



Universiteit Utrecht

In dienst van het belang

Een verkennend onderzoek naar belangenconflicten na uitdiensttreding bij de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee

Dr. Leonie Heres (projectleider)

Dr. Kim Loyens

Dr. Rick Borst

Annemarie van der Wilt, BSc.

COLOFON

Titel In dienst van het belang. Een verkennend onderzoek naar belangenconflicten na uitdiensttreding bij de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee

Auteurs Leonie Heres, Kim Loyens, Rick Borst en Annemarie van der Wilt (Universiteit Utrecht)

Opdrachtgever Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid

Begeleidingscommissie Prof. dr Edgar Karssing (voorzitter), dr. Frans Beijaard, drs. Monique Bruinsma, Wendy Dorrestijn MSc., Hilbert Elsinga MSc., dr. Dorian Schaap

Utrecht, juli 2021

© 2021 Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC

Lijst van afkortingen	19
Inleiding	21
1.1 Aanleiding	22
1.2 Het belang van nader onderzoek naar belangenconflicten na uitdiensttreding	23
1.3 Doel- en vraagstelling	25
1.4 Onderzoeksaanpak en methoden	27
1.5 Leeswijzer	30
2. Definities en conceptualisering	33
2.1 Inleiding	34
2.2 Belangenconflicten: Theoretische definitie en afbakening	35
2.3 Belangenconflicten na uitdiensttreding: Theoretische definitie en afbakening	47
2.4 Praktijkdefinities van belangenconflicten na uitdiensttreding	51
2.5 Conclusie: Antwoord op deelvraag 1	69
3. De aard van belangenconflicten na uitdiensttreding	71
3.1 Inleiding	72
3.2 Inzichten uit de literatuur	73
3.3 Bevindingen uit de praktijk: hypothetische voorbeelden en casuïstiek	87
3.4 Conclusie: Antwoord op deelvraag 2	114
4. Factoren die de integriteitsrisico's beïnvloeden	117
4.1 Inleiding	118
4.2 Individuele, situationele en organisationele factoren die integriteitsrisico's van belangenconflicten beïnvloeden	119
4.3 Factoren die integriteitsrisico's van belangenconflicten na uitdiensttreding beïnvloeden: Lessen uit de praktijk	138

4.4 Conclusie: Antwoord op deelvraag 3	152
5. Preventieve en repressieve maatregelen	157
5.1 Inleiding	158
5.2 Maatregelen die specifiek gericht zijn op belangenconflicten bij uitdiensttreding	158
5.3 Maatregelen die gericht zijn op belangenconflicten tijdens dienstverband	165
5.4 De praktijk: Mogelijke, vastgestelde en toegepaste maatregelen bij politie, marechaussee en nieuwe werkgevers	173
5.5 Conclusie: Antwoord op deelvraag 4	200
6. Conclusies	205
6.1 Inleiding	205
6.2 Definities en conceptualisering van belangenconflicten na uitdiensttreding	206
6.3 De aard van belangenconflicten na uitdiensttreding	210
6.4 Factoren die integriteitsrisico's van belangenconflicten na uitdiensttreding beïnvloeden	215
6.5 Preventie- en repressiemaatregelen ter beheersing van belangenconflicten na uitdiensttreding	219
6.6 Slotconclusies	221
Bronnen	225
Bijlage I: Deelvragen	241
Bijlage II: Methodische verantwoording	244

Samenvatting

In dienst van het belang

Een verkennend onderzoek naar belangenconflicten na uitdiensttreding bij de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee

INLEIDING

In 2018 constateerde GRECO in een evaluatie van de preventie van corruptie en de versterking van integriteit bij de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee dat er weinig beperkingen bestaan voor medewerkers die de organisatie verlaten. Omdat juist in deze organisaties integriteitsschendingen grote maatschappelijke gevolgen kunnen hebben, adviseerde GRECO nader onderzoek te doen naar de risico's van belangenconflicten en overige werkzaamheden van politieambtenaren en marechaussee nadat zij uit dienst treden. Het onderzoek waarvan dit rapport verslag doet geeft hieraan gehoor door meer inzicht te verschaffen in de betekenis en aard van belangenconflicten bij uitdiensttreding binnen de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee en de factoren die integriteitsrisico's van dergelijke belangenconflicten vergroten of verkleinen. Ook wordt aandacht besteed aan de maatregelen die kunnen bijdragen aan de beheersing van belangenconflicten na uitdiensttreding. De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

Wat wordt er verstaan onder belangenconflicten na uitdiensttreding, wat is de aard van de belangenconflicten die zich eventueel hebben voorgedaan onder ex-medewerkers van de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee, welke individuele, situationele en organisationele factoren kunnen de kans op geassocieerde integriteitsrisico's vergroten of verkleinen en wat zijn preventieve en repressieve maatregelen die de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee (kunnen) ondernemen om deze risico's te beheersen?

Om de vraag te beantwoorden, hanteerden we een multi-methodische benadering. Uitvoerige literatuurstudie, een documentanalyse van relevante beleidsstukken, diepte-interviews en een verkennende vragenlijst vormen de basis van het onderzoek. In totaal hebben we 35 kwalitatieve diepte-interviews afgenomen bij integriteitsfunctionarissen en andere sleutelpersonen bij politie, marechaussee en andere publieke en private organisaties. Aanvullend hebben we een verkennende vragenlijst afgenomen onder integriteitsfunctionarissen in de Nederlandse publieke en private sector en enkele politie- en marechaussee functionarissen (respectievelijk 68 en 7 respondenten).

BEVINDINGEN

Belangenconflicten, belangenverstremgeling en integriteitsschending: ambiguïteit alom

Op basis van internationale literatuur definiëren we een belangenconflict in dit onderzoek als *een situatie waarin persoonlijke, private en/of organisationele belangen strijdig zijn aan publieke belangen, én het risico bestaat dat de persoonlijke, private en/of organisationele belangen de behartiging van het publiek belang oneigenlijk of niet-legitiem zullen beïnvloeden*. Het publiek belang betreft daarbij het gedeelde belang van de samenleving dat louter organisationele belangen en belangen van individuele personen of groepen overstijgt. Aan de hand van de definitie van algemene belangenconflicten hierboven, definiëren we een belangenconflict na uitdiensttreding vervolgens als *een situatie waarin nadat het dienstverband met een werknemer formeel is beëindigd, het risico bestaat dat persoonlijke, private en/of organisationele belangen conflicteren met de behartiging van het publiek belang, omdat oud-werknemers oneigenlijk of niet-legitiem gebruik kunnen maken van kennis, informatie, vaardigheden en contacten die werden opgebouwd bij de voormalig werkgever*.

Hoewel de definitie van belangenconflicten eenduidig klinkt, laten we in dit onderzoek zien dat er zowel in de wetenschap als de praktijk veel ambiguïteit bestaat over de betekenis ervan. Zo wordt ambiguïteit in de literatuur onder meer veroorzaakt doordat er specifieke definities per sector of per functie worden ontwikkeld, en komt ambiguïteit in de praktijk regelmatig voort uit het door elkaar gebruiken van nauw verwante concepten. In de Nederlandse context is met name van belang dat 'belangenconflicten' en 'belangenverstremgelingen' veelal als inwisselbaar worden gebruikt. Internationaal onderzoek en beleid maken echter nadrukkelijk onderscheid tussen

belangenconflicten enerzijds, en de integriteitsschendingen waartoe die kunnen leiden anderzijds. Daarbij is belangenverstremgeling één -maar niet de enige- integriteitsschending die uit een belangenconflict kan voortkomen. In dit onderzoek volgen we de internationale lijn, en benadrukken we het belangrijke verschil tussen belangenconflicten en belangenverstremgeling.

Bij belangenconflicten is sprake van een reëel *risico* op een integriteitsschending, omdat bijvoorbeeld persoonlijke of organisationele belangen conflicteren met het publieke belang. Er heeft echter nog geen beslissing of handeling plaatsgevonden die de grenzen overschrijdt van wat moreel toelaatbaar is. Bij belangenverstremgeling is sprake van een situatie waarin persoonlijke, private en/of organisationele belangen de behartiging van het publiek belang wél al op oneigenlijke of niet-legitieme wijze hebben beïnvloed. Hoewel dit wellicht een semantische discussie lijkt, zorgt het onterecht door elkaar gebruiken van belangenconflicten (integriteitsrisico's) en belangenverstremgeling (integriteitsschending) voor een sterk negatieve connotatie van beide begrippen. Een dergelijke connotatie kan een belemmering vormen voor medewerkers en leidinggevenden om al in een vroegtijdig stadium risico's op open en toegankelijke wijze bespreekbaar te maken en te melden. Dit heeft averechtse effecten, omdat juist een gebrek aan bespreekbaarheid en lage meldingsbereidheid de (schijn van) integriteitsschendingen in de hand kan werken.

Vijf mogelijke typen belangenconflicten na uitdiensttreding

Literatuur naar belangenconflicten na uitdiensttreding is beperkt en tijdens het onderzoek is geen schriftelijke documentatie van casuïstiek aangetroffen bij de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee. Niettemin blijkt uit de interviews en vragenlijst dat zich wel degelijk belangenconflicten na uitdiensttreding kunnen voordoen. Op basis van de interviews en vragenlijst identificeren we vijf mogelijke typen, waarvan de integriteitsrisico's uiteenlopen. De integriteitsrisico's lijken met name reëel bij belangenconflicten na uitdiensttreding waar:

- i. vertrouwelijke c.q. geheime informatie mee gemoeid is, of;
- ii. waar een beroep wordt gedaan op contacten, relaties en netwerken met voormalig collega's of andere contacten die men tijdens de dienst heeft opgedaan.

Belangenconflicten na uitdiensttreding kunnen zich echter ook voordoen wanneer sprake is van:

- iii. de inzet van het voormalig dienstverband zelf (incl. bijbehorende status, positie, militaire rang) maar géén gebruik wordt gemaakt van geheime informatie en oneigenlijk gebruik van contacten;

- iv. de inzet van kennis over de bedrijfsvoering van de voormalig werkgever, of;
- v. de inzet van vaardigheden die via specialistische opleidingen en training tijdens het dienstverband zijn verkregen.

Van de vijf *mogelijke* typen, zijn de eerste drie ook daadwerkelijk voorgekomen onder ex-medewerkers van de politie of marechaussee, aldus het anekdotische bewijs van de respondenten in de interviews en vragenlijst. Deze belangenconflicten mondden doorgaans uit in de *schijn* van belangenverstremgeling, maar er zijn ook gevallen besproken waarbij het belangenconflict na uitdiensttreding heeft geleid tot werkelijke integriteitsschendingen. Het gaat dan in het bijzonder om belangenverstremgeling, corruptie/favoritisme, misbruik en manipulatie van informatie en oneigenlijk gebruik van autoriteit. In een enkel geval is mogelijk ook sprake (geweest) van corruptie/omkoping. Hoewel op basis van ons onderzoek geen uitspraak kan worden gedaan over de omvang van het probleem, lijken de risico's serieus. Meerdere respondenten geven dan ook nadrukkelijk aan dat het fenomeen meer permanente aandacht verdient.

De factoren die de integriteitsrisico's belangenconflicten na uitdiensttreding beïnvloeden vormen een complex en gelaagd geheel

Omdat eerder onderzoek beperkt is, schriftelijke documentatie van casuïstiek ontbreekt en respondenten zich beroepen op het beperkte aantal situaties waar zij kennis van hebben, is geen definitief antwoord te geven op de vraag wat de integriteitsrisico's van belangenconflicten na uitdiensttreding vergroot of verkleint. Uit literatuur naar integriteitsschendingen tijdens dienstverband alsook uit de interviews kan evenwel worden opgemaakt dat van een eenduidige set factoren waarschijnlijk geen sprake is. In lijn met oorzaken van integriteitsschendingen in meer algemene zin, lijkt ook bij belangenconflicten na uitdiensttreding sprake te zijn van een complex samenspel van individuele, situationele en organisationele factoren die nauw met elkaar samenhangen en onderling op elkaar inwerken.

Op het individuele niveau spelen de volgende factoren mogelijk een rol in het vergroten of verkleinen van de kans dat belangenconflicten na uitdiensttreding uitmonden in integriteitsschendingen: moreel (on)bewustzijn, statusbehoefte, scoringsdrang, aardig gevonden willen worden, financieel gewin, eigenbelang/ opportunisme of familiebelangen, maatschappelijke drijfveren en gevoeligheid voor rechtvaardigheid en gezag. Op situationeel niveau komen vooral kenmerken van de voormalige functie naar voren als risico verhogend, zoals: inspecterende

functies, functies met veel autonomie en/of functies die interessant zijn voor druk en beïnvloeding vanuit de georganiseerde criminaliteit. Op organisatieniveau worden vervolgens risico verhogende factoren genoemd als laks en slordig leiderschap en personeelsbeleid, een gesloten en sterke organisatiecultuur. Factoren als ethisch leiderschap en een organisatiecultuur die wordt gekenmerkt door een hoog moreel bewustzijn in combinatie met sterke vertrouwensrelaties en psychologische veiligheid zouden daarentegen juist risico verlagend werken. Tot slot speelt bij belangenconflicten na uitdiensttreding naar verwachting ook de kwaliteit van de relatie met de voormalig medewerker -zowel tijdens als na dienstverband- een belangrijke rol. Meer specifiek suggereert het onderzoek dat wanneer in de beleving van ex-medewerkers sprake is van psychologisch contractbreuk, dat integriteitsschendingen in de hand kan werken. Vertrekken medewerkers wegens reorganisaties, PTSS, (organisationele of interpersoonlijke) conflicten en/of disciplinaire onderzoeken en strafontslag, dan kan dat dus specifieke risico's in zich dragen die nadrukkelijk aandacht verdienen. Dit, tezamen met het belang van situationele en organisationele factoren, impliceert dat ook *na* uitdiensttreding de integriteitsrisico's in elk geval ten dele nog binnen de invloedssfeer van de politie en marechaussee liggen.

Preventieve en repressieve maatregelen: Ingewikkeld en vaak afwezig

De internationale literatuur biedt veel aanknopingspunten voor mogelijk effectieve maatregelen om belangenconflicten na uitdiensttreding te beheersen, met name in preventieve zin. Preventieve maatregelen kunnen bestaan uit controlerende maatregelen zoals afkoelingsperiodes en verboden om vertrouwelijke informatie van de voormalige werkgever te gebruiken, maar vooral ook uit stimulerende maatregelen zoals het bespreken van mogelijke risico's tijdens exitgesprekken en ethisch leiderschap waarbij bewustwording, bespreekbaarheid en cultuurverandering centraal staan en ook specifiek aandacht is voor de risico's rond uitdiensttreding. Repressieve maatregelen hebben veelal een controlerend karakter en betreffen vooral (onderzoeks)procedures en handhaving.

Vooralsnog hebben de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee weinig maatregelen getroffen die zich specifiek op belangenconflicten na uitdiensttreding richten. De meest genoemde reden hiervoor is dat de mogelijkheden tot het afdwingen van regels en het opleggen van sancties bij voormalig medewerkers beperkt zijn. Wel zijn er algemene maatregelen om integriteitsschendingen tijdens dienstverband tegen te gaan. Ook wordt gebruik gemaakt van enkele controlerende preventieve maatregelen zoals het benadrukken

van de geheimhoudingsplicht en regels over zakelijke contacten en specifieke procedures rond aanbestedingen. Stimulerende preventieve maatregelen gericht op de beheersing van belangenconflicten na uitdiensttreding zijn daarentegen schaars.

