

# Twee decennia integriteitsbeleid binnen de overheid: een analyse van graduele en grillige veranderingen

ALAIN HOEKSTRA EN MUEL KAPTEIN<sup>1</sup>

Drs. A. Hoekstra is verbonden aan het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS). Prof. dr. M. Kaptein is hoogleraar bedrijfsethiek en integriteitmanagement aan de Rotterdam School of Management van de Erasmus Universiteit en daarnaast is hij partner bij KPMG.

## 1 Inleiding

“The issue of ethics in public service is as old as government itself” aldus Bowman en Williams (1997: 517). Volgens hen is de zorg voor de ethiek en integriteit<sup>2</sup> van publieke organisaties en functionarissen onlosmakelijk verbonden met het bestaan van de overheid zelve. De aandacht voor integriteit in de publieke sector is echter de afgelopen decennia wel toegenomen. Centrale overheden, maar ook andere institutionele spelers op nationaal en internationaal niveau, zijn zich in toenemende mate gaan richten op het bevorderen van integriteit (Huberts e.a., 2008). Allerlei integriteitschendingen en de toegenomen berichtgeving daarover in de media zijn hieraan debet geweest (Huberts, 2005a; Menzel, 2009). Enkele in het oogspringende integriteitschendingen in de publieke sector van de afgelopen twintig jaar zijn de fraudes die zich in de jaren negentig voordeden binnen diverse Amsterdamse gemeentediensten, de fraude in de bouw die in 2002 leidde tot een parlementaire enquête en waarbij tal van publieke functionarissen in het beklagenbankje stonden, en meer recent de berichten over onregelmatigheden binnen het defensieapparaat.

Hoewel integriteit een thema van alle tijden is heeft het pas sinds het begin van de jaren negentig een vaste plek op de Nederlandse politieke agenda verworven. Daarvoor was de aandacht voor integriteit eerder incidenteel van aard, zoals betoogd door de Raad voor het Binnenlands Bestuur (1996), en bestond het beleid veelal uit ongeschreven afspraken en vrijblijvende maatregelen (Van den Heuvel e.a., 2010a). De vraag is echter hoe het geformaliseerde integriteitsbeleid zich in de periode 1990-2010 heeft ontwikkeld, welke veranderingen zich daarin hebben voltrokken, hoe deze veranderingen zijn te duiden en welke actoren en factoren hierin een rol

hebben gespeeld. Dit zijn belangrijke vragen vanuit niet alleen historisch perspectief maar ook omdat het beleidsmedewerkers, bestuurders en andere betrokken helpt om meer begrip van en grip op de beleids- en besluitvormingsdynamiek in de toekomst te krijgen. In dit artikel willen we daarom deze vragen beantwoorden. Daarvoor maken we gebruik van een algemeen model voor beleidsverandering zoals ontwikkeld door Kingdon (2010), waarvan we de toepasbaarheid voor het in kaart brengen van veranderingen in het integriteitsbeleid bestuderen.

Bij de beschrijving van integriteitbeleid richten we ons primair op de bovensectorale ontwikkelingen en beperken we ons daarbij tot het beleid voor de ambtelijke organisatie. Dat betekent dat we ons niet richten op het beleid van afzonderlijke overheidsorganisaties. Er is gekozen voor de periode 1990-2010 omdat deze zich uitstrekt van het (volgens velen) beginpunt van het (geformaliseerde) integriteitsbeleid in Nederland tot aan de meest recente ontwikkelingen toe.

Dit artikel is als volgt opgebouwd. Paragraaf twee is gewijd aan de theorie over beleidsverandering en in het bijzonder aan het model van Kingdon. In paragraaf drie volgt een beknopte uiteenzetting van de gevolgde onderzoeksmethodologie. In paragraaf vier komt de analyse van de ontwikkeling van het integriteitsbeleid aan bod. We sluiten in paragraaf vijf af met een samenvatting, de belangrijkste conclusies en enkele implicaties voor toekomstig onderzoek.

## 2 Theorie over beleidsverandering

Binnen de bestuurswetenschappen zijn verschillende theorieën en modellen ontwikkeld die zich richten op het bestuderen van beleidsveranderingen. In deze paragraaf behandelen we achtereenvolgens de ‘punctuated equilibrium’ theorie van Baumgartner en Jones (1993), de ‘relatieve aandachtstheorie’ van Namenwirth (1973) en het ‘stromenmodel’ van Kingdon (2010)<sup>3</sup>.

De ‘punctuated equilibrium’ theorie legt een sterk accent op wisselingen in beleidsmonopolies als verklaring voor beleidsveranderingen. Zo kan de toetreding van nieuwe actoren of machtsverschuivingen binnen de bestaande beleidsgemeenschap leiden tot een verstoring van het beleidsevenwicht en stabiliteit plaats maken voor en leiden tot abrupte beleidsveranderingen. Naar onze mening is in ons onderzoek echter sprake van een relatief constante beleidsgemeenschap. De reden daarvoor is wellicht dat het bij integriteitsbeleid gaat om op de overheid zelf (intern) gericht beleid, waardoor er niet snel sprake zal zijn van allerlei maat-

schappelijke actoren die tot de beleidsarena toetreden<sup>4</sup>, waardoor deze theorie op voorhand minder geschikt lijkt.

De theorie van Namenwirth is vooral geschikt voor het bestuderen van zeer lange termijn veranderingen. Zijn theorie heeft een macrosociologisch karakter (Poels, 2006) en veronderstelt dat systemen (zoals samenlevingen en overheden) voor vier typen vragen of problemen worden gesteld: missie en doelstellingen; planningsvraagstukken; participatie en machtsconflicten; en efficiency vraagstukken (De Vries, 1999). Aangezien de beschikbare middelen schaars zijn beperkt de overheid zich telkens tot een van deze problemen. De op- en neergang van elk probleemtype neemt ongeveer twaalf jaar in beslag, waarna de aandacht wordt verlegd naar dat aspect dat daarvoor het meest verwaarloosd is gebleven. Hoewel het in principe mogelijk is om deze theorie te gebruiken voor het analyseren van het integriteitsbeleid lijkt dit beleidsterrein door haar relatief jonge geschiedenis en de daarop gebaseerde onderzoeksperiode van twintig jaar zich nog niet goed hiervoor te lenen.

Gezien deze beperkingen is voor onderhavig onderzoek gekozen voor het stromenmodel van de politicoloog Kingdon dat binnen de bestuurs- en beleidswetenschappen veel bekendheid geniet (Edelenbos & Van Twist, 1997). Het is veelzijdig gehanteerd als kader voor het analyseren van allerlei beleidsveranderingen, zoals bijvoorbeeld door Maesschalck (2002a, 2002b), waardoor het model inmiddels zijn praktische toepasbaarheid heeft bewezen. De heldere structuren en begrippen waaruit het model is opgebouwd sluiten goed aan bij de overheidspraktijk en zijn geschikt om de veranderingen in het beleid in een historisch chronologische volgorde te beschrijven. Kenmerkend voor het model is verder dat het de aanvankelijk gangbare rationele visie op beleidsverandering relativeert en daarmee aansluit bij de eigentijdse inzichten omtrent de complexiteit en dynamiek van beleidsprocessen.

