



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Integriteitsbeleid in vier landen en lessen voor Nederland

Een vergelijkende studie naar integriteitsbeleid in Finland, Noorwegen, Verenigd Koninkrijk en Nederland en wat Nederland kan leren van de Scandinavische en Angelsaksische aanpak

Masterscriptie

Niels J.C. van den Berg

Master Governance en Management van Complexe Systemen
Erasmus Universiteit Rotterdam

06-09-2018

Begeleider EUR: Prof. Dr. Ing. G.R. Teisman

Begeleiders BZK: drs. J.W.J. Bluemink & G. De Beer, MSc

Tweede lezer: dr. A. Van Sluis

29.423 woorden



Voorwoord

Voor u ligt de scriptie “Integriteitsbeleid in vier landen en lessen voor Nederland”. Dit onderzoek is uitgevoerd bij en voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en vergelijkt haar integriteitsbeleid met drie andere landen. Deze scriptie is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de masteropleiding bestuurskunde, Governance en Management van Complexe Systemen, aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Gedurende de periode van 1 februari tot en met 31 juli ben ik hiervoor werkzaam geweest bij het Ministerie en vervolgens nog tot eind augustus werkzaam geweest aan deze scriptie.

Samen met mijn begeleiders van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dhr. Bluemink en dhr. de Beer, is deze opdracht gecreëerd en in goed overleg is ook het doel en daarmee de onderzoeksvraag tot stand gekomen. Na uitvoering van dit kwalitatieve onderzoek zijn alle deelvragen en de hoofdvraag beantwoord. Gedurende dit traject stonden zowel mijn begeleider van de universiteit, prof. dr. ing. Teisman, als mijn begeleiders van het ministerie altijd klaar om samen de problemen onderweg te tackelen.

Bij deze wil ik dan ook mijn begeleiders bedanken voor de fijne samenwerking en hun supervisie gedurende dit traject. Tevens wil ik de respondenten bedanken voor hun tijd en het feit dat ze hebben bijgedragen aan de inhoud van dit onderzoek. Zonder deze medewerking had deze scriptie hier niet in deze hoedanigheid kunnen liggen.

Ten slotte wil ik nog alle collega's bedanken voor de fijne samenwerking gedurende het stagetraject. Ik heb met hen veel kunnen sparren over de inhoud van deze scriptie. Ook met mijn studiegenoten, huisgenoten en familie heb ik veel kunnen discussiëren. Zij hebben mede gezorgd voor een goed einde van deze scriptie.

Ik wens u veel leesplezier toe!

Niels van den Berg

Leiden, 29 augustus 2018

Samenvatting

Zoals de titel aangeeft gaat deze scriptie in op het integriteitsbeleid van Nederland en drie andere landen: Finland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk (VK). Door middel van kwalitatief onderzoek wordt een vergelijking getrokken tussen deze landen en waar Nederland kan leren van andere landen. Dit wordt gedaan aan de hand van een theorie over beleidstransplantatie en, om de ontwikkelingen en achtergronden van beleid te kunnen schetsen en verklaren, theorieën over de fenomenen padafhankelijkheid en *framing*.

Dit onderzoek gaat eerst in op enkele bestaande internationale vergelijkingen om tot een beeld te kunnen komen van de landen waar Nederland van kan leren. Na een korte analyse blijken dit Finland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk te zijn. Waarbij Finland al jaren een top 3 land is, Noorwegen een stijging naar de top 3 heeft meegemaakt en institutionele overeenkomsten toont en het VK een enorme stijging van 16^e naar 8^e (gelijk met Nederland) heeft meegemaakt. Tevens vertoont het VK institutionele overeenkomsten met Nederland als uitgegaan wordt van de OESO-studie ‘Government at a Glance’.

De verschillende landen vertonen allen een eigen vorm van integriteitsbeleid, waarbij zowel de historisch doorlopen paden als de visies op wat integriteit(sbeleid) is van elkaar verschillen. Hierbij is het opmerkelijk dat in Finland aangegeven wordt dat ze geen integriteitsbeleid hebben, en wat ze wel hebben vooral gericht is op intrinsiek goed handelen van ambtenaren en waarde gedreven is. Hierbij geeft Noorwegen een andere invulling aan het beleid met meer formalisering en een insteek die meer gericht is op ethische waarden. Het VK toont een complex systeem waarbij veel formalisering plaats heeft gevonden, de insteek van het VK is meer gericht op een controlerend en repressief systeem waarbij het bestrijden van corruptie meer centraal staat. Nederland ‘zweeft’ een beetje tussen Noorwegen en het VK in, met een redelijk geformaliseerd systeem dat meer waarde gedreven wordt en streeft naar professioneel gedrag.

Uit de analyse komt verder naar voren dat beleid zich in geen van de landen ontwikkelt door specifieke gebeurtenissen, op één uitzondering na. Over het algemeen vinden incrementele processen plaats waarin vooral verbeterlagen gemaakt worden. Uit de analyse blijkt tevens dat de leermomenten vooral in Noorwegen en het VK liggen. De visie van Noorwegen is iets waar in Nederland naar gestreefd wordt, hierom zijn enkele zaken meegenomen. Van het VK kan vooral geleerd worden van enkele instituties die in Nederland niet bestaan.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
Inhoudsopgave	5
Lijst van tabellen en afbeeldingen	6
Lijst van afkortingen	7
1. Introductie	8
1.1. Aanleiding	8
1.2. Probleemstelling	9
1.2.1. Doelstelling	9
1.2.2. Vraagstelling	10
1.3. Inrichting onderzoek	11
1.4. Relevantie	12
1.4.1. Maatschappelijke relevantie	12
1.4.2. Wetenschappelijke relevantie	12
1.5. Leeswijzer	13
2. Theoretisch kader	15
2.1. Integriteit	16
2.2. Leren van beleid	17
2.3. Ontwikkeling van beleid	22
2.4. Visies op beleid	25
2.5. Conceptueel model en operationaliseringsschema	28
2.6. Verwachtingen	31
3. Methodensectie	33
3.1. Methodiek	33
3.2. Validiteit en betrouwbaarheid	34
3.3. Dataverwerking	34
4. Casuïstiek	36
4.1. Nederlands integriteitsstelsel	36
4.1.1. Achtergrond	36
4.1.2. Inrichting Nederlands integriteitsstelsel	40
4.2. Internationaal beeld	49
4.3. Finse integriteitsstelsel	53
4.4. Noorse integriteitsstelsel	57
4.5. Britse integriteitsstelsel	63
4.6. Korte vergelijking	72
5. Analyse	73
5.1. Verschillende vormen van beleid	73
5.2. Aanleidingen van beleid	76

5.3. <i>Ontwikkelingen van beleid</i>	76
5.4. <i>Visies op beleid</i>	80
5.5. <i>Leermogelijkheden</i>	82
6. Conclusie en aanbevelingen	84
6.1. <i>Aanbevelingen voor vervolgonderzoek</i>	87
6.2. <i>Aanbevelingen voor beleid</i>	88
6.3. <i>Tekortkomingen van het onderzoek</i>	89
Bronnenlijst	91
Bijlagen	97
Bijlage 1: Lijst van respondenten	97
Bijlage 2: Puntentoekenning GAAG	98

Lijst van tabellen en afbeeldingen

Tabel 1: Tabel van operationalisering	30
Tabel 2: Overzicht CPI-score top-20 landen	50
Tabel 3: Totale scores per land, van hoog naar laag	51
Tabel 4: uitgesplitste puntentoekenning per tabel van GAAG.....	98
 Afbeelding 1: Conceptueel model	 28

Lijst van afkortingen

ADR	Auditdienst Rijk
A&O	Ambtenaar en Organisatie
AIVD	Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst
BVD	Binnenlandse Veiligheidsdienst
BIOS	Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CPI	Corruption Perceptions Index
CoG	Centre of Governance
DGOO	Directoraat-Generaal Overheidsorganisatie
FAIC	Financiële Advisering en Internationale Coördinatie
GAAG	Government at a Glance
GIAA	Government Internal Audit Agency
GRECO	Group of States Against Corruption (Groupe d'États contre la Corruption)
IPIM	Interdepartementaal Platform IntegriteitsManagement
NAO	National Audit Office
NAOF	National Audit Office Finland
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
TI	Transparency International
TI-FIN	Transparency International Finland
TI-N	Transparency International Norway
TI-NL	Transparency International Netherlands
TI-UK	Transparency International United Kingdom
TMG	Topmanagementgroep
VK	Verenigd Koninkrijk
WEF	World Economic Forum
WOB	Wet Openbaarheid van Bestuur
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan

1. Introductie

1.1. Aanleiding

Op 14 februari 2018 accepteerde Koning Willem-Alexander het aangeboden ontslag van de minister van Buitenlandse Zaken, Halbe Zijlstra. Hij diende zijn ontslag in nadat het vertrouwen geschaad was door een verhaal dat hij verteld had over een ontmoeting die hij gehad zou hebben met de Russische president, Vladimir Poetin. Echter bleek dit verhaal niet waar te zijn (TPO, 2018). Oud-minister Zijlstra is daarmee niet de eerste minister die vanwege een integriteitskwes- tie af moet treden. In kabinet Rutte II moest toenmalig minister van Veiligheid en Justitie, Ivo Opstelten, aftreden vanwege de zogenaamde ‘bonnetjesaffaire’. De affaire leidt in hetzelfde ka- binet nog tot het aftreden van minister Van der Steur (Businessinsider, 2017). Niet alleen de poli- tiek kampt met deze integriteitsproblematiek maar ook het ambtelijk apparaat kampt met dit soort kwesties. Uit cijfers van de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk blijkt dat er jaarlijks tussen de 850 en 1000 vermoedelijke integriteitsschendingen in de Rijksoverheid plaatsvinden, van per- soonlijk gebruik van werkapparatuur tot misbruik van de ambtelijke positie of het lekken van overheidsinformatie. Van deze vermoedelijke schendingen worden 500 à 600 zaken daadwerke- lijk geconstateerd. In 2016 heeft dit geleid tot 208 disciplinaire sancties, ten opzichte van 488 geconstateerde schendingen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016). Deze scriptie gaat dieper in op het onderwerp integriteit, de achtergronden van dit beleid en hoe Nederland kan leren van andere landen.

Integriteit binnen de Rijksoverheid is een kernthema. Zo stelt de Rijksoverheid op haar eigen pagina: “*Integriteit kan het vertrouwen in de overheid maken of breken. Het is dus belang- rijk dat ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers integer zijn.*” (Rijksoverheid, z.j., a). De Rijksoverheid streeft ernaar zo integer mogelijk te zijn.

In de snel veranderende wereld waarin we tegenwoordig leven is het moeilijk om op de hoogte te kunnen blijven van alle internationale ontwikkelingen. Voor een overheid is het van belang ontwikkelingen bij te houden. Om te zorgen dat de overheid op de hoogte blijft van inter- nationale ontwikkelingen, wordt gekeken naar het buitenland. In andere landen kan immers ge- lijksortige problematiek spelen, die op een andere manier aangepakt wordt. Van die aanpak kan de Nederlandse overheid leren, zo ook voor het integriteitsbeleid. Internationale organisaties als de ‘Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling’ (OESO) en ‘Transparency International’ (TI) voeren onderzoeken uit naar de prestaties van een land en hoe deze zich ver-

houden tot andere landen, zoals *Government at a Glance* (OESO, 2017) en de *Corruption Perceptions Index* (TI, 2017). Deze onderzoeken laten zien waar de Nederlandse overheid zich kan verbeteren en bij welk land of welke landen gekeken kan worden om inspiratie op te doen en te leren van fouten. De Rijksoverheid gebruikt deze onderzoeken om zich te vergelijken met andere landen. Dit gebeurt op allerlei thema's, integriteit is hier ook onderdeel van.

De Rijksoverheid kijkt niet alleen naar de uitkomst van het beleid dat zij ontwikkelt, maar ook naar de interne processen en prestaties. Deze taak ligt bij het Directoraat-Generaal Overheidsorganisatie (DGOO) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Binnen BZK is DGOO het verantwoordelijke orgaan voor het ontwikkelen van het integriteitsbeleid, naast vele andere onderwerpen. Binnen dit DG is integriteit een belangrijk onderwerp (DG Overheidsorganisatie, 2018)¹. Echter, heeft DGOO een brede focus. Hierom is het lastig een eenduidig overzicht te krijgen en behouden van het integriteitsbeleid op internationaal vlak. Dit onderzoek biedt hierin een helpende hand en geeft aan de hand van theoretische handvatten aanbevelingen voor potentiële leermomenten. Deze leermomenten kunnen toegepast worden in het Nederlandse beleid. Om dit te bewerkstelligen wordt onderzocht hoe het Nederlandse beleid zich verhoudt tot andere internationale invullingen van het integriteitsbeleid en wat in andere landen anders gedaan wordt dan in Nederland. Hierin wordt de ontwikkeling van het Nederlandse beleid en de visie op het integriteitsbeleid vergeleken met andere landen en wordt gekeken hoe Nederland daarvan kan leren.

1.2. Probleemstelling

1.2.1. Doelstelling

Dit onderzoek heeft als doelstelling een internationale vergelijking te maken op het gebied van integriteitsbeleid tussen Nederland en enkele landen die goed presteren op het gebied integriteitsbeleid. Hier kunnen lessen uit getrokken worden voor Nederland. De vergelijking wordt gedaan aan de hand van rapporten van de OESO en TI. Hieruit volgt een inzicht hoe integriteitsbeleid internationaal vormgegeven wordt en welke ontwikkelingen daarin een rol spelen. Bij ieder land wordt onderzocht welke visie gehanteerd wordt voor het ontwikkelen van beleid en hoe naar het onderwerp integriteit gekeken wordt. Zo kunnen aanbevelingen gedaan worden aan DGOO

¹ Bron afkomstig van het Rijksportaal (niet publiekelijk toegankelijk) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

over leermomenten uit het beleid van andere landen en potentiële transplantatieopties, waarin volledige beleidsstukken direct gekopieerd kunnen worden in het Nederlandse integriteitsbeleid.

1.2.2. Vraagstelling

Dit onderzoek richt zich op het integriteitsbeleid van Nederland en internationaal opvallende landen om uitspraken te doen over mogelijke transplantatieopties. Het is hierbij van belang eerst te kijken naar de manier waarop beleid zich ontwikkeld heeft (aan de hand van padafhankelijkheidstheorie) en welke *frames* op het integriteitsbeleid bestaan. Het doel is om een advies uit te brengen aan DGOO zodat zij kunnen kijken van welk land er geleerd kan worden. De primaire focus van dit onderzoek ligt op beleidstransplantatie. Hierbij zijn padafhankelijkheid en *framing* benodigd om achtergrondinformatie op te doen over het beleid.

De hoofdvraag luidt: *Hoe heeft integriteitsbeleid op Rijksniveau zich in Nederland ontwikkeld, welke factoren zijn hiervan op invloed geweest en wat kan Nederland leren van het integriteitsbeleid in andere landen?*

Er zijn zeven deelvragen geformuleerd.

Allereerst dient onderzocht te worden wat integriteit en integriteitsbeleid is. Het is tevens van belang om te weten wanneer dit gezien kan worden als succesvol. Hierom is de eerste deelvraag als volgt geformuleerd:

1. Wat is integriteit(sbeleid) en wanneer kan dit gezien worden als succesvol?

Hierna is het belangrijk om te weten te komen hoe beleid zich kan ontwikkelen en aan de hand van welke theoretische inzichten dit kan. Hiervoor is de volgende vraag geformuleerd:

2. Hoe kunnen beleidsontwikkelingen verklaard worden vanuit de theorieën over padafhankelijkheid en framing?

De derde deelvraag gaat in op het Nederlandse integriteitsbeleid en is benodigd om te snappen hoe dat is vormgegeven:

3. Hoe ziet de inrichting van het Nederlandse integriteitsbeleid eruit en hoe heeft zich dat ontwikkeld?

Vervolgens kan aan de hand van die gegevens onderzocht worden hoe die ontwikkelingen en vormgeving te verklaren zijn. Dit wordt gedaan aan de hand van de in deze scriptie gebruikte theoretische handvatten:

4. Hoe kan de ontwikkeling van Nederlands integriteitsbeleid verklaard worden aan de hand van de theorieën over padafhankelijkheid en *framing*?

Deze kennis is benodigd om vervolgens naar het buitenland te kunnen kijken om te onderzoeken waar mogelijke leermomenten zitten. Hier is deelvraag vijf voor geformuleerd:

5. In welke landen is het integriteitsbeleid goed ontwikkeld en zijn dit interessante landen voor Nederland om van te leren en lenen?

Zodra eenmaal bekend is waar deze potentiële leermomenten zitten, is het van belang om te kijken hoe deze verschillende soorten beleid verschillen van de Nederlandse situatie. Op die manier komen de potentiële leermomenten naar voren.

6. Hoe verschillen deze verschillende soorten beleid van de Nederlandse situatie?

Ten slotte is de laatste deelvraag geformuleerd om de verschillende potentiële leermomenten naast de theorie te kunnen leggen. Dan pas kan gezegd worden welke situaties getransplanteerd of van geleerd kunnen worden:

7. Wat kan Nederland leren van deze andere landen op basis van de overeenkomsten in padafhankelijkheid en *framing*?

1.3. Inrichting onderzoek

Dit onderzoek richt zich op drie variabelen. De afhankelijke variabele, waar uitspraak over gedaan wordt aan het eind van dit onderzoek, is het leren van andere landen. De onafhankelijke variabelen zijn de volgende: 1) de ontwikkeling van beleid en 2) de visie op integriteitsbeleid door ambtenaren. Om de beleidsontwikkeling te kunnen analyseren wordt gebruik gemaakt van de padafhankelijkheidstheorie. Deze theorie wordt gebruikt om te verklaren hoe beleid is gekomen tot het punt waar het zich op een bepaald moment bevindt en geeft hiervoor een aantal factoren. De tweede onafhankelijke variabele wordt bestudeerd vanuit de theorie over *framing*. Vanuit deze theorie kan onderzocht worden hoe integriteit *geframed* wordt in de verschillende landen en hoe naar het beleid gekeken wordt. Vervolgens kan geanalyseerd worden of onderlinge verschillen bestaan tussen de landen, waar deze verschillen vandaan komen en hoe ze te verklaren zijn. De mogelijkheid tot leren en lenen van andere landen wordt geoperationaliseerd door te kijken naar overeenkomsten tussen landen. Deze overeenkomsten zijn vooral belangrijk op cultureel en institutioneel gebied. Een dergelijke groep overeenkomstige landen wordt in theorieën

omschreven als een *family of nations*. De operationalisering van deze begrippen aan de hand van de theorieën is te vinden in het operationaliseringsschema na het theoretisch kader.

1.4. Relevantie

1.4.1. Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek helpt DGOO een beter inzicht te krijgen in de internationale praktijken die beoefend worden op het gebied van integriteit. Dit idee bestaat wel, maar niet concreet. Met dit onderzoek kan het DGOO terugkoppelen naar het Nederlandse beleid en kijken waar de potentiële transplantaties of leermomenten liggen. Dit kan leiden tot een werkbezoek of aanhalen van nauwere relaties op beleidsniveau van de Nederlandse beleidsambtenaren op het gebied integriteit. In de desbetreffende landen kan gekeken worden naar de interessante voorbeelden en eventueel kunnen deze, of een hervormde variant hiervan, getransplanteerd worden naar de Nederlandse situatie. Tevens draagt meer integriteit bij aan een stabielere samenleving en het functioneren van de overheid. Hierbij kan onder andere gedacht aan minder belastingverspilling door minder corruptie.

1.4.2. Wetenschappelijke relevantie

In deze scriptie worden meerdere theoretische perspectieven aan elkaar gekoppeld die allen betrekking hebben op beleidsvorming en -ontwikkeling of daar inzichten in geven. Op deze manier wordt via een brede aanpak gekeken naar een complex proces, het beleidsvormingsproces. Naast deze theoretische inzichten wordt gebruik gemaakt van enkele andere inzichten, van onder andere de OESO om tot een zo breed mogelijk beeld te komen. Door gebruik te maken van deze verscheidenheid aan perspectieven kan tot een beter inzicht gekomen worden over het beleidsvormingsproces en de mogelijkheid tot leren van andere landen. Hiermee kan een bijdrage geleverd worden aan het onderzoeksveld over *policy transfer*.

Het onderzoek richt zich daarnaast op een internationale vergelijking die niet in eerste instantie uitgaat van alleen *best-practices*. Hierin wordt Nederland gepositioneerd tussen andere landen op basis van de manier van denken over integriteit en in welke mate formalisering plaats heeft gevonden. Op deze manier wordt een duidelijk internationaal beeld geschetst en waar Nederland zich bevindt tussen de andere geanalyseerde landen. Dit levert meer inzichten dan het

slechts aanleveren van *best-practices* waarbij de achtergrond van beleid vaak buiten beschouwing wordt gelaten.

1.5. Leeswijzer

Hieronder wordt uiteengezet welke doelen de verschillende hoofdstukken in deze scriptie dienen.

Het eerste hoofdstuk heeft een inleidende functie. Hier wordt vooral in besproken wat de aanleiding is geweest voor deze scriptie. Er wordt in uiteen gezet wat de doelstellingen zijn van deze scriptie en hoe dit bereikt moet worden. Om dit te bewerkstelligen wordt in dit hoofdstuk de hoofdvraag gegeven, samen met enkele deelvragen en de operationalisering om de uitwerking van de belangrijkste concepten uit deze scriptie mogelijk te maken. Hierna wordt verder ingegaan op de relevantie van deze scriptie, zowel maatschappelijk als wetenschappelijk.

Hierna wordt in hoofdstuk twee van deze scriptie ingegaan op de relevante theorieën die benodigd zijn om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden. Eerst wordt ingegaan op enkele theorieën over het leren van andere landen. Hierna wordt verder gegaan op enkele theorieën die ingaan op beleidsontwikkelingen. Het laatste theoretische onderdeel van dit onderzoek, het concept *framing*, wordt daarna besproken. Als dit beeld en de relaties tussen deze concepten compleet is wordt het conceptueel model geschetst en volgen de bijbehorende verwachtingen.

Vervolgens komt in hoofdstuk drie de methodologie die gebruikt wordt in de scriptie ter bespreking. Eerst wordt hierin omschreven welke onderzoekstechnieken gebruikt worden in dit onderzoek en aan de hand van welke soort documenten dit gebeurt. Vervolgens wordt ingegaan op de validiteit en betrouwbaarheid van deze scriptie. Als laatste wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de manier van dataverwerking.

Het vierde hoofdstuk is de casusbeschrijving. Hierin wordt naar de verschillende vormen van beleid gekeken. Als eerste wordt de Nederlandse situatie uitgebreid besproken zodat bekend is op welke gebieden er internationaal vergeleken kan worden. Daarna wordt een internationaal beeld geschetst, zodat gekeken kan worden waar potentiële leermomenten zitten. Er worden drie landen gekozen, die vervolgens zo uitgebreid mogelijk uiteengezet worden.

Hoofdstuk vijf vormt de analyse van deze scriptie. De informatie die uit de casusbeschrijving is gekomen wordt naast de theorieën gelegd. Dit maakt het mogelijk om later uitspraken te kunnen doen over de verwachtingen die uit het tweede hoofdstuk naar voren zijn gekomen.

Tenslotte komt in hoofdstuk zes de conclusie aan bod, samen met de aanbevelingen en tekortkomingen. In dit hoofdstuk wordt de hoofdvraag beantwoord aan de hand van de eerdere deelvragen. Na de conclusies getrokken te hebben van dit onderzoek volgen enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek en aanbevelingen voor beleid. Tevens worden in dit hoofdstuk de tekortkomingen van dit onderzoek geschetst.

2. Theoretisch kader

Dit theoretisch kader geeft meer inzicht in de manier waarop van landen geleerd kan worden en aan de hand van welke factoren dat gebeurt. Hierbij zijn perspectieven benodigd die verklaren hoe beleidsontwikkeling plaatsvindt en hoe een visie op beleid verklaard kan worden om een volledig beeld te krijgen van het integriteitsbeleid. Ten eerste wordt een theoretische definitie van het begrip ‘integriteit’ gegeven. Vervolgens wordt de afhankelijke variabele van dit onderzoek, het leren van andere landen, uiteengezet. Dit wordt aan de hand van meerdere theoretische inzichten gedaan, waaronder de theorie van De Jong (1999) over institutionele transplantatie. Deze theorie geeft een uitgebreid inzicht in de voorwaarden die benodigd zijn om transplantatie van beleid te kunnen laten plaatsvinden. Dit perspectief alleen volstaat echter niet voor een volledig beeld. Hierom wordt dit aangevuld met inzichten over *policy transfer* en *policy diffusion* van onder andere Dolowitz & Marsh (1996; 2000). Beide theoretische aspecten zoeken verklaringen waarom landen van elkaar leren en onder welke condities dat kan gebeuren.

Om een uitspraak te kunnen doen over mogelijke leermomenten is het belangrijk, zoals later in dit stuk volgt, de historische achtergronden van beleid en visies op beleid te achterhalen. Voor het achterhalen van de historische achtergrond van het integriteitsbeleid en te verklaren waarom het zich op een dergelijke wijze heeft ontwikkeld wordt gebruik gemaakt van de padafhankelijkheidstheorie. Deze theorie is door meerdere auteurs beschreven. In deze scriptie wordt een keuze gemaakt voor een combinatie van de theorieën van Gerrits & Marks, *Complex bounded rationality in Zealand dyke construction* (2008); Pierson, *Increasing returns, Path dependence and the study of politics* (2000) en David, *Clio and the economics of QWERTY* (1985). De padafhankelijkheidstheorie heeft als voordeel ten opzichte van andere theorieën dat er naast beleidsontwikkeling ook onderzoek gedaan kan worden naar achterliggende redenen en de motivaties waarom een bepaald pad in is geslagen. Dit heeft vaak te maken met toenemende winsten, schaaleffecten, leereffecten en andere motivaties waarop later dieper ingegaan wordt. Andere theorieën houden bij beleidsontwikkeling vaak alleen rekening met politieke afwegingen of hanteren een ander nauw perspectief, dit theoretisch perspectief biedt een breder inzicht dan slechts de politieke visie. Slechts een politiek beeld volstaat niet om ontwikkelingen te verklaren. Vanuit het perspectief van de padafhankelijkheidstheorie kan tevens onderzocht worden of beleid vastgelopen is. Hoe ontwikkelingen kunnen zorgen voor een situatie waar men niet meer uit kan wordt beschreven aan de hand van de theorie van David (1985) met het schoolvoorbeeld over het QWERTY-

toetsenbord. De combinatie van deze drie theorieën leidt tot een breed inzicht over het fenomeen padafhankelijkheid.

Beleidsontwikkelingen kunnen beter verklaard worden als ook bekend is hoe over het specifieke beleidsstuk, integriteitsbeleid, gedacht wordt. Dan kan achterhaald worden hoe over het begrip integriteit gedacht wordt en hoe de verantwoordelijke ambtenaren omgaan met ontwikkelingen buiten het beleid waar op ingespeeld moet worden. Om visies te verklaren is het begrip *framing* een leidend principe. Enkele auteurs die hier op ingaan en een duidelijk handvat bieden zijn Rein & Schön, *Reframing policy discours* (1993), Hajer & Wagenaar, *Deliberative policy analysis: Understanding Governance in the Network Society* (2003) en Entman, *Framing: Toward Clarification in a fractured paradigm* (1993). De combinatie van deze drie theoretische insteken zorgt voor een rijk inzicht over de ontwikkelingen van het integriteitsbeleid, wat de verschillende ambtenaren daar van vinden en wat dit betekent voor potentiële leermomenten uit andere landen.

2.1. Integriteit

Voor deze scriptie is een afbakening van het begrip ‘integriteit’ nodig. Het wordt op meerdere manieren gedefinieerd en veelvoorkomende betekenissen omschrijven het als de kwaliteit om eerlijk te zijn en sterke morele waarden te hebben waar aan vast gehouden wordt. Andere omschrijvingen gaan in op volledigheid en eenheid (Cambridge Dictionary, z.j.). In andere definities wordt verder gegaan door te stellen dat het een concept van consistentie aan acties, waardes, methoden, maatstaven, principes, verwachtingen en uitkomsten is. Het gaat om de acties van een individu (Kang, 2017). Dit moet echter nog vertaald worden naar de publieke context. Voor ambtenaren komt dit er in korte zin op neer dat men niet corrupt mag zijn in de meest duidelijke zin: het aannemen van steekpenningen of het accepteren van een ‘gift’ in ruil voor publieke actie. Integriteit heeft tevens te maken met het niet zomaar acties kunnen en mogen ondernemen (of dit juist vergeten) met een gewin in het vooruitzicht. Zelfs als dit gewin per ongeluk is, is deze situatie niet wenselijk (Weinreb, 2003).