SLOTBESCHOUWING EN AANBEVELINGEN

In 2018 constateerde GRECO dat er weinig tot geen maatregelen zijn ten aanzien van belangenconflicten na uitdiensttreding bij de Nationale Politie en Koninklijke Marechaussee. Ons verkennende onderzoek laat zien dat belangenconflicten na uitdiensttreding ook in meer algemene zin weinig aandacht genieten binnen de Nationale Politie en Koninklijke Marechaussee. Maar ook in andere publieke en private sectoren én in wetenschappelijk onderzoek lijkt het vooralsnog een blinde vlek te zijn waar amper over wordt gedacht en gesproken. De mogelijke redenen hiervoor zijn meervoudig en sterk aan elkaar gerelateerd. Leidt een gebrek aan (breed in de media uitgemeten) integriteitsschendingen door belangenconflicten na uitdiensttreding tot een gebrek aan aandacht en daarmee onduidelijke kaders en weinig registratiebehoefte? Of leidt een gebrek aan duidelijke kaders en (geanonimiseerde) registratie van belangenconflicten na uitdiensttreding tot onvoldoende zicht op wat er speelt en gebrekkige aandacht? Hoe het ook zij, de integriteitsrisico's die belangenconflicten na uitdiensttreding in zich dragen zijn serieus en ook zonder door te slaan in 'overregulering' is het mogelijk deze risico's nadrukkelijker te beheersen. Met dat voor ogen achten we de volgende aanbevelingen van belang:

Aanbeveling 1. Het is raadzaam om intern een breed gesprek tussen leiding, medewerkers en beleidsmakers te organiseren over de betekenis van 'belangen', 'belangenconflicten' en 'belangenverstremming' tijdens én na dienstverband, en de conceptualisering van dergelijke begrippen explicieter in beleid vast te leggen.

Aanbeveling 2. Een gerichte inventarisatie van kwetsbare functies en taken kan helpen focus en prioriteit aan te brengen in beleid door aandacht in de eerste plaats te richten op de meest ernstige of meest veelvoorkomende risico's van belangenconflicten die kunnen ontstaan na uitdiensttreding. Aandacht hiervoor op alle niveaus en over de gehele breedte van de organisatie is evenwel raadzaam. Zulke aandacht is bovendien van belang voor alle medewerkers, en niet uitsluitend voor medewerkers waarvan bekend is dat zij (voornemens zijn te) zullen vertrekken.

Aanbeveling 3. Om belangenconflicten na uitdiensttreding te beheersen, is het zinvol om de risico's ervan proactief te agenderen, ook anticiperend op huidige en toekomstige ontwikkelingen zoals publiek-private samenwerkingen en toenemende mobiliteit.

Aanbeveling 4. Het verdient de aanbeveling om in de beheersing van de risico's niet alleen te kijken naar factoren in de persoonlijke sfeer van ex-medewerkers, maar juist en vooral ook de aandacht te richten op situationele en organisationele factoren die gerelateerd zijn aan onder meer de (voormalige) functie, de organisatiecultuur, het algehele personeelsbeleid, arbeidsomstandigheden en (ethisch) leiderschap.

Aanbeveling 5. Ter beheersing van de integriteitsrisico's kunnen maatregelen die gericht zijn op behoud of herstel van het de relatie en het psychologisch contract tussen werkgever en ex-medewerkers van belang zijn. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van actief alumni-beleid, nazorg bij disciplinair onderzoek of strafontslag, en begeleiding bij reorganisaties.

Aanbeveling 6. Om de integriteitsrisico's van belangenconflicten na uitdiensttreding te beheersen, lijkt vooral een gebalanceerde combinatie van preventieve controlerende en stimulerende maatregelen raadzaam. Dit kan bijvoorbeeld bestaan uit nadrukkelijker aandacht voor bewustwording van belangenconflicten na uitdiensttreding tijdens trainingen en exitgesprekken, advisering bij vertrek en bij specifieke omstandigheden ook aanvullende (privaatrechtelijke) afspraken of een afkoelingsperiode.

Executive summary

In service of the public interest

An explorative study on post-employment conflicts of interest among former Dutch National Police and Royal Dutch Marechaussee personnel

INTRODUCTION

In a 2018 evaluation of the prevention of corruption and the strengthening of integrity at the Dutch National Police and the Royal Dutch Marechaussee (military police), GRECO concluded there are few concrete guidelines and restrictions on 'conflicts of interest' for employees after their contract is terminated. Because integrity violations associated with these organizations can have a serious societal impact, GRECO recommended further research into the risks of conflicts of interest and other activities of (military) police officers after they leave their organizations. The research covered by this report answers this call by providing more insight into the meaning and nature of post-employment conflicts of interest within the Dutch National Police and the Royal Dutch Marechaussee. Specific attention was also paid to factors that can either enhance or reduce the integrity risks of such conflicts of interests and the measures that can contribute to the prevention and suppression of post-employment conflicts of interest. The main research question is as follows:

What is meant by post-employment conflicts of interest, what are the manifestations of these post-employment conflicts of interest that may have arisen among former employees of the Dutch National Police and Royal Dutch Marechaussee, which individual, situational and

organizational factors can increase or decrease the associated integrity risks and what are preventive and repressive measures that the Dutch National Police and Royal Dutch Marechaussee (can) take to manage these risks effectively?

To answer the question, the research employed a multidisciplinary, multi-method approach. An extensive literature study, analysis of policy documents, in-depth interviews with integrity and compliance officials and an explorative survey constitute the foundation of the research. In total, we conducted 35 qualitative in-depth interviews with integrity officers and other key personnel at the Dutch National Police, the Royal Dutch Marechaussee and other public and private organizations. In addition, we conducted an explorative survey among integrity officers in the Dutch public and private sector and several members of the police and marechaussee (68 and 7 respondents, respectively).

FINDINGS

Conflicts of interest, “entanglements of interest” and integrity violations: conceptual ambiguity

Following international scientific literature and OECD standards we defined a conflict of interest as *a situation in which personal, private and/or organizational interests conflict with public interests, and there is a risk that personal, private and/or organizational interests will improperly or illegitimately influence the representation of the public interest.* The public interest concerns the shared interest of society that transcends purely organizational interests and the interests of individuals or groups. We subsequently define a post-employment conflict of interest as *a situation in which, after the employment with an employee has been formally terminated, there is a risk that personal, private and/or organizational interests conflict with the promotion of the public interest, because former employees may make improper or illegal use of knowledge, information, skills and contacts that were developed at the former employer.*

Although the definition of conflicts of interest at face value may appear to be rather clear-cut, our study shows there is a lot of ambiguity about its precise meaning -both in science and practice. Among other things, ambiguity in the literature is caused by the development of specific definitions per sector or per occupation. In practice ambiguity regularly occurs as respondents use closely related concepts interchangeably. In the Netherlands, the concept of ‘conflicts of interest’ can be

translated with two different words: *belangenconflicten* (conflict of interests) and *belangenverstrengeling* (entanglements of interest). The latter term, however, is also used to indicate integrity violations that international standards would define as 'corruption', 'nepotism' or 'bribery'.

While international studies typically distinguish between conflicts of interest as *risks* and the integrity violations they result in as the consequences of inadequate handling of such risks, in the Dutch context the two are easily conflated and seldom clearly separated. In this report we follow international standards and clarify that distinguishing conflicts of interest from the actual entanglement of interests is important to foster a more productive discussion on the phenomenon. While this may seem like a semantic discussion, the misuse of 'entanglements and conflicts' creates a strong negative connotation of 'conflicts of interest' even if such conflicts do not yet entail actual wrongdoing. Prior research suggests such a connotation hinders employees and managers to discuss and report risks proactively. This has counterproductive effects, because it is precisely a lack of discussion and a low willingness to report (potential) conflict of interests that can promote the (appearance of) integrity violations.

Five possible manifestations of post-employment conflicts of interest

While no written documentation on post-employment conflicts of interest among former Dutch National Police or Royal Dutch Marechaussee personnel was found, the interviews and survey suggest five possible manifestations of post-employment conflicts of interest of which the extent of the integrity risks varies. The risks appear particularly prominent in conflicts of interest where:

- i. confidential or secret information is involved, or;
- ii. where an appeal is made to contacts, relationships and networks with former colleagues or other contacts made during the service.

However, conflicts of interest after leaving employment may also arise when former employees:

- iii. exploit the former employment itself (including associated status, position, military rank) without the use of secret information or improper use of contacts;
- iv. use knowledge about the business operations of the former employer, or;
- v. use skills acquired through specialist education and training during former employment.

Of these five *possible* manifestations, the first three *actually occurred* according to the anecdotal evidence of the respondents. The case histories and available information is limited, but the anecdotal evidence suggests post-employment conflicts of interest can and do lead to integrity violations, such as entanglements of interest, favoritism, misuse and manipulation of information and improper use of authority. In one case bribery may also have occurred. While the present study precludes any conclusions on the prevalence of integrity violations resulting from post-employment conflicts of interest, the risks are of a serious nature. Several respondents therefore expressly state that the phenomenon deserves more permanent attention.

Potential determinants of integrity risks related to post-employment conflicts of interest: Layering

Prior research on integrity violations associated with conflicts of interest focus mainly on the causes *during* employment. Meanwhile, written documentation on cases among former Dutch National Police or Royal Dutch Marechaussee personnel is absent and respondents can only refer to the limited number of actual situations they are aware of. As a result, it is not possible to identify with certainty those factors that either enhance or decrease the integrity risks of post-employment conflicts of interest. From both literature and available data, however, we can formulate theoretical expectations about potentially relevant determinants.

At the individual level, (lack of) moral awareness, status needs, the urge to score, wanting to be liked, financial gain, self-interest/opportunism or family interests, social motivations and (in)sensitivity to justice and authority are possible risk-increasing factors. At the situational level, characteristics of the former position are mentioned as increasing risks, such as inspecting positions, positions with a lot of autonomy and/or positions that are interesting for pressure and influence from organized crime. At the organizational level, factors such as lax and sloppy leadership and personnel management and a closed and strong organizational culture are mentioned as increasing risk. Ethical leadership and an organizational culture characterized by high moral awareness and psychological safety, combined strong trust relationships, may on the other hand help to reduce risks. Finally, combining individual, situational and organizational characteristics, the relationship between the former employee and the employer -both during and after their employment at the organization- can be of importance: prior research suggests that when employees experience psychological contract breach, this can enhance integrity violations. Consistently, respondents in the present study point to the risks associated with reorganizations, PTSS, (organizational or interpersonal) conflicts at work and/or disciplinary investigations and forced termination of

contracts. All in all, the importance of situational and organizational factors, in conjunction with the quality of the relationship between the organization and its former employees, suggest that the integrity risks that occur post-employment reside at least partly within the scope of influence of the police and marechaussee itself.

Preventive and repressive measures: Complicated and often absent

The literature offers many possibly effective measures to manage post-employment conflict of interest, both preventive and repressive. Preventive measures entail both controlling measures such as cooling-off periods and prohibitions to use confidential information from the former employer, but especially also stimulating measures that stimulate awareness, discussability and cultural change including exit interviews and ethical leadership. Repressive measures mainly have a controlling character, such as (research)procedures enforcement. The present study shows that to date the Dutch National Police or Royal Dutch Marechaussee have nevertheless taken few measures specifically aimed to manage post-employment conflicts of interest. The most frequently cited reason for this is that the options for enforcing rules and imposing sanctions on former employees are limited. Some preventive control measures are in place, such as emphasizing the confidentiality of information and formal rules and procedures on business contacts or tenders. Stimulating preventive measures are scarce.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

In 2018 GRECO concluded there are little to no guidelines and measures to effectively manage the integrity risks associated with post-employment conflicts of interest at the Dutch National Police or Royal Dutch Marechaussee. Our explorative study indicates that such conflicts of interest more generally receive little to not attention at these organizations. But they also seem to constitute a blind spot that is rarely discussed or thought about in other Dutch public and private organizations and academic research. Possible reasons for this are multiple and closely related. Does a lack of (widely publicized) integrity violations due to post-employment conflicts of interest lead to a lack of attention and hence insufficiently clear guidelines and a lack of (anonymized) documentation and registration? Or does a lack of clear guidelines and documentation and registration lead to insufficient awareness of and attention to post-employment conflicts of interest and their consequences? However it may be, our explorative study shows the integrity risks associated with

post-employment conflicts of interest have potentially serious consequences. Against this background, we recommend the following:

Recommendation 1. It is advisable to organize a broad conversation among policy staff, leadership and personnel on the meaning of 'interests', 'conflicts of interests' and 'entanglement of interests' during and after employment, and to establish a more clearly defined framework of definitions in policy.

Recommendation 2. A targeted risk assessment of functions and tasks can help to prioritize and focus policy on the most serious and most frequently occurring risks of post-employment conflicts of interests. However, attention for this phenomenon at all levels and all sections of the organization is advisable. Such attention should furthermore be aimed at all personnel, regardless of whether they are known to leave the organization shortly.

Recommendation 3. To effectively manage post-employment conflicts of interest, it is wise to put it on the agenda proactively, also anticipating the changes in risks associated with both current and future developments such as public-private partnerships and increased mobility of personnel.

Recommendation 4. To effectively manage post-employment conflicts of interest, it is wise to look not just at factors at the individual, personal level of the former employee. Instead, attention is best paid also and primarily at those factors that relate to the former function and tasks, the organizational culture, personnel policies, working conditions and (ethical) leadership.

Recommendation 5. To effectively manage post-employment conflicts of interest, it can be helpful to pay specific attention to measures that maintain or repair the psychological contract and relationship between the organization and its former employees, for instance in the form of active alumni networks, after-care following disciplinary investigations or forced leave, and coaching during reorganizations.

Recommendation 6. To effectively manage post-employment conflicts of interest, a balanced combination of preventive controlling and stimulating measures seems best. This can consist of, for instance, explicit attention to awareness of post-employment conflicts of interest during training and exit interviews, proactive advice for leaving personnel and in specific circumstances contractual stipulations or a mandatory cooling-off period.



Lijst van afkortingen

AGFA	Adviescommissie Grondrechten en Functie-uitoefening Ambtenaren
COID	Centrale Organisatie Integriteit Defensie
CTER	(Contra-)terrorisme, Extremisme en Radicalisering (politie)
DSI	Dienst Speciale Interventies (politie)
DRIO	Dienst Regionale Informatie Organisatie (politie)
GRECO	Groep Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa
HR	Human Resources
KMar	Koninklijke Marechaussee
NP	Nationale Politie
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (NL: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling / OESO)
SIO	Sectie Interne Onderzoeken (marechaussee)
TCI	Team Criminele Inlichtingen (politie)
VIK	Veiligheid, Integriteit en Klachten (politie)



Inleiding

Kernpunten in dit hoofdstuk:

- In 2018 evalueerde GRECO de aanpak van de politie en marechaussee ten aanzien van de bescherming van integriteit. **GRECO deed daarbij de aanbeveling om nader onderzoek te doen naar mogelijke risico's op belangenconflicten nadat medewerkers uit dienst treden.**
- **Belangenconflicten die optreden nadat medewerkers uit dienst zijn getreden, brengen risico's met zich mee die de integriteit van de politie en marechaussee en daarmee hun taakuitoefening in gevaar kunnen brengen.**
- **Dit onderzoek heeft als doel te verkennen** wat de aard is van belangenconflicten na uitdiensttreding die zich voordoen onder voormalig medewerkers van de Nationale Politie en Koninklijke Marechaussee, welke factoren de integriteitsrisico's van dergelijke belangenconflicten kunnen vergroten of verkleinen, en welke preventieve en repressieve maatregelen een bijdrage kunnen leveren aan het beheersen van deze integriteitsrisico's.
- Het onderzoek behelst een **literatuurstudie**, **35 kwalitatieve diepte-interviews**, een **vragenlijst** onder integriteitsfunctionarissen in de Nederlandse publieke en private sector en enkele politie- en marechausseefunctionarissen (N = 68 resp. N = 7) en **documentanalyse** van beleidsstukken.