Kingdon construeerde dit model voor beleidsverandering op basis van empirisch onderzoek binnen de Amerikaanse centrale overheid dat aansluit op theoretische inzichten rondom incrementalisme (Lindblom, 1959) en het 'garbage can model' (Cohen e.a., 1972). Het model maakt onderscheid tussen het proces van agendavorming en beleidsformulering enerzijds en tussen drie separate stromen die hierin een rol spelen anderzijds.

Agendavorming wordt vooral beïnvloed door specifieke problemen die zich in de maatschappij voordoen en de politiek-bestuurlijke wil om daar vervolgens ook actie op te ondernemen. Problemen kunnen op de politiek-bestuurlijke agenda

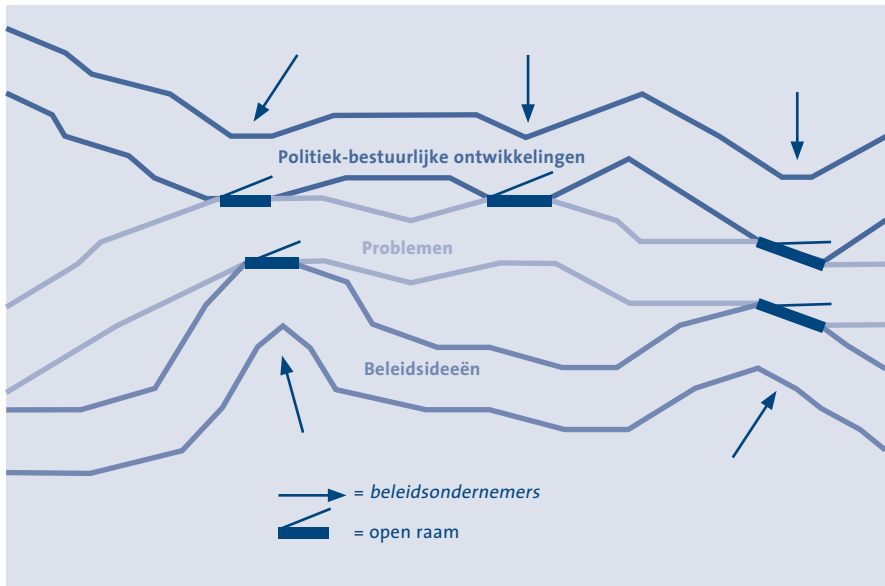
komen doordat allerhande studies, onderzoeken of beleidsevaluaties die zorgwekkende ontwikkelingen detecteren. Ook problemen of incidenten die vaker voorkomen, onderdeel uitmaken van een omvattender vraagstuk, of waar men zich al langer impliciet bewust van was leiden veelal tot agendering. Naast de probleemstroom zijn ook veranderingen in de politiek-bestuurlijke stroom van groot belang in het proces van agendavorming. Hierbij kan worden gedacht aan verkiezingen die leiden tot nieuwe politieke meerderheden en bestuurders die vanuit een andere ideologie en perspectief naar de samenleving kijken, of aan veranderingen in het klimaat in de samenleving zelf. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om veranderingen in de houding of verwachtingen ten aanzien van de overheid. In het proces van agendavorming zijn op bovensectoraal niveau vooral zichtbare participanten zoals de minister president, ministers en kamerleden bepalend.

Beleidsformulering is volgens Kingdon niet gebaseerd op een rationeel besluitvormingsmodel dat voorziet in enkele goed gedefinieerde alternatieven waaruit besluitvormers vervolgens kunnen kiezen, maar het produceert – relatief eigenstandig en onafhankelijk van feitelijke maatschappelijke problemen of de politieke vraag naar specifieke beleidsoplossingen – continue een groot aantal beleidsideeën en alternatieven die als het ware op het juiste moment wachten om uit de lade te kunnen worden gehaald. Actoren in de beleidstroom karakteriseert Kingdon als verborgen participanten, zoals ambtenaren, academici en andere vakspecialisten. Ze produceren en testen hun beleidsideeën, zoeken naar draagvlak en laten hun ideeën uitkristalliseren totdat de tijd ervoor rijp is. Volgens Kingdon hebben deze actoren nauwelijks invloed op de agenda en bestaat er bij ambtenaren doorgaans een neiging om in het proces van beleidsformulering graduele en stapsgewijze en daardoor goed te managen wijzigingen voor te stellen, voortbouwend op de gemaakte keuzes en ervaringen uit het verleden.

Dit onderscheid tussen agendavorming en beleidsformulering is bij Kingdon overigens hoofdzakelijk analytisch van aard omdat volgens hem het beleidsproces niet zozeer wordt gekenmerkt door een aantal duidelijk van elkaar te onderscheiden en logisch opeenvolgende fasen maar veeleer door een anarchistische, irrationele ‘garbage can’ waarin de processen en stromen vanuit hun eigen dynamiek en belangen relatief onafhankelijk van elkaar bestaan. Bij toeval kunnen de verschillende stromen elkaar ‘vinden’ waardoor zich een meer grillige of abrupte beleidsverandering kan voordoen. Kingdon omschrijft dit als een ‘window of opportunity’ (beleidsraam) dat wordt geopend waarbij specifieke problemen en politiek-bestuurlijk momentum de mogelijkheid voor de beleidsgemeenschap biedt om nieuw gerijpte beleidsideeën te presenteren. Dit samenkomen van de drie stromen is een proces waar

zogenaamde 'policy entrepreneurs' (beleidsondernemers) een belangrijke rol in spelen. Zij komen voor binnen elk van de drie stromen en zijn bereid om langdurig te investeren in het beleid dat zij voor staan. Ze wachten op omstandigheden die zij als een probleem kunnen definiëren, proberen het (hoger) op de politieke agenda te krijgen en 'duwen' hun beleidsoplossingen als het ware naar voren om zodoende een koppeling tussen de drie stromen te ontamen. Het stromenmodel (zie figuur 1), zoals ontwikkeld door Van De Graaf & Hoppe (2004) en aangepast door Walraven e.a. (2002), visualiseert het asynchrone verloop van de drie stromen. Alleen daar waar alle drie de stromen (door toedoen van beleidsondernemers) bij elkaar komen ontstaat een open raam waardoor een wezenlijke beleidsverandering mogelijk wordt.

Figuur 1: Asynchrone stromen en het ontstaan van beleidsramen volgens Kingdon



Kingdon's Driestromenmodel is zowel een reconstructie- als een verklaringsmodel.