In een democratische regering maakt integriteit de democratische aard mogelijk. Het is een van de primaire deugden. Een democratische overheid heeft namelijk een verplichting om authenticiteit te beoefenen jegens haar burgers. Dit houdt niet in dat ze in alles transparant moet zijn, er zijn namelijk ook overheidsverantwoordelijkheden die in geheimhouding moeten gebeu-

ren. Het belangrijkste in integriteit is dat de overheid niet bewust informatie achterhoudt of mensen in deceptie laat simpelweg om goedkeuring te verkrijgen van de burger. Deceptie kan alleen worden toegestaan als het een hoger doel dient dat goedkeuring zou verkrijgen als het openbaar zou zijn. Hierin dient een duidelijke kanttekening te worden geplaatst tussen ‘goedkeuring zou verkrijgen’ en ‘goedkeuring zou verkrijgen als men logisch na zou denken’. Die laatste is namelijk niet acceptabel (Weinreb, 2003). De Rijksoverheid vertaalt dit door de stellen dat “*de overheid in haar functioneren eerlijk en betrouwbaar is, de burgers correct behandelt en respectvol bejegt. Bovendien moet de overheid zichzelf ten voorbeeld stellen: als je wilt dat burgers zich fatsoenlijk gedragen, zul je dat als overheid ook moeten doen.*” (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016a).

Voor de definitie van integriteit is het ook van belang om te kijken naar de tegenpool van integriteit, corruptie. Voor de definitie van corruptie wordt gekeken naar de definitie die Transparency International geeft, deze luidt als volgt: het misbruiken van toevertrouwde macht voor eigen gewin (TI-N, 2012).

Het integriteitsbeleid voor de publieke sector kan op basis van de hierboven genoemde informatie als succesvol worden gezien als het ervoor zorgt dat ambtenaren niet in de verleiding komen zich te corrumperen (c.q. het tegengaan van verstrengeling van belangen), het handelen van en met ambtenaren consistent en betrouwbaar is en transparantie binnen de overheid zover als mogelijk bewerkstelligt. Deze waarden moeten tevens doorvloeien in het dagelijks handelen van een ambtenaar.

2.2. Leren van beleid

Het leren van beleid uit andere landen, komt steeds vaker voor. Dit gegeven betekent echter niet dat het altijd succesvol verloopt. Het leren van beleid uit andere landen loopt vaak uit op falen (Dolowitz & Marsh, 2000). Het leerproces kan op verschillende manieren. Men kan kopiëren (direct overnemen/transplanteren), emuleren (niet letterlijk overnemen, maar grotendeels), hybridiseren en synthetiseren (beiden een mix van twee soorten beleid) of laten inspireren (als nieuw beleid gemaakt wordt met inspiratie van ander beleid) (Dolowitz & Marsh, 1996). Doordat dit vaak uitloopt op een falen is het belangrijk om te weten onder welke condities er geleerd kan worden van andere landen. De Jong (1999) stelt dat een bepaalde mate van passendheid benodigd is om beleid over te kunnen nemen van andere landen, het moet op ‘veilige grond’ landen.

Hij richt zich vooral op de eerste vorm van leren en noemt dit beleidstransplantatie. In zijn theorie omschrijft hij voorwaarden voor transplantatie. Om te weten of een passendheid aanwezig is kan bijvoorbeeld gekeken worden naar de '*family of nations*'. Dit wil zoveel zeggen als een groep landen die een gelijke manier van wetgeving en culturele waarden hebben (De Jong, 1999). Het gaat er om dat landen politiek, rechtsmatig en cultureel overeenkomsten vertonen om een *fit* te kunnen realiseren (Mamadouh, De Jong & Lalenis, 2003). Leermomenten hoeven niet per se te komen van een land uit dezelfde 'familie', maar er moet wel rekening gehouden worden met mogelijke complicaties mocht dat niet zo zijn (De Jong, 1999).

Om zoveel mogelijk van die complicaties te vermijden moet een degelijk achtergrondonderzoek gedaan worden van het desbetreffende beleidsstuk. De achtergronden en het functioneren van het beleid moeten bekend zijn om te achterhalen of het kan passen in de eigen situatie (Dolowitz & Marsh, 2000). Mocht het zo ver zijn dat het beleid direct overgenomen wordt dan stelt De Jong (1999) dat zowel een '*fit*' in structuur als in de cultuur aanwezig moet zijn. Het incorporeren van elementen die niet passen (*fremdkörper*) kan gevaarlijk zijn aangezien het onverwachte, contraproductieve effecten met zich mee kan brengen (De Jong, 1999). De omringende systemen en hun functioneren van het te kopiëren beleidselement moeten goed begrepen worden om de contraproductieve effecten zoveel mogelijk tegen te gaan. De omringende systemen zorgen namelijk voor het functioneren van het te transplanteren beleidselement. Die specifieke elementen zijn in het bestemmingsland vaak niet op dezelfde manier aanwezig (Dolowitz & Marsh, 2000). Onder andere onderdeel van deze omgeving zijn een aantal functionele principes die De Jong (1999) *grundregeln* noemt. Deze '*grundregeln*' moeten gezien worden als een interpretatie van de constitutie. Hieronder vallen niet alleen centrale rechtsbeginselen, maar ook cultureel cognitieve principes. Een institutie kan op basis hiervan een beeld vormen over hoe zijzelf functioneert, hoe institutionele structuren zich vormgeven, hoe dat omgezet kan worden in concreet beleid in het implementatieproces en welke concrete benodigdheden er zijn (De Jong, 1999).

Er zijn drie actiegebieden in besluitvorming te onderscheiden die het verschil aantonen tussen grondregels, institutionele structuren en operationele besluiten. Dat zijn:

- Constitutioneel niveau: Alle wettelijke en sociaal-culturele condities, regels, normen en waarden die de context beschikbaar stellen waarin besluitprocessen en –relaties plaatsvinden. Dit zijn de eerdergenoemde '*grundregeln*';

- Institutioneel niveau: Het totale systeem aan juridische, financiële, politieke en organisatorische relaties tussen verschillende overheidsinstanties binnen de staatsstructuur;
- Operationeel niveau: Het geheel aan verkennende activiteiten, procedures, technieken en administratieve vormen die gebruikt worden door individuen binnen het constitutionele en institutionele raamwerk.

Van belang hier is de relatie tussen niveau 1 en niveau 2. Het is karakteristiek voor constitutionele regels dat ze, ondanks dat ze veranderingen in het institutionele niveau bepalen, beïnvloed worden door de institutionele structuren. Er bestaat een wisselwerking tussen niveau 1 en niveau 2. Tevens moet een verschil gemaakt worden tussen formele relaties, die ingaan op de structuur, en informele handelwijzen, wat meer gericht is op cultuur. Op constitutioneel niveau houdt dat respectievelijk een verschil in tussen wettelijke systemen en waardeoriëntaties. Het verschil hierin op institutioneel niveau is te vinden in formele reguleringen en informele gedragsregels. In het laatste niveau moet gedacht worden aan het verschil tussen de keuze aan gedrag op basis van regelgeving en de keuzen op basis van sociale normen. Als vervolgens gekeken wordt naar de mate van overeenkomst op institutionele karakteristieken, wordt de kans dat transplantatie succesvol is groter (De Jong, 1999).

In hoeverre een overeenkomst bestaat zijn 8 karakteristieken te onderscheiden die verder ingaan op wettelijke achtergronden in een land:

- Wordt regulering vastgelegd óf jurisprudentie gebruikt om nieuwe wetten te maken;
- Wordt wetgeving in algemene en geldige beginselen gemaakt (meer één geheel) of is er meer sprake van een geheel aan statuten zonder echte samenhang;
- Wordt beleid gemaakt via een wet of worden procedures ingesteld om beleid tot stand te laten brengen;
- Bouwt de nieuwe wet door op oud beleid of wil deze juist een andere richting op;
- Worden hoge ambtenaren getraind en op basis van normen aangesteld of verkozen;
- Is de macht verdeeld tussen instanties;
- Hebben sub-nationale instanties een onafhankelijke positie of zijn ze afhankelijk van centrale regelgeving;
- Komen juridische beslissingen tot stand door ambtenaren binnen een vakgebied, of ook door overheidsdepartementen. In het eerste geval kan dat leiden tot strijd tussen over-

heidsniveaus, het tweede geval kan strijd ontstaan tussen departementen die zich focussen op bepaalde onderwerpen (De Jong, 1999).

De mate waarin institutionele transplantatie kan leiden tot slagen, een 'fit' of een 'misfit', is afhankelijk van institutionele overeenkomsten. De bovengenoemde wettelijke karakteristieken dragen hier aan bij. Des te meer deze overeenkomen op de losse onderdelen, des te groter de kans is op slagen van de transplantatie. Een ander onderdeel dat bijdraagt aan een 'fit' of 'misfit' zijn culturele achtergronden. Landen kunnen cultureel overeenkomen op de volgende gebieden:

- Machtelijke afstand: De mate waarin leden van een institutie of organisatie accepteren of verwachten dat macht in een land oneerlijk verdeeld is;
- Individualisme: Als de onderlinge relaties tussen individuen los zijn, er wordt geen heftige relatie onderhouden tussen individuen;
- Masculiniteit: een maatschappij heeft een hoge mate aan masculiniteit als de rollen tussen geslachten duidelijk zijn;
- Onzekerheidsvermijding: de mate waarin de leden van een cultuur zich bedreigd voelen door onbekende situaties;
- Langetermijndenken: een focus op de lange termijn wordt uitgedrukt in spaarzaamheid en ondergeschiktheid aan belangen van doelen.

Op basis hiervan kunnen verschillende families herkend worden, namelijk: de Angelsaksische, Romeinse, Germaanse, Scandinavische en gemixte families. Nederland is onderdeel van de gemixte familie. Het vertoont cultureel kenmerken van de Angelsaksische, Germaanse en Scandinavische families. Nederland wordt gekenmerkt door de machtsafstand die afkomstig is uit de Angelsaksische en Germaanse familie. De mate van individualisme zit tussen de niveaus uit de Germaanse en Angelsaksische familie in, terwijl de masculiniteit vergelijkbaar is met de Scandinavische. Het reduceren van onzekerheid zit tussen de Germaanse en Angelsaksische familie en het langetermijndenken is vergelijkbaar met het niveau in de Germaanse en Scandinavische. Bij een bepaalde familie horen ook institutionele overeenkomsten. Het institutionele systeem van Nederland vertoont de meeste overeenkomsten met Duitsland en Engeland maar zit tussen beide landen in. Constitutioneel gezien vertoont Nederland kenmerken met Duitsland en Frankrijk. Als het aankomt op de cultuur doet de Nederlandse cultuur meer denken aan de pragmatische aanpak van de Scandinavische landen. Doordat de Nederlandse achtergrond zo hybride is, is transplantatie uit meerdere families mogelijk, echter zijn de uitkomsten moeilijker te voorspellen (De Jong,

1999). Naast deze verschillende culturen moet rekening gehouden worden met de waarden die in een land gelden. Waarden verschillen namelijk per land. De waarden van het beleidselement dat overgenomen wordt kunnen dan ook niet zomaar gekopieerd worden, die moeten vertaald worden naar de waarden die gelden in het systeem waar het in gekopieerd wordt (Dolowitz & Marsh, 2000). Hierbij is de manier waarop het beleid *geframed* wordt van belang voor de interpretatie. Daarmee heeft de *framing* van het beleid invloed op hoe succesvol gekopieerd beleid overgenomen kan worden (Gilardi, 2018).

Als beleid eenmaal overgenomen is, op welke manier dan ook, kan gekeken worden of dat succesvol is gebeurd. Marsh & Sharman (2009) en Marsh & McConell (2010) omschrijven hier drie dimensies voor: proces, programmatisch en politiek. Beleid is procesmatig succesvol overgenomen als er gedurende het invoeren van het beleid geen of amper wijzigingen op het voorstel zijn geweest en het voldoende steun heeft genoten van de coalitie. Programmatisch succes houdt in dat het beleid effectief moet zijn met wat het voor ogen had, efficiënt met de middelen om moet gaan en veerkrachtigheid toont. Het politieke succes is afhankelijk van de aandacht die het nieuwe beleidsstuk krijgt. Als iets positief ontvangen wordt is het een succes, als het negatief ontvangen wordt is het gefaald.

Om te kunnen leren van andere landen is het dus niet alleen van belang dat er culturele en institutionele overeenkomsten zijn. Er zijn valkuilen te vinden in de kennis die opgedaan wordt over het te transplanteren beleidsstuk. Indien niet voldoende kennis opgedaan wordt, kan het zijn dat bepaalde onderdelen niet goed toegepast worden in de situatie waar het naartoe gaat. Daarnaast zit een grote factor in de omgeving van het beleidsstuk. Hier worden niet alleen de omringende systemen mee bedoeld die het beleidsstuk laten functioneren zoals het dat doet, maar ook de waarden die in een land gelden en de manier waarop het te introduceren beleidsstuk wordt *geframed*². De contextuele factoren spelen hierom een grote rol. In een later stuk kaart De Jong (2009), naast het belang van de culturele factoren, aan dat de historische achtergrond van beleid belangrijk is. Alleen als dat bekend is kan begrepen worden waarom beleid gevormd is tot de huidige manier. Men weet dan tevens wat ooit al geprobeerd is en dus niet te herhalen (Dolowitz & Marsh, 1996). Hier wordt hieronder dieper op ingegaan.

² Wordt besproken in hoofdstuk 2.4. "Visies op beleid"

2.3. Ontwikkeling van beleid

Om te verklaren hoe beleid zich ontwikkelt en aan de hand van welke factoren dat gebeurt wordt gebruik gemaakt van de padafhankelijkheidstheorie. De padafhankelijkheidstheorie biedt een handvat om te verklaren aan de hand van welke factoren, zowel in het heden als in het verleden, beleid zich ontwikkelt. Dit is belangrijk om te begrijpen welke beslissingen er gemaakt worden ten aanzien van het te ontwikkelen beleid. Een beleidsmaker is namelijk niet alleen afhankelijk van zijn eigen beslissingen, maar ook afhankelijk van keuzes door eerdere beleidsmakers die in het verleden gemaakt zijn (Dolowitz & Marsh, 1996; Gerrits & Marks, 2008). Hiernaast moet ook rekening gehouden worden met (kleine) ontwikkelingen die elders plaatsvinden. Aan de hand van die ontwikkelingen en keuzes wordt een figuurlijk pad ingeslagen. Dit pad kan achteraf leiden tot een situatie die niet wenselijk maar waar men niet meer uit kan (Gerrits & Marks, 2008). Doordat men toentertijd een bepaald ontwikkelpad in is geslagen is het later moeilijk om van dat pad af te wijken. De initiële verwachting is dan ook dat doorgedaan wordt in het pad dat eenmaal ingeslagen is.

Hoe een ontwikkelpad ingeslagen wordt, en waarom daar in doorgewerkt wordt, heeft te maken met het begrip *increasing returns*. Dit is het proces waarin het ingeslagen pad relatief ‘goedkoper’ wordt naarmate het langer gehanteerd blijft. Men blijft hierdoor hetzelfde pad volgen (Pierson, 2000). Processen die hieraan onderworpen zijn, zijn te herkennen aan enkele karakteristieken: onvoorspelbaarheid, inflexibiliteit, non-ergodiciteit en potentiële pad inefficiëntie (Gerrits & Marks, 2008; Pierson, 2000). Onvoorspelbaarheid houdt in dat ontwikkelingen in het begin van het proces bepalend kunnen zijn, maar ook deels willekeurig plaatsvinden. Het is hierdoor onmogelijk te voorspellen wat de mogelijke uitkomsten zijn (Pierson, 2000). De uitkomst van dit proces is onderworpen aan een aantal externe factoren die buiten de kennis van de actoren plaatsvinden (Gerrits & Marks, 2008). Het tweede kenmerk, inflexibiliteit, gaat ervan uit dat hoe verder men in een proces zit des te moeilijker het is om naar een ander pad over te stappen. Met iedere keuze richting optie A wordt een overstap naar optie B moeilijker, terwijl dit in het begin gelijk was. Te veel ontwikkeling in een bepaalde richting zorgt voor een *lock-in* situatie (Gerrits & Marks, 2008; Pierson, 2000). Doordat processen non-ergodisch zijn moet rekening gehouden worden met kleine gebeurtenissen, zelfs al lijken ze ver weg te gebeuren, ze kunnen niet behandeld worden als onbelangrijk. Die kleine gebeurtenissen kunnen een grote impact hebben (Pierson, 2000). Kleine gebeurtenissen kunnen een grote rol spelen bij de uiteindelijke uit-

komst. In sommige gevallen gebeuren deze kleine gebeurtenissen volledig willekeurig. Ontwikkelingen in het verleden zijn hierom van groot belang, die kunnen de uitkomst namelijk al beïnvloeden hebben (Gerrits & Marks, 2008). Het laatste kenmerk, potentiële pad inefficiëntie, duidt op de mogelijkheid dat rationele beslissingen op de lange termijn inferieur blijken. Het kan zijn dat een ander pad op de lange termijn beter had geweest (Pierson, 2000).

De volgorde waarin gebeurtenissen plaatsvinden is voor de ontwikkeling van groot belang. De belangrijkste gebeurtenissen zijn die, die in het begin plaatsvinden (Pierson, 2000). Als men ‘vast zit’ in een onwenselijke situatie wordt dat een *lock-in* situatie genoemd. Het is lastig om een *lock-in* tegen te gaan. Daarvoor is volledige informatie, van zowel het verleden, als de toekomst, nodig. Dit is echter niet reëel, want de toekomst is niet te voorspellen. Immers, zoals eerder uitgelegd, heerst altijd een element van willekeur. Daarnaast handelen mensen niet volledig rationeel, maar zijn onderworpen aan *bounded rationality*. Mensen zijn niet in staat alle nodige informatie te vergaren, en ook niet in staat om de wel vergaarde informatie volledig correct te verwerken. Gerrits & Marks (2008) pleiten daarom voor het toevoegen van adaptieve elementen. Beleid kan wel inspelen op de veranderende omgeving.

Het is tevens van belang te begrijpen welke condities zorgen voor de totstandkoming van *increasing returns*. Volgens Pierson (2000) bestaan vier verschillende eigenschappen van technieken en de context hiervan die ervoor zorgen dat *increasing returns* opkomen: hoge startkosten of vaste kosten, leereffecten, coördinatie-effecten en adaptieve verwachtingen. Hoge startkosten of vaste kosten zorgen ervoor dat het rendabeler is om zoveel mogelijk af te zetten. Het levert meer op om te investeren in het pad dat al ingeslagen is. Eenmaal in dat pad, leert men het beleid door herhaling kennen en raakt men er bekend mee. Het wordt moeilijker om ineens over te stappen naar een ander beleid. Er vinden leereffecten plaats. Het coördinatie-effect gaat erop in dat het voordeliger wordt om een product te blijven gebruiken op het moment dat meer mensen in jouw omgeving dat product ook gebruiken. Bij adaptieve verwachtingen gaat men ervan uit dat het mogelijk moet zijn om te veranderen van keuze als de resultaten tegenvallen ten opzichte van de verwachtingen. Projecties over toekomstige geaggregeerde gebruikspatronen leiden ertoe dat individuen hun acties aanpassen op een manier die helpt om hun verwachtingen waar te maken (Pierson, 2000).

Dit gehele proces wordt benadrukt in het artikel van Paul David (1985). Hij probeert een verklaring te vinden voor het huidige gebruik van het QWERTY-toetsenbord terwijl er efficiën-

tere vormen zijn. Het QWERTY-toetsenbord was in de tijd van de typemachine de meest praktische indeling. Dit had te maken met de hamertjes in het systeem, die zo ingedeeld waren dat de meest gebruikte toetsen niet met elkaar in de knoop komen bij het typen. Dit zorgde ervoor dat het QWERTY-toetsenbord in de tijd van de typemachines een dominante positie kon innemen. De doorslaggevende factoren voor de dominante positie van het QWERTY-toetsenbord waren technisch onderlinge afhankelijkheid tussen soft- en hardware, schaalvoordelen en de quasi onomkeerbaarheid van investeringen. Dit komt erop neer dat naarmate het meer gebruikt werd, de drempel dit product te gebruiken lager werd. Men wordt er namelijk afhankelijk van, omdat men die methode gewend is (leereffect). Tevens ontstaan schaalvoordelen voor het produceren van het toetsenbord naarmate het meer gemaakt wordt, waardoor het goedkoper wordt om te produceren (David, 1985).

Binnen het politieke domein zijn er vier aspecten die ervoor zorgen dat padafhankelijkheid en *increasing returns* overheersend aanwezig zijn; collectiviteit van de politiek, institutionele beperkingen, politieke autoriteit & machtsasymmetrie en de intrinsieke complexiteit en troebelheid van politiek. Het eerste aspect, collectiviteit van politiek, houdt in dat men niet uitgesloten kan worden van beleid. Dit houdt tevens in dat je afhankelijk bent van de acties die anderen ondernemen/ondernomen hebben. Ten tweede zijn in het politieke veld institutionele beperkingen alomtegenwoordig. Deze regeldichtheid genereert leereffecten, coördinatie-effecten en adaptieve verwachtingen. Dit zorgt ervoor dat individuen meer geneigd zijn te investeren in specifieke *skills*. Hierdoor blijf je werken op één bepaald pad. Een derde aspect is de politieke autoriteit en machtsasymmetrie. Hierin zorgt positieve feedback voor een toename van de machtsasymmetrie en maakt machtsrelaties minder zichtbaar. De allocatie van politieke autoriteit ten opzichte van de actoren kan bepalen in welke mate positieve feedback plaatsvindt. Dit kan bijvoorbeeld ingezet worden om machtsasymmetrie te vergroten. Het laatste aspect, de intrinsieke complexiteit en troebelheid van politiek, gaat uit van moeilijk meetbare prestaties in het politieke systeem. Zelfs als bekend is dat de prestaties niet goed zijn is het moeilijk om te constateren aan welk onderdeel dat te wijten valt en hoe dat verbeterd kan worden. Daarnaast maakt de complexiteit van de doelen van de politiek en de losse en verspreide verbanden tussen acties en uitkomsten dat de politiek inherent ambigu is. Het proberen te begrijpen van deze omgeving (via leereffecten) leidt ertoe dat fouten gemaakt worden, die komen door de complexiteit van de omgeving. Men probeert deze namelijk te simplificeren, waardoor bepaalde gegevens weggelaten worden. De socia-

le interpretatie van de politieke wereld wordt hiermee gezien als padafhankelijk. Wat hiernaast een factor is die het moeilijker maakt veranderingen tot stand te brengen is de korte tijdshorizon waarmee politici besluiten maken. Zij zijn immers vooral georiënteerd op de tijd van de regeertermijn en daarbuiten is al minder interessant. Een andere factor is de bevooroordeelung van de status quo. Het al bestaande beleid wordt vaak ingedekt tegen mogelijke opvolgers die een andere denkriching volgen. Het wijzigen van beleid wordt de mogelijke opvolgers moeilijk gemaakt (Pierson, 2000).

Dit alles bij elkaar betekent dat beleid zich ontwikkelt aan de hand van tal van factoren die zich niet per se in de directe omgeving van het beleid bevinden, omringende systemen of gebeurtenissen in het verleden zijn hier ook van invloed op. Beleid kan zich ontwikkelen aan de hand van *events* die ver weg lijken plaats te vinden, maar beleid toch beïnvloeden. Daarnaast zijn de *increasing returns* van beleid belangrijk voor de ontwikkeling ervan, hierbij moet vooral rekening gehouden worden met de leereffecten. Hoe bekender men met het beleid raakt, des te lager de kans dat zomaar overgestapt wordt op een ander soort beleid. Het nieuwe beleid is immers vreemd en men moet hier dan weer bekend mee raken. Dit zorgt ervoor dat beleid zich in één bepaalde richting ontwikkelt, het slaat een pad in waarvan niet afgeweken wordt. Dit pad wordt pas verlaten als een *event* dermate groot is dat men zich realiseert dat een verkeerd pad ingeslagen is en verandering benodigd is om door te kunnen gaan. Dan ontstaat de mogelijkheid om te leren van andere landen. Immers wordt geleerd van een ander land als men niet tevreden is met het bestaande beleid en er verandering of verbetering moet komen.

2.4. Visies op beleid

Zoals eerder aan bod gekomen hebben mensen een beperkte capaciteit om de realiteit te begrijpen. Op basis van deze beperkte realiteit worden beslissingen gemaakt die van grote invloed kunnen zijn. Dit is tevens het geval bij beleidsontwikkeling, hier wordt nooit 100 procent rationeel gehandeld. Beleid wordt per definitie ontwikkeld aan de hand van de wereldbeelden van de beleidsmakers. Hoe deze wereldbeelden tot stand komen wordt beschreven in de theorieën over *framing*.

Beleid wordt volgens Rein & Schön (1993) op verschillende manieren *geframed*. Dit houdt in dat er op verschillende manieren tegen een probleem aan gekeken wordt. Men creëert een eigen visie op hoe feiten, waarden, theorieën en belangen bij elkaar geïntegreerd worden. Dit

zorgt voor verschillende visies op hoe de realiteit in elkaar zit en hoe de aard van een probleem door de verschillende ‘deelnemers’ beschreven wordt. Met *framing* wordt het proces bedoeld waarin men informatie selecteert, organiseert, interpreteert en logisch probeert te maken om de complexe omgeving te kunnen begrijpen. Een *frame* is een perspectief van waaruit een amorphe, slecht gedefinieerde, problematische situatie kan worden doordacht en geconcretiseerd. *Framing* gebeurt op verschillende niveaus die met elkaar in verbinding staan, namelijk; persoonlijk, wetenschappelijk en beleidsmatig. Dit creëert echter een probleem aangezien men individueel een beeld schept van hoe de wereld in elkaar zit. Men heeft een eigen visie en handelt hiernaar. Hierdoor ontstaan verschillende verwachtingen, overtuigingen en interpretaties op beleid. Het is hierom van belang te kijken naar de context waarin een beleidsmaker handelt om een beter beeld te krijgen van zijn handelswijze. Vaak is het ingewikkeld om te achterhalen in welk *frame* gehandeld wordt omdat een discrepantie waarneembaar is tussen wat een beleidsmaker bedoelt en hoe dit geïnterpreteerd wordt. Dit kan leiden tot beleidscontroverses, een verschil in perceptie van beleid. Welke positie hierin ingenomen wordt kan bekeken worden door middel van een discours, een vehikel waarmee een *frame* wordt uitgedragen. Een beleidsmaker kan door middel van het discours proberen het *frame* van de burger naar eigen hand te zetten (Rein & Schön, 1993). Een beleidsdiscours werkt volgens Hajer en Wagenaar (2003) op drie verschillende niveaus. In eerste instantie moet gekeken worden naar de terminologie van het discours, de generatieve metaforen en verhaallijnen. Ten tweede zijn er coalities die zich vormen rondom zo een discours. Als laatste is er de institutionele omgeving waarin discourses gevormd worden (Hajer & Wagenaar, 2003). Bij een discours moet vooral opgelet worden voor de benaming van een *frame*, dit wekt bepaalde gedachten bij mensen op. De associaties die zij krijgen bij de benaming wordt meegenomen in het vormen van hun frame (Rein & Schön, 1993). Het zorgt tevens voor bepaalde aspecten van de werkelijkheid die extra belicht kunnen worden, terwijl andere aspecten meer verscholen kunnen blijven op de achtergrond (Entman, 1993). Hajer en Wagenaar (2003) onderkennen ook het belang van taal(gebruik) bij hun discoursanalyse.

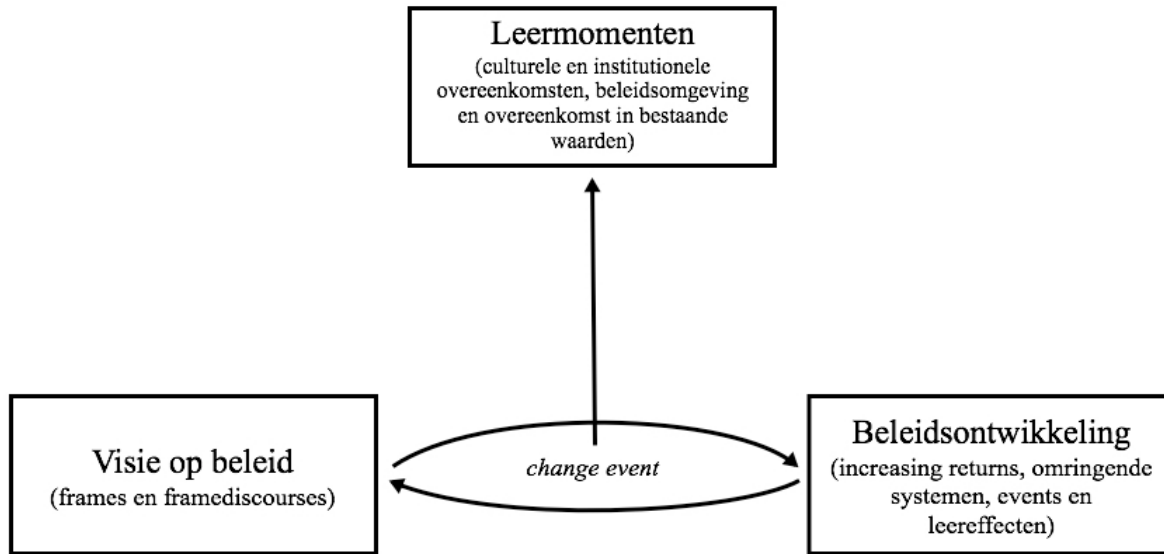
Beleidscontroverses kunnen opgelost worden door *reframing*. Het *frame* wordt dan als het ware veranderd. Dit kan tot stand komen bij zowel de beleidsmaker als bij de doelgroep van het beleid en kan geschieden in een viertal geneste contexten. Ten eerste is dat de interne context, hierin vinden veranderingen plaats in de organisatie zelf doordat er over de tijd heen dingen veranderen. Interne processen zijn hierin van belang voor het vaststellen van doelen en beleid.