1.1 AANLEIDING

In 2018 evalueerde de Groep Staten tegen Corruptie (GRECO) onder leiding van de Raad van Europa de preventie van corruptie en de versterking van integriteit bij de Nationale Politie (voorts: politie) en de Koninklijke Marechaussee (voorts: marechaussee). De GRECO was in haar evaluatie positief over de aanpak van de politie en marechaussee ten aanzien van de bescherming van integriteit: *"Het rapport erkent dat de Nederlandse rechtshandhavinginstanties sterk aan integriteit hechten en dat de vorming van beleid op dit gebied reeds lang prioriteit heeft"*¹. Niettemin wees GRECO in haar rapport ook op punten die kunnen worden verbeterd.

GRECO constateerde onder meer dat de politie en marechaussee geen beperkingen kent voor medewerkers nadat zij uit dienst zijn getreden. Hoewel GRECO zelf geen concrete incidenten aantrof waarbij belangenconflicten na uitdiensttreding tot integriteitsschendingen leidden, oordeelde ze dat in een land als Nederland het gebrek aan regelgeving opmerkelijk is. Volgens GRECO is het immers een belangrijk gebied waarbinnen integriteitsschendingen dienen te worden voorkomen. Met het oog op het maken van een afweging voor passende regelgeving op dit gebied, adviseerde GRECO daarom onderzoek te doen naar de risico's van belangenconflicten en overige werkzaamheden van politieambtenaren en marechaussee (ook op het hoogste niveau) nadat zij de organisatie hebben verlaten².

In een brief van 22 februari 2019 hebben de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Justitie en Veiligheid en van Defensie de Tweede Kamer geïnformeerd over het GRECO-rapport. Daarin is toegezegd dat de voornoemde aanbeveling wordt opgevolgd. Het onderhavige onderzoek, dat door het Ministerie van Justitie, Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's (DGPenV) is aangevraagd bij het WODC en is uitgevoerd door de afdeling Bestuurs- en Organisetiwetenschappen (USB0) van de Universiteit Utrecht, is bedoeld om in die toezegging³ te voldoen.

¹ GRECO, 2018, p. 57, nr. xiv.

² GRECO, 2018, p. 57, nr. xiv.

³ TK 2018-19, 35000-VII nr. 91, p. 8-9.

1.2 HET BELANG VAN NADER ONDERZOEK NAAR BELANGENCONFLICTEN NA UITDIENSTTREDING

De integriteit van de politie en marechaussee raakt aan de uitoefening van hun kerntaken. De politie en marechaussee beschikken over bevoegdheden waarmee ze vergaand kunnen ingrijpen in de persoonlijke levens en grondrechten van mensen. Burgers moeten er daarom op kunnen vertrouwen dat de integriteit van de organisaties onomstreden is⁴. Waar zich toch integriteitsschendingen zoals corruptie en fraude voordoen, kunnen die grote schade toebrengen aan het vertrouwen in publieke organisaties⁵. Dat geldt des te meer voor rechtshandhavende organisaties als de politie en marechaussee, stellen Huberts en collega's⁶:

“Wie normen en regels handhaaft, zal zelf aan regels en normen moeten voldoen, zal zelf het goede voorbeeld moeten geven. De geloofwaardigheid van de regelhandhaver en veiligheidsbeschermer valt of staat met zijn integriteit”.

Belangenconflicten dragen risico's op corruptie, misbruik van informatie en andere integriteitsschendingen in zich. Ze brengen daarmee dus ook de integriteit van en het vertrouwen in organisaties in gevaar⁷. Belangenconflicten kunnen twijfels oproepen over de geloofwaardigheid en onpartijdigheid van de organisaties, zelfs als van een daadwerkelijke integriteitsschending geen sprake blijkt⁸.

Ook wanneer medewerkers uit dienst treden, kunnen zich belangenconflicten voordoen die een uitwerking hebben op de integriteit van hun voormalig werkgever. Zo schreef *De Volkskrant*⁹ over het vertrek van vijf digitale specialisten van de AIVD en MIVD die gezamenlijk een privaat bedrijf in cybersecurity startten. Het artikel suggereerde dat sprake zou zijn van een “grijs gebied” omdat er voor commerciële doeleinden gebruik zou kunnen worden gemaakt van (staatsgeheime, strategische, tactische en operationele) kennis en contacten die de ex-medewerkers tijdens hun betrekking bij de diensten hadden opgedaan. Het voorbeeld roept daarmee tegelijkertijd de vraag

⁴ Inspectie Justitie en Veiligheid, 2016, p. 4.

⁵ Zie bijvoorbeeld Denhardt, 2002; Schaap, 2018; Van Blijswijk, van Breukelen, Franklin, Raadschelders & Slump, 2004.

⁶ Huberts, Pijl & Steen, 1999, p. 448.

⁷ Carney, 1998; Di Carlo, 2013; Gupta, Holla & Suri, 2015; OECD, 2004.

⁸ Borden & Pritchard, 2001; Boyce & Davids, 2009; Kerkhoff & Overeem, 2018; OECD, 2004.

⁹ 28 september 2020. Zie <https://www.volkskrant.nl/kijkverder/v/2020/weg-bij-de-geheime-dienst~v401340/>.

op wanneer we nu wel en niet kunnen spreken van een belangenconflict. En hoe het begrip 'belangenconflict' zich eigenlijk verhoudt tot onschuldig of zinvol gebruik van kennis, ervaring en contacten in een werkgebied enerzijds, en begrippen als 'integriteitsschending', 'corruptie' en 'belangenverstremgeling' anderzijds.

Onderzoek naar belangenconflicten na uitdiensttreding is beperkt. De wetenschappelijke literatuur kent vele verschillende definities voor belangenconflicten¹⁰ maar een eenduidige, algemeen geaccepteerde definitie ontbreekt. Definities en conceptualisering die specifiek ingaan op belangenconflicten na uitdiensttreding zijn daarentegen juist schaars¹¹. Ook in de praktijk heerst onduidelijkheid over wat we precies onder 'belangenconflicten' moeten verstaan. Zo worden in Nederland begrippen als belangenconflicten, belangenverstremgeling en corruptie geregeld door elkaar gebruikt, zonder dat men expliciteert wat ermee wordt bedoeld. GRECO merkt op dat ook binnen de politie en marechaussee, althans ten tijde van de evaluatie, onduidelijk is wat wordt verstaan onder 'conflicts of interest', zowel in algemene zin als na uitdiensttreding¹².

Onderzoek naar belangenconflicten na uitdiensttreding is om verschillende redenen van belang.

Onderzoek is in de eerste plaats nodig om meer **conceptuele duidelijkheid** te krijgen over wat een 'belangenconflict na uitdiensttreding' precies inhoudt. Dat is nodig om een duidelijker kader te kunnen bieden aan (ex-)medewerkers binnen de politie en marechaussee van waaruit zij hun eigen afwegingen kunnen maken. Een scherpere conceptuele afbakening helpt bovendien om de factoren die de integriteitsrisico's van belangenconflicten na uitdiensttreding vergroten of verkleinen beter in kaart te brengen¹³ en dus om effectievere beleidsmaatregelen te kunnen opstellen¹⁴.

In de tweede plaats is onderzoek nodig om meer inzicht te krijgen in de **aard** van de belangenconflicten die zich na uitdiensttreding kunnen voordoen. Vooralsnog ontbreekt onderzoek in Nederland dat de specifieke kenmerken van dit type belangenconflicten identificeert en een beeld geeft van de integriteitsschendingen waartoe zij (kunnen) leiden. Dat belemmert het zicht op de risico's die ermee gepaard gaan en de passendheid van bestaande maatregelen. Er zijn enkele internationale studies die laten zien dat belangenconflicten na uitdiensttreding wezenlijk verschillen van reguliere belangenconflicten¹⁵. Tegelijkertijd kan de aard van belangenconflicten na

¹⁰ Zie bijv. Davids, 1998; Davis, 2001; Lasthuizen et al., 2011.

¹¹ Zie echter Boyce & Davids, 2009.

¹² GRECO, 2018.

¹³ Vergelijk Lasthuizen, Huberts & Heres, 2011.

¹⁴ Di Carlo, 2013; Kumpan & Leyens, 2008; Langford, 1991.

¹⁵ Zie bijv. Boyce & Davids, 2009.

uitdiensttreding verschillen tussen landen en sectoren vanwege bijvoorbeeld verschillen in de wijze waarop het werk is georganiseerd. Ook kenmerken als het functioneren van de interne en externe arbeidsmarkt, culturele en professionele normen en standaarden, en bestaande wet- en regelgeving zijn mogelijk van invloed. Om de aard van belangenconflicten na uitdiensttreding bij de Nationale Politie en Koninklijke Marechaussee goed in beeld te krijgen, is empirisch onderzoek in deze specifieke context daarom essentieel.

Gezien de risico's van belangenconflicten is naast inzicht in het fenomeen zelf tot slot van belang om ook inzicht te hebben in (i) de specifieke *factoren die integriteitsrisico's* van belangenconflicten na uitdiensttreding *vergroten of verkleinen* en (ii) de mogelijke *preventieve en repressieve maatregelen* die (dus) kunnen worden getroffen om dergelijke risico's van belangenconflicten na uitdiensttreding op effectieve wijze te beheersen. Individuele persoonskenmerken en situationele kenmerken van de functie kunnen bij belangenconflicten een rol spelen. Onderzoek laat echter zien dat het vermogen van medewerkers om morele kwesties te herkennen, tot een gedegen oordeel te vormen en ook daadwerkelijk integer te handelen, mede voortvloeien uit de cultuur, het beleid en het leiderschap van organisaties¹⁶. Sterker nog, organisationele factoren blijken vaak een betere voorspeller van onethisch gedrag dan individuele factoren¹⁷. Er zal dus een brede verkenning moeten plaatsvinden van de individuele-, situationele- en organisationele factoren die de integriteitsrisico's van belangenconflicten na uitdiensttreding vergroten of verkleinen. In het verlengde daarvan is het waardevol de bestaande ervaringen met preventieve en repressieve maatregelen, zowel binnen de Nationale Politie en Koninklijke Marechaussee als daarbuiten, in kaart te brengen. Deze kunnen immers belangrijke inzichten bieden in wat er (aanvullend) nodig is om de integriteitsrisico's van belangenconflicten na uitdiensttreding te minimaliseren.

1.3 DOEL- EN VRAAGSTELLING

Tegen de achtergrond van de voorgaande bespreking, is het doel van dit onderzoek te verkennen welke belangenconflicten zich kunnen voordoen nadat medewerkers van de Nationale Politie of Koninklijke Marechaussee uit dienst zijn getreden, welke mogelijke preventieve en repressieve maatregelen er zijn ter beheersing van belangenconflicten na uitdiensttreding en welke ervaringen

¹⁶ Zie bijv. Butterfield, Treviño & Weaver, 2000; Griep & Vantilborgh, 2018; Heres, 2016; Jensen, Opland & Ryan, 2010; Paesen, Wouters & Maesschalck, 2019; Treviño, Butterfield & McCabe, 1998.

¹⁷ Andreoli & Lefkowitz, 2009.

er eventueel zijn met dergelijke belangenconflicten en genomen maatregelen. Met de resultaten van het onderzoek wil het Ministerie van Justitie bezien of binnen de NP en KMar beperkingen moeten worden geïntroduceerd om eventuele belangenconflicten (en daarmee mogelijke corruptie) te voorkomen. Ook is het onderzoek bedoeld om de aanbeveling van de GRECO (zie hiervoor) op te volgen. De hoofdvraag en deelvragen van het onderzoek luiden als volgt:

Box 1.1 Hoofd- en deelvragen

Wat wordt er verstaan onder belangenconflicten na uitdiensttreding, wat is de aard van de belangenconflicten die zich eventueel hebben voorgedaan onder ex-medewerkers van de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee, welke individuele, situationele en organisationele factoren kunnen de kans op geassocieerde integriteitsrisico's vergroten of verkleinen en wat zijn preventieve en repressieve maatregelen die de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee (kunnen) ondernemen om deze risico's te beheersen?

Deelvraag 1: Wat wordt er verstaan onder belangenconflicten na uitdiensttreding van medewerkers van de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee?

Deelvraag 2: Wat is de aard van de belangenconflicten na uitdiensttreding die in de praktijk eventueel zijn voorgekomen onder ex-medewerkers van de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee?

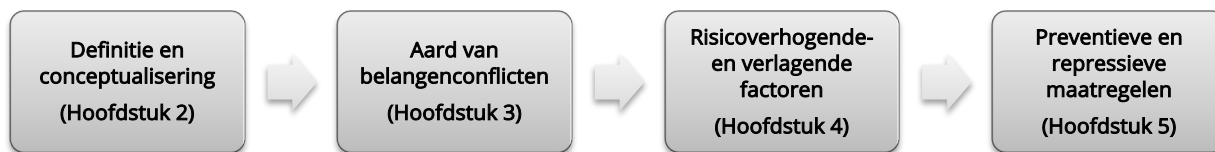
Deelvraag 3: Welke individuele, situationele- en organisationele factoren kunnen de integriteitsrisico's van belangenconflicten na uitdiensttreding vergroten of verkleinen?

Deelvraag 4: Welke preventie- en repressiemaatregelen zijn er mogelijk, vastgesteld en eventueel toegepast ter beheersing van de integriteitsrisico's van belangenconflicten na uitdiensttreding?¹⁸

De deelvragen van het onderzoek hebben aldus betrekking op vier onderwerpen, die in de vier hierop volgende hoofdstukken in dit rapport aan bod zullen komen: definitie en conceptualisering (Hoofdstuk 2), de aard van belangenconflicten na uitdiensttreding (Hoofdstuk 3), individuele, situationele en organisationele factoren die de integriteitsrisico's kunnen vergroten of verkleinen (Hoofdstuk 4), en de mogelijke, vastgestelde en toegepaste preventieve en repressieve maatregelen om die risico's te beheersen (Hoofdstuk 5, zie ook Figuur 1.1). De deelvragen zijn elk onderverdeeld in subvragen, die in Bijlage I nader worden omschreven.

¹⁸ Een toets van de juridische mogelijkheden en beperkingen voor de eventuele invoering van deze maatregelen valt buiten de scope van dit onderzoek.

Figuur 1.1 Vier deelonderwerpen van het onderzoek



1.4 ONDERZOEKSAANPAK EN METHODEN

Omdat in de Nederlandse en internationale literatuur weinig bekend is over belangenconflicten na uitdiensttreding kent het onderzoek een nadrukkelijk exploratief karakter. Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hanteerden we een multidisciplinaire, multimethodische benadering. Literatuurstudie, documentanalyse, vragenlijst, en diepte-interviews met professionals en experts in Nederland vormen de basis van de informatie- en dataverzameling. Ter illustratie en duiding is deze informatie- en dataverzameling aangevuld met relevante kennis en inzichten uit België en het Verenigd Koninkrijk. Hieronder lichten we de onderzoeksaanpak kort toe. Bijlage II bevat een uitgebreidere methodische verantwoording. Daarin is onder meer een toelichting op het exploratieve karakter van het onderzoek opgenomen, een overzicht van de bijdragen van de verschillende informatie- en databronnen aan de beantwoording van elk van de deelvragen, alsook een reflectie op de kwaliteit en beperkingen van het onderzoek.