Het stromenmodel van Kingdon gebruiken wij als een reconstructiemodel. Het doet zowel recht aan de dikwijls chaotische en onvoorspelbare beleidswerkelijkheid en maakt het deze tegelijkertijd enigszins hanteerbaar door de regelmatigheden te beschrijven in de dynamiek van beleidsverandering. De belangrijkste elementen van het stromenmodel zijn samengevat in tabel 1.

Tabel 1: Componenten van Kingdon's Driestromenmodel

Processen	Stromen	Actoren			
Agendavorming	Probleemstroom	Zichtbare participanten (generalisten)	Beleidsopnemers	Beleidsraam	Beleidsverandering
	Politiek-bestuurlijke stroom	Verborgene participanten (specialisten)			
Beleidsformulering	Beleidsstroom				

### 3 Onderzoeksmethode

Dit artikel beschrijft de ontwikkelingen in het Nederlandse integriteitsbeleid in een empirisch chronologische volgorde en waarbij de beschrijving is geordend in een aantal kenmerkende fasen. Er wordt daarbij gebruik gemaakt van de theoretische begrippen en classificaties van Kingdon die inzicht bieden in deze ontwikkelingen. Daarbij wordt gekeken naar de oorzaken en omstandigheden die tot een bepaald beleid en bepaalde beleidswijziging hebben geleid. Het onderzoek kan worden gekarakteriseerd als een formatieve beleidsbeschrijving aangezien het zich primair richt op het verloop van beleidsprocessen en -veranderingen waarbij de meer inhoudelijke beleidsveranderingen op hoofdlijnen worden besproken.

Er is gebruik gemaakt van bestaande onderzoeksinformatie, ook wel “unobstructive (desk) research” genoemd (Van Thiel, 2010: 117). Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van een groot aantal publicaties en onderzoeken, hetgeen als meta-analyse wordt aangeduid (Van Thiel, 2010: 129). Naast diverse artikelen zijn bijvoorbeeld formele beleidsnota's, wetgeving alsmede diverse beleidsonderzoeken en -inventarisaties geraadpleegd.

#### 4 **Het stromenmodel toegepast op de ontwikkelingen van het Nederlandse integriteitsbeleid**

In deze paragraaf worden de ontwikkelingen van het Nederlandse integriteitsbeleid ingedeeld in een aantal kenmerkende fasen. Per fase worden eerst de meest karakteriserende ontwikkelingen op het gebied van agendavorming en beleidsformulering systematisch beschreven. Elke fase sluit vervolgens af met een korte analyse die inzicht biedt in de vraag waarom zich in de betreffende periode bepaalde veranderingen hebben voltrokken.

##### *Fase 1: initiële formalisering (1990-1995)*

*Agendavorming.* Serieuze en meer structurele aandacht voor het thema integriteit ontstond in Nederland in het begin van de jaren negentig. De problematiek van de georganiseerde misdaad en signalen die duiden op pogingen van criminele organisaties om door omkoping van ambtenaren en/of infiltratie op sleutelposities onderdelen van het Nederlandse overheidsapparaat te corrumperen waren daar debat aan (Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK, 1992). Tegelijkertijd deden zich in die periode een aantal gerucht makende integriteitsschendingen voor binnen enkele Zuid-Limburgse gemeenten die op de voet werden gevolgd door onderzoeksjournalisten en met regelmaat de media haalden (Dohmen, 1996). Dit was voor de toenmalige Minister van BZK, Ien Dales, aanleiding om het thema integriteit in 1992 nadrukkelijk op de agenda te zetten (Dales, 1992). Naast het Ministerie van BZK speelde ook de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) een belangrijke rol in het agenderen van het thema integriteit. Bovens (1996) geeft een bureaupolitieke verklaring voor de betrokkenheid van beide instituten in deze periode. Hij stelt dat beide organisaties kampten met een legitimiteitsverlies; het ministerie was door decentralisatie en de opkomst van andere departementen veel taken kwijtgeraakt en ook de BVD was na het einde van de Koude Oorlog op zoek naar een nieuwe missie om haar voortbestaan te rechtvaardigen. Het bewaken van de integriteit van de overheid paste goed in beider rol als hoeder van de rechtsstaat.

*Beleidsformulering.* Al snel volgden werkconferenties met sleutelfiguren uit de openbare sector alsmede diverse discussienotities waarin beleidsverkenningen werden ontplooid (Ministerie van BZK, 1993). De eerste beleidsnota's die daarop volgden gingen vooral in op het inventariseren van integriteitsrisico's, op het voorkomen en omgaan met integriteitsinbreuken alsmede op het treffen van allerlei integriteitsbevorderende organisatorische en personele maatregelen (Ministerie van BZK, 1995). Daarmee werd een eerste aanzet gedaan tot het komen van minder vrijblijvend geformaliseerd beleid. De BVD richtte zich geheel in die lijn op het ontwikke-

len van een systematiek voor het doorlichten van overheidsorganisaties op kwetsbare processen en richtte een meldpunt op voor (vermeende) integriteitsaantastingen door overheidsfunctionarissen. Op wetenschappelijk gebied was de aandacht voor integriteit toen echter nog nauwelijks doorgedrongen zoals ook destijds Huberts (1992) constateerde.

*Analyse.* In retrospectief werd het thema gelanceerd doordat problemen, politiek-bestuurlijk momentum en nieuwe beleidsvoorstellen bij elkaar kwamen. De vrees voor structurele machinaties vanuit de onderwereld die de overheid en rechtstaat in haar essentie zouden aantasten in combinatie met een aantal grotere en kleinere schandalen in Zuid-Limburg, die haast endemisch leken voor de aldaar heersende bestuurscultuur en die breed uitgemeten in de media verschenen, vormden een vruchtbare voedingsbodem. Voor Minister Dales was dit aanleiding om zich op te werpen als een ware ‘beleidsondernemer’ door het thema integriteit als een breed maatschappelijk probleem te agenderen, waarbij het verlangen om zowel het ministerie van BZK als de daaronder ressorterende BVD weer een rol van betekenis te geven meespeelde. Tegelijkertijd konden de eerste integriteitsvoorstellen en maatregelen snel uitrijpen binnen georganiseerde beleidsgemeenschappen waardoor uiteindelijk een ‘beleidsraam’ werd geëffectueerd. Daarmee was het onderwerp integriteit structureel en formeel op de kaart gezet.

