van topambtenaren.
- Het uitwisselen van ervaringen en casuïstiek met collega's buiten de eigen organisatie kan topambtenaren helpen bij hun ethisch leiderschap.
- Niettemin lijken topambtenaren elkaar nog weinig op te zoeken rondom het thema 'integriteit' en zijn verschillende respondenten van mening dat men elkaar onderling onvoldoende aanspreekt op gedrag.
- Tot slot zijn ook het Openbaar Ministerie en de politie belangrijke partners in de integriteitsbewaking. Ook deze partijen vormen echter door gebrekkige informatievoorziening en opvolging van (vermoedens van) schendingen soms nadrukkelijk een belemmering voor het ethisch leiderschap.

4.10 Risico's voor de eigen sociale positie en carrière

Waar topambtenaren kunnen terugvallen op een sterke integriteitscoalitie, ontstaat ruimte en steun voor sterk ethisch leiderschap te laten zien. Maar ontbreekt een dergelijke coalitie, dan zou ethisch leiderschap wellicht ook persoonlijke risico's met zich kunnen meebrengen voor managers. Meer concreet wordt in de wetenschappelijke literatuur¹³⁰ gesuggereerd dat managers geneigd zijn in amoreel of ethisch neutraal leiderschap te blijven hangen omdat ze verwachten dat ethisch leiderschap een negatieve invloed heeft op hun sociale positie en carrièrekansen. Hoewel er vooralsnog geen empirisch bewijs is dat dergelijke negatieve effecten daadwerkelijk optreden, zouden managers die amoreel leiderschap vertonen dat onder meer doen uit angst om gezien te worden als minder competent en 'soft', of juist als moreel superieur en veroordelend. Bovendien zouden managers bang zijn dat anderen minder graag met hen samenwerken of hen zelfs marginaliseren en buitensluiten omdat ze te idealistisch zijn en moeilijk doen.

“Ethisch leiderschap is niet altijd gunstig voor de eigen positie en carrière”

Bij de geïnterviewde topambtenaren spelen dergelijke overwegingen op het eerste gezicht vrijwel niet. Men verwacht en ervaart naar eigen zeggen weinig negatieve effecten van ethisch leiderschap, of accepteert de negatieve effecten die met ethisch leiderschap gepaard kunnen gaan –zoals bijvoorbeeld een beperking van het eigen salaris. Bovendien is integriteit in hun beleving verre van 'soft': *“Ik vergelijk het altijd met cultuur. Cultuur is zo hard als beton als je er tegenaan loopt, en bij integriteit is dat precies hetzelfde. Dus als het mis gaat, dan is het zo hard als beton”* (resp. O, burgemeester).

Toch is ethisch leiderschap niet altijd gunstig voor de eigen positie en carrière, zo merken enkele respondenten op: *“En natuurlijk zijn er mensen, ook bij mijn collega's, die zeggen, Jezus, doe niet zo rooms; je bent roomser dan de paus. En ik denk, ja, dat zal zo wezen, maar dat is dan jouw probleem”* (resp. E, algemeen directeur-secretaris provincie). En ook daar waar integriteit raakt aan de ambtelijk-bestuurlijke verhoudingen, kan het ethisch leiderschap van topambtenaren op de proef worden gesteld:

“Had ik het ook gedaan als het mijzelf mijn kop had gekost? Nou, dan had ik het misschien toch wat meer een bagatel gevonden [...] Kijk, ik probeer veiligheid te scheppen naar de medewerkers, maar ik behoef ook veiligheid om te acteren. En het schijfvlak van organisatie en politiek-bestuur, nou, dat is een wiebelige” (resp. D, gemeentesecretaris).

“Want als je met integere bestuurders te maken hebt, dan heb je daar geen last van. Maar als je met bestuurders te maken hebt die [...] hun eigen belang en het maatschappelijk of algemeen belang op hetzelfde niveau hebben...Ja dan ben je niet zeker van je zaak. En dan is het zo dat de ambtenaar altijd het onderspit delft” (resp. L, secretaris-directeur waterschap).

Hoewel de respondenten uit het onderzoek aangeven dat dergelijke risico's voor de eigen carrière en sociale positie op hen geen invloed hebben, is het niet ondenkbaar dat het bij een deel van de topambtenaren in Nederland -bewust of onbewust- wel degelijk een rol speelt in de wijze waarop zij invulling geeft aan ethisch leiderschap.

¹³⁰ Zie i.h.b. Greenbaum et al. (2015).

Kernpunten:

- De geïnterviewde topambtenaren ervaren weinig negatieve effecten van ethisch leiderschap, of zeggen de negatieve effecten die met ethisch leiderschap gepaard kunnen gaan te accepteren.
- Ethisch leiderschap kan echter een risico vormen voor de eigen positie en carrière, met name ook waar de ambtelijk-bestuurlijke verhoudingen in het geding zijn.

4.11 Timing en tijdsdruk

Naast de sociaal-maatschappelijke en organisationele context, speelt tot slot ook de tijdsdimensie een rol in het ethisch leiderschap dat topambtenaren vertonen. Greenbaum en collega's¹³¹ verwachten dat (top)managers terughoudend zullen zijn in hun ethisch leiderschap omdat het op korte termijn kan leiden tot meer conflicten en dilemma's en dus ook tot langere besluitvormingsprocessen. En het betekent meer werk voor en hogere eisen aan medewerkers. In een tijd waarin medewerkers vaak al onder behoorlijke (tijds)druk staan en resultaatgerichtheid van groot belang wordt geacht, lijkt amoreel leiderschap dus al snel de gemakkelijkere en veiligere optie. Verder zullen leiders volgens Greenbaum en collega's terughoudend zijn in hun communicatie over ethiek en integriteit als ze pas kort in dienst zijn bij een organisatie: ze hebben dan immers nog weinig kans gehad om hun draagvlak en reputatie op te bouwen. Omdat ze niet als moralistische betweters gezien willen worden, zullen ze een te sterke nadruk op integriteit aanvankelijk willen vermijden.

“Nieuwe managers liggen nog meer dan anders onder een vergrootglas”

Bovendien liggen nieuwe managers nog meer dan anders onder een vergrootglas, en zijn medewerkers harder in hun oordeel over het gedrag en functioneren van hun managers. De kans dat managers onbedoeld de verkeerde toon zetten is dus des te groter, wat managers eveneens kan weerhouden van een al te proactieve inzet op integriteit.

Het belang van een juiste timing van ethisch leiderschap en het niet te hoog van de toren blazen bij aantreden, vindt ook enige weerklank in de interviews. Een gemeentesecretaris:

“Ik vind, dat hoort gewoon niet [...] Weet je wat je altijd als eerste doet, kijk eens goed, beoordeel het eens, laat het eens even op je inwerken [...] Ik ga daar niet binnen een half jaar met alle 300 medewerkers in een sessie met de integriteitskubus het grote dilemmaspel laten spelen [...] Misschien is het de meest integere gemeente van Nederland, weet jij veel” (resp. A).

Slechts wanneer direct bij binnenkomst concrete signalen zijn dat er integriteitskwesaties spelen, is het volgens deze respondent zinvol en effectief om zichtbaar ethisch leiderschap in te zetten. In andere gevallen hebben topmanagers tijd nodig om hun ethisch leiderschap als het ware op- en uit te bouwen en het vertrouwen van medewerkers te verdienen: *“En dan komt er een een een nieuwe leidinggevende en dan willen ze altijd natuurlijk even kijken: wat voor vlees hebben we in de kuip [...] En dan zie je dat je gewoon de eerste drie maanden, zit je aan elkaar te snuffelen. Nou ja, en nog een halfjaar” (resp. M, topambtenaar rijksdienst).*

Bovendien moet de aandacht en tijd die wordt besteedt aan integriteit altijd worden afgewogen tegen andere prioriteiten. Aldus een topambtenaar bij een rijksdienst (resp. N): *“Het heeft altijd te maken met, welke keuze maak ik in m'n agenda, hoeveel*

¹³¹ Greenbaum et al. (2015).

tijd besteed ik waaraan?" En dat geldt niet alleen voor de topambtenaren zelf, maar ook voor hun medewerkers. Zo schiet het organiseren van moreel leeroverleg, waarbij men op gezette tijden reflecteert op de kwesties die hebben gespeeld en hoe men daarin heeft gehandeld, er al snel in "omdat de waan van de dag altijd overheerst [...] De tijdsdruk en de werkdruk is gewoon zo hoog dat dat er op veel plekken denk ik niet van komt" (resp. C, gemeentesecretaris). In dit verband kan volgens respondenten overigens ook de ontwikkelingsfase van de organisatie reden zijn om minder nadrukkelijk ethisch leiderschap te tonen. Waar sprake is van een fusie, heeft dat topprioriteit –en niet ethisch leiderschap: "Vorig jaar stond helemaal in het teken van [de fusie]. Dus het was één en al chaos. [En dat] betekent dat we ervoor gekozen hebben om integriteit vorig jaar weinig of geen aandacht te geven [...] Formeel is het allemaal al geregeld, maar we hebben er weinig tijd voor genomen om er echt over te praten" (respondent K, secretaris-directeur waterschap).

Kernpunten:

- Op de korte termijn kan ethisch leiderschap besluitvormingsprocessen vertragen en tot meer conflicten leiden. Wanneer medewerkers reeds onder (tijds)druk staan, lijkt amoreel leiderschap daarom een makkelijkere en veiligere optie.
- Ethisch leiderschap vergt voldoende draagvlak en goede timing. Nieuw indienstgetreden topambtenaren zullen daardoor aanvankelijk wat terughoudender zijn in hun ethisch leiderschap.
- Topambtenaren wegen de aandacht die zij besteden aan integriteit af tegen andere prioriteiten. In tijden van grote drukte kan ethisch leiderschap daardoor wat meer op de achtergrond raken.

5. Conclusies en aanbevelingen

Dat integriteit van groot belang is voor een goed functioneren van het openbaar bestuur staat zelden nog ter discussie. De integriteit van publieke organisaties, en het handelen van ambtenaren binnen die organisaties, raakt immers aan de geloofwaardigheid en legitimiteit van het handelen van de overheid. De verwachtingen van het ethisch leiderschap van topambtenaren zijn dan ook hoog.

Maar, zo blijkt zowel uit de literatuurstudie als de onderzoeksbevindingen in dit rapport, bij ethisch leiderschap doet men het eerder fout dan goed. Kleine fouten in voorbeeldgedrag zijn snel gemaakt, vallen extra op en blijven lang hangen bij het personeel. Communiceren over ethiek en integriteit doet men al snel te veel of juist te weinig, te impliciet of misschien juist te expliciet, of op een moreel superieure toon waardoor het aan kracht verliest. En spanningen tussen daadkracht, proportionaliteit en (procedurele) zorgvuldigheid, en tussen de privacy van de betrokkenen en de behoefte om te leren van incidenten, bemoeilijken het effectief optreden tegen integriteitsschendingen.

In de praktijk is ethisch leiderschap zodoende vele malen gecompliceerder dan de literatuur en ook de geïnterviewden zelf soms lijken te suggereren; het merendeel stelt zelfs dat ethisch leiderschap eigenlijk weinig ingewikkeld is. Het onderkennen van de complexiteit van ethisch leiderschap en de risico's die een reputatie voor amoreel (of zelfs onethisch) leiderschap in zich draagt, is echter essentieel voor een goed begrip van hoe cynisme en scepsis over integriteit aan de top kan worden geminimaliseerd. Daarbij moet men goed voor ogen houden dat ethisch leiderschap *in the eye of the beholder* is en de persoonlijke integriteit van een leider alleen onvoldoende is om medewerkers te inspireren tot integer gedrag. Discrepancies tussen managers en medewerkers in hun beleving van de integriteit in de organisatie, de mate waarin ethische sturing wordt geboden en hoe er wordt opgetreden tegen schendingen¹³², zijn daarom een belangrijk signaal dat het ethisch leiderschap kennelijk nog tekortschiet –ondanks of soms zelfs dankzij de vele inspanningen die (top)managers op dit gebied plegen.