1.4.1 LITERATUURSTUDIE

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen verrichtten we in de eerste plaats een literatuurstudie. Omdat wetenschappelijk onderzoek naar dit specifieke thema nagenoeg ontbreekt, verkenden we daarbij welke relevante inzichten konden worden ontleend aan de algemene Nederlandse en internationale bestuurs- en organisatiewetenschappelijke literatuur over belangenconflicten tijdens dienstverband en de (oorzaken van en maatregelen tegen) geassocieerde integriteitsrisico's zoals belangenverstremgeling, corruptie en andere integriteitsschendingen. Daarnaast bekeken we meer specifieke literatuur over politionele en militaire ethiek en onderzoeken naar (oorzaken van) integriteitsschendingen binnen dit type organisaties. Tot slot zijn ook relevante openbaar beschikbare onderzoeksrapporten die specifiek betrekking hebben op (oorzaken van en

maatregelen tegen) integriteitsschendingen binnen de Nationale Politie en Koninklijke Marechaussee zijn in de literatuurstudie betrokken.

1.4.2 DOCUMENTANALYSE

We hebben voor het onderzoek ook gebruik gemaakt van documentanalyse. In de eerste plaats hebben we verschillende **interne en openbare documenten** geanalyseerd om relevante nieuwe werkgevers van ex-medewerkers van de politie en marechaussee te identificeren. In de tweede plaats hebben we zowel openbare als door de politie en marechaussee beschikbaar gestelde **beleidsdocumenten** bestudeerd om zicht te krijgen op de wijze waarop 'belangenconflicten na uitdiensttreding' expliciet dan wel impliciet worden gedefinieerd en geconceptualiseerd binnen deze organisaties, en welke preventieve en repressieve maatregelen daartoe formeel zijn vastgesteld (zie Bijlage II voor een overzicht). Ook hebben we enkele openbaar beschikbare en door respondenten aangereikte **beleidsstukken van andere Nederlandse en internationale organisaties** bestudeerd die specifiek betrekking hebben op belangenconflicten na uitdiensttreding of maatregelen bevatten die de integriteitsrisico's daarvan moeten helpen beheersen. Hoewel **casuïstiek** inzicht kan geven in onderliggende oorzaken en afdoening van belangenconflicten na uitdiensttreding, hebben we in dit onderzoek geen schriftelijke documentatie aangetroffen die nadere analyse mogelijk maakte. Casuïstiek is derhalve uitsluitend bestudeerd aan de hand van de informatie die respondenten aandroegen in de kwalitatieve diepte-interviews en de vragenlijst.

1.4.3 VRAGENLIJST

Naast documentanalyse hebben we gebruikgemaakt van een kwantitatieve vragenlijst. De vragenlijst had een tweeledig doel: allereerst bood de vragenlijst een eerste, brede scan van hoe er zowel vanuit de politie en marechaussee, als vanuit nieuwe werkgevers van ex-medewerkers van die organisaties, wordt gedacht over belangenconflicten na uitdiensttreding en wat dergelijke conflicten kenmerkt. Ook konden we hiermee op beschrijvende wijze verkennen welke factoren de integriteitsrisico's van dergelijke conflicten zouden kunnen beïnvloeden en welke maatregelen men voor mogelijk houdt. Ten tweede ondersteunde de vragenlijst de inrichting van de kwalitatieve dataverzameling. In het bijzonder bood de vragenlijst (i) nadere informatie over relevante sectoren, (typen) organisaties en functies voor interviews en (ii) inzichten in relevante kwesties en vragen die

met behulp van de interviews nader uitgediept konden worden. De vragenlijst is uitgezet onder integriteitsfunctionarissen (of equivalente functies met de portefeuille 'integriteit') werkzaam bij de Nationale Politie en Koninklijke Marechaussee, dan wel bij andere organisaties in de publieke of private sector in Nederland. Bij de Nationale Politie en Koninklijke Marechaussee zijn in totaal 26 respondenten aangeschreven, bij potentiële nieuwe werkgevers zijn 52 respondenten direct benaderd. Aanvullend is de vragenlijst via verschillende sociale mediakanalen en belangenverenigingen verspreid onder vertrouwenspersonen en integriteits- en compliance functionarissen (zie Bijlage II). In totaal hebben 75 respondenten¹⁹ de vragenlijst ingevuld, waaronder 5 integriteitsfunctionarissen van de Nationale Politie, 2 van de Koninklijke Marechaussee en 68 van potentiële nieuwe werkgevers. Een nadere specificatie van en reflectie op de respondentselectie en respons is te vinden in Bijlage II.

1.4.4 Kwalitatieve diepte-interviews

Vanwege het verkennende karakter van het onderzoek, vormden diepte-interviews de kern van de dataverzameling. Deze methode stelde ons in staat om ervaringen, kennis en opvattingen van respondenten inzake belangenconflicten bij uitdiensttreding op diepgaande wijze inzichtelijk te maken (cf. Boeije, 2016). De selectie van respondenten hebben we net als de vragenlijst toegespitst op professionals die vanuit hun rol en taak een specifieke verantwoordelijkheid hebben op het gebied van integriteit en compliance. De respondenten (totale N = 35) zijn onder te verdelen in vijf hoofdcategorieën:

- HR-juristen en integriteitsprofessionals zowel op landelijk niveau als binnen geografisch verspreide regio's van de politie (N = 7) en bij de marechaussee (N = 3)
- Respondenten bij politie (N = 2) en bij de marechaussee (N = 1), die over specifieke kennis beschikten op deelterreinen als aanbesteding, samenwerking en/of reservisten die voor verdere duiding en verdieping van de bevindingen van belang bleek;
- Juridische-, HR- en integriteitsprofessionals en leidinggevenden bij potentiële nieuwe werkgevers van ex-medewerkers van de politie en marechaussee (N = 13);
- Deskundigen op het gebied van belangenconflicten na uitdiensttreding. Hier betreft het allereerst vertegenwoordigers van organisaties die uit hoofde van hun controlerende of besluitvormende functie en taken zélf veel te maken hebben met vertrouwelijke

¹⁹ Aanvullend hebben 15 integriteitsfunctionarissen uit België de vragenlijst ingevuld, ter ondersteuning van de internationale diepte-interviews. Zie Bijlage II voor meer informatie.

informatie en kwetsbare functies, en waar de risico's op belangenconflict na uitdiensttreding derhalve navenant zijn (N = 3). In de tweede plaats gaat het om onafhankelijk experts die vanuit hun institutionele positie een breder overzicht hebben van en inzicht in integriteitsschendingen in algemene zin en belangenconflicten in het bijzonder (N = 2);

- Integriteitsprofessionals bij politie en marechaussee²⁰ in België en het Verenigd Koninkrijk die kennis en ervaring hebben met de (mogelijke) invoering en toepassing van preventieve en repressieve maatregelen ter beperking van de integriteitsrisico's belangenconflicten na uitdiensttreding in hun land (N = 4).

1.4.5 BEGELEIDINGSCOMMISSIE

Het onderzoek is in opdracht van het WODC uitgevoerd door het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht. Door het WODC is voor het onderzoek een begeleidingscommissie ingesteld die in alle fasen van het onderzoek kritisch heeft meegedacht en het projectteam van feedback heeft voorzien op (tussen)rapportages. De begeleidingscommissie bestond uit voorzitter prof. dr. Edgar Karssing (Nyenrode Business Universiteit), drs. Monique Bruinsma (Bureau Bruinsma, tevens in dienst bij de Nationale Politie en Koninklijke Marechaussee), dr. Dorian Schaap (Radboud Universiteit Nijmegen), Hilbert Elsinga MSc. (MinJenV - DGPenV), Wendy Dorrestijn MSc. (Politieacademie) en dr. Frans Beijaard (WODC).

1.5 LEESWIJZER

Na deze introductie bespreken we in dit rapport achtereenvolgens de vier deelvragen. In ieder hoofdstuk staat één deelvraag centraal die we steeds eerst vanuit de literatuur en vervolgens vanuit de praktijk benaderen. Ieder hoofdstuk sluit af met een resumerend antwoord op de deelvraag. Zo gaan we in Hoofdstuk 2 allereerst in op de vraag wat er onder belangenconflicten in algemene zin, en na uitdiensttreding in het bijzonder, wordt verstaan. Daartoe construeren we allereerst op basis van de Nederlandse en internationale literatuur een definitie. Vervolgens analyseren we documenten, vragenlijst en interviews om te kijken hoe in de praktijk betekenis wordt gegeven aan

²⁰ Of vergelijkbare organisaties of organisatieonderdelen die de functie van militaire politie vervullen.

'belangenconflicten na uitdiensttreding' en hoe het begrip zich verhoudt tot nauw verwante begrippen als belangenverstrengeling en integriteitsschendingen. In Hoofdstuk 3 gaan we in op de aard van belangenconflicten na uitdiensttreding bij de politie en marechaussee, wat deze conflicten precies kenmerkt en tot welke integriteitsschendingen ze hebben geleid. In Hoofdstuk 4 zetten we uiteen wat zowel eerder onderzoek als onze eigen data laten zien over de individuele, situationele- en organisationele factoren die de integriteitsrisico's van belangenconflicten na uitdiensttreding kunnen vergroten of verkleinen, in het bijzonder als het gaat om ex-medewerkers van politie en marechaussee. Hoofdstuk 5 richt zich op de laatste deelvraag en bespreekt welke preventie- en repressiemaatregelen er mogelijk, vastgesteld en eventueel ook al eerder toegepast zijn om de integriteitsrisico's van belangenconflicten na uitdiensttreding te beheersen. In het zesde en laatste hoofdstuk reflecteren we op het geheel aan literatuur en empirische bevindingen, geven we een concluderend antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek en sluiten we af met enkele aanbevelingen.





2. Definities en conceptualisering

Kernpunten in dit hoofdstuk:

- Een **belangenconflict** definiëren we als een situatie waarin persoonlijke, private, organisationele belangen en publieke belangen strijdig zijn met elkaar, en het risico bestaat dat de persoonlijke, private en/of organisationele belangen de behartiging van het publiek belang oneigenlijk of niet-legitiem zullen beïnvloeden. Het **verschilt** daarmee **van conflicterende belangen** (tussen organisaties) en van **belangenverstrengeling**. Bij een belangenconflict is sprake van een reëel risico op integriteitsschendingen, maar het betreft **geen integriteitsschending op zichzelf**. Dat laatste is wel het geval bij belangenverstrengeling.
- Een **belangenconflict na uitdiensttreding** betreft de situatie waarin nadat het dienstverband met een medewerker formeel is beëindigd, het risico bestaat dat persoonlijke, private en/of organisationele belangen conflicteren met de behartiging van het publiek belang, omdat oud-medewerkers oneigenlijk of niet-legitiem gebruik kunnen maken van kennis, informatie, vaardigheden en contacten die werden opgebouwd bij de voormalig werkgever.
- **Zowel bij de politie en marechaussee als bij andere organisaties ontbreken vaak formele, expliciete en eenduidige definities** van belangenconflicten in het algemeen en belangenconflicten na uitdiensttreding in het bijzonder. Ook informele definities zijn vaak niet eenduidig en scherp. Respondenten verschillen van mening over de precieze betekenis en afbakening van belangenconflicten en belangenconflicten na uitdiensttreding. Meest gebruikelijk lijkt de opvatting dat van belangenconflicten sprake is wanneer persoonlijke belangen en/of organisationele belangen conflicteren met het publiek belang.
- Het ontbreken van een duidelijke definitie en conceptualisering vertaalt zich in **uiteenlopende oordelen over concrete situaties**. De definiëring is dan ook – anders dan sommige respondenten aangeven – meer dan een semantische discussie: het lijkt een reële doorwerking te hebben op het moreel bewustzijn en besluitvorming in de praktijk.
- Respondenten benadrukken dat **belangenconflicten niet altijd te vermijden** zijn. Wel kunnen ze de schijn van belangenverstrengeling opwekken, en die beeldvorming kan op zichzelf al schadelijk zijn. Niet alleen de integriteitsschendingen maar ook de **schijn van belangenverstrengeling** die kan ontstaan door belangenconflicten **moet** volgens de respondenten daarom **zoveel als mogelijk worden voorkomen**.

2.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk geeft antwoord op deelvraag 1 van dit onderzoek: *Wat wordt er verstaan onder belangenconflicten na uitdiensttreding van medewerkers van de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee?* Ter beantwoording van deze vraag geeft dit hoofdstuk inzicht in de definities en conceptualisering van belangenconflicten na uitdiensttreding die (i) gangbaar zijn in (inter)nationaal onderzoek en beleidsstukken van belangrijke internationale instellingen zoals de GRECO en OECD en (ii) in de praktijk worden gehanteerd door integriteitsfunctionarissen van de politie, marechaussee en andere organisaties. We bespreken eerst wat er bekend is in de wetenschappelijke literatuur over de definiëring van belangenconflicten in algemene zin. Daarbij gaan we ook in op het verschil tussen belangenconflicten en nauwverwante concepten als conflicterende belangen en belangenverstremming (paragraaf 2.2). Omdat specifieke definities en conceptualisering van belangenconflicten na uitdiensttreding nagenoeg ontbreken in de literatuur, construeren we op basis van literatuur over belangenconflicten en integriteitsrisico's bij belangenconflicten een nieuwe, meer specifieke definitie van belangenconflicten na uitdiensttreding die we hanteren in dit onderzoek (paragraaf 2.3). In paragraaf 2.4 komen de empirische bevindingen van het onderzoek aan bod. Achtereenvolgens verkennen we in die paragraaf de definities en conceptualisering die worden gehanteerd door:

- Betrokkenen binnen de politie en marechaussee;
- Betrokkenen van potentiële nieuwe werkgevers van ex-medewerkers van politie en marechaussee;
- Betrokkenen van organisaties die uit hoofde van hun institutionele functie of taak bekend zijn met risico's op belangenconflicten na uitdiensttreding.

Waar relevant zullen ervaringen van betrokkenen bij politie en marechaussee in België en het Verenigd Koninkrijk worden toegevoegd ter illustratie. Aan het einde van dit hoofdstuk, in paragraaf 2.5, brengen we de literatuur en empirische bevindingen samen en formuleren we het antwoord op de eerste deelvraag van het onderzoek.

2.2 BELANGENCONFLICTEN: THEORETISCHE DEFINITIE EN AFBAKENING

Eerder constateerden we al dat er geen eenduidige, algemeen aanvaarde definitie van belangenconflict bestaat²¹. Het is niet onze ambitie om bestaande discussies in de wetenschap en de praktijk hier te beslechten met een nieuwe alomvattende definitie. Wel bieden we in deze paragraaf een karakterisering van het begrip 'belangenconflicten', die bruikbare kaders geeft en helpt een duidelijker onderscheid te maken tussen belangenconflicten enerzijds en nauw verwante concepten zoals conflicterende belangen en belangenverstremming anderzijds. Ter inkadering van het onderzoek, maar ook met het oog op het instellen van mogelijke regelgeving en effectieve beleidsmaatregelen, is dergelijke conceptuele verduidelijking namelijk onontbeerlijk²². Duidelijke definities en kaders helpen om belangenconflicten in de praktijk te herkennen en te managen. Gebeurt dat niet, dan scheidt dat onduidelijkheden en spanningen die de integriteit van organisaties in gevaar brengt en risico's op het ontstaan van corruptie en andere integriteitsschendingen vergroten²³.