#### *Fase 2: graduele regulering (1995–2003)*

*Agendavorming.* De in de vorige periode ontstane serieuze aandacht voor het thema integriteit zette zich door. Zo verrichte de Algemene Rekenkamer voor het eerst onderzoek naar het integriteitsbeleid en was daarin kritisch over de geboekte voortgang en kwalificeerde de invoering van het integriteitsbeleid als een moeizaam verlopend proces (Algemene Rekenkamer, 1996; 1998). Ook vanuit de wetenschap en de onderzoeksjournalistiek werd in deze periode meer gepubliceerd over het thema integriteit, mede aangewakkerd door integriteitsincidenten die zich onder andere in enkele grote steden (Soetenhorst & Zonneveld, 2001; Verlaan, 1999) manifesteerde, terwijl zich aan het einde van deze periode tevens de bouwfraude aankondigde die een grote impact zou hebben op de latere ontwikkelingen van het integriteitsbeleid. Het thema integriteit kon bovendien uitstekend gedijen binnen het Kabinet Balkenende (2002) en het door de premier zelf geëntameerde nationale debat over waarden en normen.

*Beleidsformulering.* Het integriteitsbeleid werd in deze periode verder vorm en invulling gegeven. De nota ‘Integriteit van het openbaar bestuur’ van het Ministerie van BZK (1999) pleitte voor een meer uniform integriteitsbeleid, regulering en toezicht



op de uitvoering van de beleidsmaatregelen. Daarnaast wijzigde de Ambtenarenwet in twee tranches (1997 en 2003) en ontwikkelde de centrale overheid in deze periode diverse integriteitshandreikingen, modellen en -audits die gekenmerkt kunnen worden als ‘regelgeoriënteerd’. Deze benadering legt de nadruk op het (top-down) opleggen van uniforme regels en voorschriften ter voorkoming van niet-integer handelen en door het normconform handelen te bevorderen via het uitoefenen van (extern) toezicht, controle en het bestraffen van overtreders. Decentraal zien we echter mondjesmaat initiatieven worden ontwikkeld met een meer ‘waardengeoriënteerd’ karakter. Deze benadering wordt gekarakteriseerd door het gezamenlijk formuleren en internaliseren van de streefwaarden van de organisatie en het bevorderen van integer handelen door het versterken van de morele competentie van medewerkers waardoor zij beter in staat worden om zelf te leren beredeneren (interne zelfsturing) wat verantwoorde en integere beslissingen zijn. Met name de Belastingdienst (Van Blijswijk e.a., 2004) en de gemeente Amsterdam (De Koningh & Van de Wouw, 2006) kunnen in dit opzicht destijds als voorlopers worden aange-merkt.

*Analyse.* Het thema integriteit bleef in deze periode op de agenda staan en ontwikkelde zich gestaag door in lijn met het eerder ingezette beleid. De problemen die zich voor bleven doen op het gebied van integriteit en kritische beleidsevaluaties van de Algemene Rekenmaker hebben hieraan bijgedragen, net zoals de bouwfraude die zich aan het einde van deze periode langzaam openbaarde. Daarnaast leidde de nieuw aangewakkerde maatschappelijke discussie over waarden en normen tot een kritischere houding ten aanzien van de overheid. In beleidsmatige zin veranderde er echter weinig en lijkt er eerder sprake te zijn geweest van een graduele (incrementele) beleidsontwikkeling. Het ontbreken van nieuwe beleidsopvattingen kan in deze periode vooral worden toegeschreven aan de omstandigheid dat dergelijke nieuwe alternatieven nog onvoldoende uitgekristalliseerd waren binnen de beleidsgemeenschap. Hierdoor deed zich in deze periode een partiële koppeling voor tussen de politiek-bestuurlijke en de probleemstroom los van de beleidsstroom (zie figuur 1) waardoor het niet is gekomen tot een meer abrupte (discontinue) beleidsverandering ten opzichte van de vorige periode.

### *Fase 3: discontinue waardengeoriënteerde verbreding (2003-2007)*

*Agendavorming.* In fase drie werd het thema integriteit, prominenter dan in de periode daarvoor, onderwerp van de politieke agenda. Het expliciet benoemen van het thema integriteit en de noodzaak tot het voeren van integriteitsbeleid in het Hoofdlijnenakkoord voor het Kabinet Balkenende II (2003: 7) alsmede een debat in de Tweede Kamer (maart 2004) over het thema bestuurlijke integriteit en de

publieke moraal zijn illustratief hiervoor. De eerste beleidsevaluaties verschenen kort daarna (Algemene Rekenkamer, 2005; Huberts & Nelen, 2005; Ministerie van BZK, 2004). De conclusies waren in algemene zin dat er nog een forse impuls nodig was om het integriteitsbeleid en het systeem van de integriteitszorg te verbeteren en dat integriteitsinbreuken niet adequaat (eenduidig en centraal) werden geregistreerd. Daarnaast lieten nu ook prominente bestuurders zich kritisch uit over de geboekte vorderingen van het integriteitsbeleid gedurende de eerste twee fasen (Karssing, 2006). Volgens hen werd het onderwerp vooral met de mond beleden en werd het ‘regelgeoriënteerde’ beleid slechts met lange tanden geïmplementeerd. Grootschalig onderzoek naar de beleving van integriteit van het overheidspersoneel gaf eveneens een somber beeld ten aanzien van de aandacht voor integriteit binnen overheidsorganisaties en de openheid van de organisatiecultuur (Ministerie van BZK, 2007). De uitkomsten van deze beleidsevaluaties en de conclusie van het onderzoek naar de bouwfraude – dat er sprake was van een discrepantie tussen het beleid zoals dat op papier beschreven stond en de beleving en naleving – droegen in deze periode bij aan de verdere problematisering van het thema integriteit en de noodzaak tot beleidsverandering.

*Beleidsformulering.* In deze periode is sprake van een intensivering van het integriteitsbeleid zoals ook tot uitdrukking komt in de nota “Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie” (Ministerie van BZK, 2003). Enerzijds werd de centrale aansturing gecontinueerd en werden nadere regelgeving en beleidsinventarisaties aangekondigd. Anderzijds werd in deze nota de aandacht voor integriteit expliciet gekoppeld aan de grotere aandacht voor normen en waarden (Karssing, 2006). Mede op basis van de bouwenquête werd in deze nota voor het eerst nadrukkelijker aandacht besteed aan de bewustwordings- en cultuuraspecten van het integriteitsbeleid waardoor het beleid verbreedde van het vigerende regelgeoriënteerde beleid naar ook een meer waardengeoriënteerde benadering. Daarnaast verbreedde ook de taakopvatting van het Ministerie van BZK dat naast een wetgevende en inventariserende rol nu ook een faciliterende rol ging innemen door de oprichting van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS). De oprichting van dit bureau viel samen met een derde wijziging van de Ambtenarenwet in 2006, waarin nu ook die waardengeoriënteerde benadering (naast enkele nieuwe meer regelgeoriënteerde bepalingen, en zij het in abstracte zin) een wettelijke grondslag kreeg.