“Bij ethisch leiderschap doet men het eerder fout dan goed”

Tegelijkertijd laten de onderzoeksbevindingen zien dat we niet te snel of te gemakkelijk moeten oordelen over het ethisch leiderschap van topambtenaren. Leidinggevend in het algemeen, en topambtenaren in het bijzonder, opereren namelijk niet in een vacuüm: ook zij worden gevormd, gestimuleerd, belemmerd en gehinderd door factoren uit hun omgeving. De matige scores in medewerkertevredenheidsonderzoeken en diverse integriteitsrapporten die suggereren dat het ethisch leiderschap in publieke organisaties verbetering behoeft, moeten dus altijd worden bekeken in het licht van bredere maatschappelijke, institutionele en organisationele en omstandigheden. Hoe lang is de betreffende topambtenaar al in dienst? In hoeverre kan hij rekenen op zichtbare steun van bestuurders en middenmanagement? Aan welke regels, procedures en jurisprudentie is zij gebonden bij het bepalen van strafmaatregelen? Hoeveel druk ligt er op de prestaties van de organisatie? Dergelijke factoren ontslaan de topambtenaar niet van zijn of haar verantwoordelijkheid in integriteitsbevordering en –bewaking. Sterker nog, ethisch leiderschap vraagt om morele moed om in te gaan tegen maatschappelijke tendensen, druk van buiten, en bestaande regels en procedures, als dat tot moreel betere uitkomsten kan leiden. Maar slechts een vinger wijzen naar de top en hen oproepen meer ethisch leiderschap te tonen, volstaat dus ook niet.

¹³² Algemene Rekenkamer (2009); BIOS (2012).

In dit onderzoeksrapport stond de vraag centraal hoe het ethisch leiderschap onder topambtenaren binnen de Nederlandse overheid verder kan worden versterkt. Uit voorgaande blijkt dat het antwoord gezocht moet worden in zowel het bewustzijn en handelen van topambtenaren zelf, als in de maatschappelijke, institutionele en organisationele context waarin zij opereren. Hieronder volgt derhalve een reeks aanbevelingen die niet alleen ten doel heeft het ethisch leiderschap van topambtenaren te bevorderen, maar ook bedoeld is om gunstiger condities te scheppen voor de ontwikkeling, toepassing en bevordering van zulk leiderschap. Een deel van de aanbevelingen is daarbij gebaseerd op *'best practices'* die uit de interviews met topambtenaren naar voren zijn gekomen en ondersteund worden door eerder wetenschappelijk onderzoek naar ethisch leiderschap. Andere aanbevelingen vormen juist een reactie op onderzoeksbevindingen die wijzen op bestaande ideeën, praktijken en omstandigheden die een optimale toepassing van ethisch leiderschap in de weg lijken te staan.

Overzicht aanbevelingen:

Topambtenaren:

- Organiseer nadrukkelijk kritische tegenspraak;
- Laat u regelmatig en expliciet toetsen op blinde vlekken in uw ethisch leiderschap;
- Deel proactief uw morele overwegingen en inschattingsfouten met medewerkers;
- Vermijd het maken van uitzondering op de regels voor (top)management en geef voldoende en proactief toelichting wanneer zulke uitzonderingen wel noodzakelijk zijn;
- Organiseer regelmatige en kwalitatief zinvolle interactie met medewerkers in de verschillende gelederen van de organisatie;
- Reflecteer kritisch op de uitstraling van uw materiële zaken (parkeerplaats, locatie en inrichting kantoor, e.d.) en wees u bewust van de boodschap die daarvan uitgaat;
- Vermijd communicatie over integriteit niet maar normaliseer deze juist door het explicieter en frequenter te verbinden aan integrale werkprocessen en thema's als beroepstrots en goed ambtenaarschap;
- Houd een open houding en voorkom moraalridderschap;
- Wacht niet op incidenten maar creëer actief aanleiding voor gesprekken over integriteit, bijvoorbeeld middels risico-analyses en casuïstiek uit andere organisaties;
- Besteed juist ook in tijden van grote drukte en reorganisatie expliciet aandacht aan integriteit;
- Leg in de communicatie over integriteit vooral nadruk de risico's van systemen en situaties, en op integer 'handelen' in plaats van op het integer 'zijn' als persoon;
- Ga nadrukkelijk met medewerkers de discussie aan over wat integriteit is, en ook wat het *niet* is. Baken het begrip integriteit voldoende af;
- Neem nadrukkelijk(er) initiatieven om het debat over integriteit op een hoger niveau te brengen;
- Geef zoveel mogelijk uitleg en openheid over integriteitsschendingen en de sancties die daarop volgden;
- Houd in geval van (serieuze) integriteitsschendingen systematische nabesprekingen met de betrokken afdeling(en);
- Toon morele moed door weerstand te bieden aan druk van buiten om hard te straffen. Bied medewerkers waar mogelijk een tweede kans om het gedrag te verbeteren;
- Investeer in het ethisch leiderschap van het middenmanagement in de vorm van (i) tijd en middelen, (ii) training, en (iii) afstemming met het HR-beleid en beoordelingssystemen voor het middenmanagement;
- Ga nadrukkelijker met collega-topambtenaren in gesprek over integriteit, integriteitsschendingen en de invulling van ethisch leiderschap;
- Spreek ook buiten de grenzen van de eigen organisatie collega's uit de ambtelijke en politieke top aan op discutabel gedrag.

Overzicht aanbevelingen:

Integriteitsfunctionarissen en andere ondersteuners:

- Verzamel morele casuïstiek en jurisprudentie die kan worden gebruikt als aanleiding voor gesprek en kan helpen normen verder te verduidelijken;
- Organiseer proactief een 'integriteitscoalitie' of integriteitsnetwerk waarin de direct betrokken partijen rondom integriteit, inclusief het topmanagement, periodieke basis samenkomsten;
- Bekijk, bespreek en organiseer de ambtelijke en politieke integriteit meer in samenhang met elkaar;
- Zorg samen met topambtenaren voor een meer duurzame en integrale inbedding van integriteit in primaire werkprocessen;
- Maak medewerkers meer bewust van hun eigen rol en verantwoordelijkheid in het (succes van) ethisch leiderschap;
- Ontwikkel een voldoende breed palet van instrumenten dat aansluit bij de verschillende niveaus van volwassenheid van een integriteitssysteem;
- Onderzoek de mogelijkheden voor een sectorbrede aanpak bij de ontwikkeling van ethisch leiderschap, waardoor voldoende stabiliteit en continuïteit van zulk leiderschap kan worden gewaarborgd.

Wetenschap:

- Laat de morele aspecten van beleid- en besluitvorming reeds in het academisch onderwijs frequent en integraal aan de orde te komen;
- Doe nader onderzoek naar de langere termijn effectiviteit van verschillende vormen van communicatie over integriteit, in het bijzonder in relatie tot de mate van volwassenheid van integriteitssystemen.

5.1 Voorbeeldgedrag en tegenkracht

Voorbeeldgedrag is een essentieel onderdeel van effectief ethisch leiderschap, zo onderschrijven ook de topambtenaren in het onderzoek. Maar verkeerde beeldvorming of een onbedoelde misstap zit in een klein hoekje.

- Voor topambtenaren is het daarom van groot belang **kritische tegenspraak in de directe omgeving** goed te **organiseren**; deze ontstaat niet vanzelf of door een open uitnodiging aan het personeel om feedback te geven. Effectiever is het om te zorgen voor voldoende diversiteit onder collega-directeuren en direct ondergeschikten. Diversiteit in termen van bijvoorbeeld gender, culturele achtergrond, opleiding en werkervaring kan bijdragen aan een grotere diversiteit aan (morele) perspectieven op situaties en gedrag. Aansluitend is het zaak dat topambtenaren (a) anderen consequent op constructieve wijze aanspreken op gedrag, (b) concrete vragen stellen over hoe collega's aankijken tegen hun morele afwegingen en gedrag, en (c) op een positieve en constructieve manier te reageren op de kritiek die wordt gegeven. Daardoor kan gaandeweg een sfeer worden gecreëerd waarin topambtenaren meer door hun omgeving worden 'getoetst' en scherp gehouden in hun morele bewustzijn en voorbeeldgedrag (zie ook de Handreiking 'Aanspreken en Aangesproken Worden'¹³³).
- Waar dat niet reeds gebeurt, zouden topambtenaren zich daarnaast **expliciet moeten laten toetsen op blinde vlekken in het ethisch leiderschap**. Niet zelden veronderstellen managers dat het ethisch leiderschap voldoende zichtbaar is, maar wordt er in werkelijkheid weinig onderzoek naar gedaan. Het is belangrijk

¹³³ BIOS (2010).

proactief informatie op te vragen bij medewerkers en hen een veilige setting te bieden om te reflecteren op en kritisch te zijn over de ethische sturing en het leiderschap. Gerichte vragen in medewerkerstevredenheidsonderzoeken (MTO's) of bijvoorbeeld tijdens integriteitstrainingen kunnen daarbij helpen. Niet alleen negatieve, maar ook gematigde cq. neutrale scores op (aspecten van) ethisch leiderschap zijn daarbij overigens een *red flag*, omdat zij suggereren dat eerder sprake is van amoreel leiderschap –hetgeen risico's met zich meebrengt en zelfs schadelijk kan zijn voor integriteit en prestaties binnen de organisatie.

- Topambtenaren wordt voorts geadviseerd nadrukkelijker en meer **proactief** hun **morele overwegingen en inschattingfouten te delen met medewerkers**. Door op deze wijze de eigen kwetsbaarheid te laten zien, stelt men in de eerste plaats een goed voorbeeld dat voor medewerkers de drempel kan verlagen om zelf ook morele dilemma's aan de orde te stellen. Ten tweede biedt het medewerkers de gelegenheid om de morele besluitvormingsprocessen van de leiding direct te observeren en daarvan te leren. Tot slot kan het ook bijdragen aan het begrip voor en inzicht in de intenties achter het gedrag van topambtenaren.
- In aansluiting op het voorgaande is het aan te bevelen om zo min mogelijk, en **slechts in zeer uitzonderlijke situaties af te wijken van de regels en normen** die voor de rest van de organisatie wel gelden. Dit geldt in het bijzonder wanneer een uitzondering op een regel gemaakt wordt die niet geldt of zou gelden voor een medewerker in dezelfde omstandigheden. Zoals Price¹³⁴ uiteenzet, zijn uitzonderingen op de regels die enkel gelden voor de leiding vaak wel te rationaliseren maar zelden moreel te rechtvaardigen. Bovendien worden uitzonderingen voor de top geregeld door medewerkers aangehaald als een rechtvaardiging om het zelf ook minder nauw te nemen met de regels.
- Dat er een zekere fysieke en sociale afstand bestaat tussen topambtenaren en medewerkers lijkt in veel gevallen onvermijdelijk. Het minimaliseren van deze afstand is evenwel hard nodig om de zichtbaarheid en effectiviteit van ethisch leiderschap te bevorderen. Topambtenaren doen er goed aan om dus ook –en wellicht *juist*- in tijden van drukte **kwalitatief zinvolle interactie met medewerkers te organiseren**, bijvoorbeeld door deelname aan werkoverleggen, lunches en integriteitstrainingen. Maar ook via direct persoonlijk e-mail contact met medewerkers en door vragen of problemen die hen bereiken zo nu en dan zelf op te volgen in plaats van door te spelen, kan een topambtenaar haar leiderschap dichterbij de werkvloer brengen.
- Tot slot lijkt het in het kader van voorbeeldgedrag verstandig om zo nu en dan **stil te staan bij de symboliek van materiële zaken**. De auto die men rijdt en waar men parkeert, de locatie, grootte en uitstraling van het kantoor waarin men werkt, waar men luncht of dineert: zoals benadrukt in verschillende interviews, en ook uit eerder onderzoek¹³⁵ blijkt, worden dergelijke materiële zaken door medewerkers en buitenstaanders -bewust of onbewust- opgevat als een uiting van de integriteit van de leiding. Dit geldt met name daar waar de persoonlijke interactie en zichtbaarheid van het leiderschap beperkt is, en is dus ook voor topambtenaren van belang om in overweging te nemen.

5.2 Het gesprek over integriteit

Uit het onderzoek blijkt dat een deel van de topambtenaren de gebrekkige zichtbaarheid van ethische sturing niet per se als problematisch ziet. Sterker nog, sommige topambtenaren maken een bewuste keuze om integriteit meer integraal en daarmee soms ook vooral impliciet aan de orde te stellen. Om voldoende recht te doen aan integriteit, is het inderdaad van belang het integriteitsbeleid meer in te bedden in de dagelijkse

¹³⁴ Price (2000; 2008).

¹³⁵ Heres en Lasthuizen (2012).

werkprocessen. Ook moet communicatie over integriteit niet zodanig worden overdreven dat het integriteitmoede oproept. Impliciete communicatie over integriteit gaat echter gepaard met risico's op *moral muteness* en onvoldoende herkenbaarheid van de ethische sturing, hetgeen de effectiviteit van het ethisch leiderschap vermindert. Hoewel verondersteld wordt 'dat men wel weet dat het daarover gaat', is het de vraag of medewerkers impliciete communicatie over integriteit inderdaad altijd als zodanig zullen herkennen en of het voldoende waarborg biedt voor de langere termijn.