2.2.1 DEFINITIE VAN BELANGENCONFLICTEN

In de literatuur zien we zowel algemene definities²⁴ als specifieke definities per sector of functie, bijvoorbeeld voor ambtenaren²⁵, voor wetenschappers²⁶ en voor artsen²⁷. Kenmerkend in al deze verschillende definities is de nadruk die ligt op de situatie waarin **persoonlijke, private en/of organisationele belangen strijdig zijn met publieke belangen**, en het risico bestaat dat de persoonlijke, private en/of organisationele belangen de behartiging van het publiek belang oneigenlijk of niet-legitiem zullen beïnvloeden²⁸. Hét publiek belang²⁹ kan daarbij niet eenduidig gedefinieerd worden. Wel moet het analytisch worden onderscheiden van louter organisationele

²¹ Di Carlo, 2013; Demmke et al., 2020; Langford, 1991.

²² Di Carlo, 2013; Kumpan & Leyens, 2008; Langford, 1991.

²³ OECD, 2004; Gupta et al., 2015; Di Carlo, 2013; Carney, 1998.

²⁴ Argandoña, 2004; Boatright, 1992; Carson, 1994; Davis, 1982, 1993; Luebke, 1987.

²⁵ OECD, 2004.

²⁶ Resnik, 1998.

²⁷ Thompson, 2009.

²⁸ Vgl. Davids, 1998; Davis, 2001; Demmke et al., 2020; Lasthuizen et al., 2011.

²⁹ Ook wel 'algemeen belang' of 'gemeenschappelijk belang' genoemd. In dit rapport gebruiken we de term 'publiek belang', tenzij verwezen wordt naar bewoordingen die geïnterviewden zelf hanteren.

belangen (van bijvoorbeeld politie of marechaussee). Belangen die zich enkel op organisatieniveau situeren dienen immers niet noodzakelijkerwijs het publiek belang³⁰. Het *publieke belang* refereert in dit rapport aan dat wat de belangen van individuele of specifieke groepen organisaties of personen overstijgt en waarvan geacht wordt dat deze het gedeelde belang van de maatschappij of samenleving als geheel dienen. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de definitie van 'belangenconflict' en de begrippen die in die definitie worden gehanteerd.

Tabel 2.1 Definitie van belangenconflict

Belangenconflict <i>Conflict of Interest</i>	De situatie waarin persoonlijke, private en/of organisationele belangen strijdig zijn met het publieke belang, en het risico bestaat dat persoonlijke, private en/of organisationele belangen de behartiging van het publiek belang oneigenlijk of niet-legitiem zullen beïnvloeden. De aanwezigheid van een belangenconflict zorgt dus niet automatisch voor belangenverstremgeling of een andersoortige integriteitsschending, maar verwijst enkel naar de <i>mogelijkheid</i> daarvan.
Publiek belang	Al die belangen die de belangen van individuele of specifieke groepen organisaties of personen overstijgen en waarvan geacht wordt dat deze het gedeelde belang van de maatschappij of samenleving als geheel te dienen ³¹ .
Organisationeel belang	De belangen van een publieke of privaatrechtelijke organisatie of specifieke groep organisaties, zoals de politie of gemeenten.
Persoonlijk belang	De belangen van een individueel persoon, zoals het eigen financiële vermogen of carrièremogelijkheden.
Privaat belang	De belangen die verband houden met de relaties in de privéomgeving van een individu en/of diens lidmaatschap van informele organisaties zoals families, vriendengroepen of criminele netwerken.
Oneigenlijke of niet-legitieme beïnvloeding	Beïnvloeding door motieven die niet passen bij de rollen, taken en verantwoordelijkheden die horen bij de functie die men op dat moment uitoefent of representeert.

³⁰ Dat geldt ook voor publieke organisaties. Het organisationele belang van de publieke organisatie en het (algemene) publieke belang kunnen dus conflicteren. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een politiedienst controles uitvoert die maatschappelijk niet zinvol zijn, maar enkel gericht zijn op het doen stijgen van de prestatie-indicatoren van de dienst, om zich op die manier te profileren bij hiërarchisch of politiek verantwoordelijke organen.

³¹ Het kan hier dus ook gaan over een publiek belang dat behartigd wordt door personen die werkzaam zijn in de private sector, en dat aansluit bij de professionele rol van bv. een arts of advocaat.

Bij het definiëren van persoonlijke en private belangen wordt in de literatuur soms in enge zin verwezen naar private financiële belangen³². *Boyce en Davids*³³ **benadrukken echter dat persoonlijke en private belangen breed moeten worden opgevat**. Het gaat om financiële en niet-financiële belangen van niet alleen de persoon zelf maar ook die van familieleden, vrienden, kennissen, andere organisaties waartoe hij of zij behoort, én andere soortgelijke belangen. Dit sluit aan bij algemene beleidsstukken. Ook daar worden de in het geding zijnde belangen breed opgevat en ligt de nadruk op situaties waarbij (het risico bestaat dat) een persoon zich in diens professionele beslissingen en/of handelingen laat leiden door eigen belang of [andere] oneigenlijke motieven³⁴. Het is in dit onderzoek dus van belang om oog te hebben voor alle persoonlijke en/of private belangen die voortkomen uit de banden die men heeft met bepaalde groeperingen en uit relaties met familie, vrienden of (ex)collega's³⁵. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat deze banden of relaties niet alleen kunnen leiden tot de bevoordeling van personen of groepen, maar ook kunnen zorgen voor een negatieve bias ten aanzien van personen of groepen anders dan degenen waar men zelf een band mee heeft³⁶.

Verder valt op dat in de literatuur het onderscheid tussen persoonlijke, private en organisationele belangen niet altijd expliciet wordt gemaakt. In dit rapport kiezen we ervoor dat wel te doen, omdat dat helpt een scherper zicht te krijgen op de mogelijke risico's. Zo bedoelen we met ***persoonlijke belangen*** de belangen van een individueel persoon, zoals het eigen financiële vermogen of carrièremogelijkheden. De belangen die verband houden met de relaties in de privéomgeving van een individu en/of diens lidmaatschap van informele organisaties zoals families, vriendengroepen of criminele netwerken rekenen we onder ***'private belangen'***. Onder ***organisationele belangen*** verstaan we tot slot de belangen van een publieke of privaatrechtelijke organisatie of specifieke groep organisaties, zoals de politie of gemeenten.

Dat persoonlijke, private, organisationele en publieke belangen met elkaar kunnen conflicteren, is duidelijk. Bij belangenconflicten gaat het echter om de vraag of bij het maken van beslissingen of in het handelen het risico bestaat dat persoonlijke, private en/of organisationele belangen op ***oneigenlijke of niet-legitieme wijze van invloed zijn*** op de behartiging van het publieke belang. Daarbij geldt dat wat een 'oneigenlijke' afweging is, afhankelijk is van morele normen en waarden

³² Mafunisa, 2003.

³³ 2009; zie ook Davids, 1998.

³⁴ Bijv. BIOS, 2010, p. 9; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020, p. 6.

³⁵ Boyce & Davids, 2009; Davids, 2004; Davis & Stark, 2001; Demmke et al., 2020.

³⁶ Davids, 2004.

die dynamisch, sociaal geconstrueerd worden, tot op zekere hoogte situationeel bepaald zijn³⁷ en dus door de tijd heen kunnen veranderen³⁸. In algemene zin kunnen we echter stellen dat sprake is van 'oneigenlijkheid' wanneer de gehanteerde of meegewogen motieven niet passen bij de rollen, taken en verantwoordelijkheden die horen bij de functie die men op dat moment uitoefent of representeert³⁹. Wet- en regelgeving, gedragscodes en integriteitsbeleid kunnen daarbij richting geven aan hoe het publieke belang zich in een bepaalde (nationale en culturele) context en sector verhoudt tot persoonlijke, private en/of organisationele belangen. In lijn hiermee kiezen we voor dit onderzoek uitdrukkelijk voor een brede definitie van belangenconflict met oog voor de morele dimensie ervan⁴⁰, en niet enkel voor een enge juridische definitie. Dit houdt in dat we ons niet op voorhand richten op bepaalde persoonlijke, private en/of organisationele belangen die in conflict kunnen zijn met de behartiging van het publieke belang.

Dat belangenconflicten per definitie risico's inhouden voor het publieke belang sluit niet uit dat tegelijkertijd óók de organisationele, private of persoonlijke belangen zelf in het geding kunnen zijn.

Wanneer een medewerker van de marechaussee geheime informatie lekt naar derden, bijvoorbeeld, kan dat tegelijkertijd zowel ten koste gaan van het publieke belang als van het organisatiebelang. Omgekeerd geldt echter dat situaties waarbij *uitsluitend* risico's spelen die de organisatiebelangen kunnen schaden, en waarbij het publieke belang niet nadrukkelijk in het geding is, niet als een belangenconflict worden opgevat (zie ook paragraaf 2.2.2). In de praktijk van publieke organisaties blijkt evenwel het publieke en het organisatiebelang vaak samen te gaan en wordt een scherp onderscheid tussen de twee niet altijd gemaakt. Zoals we in de bevindingen later in dit hoofdstuk en in Hoofdstuk 3 laten zien, kan dat tot verwarring leiden over wat nu wel en wat niet 'eigenlijk' is als het gaat om het verrichten van bepaalde activiteiten of het verstrekken van bepaalde informatie.

Het is tot slot van belang te expliciteren dat we belangenconflicten in dit onderzoek benaderen als een continuüm en niet als een dichotoom verschijnsel⁴¹. Niet de loutere aan- of afwezigheid van belangenconflicten moet centraal staan, maar de *mate waarin* zij integriteitsrisico's met zich meebrengen. We hebben daarbij ook oog voor de (vermeende) ernst en frequentie van de integriteitsschendingen waartoe specifieke belangenconflicten kunnen leiden. Bij het inrichten van

³⁷ Heres, 2014.

³⁸ Fineberg, 2017; Kinchin, 2007.

³⁹ Zie Heres & Bovens, 2020.

⁴⁰ Luebke, 1987; Davis, 1993.

⁴¹ Cf. Demmke et al. (2020), Di Carlo (2013), Vande Walle (2010) en Thompson (2009).

het integriteitsbeleid kan het immers van belang zijn andersoortige maatregelen te treffen voor belangenconflicten die in potentie zeer ernstige schendingen kunnen opleveren maar niet vaak voorkomen, dan voor belangenconflicten die minder ernstige schendingen tot gevolg zouden hebben maar omdat zij vaker (kunnen) voorkomen toch veel schade kunnen aanrichten. Belangenconflicten die risico's op ernstige schendingen in zich dragen én vaak voorkomen zijn uiteraard ook belangrijk, en worden doorgaans als meest urgent beschouwd⁴².

2.2.2 ONDERSCHIED TUSSEN BELANGENCONFLICTEN EN AANVERWANTE CONCEPTEN

In wat volgt, onderscheiden we in lijn met de internationale literatuur de term 'belangenconflicten' van een aantal nauw verwante begrippen, die niet zelden als 'uitwisselbaar' met belangenconflicten worden gebruikt. Het is belangrijk daarbij te benadrukken dat het hier meer betreft dan een semantische discussie of puur analytische exercitie. Zoals we ook in de bespreking van de resultaten later in dit hoofdstuk zullen zien, creëert de huidige Nederlandse terminologie conceptuele onduidelijkheid die zowel het gesprek over belangenconflicten als de effectiviteit van maatregelen daartegen in de praktijk in de weg kunnen staan. Een preciezer, neutraler en rijker vocabulaire rond belangenconflicten kan daarentegen juist helpen om gesprekken op een hoger niveau te brengen. Het helpt bijvoorbeeld een duidelijker beeld te scheppen van waar we het in een bepaalde casus precies over hebben. Ook kan conceptuele helderheid inzicht geven in wat wellicht beter buiten beschouwing gelaten kan worden, en wat misschien wel op een andere plek of ander moment moet worden besproken. Tegelijkertijd richt een preciezer vocabulaire onze aandacht op mogelijke blinde vlekken in gesprekken, in beleid en in onze inschatting van de integriteitsrisico's van bepaalde situaties. In Tabel 2.2 zetten we de definities van deze verwante concepten op een rij.

Een belangenconflict verschilt van conflicterende belangen en conflicterende betrokkenheid.

Volgens de internationale literatuur moet er bij een belangenconflict sprake zijn van een conflict tussen persoonlijke, private en organisationele belangen enerzijds en publieke belangen anderzijds, en niet van een conflict tussen publieke of private belangen onderling. Dit laatste wordt – in tegenstelling tot belangenconflict of 'conflict of interest' – **conflicterende belangen**⁴³ of '**conflicting interests**⁴⁴' genoemd. In dat geval spreken we namelijk over een moreel dilemma waarbij geen

⁴² Vergelijk Lasthuizen et al., 2011.

⁴³ Di Carlo, 2013; Jenik & Julius, 2009; Kudrycka, 2004.

⁴⁴ Demmke et al. (2020) waarschuwen expliciet voor het risico op toenemende overlap tussen de concepten 'conflict of interest' en 'conflicting interests' wat kan leiden tot verwarring en de inflatie van het concept 'conflict of interests'.

eenduidigheid bestaat over welke beslissing of handeling het publieke belang het beste dient⁴⁵. Het kan hier gaan over een conflict tussen twee publieke waarden, zoals gelijkheid en billijkheid (wat maatwerk vereist), maar ook over belangen van private organisaties die kunnen conflicteren als een medewerker de overstap maakt van de ene naar de andere private organisatie⁴⁶. Ook verschilt een belangenconflict van '*conflict of commitment*' ofwel **conflicterende betrokkenheid** waarin het publiek belang niet gediend wordt omdat de persoon afgeleid wordt door andere belangen. Dit heeft eerder te maken met gebrek aan geld en tijd, dan met een conflict tussen publieke en persoonlijke, private en/of organisationele belangen⁴⁷. Er is dan geen sprake van oneigenlijke beïnvloeding van de besluitvorming, maar van een te haastige, mogelijk niet goed overwogen beslissing.

Tabel 2.2 Definities van verwante concepten

Conflicterende belangen <i>Conflicting interests</i>	De situatie waarbij publieke belangen onderling of persoonlijke, private en/of organisationele belangen <i>onderling</i> conflicteren, hetgeen een moreel dilemma oplevert waarbij geen eenduidigheid bestaat over welke beslissing of handeling het publiek belang het beste dient.
Conflicterende betrokkenheid <i>Conflict of commitment</i>	Een situatie waarin het publiek belang niet gediend wordt omdat de persoon afgeleid wordt door andere belangen, bijvoorbeeld vanwege een gebrek aan geld en/of tijd, waardoor een te haastige, mogelijk niet goed overwogen beslissing wordt genomen.
Belangenverstremgeling	Een handeling die tot (potentiële) schade kan leiden aan het publieke of organisationele belang door persoonlijke belangen die het gevolg is van het aannemen giften, diensten, bezittingen of beloften of door activiteiten of banen die buiten de organisatie worden verricht.
Integriteitsrisico	Het risico dat er integriteitsschendingen worden gepleegd, zij het vanwege het bestaan van een belangenconflict of om andere redenen.
Integriteitsschending	Een beslissing of handeling die in strijd is met de morele waarden, normen en regels die algemeen gelden in de omgeving waarin men opereert.

⁴⁵ Loyens & Maesschalck, 2010.