*Analyse.* Terugblikkend kan er in deze periode worden gesproken van een niet-incrementele beleidsverandering. De diverse problemen die naar voren kwamen, alsmede de rol van de premier die het thema als het ware opnieuw en eigenhandig agendeerde, vielen samen met nieuwe beleidsvoorstellen en ambities die waren

gebaseerd op inmiddels gerijpte ervaringen binnen de beleidsgemeenschap. Samenwerkingsverbanden met wetenschappelijke instituten, alsmede de uitbreiding van de beleidscapaciteit voor het thema integriteit binnen het Ministerie van BZK, maakten het vanaf die tijd beter mogelijk om concreet invulling te kunnen gaan geven aan een bredere integriteitsbenadering. Opmerkelijk is dat de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD), voorheen de BVD genoemd, die in de eerste en tweede fase een prominente rol had gespeeld, zich in deze periode terugtrok op dit onderwerp. Reden daarvoor zijn de aanslagen op 11 september 2001 en een tweetal politieke moorden (Fortuyn en Van Gogh) waardoor de aandacht van deze dienst vanaf toen voornamelijk uitging naar terrorismebestrijding en persoonsbeveiliging.

#### *Fase 4: heroriëntatie en herprioritering (2007- 2010)*

*Agendavorming.* In deze periode is de regeringssamenstelling twee keer gewijzigd met als gevolg twee verschillende bewindslieden op het Ministerie van BZK. Minister Ter Horst had vooral behoefte aan inzicht in de aard en omvang van de integriteitsproblematiek en voor de meldingenstructuur. Signalen uit diverse eerdere onderzoeksrapporten (Algemene Rekenkamer, 2005; Greco, 2003; Huberts & Nelen, 2005) die wezen op ontoereikend inzicht in de aard en omvang van integriteitsschendingen werden door haar opgepakt. De aandacht voor de meldingenstructuur was het resultaat van een kritisch onderzoeksrapport over de bestaande klokkenluidersregeling (Utrechtse School voor Beleidsonderzoek, 2008) en van berichten in de media over de slechte afloop met enkele prominente klokkenluiders. Tevens werden in deze periode wederom diverse onderzoeken uitgevoerd (Algemene Rekenkamer, 2010; Ministerie van BZK, 2008a, 2008b). In algemene zin toonden deze onderzoeken enerzijds aan dat de aandacht voor integriteit en de implementatie van integriteitsmaatregelen waren verbeterd, maar anderzijds dat de bekendheid met die maatregelen alsmede het vertrouwen in de integriteit van de eigen organisatie en in de ethische sturing door leidinggevenden nog als problematisch werden gekenmerkt. Ook toonden diverse onderzoeksrapporten (Algemene Rekenkamer, 2010; Binnenlands Bestuur, 2010: 17; Hoekstra e.a., 2010; Van den Heuvel e.a., 2010) aan het einde van deze periode aan dat het nog ontbreekt aan een duurzame institutionele verankering van het integriteitsbeleid. Het beleid binnen overheidsorganisaties is nog vaak onsamenvattend en fragmentarisch vorm gegeven, is doorgaans niet gebaseerd op een heldere en richtinggevende visie op integriteit, het wordt zelden geëvalueerd en over gerapporteerd. Daarmee lijkt voor het eerst sinds twintig jaar bredere aandacht te ontstaan voor integriteit als organisatie- of inrichtingsvraagstuk. Tevens is er in deze periode groeiende aandacht voor het thema bestuurlijke integriteit (Ministerie van BZK, 2009). Dit lijkt mede ingegeven door een

aantal schendingen op dat gebied en een groeiende politieke en maatschappelijke onvrede met betrekking tot de inkomens, nevenfuncties en declaraties van bestuurders, zoals ministers en wethouders, hiertoe aangezet door onderzoeken van de media. Aan het einde van deze periode volgden nieuwe verkiezingen die werden gekarakteriseerd door een moeizame en langdurige kabinetsformatie en die – in verband met de financiële crisis – forse bezuinigingen aankondigden.

*Beleidsformulering.* In beleidsmatige zin is in deze periode een landelijk uniform registratiesysteem voor integriteitsschendingen ontwikkeld, is de klokkenluidersregeling aangepast en is als alternatief voor het ontmantelde meldpunt bij de AIVD, de mogelijkheid gecreëerd om integriteitsschendingen ook anoniem bij de stichting Meld Misdaad Anoniem te melden. Van de meer waardengeoriënteerde benadering ingezet in de vorige periode is weinig terug te zien in het departementale beleid. Dit laat echter onverlet dat andere instituten zoals BIOS en de Algemene Rekenkamer in deze periode nog sterk inzetten op de meer waardengeoriënteerde integriteitsaanpak.

*Analyse.* Concluderend kunnen we over deze periode stellen dat het thema, mede gesteund door enkele kritische evaluaties en incidenten, op de politiek-bestuurlijke agenda bleef. En hoewel er ook sprake is van nieuwe beleidsinitiatieven lijkt het nog te vroeg om al te kunnen spreken van een duidelijke beleidsverandering omdat de initiatieven nog niet geheel zijn uitontwikkeld. Zo is het landelijk uniform registratiesysteem voor integriteitsschendingen maar deels geslaagd omdat niet alle sectoren eraan participeren waardoor het overall beeld nog steeds uitblijft. En hoewel de klokkenluidersregeling is aangepast loopt er nog een discussie over de inrichting van een onafhankelijk advies- en verwijspunt dat hierin een rol dient te gaan spelen. Ook dient nog te worden bezien of het thema bestuurlijke integriteit daadwerkelijk van de grond zal komen. Of en hoe deze thema's in de toekomst verder worden opgepakt en of het zal leiden tot een fundamentele beleidsverandering is mede afhankelijk van de uitkomsten van een heroriëntatie van BZK ten aanzien van het integriteitsbeleid en van een herprioritering waarbij thans veel aandacht en capaciteit uitgaat naar andere thema's zoals de projecten 'Veilige Publieke Taak' en 'Herziening van de ambtelijke status'. De beschreven ontwikkelingen in deze paragraaf presenteren wij in een overzichtstabel (zie tabel 2).