Meer specifiek brengt impliciete communicatie over integriteit twee belangrijke risico's met zich mee. Allereerst zouden medewerkers de indruk kunnen krijgen dat alle aandacht voor integriteit slechts van tijdelijke aard en voor de bühne bestemd was. Hierdoor kan cynisme ontstaan over de oprechtheid en integriteit het van het topmanagement en wordt het leiderschap in het beste geval als amoreel gezien. Ten tweede bestaat er gerede kans dat impliciete communicatie de beladenheid en taboesfeer omtrent integriteit eerder bekrachtigt dan verhelpt. Door woorden als integriteit, waarden en normen alleen expliciet te gebruiken wanneer sprake is van incidenten en (vermoedens van) schendingen, wordt de negatieve connotatie van 'integriteit' in stand gehouden.

- De bespreekbaarheid van morele dilemma's en integriteitskwesaties lijkt aldus gebaat bij verdere **normalisering van het gesprek over integriteit**, op vergelijkbare wijze als er over bijvoorbeeld effectiviteit, efficiëntie en resultaten wordt gesproken. Meer concreet verdient het de aanbeveling om expliciete communicatie over integriteit niet te mijden, en te trachten integriteit een meer positieve connotatie te geven door het *expliciet* en *frequenter* te verbinden aan thema's als beroepstrots en goed ambtenaarschap.
- Daar waar expliciete communicatie over morele kwesaties plaatsvindt, moet men echter **waken voor 'moraalridderschap'**. Enerzijds is het belangrijk dat topmanagers heldere morele standaarden formuleren. Anderzijds is het belangrijk een open houding aan te nemen en medewerkers voldoende ruimte te geven om hun eigen morele inzichten te delen. Hiermee kan worden voorkomen dat het topmanagement wordt gezien als moreel veroordelend of neerbuigend, hetgeen afdoet aan de positieve invloed die ethisch leiders hebben.
- Een deel van de topambtenaren is geneigd integriteit vooral op de agenda te zetten waar en wanneer daar daadwerkelijk aanleiding toe is. Een dergelijke reactieve aanpak kan echter tot gevolg hebben dat belangrijke integriteitsrisico's onvoldoende of te laat worden onderkend. Een gedegen **risico-analyse** die de kwetsbaarheden en dilemma's omtrent integriteit systematisch in kaart brengt, biedt topambtenaren een concreet en zinvol startpunt voor gesprek en helpt blinde vlekken te voorkomen. Maar ook door bijvoorbeeld gebruik te maken van casuïstiek en incidenten uit andere organisaties, of bijvoorbeeld resultaten van MTO's, zouden topambtenaren zelf aanleidingen kunnen creëren om de discussie aan te wakkeren en **communicatie over integriteit proactiever in kunnen zetten**.
- Werk- en tijdsdruk kunnen het gesprek over integriteit in de weg staan. Daarmee wordt echter impliciet gesuggereerd dat integriteit van ondergeschikt belang is en slechts voorbehouden aan de momenten dat het de organisatie economisch of maatschappelijk voor de wind gaat. Om het belang van integriteit te onderstrepen, het meer integraal in te bedden en beter te verbinden aan reguliere werkprocessen, wordt geadviseerd juist ook **in tijden van drukte en reorganisatie expliciet aandacht te besteden aan integriteit**.
- Om de sterke, emotionele en vaak negatieve reacties op 'integriteit' te verminderen, lijkt het raadzaam om in de communicatie **meer nadruk te leggen op integer 'handelen' dan op het integer 'zijn'**. Dat geldt voor topambtenaren, maar evenzo voor integriteitsfunctionarissen, middenmanagement en andere

betrokkenen. Door deze aanpassing in communicatie kan men (a) duidelijk maken dat het bespreken van integriteit niet een uiting is van wantrouwen jegens het personeel maar eerder gaat over de risico's die situaties en functies met zich meebrengen en niet-integer gedrag van individuen, groepen en organisaties in de hand kunnen werken. Bovendien laat het (b) meer ruimte voor medewerkers om fouten te maken, daarvan te leren, een tweede kans te krijgen en gerehabiliteerd te worden in de organisatie. Dergelijke ruimte voor fouten en leren komt vervolgens ook de veiligheidsbeleving en meldingsbereidheid onder het personeel ten goede.

- Om integritisme tegen te gaan is het belangrijk dat topambtenaren de **discussie met medewerkers aangaan over wat integriteit is, en wat niet**. Op die manier kunnen de grenzen en overlap met begrippen als professionaliteit en behoorlijk bestuur worden verkend. Bovendien kan het topambtenaren meer inzicht geven in hoe integriteit op de werkvloer geconstrueerd wordt. Waar sommige topmanagers bijvoorbeeld een conceptueel en praktisch onderscheid maken tussen integriteitskwesaties en arbeidsconflicten, zijn arbeidsconflicten voor sommige medewerkers juist bij uitstek illustratief voor de integriteit van de organisatie en de top, en dus medebepalend voor percepties van ethisch leiderschap.
- Er lijkt een grote behoefte te bestaan aan **meer diepgang en nuance in het debat over integriteit**. Om het niveau van de flesjes wijn, declaraties en de dienstauto's te overstijgen zouden topambtenaren zelf, maar ook bestuurders, vertegenwoordigers van bijvoorbeeld de Vereniging van Gemeentesecretarissen en de Unie van Waterschappen en integriteitsfunctionarissen en –bureaus meer het initiatief moeten nemen in het debat. Deze partijen beschikken namelijk bij uitstek over een podium om de toon te zetten en discussies te (her)ramen in termen van de waarden en principes die aan normen en regels ten grondslag liggen.

5.3 Optreden tegen schendingen

Waar grenzen overschreden worden, is het zaak dat topambtenaren consequent optreden om de integriteitsnormen te handhaven en te bekrachtigen. Daarbij is echter niet alleen de proportionaliteit van de strafmaat en de zorgvuldigheid van onderzoek van belang: juist ook de zichtbaarheid van het optreden door de leiding en hoe zij breder in de organisatie communiceren over het voorval, is medebepalend voor de effectiviteit van het ethisch leiderschap.

- Topambtenaren wordt geadviseerd waar mogelijk **uitleg en openheid te geven over integriteitsschendingen en de sancties die daarop volgden**, met name bij ernstigere schendingen: wat is er gebeurd, hoe heeft het onderzoek naar de schending plaatsgevonden, hoe is men tot een oordeel gekomen, welke maatregelen zijn genomen en waarom zijn die gerechtvaardigd? Door dergelijke informatie te delen in de organisatie herbevestigt, verduidelijkt en verscherpt men de waarden en normen. Ook draagt het bij aan het moreel bewustzijn en leren van medewerkers in de organisatie. Bovendien doen zich bij integriteitsschendingen niet zelden onjuiste geruchten de ronde over het voorval en hoe het management daarmee is omgegaan. Dergelijke geruchten kunnen al snel een eigen leven gaan leiden en veel schade aanrichten doordat ze (a) gevoelens van onrechtvaardigheid en onveiligheid creëren of versterken en (b) de geloofwaardigheid van het ethisch leiderschap ondermijnen. Hoewel per casus goed bekeken moet worden in hoeverre de privacy van betrokkenen gewaarborgd kan en moet worden, kan een meer generieke omschrijving van het voorval –zonder naam en toenaam- en de opvolging daarvan al positief bijdragen aan de beeldvorming. Maar met name door **nabesprekingen te houden** met de betrokken afdeling(en), management en

indien mogelijk ook de schender(s) zelf daarin een actieve rol te geven, bevordert men het morele klimaat in de organisatie en wordt een schending optimaal 'benut' (zie Van Tankeren, 2007, 2010).

- Het toenemend integritisme en de druk op topmanagers om hard op te treden bij schendingen zijn onderdeel van bredere maatschappelijke ontwikkelingen en als zodanig niet gemakkelijk om te buigen. Om een veilige organisatiecultuur te kunnen bewerkstelligen, is voldoende ruimte om fouten te maken en daarvan te leren –zowel op de werkvloer als aan de top- evenwel van groot belang. Ethisch leiderschap vergt in deze context dan ook de **morele moed om weerstand te (blijven) bieden aan druk van buiten** en geen (straf)maatregelen te nemen die disproportioneel zwaar zijn en/of het leren van de organisatie in de weg staan. Men moet dus steeds opnieuw bekijken in hoeverre het mogelijk en zinvol is om de schender(s) –onder voorwaarden- een **tweede kans te bieden om het gedrag te verbeteren**. Ook hierbij geldt dat een expliciete en heldere toelichting op de genomen maatregelen en de onderliggende rechtvaardiging daarvan belangrijk zijn om het draagvlak te vergroten.
- Om meer draagvlak te creëren voor genomen maatregelen, maar ook om willekeur tegen te gaan, kan het zinvol zijn om **morele casuïstiek en jurisprudentie door een centrale actor te laten verzamelen** en deze zowel binnen de eigen organisatie als met andere overheidsorganisaties te delen. Op deze wijze kunnen topambtenaren bij het nemen en toelichten van maatregelen gemakkelijker teruggrijpen op vergelijkbare voorvallen die zich eerder of elders hebben voorgedaan. Ook kan dergelijke casuïstiek preventief worden ingezet om discussies binnen de organisatie op gang te brengen en bevordert het inter-organisatieel leren binnen de overheid.

5.4 De integriteitscoalitie

Om ethisch leiderschap succesvol in te kunnen zetten, hebben managers steun nodig van een brede '*coalition for ethics*', oftewel een coalitie van medestanders op het gebied van integriteitsbevordering. Dit geldt voor het middenmanagement, dat zichtbare steun van de top nodig heeft om integriteit op de agenda te krijgen. Maar het geldt evengoed voor topambtenaren: het ethisch leiderschap aan de top wordt namelijk mede gevormd door het gedrag en leiderschap van bijvoorbeeld bestuurders, collega-topambtenaren, en het middenmanagement. Bovendien zijn topambtenaren medeafhankelijk van de inzet van partijen als de integriteitsfunctionaris en HR om goed zicht te houden op integriteitskwesaties in de organisatie.

- Het verdient daarom allereerst de aanbeveling om binnen de organisatie proactief een 'integriteitscoalitie' of **integriteitsnetwerk** op te zetten **waarin de direct betrokken partijen op periodieke basis samenkomen**. Daarmee kan breed binnen de organisatie steun en draagvlak worden gecreëerd voor het ethisch leiderschap. Tegelijkertijd vormt een dergelijk netwerk een goede informatiebron voor topambtenaren en kan het helpen eventuele spanningen tussen integriteit en andere kwesaties in de organisatie –zoals fusies, werkdruk- tijdig te signaleren. Belangrijke actoren in het netwerk zijn niet alleen een vertegenwoordiger uit de hoogste managementlaag en de integriteitsfunctionaris(sen), maar bijvoorbeeld ook vertegenwoordiging vanuit het middenmanagement, HR, bedrijfsartsen, en ondernemingsraad. Door zo nu en dan ook expertise en ervaringsdeskundigen van buiten de organisatie te betrekken, zoals wetenschappers, OM en politie, collega-(top)ambtenaren kan bovendien over de grenzen van de organisatie heen geleerd worden van ervaringen elders.