Als tweede context is er de naaste context. Beleid staat in contact met andere beleidsprogramma's, dit kan ertoe leiden dat het eigen programma verandert. In de macro context vindt beleidsdynamiek plaats in de richting waartoe de machthebbende partij of instituties veranderen. Economische veranderingen kunnen hierbij tevens leiden tot beleidsdynamiek en daarmee zorgen voor *reframing*. Als laatste context valt de globale context te onderscheiden. *Reframing* vindt hierin plaats door een hoger bestuursniveau of door historische tijdperken (Rein & Schön, 1993).

Frames zijn niet zelf-interpretatief. De interpretatie van bepaalde beleidsproblemen in termen van verschillende *frames* vindt altijd plaats door iemand. Dit zijn dan vaak groepen mensen of instituties. Deze entiteiten worden gezien als uitdragers van *frames*. Wanneer een *frame* natuurlijk en logisch klinkt, is het minder waarschijnlijk dat we ons bewust zijn van zowel onze *frames* als de sociale waarden die ervoor zorgen dat we *frames* zo interpreteren als we dat doen (Rein & Schön, 1993).

Voor een individu zijn *frames* nodig om een begrip te krijgen van hoe de wereld werkt. Als onderzoeker is het nuttig om te onderzoeken binnen welk frame een individu handelt om zijn acties te begrijpen. Zo ook voor het integriteitsbeleid, het is belangrijk om te begrijpen welk *frame* de verschillende landen hanteren. Alleen dan kan ook begrepen worden waarom het beleid zich ontwikkeld heeft zoals het heeft. Een ingeslagen pad brengt een visie op beleid met zich mee. Doordat dit *frame* gehanteerd wordt heeft dit een versterkend effect op het pad, er wordt slechts binnen het gehanteerde *frame* en het ingeslagen pad gehandeld.

2.5. Conceptueel model en operationaliseringsschema



Afbeelding 1: Conceptueel model

Bovenstaand conceptueel model komt voort uit de theorieën die in het theoretisch kader aan bod gekomen zijn. Hierbij zijn de variabelen die eerder aangegeven zijn, te herkennen. Bovenaan staat afhankelijke variabele, de leermomenten, waarover uiteindelijk een uitspraak gedaan wordt. De condities die eronder staan (culturele en institutionele overeenkomsten, de beleidsomgeving en overeenkomsten in bestaande waarden) zijn voorwaarden die benodigd zijn om te kunnen leren van andere landen. Bij de overeenkomsten is het belangrijk om te begrijpen dat het gaat om overeenkomsten tussen Nederland en het land waarvan geleerd wordt. Hierbij moet de beleidsomgeving goed bekend zijn voor geleerd kan worden. Om te komen tot het leren van andere landen, zijn de twee onafhankelijke variabelen (visie op beleid en beleidsontwikkeling) benodigd om een begrip te krijgen van het bestaande beleid, zowel in Nederland als in de andere landen, en of er overeenkomsten te vinden zijn.

Hoe beleid exact tot stand is gekomen wordt verklaard aan de hand van de historische ontwikkeling van het beleid. Door deze te bestuderen kan een uitspraak gedaan worden over de wijze waarop het beleid tot stand komt. Gedurende dit proces spelen factoren als *increasing returns*, de omringende systemen, *events* en leereffecten een rol op hoe het integriteitsbeleid zich ontwikkeld heeft. De keuzes die onderweg gemaakt worden ten aanzien van de ontwikkeling zijn

van invloed op latere keuzes en zorgen voor een pad dat ingeslagen wordt. Dit beperkt eventuele latere beleidskeuzes.

De keuzes die gemaakt worden in dit proces zijn gebaseerd op een bepaalde denkwijze die gehanteerd wordt door de beleidsmakers. Deze proberen de realiteit te begrijpen aan de hand van hun eigen selectie aan informatie. Hierdoor ontstaan *frames* waarin gehandeld wordt. Dit versterkt de denkwijze in die richting, doordat alleen in die visie gehandeld wordt. Hierom heeft het een sterke wisselwerking met de beleidsontwikkeling, hoe meer het een bepaalde kant op ontwikkelt, des te meer binnen het *frame* gedacht wordt, des te meer in diezelfde richting ontwikkeld wordt, enzovoorts. Hierbij worden slechts elementen buiten deze denkwijze toegelaten indien een *change event* zich voordoet. Aan de hand van dit *change event* kan geleerd worden van een ander land. De relatie tussen beide onafhankelijke variabele moet gezien worden als een wederkerige relatie, immers beïnvloeden zij elkaar. Deze verhouden zich tot de afhankelijke variabele als een conditionele relatie, er moeten overeenkomsten in beide zijn om tot leermogelijkheden te kunnen komen. Tevens is het een voorwaarde dat een *change event* zich voordoet om over te gaan tot leren van andere landen.

Deze variabelen en de relaties daartussen worden onderzocht door in het desktopresearch en de interviews de vragen in het operationaliseringsschema op de volgende pagina aan te houden.

Tabel 1: Tabel van operationalisering

Operationalisering : “beleidstransplantatie en de invloed van padafhankelijkheid en beleidsevaluatie”		
Concept & definitie	Indicatoren	Wordt gemeten door te kijken naar ...
I. Padafhankelijkheid	A1. Inflexibiliteit	Heeft beleid zich veel veranderd over de afgelopen jaren of is het doorzetten van een ingezette lijn?
	A2. Institutionele beperkingen	Wordt er op 1 bepaald pad gewerkt omdat het makkelijker is en men al bekend is met de manier van handelen?
	A3. Non-ergodiciteit	Zijn de gebeurtenissen die invloed hebben op beleid direct te relateren aan de publieke sector of hebben deze op afstand plaats gevonden?
	A4. Potentiële pad inefficiëntie	Worden de juiste beslissingen gemaakt als het gaat om wijzigingen in beleid met het oog op de toekomst?
	A5. <i>Lock-in situatie</i>	Wordt met beleid makkelijk een andere richting in gegaan?
II. Frame	B1. Visies	B1.1. Wat zien de ambtenaren als integriteit(sbeleid) en op welk vraagstuk geeft het volgens hen een antwoord? B1.2. In welke terminologie wordt gecommuniceerd? B1.3. Is de beleidsmatige definitie van integriteit gelijk aan de visie van de ambtenaren?
	B2. Internationaal vergelijkend	Wat zijn de verschillende visies die ambtenaren hebben op het integriteitsbeleid?
III. Beleidsontwikkeling	C1. Aanleiding	Sinds wanneer bestaat het integriteitsbeleid en welke aanleiding valt hieraan toe te schrijven?
	C2. Change events	Zijn er gebeurtenissen geweest die het beleid sterk hebben veranderd?
	C3. Ontwikkelpad	Hoe heeft beleid zich over de afgelopen tijd ontwikkeld?
	C4. Visie ontwikkeling	Als een ontwikkeling wordt aangekaart als normatief slecht
	C5. Belangrijke ontwikkeling	Als een ontwikkeling wordt aangekaart als belangrijk/normatief goed
IV. Beleidstransplantatie	D1. Culturele waarden	Zijn de opvattingen over het begrip integriteit cultureel gezien gelijkwaardig in de landen?
	D2. <i>Grundregeln</i> / constitutionele waarden	D.2.1. Is de achterliggende wet- en regelgeving in de andere landen op een manier gelijk als die in Nederland? D.2.2. Zijn de geldende normen en waarden vergelijkbaar met de normen en waarden in Nederland?
	D3. Institutionele overeenkomsten	Zijn de manieren waarop het institutioneel is ingericht vergelijkbaar met de manier waarop het in Nederland is ingericht?
	D4. <i>Family of nations</i>	Is het land waar het meest van geleerd kan worden een land uit een van de <i>family of nations</i> waar Nederland in te categoriseren valt?

2.6. Verwachtingen

Dit onderzoek richt zich op het integriteitsbeleid van de Rijksoverheid en landen waar Nederland van kan leren. Gekeken wordt naar de ontwikkeling van deze verschillende soorten beleid en de visie van ambtenaren op dit beleid. Deze hypothesen vormen een leidraad die de analyse vormgeeft. De eerste verwachting luidt hierom als volgt:

Hypothese 1: Ieder land doorloopt een eigen pad dat tot verschillende manieren van formalisering van het integriteitsbeleid leidt.

Bij deze hypothese wordt uitgegaan van een verband dat is waar te nemen tussen de manier waarop het beleid tot stand is gekomen, daarbij leidt tot institutionele vormen, en het creëren van verschillende soorten *frames* waarmee naar het bestaande beleid gekeken wordt. Het ene land zal meer geïnstitutionaliseerd hebben dan het andere land. Dit wordt getoetst door te kijken of de verschillende soorten integriteitsbeleid veel van elkaar verschillen. Hierom wordt gekeken naar hoe het beleid tot stand is gekomen en wat de aanleiding hiervoor is geweest.

Hypothese 2: Door deze ontwikkelingen ontwikkelt ieder land een eigen visie op integriteit en het daartoe te voeren beleid.

Deze hypothese wordt getoetst door te kijken naar de definities van integriteit die in de landen bestaan. Nederland kan slechts lenen op het moment dat er verwantschap is tussen de visies op integriteit. Als deze verwantschap ontbreekt kan Nederland alleen leren indien een eigen pad en perceptie ontwikkeld wordt. Het pad dat doorlopen is kan verklaard worden aan de hand van de algemene manier van beleid maken in het desbetreffende land, de manier van voorstellen maken en hoe toevallige gebeurtenissen (*change events*) aanzet geven tot verandering.

Hypothese 3: Gedurende de beleidsevolutie wijkt beleid niet van het ingeslagen pad af tenzij zich een *change event* voordoet.

De verwachting geeft aan dat beleid pas van pad verandert op het moment dat er een *trigger* voor is. Indien daar geen sprake van is, ontwikkelt het zich in de lijn die daarvoor al ingezet is en daarmee gebruikelijk is geworden. Dit wordt getoetst door de veranderingen in het beleid en de oorzaken van deze veranderingen te bestuderen.

Hypothese 4: Het *change event* dat aanzet geeft tot verandering wordt overbelicht in nieuw beleid.

Bij deze hypothese wordt getoetst of *events* aanleiding hebben gegeven tot het veranderen van beleid en zo ja, welke *events* dat waren. Daarna wordt gekeken of deze *events* vergelijkbaar zijn met *change events* in Nederland.

Hypothese 5: Invloeden die ver weg lijken beïnvloeden de evolutie van het beleid.

Naast de grote evenementen die een duidelijke invloed hebben op de vorming van het beleid hebben, zijn er ook evenementen die ver weg lijken maar het beleid wel degelijk kunnen beïnvloeden. Deze evenementen lijken in eerste instantie niet dermate interessant voor de evolutie van het beleid maar hebben achteraf een aanzienlijke invloed gehad.

Hypothese 6: Nederland kan op institutioneel vlak het meest leren en lenen van een land uit de Germaanse of Angelsaksische familie.

Om beleid te kunnen transplanteren van het ene land naar het andere land moeten de institutionele achtergronden overeenkomsten vertonen. De Nederlandse institutionele en culturele achtergronden zijn een mix van verschillende ‘families’. Nederland vertoont de meeste overeenkomsten met de Germaanse en Angelsaksische institutionaliseringen. Over deze hypothese kan slechts een uitspraak gedaan worden na de OESO-rapporten te analyseren op raakvlakken tussen Nederland en het buitenland. Dit is geen volledige toetsing aangezien de transplantatie nog niet plaats heeft gevonden.

Hypothese 7: Nederland kan, gezien de culturele achtergrond, het meest leren en lenen van een land uit de Scandinavische of Germaanse familie.

Om beleid succesvol te kunnen transplanteren van het ene land naar het andere land moeten de culturele achtergronden enige overeenkomsten tonen. De Nederlandse cultuur is een mix van meerdere vormen en vertoont de meeste overeenkomsten de Germaanse en Scandinavische cultuur. Deze hypothese wordt getoetst door de verschillende handelwijzen die ontstaan zijn te onderzoeken. Hierbij wordt rekening gehouden met de heersende gedachtegangen en of die cultureel raakvlak hebben met de Nederlandse handelwijze.

3. Methodensectie

3.1. Methodiek

Om tot beantwoording van de hoofdvraag en deelvragen te komen wordt een triangulatie van onderzoeksmethoden ingezet, namelijk: desktopresearch, documentanalyse en interviews. De desktopresearch is benodigd om achtergrondinformatie over integriteitsbeleid en de ontwikkeling daarvan te achterhalen. Nieuwsberichten op het internet, cijfers en publicaties van organisaties als Transparency International geven hier voor een goede inkijk. Om tot deze bronnen te komen wordt gezocht naar termen als *'integrity policy'* en *'anti-corruption policy'*. Hier wordt in de zoektermen rekening gehouden met het land waar onderzoek naar gedaan wordt.

De documentanalyse wordt aan de hand van documenten die bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beschikbaar zijn over integriteit uitgevoerd. Naast deze documenten wordt de kern van dit onderzoek gevormd door rapporten en analyses van internationale organisaties als de OESO en de *'Corruption Perceptions Index'* van Transparency International. Deze documenten geven een inzicht in de invulling van het beleid in de verschillende landen. Indien nodig wordt gebruik gemaakt van interne documenten beschikbaar bij het Ministerie. Mocht hier vertrouwelijke informatie voorbijkomen, dan wordt hier op zorgvuldige en adequate wijze mee omgegaan. Om inzicht te krijgen in de prestaties van de Nederlandse overheid in een internationaal perspectief, wordt het rapport *'Government at a Glance 2017'* (OESO, 2017) als startpunt gebruikt. Dit is een rapport van de OESO waarin een overzicht gegeven wordt van overheidsprestaties en geeft een omvangrijk beeld van de thema's die op dit moment spelen op het gebied van overheidsorganisatie, waaronder het onderwerp 'integriteit'. Het is hierom dan ook een goed startpunt voor een internationale vergelijking.

Via de interviews kan een vollediger beeld verkregen worden over de visie van ambtenaren die werken aan het onderwerp integriteit. Met de internationale beleidsambtenaren wordt geprobeerd interviews te plannen, mocht dit niet lukken dan wordt overgegaan op een vragenlijst die zij in kunnen vullen indien zij bereid zijn mee te werken. Via deze interviews kan niet alleen gevraagd worden naar de visie van de ambtenaren, tevens kan achtergrondinformatie verkregen worden die van belang is bij de analyse. Er is tevens contact geweest met de verschillende ambassades om hen te vragen naar beschikbare informatie over het integriteitsbeleid.

De interviews vinden semigestructureerd plaats. Dat houdt in dat 1) de inhoud van de vragen, 2) de manier van vraagstelling, 3) de volgorde van de vragen en 4) de antwoorden die

gegevens kunnen worden niet of in bepaalde mate van tevoren vast staan (Boeije, 't Hart en Hox, 2009). Dit zorgt ervoor dat voorafgaand aan de interviews bepaald kan worden welke onderwerpen van belang zijn. Tevens wordt een deel flexibiliteit behouden om het interview op een natuurlijke wijze te laten verlopen. Daarnaast bieden semigestructureerde interviews als voordeel dat door respondenten aangedragen onderwerpen meegenomen kunnen worden in het interview, mits deze van belang zijn voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag.

3.2. Validiteit en betrouwbaarheid

Deze scriptie maakt gebruik van meerdere oriëntaties die toegepast worden op de verschillende onderzoeksmethoden. Uit deze toepassing komen indicatoren naar voren die gemeten worden tijdens interviews. Dit stelt de interne validiteit garant. Het document dat een basis vormt van de internationale vergelijking van de OESO wordt gemaakt door experts op de desbetreffende gebieden. De informatie die zij verzamelen over de landen is op zijn beurt afkomstig van verschillende experts. Zij denken extensief na over de manier waarop zij de *rankings* vormgeven. De documentanalyse wordt aangepakt aan de hand van dezelfde indicatoren. Dit vormt een zo compleet mogelijk beeld van de verschillende soorten integriteitsbeleid die ontwikkeld zijn in de landen. In dit onderzoek wordt op het gebied van beleidsontwikkeling uitspraken gedaan over meerdere landen, echter is dit aantal niet zo hoog dat het representatief noch generaliseerbaar is. De uitspraken die gedaan worden over beleidstransplantatie en visies op beleid hebben slechts betrekking op transplantatie naar de Nederlandse situatie op een specifiek beleidsthema. Deze zijn hierom niet generaliseerbaar. De externe validiteit voor dit onderzoek kan hierom niet gegarandeerd worden. Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te garanderen worden alle mogelijke stappen ondernomen om te zorgen voor een transparant en repliceerbaar onderzoek.

3.3. Dataverwerking

De transcripten van de interviews zijn terug te vinden als aparte bijlagen van deze scriptie. Indien er sprake is geweest van vertrouwelijke informatie is de desbetreffende passage vervangen door [vertrouwelijk]. Hetzelfde geldt voor passages waarin aangegeven dat dit liever anoniem opgenomen wordt, dit wordt in de transcripten aangegeven met [anoniem]. De geïnterviewde personen worden herleidbaar op naam vernoemd, tenzij expliciet is aangegeven dat dit niet wenselijk is. Verdere informatie die voorkomt uit desktopresearch is opgenomen in de literatuurlijst. Waar

sprake is van het gebruik van citaten wordt verwezen naar de afkomstige bron of het desbetreffende interview. In de literatuurlijst is onderscheid gemaakt tussen wetenschappelijke bronnen, internetbronnen, beleidsdocumenten en rapporten & verslagen.

4. Casuïstiek

In het komende hoofdstuk wordt eerst het Nederlandse integriteitsbeleid uiteengezet, samen met een uitgebreide achtergrondschets. Op deze manier is duidelijk waar de internationale beleidsstukken mee vergeleken moeten worden. Om over te gaan naar het internationale deel wordt daarna het internationale beeld geschetst aan de hand van bronnen afkomstig van de OESO en TI. Zodra dit internationale beeld gevormd is wordt ingegaan op de manieren van invulling van beleid in de verschillende landen en welke ontwikkelingen daar de afgelopen jaren plaatsgevonden hebben. Dit wordt per land besproken voor een zo overzichtelijk mogelijke casusbespreking. Voor de invulling van de landen worden verschillende beleidsbronnen van de landen geanalyseerd evenals rapporten van TI.

4.1. Nederlands integriteitsstelsel

In het komende onderdeel wordt het Nederlandse integriteitsbeleid uiteengezet. Voor ingegaan wordt op de werking en onderdelen van het stelsel is het belangrijk meer te weten te komen over de achtergrond van dit beleid. De Nederlandse situatie is immers de situaties waarin getransplanteerd of geleerd wordt. Zoals eerder in theoretisch kader naar voren gekomen is moet dit hierom beter bekend zijn dan de achtergronden van de andere landen. Dit is mede om te voorkomen dat herhaling van fouten plaatsvindt. In de andere landen volstaat de werking van de onderdelen, de algemene visie en een kortere achtergrondschets.

4.1.1. Achtergrond

Het Nederlands integriteitsbeleid is relatief jong. De oorsprong is terug te vinden in de jaren '90 van de vorige eeuw. Het bestaat daarmee ongeveer 25 jaar. Hoekstra (2011) onderscheidt in de ontwikkeling vier perioden 1990-1995, 1995-2003, 2003-2007 en 2007-2010. De aandacht voor integriteit vindt zijn oorsprong in enkele schandalen in Zuid-Limburgse gemeenten begin jaren '90. Tegelijkertijd speelde problematiek rondom georganiseerde misdaad en gingen geruchten de ronde dat er sprake zou zijn van omkoping in hoge ambtelijke posities. Dit was voor toenmalig Minister van BZK, Ien Dales, reden genoeg om integriteit meer op de kaart te zetten. De rol om dit beleid uit te gaan voeren is toentertijd weggelegd bij het Ministerie van BZK en de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD, tegenwoordig de AIVD). Voornamelijk de gebeurtenissen in Zuid-Limburg worden in de beleidsdoorlichting van het Ministerie van BZK (2014) als aanlei-

ding van het integriteitsbeleid aangekaart, hier wordt de speech van oud-minister Ien Dales uit 1992 tevens gezien als startpunt voor het beleid (Ministerie van BZK, 2014). In 1993 werden de eerste beleidsverkenningen ontplooid. Daarop volgden snel de eerste beleidsnota's die zich vooral richtten op het inventariseren van integriteitsrisico's, het voorkomen en omgaan met integriteitsbreuken en het treffen van maatregelen betreffende integriteitsbevorderende organisatorische en personele zaken. De BVD richtte zich op het ontwikkelen van een systematiek die het doorlichten van overheidsorganisaties op kwetsbare processen mogelijk maakte en zij richtten een meldpunt op voor integriteitsschendingen door overheidsfunctionarissen (Hoekstra, 2011).

Rond 1995 brak een nieuwe periode aan voor het integriteitsbeleid. De serieuze aandacht voor het onderwerp zette zich door. De Algemene Rekenkamer heeft in deze periode voor het eerst onderzoek gedaan naar het integriteitsbeleid. Het was daarin kritisch over geboekte voortgang en de invoering van het integriteitsbeleid werd bestempeld als een moeizaam proces. In deze periode hebben enkele integriteitsincidenten plaatsgevonden. De meest kenmerkende was de bouwfraude, dit zette in aan het eind van deze periode (Hoekstra, 2011). De bouwfraude was een integriteitsincident dat in 2000 aan het licht kwam. Er bleken allerlei afspraken gemaakt te worden tussen bouwbedrijven over aanbestedingsopdrachten. Hiermee werden private en publieke organisaties voor tientallen miljoenen opgelicht. Door openbaringen van een ex-werknemer van een van de bedrijven kwam naar voren dat ambtenaren van Rijkswaterstaat giften, diensten en steekpenningen aangenomen hebben. Hiermee kwam de integriteit van de publieke sector ter discussie te staan (Heuvel, van den & Huberts, 2002). Mevr. Schut geeft zelfs aan dat met deze openbaringen de integriteitskwestie bijna disproportioneel groot naar voren kwam, wat uiteindelijk veel effect gehad heeft op de ontwikkeling van het klokkenluidersbeleid (interview L. Schut, 19/06/2018). Gedurende deze periode is in beleidsmatige zin vrij weinig veranderd. Hoekstra (2011) schrijft dit vooral toe aan het ontbreken van nieuwe beleidsopvattingen, omdat deze nog weinig ontwikkeld waren in de beleidsgemeenschap. De veranderingen traden pas op in de volgende periode.

De periode 2003-2007 ziet Hoekstra (2011) als meest prominente. Integriteit komt in deze periode op de politieke agenda. Het werd expliciet benoemd en er zijn Kamerdebatten over geweest. Tevens verschijnen in deze periode de eerste evaluaties op het beleid, door de Algemene Rekenkamer in 2005 en het Ministerie van BZK in 2004. De conclusies waren over het algemeen eenduidig: een impuls is nodig om het beleid te verbeteren en integriteitsinbreuken worden

niet adequaat geregistreerd. In een onderzoek van het Ministerie van BZK naar de beleving van integriteit onder overheidspersoneel werd tevens de conclusie getrokken dat een somber beeld heerst als het gaat om de aandacht voor integriteit binnen overheidsorganisaties en de openheid van de organisatiecultuur. Daarnaast zorgden de uitkomsten³ van het onderzoek naar de bouwfraude voor een verdere problematisering van het thema integriteit. Men zag de noodzaak tot beleidsverandering. Mede op basis van de bouwfraude is in deze periode een nota opgesteld waarin meer aandacht kwam voor normen en waarden binnen het integriteitsbeleid. Er kwam meer nadruk op bewustwordings- en cultuuraspecten van het integriteitsbeleid. Hierdoor vond een verandering plaats in het beleid, van een regelgeoriënteerd naar een meer waardengeoriënteerd beleid. In deze periode is het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) opgericht. Hoekstra (2011) stelt dat de verandering in deze periode niet incrementeel te noemen zijn.

In de periode 2007-2010 doen zich enkele veranderingen voor. Er komt een landelijk uniform registratiesysteem voor integriteitsschendingen, de klokkenluidersregeling is aangepast en is te melden bij Meld Misdaad Anoniem in plaats van bij de AIVD. Tevens is de structuur van melden aangepast nadat hier aandacht voor is gekomen door een kritisch rapport over de bestaande klokkenluidersregeling. In deze periode zijn meerdere onderzoeken uitgevoerd die gevolgen hadden. Over het algemeen toonden deze aan dat er meer aandacht voor integriteit en de implementatie van integriteitsmaatregelen is gekomen. Dit heeft ook een keerzijde, de bekendheid met die maatregelen en het vertrouwen in de integriteit van de organisatie in combinatie met de ethische sturing door leidinggevendenden worden als problematisch gekenmerkt. Ook wordt gesteld dat de institutionele verankering van integriteitsbeleid zwak is. Het zou vaak nog onsamenhangend en fragmentarisch zijn en niet gebaseerd op een heldere visie op integriteit. Tevens zou sprake zijn van een gebrek aan evaluaties. Hoekstra spreekt over een periode met graduele veranderingen en accentverschuiving (Hoekstra, 2011).

In de periode tot 2016 zijn een aantal veranderingen waar te nemen; het overgaan van BIOS naar het Huis voor Klokkenluiders en het rijksbreed aannemen van de Gedragscode Integriteit Rijk. Beide komen inhoudelijk later aan bod. Een aantal punten die in 2016 worden waargenomen is een afname van de mate waarin medewerkers van elkaar verwachten dat integriteitsregels niet nageleefd worden en hiermee ook een daling in de hoeveelheid meldingen. Hiernaast

³ De conclusie van het onderzoek luidt dat er sprake is geweest van een discrepantie tussen het beleid zoals dat op papier beschreven staat en de naleving hier van (ANP, 2009)

is over de volle breedte van het openbaar bestuur een aanscherping geconstateerd voor wat integer en niet-integer gedrag is, handelingen zijn steeds minder vanzelfsprekend en kwetsbare processen worden steeds meer gewaarborgd met onder andere het vier-ogen principe. Enkele zaken worden aangekaart als belangrijke focuspunten om beleid te laten slagen:

- Het levend houden van beleid: actief uitdragen en bespreekbaar maken van het onderwerp;
- Veilige gespreksomgeving: voortgaand op de vorige, medewerkers moeten zich kwetsbaar op durven stellen;
- Toewijding van de top: managers op verschillende niveaus moeten zich inzetten voor een integere organisatie;
- Voorbeeldgedrag: managers moeten integriteit actief uitdragen en proactief het gesprek aangaan.

Twee zaken worden aangekaart als ‘gevaar’, namelijk de organisatiecultuur (normen en waarden die niet meer overeenstemmen met de hedendaagse maatschappij) en reorganisaties (een verlies van focus, andere zaken worden als belangrijker beschouwd) (Ministerie van BZK, 2016b). In de beleidsdoorlichting van het integriteitsbeleid door het Ministerie van BZK (2014) staat een concrete definitie van het begrip integriteit gegeven, die ook de geïnterviewde beleidsmedewerkers ondersteunen:

‘Integriteit wordt vaak gezien als het tegenovergestelde van fraude en corruptie. Het omvat echter veel meer dan dat. (...) Integriteit is een gezindheid van onkreukbaarheid, rechtschapenheid, betrouwbaarheid, onpartijdigheid, objectiviteit en rechtvaardigheid. De invulling van het begrip integriteit is direct verbonden met maatschappelijk geaccepteerde normen en waarden en met de democratische en rechtsstatelijke beginselen.’

Deze definitie stamt uit 2003. Het is een uitgebreide, heldere definitie van wat de Rijksoverheid ziet als integriteit. Goed integriteitsbeleid kan worden gezien als ‘een essentieel onderdeel van het kwaliteitskeurmerk van de Rijksoverheid’ (Interview, L. Schut, 19/06/2018). In de huidige ontwikkelingen valt volgens mevr. Peters waar te nemen dat het integriteitsbeleid zich steeds meer richting ‘ambtelijke professionaliteit’ en beschrijving van ‘gewenst gedrag’ ontwikkelt en de focus minder ligt op ‘wat er niet mag’. Integriteitsbeleid is niet meer het anticorruptie beleid van vroeger. Het gedrag van mensen in de dagelijkse werkpraktijk en de cultuur binnen de organisatie wordt steeds belangrijker. De verankering van integriteit in de cultuur is volgens

mevr. Peters dan ook de logische volgende stap in het beleidsproces (Interview A. Mes 30/04/18; interview S. Peters 04/07/2018). Het integriteitsbeleid is volgens mevr. Schut een incrementeel proces om te werken aan goede trainingen, dilemmatrainingen, een goede bewustwording creëren en aandacht voor elkaar hebben. Er zou nog meer aandacht besteed kunnen worden aan het creëren van meer bewustzijn onder de ambtenaren om te zorgen dat integriteit meer leeft in de dagelijkse gang van zaken. Tevens wordt aangegeven dat politieke aandacht naar aanleiding van een incident in de media meestal een impuls in het beleidsproces genereert (Interview L. Schut, 19/06/2018; interview E. Schreuder, 20/06/18).