Tabel 2: Formatieve reconstructie en -analyse van het Nederlandse integriteitsbeleid in de periode 1990-2010

Fasen	Stromen			Karakterisering	Type beleidsverandering
	Problemen	Politiek-bestuurlijk	Beleid		
Fase I: 1990-1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>- georganiseerde misdaad</li> <li>- geruchtmakende schendingen</li> <li>- institutionele problemen BZK/ BVD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- probleem erkenning</li> <li>- legitimering BZK/ BVD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- werkconferenties</li> <li>- beleidsverkenning</li> <li>- beleidsnota's</li> </ul>	Initiële formalisering: oriënterende fase met een lichtelijk regelgeoriënteerde focus	Abrupt: meer structurele en geformaliseerde benadering en prominentere positionering van het thema integriteit dan in de voorafgaande jaren.
Fase II: 1995-2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>- integriteitsproblemen grote steden</li> <li>- ontluikende bouwfraude</li> <li>- kritische beleids-evaluaties</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- waarden en normen debat</li> <li>Balkenende I</li> <li>- toename aantal Kamervragen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- beleidsnota's</li> <li>- wijzigingen ambtenarenwet</li> <li>- diverse handreikingen</li> </ul>	Graduele regulering: intensivering van het ingezette regelgeoriënteerde beleid	Gradueel: het thema blijft op de agenda en bouwt voort op de in de vorige periode ingezette lijn maar verandert niet wezenlijk door het ontbreken van nieuwe beleidsideeën.
Fase III: 2003-2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>- impact bouwfraude</li> <li>- kritiek van prominente bestuurders</li> <li>- kritische beleids-evaluaties</li> <li>- twee politieke moorden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- hoofdlijnenakkoord en debat publieke moraal</li> <li>Balkenende II</li> <li>- draagvlak door bouwfraude</li> <li>- terugtrekkende rol AIVD</li> <li>- toename aantal Kamervragen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- beleidsnota's</li> <li>- wijziging ambtenarenwet</li> <li>- vergroting beleids-capaciteit</li> </ul>	Discontinue verbreding: onderkenning van het belang van bewustwording en een faciliterende rol van BZK	Abrupt: het thema verwerft een dominantere plek op de agenda en verbreedt naar waardegeoriënteerd beleid door nieuw gerijpte beleidsideeën.
Fase IV: 2007-2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ontbrekend inzicht in schendingen</li> <li>- klokkenluidersproblematiek</li> <li>- kritische beleids-evaluaties</li> <li>- ontbrekende institutionele borging</li> <li>- incidenten bestuurlijke integriteit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- draagvlak door klokkenluiders en voor bestuurlijke integriteit</li> <li>- toename aantal Kamervragen</li> <li>- bezuinigingen</li> <li>- opkomst andere belangrijke thema's</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- moeizame en prille beleidsinitiatieven</li> <li>- verkleining capaciteit voor integriteit vanwege andere opkomende thema's</li> </ul>	Heroriëntatie en herprioritering: focus op meldingstructuren en bestuurlijke integriteit	Gradueel: het thema blijft op de agenda en er is sprake van een accentverschuiving, maar door de regeringswisseling en de beleidsheroriëntatie is nog niet te voorspellen of en hoe deze beleidsideeën uiteindelijk zullen uitkristalliseren.

## 5 Samenvatting, conclusies en implicaties

Huberts (2001) stelde eerder dat het Nederlandse integriteitsbeleid zich gradueel heeft ontwikkeld. Onderhavig onderzoek toont aan dat zich ook meer grillige beleidsveranderingen hebben voltrokken. Hierna presenteren wij eerst een korte samenvatting van het onderzoek, daarna geven wij een antwoord op de vraagstelling en sluiten wij af met de implicaties van dit onderzoek.

### 5.1 SAMENVATTING

Het verwerven van een (structurele) positie op de politieke agenda en de bijbehorende ontwikkeling van beleidsnormen en maatregelen in het begin van de jaren negentig markeren een duidelijk en abrupt onderscheid met de perioden daarvoor waarin integriteit eerder als een meer incidenteel en vrijblijvend thema werd gezien. Minister Dales vervulde in deze eerste periode door haar persoonlijke inzet de rol van ‘policy entrepreneur’ en speelde vakkundig in op de maatschappelijke onrust die was ontstaan door diverse integriteitsschendingen, die zij tevens koppelde aan de legitimiteitsproblemen waarmee haar ministerie en de toenmalige BVD kampten. Significante beleidsveranderingen vonden eveneens in de derde periode plaats toen Premier Balkenende het thema circa tien jaar later, vanuit zijn christelijke democratische overtuiging, in het kader van het debat over waarden en normen en de publieke moraal als het ware van nieuwe dynamiek voorzag. Ook ditmaal was er sprake van verschillende problemen, waaronder de bouwfraude die een sterke maatschappelijke impact had en waarop vanuit de beleidsgemeenschap adequaat kon worden gereageerd door nieuwe beleidsideeën die inmiddels waren uitgerijpt binnen de overheidspraktijk. Het beleid verbreedde toen van een regelnaar een meer waarden-georiënteerde integriteitsbenadering. In de tweede periode ontbrak het nog aan die concrete beleidsideeën waardoor ondanks de problemen die zich toen voordeden in enkele grote steden en die ook bleken uit diverse kritische beleidsevaluaties, het beleid wel is veranderd, maar dat het eerder kleine, graduele wijzigingen betreffen die minder onderscheidend van aard zijn geweest. Ook in de laatste periode is sprake geweest van dergelijke problemen en kritische beleidsrapportages. Het ontwikkelen van beleidsideeën die konden rekenen op breed bestuurlijke draagvlak ging echter moeizaam. De aandacht voor het thema integriteit kwam aan het eind van die periode onder druk te staan door de bezuinigingen, de opkomst van andere belangrijke thema’s en een regeringwisseling die leidde tot een beleidsheroïentatie bij het ministerie van BZK.

## 5.2 CONCLUSIES

Concluderend kunnen wij stellen dat het integriteitsbeleid zich in de periode 1990-2010 zowel grillig als gradueel heeft ontwikkeld. Dat betekent dat, alhoewel het thema in die periode weliswaar niet van de agenda is verdwenen, de intensiteit van de beleidsveranderingen verschillend van aard is geweest. Vooral het ministerie van BZK en de Algemene Rekenkamer hebben doorlopend een prominente rol gespeeld in de ontwikkeling van het integriteitsbeleid. Feitelijke of fundamentele veranderingen blijken alleen tot stand te komen als problemen, politiek-bestuurlijk draagvlak en uitgerijpte beleidsideeën convergeren. Aangezien dit zelden het geval is, heeft dit een temperende werking op de mogelijkheden om veranderingen en ontwikkelingen te kunnen sturen. Dat betekent overigens niet dat ons niets anders rest dan het lijdzaam af te wachten op gunstige omstandigheden waaronder veranderingen mogelijk worden. Beleidsactoren die begrijpen hoe het stromensysteem ‘werkt’, die alert zijn op de kansen die zich binnen het specifieke beleidsveld voordoen en zicht hebben op de posities en de belangen van de andere actoren in het veld kunnen daar volgens Koppenjan en Klijn (2011) hun voordeel mee doen door koppelingen tussen de stromen te entameren of door de omstandigheden daarvoor gunstig te maken waardoor de sturingsmogelijkheden toenemen.