- De topmanagers van de toekomst zijn de middenmanagers van nu: de rol die integriteit krijgt bij beoordelingen en promoties, en de morele cultuur waarin het leiderschap zich momenteel ontwikkelt, is dus van groot belang voor de bevordering van het ethisch leiderschap aan de top. Bovendien vormen weerstand en gebrek aan steun vanuit het middenmanagement een struikelblok voor topambtenaren zelf, maar vaak ook voor integriteitsfunctionarissen. Topambtenaren zullen daarom **nadrukkelijk** moeten **investeren in het ethisch leiderschap van het middenmanagement**. Dit kan onder meer worden bewerkstelligd door:
 - a) het middenmanagement voldoende ruimte, tijd en middelen te geven om daadwerkelijk aandacht te besteden aan integriteit;
 - b) het middenmanagement niet alleen te trainen in moreel bewustzijn, maar nadrukkelijk ook in ethisch leiderschap. Eerder onderzoek laat daarbij zien dat ethisch leiderschap zich met name ontwikkelt door continue reflecteren en leren in de praktijk en blootstelling aan veel verschillende denkbeelden¹³⁶. Naast reguliere trainingen zou dan ook met name gekeken kunnen worden naar on-the-job coaching en intervisie, waarbij integriteitsfunctionarissen, mentoren en collega-managers van andere diensten en organisaties als sparringpartner en kritische spiegel dienen;
 - c) de bevordering en bewaking van integriteit binnen de afdeling expliciet onderdeel te maken van de kerntaken van managers;
 - d) bij promoties en andere beloningen niet alleen de integriteit van het eigen gedrag maar juist ook het ethisch leiderschap in bredere zin mee te wegen. Een beoordelingssysteem dat uitsluitend gericht is op resultaten of het morele gedrag van de manager zelf, biedt onvoldoende voedingsbodem voor ethisch leiderschap. Een kanttekening is wel dat het aan de orde stellen van integriteit en ethisch leiderschap bij functionering- en beoordelingsgesprekken enkel effectief is wanneer het consequent wordt gedaan binnen de gehele organisatie. Is dat niet het geval, dan kan het zelfs contraproductief zijn en cynisme over het belang van integriteit in de organisatie versterken.
- Voorts lijkt het zinvol om **ambtelijke en politieke integriteit meer in samenhang met elkaar te bekijken en bespreken**. Door ambtelijke en politieke actoren ook rondom integriteit explicieter met elkaar in gesprek te brengen, kan getracht worden meer wederzijds begrip te creëren voor de verschillende morele dilemma's en overwegingen. Hierbij kunnen niet alleen topambtenaren, maar ook bijvoorbeeld BIOS, integriteitsfunctionarissen en beroepsverenigingen een faciliterende en stimulerende rol spelen.
- Op vergelijkbare wijze kan het nuttig zijn om **als topambtenaren onderling meer proactief met elkaar in gesprek te gaan over integriteit**. Daarbij gaat het niet alleen om het uitwisselen van ervaringen over concrete integriteitsschendingen en –risico's, maar ook over de hoe men daartegen optreedt, erover communiceert en het gesprek over integriteit op gang probeert te brengen. Hierdoor wordt niet alleen het moreel bewustzijn van topambtenaren verder aangescherpt, maar kunnen *best practices* omtrent ethisch leiderschap breder worden gedeeld. Het initiatief voor dergelijke inter-organisatiele uitwisseling ligt in beginsel bij topambtenaren zelf, maar voor een bredere doorwerking is het van belang dat ook actoren als de Algemene Bestuursdienst, de Unie van Waterschappen of bijvoorbeeld de Vereniging van Gemeentesecretarissen dergelijke gesprekken stimuleren en faciliteren.
- Net als bij medewerkers ligt het aanspreken van collega's op gedrag ook onder topambtenaren soms gevoelig, met name wanneer het collega's uit het bestuur of van andere organisaties betreft. Dit geldt in het bijzonder voor discutabel gedrag

¹³⁶ Marsh (2013).

dat nog binnen het zogenaamde 'grijze gebied' valt. Niettemin impliceert ethisch leiderschap een zekere morele moed om **ook voorbij de grenzen van de eigen organisatie, en ook waar de eigen positie op het spel staat, op te komen voor wat moreel juist is**. Door consequent aan te spreken op gedrag wordt de geloofwaardigheid en effectiviteit van het ethisch leiderschap versterkt en kunnen topambtenaren helpen integriteitsschendingen te voorkomen die uiteindelijk ook schadelijk zijn voor de eigen organisatie. Bespreekt men de eigen twijfels over het gedrag niet, dan accepteert men impliciet de integriteitsrisico's die zulk gedrag met zich meebrengen. Roept het gedrag van externe collega's vragen op en worden de grenzen van integriteit opgezocht, dan lijkt het dus toch raadzaam dat topambtenaren manieren zoeken om dat gedrag bespreekbaar te maken. In het geval van bestuurders kan hierbij ook ondersteuning of afstemming worden gezocht bij de verantwoordelijke politieke actor, zoals de burgemeester of Commissaris van de Koning.

5.5 Het integriteitssysteem

Het ethisch leiderschap van topambtenaren is onderdeel van een breder integriteitssysteem waarbij zowel de formele organisatie (regels en procedures, trainingen, etc.) als de informele organisatie (morele cultuur, verhalen en rituelen) een rol spelen. Ethisch leiderschap beïnvloedt in dit systeem elk van de verschillende onderdelen, maar is daar tegelijkertijd mede van afhankelijk. Goed ethisch leiderschap vergt dus versterking en ondersteuning vanuit het bredere integriteitssysteem.

- De toegenomen professionalisering van het integriteitsbeleid binnen Nederlandse overheidsorganisaties roept vragen op over de verdere doorontwikkeling van dat beleid. Zoals ook enkele deelnemers aan dit onderzoek benoemden, lijkt integriteit binnen de overheid nog onvoldoende te zijn ingebed in de reguliere werkprocessen. Voor integriteitsfunctionarissen, maar ook actoren zoals BIOS, is derhalve een belangrijke taak weggelegd in het zoeken naar manieren om de periodieke aandacht voor integriteit als apart thema te ondersteunen met een **meer duurzame en integrale inbedding van integriteit in primaire werkprocessen**. Dergelijke inbedding (a) onderstreept de relevantie van integriteit in het dagelijkse werk, (b) draagt bij aan verdere normalisering van het gesprek over integriteit, (c) kan helpen integriteitsmoeheid tegen te gaan en (d) kan ervoor zorgen dat (midden)managers hun verantwoordelijkheid voor integriteit minder snel afschuiven op integriteitsfunctionarissen en andere ondersteuners. Zodoende worden ook onbedoelde neveneffecten van het integriteitsbeleid tegengegaan.
- Het onderzoek laat ook eens te meer zien dat percepties en beeldvorming, niet zelden gebaseerd op incomplete informatie uit derde hand, bepalend zijn voor het ethisch leiderschap van topambtenaren. Het succes van ethisch leiderschap ligt dus deels in handen van medewerkers zelf. Bovendien geldt ook aan de top dat enige ruimte voor het maken en leren van fouten uiteindelijk bijdraagt aan de morele cultuur en veiligheidsbeleving in de organisatie. Om **medewerkers meer bewust te maken van hun eigen rol en verantwoordelijkheid in ethisch leiderschap** zou daarom bij integriteitstrainingen meer aandacht kunnen worden besteed aan:
 - a) de rol van percepties en beeldvorming in het oordelen over gedrag van anderen, en dat van het (top)management in het bijzonder;
 - b) methoden van feedback geven en aanspreken;
 - c) omgaan met en leren van fouten;
 - d) impliciete verwachtingen ten aanzien van het (ethisch) leiderschap in de organisatie

- Om integriteit op de agenda te krijgen en het gesprek op gang te brengen, maken topambtenaren vaak dankbaar gebruik van instrumenten en tools die onder meer vanuit BIOS en het rijk worden aangedragen. Om integriteit op de agenda te *houden* is het echter van belang dat er ook voor de langere termijn **voldoende nieuwe, creatieve instrumenten** beschikbaar zijn **die aansluiten bij de verschillende niveaus van volwassenheid van het integriteitssysteem**.
- Cultuurveranderingen, en zo ook veranderingen in de morele cultuur van organisaties, kosten tijd. Om duurzame veranderingen in de morele cultuur van organisaties te bewerkstelligen, is daarom naast tijd ook een zekere **stabiliteit van het ethisch leiderschap aan de top** van belang. Daarbij gaat het vooral om stabiele opvolging en continuering van het ethisch leiderschap bij wisselingen, en slechts in mindere mate om stabiliteit in termen van personele bezitting van topfuncties. Eén en ander suggereert dat een **sectorbrede aanpak** zinvol is, waarbij ethisch leiderschap over de gehele linie van topambtenaren wordt ontwikkeld. Door bijvoorbeeld bij de selectie van topambtenaren niet alleen te kijken naar integriteit maar ook nadrukkelijk naar competenties omtrent *ethisch leiderschap*, en door interorganisatorische uitwisseling van ervaringen te stimuleren, kan een stabiele opvolging en continuering van het ethisch leiderschap sectorbreed beter worden gewaarborgd.

5.6 De rol van onderzoek en onderwijs

Tot slot past het hier om als wetenschap ook kort de blik naar binnen keren, en kritisch te kijken in hoeverre het bestaande onderzoek en onderwijs kan bijdragen aan de verdere ontwikkeling en bevordering van ethisch leiderschap in organisaties.

- In bachelor- en masteropleidingen Bestuurskunde, Bedrijfskunde en aanverwante vakgebieden waaruit een groot deel van de toekomstige (top)ambtenaren voort zal komen, wordt momenteel nog hoofdzakelijk onderwezen vanuit een technisch-economische rationaliteit. Om het moreel redeneren in organisaties verder te normaliseren, dienen de **morele aspecten van beleid- en besluitvorming reeds in het academisch onderwijs frequent en integraal aan de orde te komen**.
- De resultaten uit het onderhavige onderzoek zijn in belangrijke mate in lijn met eerdere wetenschappelijke studies. Tegelijkertijd roept het ook nieuwe vragen op. Dit geldt bijvoorbeeld voor de effectiviteit van verschillende vormen van communicatie. Zo lijkt er een zekere spanning te bestaan tussen enerzijds de behoefte aan meer inbedding van 'integriteit' in reguliere werkprocessen, en anderzijds het belang van zichtbare en herkenbare communicatie over integriteit. Eerder wetenschappelijk onderzoek wijst nadrukkelijk op het belang van expliciete communicatie over integriteit voor effectief ethisch leiderschap. Onduidelijk is echter in hoeverre dergelijke expliciete communicatie ook op de langere termijn effectief blijft: wanneer leidt dergelijke communicatie tot integriteitsmoetheid en hoe kan dit worden voorkomen? En in hoeverre moet de wijze van communiceren over integriteit (expliciet of impliciet) worden afgestemd op de volwassenheid van het integriteitssysteem van de organisatie, of op verschillende doelgroepen in de organisatie? Dergelijke vragen bieden belangrijke aanknopingspunten voor **nader wetenschappelijk onderzoek**.

6. Bronvermelding

- Algemene Rekenkamer (2010), *Stand van zaken integriteitszorg Rijk 2009*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Avey, J.B., Palanski, M.E. & Walumbwa, F.O. (2010). When leadership goes unnoticed: The moderating role of follower self-esteem on the relationship between ethical leadership and follower behavior. *Journal of Business Ethics*, 98(4), 573-582.
- Avey, J.B., Wernsing, T.S. & Palanski, M.E. (2012). Exploring the process of ethical leadership: The mediating role of employee voice and psychological ownership. *Journal of Business Ethics*, 107(1), 21-34.
- Babalola, M.T., Stouten, J. & Euwema, M. (te verschijnen). Frequent change and turnover intention: The moderating role of ethical leadership. *Journal of Business Ethics*.
- Ball, G.A., Treviño, L.K. & Sims, H.P. (1994). Just and unjust punishment: Influences on subordinate performance and citizenship. *Academy of Management Journal*, 37(2), 299-322.
- 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.
- Baumeister, R.F., Bratslavsky, E., Finkenauer, C. & Vohs, K.D. (2001). Bad is stronger than good. *Review of General Psychology*, 5(4), 323.
- Bedi, A., Alpaslan, C.M. & Green, S. (te verschijnen). A meta-analytic review of ethical leadership outcomes and moderators. *Journal of Business Ethics*.
- Beeri, I., Dayan, R., Vigoda-Gadot, E. & Werner, S.B. (2013). Advancing ethics in public organizations: The impact of an ethics program on employees' perceptions and behaviors in a regional council. *Journal of Business Ethics*, 112(1), 59-78.
- BIOS (2010). *Aanspreken en aangesproken worden*. Den Haag: BIOS/ CAOP Research. URL: www.integriteitoverheid.nl
- BIOS (2012). *Monitor Integriteit Openbaar Bestuur 2012. Integriteitsbeleid en -beleving*. Den Haag: BIOS/ CAOP Research.
- Bird, F.B. & Waters, J.A. (1989). The moral muteness of managers. *California Management Review*, 32(1), 73-88.
- Bonner, J.M., Greenbaum, R.L. & Mayer, D.M. (te verschijnen). My boss is morally disengaged: The role of ethical leadership in explaining the interactive effect of supervisor and employee moral disengagement on employee behaviors. *Journal of Business Ethics*.
- Bouckenoghe, D., Zafar, A. & Raja, U. (2015). How ethical leadership shapes employees' job performance: The mediating roles of goal congruence and psychological capital. *Journal of Business Ethics*, 129(2), 251-264.
- Brown, M.E. (2007). Misconceptions of ethical leadership: How to avoid potential pitfalls. *Organizational Dynamics*, 36(2), 140-155.
- 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(2), 117-134.
- Cheng, J.W., Chang, S.C., Kuo, J.H. & Cheung, Y.H. (2014). Ethical leadership, work engagement, and voice behavior. *Industrial Management & Data Systems*, 114(5), 817-831.
- Chughtai, A.A. (te verschijnen). Can ethical leaders enhance their followers' creativity? *Leadership*.
- Cramwinckel, F.M., De Cremer, D. & van Dijke, M. (2013). Dirty hands make dirty leaders?! The effects of touching dirty objects on rewarding unethical subordinates as a function of a leader's self-interest. *Journal of Business Ethics*, 115(1), 93-100.
- De Hoogh, A.H.B. & Den Hartog, D.N. (2008). Ethical and despotic leadership, relationships with leader's social responsibility, top management team effectiveness and subordinates' optimism: A multi-method study. *The Leadership Quarterly*, 19(3), 297-311.
- Den Hartog, D. & Belschak, F. (2012). Work engagement and machiavellianism in the ethical leadership process. *Journal of Business Ethics*, 107(1), 35-47.
- Den Hartog, D.N. & De Hoogh, A.H.B. (2009). Empowering behaviour and leader fairness and integrity: Studying perceptions of ethical leader behaviour from a levels-of-analysis perspective. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 18(2), 199-230.
- Demirtas, O. (2015). Ethical leadership influence at organizations: Evidence from the field. *Journal of Business Ethics*, 126(2), 273-284.