4.1.2. Inrichting Nederlands integriteitssysteem

Het integriteitssysteem in zijn geheel bestaat uit een aantal pilaren die in Nederland bijdragen aan een integere samenleving. Alle onderdelen hebben hun eigen rol in de promotie van integriteit en preventie van corruptie. TI herkent hierin de volgende pilaren: wetgevende macht (Tweede Kamer), uitvoerende macht, rechtsprekende macht, de publieke sector (Rijksoverheid), wets-handhavingsinstanties, electorale managementsorganen (in Nederland de Kiesraad), Ombudsman, toezichtorgaan, Anti-corruptie agentschap (in Nederland ontbrekend), politieke partijen, de media, de maatschappij en het zakelijke leven (TI-NL, 2012). Binnen dit onderzoek wordt gefocust op de publieke sector, met de Rijksoverheid als werkgever, in verband met de relevantie voor DGOO.

Onder de publieke sector wordt volgens het onderzoek van TI verstaan; de ministeries en ZBO's. Voor dit onderzoek worden de ZBO's buiten beschouwing gelaten. De publieke sector heeft een relatief sterke vrijwaring van de integriteit, desondanks is het samen met de pilaar 'politieke partijen' een van de zwakkere pilaren. De Rijksoverheid wordt gezien als aantrekkelijke werkgever en er werken over het algemeen hoger opgeleiden. Een risico dat schuilt in de onafhankelijkheid van de publieke sector ligt in de manier waarop ambtenaren omgaan met informatie die zij krijgen van lobbyisten (TI-NL, 2012). Naast het onderzoek van TI voert het Ministerie van BZK iedere vier jaar een monitor uit, hierin wordt gekeken naar de huidige stand van zaken (Ministerie van BZK, 2016b). Het Ministerie van BZK is coördinerend ministerie voor integriteitsbeleid (Interview A. Mes, 30/04/18).

Algemene regelingen ambtenaren

Voor ambtenaren zijn meerdere maatregelen getroffen die moeten zorgen voor integer handelen. Dat begint bij het aannemen van een nieuwe medewerker. Allereerst dient de procedure open te zijn, zodat iedereen kan solliciteren. Eenmaal aangenomen legt de ambtenaar de eed of belofte af (afhankelijk of dit uit geloofsovertuiging (de eed) of zonder geloofsovertuiging beloofd wordt (de belofte)). Hierin verklaart men een ‘goed ambtenaar’ te zijn, men dient zich aan de gestelde regels te houden (TI-NL, 2012). In de eed wordt verklaard dat:

- Men trouw zweert aan de Koning, de Grondwet en alle wetten die het land kent;
- De informatie die je hebt aangeleverd voor het verkrijgen van de functie correct is;
- Geen geschenken zijn gegeven of beloofd voor het verkrijgen van de functie;
- De taken die vervuld worden nauwgezet en plichtsgetrouw gedaan worden en zaken die een vertrouwelijk karakter hebben, dusdanig worden behandeld en geheim worden gehouden;
- Men zich gedraagt als een goed ambtenaar betaamt: zorgvuldig, onkreukbaar en betrouwbaar en niets doen dat het ambt kan schaden.

Naast de eed, een wettelijke norm, bestaat een basisnorm integriteit die ervoor moet zorgen dat ambtenaren hun werk integer kunnen uitvoeren. De basisnorm is verplicht voor alle overheidsorganisaties en hier staat in dat de organisatie:

- regels op moet stellen voor integriteit;
- regelmatig onderzoek plaats laat vinden voor de gevoeligheid van risico's en fraudering en welke functies het meest te maken hebben met gevoelige informatie;
- een eigen gedragscode moet hebben;
- regels heeft voor het omgaan met vertrouwelijke informatie
- controleert of de diploma's of getuigschriften van nieuwe collega's correct zijn;
- een verklaring van goed gedrag vragen van nieuwe personeelsleden;

Er staat ook in de basisnorm dat:

- de eed of belofte afgelegd moet worden;
- nevenwerkzaamheden gemeld moeten worden;
- ambtenaren geen schenkingen van boven €50 aan mogen nemen (Rijksoverheid, z.j. a)

De hogere ambtenaren, de zogenaamde Topmanagement groep (TMG), hebben te maken met een speciale regeling als het gaat om hun benoeming. Zij worden benoemd, herbenoemd en ont-

slagen door de minister van BZK voor een periode van 7 jaar. De TMG bestaat uit alle functies van secretaris-generaal tot directeur-generaal en thesaurier-generaal, maar ook bijvoorbeeld de directeur van het Sociaal Cultureel Planbureau (Staatscourant, 2016). In een onderzoek door de Raad voor het Openbaar Bestuur is in 2006 geconstateerd dat het werven en instellen van nieuwe topmanagers een uniform en transparant proces is. Vacatures en profielen worden geopenbaard op het moment dat ze klaar zijn en zijn open voor iedereen. Het enige punt van kritiek was, en ook door meerdere onderzoeken onderkend, dat lidmaatschap van een politieke partij een relatief grote rol kan spelen in benoemingen in de top. Dit wordt echter niet als criterium gehanteerd bij het benoemen van topambtenaren (TI-NL, 2012). Vooral van belang in deze groep zijn de salarissen, deze kennen een grens van €187.000 in 2018 (Rijksoverheid, 2018). Hierbij is ook de transparantie van belang, deze is vrij hoog. Vrijwel alle instituties die gegevens moeten rapporteren over topinkomens doen dit ook (TI-NL, 2012).

Met betrekking tot transparantie is in Nederland geregeld dat burgers informatie op kunnen vragen over het functioneren van de overheid. Dan wordt gebruik gemaakt van de Wet Openbaarheid Bestuur (WOB). Hier zijn enkele voorwaarden aan verbonden, het WOB-verzoek moet ingediend worden bij een organisatie die onder de wet valt, het moet zo precies mogelijk ingevuld zijn, de informatie moet vastgelegd zijn, in bezit zijn van een overheidsorganisatie en het moet over het beleid van die organisatie zijn (Rijksoverheid, z.j., c).

Voor ambtenaren is naast een aantal vernoemingen in de gedragscode geen aparte voorziening die in gaat op lobbyen. De nadruk ligt vooral op het voorzichtig omgaan met informatie bij lobbyisten. Er hoeft niet bijgehouden te worden met wie gesproken wordt, noch is er een register van lobbyisten die actief zijn in de Tweede Kamer (TI-NL, 2012). Ministeries worden nauw in de gaten gehouden door lobbyisten. Lobbyisten worden via informele netwerken op de hoogte gehouden hoe ver een wetsvoorstel is en in welk stadium een beleid is. Zij proberen in een vroeg stadium van een beleidsproces invloed uit te oefenen. Als een beleidsstuk eenmaal door de kamer is, is het moeilijker nog invloed uit te oefenen. In het rapport van TI-NL (2012) wordt tevens aangegeven dat de respondenten erkennen dat lobbyen op grote schaal gebeurt. Dit kan een gevaar vormen aangezien lobbyisten de activiteiten en mening van de ambtenaren proberen te beïnvloeden. Het is echter moeilijk om te zeggen of dit invloed heeft op de onafhankelijkheid van de publieke sector (TI-NL, 2012). In een nieuwe wet uit 2017 is opgenomen dat ministeries een ex-bewindspersoon niet mogen accepteren als lobbyist van een bedrijf, semipublieke

organisatie, of lobbyorganisatie voor de periode van 2 jaar na vertrek indien deze de belangen behartigt op het terrein waarin deze ook werkzaam is geweest, om de zogeheten *revolving door* tegen te gaan (Overheid.nl, 2017).

Ter bevordering van het interdepartementaal afstemmen van integriteitsbeleid is in 2015 het Interdepartementaal Platform IntegriteitsManagement (IPIM) in het leven geroepen. Hierin nemen de integriteitscoördinatoren van alle departementen plaats. Dit wordt voorgezeten door het afdelingshoofd van Ambtelijk Vakmanschap en Rechtspositie binnen BZK, mevr. Schreuder. In dit platform worden integriteitskwesaties besproken (Ministerie van BZK, 2015).

Klokkenluiders

De regeling voor klokkenluiders is een van de grotere veranderingen binnen het integriteitsbeleid van de afgelopen jaren. Tot enkele jaren terug bestond het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS). Het BIOS was een onafhankelijk instituut met als doelstelling het bevorderen van integriteit in de publieke sector. Per 1 juli 2016 zijn de meeste taken overgedragen naar het Huis voor Klokkenluiders, dit gebeurde naar aanleiding van een initiatiefwetsvoorstel uit de Tweede Kamer. BIOS is hier later aan toegevoegd om de advieskant van het Huis voor Klokkenluiders te versterken. Het belangrijkste verschil tussen beide is dat het Huis voor Klokkenluiders voor zowel de publieke als de private sector is, zo geeft ook mevr. Mes aan (Interview, 30/05/18). Tevens is het Huis voor Klokkenluiders financieel onafhankelijk, waar het BIOS een subsidierelatie had met de minister van BZK (Interview L. Schut, 19/06/18). Enkele taken die het BIOS had zijn de volgende:

- Het verwerven en ontwikkelen van integriteitsgerelateerde kennis voor de openbare sector en deze beschikbaar stellen tijdens lezingen, bijeenkomsten, etc. Hieronder valt ook het verrichten en entameren van onderzoek;
- Het vertalen van opgedane kennis naar modellen, methoden, producten, opleidingen en trainingen en dit beschikbaar stellen;
- Het ondersteunen van organisaties bij het opstellen en onderhouden van hun integriteitsbeleid;
- Het belang van integriteit actief onder de aandacht brengen van organisaties, actoren en experts om kennis uit te wisselen;

- Het signaleren en kritisch analyseren van ontwikkelingen op het gebied van integriteit, mede aan de hand van wetenschappelijk onderzoek (BIOS, z.j.).

De enige functie die van het BIOS niet naar het Huis voor Klokkenluiders is overgegaan is het geven van betaalde opleidingen, dit is achter gebleven bij het CAOP (Interview L. Schut, 19/06/18).

Het Huis voor Klokkenluiders staat open voor meldingen van misstanden in organisaties, voor zowel werkgevers als werknemers, onder voorwaarde dat de melder dit ook zelf heeft bemerkt. Op basis hiervan kan een advies gegeven worden aan de desbetreffende persoon. In sommige gevallen kan een onderzoek ingesteld worden (Huis voor Klokkenluiders, z.j., a). Een onderzoek kan aangevraagd worden bij een misstand door een werknemer. Voorwaarden zijn dat er sprake moet zijn van werk gerelateerde misstand met een maatschappelijk belang, een interne melding gedaan is binnen de organisatie en een melding gedaan is bij de juiste externe toezichthouder (Huis voor Klokkenluiders, z.j., b). Na het melden van een misstand mag een werknemer niet benadeeld worden. Dat houdt in dat de werknemer niet ontslagen mag worden of op een andere functie neergezet mag worden. Iedere werkgever met meer dan 50 werknemers is met ingang van de Wet Huis voor Klokkenluiders verplicht een klokkenluidersregeling op te stellen. Hier dient in ieder geval in te staan op welke manier er omgegaan wordt met een melding, wanneer sprake is van een misstand, bij wie een misstand gemeld moet worden, dat vertrouwelijk omgegaan moet worden met de melding en dat de werknemer een adviseur in vertrouwen mag nemen (Huis voor Klokkenluiders, z.j., c). Het Huis voor Klokkenluiders heeft daarnaast de functie als kenniscentrum voor voorlichting en preventie en biedt psychosociale hulp voor klokkenluiders (CAOP, 2016).

Van deze ontwikkeling (de overgang van een deel van de taken van het BIOS naar het Huis voor Klokkenluiders) kan niet gezegd worden dat iedereen hier tevreden over is. Zo kaart mevr. Slingerland aan dat de angst nog steeds bestaat om daadwerkelijk te melden omdat advies en onderzoek hier samenkomen. Waar het BIOS internationaal gezien werd als *best-practice* is dat bij het Huis voor Klokkenluiders niet het geval. Het Huis voor Klokkenluiders zou tevens minder goed bereikbaar zijn voor zowel gemeenten als waterschappen, die het BIOS juist in de laatste periode goed wisten te vinden bij het vormgeven van hun integriteitsbeleid (Interview W. Slingerland, 11/06/2018).

Auditdiensten

Ministeries zijn verplicht een auditdienst te hebben die het financiële management en de omgang met materialen controleert (TI-NL, 2012). Hier is de Auditdienst Rijk (ADR) voor in het leven geroepen. De ADR is de onafhankelijke interne auditor van de Rijksoverheid en valt direct onder het Ministerie van Financiën. De ADR werkt in opdracht van de andere ministeries. De dienstverlening van de ADR bestaat uit werkzaamheden die hen voorgeschreven zijn door het wettelijk takenpakket. Hierbij is het van belang dat zij zekerheid verschaffen bij de financiële overzichten van het departementale jaarverslag en onderzoek doen naar het gevoerde begrotingsbeheer, financieel beheer en de materiële bedrijfsvoering. De ADR kan ook aangewezen worden onderzoek te doen naar grote projecten zoals bijvoorbeeld het geval geweest is bij de HSL Zuid. Op verzoek van de politieke en ambtelijke leiding van een ministerie kan onderzoek gedaan worden naar de beleids- en bedrijfsvoering. Met de onderzoeksresultaten kunnen interne knelpunten geïdentificeerd en aangepakt worden (Rijksoverheid, z.j., b).

Dit is een verandering ten opzichte van de interne auditors die hiervoor bestonden. Deze waren in dienst van het ministerie zelf. De auditors zagen situaties vaak positiever dan ze waren omdat zij al verbonden waren met het desbetreffende Ministerie. Door een onafhankelijke dienst in te stellen wordt met een meer objectieve bril naar situaties gekeken (TI-NL, 2012).

Naast de ADR bestaat in Nederland ook de Algemene Rekenkamer, een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar het zinnig, zorgvuldig en zuinig uitgeven van publiek geld door de Rijksoverheid. Dit doet zij onafhankelijk en brengt hier jaarlijks een rapport op uit op Verantwoordingsdag aan het Parlement (rekenkamer.nl, z.j.).

Gedragscode Rijk

De gedragscode maakt duidelijk wat wordt verstaan onder integer handelen in het Rijk. Zo is duidelijker wat men van elkaar verwacht en wat externe partijen van de overheid kunnen verwachten. In de gedragscode wordt veel waarde gehecht aan het onderling bespreekbaar maken van het onderwerp integriteit, dit moet meer gebeuren. De ‘Gedragscode Integriteit Rijk’ is een rijksbreed minimumkader en is niet vrijblijvend. Organisaties binnen het Rijk hebben de keuze deze gedragscode over te nemen of als basismodel te gebruiken en waar nodig uit te wijden (Ministerie van BZK, 2017). Het merendeel van de departementen handhaaft in de tussentijd deze gedragscode (interview S. Peters, 04/07/18). Deze gedragscode wordt hierdoor ook meer onder

de aandacht van het personeel gebracht dan voorheen (Ministerie van BZK, 2016b). Indien gekozen wordt voor een bredere of meer specifieke versie is het van belang dat deze voldoet aan het minimumkader van de brede gedragscode. De gedragscode geldt niet alleen voor rijksambtenaren maar ook voor stagiairs, uitzendkrachten en extern ingehuurde partijen. De gedragscode gaat, naast een korte inleiding, in op vier onderdelen: een algemeen deel dat bestaat uit een inleiding, een stuk over goed werkgeverschap en goed ambtenaarschap en een beschrijving van de waarden integriteit die voor de Rijksoverheid als uitgangspunt dienen, een specifiek deel dat gaat over concrete normen en regels en een onderdeel preventie en handhaving (Ministerie van BZK, 2017). De gedragscode kan gezien worden als een vertaling voor de ambtenaren van alle wetten en regelingen die op dit gebied bestaan (Interview S. Peters, 04/07/18).

Het goed werkgeverschap gaat in op hoe de overheid zich als werkgever dient te gedragen ten opzichte van zijn ambtenaren. De werkgever dient zich behoorlijk te gedragen, geen misbruik van bevoegdheden te maken, de rechten en het privéleven van de ambtenaar te respecteren en te zorgen voor een veilige werkomgeving waarin integer werken mogelijk is (werkprocessen dienen hierop ingesteld te worden). Tevens heeft de werkgever, in praktijk vaak een manager, het voortouw om ervoor te zorgen dat integriteit bij de ambtenaar ‘tussen de oren zit’. Een risico hierin is dat de werkgever een dubbele pet heeft, namelijk als goed ambtenaar en als goed werkgever. Zij hebben een voorbeeldfunctie en moeten laten zien dat integriteit een belangrijk onderwerp is. Een manager moet integriteitsrisico's tijdig herkennen, benoemen en aanpakken. De manager heeft de taak te voorzien in een omgeving waarin integriteit besproken kan worden en eventuele overtredingen makkelijk aangekaart kunnen worden. Het goed ambtenaarschap houdt in dat het werk goed, betrokken en gewetensvol gedaan wordt. Van belang hierin is dat een ambtenaar de publieke taak vooropstelt en uitstijgt boven loyaliteit. In iedere situatie dient juist gehandeld te worden, ook als dit een loyaliteitsconflict op kan leveren binnen de organisatie. In de gedragscode wordt tevens aangekaart dat privégedrag van invloed kan zijn op goed ambtenaarschap (Ministerie van BZK, 2017).

Het derde hoofdstuk ‘Waarden Integriteit’ gaat in op de gedragingen van de overheid ten opzichte van externe partijen. Men dient uit te kunnen gaan van een ambtenaar die niet bevooroordeeld is en beslissingen op basis van objectiviteit worden gemaakt. Nepotisme en belangenverstrengeling, of de schijn hiervan, dienen voorkomen te worden. Daarnaast gaat het in op betrouwbaarheid en zorgvuldigheid. Dit heeft betrekking op een bewuste en verantwoorde omgang

met lobbyisten. Dat houdt in dat de burger erop moet kunnen vertrouwen dat een rijksambtenaar zijn afspraken of toezeggingen waarmaakt. Doorgaand op betrouwbaarheid en zorgvuldigheid heeft dit te maken met informatie/bevoegdheden die via het werk verkregen worden, dit dient slechts gebruikt te worden voor werkdoeleinden. Een laatste onderdeel gaat in op de eigen verantwoordelijkheid. De overheid is steeds toegankelijker geworden mede dankzij moderne communicatiemiddelen. Hierdoor zijn ambtenaren steeds zichtbaarder voor het publiek, waar men zich van bewust moet zijn en naar moet handelen en eventueel achteraf verantwoording over af moet leggen (Ministerie van BZK, 2017).

Hoofdstuk vier gaat in op de verschillende vormen van belangenverstrengeling waar een ambtenaar aan blootgesteld kan worden en specifieke regels die betrekking hebben op het gedrag van de ambtenaar. De onafhankelijkheid van de ambtenaar dient gewaarborgd te worden. Het is van belang stil te staan bij de achterliggende motivatie van iemand die een ambtenaar iets aanbiedt. Uitgangspunt voor de ambtenaar is om dit te bespreken met de leidinggevende en niks te aanvaarden met een waarde boven €50, niks laten ontvangen op het huisadres en voordelen die via het werk verkregen zijn niet privé te gebruiken. Het ingaan op uitnodigingen dient functioneel te zijn, sober en doelmatig. Dit dient tevens vooraf besproken te worden met de leidinggevende en zoveel mogelijk dient zelf betaald te worden. Achteraf kan dit gedeclareerd worden conform de regels. Verder wordt ingegaan op het niet commercialiseren van overheidskennis, dat houdt in dat een ambtenaar niet betaald mag worden voor het spreken op congressen. Voor allerlei verschillende soorten mogelijke financiële belangen geldt over het algemeen dat men hier transparant mee om moet gaan en het bij twijfel voor moet leggen aan de ambtelijke leiding. Die kan een oordeel maken of het verstandig is. Hetzelfde geldt voor nevenwerkzaamheden die de belangen van de dienst of het functioneren van de ambtenaar kunnen raken. Tevens bestaat een afkoelingsperiode indien een gevoelige overstap naar ander werk wordt gemaakt. Dit houdt in dat voorafgaand aan de overstap een bepaalde afstand wordt genomen van de ambtelijke functie en indien nodig worden ook over het contact na de overstap afspraken gemaakt. Een ambtenaar krijgt regelmatig te maken met vertrouwelijke informatie. Hier moet nauwkeurig mee omgegaan worden, een ambtenaar heeft hierom een geheimhoudingsplicht die tot na uitdiensttreding in werking blijft. Tevens van belang is het feit dat het grondrecht van vrije meningsuiting voor een ambtenaar beperkt is. Niet alles kan en mag openlijk gezegd worden en extra alertheid wordt geacht bij onder andere belangengroepen als lobbyisten. Hierbij dient rekening gehouden te wor-

den met het eigen functioneren en het functioneren van het Rijk. Een rijksambtenaar spreekt nooit voor zichzelf maar namens de minister. Er worden uitgangspunten gegeven voor gedragingen voor social media en online communicatie. Deze wijken niet af van andere uitgangspunten; een ambtenaar is ambassadeur van de organisatie. Het onderscheid tussen privé en ambtenaar in functie moet bewaakt blijven, deelname moet zorgvuldig, gericht en gedoseerd zijn. Verder worden enkele waarschuwingen gegeven waar een ambtenaar rekening mee moet houden: een online identiteit is makkelijk te achterhalen, berichten kunnen onbedoeld snel verspreid worden, berichten blijven beschikbaar en houd rekening met de goedkeuring van collega's. Met betrekking tot bedrijfsapparatuur die een ambtenaar kan verkrijgen wordt gesteld dat er voorzichtig mee omgegaan moet worden en dat privégebruik niet verboden is, maar wel gepast moet zijn. Overbodig verbruik, doelbewust privégebruik downloaden op kosten van de werkgever, veelvuldig kopiëren op het werk of veelvuldig privé chatten tijdens het werk, privébestellingen plaatsen met een werkaccount, spullen meenemen naar huis of het verhandelen van werkspullen zijn voorbeelden van niet-gepast privégebruik. Een ander onderwerp dat wordt aangehaald in dit hoofdstuk is het verlengen van dienstreizen om privéredenen, men kan verlof opnemen en de dienstreis verlengen, in acht houdend dat het dienstbelang altijd voorop staat, vooraf toestemming is gevraagd en verkregen en alle meerkosten voor eigen rekening zijn. Als laatste wordt in dit hoofdstuk ingegaan op relaties op het werk. Hier moet professioneel mee omgegaan worden en men dient objectief te blijven, indien dit niet meer het geval is kunnen afspraken gemaakt worden of regelingen getroffen worden voor een overplaatsing (Ministerie van BZK, 2017).

Het laatste hoofdstuk gaat in op preventie en handhaving. Het begint met de eed of belofte die eerder is uitgelegd. Daarna wordt ingegaan op de aandacht voor kwetsbare functies en kwetsbare ambtenaren. Hier is sprake van als met het uitvoeren van de functie integriteit in het geding kan komen. Dit zijn bijvoorbeeld vertrouwensfuncties, toezichthoudende functies of opsporingsfuncties. Onder een kwetsbare ambtenaar wordt verstaan: iemand die gevoeliger is voor chantage, financiële problemen heeft of lijdt aan een verslaving. Voor eventuele voorlichting of het melden van signaleringen/schendingen kan men terecht bij de vertrouwenspersoon. Deze is onafhankelijk en vertrouwelijke informatie kan besproken worden, eventueel kan de vertrouwenspersoon de ambtenaar helpen met de meldprocedure. Van de ambtenaar wordt verwacht dat indien deze een integriteitsschending waarneemt, deze ook meldt. In eerste instantie door dat bespreekbaar te maken en anderen aan te spreken, indien dat niet volstaat kan een melding ge-

maakt worden. Voor het melden van misstanden geldt rijksbreed dezelfde procedure, de klokkenluidersregeling (Ministerie van BZK, 2017).

4.2. Internationaal beeld

Voor het internationale beeld zijn er twee toonaangevende instituties die binnen het veld integriteit kijken naar de publieke sector: de OESO en Transparency International. De OESO publiceert elke twee jaar een rapport genaamd '*Government at a Glance*' (GAAG). In dit rapport wordt een scala aan onderwerpen bekeken en gemeten. Verschillende soorten van beleidsinrichting worden internationaal vergeleken. In het rapport van 2017 is een van die onderwerpen '*public sector integrity*'. In de GAAG wordt rekening gehouden met de aanwezigheid van institutionele regelingen, coördinatiemechanismen en manieren van evalueren. Hoofdzakelijk wordt gekeken naar de aanwezigheid van dergelijke onderdelen en in welke vorm deze aanwezig zijn. De GAAG houdt geen rekening met de uitvoering en effectiviteit van deze institutionele regelingen.

De andere instantie, Transparency International, focust zich niet zozeer op instituties die integriteit bevorderen maar naar de perceptie over de mate van corruptie in een land. Zij brengen jaarlijks de Corruption Perceptions Index uit. Hierin wordt gemeten in hoeverre de perceptie over bepaalde overheden bestaat dat deze corrupt is. Dit doet TI samen met andere organisaties als de Wereldbank, het World Economic Forum (WEF) en enkele private organisaties (TI, 2017). De indices worden geaggregeerd door het gemiddelde hiervan te berekenen, dit resulteert in een score tussen de 0 en 100. Des te hoger de score des te lager de perceptie van corruptie.

Voor de analyse wordt gekeken of er landen een verbetering hebben laten zien in de afgelopen jaren. De CPI's van de afgelopen 7 jaar worden hier voor genomen, de landen die in de huidige top 20 (editie van 2017) staan worden geanalyseerd. Een overzicht van deze scores is te vinden in tabel 2.

Tabel 2: Overzicht CPI-score top-20 landen

	2011 ⁴	2012 ⁵	2013 ⁶	2014 ⁷	2015 ⁸	2016 ⁹	2017 ¹⁰
Nieuw Zeeland	1	1	1	1	1	2	1
Denemarken	2	1	1	1	1	1	2
Finland	2	1	3	3	3	3	3
Noorwegen	6	7	5	5	5	6	3
Zwitserland	8	6	7	5	6	5	3
Singapore	5	5	6	7	7	7	6
Zweden	4	4	4	4	4	4	6
Canada	10	9	10	10	10	9	8
Luxemburg	11	12	11	9	7	10	8
Nederland	7	9	8	8	9	8	8
Verenigd Koninkrijk	16	17	13	14	11	10	8
Duitsland	14	13	12	12	11	10	12
Australië	8	7	9	11	13	13	13
Hong Kong	12	14	16	17	18	15	13
IJsland	13	11	12	12	13	14	13
Oostenrijk	16	25	25	23	16	17	16
België	19	16	15	15	15	15	16
Verenigde Staten	24	19	18	17	16	18	16
Ierland	19	25	19	17	18	19	19
Japan	14	17	17	15	18	20	20

Na een korte analyse van de tabel valt op dat de top-3 min of meer hetzelfde blijft over de jaren heen. Zwitserland en Noorwegen hebben zich in de loop der tijd omhoog gewerkt naar een gedeelde derde plek en het Verenigd Koninkrijk heeft de weg omhoog gevonden naar een gedeelde achtste plek, samen met Nederland, Luxemburg en Canada. Met het overzicht van de perceptie op corruptie is de volgende stap om te kijken hoe de landen omgaan met anti-corruptie en integriteit. Hieronder wordt ingegaan op de werking van de systemen.

⁴ Transparency International, Corruption Perceptions Index 2011

⁵ Transparency International, Corruption Perceptions Index 2012

⁶ Transparency International, Corruption Perceptions Index 2013

⁷ Transparency International, Corruption Perceptions Index 2014

⁸ Transparency International, Corruption Perceptions Index 2015

⁹ Transparency International, Corruption Perceptions Index 2016

¹⁰ Transparency International, Corruption Perceptions Index 2017

Tabel 3: Totale scores per land, van hoog naar laag

Land	Totale Score	Land	Totale Score
1. Slovenië	43	20. Verenigde Staten	21
2. Nieuw Zeeland	36	21. Hongarije	21
3. Chili	36	22. Oostenrijk	19
4. Spanje	36	23. IJsland	18
5. Zuid-Korea	36	24. Polen	17
6. Italië	35	25. Litouwen	17
7. Nederland	34	26. Zwitserland	15
8. Frankrijk	34	27. Noorwegen	14
9. Japan	30	28. Slowakije	14
10. Griekenland	30	29. Zweden	13
11. Australië	29	30. Ierland	13
12. Mexico	29	31. Brazilië	13
13. Canada	28	32. Finland	12
14. België	27	33. Estland	12
15. Colombia	27	34. Costa Rica	12
16. Verenigd Koninkrijk	26	35. Argentinië	12
17. Tsjechië	26	36. Letland	10
18. Peru	24	37. Portugal	8
19. Duitsland	22		

In bovenstaande tabel zijn de OESO-landen, met de gegevens uit de GAAG geanalyseerd. Voor deze scriptie zijn de gegevens die daarin staan zijn zo veel als mogelijk gekwantificeerd. Hier komt de score in tabel 3 uit voort, een gedetailleerdere uitwerking van de verschillende werkingen is te vinden in bijlage 2. De puntentelling is als volgt tot stand gekomen:

- Er wordt ingegaan op de instituties die verantwoordelijke zijn voor bepaalde onderwerpen (bijvoorbeeld een gedragscode). Meerdere opties zijn mogelijk bij een bepaalde verantwoordelijkheid. De hoeveelheid instituties die verantwoordelijk zijn voor een onderwerp geeft de score.
- Vervolgens wordt ingegaan op de coördinatiemechanismen voor integriteitsbeleid, zoals regelmatige bijeenkomsten van speciale integriteitscommissies. Bij alle gegeven opties bestaat de keuzemogelijkheid uit ‘aanwezig’ (1 punt) of ‘niet aanwezig’ (0 punten).
- De manier van evaluaties van integriteitssystemen in de publieke sector wordt daarna beschreven, waarbij eerst ingegaan wordt op de onderdelen die geëvalueerd worden. Meerdere keuzes zijn mogelijk, namelijk: Unknown/ varies widely (-) (geen punten), Never (◦) (0 punten), Sometimes (Δ) (1 punt), Often (◇) (2 punten) en Always (●) (3 punten).
- Bijbehorend worden inzichten gegeven in de methode om te evalueren. Hier zijn de keuzemogelijkheden tevens ‘aanwezig’ (1 punt) of ‘niet aanwezig’ (0 punten).