⁴⁶ In lijn met de internationale literatuur is er vanuit onze definitie enkel sprake van een belangenconflict als bij de overstap van een medewerker van de ene private organisatie naar de andere private organisatie ook het publiek belang in het geding is, waardoor er reële integriteitsrisico's ontstaan. Als het louter gaat over een concurrentiegeding, waarin de voormalig werkgever bijvoorbeeld niet toestaat dat de ex-medewerker klanten of bedrijfsgeheimen meeneemt naar de toekomstige werkgever zonder dat daarbij het publiek belang in het geding is, vatten wij dit dus onder 'conflicterende belangen' en niet onder 'belangenconflicten'. Deze afbakening is nodig vanuit het risico op integritisme (zie verder).

⁴⁷ Di Carlo, 2013; Winch, 2003; Lalazarian, 2001; Steiner, 1996.

Belangenconflicten verschillen van belangenverstremgeling. Aansluitend is het belangrijk onderscheid te maken tussen belangenconflicten en belangenverstremgeling. Bij een belangenconflict is er sprake van een *risico* dat persoonlijke, private en/of organisationele belangen de behartiging van het publiek belang beïnvloeden op een oneigenlijke en dus niet-legitieme manier. De aanwezigheid van een belangenconflict zorgt niet automatisch voor bias of oneerlijkheid, maar verwijst dus enkel naar de *mogelijkheid* daarvan⁴⁸. Een belangenconflict is dus geen *integriteitsschending*, maar enkel een *integriteitsrisico*⁴⁹. Bij ***belangenverstremgeling*** gaat het specifiek om een handeling die tot (potentiële) schade kan leiden aan het publieke of organisationele belang door persoonlijke of private belangen, en die het gevolg is van het aannemen van giften, diensten, bezittingen of beloften of van activiteiten of banen die buiten de organisatie worden verricht. In geval van belangenverstremgeling hebben persoonlijke, private en/of organisationele belangen de behartiging van het publiek belang dus wel al oneigenlijk of niet-legitiem beïnvloed en heeft dat (potentieel) schade tot gevolg. Een belangenverstremgeling is per definitie in strijd met algemeen geldende morele waarden en normen, en betreft dus – anders dan een belangenconflict – wél een *integriteitsschending*⁵⁰.

Het valt op dat in de internationale literatuur, in tegenstelling tot in de Nederlandse literatuur, doorgaans geen onderscheid wordt gemaakt tussen belangenconflict en belangenverstremgeling, maar wel tussen belangenconflicten en verschillende soorten integriteitsschendingen die ten gevolge van belangenconflicten kunnen worden gepleegd. Het gaat dan met name om het niet-legitiem gebruik van vertrouwelijke informatie, misbruik van positie en corruptie⁵¹. Onderzoek laat onder meer zien dat corruptie in de praktijk vaak gepaard gaat met belangenconflicten⁵². Het onderhavige onderzoek richt zich in beginsel op belangenconflicten, en kijkt vervolgens tot welke integriteitsschendingen deze leiden of kunnen leiden. Dat kán belangenverstremgeling zijn, maar bijvoorbeeld ook corruptie of fraude.

⁴⁸ Di Carlo, 2013; Thompson, 2009; Langford, 1991.

⁴⁹ Andabaka & Kovaç, 2019; McMunigal, 2001; Boyce & Davids, 2009.

⁵⁰ BIOS, 2010; Di Carlo, 2013; Lasthuizen et al., 2011; McMunigal, 1998; Sorgdrager & Frissen, 2012.

⁵¹ Davis, 1993.

⁵² Huberts & Lasthuizen, 2005; Davids, 2004; Fijnaut & Huberts, 2002; Carney, 1998; Kleinig, 1996.

Omdat 'belangenconflict' in de Nederlandse context al snel als een integriteitsschending wordt opgevat, zullen we in dit rapport steeds expliciet het onderscheid tussen belangenconflicten en belangenverstrengeling benoemen. Het begrip 'belangenverstrengeling' hanteren we daarbij enkel om te verwijzen naar een specifiek type integriteitsschending.

Met het onderscheid bieden we niet alleen conceptuele helderheid, maar hopen we tegelijkertijd bij te dragen aan de bespreekbaarheid van belangenconflicten in de praktijk. Het gemaakte onderscheid laat zien dat het begrip 'belangenconflict' in de praktijk een meer neutrale betekenis moet krijgen dan het meer beladen begrip 'belangenverstrengeling'. Dat kan ertoe leiden dat medewerkers zonder schroom belangenconflicten die zij ervaren zullen bespreken en tijdig advies zullen inwinnen over passende maatregelen om hiermee om te gaan.

In navolging van zowel de OECD⁵³ als de internationale wetenschappelijke literatuur⁵⁴ maken we tot slot nog onderscheid tussen daadwerkelijke, potentiële en schijnbare belangenconflicten. Het is daarbij van belang te expliciteren dat we dit onderscheid conform internationaal gebruik en betekenis, uitsluitend toepassen op belangenconflict en *niet* gebruiken in relatie tot belangenverstrengeling. Het maken van een onderscheid tussen daadwerkelijke, potentiële en schijnbare belangenconflicten is van belang om drie redenen:

- (1) *Dezelfde terminologie wordt gehanteerd in internationale kaders die ook worden gebruikt om het Nederlandse beleid en de Nederlandse praktijk te duiden en te evalueren.* Afwijken van de internationale terminologie kan tot gevolg hebben dat blinde vlekken bestaan c.q. ontstaan in Nederlands beleid, waar men internationaal wel geacht wordt aandacht voor te hebben. Ontbreekt het vocabulaire voor bepaalde aspecten van

⁵³ 2004, 2020.

⁵⁴ Zie o.a. Coleman, 2005; Davids, 2004; Resnik, 1998; Langford, 1991; Davis, 1982, 1993.

belangenconflicten (zoals potentiële belangenconflicten, zie onder), dan kan dat als gevolg hebben dat er voor die aspecten onvoldoende oog is.

- (2) ***Het onderscheid wijst ons op specifieke aspecten die nadrukkelijk aandacht verdienen in beleid en onderzoek.*** Zo wijst het onderscheid ons erop dat we niet alleen moeten kijken naar belangen die op dit moment conflicteren met de behartiging van het publiek belang. Met het begrip 'potentiële belangenconflicten' wijst het onderscheid ons expliciet op de veranderlijkheid van belangen en hoe die zich tot elkaar verhouden. Het attendeert ons er dus op dat we in ons denken, onze gesprekken én in de maatregelen ook oog moeten hebben voor de ontwikkeling van die belangen *in de toekomst* en de conflicten die zich nog kunnen voordoen doordat omstandigheden veranderen.
- (3) ***Aansluiting bij internationale terminologie voorkomt begripsverwarring in internationale beleids- en onderzoekscontext.*** Er zijn voorsnog geen aanwijzingen dat het fenomeen belangenconflicten in Nederland wezenlijk verschilt van dat in andere landen. Door aan te sluiten bij de internationale terminologie rond belangenconflicten kunnen het onderhavige onderzoek alsook andere Nederlandse studies eenvoudiger in internationale context worden geplaatst. Dit bevordert de vergelijking tussen en duiding van Nederlandse onderzoeksresultaten in internationaal verband, en de toepassing van internationale inzichten op de Nederlandse situatie.

Omdat de internationale terminologie in Nederland nieuw en nog niet algemeen gebruik is, is een expliciete en heldere toelichting op het begrippenkader essentieel. Er is sprake van een ***daadwerkelijk belangenconflict*** als er *op het moment van beoordelen zélf* een risico is dat de behartiging van het publiek belang op oneigenlijke wijze wordt beïnvloed door andere persoonlijke, private en/of organisationele belangen⁵⁵. Vaak gaat het over op zich legitieme private en/of persoonlijke belangen die problematisch worden als zij een belangrijkere invloed hebben op de besluitvorming dan het publiek belang⁵⁶. Een ***potentieel belangenconflict*** heeft daarentegen betrekking op een situatie waarbij persoonlijke, private en/of organisationele belangen *in de toekomst* kunnen conflicteren met publieke belangen⁵⁷, bijvoorbeeld vanwege een verandering van functie of bij uitdiensttreding. Bij een potentieel belangenconflict is dus op het moment van beoordelen nog geen sprake van een (daadwerkelijk) belangenconflict. Het kan echter door verandering van omstandigheden op termijn resulteren in een daadwerkelijk belangenconflict.

⁵⁵ Di Carlo, 2013; Foster, 2003; Davis & Stark, 2001.

⁵⁶ Thompson, 2009.

⁵⁷ OECD, 2004, 2020.

Hierbij is het dan van belang om na te gaan in hoeverre dit belangenconflict te voorzien was⁵⁸. Van een *schijnbaar belangenconflict*, tot slot, is sprake als het *lijkt alsof* een privaat en/of persoonlijk belang zou kunnen leiden tot de oneigenlijke, niet-legitieme beïnvloeding van de publieke taak, terwijl dit in werkelijkheid niet het geval is⁵⁹. In dit geval is er dus geen daadwerkelijk of zelfs potentieel belangenconflict, maar wel de perceptie daarvan bij derden, zoals klanten, burgers en media⁶⁰.

Het is belangrijk op te merken dat in Nederland ook wel wordt gesproken over de *schijn van belangenverstrengeling*. In dat geval gaat het erom dat het *lijkt alsof* een organisationeel, privaat en/of persoonlijk belang op oneigenlijke, niet-legitieme wijze de behartiging van het publieke belang *al heeft beïnvloed*, terwijl dit in werkelijkheid niet het geval was. Dit verschilt van een *schijnbaar belangenconflict* omdat in het laatste geval het slechts lijkt alsof de behartiging van het publieke belang *beïnvloed had kunnen worden*, terwijl die mogelijkheid er in het geheel niet was en er dus niet eens sprake is van een integriteitsrisico. Bij de schijn van belangenverstrengeling is dat risico er wel degelijk en is dus in elk geval sprake van een daadwerkelijk belangenconflict, maar heeft het zich 'slechts' niet vertaald in een integriteitsschending.

Hoewel het onderscheid tussen een schijnbaar belangenconflict en schijn van belangenverstrengeling op het eerste gezicht miniem lijkt, is het voor de beoordeling van concrete situaties wel degelijk van belang. In het geval van een schijnbaar belangenconflict is sprake van een situatie die soms moeilijk te voorkomen lijken, en waar beschuldigingen ten aanzien van de betrokkenen al snel het karakter kunnen krijgen van *integritisme*⁶¹. Met andere woorden, bij schijnbare belangenconflicten moet worden gewaakt dat "*integriteitsoordelen worden geveld, terwijl daar geen grond voor is*"⁶². Bij de schijn van belangenverstrengeling daarentegen is de vermijdbaarheid van de situatie doorgaans groter. Immers, bij de schijn van belangenverstrengeling

⁵⁸ Davids, 2004; Di Carlo, 2013.

⁵⁹ OECD, 2004, 2020.

⁶⁰ Een voorbeeld van een schijnbaar belangenconflict of 'de schijn van' een belangenconflict is de recente casus rond officier van justitie Vreekamp. Vreekamp leidde als officier de zaak rond de bedreiging van NRC-columniste Clarice Gargard. De dag voor aanvang van deze zaak werd op sociale media een eerdere beslissing van Vreekamp's team om de strafzaak tegen rapper Akwasi Owusu Anseh te seponeren in verband gebracht met Vreekamp's nevenfunctie als bestuursvoorzitter van het Meldpunt Discriminatie Regio Amsterdam. Hoewel noch in de strafzaak van Akwasi, noch in die van Gargard enig potentieel of daadwerkelijk belangenconflict werd aangetoond, berichtten nationale media op basis van de sociale media berichten over 'ophef'. Enkele Kamerleden spraken vervolgens uit dat nevenfuncties op het terrein waarop officieren werkzaam zijn, onwenselijk waren. Het Openbaar Ministerie stelde dat "juist vanwege haar betrokkenheid bij het onderwerp discriminatie een nevenfunctie op dit terrein voor de hand lag" en dit soort nevenfuncties ertoe bijdragen dat het OM "midden in de samenleving kan functioneren". Niettemin besloot het Openbaar Ministerie Vreekamp van de strafzaak van Clarice Gargard af te halen omdat de discussie over de schijn van belangenconflict kon afleiden van de inhoud van de zaak (NRC, 13 september 2020).

⁶¹ Van Veldhuisen & Snel, 2014.

⁶² Huberts, 2005, p. 17.

is per definitie sprake van een daadwerkelijk belangenconflict dat men had kunnen en wellicht moeten signaleren en waar actie op kan worden ondernomen. Hoewel ook de schijn van belangenverstremgeling niet altijd volledig vermijdbaar is, is dit wel het type situaties waar men doorgaans op lijkt te doelen als wordt gesteld dat zelfs 'de schijn tegen' al moet worden tegengegaan. Tabel 2.3 zet het onderscheid tussen daadwerkelijk, potentieel en schijnbaar in relatie tot de verschillende begrippen op een rij.

Zowel schijnbare belangenconflicten als de schijn van belangenverstremgeling zijn van belang om te vermijden, omdat beide grote gevolgen (kunnen) hebben voor het aanzien van en vertrouwen in de personen en organisaties in kwestie, zelfs als belangenverstremgeling uiteindelijk niet aantoonbaar of zelfs niet aannemelijk blijkt te zijn⁶³. Coleman⁶⁴ stelt om die reden dat in het geval van actoren in het rechtssysteem, "*justice must not only be done, but must be seen to be done*". Zo stellen De Hoop en Beeres:

*"In hoeverre worden bijvoorbeeld de beslissingen van een luitenant-generaal, die na FLO [functioneel leeftijdsontslag] verwacht in dienst te treden bij een privaat bedrijf in de defensie-industrie, beïnvloed door de belangen van dat bedrijf? Heeft hij of zij alvorens met FLO te gaan beslissingen genomen die dat bedrijf hebben bevoordeeld ten opzichte van andere bedrijven? In hoeverre gebruikt de luitenant-generaal confidentiële informatie van zijn of haar oude werkgever om doelen te bereiken voor zijn nieuwe werkgever? Gebruikt hij of zij vroegere contacten binnen de krijgsmacht ten faveure van zijn of haar nieuwe werkgever? Dergelijke vragen kunnen leiden tot achterdocht en vormen een risico voor de beeldvorming over het integer functioneren van de overheid en het ministerie van Defensie in het bijzonder"*⁶⁵.

Schijnbare belangenconflicten zullen in veel gevallen echter beter uitlegbaar en minder verwijtbaar blijken dan de schijn van belangenverstremgeling, die juist door een alerte, adequate omgang met belangenconflicten kan worden tegengegaan.

⁶³ Borden & Pritchard, 2001; Boyce & Davids, 2009; Di Carlo, 2013; Kerkhoff & Overeem, 2018; Mafunisa, 2003. Zie bijvoorbeeld Gedragscode Integriteit Rijk, 2020.

⁶⁴ 2005, p. 6.

⁶⁵ De Hoop & Beeres, 2019, p. 376.