- Demirtas, O. & Akdogan, A.A. (2015). The effect of ethical leadership behavior on ethical climate, turnover intention, and affective commitment. *Journal of Business Ethics*, 130(1), 59-67.
- Dinc, M.S. & Aydemir, M. (2014). Ethical leadership and employee behaviours: An empirical study of mediating factors. *International Journal of Business Governance and Ethics*, 9(3), 293-312.
- Eisenbeiss, S.A. & Brodbeck, F. (2014). Ethical and unethical leadership: A cross-cultural and cross-sectoral analysis. *Journal of Business Ethics*, 122(2), 343-359.
- Eisenbeiss, S.A. & Giessner, S.R. (2012). The emergence and maintenance of ethical leadership in organizations. *Journal of Personnel Psychology*, 11(1), 7-19.
- Eisenbeiss, S.A. & Van Knippenberg, D. (2015). On ethical leadership impact: The role of follower mindfulness and moral emotions. *Journal of Organizational Behavior*, 36(2), 182-195.
- Eisenbeiss, S.A., van Knippenberg, D. & Fahrbach, C.M. (te verschijnen). Doing well by doing good? Analyzing the relationship between ceo ethical leadership and firm performance. *Journal of Business Ethics*.
- Frisch, C. & Huppenbauer, M. (2014). New insights into ethical leadership: A qualitative investigation of the experiences of executive ethical leaders. *Journal of Business Ethics*, 123(1), 23-43.
- Gentry, W.A., Cullen, K.L., Sosik, J.J., Chun, J.U., Leupold, C.R. & Tonidandel, S. (2013). Integrity's place among the character strengths of middle-level managers and top-level executives. *The Leadership Quarterly*, 24(3), 395-404.
- Greenbaum, R.L., Quade, M.J. & Bonner, J. (2015). Why do leaders practice amoral management? A conceptual investigation of the impediments to ethical leadership. *Organizational Psychology Review*, 5(1), 26-49.
- Grojean, M., Resick, C., Dickson, M. & Smith, D. (2004). Leaders, values, and organizational climate: Examining leadership strategies for establishing an organizational climate regarding ethics. *Journal of Business Ethics*, 55(3), 223-241.
- Gu, Q., Tang, T.-P. & Jiang, W. (2015). Does moral leadership enhance employee creativity? Employee identification with leader and leader-member exchange (Imx) in the chinese context. *Journal of Business Ethics*, 126(3), 513-529.
- Hansen, S.D., Alge, B.J., Brown, M.E., Jackson, C.L. & Dunford, B.B. (2013). Ethical leadership: Assessing the value of a multifoci social exchange perspective. *Journal of Business Ethics*, 115(3), 435-449.
- Harvey, P., Harris, K.J., Kacmar, K.M., Buckless, A. & Pescosolido, A.T. (2014). The impact of political skill on employees' perceptions of ethical leadership. *Journal of Leadership & Organizational Studies*, 21(1), 5-16.
- Hassan, S., Mahsud, R., Yukl, G. & Prussia, G.E. (2013). Ethical and empowering leadership and leader effectiveness. *Journal of Managerial Psychology*, 28(1-2), 133-146.
- Hassan, S., Wright, B.E. & Yukl, G. (2014). Does ethical leadership matter in government? Effects on organizational commitment, absenteeism, and willingness to report ethical problems. *Public Administration Review*, 74(3), 333-343.
- Hassan, S. (2015). The importance of ethical leadership and personal control in promoting improvement-centered voice among government employees. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(3), 697-719.
- Heres, L. (2014). *One style fits all? The content, origins, and effect of follower expectations of ethical leadership*. Nijmegen: Ipskamp Printpartners
- Heres, L. L.W.J.C. Huberts, A.J.G.M. van Montfort, K. Peters & D. Ranzijn (2014). *Evaluatie van het Integriteitssysteem van de Gemeente Eindhoven*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Heres, L. (2015). Van amoreel naar ethisch leiderschap. In J. Talsma & E. Karssing (red.), *Jaarboek integriteit 2015*. Den Haag: BIOS / CAOP.
- Hoogervorst, N. (2011). *On the psychology of displaying ethical leadership: A behavioral ethics approach*. Rotterdam: Erasmus Research Institute of Management.
- Huang, L. & Paterson, T.A. (te verschijnen). Group ethical voice influence of ethical leadership and impact on ethical performance. *Journal of Management*.
- Huberts, L.W.J.C. (2005). *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past...* Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Huberts, L.W.J.C., Kaptein, M. & Lasthuizen, K. (2007). A study of the impact of three leadership styles on integrity violations committed by police officers. *Policing. An International Journal of Police Strategies & Management*, 30(4), 587-607.

- Huhtala, M., Kangas, M., Lämsä, A.-M. & Feldt, T. (2013). Ethical managers in ethical organisations? The leadership-culture connection among Finnish managers. *Leadership & Organization Development Journal*, 34(3), 250-270.
- Jordan, J., Brown, M.E., Treviño, L.K. & Finkelstein, S. (2013). Someone to look up to: Executive-follower ethical reasoning and perceptions of ethical leadership. *Journal of Management*, 39(3), 660-683.
- Kacmar, K.M., Bachrach, D.G., Harris, K.J. & Zivnuska, S. (2011). Fostering good citizenship through ethical leadership: Exploring the moderating role of gender and organizational politics. *Journal of Applied Psychology*, 96(3), 633-642.
- Kacmar, K.M., Andrews, M.C., Harris, K.J. & Tepper, B.J. (2013a). Ethical leadership and subordinate outcomes: The mediating role of organizational politics and the moderating role of political skill. *Journal of Business Ethics*, 115(1), 33-44.
- Kacmar, K., Carlson, D.S. & Harris, K.J. (2013b). Interactive effect of leaders' influence tactics and ethical leadership on work effort and helping behavior. *The Journal of Social Psychology*, 153(5), 577-597.
- Kalshoven, K. & Boon, C.T. (2012). Ethical leadership, employee well-being, and helping. *Journal of Personnel Psychology*, 11(1), 60-68.
- Kalshoven, K. & Den Hartog, D.N. (2009). Ethical leader behavior and leader effectiveness: The role of prototypicality and trust. *International Journal of Leadership Studies*, 5(2), 102-120.
- Kalshoven, K., Den Hartog, D.N. & De Hoogh, A.H.B. (2011). Ethical leadership at work questionnaire (ELW): Development and validation of a multidimensional measure. *The Leadership Quarterly*, 22(1), 51-69.
- Kalshoven, K., Den Hartog, D.N. & De Hoogh, A.H.B. (2013a). Ethical leadership and followers' helping and initiative: The role of demonstrated responsibility and job autonomy. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 22(2), 165-181.
- Kalshoven, K., Den Hartog, D.N. & De Hoogh, A.H.B. (2013b). Ethical leadership and follower helping and courtesy: Moral awareness and empathic concern as moderators. *Applied Psychology-an International Review-Psychologie Appliquee-Revue Internationale*, 62(2), 211-235.
- Kangas, M., Muotka, J., Huhtala, M., Mäkikangas, A. & Feldt, T. (te verschijnen). Is the ethical culture of the organization associated with sickness absence? A multilevel analysis in a public sector organization. *Journal of Business Ethics*.
- Kim, W.G. & Brymer, R.A. (2011). The effects of ethical leadership on manager job satisfaction, commitment, behavioral outcomes, and firm performance. *International Journal of Hospitality Management*, 30(4), 1020-1026.
- Kohlberg, L. (1969). Stage and sequence: The cognitive-developmental approach to socialization. In D. A. Goslin (red.), *Handbook of socialization theory and research* (p. 347-480). Chicago, IL: Rand McNally.
- Kolthoff, E., Erakovich, R. & Lasthuizen, K. (2010). Comparative analysis of ethical leadership and ethical culture in local government: The USA, The Netherlands, Montenegro and Serbia. *International Journal of Public Sector Management*, 23(7), 596-612.
- Kottke, J.L. & Pelletier, K.L. (2013). Measuring and differentiating perceptions of supervisor and top leader ethics. *Journal of Business Ethics*, 113(3), 415-428.
- Kuntz, J., Kuntz, J., Elenkov, D. & Nabirukhina, A. (2013). Characterizing ethical cases: A cross-cultural investigation of individual differences, organisational climate, and leadership on ethical decision-making. *Journal of Business Ethics*, 113(2), 317-331.
- Lambooy, M.E.D., Lasthuizen, K. & Huberts, L.W.J.C. (2008). How to encourage ethical behavior: The impact of police leadership on police officers taking gratuities. In L. W. J. C. Huberts, C. L. Jurkiewicz & J. Maesschalck (red.), *Ethics and integrity of governance: Perspectives across frontiers* (pp. 159-177). Cheltenham: Edward Elgar.
- Lasthuizen, K.M. (2008). *Leading to integrity. Empirical research into the effects of leadership on ethics and integrity*. Enschede: Printpartners Ipskamp.
- Li, Y.P., Xu, J., Tu, Y.D. & Lu, X.X. (2014). Ethical leadership and subordinates' occupational well-being: A multi-level examination in China. *Social Indicators Research*, 116(3), 823-842.
- Liao, Y., Liu, X.-Y., Kwan, H.K. & Li, J. (2015). Work-family effects of ethical leadership. *Journal of Business Ethics*, 128(3), 535-545.
- Liu, Y., Loi, R. & Lam, L.W. (2013). Exemplification and supervisor-rated performance: The moderating role of ethical leadership. *International Journal of Selection and Assessment*, 21(2), 145-154.