- Als laatste wordt het volgende vraagstuk aan de orde gesteld: “Laws require line managers in the executive branch to implement and monitor internal control and risk management policies”. Hier zijn de opties ‘aanwezig’ (1 punt) of ‘niet aanwezig’ (0 punten).

De puntentelling in de tabel is een optelsom van de punten die toegekend zijn aan de hand van de GAAG-tabellen. Nu valt waar te nemen dat Slovenië met 43 punten het hoogst scoort, andere landen die hoog scoren zijn Nieuw-Zeeland, Spanje, Chili, Korea (36 punten). Nederland scoort even hoog als Frankrijk (34 punten), Italië scoort met 35 punten iets hoger. Opvallend is wel dat Finland (#3 bij TI) bij de GAAG vrij laag scoort met 12 punten, dus relatief weinig heeft geïnstitutionaliseerd. Een hoge hoeveelheid aan institutionalisering integriteitsbeleid hoeft niet per se te leiden tot een hoge score in anti-corruptie perceptie.

Hierboven valt waar te nemen dat Nederland institutionele overeenkomsten toont met de Scandinavische landen en het Verenigd Koninkrijk. Dit zijn tevens landen die hoog scoren of een verbetering hebben gekend in de afgelopen jaren. Deze twee criteria samen maakt dat hier potentiële leermomenten voor Nederland liggen. Of voldaan wordt aan de andere condities kan pas geconcludeerd worden na verder onderzoek.

In de tabellen van GAAG is te zien dat Finland en Noorwegen vooral op het gebied van verantwoordingsmechanismen een soortgelijk systeem als dat van Nederland moeten hebben, hier liggen potentiële transplantatiemogelijkheden. Het Verenigd Koninkrijk heeft hier een uitgebreider systeem dan het Nederlandse¹¹. Hetzelfde geldt voor de coördinatiemechanismen; hierin scoren Finland, Noorwegen het Verenigd Koninkrijk ongeveer gelijk. Hier kunnen interessante leermomenten voor Nederland liggen.

Finland is vooral interessant omdat zij al tijden hoog scoren bij TI en relatief weinig geïnstitutionaliseerd hebben, dit kan voor efficiëntie in Nederland interessant zijn. Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk hebben zich bij TI over de afgelopen jaren verbeterd (respectievelijk van 6^e naar 3^e en van 16^e naar 8^e). De integriteitssystemen van beide landen hebben blijkbaar een verandering ondergaan. Daardoor kan het voor Nederland nuttig zijn om te kijken wat veranderd is in Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk. In de komende secties wordt gekeken naar de integriteitssystemen van Noorwegen, Finland en het Verenigd Koninkrijk. Hierbij is Finland gekozen omdat het een constant top-3 land is. Het VK en Noorwegen vallen op doordat zij afgelopen

¹¹ Bijlage 2 bevat de uitgewerkte tabel, waar is te vinden hoe onder andere Nieuw-Zeeland verschilt van Nederland.

jaren gestegen zijn in de internationale vergelijking. Hierdoor kunnen interessante leermomenten in deze landen liggen. Immers is het de bedoeling om te leren, dat kan het best van landen die goed zijn of zich verbeterd hebben.

In deze vergelijking wordt Nieuw-Zeeland niet meegenomen. Als gekeken wordt naar de mate van formalisering, zoals te zien in bijlage 2, valt waar te nemen dat Nieuw-Zeeland haar systeem anders ingericht heeft. Nieuw-Zeeland heeft een hoge mate van formalisering waar Nederland dit niet heeft en waar Nederland een hoge mate van formalisering kent, heeft Nieuw-Zeeland dit niet. De veronderstelling is dat geleerd kan worden van systemen die vergelijkbaar zijn, zoals naar voren gekomen in de theorie, is in Nieuw-Zeeland geen sprake van. Denemarken wordt niet meegenomen, omdat er geen internationale data beschikbaar is over hoe de systemen daar ingericht zijn. Op voorhand valt niet te zeggen of hier potentiële transplantatiemogelijkheden zijn. Ondanks dat uit de theorie blijkt dat de Germaanse familie mogelijke transplantaties kan kennen wordt ook Duitsland buiten beschouwing gelaten. De veronderstelling is dat geleerd kan worden van top landen, landen met een hogere ranking dan Nederland of landen die vrijwel gelijk staan met Nederland maar een grote groei hebben meegemaakt afgelopen, zoals het VK. Duitsland voldoet aan geen van deze criteria. In de verdere casuïstiek wordt gekeken naar opties tot transplantatie en leermomenten uit de Scandinavische familie (Finland en Noorwegen) en de Angelsaksische familie (het VK).

4.3. Finse integriteitsstelsel

Finse burgers hebben een groot vertrouwen in de centrale instituties, vooral politie, defensie en het rechtssysteem. De overheid komt op de vierde plaats. Cultureel gezien hechten Finnen veel waarde aan eerlijkheid en legaal handelen. Eerlijkheid en zorgvuldigheid worden zelfs gezien als onderdeel van de cultuur. Dit kan een goede basis zijn voor een sterk integriteitsstelsel. Typische problemen van het Finse integriteitsstelsel zijn het zogenaamde ‘old boy netwerk’ (ook bekend als het ‘revolving door syndroom’), de banden die senior officials hebben met het bedrijfsleven en ‘bad governance’. Desondanks doet Finland het al tijden goed in de CPI met een stabiele 3^e plaats. Deze stabiele 3^e plaats heeft waarschijnlijk gezorgd voor een meer passieve aanpak van corruptie en promoten van integriteit. Het staat niet hoog op de politieke agenda. Opmerkelijk in Finland is dat in geen enkele wetgeving een concrete beschrijving staat van integriteit, noch de tegenpool: corruptie (TI-FIN, 2011). Wel wordt aangegeven dat een kleine basis

bestaat op integriteitsgerelateerde onderwerpen in de publieke sector en er wellicht meer focus op moet komen (Interview A. Gau, 21/05/18). Het systeem dat integriteit promoot bestaat uit enkele wetten die corruptie tegen moeten gaan, deze komen hieronder aan bod in de verschillende secties (TI-FIN, 2011). Integriteit wordt door de Finse ambtenaren gezien als het volgen van de bestaande regels en handelen naar de waarden uit ‘Values to be part of the daily Job’. Het heeft te maken met correct handelen en het achteraf kunnen verantwoorden van acties en nadenken over wat de intenties zijn die iemand heeft om met jou te handelen. De cultuur in Finland is meer gericht op de gedachte dat mensen intrinsiek goed handelen en niks uit kwade bedoeling doen (Interview A. Gau, 21/05/18).

Finland kent geen integriteitsbeleid, althans zo wordt het niet genoemd. Er wordt in Finland gepromoot op hoge standaarden van ambtelijke ethiek. Hierin, en over de hele breedte van wat gezien kan worden als beleid ter promotie van integriteit, zijn weinig ontwikkelingen waar te nemen over de afgelopen jaren. Indien iets gewijzigd wordt is dat over het algemeen vanwege een aanbeveling uit de GRECO en andere internationale instanties. Het Ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor deze standaarden en hier wordt al aan gewerkt sinds de jaren ‘90, zij zijn hoofdvantwoordelijk voor de promotie van de waarden in het ambtelijk apparaat (interview A. Gau 21/05/18). Het is een systeem dat zich altijd gericht heeft op waarden en zal daar in de toekomst weinig van afwijken. In 2005 werd het handboek ‘Values in the Daily Job – Civil Servant’s Ethics’ gepubliceerd. Dit is een praktische gids om de hoge ethische standaarden te onderhouden. Dit handboek is gemaakt na enkele onderzoeken en onder het personeel uitgezette vragenlijsten. Dit handboek is opgesteld door het Finse ministerie van Financiën, wat deels verantwoordelijk is voor het integriteitsbeleid en komt het meest in de buurt van een gedragscode. Een van de andere verantwoordelijken is het ministerie van Justitie (persoonlijke correspondentie, K. Äijälä)

De Finse bestuurlijke cultuur rust zwaar op de wettelijke traditie in het land, de Finse samenleving functioneert in een formeel-rationele manier. Dit houdt in dat als ergens wet- of regelgeving op bestaat, dit normaal gesproken ook werkt zoals de bedoeling was. Van belang hierbij is dat de wet specifiek genoeg is zodat een toepasselijke oplossing altijd voor handen ligt (TI-FIN, 2011). Dit kan een verklaring zijn voor het feit dat een gedragscode ontbreekt, de basisprincipes liggen namelijk vast in de State Civil Servants Act.

Algemene regelingen ambtenaren

De Administrative Procedure Act zorgt voor goed ambtenaarschap. Normaal gesproken zou een gedragscode de vertaling zijn van deze wet voor de ambtenaren. De wet gaat in op het implementeren en promoten van goed bestuur en rechtelijke bescherming in bestuurlijke zaken. Het is tevens bedoeld voor het vergroten van de kwaliteit en prestatie van de publieke dienstverlening. De principes van goed bestuur staan hier in opgenomen en gelden voor overheidsautoriteiten, gemeentes, onafhankelijke agentschappen, parlementsleden en de president, ook private personen die met overheid handelen. In de wet zijn echter geen specifieke gedragsregels voor ambtenaren te vinden (TI-FIN, 2011; Ministry of Justice, Finland, 2015).

Naast de Administrative Procedure Act bestaat de State Civil Servants Act. Deze zorgt ervoor dat het openbaar bestuur effectief en zinvol is, voldoet aan de vereisten van wettelijke bescherming en geeft ambtenaren een eerlijke en gelijke positie in relatie tot de werkgever. Hier staat onder meer in dat vacatures voor nieuwe functies open moeten zijn voor iedereen voor een minimale periode van 14 kalenderdagen. Tevens moeten topambtenaren een overzicht geven in welke bedrijven zij mogelijke persoonlijke belangen bij hebben, eigenaarschap, aandelen en nevenactiviteiten die voor belangenverstrengeling kunnen zorgen. Er staan ook regelingen in omtrent de geheimhoudingsplicht, deze verschilt niet ten opzichte van Nederland. De wet gaat verder door op ontslagregelingen, mogelijke vergoedingen en overige praktijken (Finse overheid, 2017).

In de Criminal Code, het strafrecht, staat opgenomen dat het accepteren van steekpenningen, witwassen, het financieren van terroristen en frauderen verboden is en vindt op die manier zijn wettelijke basis (TI-FIN, 2011).

Klokkenluiders

Er bestaat in Finland geen wetgeving die de bescherming van klokkenluiders vastlegt (Blueprint for free speech, z.j., b)

Auditinstanties

Het Finse systeem kent een auditdienst, de National Audit Office Finland (NAOF). De rol en plichten van NAOF zijn wettelijk vastgelegd en de instantie werkt samen met het Finse Parlement. NAOF houdt toezicht op de financiën van de centrale overheid, het management van ei-

gendom, evalueert fiscaal beleid en monitort politieke partijen en waar hun geld vandaan komt bij verkiezingen. Op deze manier wordt toezicht gehouden op de manier waarop geld uitgegeven wordt en of dit in overeenstemming is met hoe het Parlement dit bedoeld had. NAOF heeft uitgebreide rechten op informatie, dit is wederom wettelijk vastgelegd (NAOF, z.j.).

Gedragscode

De Finse overheid heeft geen echte gedragscode, wel een handboek dat er op lijkt, maar niet zo genoemd mag worden. ‘Values in the Daily Job – Civil Servant’s Ethics’ is gericht op behoud van de hoge ethische standaard in de overheid. De waarden moeten zichtbaar zijn in alle beslissingen die gemaakt worden. De code is bedoeld voor gebruik door management, toezichthouders en personeel in de overheid en als referentiemateriaal bij training van personeel. Deze waarden gelden voor de hele overheid, zodat deze overal hetzelfde zijn. De waarden die de fundering vormen voor het openbaar bestuur zijn: effectiviteit, transparantie, kwaliteit en expertise, vertrouwen, dienstprincipe, onpartijdigheid, gelijkheid en verantwoordelijkheid. In het document staan tevens de rechten en plichten die verbonden zijn aan het ambtenaarschap maar ook hoe een leidinggevende zich dient te gedragen. Een leidinggevende moet volgens de waarden:

- Iedereen gelijk behandelen ongeacht nationaliteit, geslacht, geloof, leeftijd, politieke voorkeur of iets anders waar onderscheid op gemaakt kan worden.
- Toestaan dat iedereen vrij is om bij een vakbond aangesloten te zijn (of daar vertrekken)
- Iedereen de voordelen ontvangt die voortvloeien uit de positie waarin die persoon zit.
- Zorgen dat werk gerelateerde gezondheids- en veiligheidsrisico’s adequaat aangepakt worden.

Een ambtenaar heeft zich hierop volgend aan de volgende zaken te houden:

- De taken moeten nauwkeurig en zonder vertraging volbracht worden.
- Voldoet aan de voorschriften inzake toezicht en regelgeving.
- Gedraagt zich op een manier die overeenkomt met de taken en positie die hij/zij heeft.
- Vraagt, accepteert of ontvangt geen financiële voordelen als die het vertrouwen in de ambtenaar of de autoriteit die vertegenwoordigd wordt kan schaden.
- Is niet actief in een maatschappelijke organisatie of vakbond op een dergelijke manier dat de activiteit in conflict is met de officiële taken van de ambtenaar.

- Stelt de werkgever op de hoogte als de ambtenaar een tweede beroep wil uitoefenen in zijn of haar vrije tijd en vraagt om permissie indien werktijd verloren gaat.
- Verstrekt de werkgever informatie over de gezondheid indien dat betrekking op de uitvoering van het werk.
- Stemt toe met een gezondheidscontrole indien de werkgever daar naar vraagt als dit nodig is voor het uitvoeren van de werkzaamheden.
- Gaat adequaat om met geheime informatie en behandelt dit ook naar behoren, ook na de uitdiensttreding wordt verwacht dit geheim te houden (Ministry of Finance, z.j.).

Overige regelingen en instituties

De wet op openbaring van overheidsactiviteiten zorgt voor een wettelijke garantie op transparantie in het openbaar bestuur. Dit is in de praktijk echter problematischer. De informatie is beschikbaar, maar vaak moeilijk te vinden. Men is gewend dat alles aan documenten in Finland openbaar en bediscussieerbaar is. Dat is echter anders bij overheidsactiviteiten, dat is binnen bepaalde grenzen open. In sommige gevallen is namelijk sprake van het recht op privacy en vertrouwelijke informatie. Rapporten en financiële statements zijn vaak open, beslissingsprocedures zijn vaak niet bekend voor burgers (TI-FIN, 2011).

In Finland wordt de Act of Openness on Government gezien als onderdeel van het anti-corruptiesysteem en promoot daarmee integriteit. De wet zorgt voor een open samenleving. Het omschrijft het recht van inwoners om geïnformeerd te worden over publieke documenten (TI-FIN, 2011). Dit is vergelijkbaar met de Nederlandse Wet Openbaarheid van Bestuur.

TI concludeert in haar onderzoek over Finland dat een focus op anti-corruptie of integriteit ontbreekt en de Finse cultuur en politieke besluitvorming worden gekarakteriseerd door een bepaalde passiviteit op het versterken van integriteit. Desondanks wordt gezegd dat het systeem functioneert en nog enkele bestaande tekortkomingen opgelost kunnen worden met een groter budget (TI-FIN, 2011).

4.4. Noorse integriteitsysteem

Het Noorse integriteitsysteem wordt over het algemeen ervaren als robuust met voldoende middelen om het werk te verrichten. In de publieke sector worden in het rapport van Transparency International Norway (TI-N) ook de provincies/gemeentes mee genomen. De gemeentes en pro-

vincies vallen onder ministeriële verantwoordelijkheid. De verantwoordelijke minister dient verantwoording af te leggen aan de Storting¹² voor alle ondernomen activiteiten in het ministerie en daaronder vallende organen (TI-N, 2012). Door de focus op de overheid als werkgever worden deze zoveel mogelijk gefilterd op maatregelen die betrekking hebben op ambtenaren op ministerieel niveau.

Het Noorse integriteitsbeleid vindt zijn oorsprong in een integriteitskwesitie genaamd de *Letter-case* in 1995. Het Parlement wilde naar aanleiding van deze gebeurtenis duidelijkere regelingen voor de omgang tussen ambtenaren en de politiek. In deze casus was er contact via brieven plaats tussen 2 personen, de secretaris van een politieke partij en een Staatssecretaris. Voor de conversatie werd door de overheidsmedewerker papier gebruikt met het Staatslogo erop, terwijl de informatie in de conversatie geen officiële staatsinformatie betrof. Dit is een vrij groot schandaal geworden. De overheid wilde een herziening van bestaande regels. Een ander gevolg was het inrichten van training en richtlijnen voor ambtenaren, ontwikkeld door het Ministry of Local Governance and Modernisation. Zij zijn tevens verantwoordelijk voor het integriteitsbeleid. Voor de ontwikkeling van beleid kijken zij vooral intern en minder naar internationale organisaties als de GRECO, die worden echter wel in de gaten gehouden (Interview M. Kråne, 11/06/2018).

Kenmerkend voor het Noorse systeem is de lage hoeveelheid aan formalisering. Dit valt toe te schrijven aan de hoge mate van wederzijds vertrouwen, gezamenlijke normen en gedrag dat heerst tussen de politieke en ambtelijke leiders, zo blijkt ook uit interviews met Noorse beleidsmedewerkers. Deze cultuur, samen met een groeiende aandacht voor het onderwerp, wordt tevens aangedragen als verklaring voor de hoge plaats in de CPI. Een echte verklaring voor de stijging kon men echter niet geven. De respondenten geven tevens aan dat het beleid over de afgelopen jaren amper gewijzigd is, wel is er meer discussie over onderwerpen die voor belangenverstrengeling kunnen zorgen (Interview T. Dyrstad, 04/05/2018; interview M. Kråne, 11/06/18). Hiernaast is de definitie van corruptie in Noorwegen interessant. Die luidt: het accepteren of geven van steekpenningen. Dit is een andere insteek dan de definitie die TI geeft, die luidt: het misbruiken van toevertrouwde macht voor eigen belang. De Noorse definitie kijkt hiermee met een nauwere bril naar corruptie. Dit is van invloed op de inrichting van de integri-

¹² Dit is het Noorse Parlement en bestaat uit 169 leden, iedere 4 jaar vinden verkiezingen plaats (stortingnet.no, z.j.).

teitsystemen (TI-N, 2012). De beleidsmedewerkers uit Noorwegen geven aan dat het om vertrouwen gaat, een burger moet kunnen vertrouwen op een overheid en ambtenaren die juist handelen en niet kiezen voor oplossingen met eigen gewin (Interview T. Dyrstad & T. Semb, 04/05/18).

Algemene regelingen ambtenaren

Het werven van ambtenaren is in Noorwegen gebaseerd op regels. Rijksambtenaren worden onderverdeeld in twee groepen: *senior government officials* en *civil servants*, met andere woorden leidinggevend en hoger (vergelijkbaar met de Nederlandse TMG), en reguliere ambtenaren. Deze scheiding is het resultaat van traditie, maar wordt vaak ook gedictéerd door de wet. Het is aan een ministerie om in te vullen welke functie bij welke van de twee groepen hoort. Alle benoemingen moeten gedaan worden door een autoriteit. *State officials* moeten worden benoemd door de Koning, tenzij de Koning anders besluit. In dat geval wordt veelal gebruik gemaakt van een benoemingsraad. Deze benoemingsraad dient te bestaan uit een gelijke hoeveelheid vertegenwoordigers voor de *civil service* als het bestuur van de raad (TI-N, 2012).

Een ambtenaar in Noorwegen mag geen extra baan, voorzitterschap of andere vorm van betaald werk hebben dat in enige vorm kan conflicteren met het werk of ervoor kan zorgen dat het normale werk niet op normale snelheid geleverd kan worden tenzij permissie verkregen is. Hiernaast is een regeling die beschrijft wanneer het wel of niet mogelijk is om in een bestuur of commissie plaats te nemen. Dit is bedoeld om eventuele belangenverstrengeling tegen te gaan (TI-N, 2012). Het is tevens bij wet verboden een ambtenaar om te willen kopen. Dit houdt in dat een persoon die voor zichzelf of anderen een aanbod van een ongerechtvaardigd voordeel voortvloeiende uit zijn of haar positie, functie of opdracht eist, ontvangt of aanvaardt, kan worden aangeklaagd voor corruptie. Hetzelfde geldt voor iemand die iets wil geven. In de Public Administration Act zijn tevens maatregelen getroffen ter waarborging van onpartijdigheid in de publieke sector. Ambtenaren, maar ook andere individuen die handelen met de overheid, mogen zich niet met een zaak bemoeien waarbij een van de handelende partijen op enige wijze een familielid zou kunnen betrekken. Dan kan namelijk voorkeur ontstaan. In Noorwegen geldt een verbod op de *revolving door*, in tegenstelling tot de twee jaar die het principe in Nederland kent, kent Noorwegen een quarantaineperiode van zes maanden (TI-N, 2012).

In Noorwegen staat in de grondwet vastgelegd dat werknemers het recht hebben om publiekelijk te reageren op zaken die gerelateerd aan het bedrijf waarin zij werken, dit geldt dus ook voor ambtenaren. Werkgevers zijn verplicht om een interne routine in gang te zetten ter notificatie, hoe die routine ingericht moet zijn is echter nergens beschreven. Het recht op kennisgeving kan alleen bij wet worden beperkt. De plicht van gelijkwaardigheid in instructie, regelgeving of iets dergelijks die het recht op kennisgeving beperkt, is daarom illegaal (TI-N, 2012).

Naast deze regelingen wordt op het moment gewerkt aan een boekje over de relatie tussen politici en ambtenaren en een boekje met dilemmatrainingen. Dit heeft als doel de discussie opener te maken en de onderwerpen makkelijker bespreekbaar te maken. De boekjes zijn gebaseerd op een gelijkwaardig boekje uit Denemarken. Gelijktijdig zijn ze bezig met het vernieuwen van beleid op gebruik van social media en het ontwikkelen van een online platform voor betere educatie (interview T. Dyrstad, 04/05/18; interview M. Kråne, 11/06/18).

Auditdienst

In Noorwegen zijn externe organen aanwezig die toezicht houden op het functioneren van de overheid. Voor de gemeentes bestaat een *County Governor* en is een algemene auditdienst voor de overheid en gerelateerde organen. De algemene auditdienst overziet het management van de overheidsbelangen in ondernemingen. Tevens mag de algemene auditdienst namens de Storting eigen onderzoek beginnen. Het desbetreffende publieke orgaan is verplicht de gevraagde informatie te leveren op het tijdstip dat de auditdienst dit wil (TI-N, 2012).

Klokkenluiders

De voorzieningen voor klokkenluiders in Noorwegen staan onder discussie (interview T. Dyrstad, 04/05/18). De huidige regelingen zijn niet voldoende bevredigend, desondanks wordt het in een revisie van de OESO in 2018 gezien als *good practice*. Wettelijk staat in de *Working Environment Act*¹³ vastgelegd dat medewerkers alle afkeurbare omstandigheden¹⁴ kunnen melden. De medewerker wordt na het melden beschermd tegen wraakneming van de werkgever. De werkgever dient in zo een geval te bewijzen dat dit niet gebeurd is. Indien hier daadwerkelijk sprake van is geweest kan de werknemer een schadeclaim eisen (blueprint for free speech, z.j., a). Het is in

¹³ Deze wet geldt voor iedere werknemer in Noorwegen behalve de visserij en militaire luchtmacht, zij hebben speciale regelgeving

¹⁴ Een specifieke definitie van wat hieronder verstaan wordt ontbreekt

Noorwegen voor iedere organisatie vanaf 5 werknemers verplicht een interne meldprocedure te hebben, hier wordt op toegezien door de *Norwegian Labour Inspection Authority* (OESO, 2018). De organisatie moet hierin in ieder geval aangeven wanneer aanspraak gemaakt kan worden op dit recht, waar de melding gemaakt dient te worden, welke procedures gevolgd moeten worden en hoe de werkgever hier mee om dient te gaan. Wat betreft de procedure wordt echter vaak aangegeven dat een ‘gepaste procedure’ gevolgd moet worden om misstanden te melden, hoe die gepaste procedure er uit ziet, staat echter nergens beschreven. Dit is een probleem aangezien de *duty of loyalty*¹⁵ een belangrijk concept is in Noorwegen en dit tegen elkaar in kan gaan. Er moet dan ook goed afgewogen worden of de potentiële schade die het bedrijf kan leiden, het maatschappelijk belang en de *duty of loyalty* tegen elkaar afwegen (blueprint for free speech, z.j., a).

Gedragscode

De gedragscode van Noorwegen stamt uit 2005 en is een aantal keer aangepast. Er hebben geen grote wijzigingen plaatsgevonden (interview T. Dyrstad, 04/05/18). In Noorwegen ligt de focus van de gedragscode ‘*Ethical Guidelines for the Public Service*’ op het hoog houden van de ethische standaarden in de publieke sector. De wettelijke basis van de gedragscode komt uit verschillende wetten, zoals de *public administration act*, *general civil penal code* en de *civil service act*. De gedragscode gaat in op een aantal aspecten: algemene voorzieningen, loyaliteit, transparantie, vertrouwen in de publieke sector en professionele onafhankelijkheid en objectiviteit (Moderniseringsdepartementet, 2005).

Het eerste hoofdstuk gaat in op enkele algemene bepalingen, zoals het correct en vriendelijk te woord staan van de bevolking en het respecteren van de integriteit van een individu uit de samenleving. Tevens wordt gesteld dat bij het handelen van een ambtenaar daarbij altijd het imago van de Staat in acht genomen dient te worden, die mag namelijk geen imagoschade lijden (Moderniseringsdepartementet, 2005).

Het tweede hoofdstuk gaat in op de *duty of loyalty*, de plicht om loyaal te zijn aan het publieke belang, maar ook dat werknemers de werkgever niet in negatief daglicht zetten. De *duty of loyalty* bestaat verder uit: de *duty of obedience*, *duty to report* en de *duty of efficiency*. De ambtenaar moet overeenstemmen met de wet- en regelgeving en ethische handleiding die gelden voor alle activiteiten en luisteren naar de opdrachten die hij/zij krijgt van de leidinggevende (*duty*

¹⁵ Dit komt aan bod bij de gedragscode

of obedience). Dit geldt niet als de gevraagde handeling een illegale actie zou zijn. De *duty of obedience* gaat in op het verstrekken van correcte informatie en het beperkte recht van vrijheid van meningsuiting voor een ambtenaar. De *duty to report* houdt in dat een ambtenaar omstandigheden moet melden die ervoor kunnen zorgen dat de werkgever, medewerkers of de omgeving een verlies lijdt of schade oploopt. Misstanden moeten gemeld worden bij de directe leidinggevende, die moet dit verder oppakken. De *duty of efficiency* houdt in dat ambtenaren zo efficiënt mogelijk om moeten gaan met het geld van de Staat (Moderniseringsdepartementet, 2005).

Onder het hoofdstuk over transparantie vallen meerdere rechten en plichten voor de ambtenaar en gaat over de vrijheid van informatie, actieve plicht op openbaring, vrijheid van meningsuiting en klokkenluiden. De vrijheid van informatie houdt in dat de overheid zo open en transparant mogelijk moet zijn over de activiteiten. Dit moet zoveel mogelijk inzichtelijk zijn. De actieve plicht op openbaring wil zeggen dat ambtenaren altijd correcte informatie moeten verstrekken naar de samenleving. Dit is erop gericht dat burgers meer participeren in de democratie, dat is makkelijker als beschikbare informatie correct is. Een ambtenaar heeft het recht om kritisch te zijn op de eigen organisatie, ook naar buiten toe (vrijheid van meningsuiting). Als hier een beperking op komt moet dat een speciale grond hebben, bijvoorbeeld een van de eerdere *duties*, de ambtenaar dient immers loyaal te blijven. Het laatste onderwerp in dit hoofdstuk gaat in op klokkenluiden. Het moet mogelijk zijn dat een werknemer misstanden kan melden en rapporteren. Dit moet eerst intern geregeld kunnen worden. De werkgever is verplicht om maatregelen te treffen om dit mogelijk te maken. Een klokkenluider wordt na het melden beschermd (Moderniseringsdepartementet, 2005).