Tabel 2.3 Daadwerkelijke, schijnbare en potentiële belangenconflict vs. belangenverstrengeling

	Belangenconflict	
Daadwerkelijk	De situatie waarin op het moment van beoordelen sprake is van een <i>reëel risico</i> dat de behartiging van het publiek belang op oneigenlijke wijze wordt beïnvloed door andere persoonlijke, private en/of organisationele belangen. De aanwezigheid van een daadwerkelijk belangenconflict betekent niet dat <i>per se</i> sprake is van belangenverstrengeling of een andersoortige integriteitsschending, maar verwijst enkel naar het feit dat het <i>risico</i> daarop <i>reëel</i> is.	
Potentieel	De situatie waarin sprake is van een mogelijk conflict tussen organisationele, private, of persoonlijke belangen met publieke belangen in de toekomst , vanwege een verandering in de omstandigheden (bijvoorbeeld bij verandering van functie of bij uitdiensttreding). Een potentieel belangenconflict kan op termijn resulteren in een daadwerkelijk belangenconflict.	
Schijnbaar of 'schijn van'	Belangenconflict	Belangenverstrengeling
	Een situatie waarin het lijkt alsof een organisationeel, privaat en/of persoonlijk belang zou kunnen leiden tot de oneigenlijke, niet-legitieme beïnvloeding van de behartiging van het publiek belang, terwijl dit in feite niet het geval is. In dit geval is er dus geen daadwerkelijk of zelfs potentieel belangenconflict, maar wel de perceptie daarvan bij derden, zoals klanten, burgers en media.	Een situatie van een daadwerkelijk belangenconflict , waarin het al lijkt alsof door het aannemen giften, diensten, bezittingen of beloften of door activiteiten of banen die buiten de organisatie worden verricht een organisationeel, privaat en/of persoonlijk belang op oneigenlijke, niet-legitieme wijze de behartiging van het publieke belang heeft beïnvloed , terwijl dit in werkelijkheid niet het geval is.
Integritisme	Het vellen van integriteitsoordelen, terwijl daar geen grond voor is . Bijvoorbeeld omwille van politieke doeleinden 'de integriteitskaart trekken' en onterechte beschuldigingen over belangenverstrengeling uiten, of het overdrijven van de morele waarden en normen die in het geding zijn en de belangen die op het spel staan bij een bepaalde beslissing.	

Hierboven is op basis van wetenschappelijke literatuur uiteengezet wat moet worden verstaan onder belangenconflicten in algemene zin en hoe het begrip 'belangenconflict' zich verhoudt tot aanverwante begrippen. In de volgende paragraaf gaan we nader in op wat een belangenconflict na uitdiensttreding behelst.

2.3 BELANGENCONFLICTEN NA UITDIENSTTREDING: THEORETISCHE DEFINITIE EN AFBAKENING

Nadat medewerkers uit dienst treden, nemen zij bewust en onbewust de kennis, ervaring, vaardigheden en contacten die zij tijdens hun dienstverband hebben opgedaan, met zich mee. Niet zelden zijn het juist die kennis, ervaring, vaardigheden en contacten bij de voormalig werkgever die hen ook interessante kandidaten maakten voor hun nieuwe functies, organisaties, of relaties. Dat roept echter ook vragen op over wanneer de kennis, ervaring, vaardigheden en contacten van ex-medewerkers een belangenconflict opleveren.

*Tot op heden is er zowel in Nederland als internationaal weinig empirisch onderzoek verricht naar belangenconflicten na uitdiensttreding*⁶⁶. Een expliciete definitie van belangenconflicten na uitdiensttreding troffen we dan ook niet aan. Om het onderzoek toch enigszins te kunnen inkaderen, hanteren we in dit rapport een brede definitie die zoveel mogelijk aansluit bij de eerdergenoemde definitie en conceptualisering van belangenconflicten in algemene zin. We definiëren belangenconflicten na uitdiensttreding als volgt:

Een belangenconflict na uitdiensttreding is een situatie waarin nadat het dienstverband met een medewerker formeel is beëindigd, de persoonlijke, private en/of organisationele belangen conflicteren met de behartiging van het publiek belang en waar het risico bestaat dat deze persoonlijke, private en/of organisationele belangen de behartiging van het publiek belang oneigenlijk en niet-legitiem beïnvloeden omdat oud-medewerkers gebruik kunnen maken van kennis, informatie, vaardigheden en contacten die werden opgebouwd bij de voormalig werkgever.

⁶⁶ Cerrillo-i-Martínez, 2017; Hong & Kim, 2017; Selling, 2015; Dal Bó, 2006; De Haan, Kedia, Koh & Rajgopal, 2015.

Drie kenmerken van deze definitie zijn belangrijk om nader toe te lichten. Van belang is allereerst dat in deze definitie, net zoals bij de algemene definitie van belangenconflicten, expliciet **geredeneerd wordt vanuit het *publieke belang***; het is de strijdigheid van belangen met het publieke belang en de risico's op oneigenlijke of niet-legitieme beïnvloeding daarvan die een situatie tot een belangenconflict maakt. Met deze focus op het publieke belang sluiten we aan bij de in paragraaf 2.1 en 2.2 besproken internationale literatuur en gezaghebbende internationale instituten als de OECD. Zoals eerder aangegeven, gaat het bij het publieke belang om *al die belangen die de belangen van individuele of specifieke groepen organisaties of personen overstijgen en worden geacht het gedeelde belang van de maatschappij of samenleving als geheel te dienen*. Het betreft dus nadrukkelijk niet conflicten met het *organisatiebelang* van de voormalig werkgever: slechts wanneer de behartiging van het publiek belang in het geding komt of dreigt te komen, is sprake van een belangenconflict. Worden de organisatiebelangen (mogelijk) geschaad, maar raakt dat niet direct of indirect aan het publiek belang, dan kan er weliswaar sprake zijn van conflicterende belangen (zie 2.2), maar noemen we het geen belangenconflict. Zoals ook eerder geconstateerd laat dat onverlet dat bij een belangenconflict naast het publieke belang tegelijkertijd óók een risico kan bestaan op schade aan andere organisationele, private en/of persoonlijke belangen.

Een tweede kenmerk is de **afbakening naar het oneigenlijk of niet-legitiem gebruik kunnen maken van kennis, informatie, vaardigheden en contacten die werden opgebouwd bij de voormalig werkgever**. De definitie behelst dus expliciet *niet alle* belangenconflicten die ex-medewerkers kunnen ervaren bij hun nieuwe werkgever (zoals bijvoorbeeld het geval kan zijn bij nevenfuncties), maar enkel die specifieke belangenconflicten waarbij het risico bestaat dat op een oneigenlijke of niet-legitieme manier gebruik kan worden gemaakt van kennis, expertise en relaties bij de voormalig werkgever waardoor de behartiging van het publiek belang in het geding komt. Dit soort belangenconflicten brengt behoorlijk wat uitdagingen met zich mee, want de medewerker valt op dat moment onder de verantwoordelijkheid en invloedssfeer van de *nieuwe werkgever*, maar kan de *voormalig werkgever* en het publieke belang dat hij in zijn vorige functie diende wel nog schaden zonder dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst uit hoofde waarvan de voormalig werkgever kan optreden. Dit maakt dat het zicht op dit soort belangenconflicten en de juridische mogelijkheid tot ingrijpen door de voormalig werkgever aanzienlijk beperkter zijn dan het geval is bij reguliere belangenconflicten. Dat laat onverlet dat het belangrijk is om oog te hebben voor belangenconflicten na uitdiensttreding, omdat deze voor zowel voormalige als nieuwe werkgevers, alsook voor de maatschappij in bredere zin, schadelijk kunnen zijn. Ter illustratie, gebruikt een

medewerker in zijn werk geheime informatie die hij heeft verkregen uit zijn eerdere dienstverband bij de marechaussee, dan is daarmee niet alleen het publiek belang in het geding maar kan dat ook voor het private beveiligingsbedrijf waar hij voor werkt, alsook voor de marechaussee, ernstige reputatieschade opleveren⁶⁷. Er is dan dus sprake van een belangenconflict dat ook de organisationele belangen van de organisaties in kwestie kan schaden.

In deze definitie wordt tot slot nadrukkelijk **niet *a priori* vastgelegd wat in de praktijk het onderscheid is tussen enerzijds oneigenlijk of niet-legitiem gebruik en anderzijds nuttig gebruik van de kennis, informatie, vaardigheden en contacten** die de medewerker heeft opgebouwd tijdens het dienstverband. Zoals ook in 2.2 besproken, zijn 'relevante morele normen en waarden van de omgeving' dynamisch en sociaal geconstrueerd⁶⁸. Wanneer de inzet van kennis, informatie, vaardigheden en contacten uit een eerdere dienstbetrekking legitiem of oneigenlijk is, laat zich dan ook niet volledig vatten in conceptuele definities of regels⁶⁹. Er is sprake van een groot 'grijs gebied', waarbij een gedegen moreel oordeel over de toelaatbaarheid van concrete beslissingen en gedragingen in de praktijk vooral wordt gevormd op basis van collectieve en continue dialoog tussen en in de bredere sociale omgeving van de betrokken actoren⁷⁰. Daarbij moet steeds opnieuw een afweging worden gemaakt tussen de integriteitsrisico's die belangenconflicten met zich meebrengen enerzijds, en de voordelen van gebruik van kennis, informatie, vaardigheden en contacten voor het publiek belang anderzijds, bijvoorbeeld doordat informatie-asymmetrie en transactiekosten afnemen en bestaande relaties het vertrouwen tussen betrokken partijen kunnen vergroten⁷¹. De ingewikkeldheid van het bepalen van de grens tussen wat wel en wat niet is toegestaan, is bij uitstek datgene wat een morele kwestie typeert. Het is ook dit grijze gebied waarin het verschil gezocht moet worden tussen enerzijds een belangenconflict als *integriteitsrisico* en anderzijds belangenverstremming, corruptie en misbruik van informatie als *integriteitsschendingen*⁷². In dit onderzoek verkennen we hoe men in de praktijk zélf denkt over de vraag wanneer *gebruik* van kennis en contacten als een belangenconflict wordt ervaren, en wanneer

⁶⁷ Wanneer de ex-medewerker vertrekt naar een andere publieke organisatie, is het ook mogelijk dat zowel de publieke taak van de nieuwe als die de voormalig werkgever op het spel komen te staan, omdat het belangenconflict het algehele vertrouwen in beide organisaties ondermijnt. De nieuwe werkgever en voormalig werkgever beschikken dan weliswaar elk over *andere* mogelijkheden om op te treden.

⁶⁸ Vgl. Heres, 2014.

⁶⁹ De 'Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office', uitgevaardigd in 1994 door het Canadese 'Office of the Ethics Counsellor' verwijst als mogelijke integriteitsschendingen naar het verlenen van een voorkeursbehandeling en het verkrijgen van persoonlijk voordeel door het gebruik van informatie die men opgedaan heeft in de vorige functie (Canadian Office of the Ethics Counsellor, 1994).

⁷⁰ Vande Walle, 2010; Six, Bakker & Huberts, 2007.

⁷¹ De Hoop & Beeres, 2019.

⁷² Newburn, 1999.

gebruik overgaat in problematisch *misbruik* of oneigenlijk, niet-legitiem gebruik van kennis, informatie, vaardigheden en contacten, en zodoende verwordt tot integriteitsschending⁷³. Uit die verkenning zal overigens nimmer een zwart-wit beeld naar voren komen, en zal geen *perfectly precise rule* kunnen worden geformuleerd. Wel kan een dergelijke inventarisatie inzicht bieden in de overeenkomsten en verschillen in definities en interpretaties van ‘belangenconflicten na uitdiensttreding’ en een soort ‘plattegrond’ bieden die betrokkenen helpt toekomstige beslissingen en gedragingen beter te duiden.

In deze en voorgaande paragrafen hebben we uiteengezet hoe ‘belangenconflicten’ op basis van (internationale) wetenschappelijke inzichten kan worden gedefinieerd. Daarin maakten we onderscheid tussen publieke, organisationele, private en persoonlijke belangen, en zetten we uiteen hoe internationaal belangenconflicten worden onderscheiden van conflicterende belangen en conflicterende betrokkenheid. Daarnaast constateerden we dat de internationale literatuur zich niet eenvoudig verhoudt tot de Nederlandse taal die zowel de begrippen ‘belangenconflicten’ als ‘belangenverstremgeling’ kent maar daartussen vooralsnog geen helder onderscheid lijkt te maken. Tegelijkertijd merkten we op dat zulk onderscheid juist van praktisch belang is: door onderscheid te maken tussen de risico’s (belangenconflicten) en daadwerkelijke integriteitsschendingen (belangenverstremgeling), kan op minder beladen wijze het gesprek over belangenconflicten worden gevoerd. Dit kan zowel het herkennen als het melden van integriteitsrisico’s bevorderen. De bestaande wetenschappelijke inzichten over belangenconflicten hebben we gebruikt om een nieuwe, brede definitie van ‘belangenconflicten na uitdiensttreding’ op te stellen. Deze definitie geeft een kader aan het onderzoek, en helpt bij het doorgronden en duiden van de definities die integriteitsprofessionals -zowel binnen de politie en marechaussee als daarbuiten- in de praktijk zélf gebruiken. In de volgende paragraaf rapporteren we wat onze documentanalyse, interviews en vragenlijstonderzoek laat zien over deze praktijkdefinities van ‘belangenconflicten na uitdiensttreding’.

⁷³ Demmke & Henökl, 2007.

2.4 PRAKTIJKDEFINITIES VAN BELANGENCONFLICTEN NA UITDIENSTTREDING

In deze paragraaf gaan we in op de vraag wat er in de praktijk wordt verstaan onder belangenconflicten na uitdiensttreding. We gaan daarbij allereerst in op de bevindingen van de analyse van beleidsstukken en toepasselijke wet- en regelgeving voor medewerkers van de Nationale Politie en Koninklijke Marechaussee (par. 2.4.1). Vervolgens bespreken we de bevindingen uit interviews en een vragenlijst onder een selectie van integriteitsprofessionals bij de politie⁷⁴ en marechaussee (par. 2.4.2). Daarna gaan we in op de definities en conceptualisering die worden gehanteerd door andere organisaties in Nederland en (militaire) politieorganisaties in België en het Verenigd Koninkrijk (par. 2.4.3). In de daaropvolgende paragrafen bespreken we het onderscheid dat in de praktijk gemaakt wordt tussen belangenconflicten en (schijnbare en daadwerkelijke) belangenverstremming (par. 2.4.4), en hoe conceptuele onduidelijkheid op dit vlak doorwerkt in de beoordeling van concrete situaties (in de vragenlijst) bij de politie en marechaussee enerzijds en bij andere organisaties anderzijds (par. 2.4.5) en andere organisaties (2.4.6).

2.4.1 FORMEEL VASTGELEGDE KADERS VOOR BELANGENCONFLICTEN NA UITDIENSTTREDING BIJ DE POLITIE EN MARECHAUSSEE

Zowel in documentatie van de politie als van de marechaussee worden momenteel geen formele, expliciete en eenduidige definities van ‘belangenconflicten’ en ‘belangenconflicten na uitdiensttreding’ gebruikt. In de stukken die zijn bestudeerd (zie Bijlage II voor een overzicht), werden geen expliciete definities van belangen en belangenconflicten aangetroffen. De verschillende gedragscodes, regelingen en beleidsstukken⁷⁵ omtrent integriteit besteden evenwel ruime aandacht aan met name belangenverstremming – vooral tijdens en in beperktere mate ook na dienstverband (zie Box 2.1 en Box 2.2 voor een illustratie). Zo verwacht men bij de marechaussee “omgangsvormen gericht op het voorkomen van [...] belangenverstremming⁷⁶” en wordt in de

⁷⁴ Bij de politie zijn ook enkele leidinggevend en op cruciale organisatieonderdelen bevraagd. Zie bijlage II voor een nadere toelichting op de respondentselectie.