- Loi, R., Lam, L.W. & Chan, K.W. (2012). Coping with job insecurity: The role of procedural justice, ethical leadership and power distance orientation. *Journal of Business Ethics*, 108(3), 361-372.
- Lord, R.G. & Maher, K.J. (1991). *Leadership and information processing*. London: Routledge.
- Lu, X. (2014). Ethical leadership and organizational citizenship behavior: The mediating roles of cognitive and affective trust. *Social Behavior and Personality: An International Journal*, 42(3), 379-389.
- Lu, X.J. & Guy, M.E. (2014). How emotional labor and ethical leadership affect job engagement for Chinese public servants. *Public Personnel Management*, 43(1), 3-24.
- Lu, C.S. & Lin, C.C. (2014). The effects of ethical leadership and ethical climate on employee ethical behavior in the international port context. *Journal of Business Ethics*, 124(2), 209-223.
- Lu, J., Song, J.W. & Xia, C.H. (2011). An analysis on the influencing mechanisms of ethical leadership: A social exchange perspective. *Chinese Journal of Management*, 8, 1802-1812.
- Ma, Y.R., Cheng, W.B., Ribbens, B.A. & Zhou, J.M. (2013). Linking ethical leadership to employee creativity: Knowledge sharing and self-efficacy as mediators. *Social Behavior and Personality*, 41(9), 1409-1419.
- Marsh, C. (2013). Business executives' perceptions of ethical leadership and its development. *Journal of Business Ethics*, 114(3), 565-582.
- Mayer, D.M., Kuenzi, M., Greenbaum, R., Bardes, M. & Salvador, R. (2009). How low does ethical leadership flow? Test of a trickle-down model. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 108(1), 1-13.
- Mayer, D.M., Kuenzi, M. & Greenbaum, R. (2010). Examining the link between ethical leadership and employee misconduct: The mediating role of ethical climate. *Journal of Business Ethics*, 95(1), 7-16.
- Mayer, D.M., Aquino, K., Greenbaum, R.L. & Kuenzi, M. (2012). Who displays ethical leadership, and why does it matter? An examination of antecedents and consequences of ethical leadership. *Academy of Management Journal*, 55(1), 151-171.
- Mayer, D.M., Nurmohamed, S., Treviño, L.K., Shapiro, D.L. & Schminke, M. (2013). Encouraging employees to report unethical conduct internally: It takes a village. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 121(1), 89-103.
- Miao, Q., Newman, A., Yu, J. & Xu, L. (2013). The relationship between ethical leadership and unethical pro-organizational behavior: Linear or curvilinear effects? *Journal of Business Ethics*, 116(3), 641-653.
- Neubert, M.J., Carlson, D.S., Kacmar, K.M., Roberts, J.A. & Chonko, L.B. (2009). The virtuous influence of ethical leadership behavior: Evidence from the field. *Journal of Business Ethics*, 90(2), 157-170.
- Neubert, M.J., Wu, C. & Roberts, J.A. (2013). The influence of ethical leadership and regulatory focus on employee outcomes. *Business Ethics Quarterly*, 23(2), 269-296.
- Neves, P. & Story, J. (2015). Ethical leadership and reputation: Combined indirect effects on organizational deviance. *Journal of Business Ethics*, 127(1), 165-176.
- Newman, A., Kiazad, K., Miao, Q. & Cooper, B. (2014). Examining the cognitive and affective trust-based mechanisms underlying the relationship between ethical leadership and organisational citizenship: A case of the head leading the heart? *Journal of Business Ethics*, 123(1), 113-123.
- O'Connell, W. & Bligh, M. (2009). Emerging from ethical scandal: Can corruption really have a happy ending? *Leadership*, 5(2), 213-235.
- Ogunfowora, B. (2014a). It's all a matter of consensus: Leader role modeling strength as a moderator of the links between ethical leadership and employee outcomes. *Human Relations*, 67(12), 1467-1490.
- Ogunfowora, B. (2014b). The impact of ethical leadership within the recruitment context: The roles of organizational reputation, applicant personality, and value congruence. *Leadership Quarterly*, 25(3), 528-543.
- Palanski, M., Avey, J.B. & Jiraporn, N. (2014). The effects of ethical leadership and abusive supervision on job search behaviors in the turnover process. *Journal of Business Ethics*, 127(1), 135-146.
- Pastoriza, D. & Arino, M.A. (2013). Does the ethical leadership of supervisors generate internal social capital? *Journal of Business Ethics*, 118(1), 1-12.
- Philipp, B.L.U. & Lopez, P.D.J. (2013). The moderating role of ethical leadership: Investigating relationships among employee psychological contracts, commitment, and citizenship behavior. *Journal of Leadership & Organizational Studies*, 20(3), 304-315.

- Piccolo, R.F., Greenbaum, R., Den Hartog, D.N. & Folger, R. (2010). The relationship between ethical leadership and core job characteristics. *Journal of Organizational Behavior*, 31(2-3), 259-278.
- Price, T. (2008). *Leadership ethics: An introduction*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Price, T.L. (2000). Explaining ethical failures in leadership. *Leadership & Organization Development Journal*, 21(4), 177-184.
- Pucic, J. (2015). Do as I say (and do): Ethical leadership through the eyes of lower ranks. *Journal of Business Ethics*, 129(3), 655-671.
- Qin, Q.Q., Wen, B.Y., Ling, Q., Zhou, S.N.A. & Tong, M.S. (2014). How and when the effect of ethical leadership occurs? A multilevel analysis in the Chinese hospitality industry. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 26(6), 974-1001.
- Reiley, P.J. & Jacobs, R.R. (te verschijnen). Ethics matter: Moderating leaders' power use and followers' citizenship behaviors. *Journal of Business Ethics*.
- Resick, C.J., Hargis, M.B., Shao, P. & Dust, S.B. (2013). Ethical leadership, moral equity judgments, and discretionary workplace behavior. *Human Relations*, 66(7), 951-972.
- Rubin, R.S., Dierdorff, E.C. & Brown, M.E. (2010). Do ethical leaders get ahead? Exploring ethical leadership and promotability. *Business Ethics Quarterly*, 20(2), 215-236.
- Ruiz, P., Ruiz, C. & Martínez, R. (2011a). The cascading effect of top management's ethical leadership: Supervisors or other lower-hierarchical level individuals? *African Journal of Business Management*, 5(12), 4755-4764.
- Ruiz, P., Ruiz, C. & Martínez, R. (2011b). Improving the "leader-follower" relationship: Top manager or supervisor? The ethical leadership trickle-down effect on follower job response. *Journal of Business Ethics*, 99(4), 587-608.
- Ruiz-Palomino, P., Ruiz-Amaya, C. & Knörr, H. (2011). Employee organizational citizenship behaviour: The direct and indirect impact of ethical leadership. *Canadian Journal of Administrative Sciences/Revue Canadienne des Sciences de l'Administration*, 28(3), 244-258.
- Schaubroeck, J., Hannah, S., Avolio, B., Kozlowski, S., Lord, R., Treviño, L., Dimotakis, N., & Peng, A. (2012). Embedding ethical leadership within and across organization levels. *Academy of Management Journal*, 55(5), 1053-1078.
- Sharif, M.M. & Scandura, T.A. (2014). Do perceptions of ethical conduct matter during organizational change? Ethical leadership and employee involvement. *Journal of Business Ethics*, 124(2), 185-196.
- Shin, Y. (2012). Ceo ethical leadership, ethical climate, climate strength, and collective organizational citizenship behavior. *Journal of Business Ethics*, 108(3), 299-312.
- Shin, Y., Sung, S.Y., Choi, J.N. & Kim, M.S. (2015). Top management ethical leadership and firm performance: Mediating role of ethical and procedural justice climate. *Journal of Business Ethics*, 129(1), 43-57.
- Sims, R.R. & Brinkmann, J. (2003). Enron ethics (or: Culture matters more than codes). *Journal of Business Ethics*, 45(3), 243-256.
- Skubbinn, R. & Herzog, L. (te verschijnen). Internalized moral identity in ethical leadership. *Journal of Business Ethics*, 1-12.
- Steinbauer, R., Renn, R.W., Taylor, R.R. & Njoroge, P.K. (2014). Ethical leadership and followers' moral judgment: The role of followers' perceived accountability and self-leadership. *Journal of Business Ethics*, 120(3), 381-392.
- Stouten, J., Baillien, E., Broeck, A., Camps, J., Witte, H. & Euwema, M. (2010). Discouraging bullying: The role of ethical leadership and its effects on the work environment. *Journal of Business Ethics*, 95(1), 17-27.
- Stouten, J., Van Dijke, M., Mayer, D.M., De Cremer, D. & Euwema, M.C. (2013). Can a leader be seen as too ethical? The curvilinear effects of ethical leadership. *The Leadership Quarterly*, 24(5), 680-695.
- Tankeren, M.H.M. van (2007). Het preventieve integriteitsbeleid van de politie Amsterdam-Amstelland. Onderzoek naar werking en effectiviteit. Amsterdam, Politie Amsterdam-Amstelland/ Vrije Universiteit Amsterdam.
- Tankeren, M.H.M. (2010). Het integriteitsbeleid van de Nederlandse politie: Wat er is en wat er toe doet. Amsterdam, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Taylor, S.G. & Pattie, M.W. (2014). When does ethical leadership affect workplace incivility? The moderating role of follower personality. *Business Ethics Quarterly*, 24(4), 595-616.

- Tian, Q., Liu, Y. & Fan, J. (te verschijnen). The effects of external stakeholder pressure and ethical leadership on corporate social responsibility in China. *Journal of Management & Organization*.
- Toor, S.U.R. & Ofori, G. (2009). Ethical leadership: Examining the relationships with full range leadership model, employee outcomes, and organizational culture. *Journal of Business Ethics*, 90(4), 533-547.
- Treviño, L.K. (1986). Ethical decision-making in organizations: A person-situation interactionist model. *Academy of Management Review*, 11(3), 601-617.
- Treviño, L.K. (1992). The social effects of punishment in organizations. A justice perspective. *Academy of Management Review*, 17(4), 647-676.
- Treviño, L.K., Brown, M.E. & Hartman, L.P. (2003). A qualitative investigation of perceived executive ethical leadership: Perceptions from inside and outside the executive suite. *Human Relations*, 56(1), 5-37.
- Treviño, L.K., Hartman, L.P. & Brown, M.E. (2000). Moral person and moral manager: How executives develop a reputation for ethical leadership. *California Management Review*, 42(4), 128-142.
- Treviño, L.K., Weaver, G.R. & Brown, M.E. (2008). It's lovely at the top: Hierarchical levels, identities, and perceptions of organizational ethics. *Business Ethics Quarterly*, 18(2), 233-252.
- Treviño, L.K., Weaver, G.R., Gibson, D.G. & Toffler, B.L. (1999). Managing ethics and legal compliance: What works and what hurts. *California Management Review*, 41(2), 131-151.
- Tumasjan, A., Strobel, M. & Welpe, I. (2011). Ethical leadership evaluations after moral transgression: Social distance makes the difference. *Journal of Business Ethics*, 99(4), 609-622.
- Van Houwelingen, G., van Dijke, M. & De Cremer, D. (2015). Getting it done and getting it right: Leader disciplinary reactions to followers' moral transgressions are determined by construal level mindset. *The Leadership Quarterly*, 26(5), 878-891.
- Van Wart, M. (2005). *Dynamics of leadership in public service. Theory and practice*. Armonk, NY/Londen: M.E. Sharpe.
- Walumbwa, F.O. & Schaubroeck, J. (2009). Leader personality traits and employee voice behavior: Mediating roles of ethical leadership and work group psychological safety. *Journal of Applied Psychology*, 94(5), 1275-1286.
- Walumbwa, F.O., Mayer, D.M., Wang, P., Wang, H., Workman, K. & Christensen, A.L. (2011). Linking ethical leadership to employee performance: The roles of leader-member exchange, self-efficacy, and organizational identification. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 115(2), 204-213.
- Walumbwa, F.O., Morrison, E.W. & Christensen, A.L. (2012). Ethical leadership and group in-role performance: The mediating roles of group conscientiousness and group voice. *The Leadership Quarterly*, 23(5), 953-964.
- Weaver, G.R., Treviño, L.K. & Agle, B. (2005). "Somebody i look up to": Ethical role models in organizations. *Organizational Dynamics*, 34(4), 313-330.
- Xu, A.J., Loi, R. & Ngo, H.-Y. (te verschijnen). Ethical leadership behavior and employee justice perceptions: The mediating role of trust in organization. *Journal of Business Ethics*.
- Yang, C.N. (2014). Does ethical leadership lead to happy workers? A study on the impact of ethical leadership, subjective well-being, and life happiness in the Chinese culture. *Journal of Business Ethics*, 123(3), 513-525.
- Yang, Q. & Liu, M.X. (2014). Ethical leadership, organizational identification and employee voice: Examining moderated mediation process in the Chinese insurance industry. *Asia Pacific Business Review*, 20(2), 231-248.
- Yukl, G., Mahsud, R., Hassan, S. & Prussia, G.E. (2013). An improved measure of ethical leadership. *Journal of Leadership and Organizational Studies*, 20(1), 38-48.
- Zheng, D., Witt, L., Waite, E., David, E.M., van Driel, M., McDonald, D.P., Callison, K.R. & Crepeau, L.J. (2015). Effects of ethical leadership on emotional exhaustion in high moral intensity situations. *The Leadership Quarterly*, 26(5), 732-748.
- Zhu, Y. (2014). The mediating effects of managerial skills on the relationship between managerial values, ethical leadership, and organizational reputation. *Journal of Asia-Pacific Business*, 15(4), 335-359.
- Zhu, Y., Sun, L.Y. & Leung, A.S.M. (2014). Corporate social responsibility, firm reputation, and firm performance: The role of ethical leadership. *Asia Pacific Journal of Management*, 31(4), 925-947.