Het vierde hoofdstuk gaat in op het vertrouwen in de overheid. Zo gaat een deel in op onpartijdigheid: ambtenaren mogen zich niet op een dergelijke wijze gedragen dat het vertrouwen en de onpartijdigheid van de Staat geschaad wordt. Dit hoofdstuk gaat verder in op dubbel-functies en nevenfuncties. Extra functies mogen niet in conflict zijn met de wettelijke lijnen van de overheid als werkgever, noch illegale activiteiten omvatten. Men dient hier open over te zijn. Tevens is een sectie opgenomen over de transitie naar andere organisaties. In die situatie dient rekening gehouden te worden met de belangen van de overheid die bijvoorbeeld midden in een onderhandelingsproces kan zitten. De werkgever moet nadenken of het bij bepaalde transities handig is om een quarantaineperiode in te stellen. De stap hierna is dat voorzichtig omgegaan moet worden met oud-collega's. De informatie die een ambtenaar heeft is immers vertrouwelijk

en dus ook in het geval van oud-collega's. Een ander aspect van dit hoofdstuk gaat in op het accepteren van giften. Ambtenaren mogen geen giften, reizen, hotelaccommodaties, gastvrijheid, kortingen, leningen of andere contributies aannemen of faciliteren die als bedoeling hebben de uitkomsten van het werk van de ambtenaar te beïnvloeden, noch mogen zij hun positie gebruiken om voordelen te verkrijgen. Hetzelfde geldt voor het geven van giften om iemands handelingen te beïnvloeden (Moderniseringsdepartementet, 2005). Mede hiervoor is een openbaar systeem opgericht waarin alle posities en economische belangen van iemand in staan. Dit is eerst doorgevoerd bij gemeentes, die moeten bepalen of ze mee willen doen aan het systeem en dan mogen de ambtenaren ervoor kiezen om wel of niet hun gegevens er in te zetten. Het systeem is vrijwillig (TI-N, 2012). Als laatste is opgenomen dat het niet is toegestaan om briefpapier met het Staatslogo te gebruiken voor persoonlijke correspondentie (Moderniseringsdepartementet, 2005).

Het laatste deel van het de gedragscode gaat in op de professionele onafhankelijkheid van de publieke sector. Dit houdt in dat een ambtenaar zijn professionele kennis en beoordelingsvermogen dient te gebruiken om zijn taken uit te voeren. Dit gaat tevens in op de loyaliteitsplicht en neutraliteitsplicht. Het principe gaat er vanuit dat men zo onafhankelijk mogelijk van de politieke kleur van het ministerie het werk verricht (Moderniseringsdepartementet, 2005).

4.5. Britse integriteitsysteem

Het Britse integriteitsysteem bestaat uit een complex geheel aan instanties die allemaal bij dienen te dragen aan een integere en minder corrupte overheid en samenleving. De hoofdverantwoording ligt bij het *Cabinet Office* maar verder is het systeem erg gedecentraliseerd bij verscheidene instanties (Interview A. Preston, 03/08/18). TI-UK heeft hierin onderzoek gedaan naar dezelfde pilaren als in de andere landen. Wederom wordt hier alleen gekeken naar de pilaar 'public sector'. De publieke sector in het Verenigd Koninkrijk bestaat uit een groot aantal verschillende organisaties en instituties op zowel centraal als lokaal niveau, en heeft daarnaast betrekking op NDPB's, instanties vergelijkbaar met de Nederlandse ZBO's. De publieke sector is in het Britse integriteitsysteem een sterke schakel met voldoende middelen (TI-UK, 2012). Een startpunt kan gegeven worden bij het begin van de gedragscode in 1995, echter kan in het Britse beleid al langer integriteitselementen terug gevonden worden volgens Dhr. Preston. De definitie die in het VK gegeven wordt voor integriteit is dat ambtenaren moeten voorkomen zichzelf in een situatie te brengen waarin zij een verplichting na moeten komen aan mensen of organisaties die hen in

hun werk onwenselijk beïnvloeden. Er mogen geen acties ondernomen worden die persoonlijke financiële of materiële voordelen met zich meebrengen, noch voor hun familie of vrienden (UK Government, 1995). Dhr. Preston voegt hieraan toe dat het ook gaat om professionele ethiek en standaarden en ziet het als onderdeel van *good governance*. De Britse overheid speelt de laatste paar jaar sterker in op de ontwikkeling van het systeem. Zo kan zoveel mogelijk corruptie aangepakt worden en men probeert hierin zoveel mogelijk mee te ontwikkelen met de ontwikkelingen in de samenleving. Het beleid wordt hier zoveel mogelijk op afgestemd. Hierbij moet transparantie ook helpen aan een bevordering van integriteit en vertrouwen in de publieke instituties. Dit heeft geleid tot een nieuw pakket aan maatregelen met daarin de *Bribery Act (2011)*, *Criminal finances Act (2017)* en een internationale anticorruptie top in 2016 op staatshoofdelijk niveau (de eerste in deze globale setting), tevens wordt deelgenomen in internationale conferenties van onder andere de OESO. Die toename van aandacht aan dit onderwerp wordt ook aangedragen als verklaring voor de stijging in de CPI (Interview A. Preston, 03/08/2018).

Wetgeving, gedragscodes en instituties die gerelateerd zijn aan integriteitszaken voor ambtenaren zijn op een *ad-hoc* basis over de jaren heen tot stand gekomen. Dit gebeurde vaak naar aanleiding van situaties waarin specifieke integriteitsproblemen zich afgespeeld hebben en hierop gereageerd moest worden. De *Committee on Standards in Public Life*, die kijkt naar gedragsstandaarden en deze ontwikkelt, is hier een voorbeeld van (GRECO, 2017). Een van de grootste zorgen in het VK is het *revolving door* syndroom, met name bij de hogere functies (TI-UK, 2012).

Algemene regelingen ambtenaren

Voor ambtenaren zijn verscheidene maatregelen getroffen om te zorgen voor een integer ambtenarenapparaat. Dat begint, net als in Nederland, bij het aannemen van een nieuwe werknemer. De *Civil Service Commission* is hierbij een orgaan dat overziet of het aannemen van nieuwe werknemers op basis van *merit* gebeurt, eerlijk en open is. Aanstellingen van topambtenaren zoals een *Permanent Secretary*¹⁶ moeten gedaan worden door de Prime Minister op aanbeveling van het hoofd van de *Home Civil Service*. Andere hoge aanstellingen (*senior civil service leaders* en *director generals*) moeten goedgekeurd worden door de *Prime Minister* op aanbeveling van

¹⁶ Hoogst mogelijke ambtenaar op een departement, vergelijkbaar met de Nederlandse functie van Secretaris-Generaal

het hoofd van de *Home Civil Service* voorgedragen worden (TI-UK, 2012). Voor het ontslaan van werknemers geldt dat dit eerlijk dient te zijn. Het belangrijkste hierin is om dit goed berekend te hebben en het gedrag waarmee dit gebeurt moet juist zijn, anders kan de werknemer dit zien als oneerlijk ontslag (UK Government, z.j. a)

De onafhankelijkheid van de publieke sector, en dus de ambtenaren, staat vast in de wet ‘*Constitutional Reform and Governance Act*’¹⁷. De *Civil Service Code*¹⁸ en *Principles of Recruitment* zijn via deze wet verplicht. In de *Civil Service Code* staat dat ambtenaren politiek beperkt zijn en niet deel mogen nemen in politieke activiteiten als zij dienst hebben, in uniform zijn of bij officiële gelegenheden. De *Civil Service Commission* draagt bij aan de onafhankelijkheid van ambtenaren door de *Civil Service Code* te promoten. Bij een nieuwe regering worden er speciale adviseurs aangesteld om een politieke dimensie toe te voegen aan de ambtenarij. Deze adviseurs zijn tijdelijke ambtenaren en vallen onder de Minister die hen heeft aangesteld, aanstelling vereist dan ook geschreven goedkeuring van de Minister (TI-UK, 2012).

In de afgelopen jaren zijn stappen gemaakt om te zorgen voor een hogere mate van transparantie met de *Freedom of Information Act* en *Data Protection Act*. De *Data Protection Act* en *Freedom of Information Act* geven richtlijnen voor datamanagement en de rechten die bestaan ten behoeve van openheid tot informatie. Indien omgegaan wordt met persoonlijke informatie moet dit volgens de *Data Protection Act* verwerkt worden:

- Eerlijk en rechtvaardig geprocedeerd worden;
- Geprocedeerd worden voor gelimiteerde doelstellingen;
- Persoonlijke data moet adequaat, relevant en niet excessief zijn in relatie tot het doel;
- Accuraat en up-to-date zijn;
- Niet langer dan nodig bewaard worden;
- Geprocedeerd worden in lijn met de rechten van het individu;
- Veilig worden geprocedeerd;
- Niet overgedragen worden naar andere landen zonder adequate bescherming.

De *Freedom of Information Act* zorgt ervoor dat burgers inzicht kunnen krijgen in officiële documenten van publieke instanties, vergelijkbaar met de Nederlandse WOB. Er is een apart *Information Commissioner’s Office* dat informatierecht in het publieke belang in stand houdt,

¹⁷ met deze wet wordt ook de werving gereguleerd en stelt de *civil service commission* hier voor verantwoordelijk

¹⁸ De Britse gedragscode

openheid van overheidsinstanties regelt en bescherming van persoonsgegevens bevordert. Het is over het algemeen vrij makkelijk om de informatie te verkrijgen in de publieke sector. De *Freedom of Information Act* gaat in huidige vormgeving vrij ver, men wilde nog verder gaan door onder andere namen, titels, *job titles* en salaris bij verdieners boven 150.000 pond toe te voegen. Rapporten worden altijd proactief gepubliceerd en sommige agentschappen die hier niet aan verbonden zijn, werken alsnog mee met deze rapporten. Senior ambtenaren hoeven hun vermogen niet aan te geven. De *Freedom of Information Act* legt het recht vast van publieke toegang tot bepaalde categorieën aan informatie, met een test voor publiek belang om meningsverschillen over openbaringen op te lossen. Aansluitend is er een wet die werknemersbescherming biedt in het geval van openbaringen (TI-UK, 2012).

Klokkenluiders

In Engeland is klokkenluidersbeleid vastgelegd voor ambtenaren in de *Public Disclosure Act* en deels in de *Civil Service Code*. Medeverantwortelijk hiervoor zijn de *Committee on Standards in Public life* en *Public Concern at Work*. *Public Concern at Work*¹⁹ heeft een onderzoek gedaan en concludeerden daar uit dat overheidsdepartementen over het algemeen wel zinvolle begeleiding bieden als het gaat om klokkenluiden, echter zijn er weinig beleidsstukken die duiden op een *good practice* en is het zelfs zo dat er in sommige gevallen duidelijk gestuurd wordt naar het intern houden van klokkenluiderszaken. Hier is door het Parlement aandacht aan geschonken en men is ervan op de hoogte dat hier verandering in moet komen. Vooral op het gebied dat klokkenluiders zich veilig moeten voelen en ze serieus genomen moeten worden, moet verbeterd worden (TI-UK, 2012). De huidige stand van zaken met het klokkenluidersbeleid is dat een klokkenluider zijn of haar baan niet mag verliezen of nadelig behandeld worden omdat de desbetreffende persoon de klokkenluider is. Door de wet beschermd zijn de volgende personen:

- Een werknemer
- Een trainee, maar bijvoorbeeld ook iemand met een werkplek in opleiding
- Een agentschapsmedewerker
- Een lid van een *Limited Liability Partnership*²⁰

Het gaat om het melden van de volgende misstanden:

¹⁹ Een liefdadigheidsorganisatie en tevens onafhankelijke autoriteit op het publieke belang van klokkenluiden.

²⁰ Een limited liability partner is een samenwerking tussen een organisatie en de overheid.

- Een misdaad, bijvoorbeeld het plegen van fraude
- Wanneer iemands gezondheid en veiligheid in gevaar komt
- Risico of daadwerkelijke schade aan de omgeving
- Een gerechtelijke dwaling
- Het overtreden van de wet door een bedrijf
- Iemand probeert zijn misstanden weg te poetsen (UK Government, z.j., b)

In eerste instantie is het de bedoeling dat een misstand gemeld wordt bij de werkgever, de meesten moeten hier beleid op hebben. Dit beleid moet ingaan op wat de werknemer kan verwachten bij het melden, echter heeft niet iedere leidinggevende hier beleid op. Indien een misstand niet gemeld kan worden bij de werkgever is het mogelijk rechtsadvies in te winnen of het te melden bij een aangewezen persoon of instantie. Deze laatste twee zijn ook de andere opties indien de werknemer niet tevreden is met de afhandeling van de werkgever. Tevens bestaat de mogelijkheid anoniem te melden. Bij oneerlijke behandeling na het melden van misstanden kan de casus aangenomen worden voor het ‘*employment tribunal*’. Die nemen het dan verder over. Een claim moet gemaakt worden binnen 3 maanden na ontslag (UK Government, z.j., c).

Auditdiensten

In het VK zijn twee instanties relevant als auditdienst, het *National Audit Office* (NAO) en de *Government Internal Audit Agency* (GIAA). Het NAO is verantwoordelijk voor de controle op financiële verklaringen en bekijken of overheidsdepartementen en agentschappen waarde voor geld bieden, vergelijkbaar met de Algemene Rekenkamer in Nederland. De bevindingen dienen gerapporteerd te worden aan het Parlement. De voorzitter van de NAO is de *Auditor General*, dit is geen ambtenaar en staat direct onder het *House of Commons*²¹ (TI-UK, 2011). De *Auditor General* en de werknemers zijn volledig onafhankelijk van de publieke sector. De rapporten en bijbehorende aanbevelingen zijn bedoeld om publieke dienstverlening te verbeteren (NAO, 2017).

De GIAA is opgericht met een andere insteek, namelijk het effectief managen van publiek geld door betere governance, risicomanagement en interne controles. GIAA is een uitvoerende dienst van Ministerie van Financiën en heeft als ‘klant’ 14 overheidsdepartementen en

²¹ Het Lagerhuis, bestaande 650 leden, volgens enkelvoudig districtenstelsel verkozen (parliament.uk, z.j.)

meer dan 100 andere (semi)publieke overheidsorganen, vergelijkbaar met de Nederlandse ADR. Ze richten zich op drie verschillende soorten dienst:

- Onafhankelijke en objectieve evaluatie van managementactiviteiten om te evalueren hoe effectief de organisatie is in relatie tot governance, risicomanagement en interne controle
- Adviserend werk: om te identificeren waar het controle raamwerk verbeterd kan worden.
- Fraudebestrijding en onderzoekswerk: er wordt advies en ondersteuning gegeven aan klanten op fraudebestrijding, fraude risico assessments en maatregelen om fraude te voorkomen. Indien nodig wordt een onderzoek ingesteld (UK Government, z.j., d).

Gedragscodes

De *Civil Service Code* zet de kernwaarden van de *civil service* uiteen en de standaarden van gedrag die verwacht worden van op *merit* basis aangestelde ambtenaren in het hooghouden van deze waarden. Deze waarden gelden voor het gehele Verenigd Koninkrijk²² en de kernprincipes zijn onder te verdelen in 4 categorieën:

- Integriteit:
 - o Verantwoordelijk omgaan met taken en verplichtingen;
 - o Ten alle tijden professioneel gedrag vertonen dat ook vertrouwen wekt bij iedereen met wie een ambtenaar handelt;
 - o Verantwoordelijk omgaan met de vertrouwelijke rol (zorgen dat middelen verantwoordelijk ingezet worden);
 - o Zo eerlijk, efficiënt, vlug, effectief en sensitief mogelijk omgaan met de samenleving en haar behoeften;
 - o Bij contact met de media ervoor zorgen dat er ministeriële autorisatie is;
 - o Officiële documenten zo open mogelijk houden, binnen de limieten van de wet;
 - o In lijn met de wet handelen;
 - o Geen misbruik maken van de ambtelijke positie;
 - o Geen giften of gastvrijheid accepteren waarbij de bedoeling is de persoonlijke mening of integriteit aan te tasten;
 - o Geen informatie onthullen zonder toestemming (geldt ook na uitdiensttreding).
- Eerlijkheid:

²² In Schotland en Wales is een eigen code, Noord-Ierland heeft een vergelijkbare code.

- De feiten en relevante problemen eerlijk uiteenzetten en fouten zo snel mogelijk corrigeren;
- Middelen alleen gebruiken voor de geautoriseerde publieke doelstellingen;
- Niet beïnvloed worden door verkeerde druk van anderen of persoonlijk gewin vooropstellen.
- Objectiviteit:
 - Informatie en advies moet altijd gebaseerd zijn op bewijs en een accurate schets van de opties en feiten;
 - Beslissingen nemen op grond van de casus;
 - Naar behoren rekening houden met professioneel advies;
- Onafhankelijkheid:
 - Verantwoordelijkheden eerlijk en rechtvaardig uitvoeren op een manier die overeenkomt met het streven van de overheid naar gelijkheid en diversiteit;
 - De overheid dienen, ongeacht welke politieke kleur deze heeft;
 - Handelen op een wijze die het vertrouwen van een minister verdient en tegelijkertijd ervoor zorgen dat dezelfde banden kunnen blijven bestaan met mogelijke toekomstige ministers;
 - Instemmen met de politieke beperking die neergelegd wordt op een ambtenaar.

Beschuldigingen van het breken van de *Civil Service Code* of druk om te breken met de gedragscode kunnen gemeld worden bij de *Civil Service Commission* (UK Government, 2015). Alle NDPB's moeten een variant van de modelcode hebben, hier moet over de volgende onderwerpen minimaal iets in zitten:

- Privébelangen en mogelijke conflicten met publieke verplichtingen
- Giften en gastvrijheid
- Relevant bezit van aandelen
- Openbaren van officiële informatie
- Politieke activiteit
- Meldprocedures

In 2009 is onderzoek gedaan, er is bewustzijn over de *Civil Service Code*, die is toegenomen, maar dit kan nog beter, het zou namelijk niet universeel zijn (TI-UK, 2012).

Overige regelingen en instituties

De *Committee on Standards in Public Life*, die kijkt naar gedragsstandaard en dit ontwikkelt, geeft advies over ethische waarden aan de *Prime Minister* voor de hele publieke sector. Het houdt toezicht op, rapporteert en geeft aanbevelingen op allerlei problemen die gerelateerd zijn op de standaarden in het publieke leven. De commissie is een onafhankelijk, adviserend, niet-departementaal publiek orgaan (GRECO, 2017). Het wordt gesponsord door de *Cabinet Office*²³, dit ministerie is tevens hoofdverantwoordelijke voor integriteitsbeleid. De *Integrity Champion* speelt hier waarschijnlijk ook een grote rol in (Interview A. Preston, 03/08/18). Het promoten en onderhouden van ethische waarden, *7 principles in public life*, in het ambtelijk apparaat wordt gewaarborgd door issues en risico's te monitoren, vragenlijsten uit te zetten, reviews te maken en praktische aanbevelingen te geven (UK Government, z.j., e). De commissie bestaat uit 8 leden, ieder verkozen voor een niet-verlengbare, eenmalige termijn van 5 jaar, 3 leden zijn politiek gekozen, genomineerd door de *Conservative*, *Labour* en *Liberal Democrats*. De andere 5 zijn op basis van *merit* aangesteld (GRECO, 2017).

Er is een interministeriële groep op anticorruptie om actie te ondernemen tegen corruptie en de implementatie van het anti-corruptie plan te voorzien. Deze interministeriële groep wordt mede voorgezeten door de *Anti-Corruption Champion*, een door de minister-president aangewezen persoon. De *Champion*, John Penrose MP, is tevens verantwoordelijk voor interne coördinatie en externe representatie. De *Champion* wordt ondersteund door JACU²⁴. De belangrijkste bezigheden zijn het beoordelen van prestaties van departementen en agentschappen om ervoor te zorgen dat het VK internationaal een sterker antwoord kan leveren tegen corruptie en het VK vertegenwoordigt op internationale fora (GRECO, 2017). De werkzaamheden zijn pas sinds dit jaar openbaar gemaakt, hiervoor was voor externen niet bekend wat de werkzaamheden van de *Anti-corruption Champion* exact zijn (Barrington, R., 2018). Een soortgelijke functie bestaat voor integriteit, de *Integrity Champion*, deze moet integriteit meer op de kaart krijgen en verbeteren binnen de Britse overheid. Hij is aangesteld naar aanleiding van teleurstellende resultaten van InCiSE, waarbij het VK amper boven het gemiddelde scoren op het gebied integriteit, terwijl dat

²³ Ondersteunend ministerie van de *Prime Minister*, vergelijkbaar met het Ministerie van Algemene Zaken in Nederland.

²⁴ Joint Anti-Corruption Unit (JACU) is ingesteld in 2015, zij hebben als verantwoordelijkheid om te zorgen voor beleidscoördinatie tussen departementen en agentschappen en de implementatie van internationale en binnenlandse afspraken (GRECO, 2017).

wel een belangrijk onderwerp is (Thornton, 2018). Verdere informatie over de werkzaamheden van de *Integrity Champion* is niet beschikbaar.

Ministers mogen na vertrek twee jaar lang niet lobbyen voor de overheid. Tevens moeten ze naar de *Advisory Committee on Business Appointments* voor advies over nieuwe aanstellingen en werken in de private sector. Dit is de hoofdtaak van dit orgaan en het uitgebrachte advies wordt gepubliceerd, hun rechten gaan echter niet verder dan slechts adviserend. Er is een andere lobbyregeling die specifiek ingaat op lobbyisten zelf. Zij moeten zich inschrijven in een register als ze lobbyen bij de overheid. Dit verhoogt de transparantie, deze gegevens worden namelijk inzichtelijk en blijven 12 maanden na de laatste activiteit in het register staan. Lobbyisten zijn daarnaast verplicht aan te geven zich wel of niet aan de gedragscode te houden in het register. Er zijn tevens maatregelen getroffen om overtredingen hierin tegen te gaan. Lobbyen is een groot onderdeel van de Britse manier van regeren. Het is daarom voor hen van belang een robuust framework te hebben dat transparantie verzekert, niet alleen bij ministers maar ook bij adviseurs en senior ambtenaren (GRECO, 2017).

De *Bribery Act* is een wet waarmee omkoping wereldwijd drastisch aangepakt kan worden. Het heeft betrekking op allerlei organisaties die handelen in of met het VK en kan hiermee bedrijven vervolgen voor omkoping ondanks dat ze handelden binnen de eigen lokale gebruiken. Britse rechtbanken kunnen een financieel of ander toegekomen voordeel aan rijksambtenaren en zakelijke partners al als omkoping beschouwen; relatiegeschenken zijn bij deze dus al een riskant gebied. De wet geeft zelfs jurisdictie om bedrijven aansprakelijk te stellen voor het handelen van aannemers en onderaannemers. Volgens de omschrijving in de wet heeft de rechtbank jurisdictie over: omkopingsdelicten gepleegd door commerciële organisaties overal ter wereld zolang deze haar bedrijf of delen daarvan in Groot-Brittannië uitoefenen. De wet is in het leven geroepen als onderdeel van *good governance* om een cultuur te creëren waarin tegen corruptie wordt gevochten en eerlijke kansen zijn voor internationale handel en het VK kan handelen met partners die streven naar een zo ethisch mogelijk bedrijf (Wiegerinck, S., 2015).

De *Criminal Finances Act* stelt bedrijven en partnerschappen strafrechtelijk aansprakelijk als zij falen belastingontduiking door een lid, medewerker of externe vertegenwoordiger te voorkomen. Belastingontduiking is in het VK al een strafbaar feit, met deze wet wordt het bedrijf waarin dit gebeurt ook strafrechtelijk aansprakelijk (Mackley-Smith, 2017).

Een laatste interessante onderdeel in het VK is InCiSE (*International Civil Service Effectiveness*). InCiSE onderzoekt en maakt indexen van 31 landen in Europa, Noord-Amerika, Zuid-Amerika en Azië op verschillende overheidsgebieden. Het is een samenwerking tussen de University of Oxford en Blavatnik School of Government. De Britse overheid steunt deze samenwerking, houdt de resultaten die uit deze indexen komen in de gaten en handelt hier indien nodig naar. Deze index heeft afgelopen jaar tevens onderzoek gedaan naar integriteit. De dimensies waarnaar gekeken zijn, zijn als volgt: perceptie van corruptie, eerlijkheid en onafhankelijkheid, volgen van regels en procedures, streven om ministers en burgers te dienen, werkethiek, processen die integriteit bevorderen en belangenverstrengeling tegengaan (InCiSE, 2018).

4.6. Korte vergelijking

In deze casuïstiek valt op dat een gradatie waar te nemen is van hoeveel formalisatie in de verschillende landen is en hoe daar over integriteitsbeleid gedacht wordt. Institutioneel gezien zijn enkele overeenkomsten waar te nemen. Alle landen, behalve Finland, hebben een gedragscode en klokkenluidersregelingen. Daarnaast heeft ieder land een auditinstantie en de regelingen voor ambtenaren zijn overal overeenkomstig, ze verschillen lichtelijk van elkaar. Er valt waar te nemen dat Finland de minste formalisering heeft als het gaat om het integriteitsbeleid. Dit heeft te maken met de manier waarop over integriteit gedacht wordt, hierin vallen de grote verschillen waar te nemen. De Finnen gaan uit van een hoog wederzijds vertrouwen en intrinsieke waarden om goed te zijn. Noorwegen heeft meer formalisering dan Finland en ook hier wordt uitgegaan van een hoog wederzijds vertrouwen. Dit vertrouwen is echter al minder groot dan het vertrouwen dat in Finland waar te nemen valt. Hierna volgt het Nederlandse beleid, waarin steeds meer uitgegaan wordt ambtelijke professionaliteit en het vertrouwen meer centraal komt te staan. De mate van formalisering in Nederland is, onder andere op basis van de gedragscode, waarneembaar hoger dan in Noorwegen. Ten slotte volgt dan het Britse integriteitsbeleid, waarin duidelijk meer is geformaliseerd dan in Nederland. Dit is te zien aan de hoeveelheid instituties. Het Britse beleid gaat veel minder uit van een wederzijds vertrouwen, dan de andere landen. Dit is alleen al te zien door het feit dat zij zich richten op anticorruptie en niet op integriteit of waarden.

5. Analyse

In het komende hoofdstuk, de analyse, wordt aan de hand van de deelvragen uit hoofdstuk 1 en de hypothesen uit hoofdstuk 3 de connectie gelegd tussen de twee voorgaande hoofdstukken. De theorie wordt op deze manier aan de praktijk gekoppeld om te analyseren hoe beleid zich ontwikkeld heeft en welk frame daarbij bestaat. Dit wordt gedaan voor alle landen die in het vorige hoofdstuk aan bod zijn gekomen. Zo kan geconcludeerd worden van welke landen Nederland kan leren. De landen in voorgaand hoofdstuk worden in dit hoofdstuk ingedeeld op basis van hoeveelheid formalisering die in het land bestaat. Dit houdt in dat de volgorde aangehouden wordt die aan het einde van het vorige hoofdstuk is aangegeven (Finland – Noorwegen – Nederland – Verenigd Koninkrijk). Eerst wordt ingegaan op de verschillende vormen van beleid. Dan kunnen vervolgens via verschillende theoretische handvatten verklaringen voor deze verschillen gezocht worden. Bij het vinden van een verklaring wordt eerst ingegaan op de oorsprong van het integriteitsbeleid om vervolgens de ontwikkeling daarvan te analyseren. Hierna worden de verschillende visies van beleid geanalyseerd. Ten slotte wordt geanalyseerd waar Nederland van kan leren.

5.1. Verschillende vormen van beleid

In het komende stuk wordt geanalyseerd wat de verschillen zijn tussen de verschillende soorten beleid. De verschillende beleidselementen uit het buitenland kunnen in Nederland van toegevoegde waarde zijn. De eerste bevinding hierin is dat in geen van de landen een overeenkomst is in de relatie tussen constitutioneel en institutioneel niveau, zoals geschetst in het theoretisch kader. Wel zijn er zijn overeenkomsten in óf constitutioneel niveau óf institutioneel niveau, een volledige overlap is niet waar te nemen.

In het Finse integriteitsbeleid zijn slechts elementen te vinden die in Nederland uitgebreider aanwezig zijn. Het grootste waarneembare verschil is het feit dat de gedragscode die in Finland gehanteerd wordt, niet een daadwerkelijke gedragscode is. Deze is niet erg uitgebreid, maar bevat kernelementen van wat een gedragscode kan zijn. Iets wat Finland wel heeft en ook vergelijkbaar is met de andere landen is de manier waarop toezicht gehouden wordt. De auditinstantie in Finland is vergelijkbaar met de auditinstanties in de andere landen. Dit lijkt een basisonderdeel dat in ieder geanalyseerd land aanwezig is.

In Noorwegen wordt het klokkenluidersbeleid internationaal aangeschreven als een *good practice*. Hierin valt echter weinig verschil in op te merken met de Nederlandse of Britse klokkenluidersregelingen. Het grootste verschil ligt in het feit dat in Noorwegen een klokkenluidersregeling verplicht is vanaf 5 werknemers. In Nederland is dit vanaf 50. Andere maatregelen die in Noorwegen verschillen van het Nederlandse beleid zijn enkele regelingen voor medewerkers. Zo mag een ambtenaar in Noorwegen geen extra baan, voorzitterschap of andere vorm van betaald werk hebben dat in enige vorm voor een conflict kan zorgen met het ambtenaarschap of op tijd leveren van het werk, tenzij hier permissie voor verkregen is. Hier ligt een klein nuanceverschil ten opzichte van het Nederlandse beleid, waar een ambtenaar dit wel mag en nevenactiviteiten pas dient te melden indien de medewerker zelf denkt dat het een conflict op kan leveren. Dit kan een belangenverstrengeling beter tegen gaan. Verdere regelgeving voor ambtenaren verschilt weinig. Bijvoorbeeld de procedure voor nieuwe werknemers, hierin is het grootst waarneembare verschil dat in Nederland een eed of belofte afgelegd moet worden. Dit is in andere landen niet het geval. Verder zijn de procedures gelijk, behalve in Finland waar hierover geen regelgeving is of is gevonden. Daarnaast is het interessant dat in Noorwegen gewerkt wordt aan nieuw beleid op het gebruik van social media voor ambtenaren. Het zou, ter aanvulling van de huidige regelgeving in de gedragscode, interessant zijn die ontwikkeling in de gaten te houden. De gedragscode van Noorwegen heeft immers een vergelijkbare insteek als de Nederlandse. Verder gaat de Noorse gedragscode meer over ethische waarden maar verschilt deze inhoudelijk amper van de Nederlandse.