Uit onderhavig onderzoek is aan de hand van het stromenmodel van Kingdon gebleken dat vier factoren van invloed zijn geweest op veranderingen in het integriteitsbeleid. Abrupte beleidsveranderingen, zoals in het begin van de jaren negentig en kort na de eeuwwisseling, hebben zich in de eerste plaats voorgedaan in perioden waarin sprake is geweest van grote integriteitsschendingen die niet door de beleidsmakers en besluitvormers zijn afgedaan als geïsoleerde incidenten maar die serieus zijn aangegrepen om systeemfouten vanuit een bredere context aan te pakken. Inventarisaties en -onderzoeken die het beleid kritisch evalueren zijn een tweede belangrijke factor gebleken in het proces van beleidsverandering doordat zij het beleid en met name de implementatie daarvan problematiseerden en het zodoende op de politiek-bestuurlijke agenda hielden. De persoonlijke inzet en affiniteit van invloedrijke gezagsdragers (zoals minister Dales en de premier Balkenende) zijn eveneens van belang gebleken om veranderingen in het integriteitsbeleid te entameren. Terugkijkend lijkt de inzet van de bewindslieden gedurende de tweede en vierde periode op dit thema instrumenteler van aard te zijn geweest vergeleken met de meer intrinsieke bevoegenheid van de eerst genoemden die zich direct of indirect als ‘policy entrepreneurs’ opwierpen voor het thema integriteit. Tot slot is gebleken dat het beleid ‘klaar’ moet zijn om te kunnen veranderen. Dit lijkt een open deur, maar het geeft aan dat problemen en draagvlak niet afdoende zijn voor veranderingen. Het beleid moet tijdig voorbereid en uitgetest zijn om effectief te kunnen worden

gelanceerd zodra zich een beleidsraam opent. Het verschil tussen periode twee en drie waarin dit respectievelijk wel en niet aan de orde was illustreert dit punt treffend.

### 5.3 IMPLICATIES EN KRITIEK

Deze studie illustreert de waarde van het model van Kingdon voor een systematische bestudering van de ontwikkelingen in het integriteitsbeleid. Waar de dynamiek van de beleidsveranderingsprocessen een mitigerende factor is op de ambities voor de ontwikkeling van het integriteitsbeleid bieden de ontdekte regelmatigheden in het model van Kingdon en de hiervoor beschreven factoren sturingsmogelijkheden.

Ondanks de waarde van het model van Kingdon vinden wij de geringe invloed die hij toeschrijft aan de media en de ambtenarij opmerkelijk. Media-aandacht kwalificeert hij zowel als te kortstondig als te ‘sensationalistisch’ om van invloed te zijn op de beleidsagenda en -vorming. Hij stelt dat binnen de ‘policy community’ daarom een zeker *dédain* zou bestaan voor de pers. In de Nederlandse situatie blijken sommige onderzoeksjournalisten zich echter langdurig te richten op het specifieke thema integriteit, waardoor zij welhaast tot de categorie beleidsondernemers kunnen worden gerekend. Hun analyses zijn soms zo doorwrocht dat zij kunnen leiden tot concrete beleidsaanbevelingen die niet alleen inspiratie opleveren voor beleidsambtenaren maar hen ook in de gelegenheid stellen om hun beleidsvoorstellen daarmee te onderbouwen en te voorzien van een ‘sense of urgency’ richting hun bewindspersonen. Ze worden zelfs met regelmaat door de ‘policy community’ uitgenodigd om hun ervaringen en visie te delen waardoor van *dédain* geen sprake lijkt te zijn voor deze specifieke beroepsgroep.

De invloed van de ambtenarij wordt door Kingdon beperkt tot het formuleren van beleidsvoorstellen en het implementeren daarvan. Onze observatie is echter dat ambtenaren weldegelijk pogingen ondernemen om de politieke agenda te beïnvloeden. Momenten waarop dat gebeurt is met name bij het aantreden van een nieuwe regering als input wordt geleverd op het regeringsprogramma (het zogenaamde constituerend beraad) en bij het aantreden van nieuwe bewindspersonen die vanuit de ambtelijke organisatie worden gevoed om bepaalde beleidsthema’s zowel intern als extern (in de ministerraad) te prioriteren. De ontvankelijkheid van de bewindspersonen blijft echter een belangrijke voorwaarde voor een effectieve beïnvloeding van de agenda. De vraag blijft in hoeverre deze twee kanttekeningen, die hier worden geplaatst ten aanzien van het model van Kingdon, exemplarisch zijn voor de Nederlandse situatie enerzijds en voor het specifieke beleidsterrein



integriteit anderzijds. Nader onderzoek zou daar licht op kunnen werpen en zou kunnen leiden tot een theoretische doorontwikkeling van het model van Kingdon.

## Literatuur

- Algemene Rekenkamer, *Integriteitsbeleid bij het Rijk. Stand van zaken*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 655, nr. 2, Den Haag, 2006.
- Algemene Rekenkamer, *Tussenbalans integriteitsbeleid*, Gepubliceerd als onderdeel van de bundel “Rechtmatigheidsonderzoek 1997”, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 26 100, nr. 1-2, Den Haag, 1998.
- Algemene Rekenkamer, *Zorg voor integriteit. Een nulmeting naar integriteitszorg in 2004*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 087, nr. 2, Den Haag, 2005.
- Algemene Rekenkamer, *Stand van zaken integriteitszorg Rijk 2009*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 341, nr. 1-2, Den Haag, 2010.
- Baumgartner, F.R. & B.D. Jones, *Agendas and instability in American politics*, Chicago, 1993.
- Binnenlands Bestuur, *Integriteitsbeleid gemeenten onsamenhangend*. 11 juni 2010, p.17.
- Blijswijk, J.A.M. van , R.C.J. van Breukelen, A.L. Franklin, J.C.N. Raadschelders, & P. Slump, *Beyond ethical codes. The management of integrity in the Netherlands tax and customs administration*, in: *Public Administration Review*, 2004, Vol. 64, No.6.
- Bovens, M., *De integriteit van de bedrijfsmatige overheid*, in: Bovens, M. & A. Hemerijck, *Het verhaal van de moraal. Een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen*, Amsterdam, 1996.
- Bowman, J.B. & R.L. Williams, *Ethics in government. From a winter of despair to a spring of hope*, in: *Public Administration Review*, 1997, vol. 57, no.6, p. 517-526.
- Cohen, M., J. March & J. Olsen, *A garbage can model of organizational choice*, in: *Administrative Science Quarterly*, 1972, nr. 17, p. 1-15.
- Dales, I., *Om de integriteit van het openbaar bestuur*, Speech van de Minister van Binnenlandse Zaken voor het VNG congres d.d. 2/3 juni, Apeldoorn, 1992.
- Dohmen, J., *De vriendenrepubliek*, Nijmegen, 1996.
- Edelenbos, J. & M. van Twist, *Beeldbepalende bestuurskundigen. Een kennismaking met kernfiguren uit de bestuurskunde*, Alphen aan den Rijn, 1997.
- Graaf, H. van de & R. Hoppe, *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, Bussum, 2004.
- Greco (Groupe d’Etats contre le corruption), *First evaluation round. Evaluation report on the Netherlands*. Adopted by GRECO 24-28 March 2003. Council of Europe,