- Zhu, W., He, H., Treviño, L.K., Chao, M.M. & Wang, W. (2015). Ethical leadership and follower voice and performance: The role of follower identifications and entity morality beliefs. *The Leadership Quarterly*, 26(5), 702-718.
- Zoghbi-Manrique-de-Lara, P. & Suarez-Acosta, M.A. (2014). Employees' reactions to peers' unfair treatment by supervisors: The role of ethical leadership. *Journal of Business Ethics*, 122(4), 537-549.

7. Bijlagen

Bijlage I: Effecten van ethisch leiderschap op integriteit in de organisatie

TABEL 2: EFFECTEN MOREEL LEIDERSCHAP OP INTEGRITEIT IN DE ORGANISATIE			
Uitkomst	Toelichting	Belangrijke voorbehouden en kanttekeningen	Bronnen
Moreel bewustzijn en besluitvorming* **	Moreel leiderschap leidt tot hoger moreel bewustzijn en -zelfleiderschap en betere morele oordelen en beslissingen van medewerkers. Medewerkers herkennen ook beter de juridische dimensie van dilemma's		Kuntz et al. (2013); Lasthuizen (2008); Steinbauer et al. (2014); Treviño et al. (1999)
Moreel gedrag* **	Moreel leiderschap bevordert direct en indirect het morele gedrag van medewerkers, zowel binnen de organisatie als richting externe partijen. Moreel leiderschap van het topmanagement bevordert bovendien moreel gedrag van collega-topmanagers en midden- en lager management	Moreel leiderschap heeft minder effect bij specifieke persoonlijkheidskenmerken van medewerkers	Bedi et al. (te verschijnen); Kottke & Pelletier (2013); Huang & Paterson (te verschijnen); Lu & Lin (2014); Neubert et al. (2013); Ruiz et al. (2011a); Stouten et al. (2010); Taylor & Pattie (2014)
Moreel leiderschap* **	Moreel leiderschap van het topmanagement bevordert moreel leiderschap van midden en lager management		Mayer et al. (2009); Schaubroeck et al. (2012)
Morele organisatiecultuur en -klimaat* **	Moreel leiderschap bevordert de morele cultuur en het morele klimaat in de organisatie. Het bevordert tevens het herstel van de morele cultuur nadat een groot schandaal heeft plaatsgevonden	Topmanagers hebben meer invloed dan direct leidinggevend: middels een 'cascade' beïnvloeden topmanagers direct en indirect het leiderschap en de morele cultuur op alle lagen van de organisatie. Het effect van moreel leiderschap is bovendien groter wanneer het gepaard gaat met een breder integriteitsbeleid	Bedi et al. (te verschijnen); Beeri et al. (2013); Demirtas & Akdogan (2015); Dinc & Aydemir (2014); Eisenbeiss et al. (te verschijnen); Huang & Paterson (te verschijnen); Huhtala et al. (2013); Kottke & Pelletier (2013); Lasthuizen (2008); Lu & Lin (2014); Mayer et al. (2010); Neubert et al. (2009); O'Connell & Bligh (2009); Shin (2012); Shin et al. (2015)
Normoverschrijdend en niet-integer gedrag* **	Moreel leiderschap vermindert direct en indirect (medewerkers' intentie tot en het feitelijk voorkomen van) deviant en niet-integer gedrag van medewerkers. Het leidt tevens tot minder acceptatie van niet-integer gedrag van collega's	Middels een 'cascade' beïnvloeden topmanagers het leiderschap van midden- en lager management en verminderen daarmee indirect het gedrag van medewerkers op alle lagen van de organisatie. Daarbij is consistentie van het leiderschap van groot belang. Ook geldt dat wanneer moreel leiderschap gemiddeld scoort, immoreel, <i>prosocial</i> gedrag ('nobele corruptie') aanvankelijk toeneemt, terwijl zulk gedrag bij sterker moreel leiderschap weer afneemt	Avey et al. (2010); Demirtas (2015); Huberts et al. (2007); Kolthoff et al. (2010); Lamboo et al. (2008); Lasthuizen (2008); Mayer et al. (2009); Mayer et al. (2010); Mayer et al. (2012); Neves & Story (2015); Resick et al. (2013); Schaubroeck et al. (2012); Stouten et al. (2013); Treviño et al. (1999)
Opspreken, melden en meldingsbereidheid*	Moreel leiderschap vermindert angst voor represailles en bevordert indirect de bereidheid van medewerkers om op te spreken in de groep en melding te maken van (vermoedens van) integriteitsschendingen	Het effect van moreel leiderschap neemt toe naarmate collega's zich ook meer moreel gedragen	Avey et al. (2012); Bedi et al. (te verschijnen); Brown et al. (2005); Cheng et al. (2014); Hassan et al. (2014); Huang & Paterson (te verschijnen); Mayer et al. (2013); Miao et al. (2013); Neubert et al. (2013); Treviño et al. (1999); Walumbwa et al. (2012); Walumbwa & Schaubroeck (2009); Yang & Liu (2014); Zhu et al. (2015)
Veiligheidsgevoel	Moreel leiderschap bevordert de veiligheidsgevoelens van medewerkers		Walumbwa & Schaubroeck (2009)

* = effect is nadrukkelijk ook onderzocht in (semi)publieke organisaties

** = effect is nadrukkelijk ook onderzocht voor topmanagers

Bijlage II: Effecten van ethisch leiderschap op het welzijn van medewerkers

TABEL 3: EFFECTEN MOREEL LEIDERSCHAP OP WELZIJN VAN MEDEWERKERS			
Uitkomst	Toelichting	Belangrijke voorbehouden en kanttekeningen	Bronnen
Emotionele uitputting*	Moreel leiderschap bevordert zowel direct als indirect de mate waarin medewerkers als gevolg van het werk emotionele uitputting ervaren	Moreel leiderschap heeft geen effect op emotionele uitputting wanneer medewerkers van zichzelf weinig conscientieus zijn	Zheng et al. (2015)
Psychologisch kapitaal**	Moreel leiderschap bevordert medewerkers' gevoelens van hoop, veerkracht, zelfwerkzaamheid, zelfvertrouwen en optimisme, ook over het werk en hun eigen rol daarin		Babalola et al. (te verschijnen); Bouckennooghe et al. (2015); De Hoogh & Den Hartog (2008); Ma et al. (2013); Walumbwa et al. (2011)
Tevredenheid met het leven	Moreel leiderschap bevordert indirect de tevredenheid van medewerkers met hun leven en de tevredenheid van partners met de thuissituatie		Liao et al. (2015); Yang (2014)
Welzijn	Moreel leiderschap bevordert indirect het psychologisch welzijn van medewerkers	Moreel leiderschap kan in een enkel geval ook een (klein) negatief effect hebben op het welzijn van medewerkers. Daarnaast heeft het alleen effect wanneer het Human Resource Management in de organisatie zwak is. Wanneer zowel moreel leiderschap als HRM sterk zijn maar tegenstrijdig met elkaar, kan dit het welzijn van medewerkers juist verminderen	Bedi et al. (te verschijnen); Kalshoven & Boon (2012); Li et al. (2014); Yang (2014)
Werkomstandigheden	Moreel leiderschap leidt tot minder slechte werkomstandigheden		Stouten et al. (2010)
Werkonzekerheid	Moreel leiderschap versterkt het negatieve effect van procedurele rechtvaardigheid op werkonzekerheid en helpt dergelijk onzekerheid dus te reduceren		Loi et al. (2012)
Werkdruk en -stress*	Moreel leiderschap vermindert de kwantitatieve werkdruk en werkstress van medewerkers		Bedi et al. (te verschijnen); Harvey et al. (2014); Stouten et al. (2010)
Ziekteverzuim*	Moreel leiderschap vermindert ziekteverzuim van medewerkers		Hassan et al. (2014); Kangas et al. (te verschijnen)

* = effect is nadrukkelijk ook onderzocht in (semi)publieke organisaties

** = effect is nadrukkelijk ook onderzocht voor topmanagers

Bijlage III: Effecten van ethisch leiderschap op de houding van medewerkers

TABEL 4: EFFECTEN MOREEL LEIDERSCHAP OP HOUDING VAN MEDEWERKERS			
Uitkomst	Toelichting	Belangrijke voorbehouden en kanttekeningen	Bronnen
Betrokkenheid bij de groep*	Moreel leiderschap bevordert de betrokkenheid van medewerkers bij de groep		Kalshoven et al. (2011)
Betrokkenheid bij de leiding**	Moreel leiderschap bevordert de betrokkenheid van medewerkers bij zowel de direct leidinggevende als het topmanagement	Het moreel leiderschap van direct leidinggevendens heeft meer invloed dan dat van topmanagers	Hansen et al. (2013)
Betrokkenheid bij de organisatie* **	Moreel leiderschap bevordert de affectieve en normatieve betrokkenheid van medewerkers bij de organisatie	Het effect van moreel leiderschap is sterker wanneer het gepaard gaat met een breder integriteitsbeleid en wanneer de leidinggevende de reputatie heeft om effectief te zijn in zijn of haar werk. Topmanagers hebben meer invloed dan direct leidinggevendens	Bedi et al. (te verschijnen); Beeri et al. (2013); Demirtas & Akdogan (2015); Dinc & Aydemir (2014); Hansen et al. (2013); Hassan et al. (2013); Hassan et al. (2014); Harvey et al. (2014); Kalshoven et al. (2011); Kottke & Pelletier (2013); Neubert et al. (2009); Neubert et al. (2013); Neves & Story (2015); Philipp & Lopez (2013); Ruiz et al. (2011b); Ruiz-Palomino et al. (2011)
Cynisme	Moreel leiderschap vermindert het cynisme van medewerkers		Kalshoven et al. (2011)
Groepscohesie*	Moreel leiderschap bevordert groepscohesie		Zheng et al. (2015)
Identificatie met de leiding	Moreel leiderschap stimuleert identificatie van medewerkers met de leidinggevende		Zhu et al. (2015)
Identificatie met de organisatie	Moreel leiderschap stimuleert identificatie van medewerkers met de organisatie		Bedi et al. (te verschijnen); Yang & Liu (2014); Walumbwa et al. (2011); Zhu et al. (2015)
Rechtvaardigheidsgevoelens	Moreel leiderschap bevordert direct en indirect de perceptie van medewerkers dat de organisatie rechtvaardig met hen omgaat		Demirtas (2015); Li et al. (2014); Shin et al. (2015); Xu et al. (te verschijnen)
Vertrouwen in de organisatie	Moreel leiderschap bevordert het vertrouwen van medewerkers in de organisatie		Xu et al. (te verschijnen)

* = effect is nadrukkelijk ook onderzocht in (semi)publieke organisaties

** = effect is nadrukkelijk ook onderzocht voor topmanagers

Bijlage IV: Effecten van ethisch leiderschap op de werkbeleving van medewerkers

TABEL 5: EFFECTEN MOREEL LEIDERSCHAP OP WERKBELEVING			
Uitkomst	Toelichting	Belangrijke voorbehouden en kanttekeningen	Bronnen
Autonomie	Moreel leiderschap bevordert de autonomie die medewerkers ervaren in hun werk		Piccolo et al. (2010)
Empowerment	Moreel leiderschap bevordert direct en indirect de psychologische empowerment van medewerkers	Het effect van moreel leiderschap is sterker wanneer er sprake is van een fit tussen medewerker en leidinggevende	Avey et al. (2012); Chuhgtai (te verschijnen)
Tevredenheid met het werk* **	Moreel leiderschap bevordert direct en indirect de werktevredenheid van medewerkers	Voor topmanagers treedt het effect vooral op wanneer zij <i>zichtbaar</i> en <i>krachtig</i> voorbeeldgedrag vertonen. Topmanagers hebben deels een directe invloed en deels een indirecte via het moreel leiderschap van midden- en lager management	Avey et al. (2012); Bedi et al. (te verschijnen); Brown et al. (2005); Dinc & Aydemir (2014); Kalshoven et al. (2011); Kim & Brymer (2011); Neubert et al. (2009); Palanski et al. (2014); Ogunfowora (2014a); Qin et al. (2014); Ruiz et al. (2011b); Ruiz-Palomino et al. (2011); Sharif & Scandura (2014); Yang (2014)
Werkbeleving	Moreel leiderschap bevordert de mate waarin medewerkers hun werk als belanghebbend zien		Piccolo et al. (2010)

* = effect is nadrukkelijk ook onderzocht in (semi)publieke organisaties

** = effect is nadrukkelijk ook onderzocht voor topmanagers

Bijlage V: Effecten van ethisch leiderschap op gedrag en prestaties van medewerkers