In Nederland zijn opvallende elementen het Huis voor Klokkenluiders en de Gedragscode Integriteit Rijk. Het zijn twee belangrijke instrumenten in het Nederlandse integriteitssysteem. De Gedragscode Integriteit Rijk in Nederland is in vergelijking met de andere gedragscodes verreweg het meest uitgebreid. Hier is zelfs al beleid in opgenomen met betrekking tot het gebruik van social media en online communicatie, wat in andere landen (nog) ontbreekt. Het Huis voor Klokkenluiders is een unieke instantie die niet te vergelijken is met andere instanties in een van de drie beschreven landen, die hebben hier namelijk geen aparte instanties voor.

Het VK heeft meerdere onderdelen die in de andere landen niet aanwezig zijn. Deze zullen hieronder apart besproken worden. Zowel het VK als Nederland hebben functies die interdepartementaal gericht zijn. In Nederland is dit het IPIM, in het VK zijn dat de *Anti-Corruption Champion*, met de daaronder vallende JACU, en de *Integrity Champion*. De taken van de *champi-*

ons zijn echter niet geheel duidelijk. Het betreft in ieder geval het interdepartementaal onder de aandacht brengen van het onderwerp waar ze voor zijn aangesteld en uitdragen van hun onderwerp naar de samenleving en (internationale) congressen. Hoewel in Nederland via het IPIM ook interdepartementaal aandacht geschonken wordt aan integriteit is er niet één losse functie die zich hier volledig op richt. Naast deze interdepartementale functie zijn in het VK nog enkele commissies die voor Nederland interessant kunnen zijn.

De *Committee on Standards in Public Life* kan in de Nederlandse situatie toegevoegd worden, maar niet rechtstreeks getransplanteerd. Het probleem in deze situatie is dat de leden van de commissie afkomstig zijn van de partijen die in het Britse partijsysteem bestaan, dit is anders ingericht dan in Nederland, waar meer partijen bestaan. Een ander probleem dat kan leiden tot afstotingsverschijnselen is het feit dat de commissie valt onder de *Cabinet Office*, een centraal ministerie dat ondersteunend is aan de minister-president. Nederland kent hier het Ministerie van Algemene Zaken, echter is het niet zo dat beide ministeries eenzelfde takenpakket moeten hebben. Dit kan leiden tot afstotingsverschijnselen als dit niet adequaat aangepast wordt aan de Nederlandse interne context. Het toevoegen van een dergelijke commissie draagt bij aan het consistent en betrouwbaar handelen van de ambtenaren en zorgt indirect voor een extra factor tegen belangenverstrengeling.

De overige twee commissies (de *Civil Service Commission* en de *Advisory Committee on Business Appointments*) hebben geen vergelijkbare Nederlandse variant. Bij een transplantatie van beide commissies kan een wenselijke omgeving gekozen worden, immers hoeft het niet bij een bestaande omgeving aan te sluiten. Om afstotingsverschijnselen te voorkomen dient rekening gehouden te worden met de visie van de commissies in de Britse omgeving, zoals eerder aangekaart verschilt deze met de Nederlandse visie. De visie moet aangepast worden naar wat in Nederland wenselijk is, richting integriteit en ethische waarden en niet met een visie op anti-corruptie. Wederom vindt *reframing* in de interne context plaats van het te transplanteren beleid om in het Nederlandse *frame* te passen. Tevens is het wenselijk een aantal adaptieve elementen in te bouwen in de transplantaties, dit gaat padafhankelijkheid tegen en zoals in de theorie naar voren is gekomen, komt men dan minder snel vast te zitten in een *lock-in* situatie. Een Nederlandse *Civil Service Commission* draagt bij aan de betrouwbaarheid en transparantie van de publieke sector en zorgt voor consistentere handelen binnen het ambtelijk apparaat. Een Nederlandse

variant op de *Advisory Committee on Business Appointments* gaat belangenverstrengeling tegen en zorgt voor een hogere mate van transparantie.

5.2. Aanleidingen van beleid

Om een verklaring te kunnen vinden voor de verschillende soorten beleid worden eerst de aanleidingen van beleid geanalyseerd. Twee van de vier landen hebben een duidelijke aanleiding gehad om integriteitsbeleid te starten. Finland is een van de landen waarbij geen duidelijk startpunt herkenbaar is. Er wordt zelfs aangegeven dat er geen integriteitsbeleid bestaat in Finland. Echter, zijn er wel maatregelen ter bevordering van de integriteit van de rijksambtenaren. Het wordt anders genoemd, hier wordt later bij het deel over de visie op ingegaan. Het feit dat aangegeven wordt dat integriteitsbeleid niet bestaat, betekent ook dat een aanleiding ontbreekt.

In Noorwegen heeft een gelijksoortige situatie voorgedaan als in Nederland. Hier was de aanleiding voor het integriteitsbeleid een schandaal op rijksniveau. Deze gebeurtenis staat dichterbij de overheid dan de aanleiding in Nederland. Overeenkomstig is in dit geval dat het schandaal politieke aandacht gekregen heeft wat vervolgens geleid heeft tot het begin van integriteitsbeleid.

In het vorige hoofdstuk kwam aan bod dat het integriteitsbeleid in Nederland een startpunt kent met de speech van oud-minister Ien Dales, naar aanleiding van een aantal schandalen op gemeentelijk niveau in Limburg. Een duidelijke aanleiding, die niet direct op rijksniveau plaatsvond. Dit lijkt relatief ‘ver’ van het integriteitsbeleid van het Rijk heeft, toch heeft dit invloed gehad. Dit kan duiden op non-ergodiciteit van beleid. Het integriteitsbeleid genoot meer aandacht en op basis daarvan is het verder ontwikkeld.

In het Verenigd Koninkrijk heeft integriteitsbeleid een minder duidelijk startpunt. Het is al tijden een onderdeel van het beleid en heeft zich ontwikkeld. Hiermee ontbreekt een duidelijke aanleiding voor het integriteitsbeleid in het Verenigd Koninkrijk.

De aanleidingen zijn slechts in twee landen duidelijk. Dit lijkt te weinig bewijs om te kunnen zeggen dat de verschillende soorten beleid ontstaan zijn aan de hand van de aanleiding van het beleid.

5.3. Ontwikkelingen van beleid

Zodra beleid eenmaal gestart is, ontwikkelt het zich en krijgt een duidelijkere vorm. De ontwikkelingen in de verschillende landen zijn vrij eenduidig. Het beleid ontwikkelt zich gestaag en is

evolutionair, niet revolutionair. De beleidsmedewerkers in Nederland geven dit ook aan. In Nederland heeft echter wel een gebeurtenis plaatsgevonden die voor een overbelichting van een enkel aspect heeft gezorgd. De bouwfraude in de jaren '90, een duidelijk *change event*, heeft gezorgd voor een sterke belichting op klokkenluidersbeleid. Hierbij is waar te nemen dat het klokkenluidersbeleid in Nederland een unieke vorm aangenomen heeft, die niet te vergelijken is met de andere drie landen. In de andere landen zijn klokkenluidersregelingen en meldprocedures opgenomen in de gedragscode of een vergelijkbaar document. Nederland heeft dat ook, maar daarnaast bestaat een volledig aparte instantie die klokkenluiderszaken op zich neemt en afhandelt. Het is hiermee duidelijk herkenbaar in het integriteitsbeleid van Nederland.

In ieder land wordt aangegeven dat na het startpunt van het integriteitsbeleid, voor zover aanwezig, het beleid zich langzaam en op incrementele wijze verder ontwikkeld heeft. Het bestaande beleid wordt verder ontwikkeld en over het algemeen vinden rigoureuze veranderingen niet zomaar plaats. Dit duidt op een bepaalde mate van inflexibiliteit. Een overeenkomst die tussen enkele landen opvalt is dat veranderingen plaatsvinden naar aanleiding van aanbevelingen die door de GRECO geschreven worden. Dit is vooral het geval in Finland en Nederland. Noorwegen ontwikkelt op haar eigen manier beleid, zij onderkennen hierbij ook het belang van een organisatie als de GRECO. Het andere punt van belang bij het ontwikkelen van beleid zijn incidenten. Zoals in Nederland aangegeven helpen incidenten beleid te ontwikkelen. Het onderwerp komt hoger op de agenda door meer (politieke) aandacht en op die manier kan beleid sneller ontwikkeld worden. Dit duidt op een aanwezigheid van non-ergodiciteit van beleid waarbij (kleine) ontwikkelingen die niet in de directe omgeving plaatsvinden het beleid wel beïnvloeden, zo ook bij het ontstaan van rijksbreed beleid in Nederland. De aanleiding vond niet op rijksniveau plaats maar op gemeentelijk niveau in Limburg.

Het Finse, naar eigen zeggen niet-bestaande, integriteitsbeleid heeft geen eenduidig startpunt. Het is dan ook lastiger om een duidelijk ontwikkelpad waar te nemen. Het beleid heeft zich ontwikkeld heeft tot een klein pakket aan maatregelen die een basis vormen voor wat integriteitsbeleid kan zijn. De verantwoordelijkheid voor dit pakket is verdeeld over meerdere ministeries. Een verdeelde macht is waarneembaar. Dit systeem draait vooral om het wederzijdse vertrouwen in de Finse samenleving, waar vertrouwen en transparantie als onderdeel van de cultuur worden gezien. De wijzigingen die plaatsvinden zijn over het algemeen naar aanleiding van aanbevelingen afkomstig uit de GRECO en niet zozeer door incidenten in eigen land. De ontwikke-

ling van het integriteitsbeleid heeft in Finland geen prioriteit. Zo zijn problemen als gebrek aan regelgeving op klokkenluiderbeleid en het *old-boys network*, aangekaart door de OESO en GRECO, nog steeds niet aangepakt. De houding van de Finse overheid naar het integriteitsbeleid en de ontwikkeling daarvan, ten opzichte van de andere landen, relatief passief. De gedachte dat zij toch wel als top land naar boven komen kan hier een rol in spelen.

In Noorwegen was de eerder genoemde *Letter-case* aanleiding tot integriteitsbeleid. Deze kwestie betrof het contact tussen politiek en ambtenarij. Opmerkelijk is dat de regelgeving omtrent dit soort contact niet overbelicht is in het huidige beleid en slechts is opgenomen in een kleine notie aan het einde van de gedragscode. Hierna heeft integriteitsbeleid zich ontwikkeld tot een, in vergelijking met Nederland, simpel systeem. De gedragscode is vele malen kleiner, maar betreft wel de basiselementen waar ook de Nederlandse gedragscode op rust. Tevens kent het Noorse systeem een duidelijke hoofdverantwoordelijke voor de ontwikkeling van rijksbreed beleid, net zoals in Nederland. Dit is het *Ministry of Local Government and Modernisation* (in Nederland het Ministerie van BZK, bij de afdeling A&O). De mate van formalisering die in Nederland heeft plaatsgevonden via de gedragscode en de achterliggende regelgeving is in Noorwegen minder. Het wederzijds vertrouwen in en tussen medewerkers speelt een grotere rol dan in Nederland. Het beleid zelf is over de afgelopen jaren amper gewijzigd. In Noorwegen kan niet gesproken worden over een *change event*, naast de aanleiding, dat in het huidige beleid kenmerkend had kunnen zijn. In Noorwegen heeft een incrementeel proces van langzaam elementen toevoegen en verbeterlagen maken over de afgelopen jaren gezorgd voor het systeem zoals het nu is.

In Nederland leidde het doorlopen pad tot een uitgebreide gedragscode waar veel regelingen instaan en een aparte instantie voor klokkenluiderszaken en voorlichting. Het integriteitsbeleid heeft zich, mede aan de hand van enkele incidenten, door de jaren heen op incrementele wijze ontwikkeld tot een uitgebreid pakket aan maatregelen. Hierin zijn vooral rollen weggelegd voor de fraudezaken in Limburg en de bouwfraude. Waarvan de laatste nog steeds herkenbaar is in beleid in de vorm van het klokkenluidersbeleid. In Nederland valt waar te nemen dat meer formalisaties plaatsgevonden hebben dan in Finland of Noorwegen. De nadruk bij integriteitsbeleid is tegenwoordig meer komen te liggen op ambtelijke professionaliteit en wenselijk gedrag van ambtenaren dan anticorruptie. Dit gebeurde aan de hand van kleine incidenten en soms zonder aanleiding, dan moest simpelweg een verbeterlag gemaakt worden. De kwaliteit van de

overheid is hierin een steeds grotere rol gaan spelen. De focus op gedrag is terug te zien in de grootte van de gedragscode, dit is een uitgebreid document waar veel van het integriteitsbeleid in terug te zien is. Deze wordt regelmatig aangepast naar omstandigheden en stuurt aan op wenselijk gedrag en ambtelijke professionaliteit. Voor de ontwikkeling van beleid wordt in Nederland actief naar de omgeving en ontwikkelingen daarin gekeken. Hier wordt zo veel als mogelijk op ingespeeld.

In het Verenigd Koninkrijk heeft het integriteitsbeleid zich ontwikkeld tot een uitgebreid, complex systeem met een breed scala aan maatregelen en voorzieningen. Het kent een verdeelde macht. Hier is niet één instantie de hoofdverantwoordelijke. Dit proces is over het algemeen incrementeel verlopen zonder grote abrupte veranderingen. De bestaande voorzieningen zijn gericht op zowel integriteit als anti-corruptie en gaan, in tegenstelling tot de voorgaande landen, niet zozeer uit van een wederzijds vertrouwen tussen medewerkers, maar meer van de preventieve kant op corruptie. Hierbij is een hoofdrol weggelegd voor de ontwikkeling van beleid bij het *Cabinet Office* en op de meer uitvoerende kant zijn de *Civil Service Commission* en de *Committee on Standards in Public Life* relatief grote spelers. De belangrijkste veranderingen in het systeem hebben in de afgelopen 8 jaar plaatsgevonden met twee wetten gericht op anticorruptie: de *bribery act* en de *criminal finances act*. Met de vergrote aandacht voor het bestrijden van corruptie is de focus in dit systeem is meer komen te liggen op anticorruptie als onderdeel van *good governance*. Dit faciliteert tevens het integer handelen van ambtenaren, maar niet vanuit intrinsieke waarde, waar in de andere landen meer van uitgegaan wordt. De vergrote aandacht voor dit onderwerp had geen duidelijke aanleiding. Voor ontwikkeling van beleid wordt tevens deelgenomen aan internationale conferenties, echter is niet duidelijk wat er met die resultaten gedaan wordt. Gedurende de beleidsontwikkeling zijn in het VK geen duidelijk *change events* naar voren gekomen die zorgden voor wijzigingen in het beleid.

Wat betreft de doorlopen paden valt waar te nemen dat vier verschillende paden te herkennen zijn, ieder land heeft een eigen pad doorlopen om te komen tot het punt waar ze zich nu bevinden. Nederland vertoont hierin overeenkomsten met Noorwegen, beiden kennen een duidelijk beginpunt en vanaf daar een incrementeel proces dat geleid heeft tot het systeem dat nu bestaat. Wel is waar te nemen dat het systeem in Noorwegen anders ingericht is dan in Nederland, dit heeft waarschijnlijk te maken met de visie die op beleid bestaat. Ook het VK toont een incrementeel proces met daarin vooral wijzigingen in de laatste jaren dankzij een grotere focus op

bestrijding van corruptie en heeft door de tijd heen een aantal instanties ontwikkeld die integriteit bij ambtenaren promoten die voor Nederland interessant kunnen zijn. Finland heeft in de afgelopen jaren amper beleid ontwikkeld, het ontwikkelpad toont een vrij passieve houding terwijl in de andere landen een meer proactieve houding waarneembaar is. Het feit dat de ontwikkelingen op deze manier plaatsvinden kan duiden op een aantal institutionele beperkingen, zoals leereffecten, echter is naar deze effecten geen verder onderzoek gedaan. Tevens valt op te merken dat de ontwikkeling van beleid amper *event-driven* plaatsvindt. Over het algemeen is sprake van verbeterlagen die gemaakt moeten worden en niet zozeer van gebeurtenissen die aanleiding geven tot het wijzigen van beleid.

5.4. Visies op beleid

In de vier landen is op het gebied van integriteit waar te nemen dat allen een andere visie hebben ontwikkeld op wat integriteit is en op welke manier dit onderwerp vertaald moet worden naar beleid. De concrete definities die over integriteit en het beleid daarop gegeven worden verschillen stuk voor stuk. In Finland ontbreekt enige officiële definitie, integriteit wordt door de ambtenaren gezien als het volgen van de regels en handelen naar de waarden uit het document dat het dichtstbij een gedragscode komt en het achteraf kunnen verantwoorden van acties die ondernomen zijn. Dit is een groot verschil met hoe de andere drie landen hierover denken. In Noorwegen is gekeken naar de definitie van corruptie in verband met gebrek aan een definitie van integriteit in beleid. Hier wordt een vrij nauwe definitie gehanteerd, namelijk het accepteren of geven van steekpenningen. In Nederland is een ruime definitie op het begrip integriteit die ingaat op onkreukbaarheid, rechtschapenheid, betrouwbaarheid, onpartijdigheid, objectiviteit en rechtvaardigheid. Waarbij integriteit verbonden is met de maatschappelijk geaccepteerde normen en waarden en de democratische en rechtsstatelijke beginselen. De rijksambtenaren voegen hier aan toe dat het ook gaat om een kwaliteitskeurmerk van de overheid en de burger moet kunnen vertrouwen op juist handelen van de overheid. Dit maakt het voor een ambtenaar duidelijk waar ze aan toe zijn en de gedragscode biedt een helpende hand voor de bijbehorende gedragingen en specifieke regels. De toevoeging die de ambtenaren in Nederland maken, maken de ambtenaren in het VK en Noorwegen ook, behalve het gedeelte over een kwaliteitskeurmerk. Echter, de definities die zij hebben op het begrip integriteit is anders. Het VK heeft een benadering die meer in gaat op de preventie van corruptie, namelijk dat ambtenaren zich niet in bepaalde situaties moe-

ten laten brengen en geen onwenselijke acties ondernomen moeten worden die persoonlijk gewin stimuleren.

Een ander verschil in visies valt waar te nemen in de verschillende benamingen van de gedragscodes. In Finland wordt dit ‘*Values to be part of the daily job*’ genoemd. Dit wijst op een insteek die gericht is op het dagelijks handelen van ambtenaren en waarden die daarbij gehanteerd dienen te worden. Het gaat niet zozeer in op integriteit als begrip maar schetst wel een beeld van wat naar hun cultuur correct handelen is en welke waarden meegenomen moeten worden in de dagelijkse praktijk. De gedragscode in Noorwegen heeft de benaming ‘*Ethical Guidelines for the public service*’. Hiermee stuurt de overheid richting ethische waarden en het juist handelen daarbinnen, wat het een andere insteek geeft dan de Nederlandse gedragscode, maar enigszins gelijk aan die van Finland. Door het die insteek te geven gaat het een stap verder dan integriteit zelf. In Nederland heet de gedragscode ‘Gedragscode Integriteit Rijk’. Waarmee het duidelijk stuurt op een integere Rijksoverheid. In het VK wordt de benaming ‘*Civil Service Code*’ gebruikt, wat een meer algemene en open benaming is.

Wat betreft de visie op hoe integriteitsbeleid ingericht moet worden toont Nederland de meeste overeenkomsten met de visie die bestaat in Noorwegen, waar het hoog houden van ethische waarden en professionele standaarden het belangrijkste is. In Nederland wordt gewerkt aan een systeem dat steeds meer waarde gedreven is en uit gaat van professioneel gedrag, dit is in Noorwegen al meer het geval. In Finland bestaat een meer passieve houding terwijl Nederland dat niet heeft. Dit kan mede verklaard worden door het feit dat de Finse cultuur uitgaat van een hoog wederzijds vertrouwen en de gedachte dat Finnen niet corrupt zijn. Het integriteitsbeleid geniet hierom weinig aandacht in Finland. Ten slotte sluit de visie van Engeland ook niet geheel aan gezien hier meer gericht wordt op anticorruptie, waar dat in Nederland minder de focus heeft. De cultuur is niet zo dat een groot wederzijds vertrouwen heerst in het VK, zoals in Finland het geval is, dit kan een verklaring zijn voor de focus op anticorruptie. In de verschillende situaties kan gesproken worden van een eigen *frame* discours waarin gehandeld en gecommuniceerd wordt. In de vier geanalyseerde landen bestaan verschillende visies op wat integriteitsbeleid is, of zou moeten zijn. Er is sprake van vier verschillende discourses, met allen een eigen terminologie.

De visie op integriteit(sbeleid) van de ambtenaren lijkt hiermee een verklaring te kunnen geven voor de verschillende soorten van beleid, hier bestaan namelijk de grootste verschillen. In

drie landen worden wel gelijke toevoegingen gedaan op de definities die heersen. Dit zijn echter toevoegingen die gemaakt worden binnen een eigen beleidsdiscours. De beleidsdiscourses verschillen van elkaar en het zijn dus toevoegingen op verschillende zaken. Hierdoor lijkt het dat het vooral de heersende nationale *frames* en de achterliggende discourses zijn die bepalend zijn voor hoe beleid zich ontwikkelt. Deze zorgen ervoor dat beleid zich binnen een bepaalde visie ontwikkelt. Hierbij lijkt, in ieder geval bij Finland, cultuur van invloed te zijn op hoe de visie ontstaat. Hier is echter geen verder onderzoek naar gedaan.

5.5. Leermogelijkheden

De eerder genoemde instanties en commissies zijn voorbeelden van mogelijke leermomenten voor Nederland. Echter moet rekening gehouden worden met het feit dat een directe transplantatie naar de Nederlandse situatie niet in alle gevallen mogelijk is. In het geval van de voorbeelden uit Noorwegen gaat het om dermate kleine nuanceverschillen en een klein verschil in *frame* dat dit niet tot afstoting moet leiden. Bij het klokkenluidersbeleid bestaat in de Nederlandse situatie een vergelijkbare regeling met vergelijkbare insteek en in het geval van de strengere regelingen voor werknemers gaat het om een verscherping van de bestaande regelingen die in de huidige vorm al vergelijkbaar zijn met het Noorse beleid. Op het moment dat een transplantatie plaatsvindt vanuit het Britse beleid dient rekening gehouden te worden met mogelijke afstotingsverschijnselen, er moet een *reframing* in de interne context plaatsvinden. Dit is tevens omdat de insteek van het Britse beleid meer gericht is op anticorruptie dan op integriteit, wat in Nederland meer de nadruk heeft. Wat in het Britse beleid de *Integrity Champion* is kan in Nederland toegevoegd worden in de omgeving van het IPIM. Om een definitieve uitspraak te kunnen doen over deze transplantatie is echter meer informatie nodig over het exacte takenpakket en de omgeving waarin deze functioneert dan nu bekend is. Bij de andere instanties en commissies moet *reframing* plaatsvinden om te kunnen leren. Te veel factoren spelen een rol en dienen gelijk te zijn om directe transplantaties te bewerkstelligen. Het leren van andere landen kan hierom beter op basis van inspiratie of synthese plaatsvinden waarbij beleidsonderdelen slechts gedeeltelijk overgenomen worden. Dit betekent echter niet dat geen rekening gehouden moet worden met de omgevingsfactoren van het land waaruit geleerd wordt. De omgeving moet nog steeds goed bekend zijn voor het goed functioneren van het nieuwe beleidsonderdeel. Een andere mogelijkheid is het toepassen van Engelse instituties in de Nederlandse omgeving en de visie daarvan te combineren

met de Noorse. Op die manier kunnen inspiraties van beide landen gecombineerd worden om samen te passen in het Nederlandse gemengde model. Ook bij deze optie moet rekening gehouden worden met de eerder genoemde omgevingsfactoren.

6. Conclusie en aanbevelingen

In het komende hoofdstuk wordt aan de hand van de deelvragen antwoord gegeven op de hoofdvraag van onderzoek: *Hoe heeft integriteitsbeleid op rijksniveau zich in Nederland ontwikkeld, welke factoren zijn hiervan op invloed geweest en wat kan Nederland leren van het integriteitsbeleid in andere landen?* Tevens wordt aan de hand van de informatie uit de analyse geconcludeerd of de geformuleerde hypothesen uitgekomen zijn of verworpen dienen te worden. Hierna volgen aanbevelingen voor vervolgonderzoek, praktische aanbevelingen voor beleid en enkele kanttekeningen bij dit onderzoek.

In het begin van dit onderzoek is ingegaan op wat integriteit is en wanneer dit als succesvol beschouwd kan worden. Over de definitie van wat integriteit precies is bestaan verschillende visies. Aan de hand van de theoretische handvatten kan gesteld worden het begrip integriteit te maken heeft met betrouwbaar en consistent handelen van individuen. Voor integriteitsbeleid wordt gesteld dat het succesvol is als ambtenaren zich niet laten corrumperen en geen sprake is van belangenverstrengelingen. Ambtenaren moeten consistent en betrouwbaar handelen en een transparante overheid zoveel als mogelijk bewerkstelligen. De burger moet hier namelijk op kunnen rekenen als hij handelt met de overheid.

Aan de hand van de tweede deelvraag is onderzocht hoe beleidsontwikkelingen verklaard kunnen worden aan de hand van de gebruikte theorieën (padafhankelijkheid en *framing*). Hierbij is verondersteld dat een *frame* en het ingeslagen pad elkaar versterkende factoren zijn. Beleid ontwikkelt zich aan de hand van gebeurtenissen, culturele grondslagen, bestaande institutionele vormen en het bestaande *frame*. Waarbij binnen het gestelde frame gehandeld wordt, wat het ingeslagen pad versterkt.

Middels de derde deelvraag is de inrichting van het Nederlands integriteitsbeleid geanalyseerd. Dit heeft zich ontwikkeld tot een uitgebreid systeem waarbij een groot deel van de zaken voor ambtenaren duidelijk weergegeven zijn in de gedragscode. Hiernaast bestaan een aantal instituties die integer gedrag van de ambtenaar ondersteunen en een grote vertegenwoordiging voor het klokkenluidersbeleid middels het Huis voor Klokkenluiders. Uit deze oververtegenwoordiging kan geconcludeerd worden dat de vierde hypothese, over *change events*, op basis van dit geval bevestigd kan worden. Hier moet echter bij gezegd worden dat dit slechts voor dit geval geldt en in verband met een tekort aan verdere *change events* niet gegeneraliseerd kan worden. Tevens zijn een aantal structuren herkenbaar die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling en

interdepartementale afstemming van het beleid. Dit zorgt ervoor dat het integriteitsbeleid tegenwoordig rijksbreed zoveel als mogelijk hetzelfde is. Het beleid is gedurende de tijd langzaam maar zeker verschoven van anticorruptie naar een systeem gericht op ethische waarden en professioneel gedrag.

Met behulp van de vierde deelvraag kan het ontwikkelproces van het Nederlandse beleid verklaard. Het is opgevallen dat in Nederland, en in de andere landen, vrijwel geen sprake is geweest van *events* die nog steeds zichtbaar zijn in het beleid. Of integriteitsbeleid zich *event-driven* ontwikkeld heeft, zoals verwacht, kan hierom niet geconcludeerd worden. Dit gaat tevens in op de derde en vijfde hypothese, echter is niet genoeg bewijs gevonden om de hypothese drie te bevestigen. Het lijkt vooral het *frame* op beleid en het beleidsdiscours waarbinnen gehandeld wordt dat bepalend is geweest voor hoe het integriteitsbeleid zich ontwikkeld heeft, hier zijn dan ook de grootste verschillen in te vinden. De invloed van *events* die ver weg lijken is moeilijker te bewijzen. Een deel van de landen geeft aan beleid te ontwikkelen aan de hand van onderzoeken van internationale instanties. Dit kan duiden op invloeden die ver weg zijn en kan op basis daarvan deels bevestigd worden. Ten slotte lijkt cultuur een rol te spelen in hoe beleid zich ontwikkelt. Dit heeft waarschijnlijk invloed op de visie die bestaat. In enkele landen is aangegeven dat bepaald handelen, en indirect daarmee het tot stand gekomen beleid, onderdeel is van hun cultuur. Hier is echter geen verder onderzoek naar gedaan en kan daarom geen uitspraak over gedaan worden.

Dit onderzoek heeft zich gericht op internationaal interessante landen voor Nederland om van te leren op het gebied van integriteit. Dit is, aan de hand van deelvraag vijf, geanalyseerd met gebruik van *Government at a Glance* van de OESO en de *Corruption Perceptions Index* van Transparency International. Bij TI bleek een redelijk vaste top 3 te zijn. Om niet alleen naar de top 3 te kijken is rekening gehouden met landen die in de afgelopen paar jaar een groei op deze lijst hebben meegemaakt, immers is een verbetering interessant om van te leren. Deze landen vertoonden een overeenkomst in de manier van institutionalisering. Daarnaast zijn het landen die internationaal beter scoren dan Nederland of een internationale stijging meegemaakt hebben. Aan de hand van deze criteria is een selectie van landen tot stand gekomen: Finland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk. De situaties in die landen zijn voor Nederland interessant bevonden om mogelijk van te kunnen leren.