- Directorate General I – Legal Affairs, Department of Crime Problems, Straatsburg, 2003.
- Heuvel, J.H.J. van den, L.W.J.C., Huberts, K. Steenberg & Z. van der Wal, Z., *Integriteit van het lokaal bestuur. Raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit*, Amsterdam, 2010a.
  - Heuvel, J.H.J. van den, *Moraal van de macht. Historisch portret van de integriteit van de staat*, Zutphen, 2010b.
  - Hoekstra, A., A.F. Belling & E.F. van der Heide, A paradigmatic shift in ethics and integrity management within the Dutch public sector. Beyond compliance, in: Huberts, L.W.J.C., J. Maesschalck & C.L. Jurkiewicz (red.), *Ethics and integrity of governance: Perspectives across frontiers*, Cheltenham, 2008.
  - Hoekstra, A., *Integriteitsbeleid binnen de publieke sector; hype, luxe of noodzaak?*, in: *Bestuurskunde*, 2005, jrg. 14, nr. 7/8, p. 68-77.
  - Hoekstra, A., M. Kaptein & D. van der Burg, *Het institutionaliseren van integriteit. De organisatie van de integriteitsfunctie binnen lokale overheden verkend*, in: *Bestuurswetenschappen*, 2010, nr.5, p. 54-73.
  - *Hoofdlijnenakkoord voor het Kabinet CDA, VVD, D66*, Den Haag, 16 mei 2003.
  - Huberts, L.W.J.C. (red.), *Bestuurlijke corruptie en fraude in Nederland*, Arnhem, 1992.
  - Huberts, L.W.J.C., *National integrity systems. Country study report. The Netherlands*, 2001.
  - Hubert, L.W.J.C., *Integriteit en integriteitsbeleid. Nederlandse lessen?*, in: *Burger bestuur & beleid. Tijdschrift voor bestuurskunde en bestuursrecht*, 2005a, Brugge, p. 28-40.
  - Huberts, L.W.J.C. & H.W. Nelen, *Corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur. Omvang, aard en afdoening*, Utrecht, 2005.
  - Huberts, L.W.J.C., J. Maesschalck & C.L. Jurkiewicz, *Global perspectives on good governance policies and research*, in: Huberts, L.W.J.C., J. Maesschalck & C.L. Jurkiewicz (red.), *Ethics and integrity of governance perspectives across frontiers*, Cheltenham, 2008.
  - Karssing, E.D., *Integriteit in de beroepspraktijk*, proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2006.
  - Kingdon, J.W., *Agendas, alternatives and public policies*, updated second edition, New York, 2010.
  - Koningh, H. de & F. van de Wouw (red.), *Handboek integriteit. Ervaringen uit de praktijk en achtergronden*, Assen, 2006.
  - Koppenjan, J. & E.H. Klijn, *Complexity, which complexity. Three perspectives on complexity applied to decision making on revitalizing the Center of Rotterdam South*, Paper for the ASPA conference “Challenges of making public administration and complexity theory

work” Rotterdam, Erasmus University Department of Public Administration, June 23-25, 2011.

- Lindblom, C.E., The science of muddling through, in: *Public Administration Review*, 1959, nr. 14, p. 79-88.
- Maesschalck, J., When do scandals have an impact on policy making? A case study of the policy reform following the Dutroux scandal in Belgium, in: *International Public Management Journal*, 5(2), 2002a, p. 169-193.
- Maesschalck, J., De evolutie naar een ‘Nieuwe politiek cultuur’ in België. Een beleidswetenschappelijke analyse, in: *Beleidswetenschap*, nr. 4, 16e jaargang, 2002b, p. 295-317.
- Menzel, D.C., I didn’t do anything unethical, illegal, or immoral. A case study of ethical illiteracy in local governance, in: *Public Integrity*, 2009, 11, no. 4, p. 371-384.
- Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken, *De georganiseerde criminaliteit in Nederland. Dreigingsbeeld en plan van aanpak*, Den Haag, 1992.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Integriteit van de openbare sector*, Den Haag, 1993.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Integriteit openbare dienst. Organisatorische en personele maatregelen*, Den Haag, 1995.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Integriteit van het openbaar bestuur*, Den Haag, 1999.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie*, Den Haag, 2003.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie*, Den Haag, 2004.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Integriteit van de overheid. Een onderzoek naar de integriteitsbeleving van het overheids personeel*, Den Haag, 2007.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Quickscan personeels- en mobiliteitsonderzoek*, Den Haag, 2008a.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie*, Den Haag, 2008b.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*, Den Haag, 2009.
- Ministerie van Justitie, *Nota corruptiebestrijding*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2006, 30 374, nr.2., Den Haag, 2005.
- Namenwirth, J. Z., Wheels of time and the interdependence of value change in America, in: *Journal of Interdisciplinary History*, 1973, 4: p. 649-683.
- Poels, G.E.M., *Ritmiek van organisatieverandering. Een etnografisch exploratief handelingsonderzoek naar ritmiek van organisatieverandering en de betekenis hiervan voor de mensen die dit veranderproces doormaken*, Universiteit Utrecht (dissertatie), 2006.

- Raad voor het Binnenlands Bestuur, *Bestuurlijke integriteit*, Den Haag, 1996.
- Soetenhorst, B. & M. Zonneveld, *Afrekenen met Peper*, Amsterdam, 2001.
- Thiel, S. van, *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum, 2010.
- Utrechtse School voor Beleidsonderzoek, *Eindrapport USBO-onderzoek.evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector*, Utrecht, 2008.
- Verlaan, J., *Chaos aan de Amstel. Fraude en corruptie in Amsterdam*, Nijmegen, 1999.
- Vries, M.S. de, *Developments in Europe: the idea of policy generations*, in: *International Review of Administrative Sciences*, 1999, p. 491-510.
- Walraven, G., S. van Erp & M. Knegt, *Beleid komt niet vanzelf. Gemeentelijk gezondheidsbeleid in Noordoost-Brabant*, Instituut voor advies, onderzoek en ontwikkeling in Noord-Brabant, Tilburg, 2002.

## Noten

- 1 Met dank aan prof. dr. Joop Koppenjan, hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, en Alex Belling, coördinerend beleidsadviseur Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector.
- 2 Deze beide termen worden in dit artikel als synoniemen gebruikt.
- 3 Een eerste uitgave van zijn bekendste werk op dit gebied 'Agendas, alternatives and public policies' dateert uit 1984, maar in onderhavige studie wordt gebruik gemaakt van een herziene uitgave uit 2010.
- 4 Dit in tegenstelling tot beleid dat bijvoorbeeld gericht is op volkshuisvesting, landbouw of op de aanleg van infrastructurele werken waarbij het gaat om (extern) beleid dat de samenleving beoogt in te richten en te reguleren waardoor diverse maatschappelijke partijen eerder zullen worden geactiveerd.