TABEL 6: EFFECTEN MOREEL LEIDERSCHAP OP GEDRAG EN PRESTATIES VAN MEDEWERKERS			
Uitkomst	Toelichting	Belangrijke voorbehouden en kanttekeningen	Bronnen
Behulpzaamheid*	Moreel leiderschap bevordert direct en indirect de behulpzaamheid van medewerkers	Het effect van moreel leiderschap is minder sterk als medewerkers reeds over een hoog moreel bewustzijn beschikken of weinig empathisch vermogen hebben. Het effect treedt alleen op als er sprake is van voldoende werkautonomie.	Eisenbeiss & Van Knippenberg (2015); Kacmar et al. (2013b); Kalshoven & Boon (2012); Kalshoven et al. (2013a); Kalshoven et al. (2013b)
Carieremogelijkheden medewerkers*	Moreel leiderschap bevordert indirect de mate waarin medewerkers in aanmerking komen voor een promotie		Kacmar et al. (2013a)
Conflicten tussen medewerkers*	Moreel leiderschap vermindert conflicten tussen medewerkers		Bedi et al. (te verschijnen); Mayer et al. (2012)
Contraproductief gedrag	Tegenstrijdige bevindingen: Moreel leiderschap heeft <i>geen</i> of <i>negatieve</i> invloed op het contraproductieve gedrag van medewerkers	Het uitblijven van een invloed van moreel leiderschap in het onderzoek van Detert et al. (2015) is mogelijk te wijten aan de aard van het werk: simpel, routinematig werk roept wellicht minder morele dilemma's op waardoor moreel leiderschap minder relevantie heeft	Bedi et al. (te verschijnen); Detert et al. (2007)
Creativiteit van medewerkers*	Moreel leiderschap bevordert indirect de creativiteit van medewerkers		Chughtai (2014); Ma et al. (2013)
Effectiviteit van medewerkers*	Moreel leiderschap bevordert (percepties van) de effectiviteit van medewerkers		Kalshoven et al. (2011)
Initiatief nemen*	Moreel leiderschap stimuleert medewerkers indirect om initiatief te tonen	Moreel leiderschap heeft alleen effect wanneer er sprake is van voldoende werkautonomie. Het effect is bovendien minder sterk als er geen sprake is van een authentieke morele identiteit van de leidinggevende	Den Hartog & Belschak (2012); Kalshoven et al. (2013a)
Inzet, toewijding en betrokkenheid bij het werk	Moreel leiderschap bevordert direct en indirect de inzet, toewijding en betrokkenheid van medewerkers bij hun werk	Het effect van moreel leiderschap is sterker wanneer de werktevredenheid aanvankelijk laag is en/of wanneer medewerkers gericht zijn op het maken van promotie.	Bedi et al. (te verschijnen); Brown et al. (2005); Cheng et al. (2014); Den Hartog & Belschak (2012); Demirtas (2015); Eisenbeiss & Van Knippenberg (2015); Kacmar et al. (2013b); Kim & Brymer (2011); Toor & Ofori (2009); Qin et al. (2014)
Klantgerichtheid en responsiviteit*	Moreel leiderschap bevordert de klantgerichtheid van medewerkers en compenseert voor emotioneel stressvolle werkomgevingen, waardoor medewerkers meer responsief reageren op burgers		Qin et al. (2014); Lu & Guy (2014)
Opspreken bij groepsbeslissingen*	Moreel leiderschap bevordert het opspreken van medewerkers in groepen dat nadrukkelijk als doel heeft de prestaties van de groep te verbeteren	De invloed van moreel leiderschap is aanzienlijk groter wanneer medewerkers meer persoonlijke controle (autonomie) over hun werk en invloed op groepsbeslissingen ervaren	Hassan (2015)

TABEL 6 (VERVOLG): EFFECTEN MOREEL LEIDERSCHAP OP GEDRAG EN PRESTATIES VAN MEDEWERKERS

Uitkomst	Toelichting	Belangrijke voorbehouden en kanttekeningen	Bronnen
Organizational citizenship behavior (OCB)* **	Moreel leiderschap bevordert direct en indirect OCB van medewerkers. Hieronder valt onder meer altruïsme, conscientieusheid, vriendelijkheid, zorgvuldigheid, en kan gericht zijn op zowel andere personen (collega's) als de organisatie als geheel	Het effect van moreel leiderschap is minder sterk wanneer medewerkers zich meer bewust zijn van de morele dimensies in het werk, bijvoorbeeld als gevolg van dilemmatrainingen. Ook is het effect minder sterk wanneer medewerkers over meer zelfvertrouwen of weinig empathisch vermogen beschikken. Verder geldt dat bij zeer sterk moreel leiderschap het effect op OCB juist afneemt omdat het medewerkers afschrikt –het is derhalve van groot belang dat de leidinggevende medewerkers voldoende ruimte biedt om op te spreken en vooral niet moreel veroordelend is. Topmanagers hebben deels een directe invloed en deels een indirecte via het moreel leiderschap van midden- en lager management	Avey et al. (2010); Bedi et al. (te verschijnen); Dinc & Aydemir (2014); Kacmar et al. (2011); Kalshoven et al. (2011); Kalshoven et al. (2013a); Kottke & Pelletier (2013); Liu et al. (2013); Lu et al. (2011); Lu (2014); Mayer et al. (2009); Ogunfowora (2014b); Piccolo et al. (2010); Reiley & Jacobs (te verschijnen); Sharif & Scandura (2014); Shin et al. (2015); Resick et al. (2013); Ruiz-Palomino et al. (2011); Ruiz et al. (2011b); Shin (2012); Stouten et al. (2013); Walumbwa et al. (2012)
Organisatiepolitiek gedrag*	Moreel leiderschap vermindert organisatiepolitiek gedrag (politieke spelletjes) van medewerkers		Kacmar et al. (2013a)
Sociaal kapitaal en relaties in de organisatie	Moreel leiderschap bevordert het sociaal kapitaal van medewerkers in de organisatie, waardoor zij meer kennis en kunde met elkaar delen, er sterkere onderlinge relaties zijn en medewerkers een gedeelde visie hebben over de doelen van de organisatie		Ma et al. (2013); Pastoriza & Arino (2013)
Taakprestaties (individueel)*	Moreel leiderschap bevordert direct en indirect de taakprestaties van medewerkers in stabiele tijden en tijdens organisatieveranderingen		Bedi et al. (te verschijnen); Bouckennooghe et al. (2015); Liu et al. (2013); Piccolo et al. (2010); Sharif & Scandura (2014); Walumbwa et al. (2011); Zhu et al. (2015)
Taakprestaties (team)*	Moreel leiderschap bevordert indirect de taakprestaties van het team		Yukl et al. (2013); Walumbwa et al. (2012)
Verantwoordelijkheid nemen*	Moreel leiderschap stimuleert medewerkers om verantwoordelijkheid te nemen	Moreel leiderschap heeft alleen effect wanneer er sprake is van voldoende werkautonomie	Kalshoven et al. (2013a)

* = effect is nadrukkelijk ook onderzocht in (semi)publieke organisaties

** = effect is nadrukkelijk ook onderzocht voor topmanagers

Bijlage VI: Effecten van ethisch leiderschap op de reputatie en prestaties van leidinggevend

TABEL 7: EFFECTEN MOREEL LEIDERSCHAP OP REPUTATIE EN PRESTATIES VAN DE LEIDINGGEVENDE			
Uitkomst	Toelichting	Belangrijke voorbehouden en kanttekeningen	Bronnen
Carriermogelijkheden van de leiding	Moreel leiderschap bevordert de mate waarin de leidinggevende wordt gezien als kanshebber voor meer senior posities, maar heeft <u>geen</u> effect op promoties op de korte termijn	Het effect van moreel leiderschap op de carrierekansen van leidinggevend is mede afhankelijk van de morele cultuur en de druk die er ligt op prestaties en resultaatgerichtheid	Rubin et al. (2010)
Duidelijkheid van de richting* **	Moreel leiderschap bevordert medewerkers' percepties van de duidelijkheid van de richting die het topmanagement op wil		Kottke & Pelletier (2013)
Eerlijkheid en rechtvaardigheid van de leiding	Moreel leiderschap bevordert percepties van eerlijkheid en rechtvaardigheid		Bedi et al. (te verschijnen)
Effectiviteit van de leiding*	Moreel leiderschap bevordert de percepties van medewerkers dat de direct leidinggevende en het topmanagement team effectief zijn. Verder geldt dat het inzetten van de eigen machtspositie meer wordt geaccepteerd en effectiever is wanneer de leidinggevende als een moreel leider wordt gezien		Bedi et al. (te verschijnen); Brown et al. (2005); Hassan et al. (2013); De Hoogh & Den Hartog (2008); Kalshoven & Den Hartog (2009); Kalshoven et al. (2011); Reiley & Jacobs (te verschijnen); Toor & Ofori (2009)
Tevredenheid met de leiding*	Moreel leiderschap bevordert de tevredenheid van medewerkers met de leider		Bedi et al. (te verschijnen); Kalshoven et al. (2011); Toor & Ofori (2009)
Relatie met medewerkers*	Moreel leiderschap bevordert de kwaliteit van de interpersoonlijke relatie die een leidinggevende heeft met medewerkers en de mate waarin de doelen van de leider overeenkomen met die van medewerkers	Hoe groter de sociale afstand tot de leider is, des te sterker medewerkers zijn in hun oordeel over het immorele gedrag van de leider. Dit leidt vervolgens tot een slechtere reputatie op het gebied van moreel leiderschap	Bedi et al. (te verschijnen); Bouckenoooghe et al. (2015); Chuhgtai (te verschijnen); Gu et al. (2015); Hassan et al. (2013); Lu et al. (2011); Tumasjan et al. (2011); Walumbwa et al. (2011)
Vertrouwen in de leiding*	Moreel leiderschap bevordert cognitief en affectief vertrouwen in de leidinggevende		Bedi et al. (2015); Kalshoven & Den Hartog (2009); Kalshoven et al. (2011); Newman et al. (2014); Sharif & Scandura (2014)

* = effect is nadrukkelijk ook onderzocht in (semi)publieke organisaties

** = effect is nadrukkelijk ook onderzocht voor topmanagers

Bijlage VII: Effecten van ethisch leiderschap op de reputatie en prestaties van de organisatie

TABEL 8: EFFECTEN MOREEL LEIDERSCHAP OP REPUTATIE EN PRESTATIES VAN DE ORGANISATIE			
Uitkomst	Toelichting	Belangrijke voorbehouden en kanttekeningen	Bronnen
Behoud van personeel* **	Moreel leiderschap bevordert indirect de intenties van medewerkers om naar een andere baan te zoeken en te vertrekken bij de organisatie, ook wanneer sprake is van frequente en ingrijpende organisatieveranderingen	Topmanagers hebben deels een directe invloed en deels een indirecte via het moreel leiderschap van midden- en lager management	Babalola et al. (te verschijnen); Demirtas & Akdogan (2015); Kim & Brymer (2011); Palanski et al. (2014); Ruiz et al. (2011b)
MVO beleid	Moreel leiderschap bevordert de implementatie van MVO beleid en maakt de organisatie minder vatbaar voor druk van externe stakeholders; de effectiviteit van MVO beleid is mede afhankelijk van sterk moreel leiderschap		Tian et al. (te verschijnen); Zhu et al. (2014)
Prestaties van de organisatie**	Moreel leiderschap bevordert indirect prestaties van de organisaties, onder meer in termen van return on investment (ROI), return on equity (ROE), return on sales (ROS), verkoopgroei en positievere percepties van de prestaties van de organisatie ten opzichte van concurrenten in de markt	Het effect van moreel leiderschap op organisatieprestaties is mede afhankelijk van de aanwezigheid van een sterk integriteitsbeleid	Eisenbeiss et al. (te verschijnen); Kim & Brymer (2011); Shin et al. (2015); Zhu et al. (2014)
Reputatie van de organisatie**	Moreel leiderschap en zichtbare persoonlijke integriteit van het topmanagement bevorderen de reputatie van de organisatie en herstel van de reputatie na een groot schandaal	Leidinggevendens moeten onder meer beschikken over goede managementvaardigheden	O'Connell & Bligh (2009); Ogunfowora (2014a); Zhu (2014); Zhu et al. (2014)

* = effect is nadrukkelijk ook onderzocht in (semi)publieke organisaties

** = effect is nadrukkelijk ook onderzocht voor topmanagers

Dit rapport bevat het eindverslag van verkennend onderzoek naar ethisch leiderschap onder topambtenaren, uitgevoerd in opdracht van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).

Dr. Leonie Heres