Deze landen hebben allen een eigen vorm van integriteitsbeleid, zo is onderzocht via de zesde deelvraag. Hierbij zijn vooral verschillen waar te nemen in de visie die op integriteit heerst. Dit bevestigt zowel de eerste als tweede hypothese van dit onderzoek. Zo heerst in de Scandinavische landen een visie waarin men zich meer richt op waarden en ethiek. Het Verenigd Koninkrijk richt zich daarentegen meer op anticorruptie. Nederland, zoals eerder aangegeven een mengvorm, bevindt zich tussen beide visies in. Het streven ligt echter om meer richting de Scandinavische visie te gaan. Naast het verschil in visie bestaan verschillen in de inrichting van het beleid en bestaande voorzieningen. De grootste verschillen bestaan vooral met het VK dat een veel uitgebreider pakket aan voorzieningen heeft dan de andere landen.

Middels de laatste deelvraag kan onder andere een praktische aanbeveling geschreven worden, deze volgt later. Allereerst moet gezegd worden dat een volledige transplantatie vrijwel onmogelijk is, er zijn simpelweg te veel factoren die overeenkomstig dienen te zijn en waar rekening mee gehouden moet worden. Echter, houdt dit niet weg dat Nederland niet kan leren van andere landen. Op basis van pad- en systeemovereenkomst kan Nederland het meest leren Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk. Finland kent geen overeenkomstig pad, noch een overeenkomstig systeem of gedeelde visie. De onderdelen van het Finse systeem die eventueel interessant kunnen zijn bestaan in de Nederlandse al. Van het VK kan Nederland vooral leren op institutioneel niveau. Hier moet echter rekening gehouden worden met een visieverschil bij eventuele toepassing van beleidselementen. Van Noorwegen kan geleerd worden hoe de verschuiving naar een meer waarde gedreven systeem bewerkstelligd kan worden. Deze visie bestaat daar al en Nederland begint hier meer op te lijken. Mocht dit gebeuren geldt ook voor dit geval dat voor de toepassing de Noorse visie niet rechtstreeks gekopieerd kan worden, deze verschuiving zal langzaam tot stand moeten komen om geaccepteerd te kunnen worden. Hierin moet een keuze gemaakt worden welke kant men met het Nederlandse beleid op wil. Echter, kan het mogelijk zijn instituties van het ene land te combineren met de visie van het andere land om op die manier het beste van beide toe te passen. Met deze informatie kunnen de laatste twee hypothesen deels bevestigd worden. Over mogelijke leermomenten uit de Germaanse cultuur kan geen uitspraak gedaan worden. Dit is niet meegenomen in het onderzoek, omdat deze niet als interessant genoeg bevonden.

6.1. Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Het integriteitsbeleid is een relatief jong beleidsonderdeel. Hierom bestaan nog niet heel veel onderzoeken die zich focussen op dit gebied, laat staan met een internationale visie hier op. Gedurende dit onderzoek is opgevallen dat het integriteitsbeleid niet op zichzelf staat. Het is een pakket aan beleidsstukken dat op zijn beurt weer in relatie staat met andere soorten beleid. Voor vervolgonderzoek is het dan ook raadzaam gebruik te maken van een systemische blik op dit aspect waarbij meerdere regelingen meegenomen kunnen worden en een meer integraal beeld ontwikkeld kan worden. Het hanteren van een systemische aanpak kan tot rijkere inzichten van het begrip ‘integriteit’ en de werking daarvan in de Rijksoverheid leiden.

Voor vervolgonderzoek kan het interessant zijn te onderzoeken aan de hand van wat voor soort gebeurtenissen integriteitsbeleid zich ontwikkelt. In dit onderzoek is vooral naar voren gekomen dat het zich niet per se ontwikkelt aan de hand van *events*, maar primair ter verbetering van bestaand beleid. Het is interessant om te kijken waarom beleid zich evolueert als daar geen directe reden voor is.

Een andere mogelijke optie van vervolgonderzoek is om te kijken naar de invloed van internationale organisaties zoals de OESO en de GRECO op de ontwikkeling van beleid. Zoals eerder in dit onderzoek aangekaart zijn deze organisaties een beïnvloedende factor voor de ontwikkeling van beleid. Het zou interessant zijn te onderzoeken in welke mate beleid op Europees niveau convergeert door dit soort organisaties. Gezien het feit dat beleidsontwikkeling in alle landen vrij autonoom plaatsvindt, zonder voorafgaand duidelijk aan te kaarten gebeurtenissen, is het vermoeden dat de aanbevelingen van deze instanties een substantiële invloed hebben op de beleidsontwikkeling.

Het kan tevens interessant zijn onderzoek te doen naar de ontwikkeling van formaliserings die plaatsvinden aan de hand van een *event*, zoals het Huis voor Klokkenluiders. De vraag is hierbij of een nieuw fenomeen nodig is voor een robuust systeem en het van toegevoegde waarde is om zo een institutie toe te voegen aan het bestaande systeem. Er is namelijk geen garantie dat het toevoegen van een dergelijke formalisering bijdraagt aan de effectiviteit en kwaliteit van het systeem als geheel.

In dit onderzoek zijn mogelijke scenario's geschetst die getransplanteerd kunnen worden. Voor een vervolgonderzoek kan het interessant zijn om deze scenario's achteraf te bestuderen als de transplantaties uitgevoerd zijn. Dan pas kan geconcludeerd worden of transplantatie of aange-

paste beleidsstukken en regelingen uit andere landen succesvol overgenomen kunnen worden. Tevens geeft dit dan een beter inzicht in de succesfactoren van het overnemen van beleid. Het onderzoeksveld is hierin namelijk nog vrij schaars en meer onderzoek naar dit onderwerp is benodigd.

6.2. Aanbevelingen voor beleid

De aanbevelingen voor beleid die hieronder geschetst worden komen voort uit de eerder geanalyseerde mogelijkheden in de analyse.

Uit Noorwegen kan beleid getransplanteerd worden dat betrekking heeft tot het strenger maken van enkele kleine maatregelen. Dit zou niet tot problemen moeten leiden aangezien de omgeving waarin deze transplantatie plaatsvindt nagenoeg gelijk is aan de Nederlandse, hetzij dat de Noorse situatie haar visie meer op ethische waarden heeft dan Nederland. Deze maatregelen houden in dat een klokkenluidersbeleid bij organisaties verplicht zou moeten worden bij iedere organisatie met meer dan 5 werknemers. De tweede aanbeveling die volgt uit Noors beleid is afkomstig uit het beleid voor nevenactiviteiten van medewerkers. In plaats van medewerkers deze zelf aan te laten kaarten op het moment dat zij dit een mogelijk risico achten (zoals in de huidige Nederlandse situatie) moeten nevenactiviteiten direct aangekaart worden en moet permissie verkregen worden van de leidinggevende.

Het Britse systeem is een complex systeem waar meerdere leermomenten liggen, echter zijn directe transplantaties niet mogelijk in verband met een niet overeenkomende visie op wat integriteit(sbeleid) is en hoe dit ingericht moet zijn. Voor de verdere ontwikkeling van beleid en het integriteitssysteem en ter bevordering van een meer integere Rijksoverheid is het aan te raden om de mogelijkheden te onderzoeken voor het instellen of overnemen van de taken van enkele commissies of instanties. Dit betreft:

- De *Integrity Champion* om het onderwerp integriteit rijksbreed nog beter op de kaart te krijgen;
- De *Civil Service Commission* om meer aandacht te krijgen voor de Gedragscode Integriteit Rijk. In het VK houdt deze commissie zich ook bezig met de beoordelingen van aanstellingen binnen het ambtelijk apparaat, dit kan tevens in de Nederlandse situatie toegepast worden;

- De *Committee on Standards in Public Life*. Zoals eerder geconstateerd kan deze commissie vergeleken worden met het Nederlandse IPIM, echter kunnen de taken van deze commissie voor optimale resultaten niet getransplanteerd worden naar het IPIM aangezien de Britse variant een grotere mate van onafhankelijkheid kent. Een onafhankelijke commissie die zich bezig houdt met ontwikkelingen in beleid past ook in het Nederlandse beeld, dan kan met een bredere blik gekeken worden naar de best mogelijke ontwikkelpaden voor Nederlands integriteitsbeleid.
- De *Advisory Commission on Business Appointments*. In dit onderzoek is in de Nederlandse situatie geen vergelijkbare institutie naar voren gekomen. Dit terwijl ook de problematiek van het *revolving door*-syndroom hier speelt. Om dit, en mogelijke belangenverstrengelingen bij gevoelige overstappen van het publieke naar het private leven, tegen te gaan is het aanstellen van een dergelijke commissie een praktische oplossing.

Bovenstaande aanbevelingen kunnen in de Nederlandse situatie toegepast worden, echter dient vooronderzoek gedaan te worden over de mogelijke ‘locaties’ waar deze ingesteld kunnen worden. Immers dient rekening gehouden te worden met de andere mentaliteit die in Nederland heerst. Er kan geleerd worden van twee verschillende soorten systemen. Waarbij het ene systeem, het Noorse, meer gericht is op ethische waarden, een wederzijds vertrouwen en een relatief lage mate van formalisering. Het Britse systeem is meer gericht op het bestrijden van corruptie, gaat in mindere mate uit van een wederzijds vertrouwen en heeft een hoge mate van formalisering. Voor Nederland kunnen beide landen interessant zijn, afhankelijk van de richting waar men naartoe wil. Er moet rekening gehouden worden met een vertaling van visie naar de Nederlandse interne context. Die moet bepaald worden aan de hand van de richting, een meer waarde gedreven systeem of een systeem gericht op het bestrijden van de problematiek.

6.3. Tekortkomingen van het onderzoek

Hieronder worden enkele tekortkomingen van dit onderzoek geschetst zodat bij vervolgonderzoek rekening gehouden kan worden met deze factoren.

Dit onderzoek heeft zich gefocust op de integriteitsmaatregelen die bestaan voor rijksambtenaren. Door deze scope toe te passen is een vrij concreet onderdeel onderzocht van een relatief groot systeem. Dit zorgt echter ook voor het buiten beschouwing laten van enkele elementen die wellicht van belang hadden geweest voor het grotere geheel en een beter begrip van

hoe het systeem werkt. Een systemisch perspectief, waarbij integriteitsbeleid als integriteitssysteem wordt gezien en rekening gehouden wordt met externe factoren en feedback met de omgeving, kan tot rijkere inzichten leiden.

Naast de toegepaste scope zijn problemen ondervonden met het contact in het buitenland. Dit verliep vooral in het VK problematischer dan verwacht. In verband met de tijdsspanne van dit onderzoek en het uitblijven van reacties van het merendeel van de gecontacteerde ambtenaren, ook na meerder herinneringen, heeft slechts één interview plaatsgevonden. Dit heeft tot gevolg dat wellicht geen volledig beeld is verkregen over het integriteitsbeleid en de visie van ambtenaren op dit onderwerp. In zowel Noorwegen als Finland was dit echter geen probleem en was men welwillend om mee te werken.

Een derde probleem waar enkele moeilijkheden bij ondervonden zijn is het brede scala aan internationale organisaties dat aandacht schenkt aan dit onderwerp. Het is lastig in te schatten welke organisaties nuttig zijn, echter dient hier een verstandige keuze in gemaakt te worden omdat dit de betrouwbaarheid van het onderzoek raakt. Dit heeft relatief veel tijd gekost aan achtergrondonderzoek.

Ten slotte moet gezegd worden dat het achtergrondonderzoek in Finland, Noorwegen en het VK in verband met het tijdsbestek, en het eerdergenoemde tweede probleem, oppervlakkig is gebleven. Hierdoor zijn *change events* wellicht niet aan het licht gekomen ondanks dat deze misschien wel aanwezig zijn.

Bronnenlijst

Wetenschappelijke bronnen

David, P. (1985). Clio and the economics of QWERTY. *The American Economic Review*, 75(2)

Dolowitz, D. & Marsh, D. (1996). Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44(2), 343-357

Dolowitz, D. & Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 5-24

Entman, R. (1993). Framing: Toward Clarification in a fractured paradigm. *Journal of Communication*. Northwestern University

Gerrits, L. & Marks, P. (2008). Complex bounded rationality in dyke construction. *Land Use Policy*, 25(3)

Gilardi, F., Shipan, C. & Wueest, B. (2018). Policy Diffusion: The Issue-Definition Stage. Zurich: Department of Political Science, University of Zurich

Hajer, M. & Wagenaar, H. (2003), *Deliberative policy analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge: Cambridge University Press

Hoekstra, A. & Kaptein, M. (2011), Twee decennia integriteitsbeleid binnen de overheid: een analyse van graduele en grillige veranderingen, *Bestuurswetenschappen*, 4 32-51

Jong, de W.M. (1999), *Institutional Transplantation: How to adopt good transport infrastructure decision-making ideas from other countries?* (Proefschrift Technische Universiteit Delft). Delft: Eburon Publishers

Jong, de M. (2009), Rose's '10 steps': why process messiness, history and culture are not vague and banal. *The Policy Press*, 37(1), 45-50

Mamadouh, V., De Jong, W.M. & Lalenis, K. An Introduction to Institutional Transplantation. *Discussion Paper Series*, 9(13) 273-292

Marsh, D. & McConnell, A. (2010). Towards a Framework for establishing Policy Success. *Public Administration*, 88(2), 564-583

Marsh, D. & Sharman, J.C. (2009). Policy Diffusion and Policy Transfer. *Policy Studies*, 30(3), 269-288

Pierson, P. (2000). Increasing returns, Path dependence and the study of politics. *The American Political Science Review*, 94(2)

Rein, M., & Schön, D. (1993). Reframing Policy Discourse. In F. Fischer & J. Forrester (Eds.). (Ed.), *The argumentative turn in policy analysis and planning* (pp. 145–166). Duke University Press.

Weinreb, L. (2003), Integrity in Government. *Fordham Law Review*, 72(2)

Internetbronnen

ANP (2009), ‘*Bouwfraude en corruptie bij ambtenaren; Rapport van de Tijdelijke commissie onderzoek bouwfraude*’, Geraadpleegd op: <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vi3ak98myauu> (24/05/18)

ANP (2017), ‘*Nog nooit zijn er zoveel bewindslieden voortijdig opgestapt als tijdens Kabinet Rutte-II*’, Geraadpleegd op: <https://www.businessinsider.nl/kabinet-rutte-ii-opgestapte-ministers-staatssecretarissen/> (07/03/18)

ANP (2018), ‘*Koning aanvaardt ontslag Zijlstra op meest eervolle wijze*’, Geraadpleegd op: <http://politiek.tpo.nl/2018/02/14/koning-aanvaardt-ontslag-zijlstra-op-meest-eervolle-wijze/> (07/03/2018)

Barrington, R. (2018), ‘*What does the UK’s Anti-Corruption Champion do?*’, Geraadpleegd op: <http://www.transparency.org.uk/what-does-the-uks-anti-corruption-champion-do/#.W2moQS2iGgQ> (07/08/18)

BIOS (z.j.), ‘*Over BIOS*’, Geraadpleegd op: <https://www.integriteitoverheid.nl/over-bios/over-bios/> (31/05/18)

Blueprint for free speech (z.j., a), ‘*Norway – whistleblowing protection, summary*’, Geraadpleegd op: <https://blueprintforfreespeech.net/document/norway-summary/> (07/08/18)

Blueprint for free speech (z.j., b), ‘*Finland – whistleblowing protection, summary*’, Geraadpleegd op: <https://blueprintforfreespeech.net/document/finland-summary/> (07/07/18)

Cambridge Dictionary (z.j.), ‘*Meaning of “integrity” in the English Dictionary*’, Geraadpleegd op: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/integrity> (27/04/18)

CAOP (2014), ‘*BIOS over naar nieuwe Huis voor Klokkenluiders*’, Geraadpleegd op: <https://www.caop.nl/actueel/nieuwsberichten/artikel/artikel/bios-over-naar-nieuwe-huis-voor-klokkenluiders/> (26/07/18)

DG Overheidsorganisatie (2018), '*DG Overheidsorganisatie*', Geraadpleegd op: http://portal.rp.rijksweb.nl/irj/portal/?NavigationTarget=HLPFS://cisrijksportaal/cisorganisatie/cisbzk_2/cisdgoo_2/cisdgoo_algemeen_1/cisover_dgoo (26/04/18)

Heuvel, van den J. & Huberts, L. (2002) '*bouwfraude legt integriteitsproblemen bloot*' Geraadpleegd op <https://www.nrc.nl/nieuws/2002/03/20/bouwfraude-legt-integriteitsproblemen-bloot-7582177-a567221> (24/05/18)

Huis voor Klokkenluiders (z.j., a), '*Wet Huis voor Klokkenluiders*', geraadpleegd op: <https://huisvoorklokkenluiders.nl/wet-huis-voor-klokkenluiders/> (31/05/18)

Huis voor Klokkenluiders (z.j., b), '*Onderzoek*', geraadpleegd op: <https://huisvoorklokkenluiders.nl/onderzoek-naar-een-misstand/> (31/05/18)

Huis voor Klokkenluiders (z.j., c), '*Rechten & Plichten*', geraadpleegd op: <https://huisvoorklokkenluiders.nl/klokkenluidersregeling-en-intern-melden/> (31/05/18)

InCiSE, (2018), '*International Civil Service Effectiveness*', Geraadpleegd op <https://www.bsg.ox.ac.uk/about/partnerships/international-civil-service-effectiveness-index> (07/08/18)

Kang, S. (2017), '*The True Meaning of Integrity*', Geraadpleegd op: https://www.huffingtonpost.com/soyoung-kang/the-true-meaning-of-integ_b_11273420.html (27/04/18)

Mackley-Smith, G. (2017), '*Criminal Finances Act 2017: What you need to know*', <https://bishopfleming.co.uk/criminal-finances-act-2017-what-you-need-to-know/> (21/08/18)

NAO (2017), '*About us*', Geraadpleegd op: <https://www.nao.org.uk/about-us/> (05/07/18)

NAOF (z.j.), '*NAOF*', Geraadpleegd op: <https://www.vtv.fi/en/naof/> (08/08/18)

Overheid.nl (2017), '*Circulaire lobbyverbod bewindspersonen*', Geraadpleegd op: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0040075/2017-10-01> (31/05/2018)

Parliament.uk (z.j.), '*House of Commons*', Geraadpleegd op: <https://www.parliament.uk/business/commons/> (09/08/18)

Rekenkamer.nl (z.j.), '*de Algemene Rekenkamer*', Geraadpleegd op: <https://www.rekenkamer.nl/over-de-algemene-rekenkamer> (22/08/18)

Rijksoverheid, (z.j., a), '*Integriteit overheid*', Geraadpleegd op: <https://www.Rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit-overheidsinstanties/integriteit-overheid> (07/03/18)

Rijksoverheid (z.j., b), ‘*Auditdienst Rijk*’, Geraadpleegd op: <https://www.Rijksoverheid.nl/onderwerpen/Rijksoverheid/auditbeleid/auditdiensten> (31/05/18)

Rijksoverheid (z.j., c), ‘*Hoe dien ik een wob-verzoek in?*’, Geraadpleegd op: <https://www.Rijksoverheid.nl/onderwerpen/wet-openbaarheid-van-bestuur-wob/vraag-en-antwoord/hoe-dien-ik-een-wob-verzoek-in> (30/07/18)

Rijksoverheid (2018), ‘*Topinkomens bestuurders (semi)publieke instellingen*’, Geraadpleegd op: <https://www.Rijksoverheid.nl/onderwerpen/beloningen-bestuurders/topinkomens-overheid> (31/05/18)

Stortingnet (z.j.), ‘*The Storting*’, Geraadpleegd op: <https://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/> (02/06/18)

Thornton, D. (2018), ‘*Whitehall’s new integrity champion must avoid corporate pap – and involve all civil servants in his mission*’, Geraadpleegd op: <https://www.civilserviceworld.com/articles/opinion/whitehall’s-new-integrity-champion-must-avoid-corporate-pap—and-involve-all-civil> (07/08/18)

Transparency International (2011), ‘*Corruption Perceptions Index 2011*’, Geraadpleegd op <https://www.transparency.org/cpi2011/results> (02/05/18)

Transparency International (2012), ‘*Corruption Perceptions Index 2012*’, Geraadpleegd op <https://www.transparency.org/cpi2012/results> (02/05/18)

Transparency International (2013), ‘*Corruption Perceptions Index 2013*’, Geraadpleegd op <https://www.transparency.org/cpi2013/results> (02/05/18)

Transparency International (2014), ‘*Corruption Perceptions Index 2014*’, Geraadpleegd op <https://www.transparency.org/cpi2014/results> (02/05/18)

Transparency International (2015), ‘*Corruption Perceptions Index 2015*’, Geraadpleegd op <https://www.transparency.org/cpi2015> (02/05/18)

Transparency International (2016), ‘*Corruption Perceptions Index 2016*’, Geraadpleegd op https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016 (02/05/18)

Transparency International (2017), ‘*Corruption Perceptions Index 2017*’, Geraadpleegd op https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017 (02/05/18)

UK Government (1995), ‘*The 7 principles of public life*’, Geraadpleegd op: <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life/the-7-principles-of-public-life--2> (25/07/18)

UK Government (2015), *The Civil Service code*, Geraadpleegd op: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code> (05/07/18)

UK Government (z.j., a), *Dismissing staff*, Geraadpleegd op: <https://www.gov.uk/dismiss-staff> (05/07/18)

UK Government (z.j., b), *Whistleblowing for employees*, Geraadpleegd op: <https://www.gov.uk/whistleblowing> (05/07/18)

UK Government (z.j., c), *Whistleblowing for employees: who to tell and what to expect*, Geraadpleegd op: <https://www.gov.uk/whistleblowing/who-to-tell-what-to-expect> (05/07/18)

UK Government (z.j., d), *About us*, Geraadpleegd op: <https://www.gov.uk/government/organisations/government-internal-audit-agency/about#our-responsibilities> (05/07/18)

UK Government (z.j., e), *About us*, Geraadpleegd op: <https://www.gov.uk/government/organisations/the-committee-on-standards-in-public-life/about> (08/08/18)

Wiegerinck, S. (2015), *UK Bribery Act: ook voor Nederlandse bedrijven*, Geraadpleegd op: <https://mededinging.co/2015/01/uk-bribery-act-ook-voor-nederlandse-bedrijven/> (21/08/18)

Beleidsdocumenten

Finse overheid (2017). *State Civil servants' Act*. Helsinki: Auteur

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015). *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2015*. Den Haag: Auteur.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2016a). *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2016*. Den Haag: Auteur.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). *Gedragscode Integriteit Rijk*. Den Haag: Auteur.

Ministry of Finance Finland (z.j.). *Values in the Daily Job: Civil Servants' Ethics*. Helsinki: Auteur

Ministry of Justice Finland (2015). *Administrative Procedure Act*. Helsinki: Auteur

Moderniseringsdepartementet (2005). *Ethical Guidelines for the Public Service*. Oslo: Auteur

Staatscourant (2016). *Regeling aanwijzing TMG-functies*. Den Haag: Koninkrijk der Nederlanden

Finse overheid (2017). *State Civil servants' Act*. Helsinki: Auteur

Rapporten & verslagen

GRECO (2017), *Fifth evaluation round: preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies: United Kingdom*, Straatsburg: Council of Europe

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). *Beleidsdoorlichting Integriteit(sbeleid)*. Den Haag: Auteur

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2016b). *Monitor Integriteit en Veiligheid Openbaar Bestuur 2016*. Amsterdam: I&O Research

OESO. (2017). *Government at a Glance 2017*. Parijs: Auteur

OESO. (2018), *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention: Phase 4 report Norway*. Parijs: Auteur

Transparency International. (2017). *Corruption Perceptions Index 2017: Full Source Description*. Geraadpleegd op

http://files.transparency.org/content/download/2181/13740/file/CPI_2017_SourceDescription%20Document_EN.pdf (02-05-2018)

Transparency International Finland (2012), *National Integrity System Assessment: Highlights*, Helsinki: Auteur

Transparency International Nederland (2012), *National Integrity System Assessment Netherlands*, Amsterdam : Auteur

Transparency International Norway (2012), *National Integrity System Assessment*, Oslo: Auteur

Transparency International United Kingdom (2012), *National Integrity System Assessment United Kingdom, Corruption in the UK: Part 3*, London: Auteur

Bijlagen

Bijlage 1: Lijst van respondenten

Naam	Resp. #	Functie	Datum	Locatie	Duur
Maat, Johri (NL)	#1	Centrale integriteits-coördinator	15/05/2018	Turfmarkt 147, Den Haag	1:04:45
Venekamp, Gerty (NL)	#2	Centrale integriteits-coördinator	15/05/2018	Turfmarkt 147, Den Haag	1:04:45
Mes-Kooreman, Anja (NL)	#3	Beleidsmedewerker integriteit: Huis voor Klokkenluiders	30/05/2018	Turfmarkt 147, Den Haag	57:03
Dyrstad, Terje (NOR)	#4	Beleidsmedewerker Ministry of Local Governance and Modernisation, integriteit	04/06/2018	Klikspaanweg 60, Leiden	35:50
Semb, Turid (NOR)	#5	Beleidsmedewerker Ministry of Local Governance and Modernisation, integriteit	04/06/2018	Klikspaanweg 60, Leiden	35:50
Slingerland, Willeke (NL)	#6	Promotieonderzoeker Integriteit, Co-auteur rapport Transparency International	11/06/2018	De Boelelaan 1105, Amsterdam	1:07:10
Krane, Målfrid Irene (NOR)	#7	Beleidsmedewerker Ministry of Local Governance and Modernisation, Integriteit	13/06/2018	Turfmarkt 147, Den Haag	49:24
Schut, Lydia (NL)	#8	Coördinerend beleidsmedewerker integriteit, afdeling Ambtelijk Vakmanschap en Rechtspositie	19/06/2018	Turfmarkt 147, Den Haag	36:35
Schreuder, Emilie (NL)	#9	Afdelingshoofd Ambtelijk Vakmanschap en Rechtspositie, met portefeuille integriteit	20/06/2018	Turfmarkt 147, Den Haag	45:37
Gau, Anna (FIN)	#10	Ministry of Finance, ethics policy – legal adviser and senior specialist	21/06/2018	Klikspaanweg 60, Leiden	57:39
Ransedokken, Mona (NOR)	#11	Ministry of Justice, Senior policy adviser	28/06/2018	Klikspaanweg 60, Leiden	37:09
Peters, Symone (NL)	#12	Ministerie van BZK, senior beleidsmedewerker op integriteit, juridisch	04/07/2018	Turfmarkt 147, Den Haag	23:51
Äijälä, Kirsi (FIN)	#13	Ministry of Finance, counsellor legal affairs on state civil servants' legislation and civil service ethics & values	05/07/2018	-	Stond niet open voor interview, vragenlijst beantwoord
Preston, Andrew (UK)	#14	Deputy director Joint Anti-Corruption Unit, Home Office	03/08/2018	Klikspaanweg 60, Leiden	23:20

Bijlage 2: Puntentoekenning GAAG

Tabel 4: uitgesplitste puntentoekenning per tabel van GAAG

Land	7.1: Instituties verantwoordelijk voor het ontwikkelen van integriteitsbeleid	7.3: Coördinatiemechanismes voor integriteitsbeleid	7.4.1: Elementen van integriteitsbeleid geëvalueerd	7.4.2: Gebruikte methoden bij evaluatie	7.5: Wetgeving die managers verplicht interne controle en risico management te implementeren	Totale score	Rang CPI
Nieuw Zeeland	19	6	6	2	3	36	1
Finland	6	4	0	0	2	12	3
Noorwegen	6	3	0	5	0	14	3
Zwitserland	11	1			3	15	3
Zweden	6	4	0	3	0	13	6
Verenigde Staten	10	3	0	5	3	21	8
Verenigd Koninkrijk	9	4	11	2	0	26	8
Canada	13	3	7	2	3	28	8
Nederland	7	3	18	3	3	34	8
Duitsland	8	4	6	1	3	22	12
IJsland	12	2	3	1	0	18	13
Australië	7	3	15	2	2	29	13
Oostenrijk	10	4	0	2	3	19	16
België	10	3	10	2	2	27	16
Ierland	6	2	0	5	0	13	19
Japan	11	4	12	2	1	30	20
Estland	7	3			2	12	21
Frankrijk	13	3	15	1	2	34	23
Chili	10	3	17	3	3	36	26
Portugal	6	1			1	8	29
Slovenië	15	5	18	2	3	43	34
Polen	6	2	6	1	2	17	36
Costa Rica	8	2			2	12	38
Litouwen	9	5			3	17	38
Letland	7	2			1	10	40
Tsjechië	9	2	12	1	2	26	42
Spanje	12	4	15	2	3	36	42
Zuid-Korea	8	6	15	4	3	36	51
Slowakije	9	2	0	0	3	14	54
Italië	10	6	14	2	3	35	54
Griekenland	9	4	14	1	2	30	59
Hongarije	9	4	3	2	3	21	66
Argentinië	7	5			0	12	85
Brazilië	5	5			3	13	96
Peru	10	4	7	1	2	24	96
Colombia	11	3	8	2	3	27	96
Mexico	8	6	10	2	3	29	135