⁷⁵ Bij de Koninklijke Marechaussee betreft het in elk geval een aantal regelingen van Defensie die ook als uitgangspunt bij de marechaussee gelden: Gedragscode Defensie, Aanwijzing SG A/984 Uitvoering van het Integriteitsbeleid Defensie, Regeling nevenwerkzaamheden Defensie

⁷⁶ Aanwijzing SG A/984 Uitvoering van het Integriteitsbeleid Defensie, p. 4 en p. 7.

verschillende beleidsstukken onder meer verwezen naar financiële belangen, de mogelijke risico's bij nevenwerkzaamheden en mogelijke imagoschade. Daarbij wordt vervolgens aan de hand van concrete voorbeelden uitgewerkt welke belangen zouden kunnen conflicteren. Ook wordt belangenverstremgeling in één zin genoemd met vriendjespolitiek, vooringenomenheid en oneerlijke concurrentie. Wanneer er precies sprake is van een *belang* en wat het precies betekent dat belangen *conflicteren* en/of *verstremgeld* raken, wordt niet gedefinieerd. Daarmee blijft in het midden wanneer andere situaties, die niet als voorbeeld worden genoemd, wel of juist niet als belangenconflict of belangenverstremgeling moeten worden opgevat. Bij de toelichting op communicatie en vrijheid van meningsuiting wordt wel geïmpliceerd dat een goede uitvoering van de publieke taak geborgd moet zijn: "Een defensiemedewerker doet geen uitlatingen die schadelijk zijn voor zijn of haar functioneren van de defensiemedewerker of het functioneren van de dienst". De Aanwijzing SG A/984 van het Ministerie van Defensie bevat bovendien een expliciete toelichting op wat er na ontslag van oud-medewerkers verwacht wordt (zie Box 2.1). De nadruk ligt daarbij op processen van aanbesteding en inhuur van oud-medewerkers, waarbij de (schijn van) "belangenverstremgeling, vooringenomenheid en oneerlijke concurrentie" dient te worden vermeden.

De themabladen van de Nationale Politie zijn iets explicieter over wat een belangenconflict behelst, maar gaan niet in op belangenconflicten na uitdiensttreding. Met name het themablad 'nevenwerkzaamheden' (zie Box 2.2), dat samen met andere themabladen⁷⁷ een aanvulling vormt op de meer algemene beroepscode, bevat een nadere duiding van belangenconflicten voor medewerkers. Dit themablad onderscheidt nadrukkelijk de termen 'belangenverstremgeling', 'botsing van belangen' en 'schade aan het aanzien van het (politie)ambt'. Wat deze begrippen inhouden, wordt echter niet eenduidig toegelicht. Zo wordt niet nader ingegaan op het onderscheid tussen wat in het document 'belangenverstremgeling' wordt genoemd (commerciële activiteiten die de uitvoering van de politietaak mogelijk belemmeren⁷⁸) en 'botsende belangen' (rollenconflicten voor medewerkers en belemmering in de functievervulling wanneer zij werkzaamheden verrichten voor een organisatie die een financiële en/of beleidsinhoudelijke relatie heeft met de politie). Bij schade aan het aanzien van het (politie)ambt wordt daarnaast een brede uitleg gehanteerd waarbij al datgene wat "in negatieve zin zijn weerslag heeft op de politie" meeweegt in het bepalen van de

⁷⁷ Andere relevante themabladen zijn 'Zakendoen met leveranciers', 'Contacten in de privésfeer en lidmaatschap van verenigingen', 'Omgaan met informatie' en 'Gedrag in vrije tijd'.

⁷⁸ Conform de in dit rapport gehanteerde definitie zou het hier gaan om een *belangenconflict* omdat slechts sprake is van een 'mogelijke' belemmering.

toelaatbaarheid van nevenfuncties. Een nader onderscheid tussen schade aan het ambt, de (publieke) politietaak en de politie als organisatie, wordt daarbij niet gemaakt. Dat maakt het lastig te beoordelen welke situaties als een belangenconflict moeten worden beschouwd en welke niet, of belangenconflicten al dan niet ook imagoschade inhouden, en welke belangen leidend zouden moeten zijn in de keuzes en handelingen van politieambtenaren. In Hoofdstuk 3 komen we hierop terug. De documentatie geeft geen afgebakende definitie van belangenconflicten die zich specifiek na uitdiensttreding kunnen voordoen.

Box 2.1 Omschrijving *belangenverstrengeling* tijdens en na uitdiensttreding zoals opgenomen in 'Aanwijzing SG A/984' Ministerie van Defensie / Koninklijke Marechaussee (selectie)

"Medewerkers zijn verplicht om bij hun leidinggevende nevenwerkzaamheden te melden, **die de functievervulling bij Defensie mogelijk kunnen raken**. Het hoofd van het defensieonderdeel registreert de melding en beoordeelt aan de hand van criteria, zoals de (schijn van) belangenverstrengeling en **risico op imagoschade**, de toelaatbaarheid van de **nevenwerkzaamheden** en/of de **financiële belangen**."

"Zowel intern als extern moet elke **schijn van belangenverstrengeling** worden zo veel als mogelijk vermeden. Als defensieambtenaar mag je daarom niet zelf goederen of diensten verkopen aan Defensie, tenzij je daarvoor toestemming krijgt. Die toestemming wordt zelden verleend. **En na ontslag?** Ook na ontslag kan bijvoorbeeld bij inhuur door Defensie al gauw (de schijn van) **belangenverstrengeling, vriendjespolitiek en oneerlijke concurrentie** ontstaan. Om deze risico's te minimaliseren kan het nodig zijn om bijvoorbeeld meerdere offertes voor de werkzaamheden aan te vragen, ook als de procedure dat niet voorschrijft. En bedenk ook dat, hoe capabel de oud-collega ook is, nieuwe medewerkers bijzonder geschikt kunnen zijn en waardevolle nieuwe inzichten mee kunnen brengen.

Het **inhuren van een functionaris na beëindiging van zijn dienstverband** of tewerkstelling bij Defensie (hieronder begrepen tewerkstelling via uitzendorganisatie, detacheringbureau, adviesbureau of vanuit andere overheden) dient daarom uiterst zorgvuldig te gebeuren. Het inhuren van, bijvoorbeeld, een voormalige werknemer die met een financiële regeling is vertrokken kan vragen oproepen over de zorgvuldigheid van de procedure.

Defensie behoort in haar **contacten met de markt** voor zover mogelijk iedere marktpartij een eerlijke kans te geven. Belangenverstrengeling, vooringenomenheid en oneerlijke concurrentie dan wel de schijn ervan, behoren daarom te worden voorkomen. Denk hierbij ook aan medewerkers die voorheen bij een marktpartij hebben gewerkt waar nu zakelijke contacten mee onderhouden worden. [...]"

"Uitgangspunten voor communicatie en meningsuitingen, in welke vorm dan ook: [...] - Een defensiemedewerker doet **geen uitlatingen die schadelijk zijn voor zijn of haar functioneren van de defensiemedewerker of het functioneren van de dienst**."

Box 2.2 Omschrijving belangenverstrengeling in Themablad 'Nevenwerkzaamheden' Nationale Politie (selectie)

"De vraag of bepaalde nevenwerkzaamheden toelaatbaar zijn, kan vanuit drie aandachtsvelden beantwoord worden: ontoelaatbare belangenverstrengeling, botsing van belangen, schade aan het aanzien van het (politie)ambt.

4.1 Ontoelaatbare belangenverstrengeling. Belangenverstrengeling is denkbaar in het geval dat politietaken commercieel worden uitgevoerd of in het geval dat de commerciële activiteiten de uitvoering van de politietaak mogelijk belemmeren. Voorbeelden zijn het werken voor detectivebureaus of particuliere onderzoeksbureaus. Verder kan een te nauwe band tussen de functie bij de politie en de nevenfunctie leiden tot de schijn van belangenverstrengeling. Een voorbeeld hiervan is de medewerker die vanwege zijn specifieke beroepsmatige kennis een adviesfunctie voor bijvoorbeeld een verzekeringsinstelling gaat vervullen.

4.2 Botsing van belangen. Nevenwerkzaamheden van de medewerker voor een organisatie, die een financiële en/of beleidsinhoudelijke relatie heeft met de politie kan leiden tot een rolconflict voor de medewerker. Dit kan een goede functievervulling bij de politie in de weg staan.

4.3 Schade aan het aanzien van het (politie)ambt. Als de medewerker werkzaamheden gaat verrichten voor een bedrijf dat niet voldoet aan de milieuvorschriften of als de medewerker een coffeeshop gaat exploiteren, zou dat schadelijk kunnen zijn voor het aanzien van het ambt van de medewerker. Verder dient de medewerker te beseffen dat de reputatie van een bedrijf of organisatie op allerlei manieren in het geding kan zijn, bijvoorbeeld door belastingontduiking, relaties met het criminele circuit, of anderszins. Het gaat hier om een slechte reputatie als feit van algemene bekendheid, waardoor de nevenwerkzaamheden van de medewerker in negatieve zin zijn weerslag heeft op de politie."

2.4.2 PRAKTIJKDEFINITIES BIJ DE POLITIE EN MARECHAUSSEE

In lijn met de open omschrijving in de documentatie bestaan ook onder de 15 geïnterviewde integriteitsprofessionals bij politie en marechaussee uiteenlopende ideeën over de betekenis en afbakening van belangenconflicten. Over de vraag wanneer iets een belangenconflict is, verschillen respondenten binnen de politie en binnen de marechaussee van mening. Het valt daarbij op dat geen van de respondenten een precieze en afgebakende uitleg geeft en zij geregeld ook zelf expliciteren dat daar niet als zodanig in de organisatie een gedeeld beeld van is. Veelal worden omschrijvingen van concrete situaties gebruikt om tot een formulering te komen, waarbij ook bij

navraag de ter zake doende belangen doorgaans impliciet blijven en de nadruk komt te liggen op één of meerdere deelaspecten van het fenomeen: van oneerlijke concurrentie en willekeur⁷⁹, het gebruik van externe contacten⁸⁰, als zzp'er je kennis 'vermarkten' en/of vervolgens je laten inhuren door de eigen organisatie⁸¹, de doelen of intenties die mensen hebben met bepaalde informatie⁸² tot vragen over "met welke pet op iemand spreekt"⁸³, financiële conflicten, de rollen die worden gecombineerd en "al die situaties waarbij iemands onafhankelijkheid in het geding komt"⁸⁴.

Een rode draad in de interviews bij zowel de marechaussee als de politie is dat respondenten aangeven dat er niet alleen in de documentatie maar ook in de praktijk geen definities worden gebruikt, ook niet in brede zin⁸⁵, en dat het ook niet altijd duidelijk is wat het nu precies inhoudt⁸⁶. Vanuit de politie wordt verwezen naar het themablad nevenwerkzaamheden⁸⁷, de geschenkenregeling, het Besluit Algemene Rechtspositie Politie (BARP), de ambtenarenwet en plichtsverzuim⁸⁸, en naar de eed en belofte "waarin je hebt aangegeven waar je voor staat"⁸⁹. Dergelijke wet- en regelgeving biedt enige richting. Voor de marechaussee lijkt met name de Aanwijzing van de SG de belangrijkste leidraad. Tegelijkertijd wordt ook benadrukt dat dit soort regelingen nader geïnterpreteerd moeten worden⁹⁰, terwijl er in de praktijk volgens een respondent niet echt wordt stilgestaan bij wat belangenconflicten precies zijn⁹¹. Bovendien, zo licht een ander toe, een aantal regelingen die wel helderheid bieden, wordt niet altijd uitgedragen waardoor men ze niet kent en ze dan dus niet werken⁹². Dat er weinig expliciet over belangenconflicten wordt nagedacht lijkt mede te maken te hebben met de ervaring van respondenten dat belangenconflicten in de praktijk geen grote spelen: "*Op het hele spectrum van normschendingen spelen belangenconflicten geen grote rol: als ze er al zijn zitten ze vaak toch op het redelijk mineur vlak*"⁹³.

Ook specifiek ten aanzien van belangenconflicten na uitdiensttreding ontbreekt een duidelijke definitie of omschrijving. In lijn met voorgaande geeft geen van de respondenten een eenduidige

⁷⁹ Respondent 1K.

⁸⁰ Respondent 1A.

⁸¹ Respondent 1B (dubbelinterview), 1H.

⁸² Respondent 1J, 1I (dubbelinterview).

⁸³ Respondent 1N.

⁸⁴ Respondenten 1I (dubbelinterview).

⁸⁵ Respondent 1A, 1B (dubbelinterview), 1F, 1H, 1M.

⁸⁶ Respondent 1A.

⁸⁷ Respondent 1H.

⁸⁸ Respondent 1A, 1B (dubbelinterview).

⁸⁹ Respondent 1G.

⁹⁰ Respondent 1A.

⁹¹ Respondent 1F.

⁹² Respondent 1A.

⁹³ Respondent 1B (dubbelinterview).

omschrijving van wat zij onder belangenconflicten na uitdiensttreding verstaan. Hoewel de interviews alleen geen generaliserende conclusies toestaan over de politie en marechaussee als geheel, sluit het algehele beeld aan bij de bevindingen van de evaluatie van GRECO in 2019 en de documentanalyse waarover we in de vorige paragraaf berichtten. Een duidelijk kader van waaruit kan worden bepaald of een situatie kwalificeert als belangenconflict na uitdiensttreding, lijkt er dus niet te zijn. Sterker nog, in de aanvankelijke reacties op het verzoek tot deelname, alsook in de interviews zelf, viel op dat verschillende respondenten⁹⁴ en betrokkenen⁹⁵ bij de politie zich hardop afvroegen of dit nu wel echt een probleem is, en of er überhaupt wel van een belangenconflict sprake kán zijn na uitdiensttreding: *"je gaat er niet meer over als politie, dus waar zit dan die verstrengeling?"*. Tegelijkertijd lijken enkele respondenten ook juist door het onderzoek zélf aan het denken te zijn gezet over belangenconflicten na uitdiensttreding⁹⁶. Bovendien weten vrijwel alle respondenten verschillende situaties te noemen die als een dergelijk belangenconflict kunnen worden getypeerd. In paragraaf 3.3.1 gaan we uitgebreider in op deze verschijningsvormen die belangenconflicten na uitdiensttreding kunnen aannemen.

De onduidelijkheid over wat 'belangenconflicten na uitdiensttreding' inhoudt, lijkt deels terug te voeren op de ambiguïteit onder respondenten over welke belangen in het geding kunnen komen en ertoe doen. Zo wijst één van de respondenten erop dat het gesprek over 'belangen' eigenlijk nog gevoerd moet gaan worden, zodat helder wordt wat die belangen zijn. Momenteel is het volgens deze respondent nog onduidelijk wat de te verdedigen belangen zijn en welk belang belangrijker is dan het andere, al komt de discussie volgens de respondent wel inmiddels enigszins op gang⁹⁷. In de interviews wordt in lijn met dit beeld van onduidelijkheid over belangen afwisselend verwezen naar het algemeen belang en de uitvoering van de publieke taak ('veiligheid')⁹⁸, de grondrechtelijke vrijheden van betrokken personen⁹⁹ en de belangen van de organisatie¹⁰⁰ die in de beoordeling van belangenconflicten voorop moeten staan.

De ruimte voor interpretatie in wat belangenconflicten zijn, wordt door respondenten verschillend gewaardeerd. Het nieuwe landelijke beleid van de politie wordt bijvoorbeeld door één respondent als abstracter ervaren dan het vroegere beleid van sommige regio's. In dat vroegere beleid zou meer

⁹⁴ Respondent 1E.

⁹⁵ Interne correspondentie met de politie.

⁹⁶ Respondent 1J.

⁹⁷ Respondent 1B (dubbelinterview).

⁹⁸ Respondent 1C, 1J.

⁹⁹ Interne correspondentie met de politie.

¹⁰⁰ Respondent 1A.

concrete invulling zijn gegeven aan welke nevenactiviteiten wel en niet toelaatbaar zijn en daar wordt volgens de respondent dan ook informeel nog wel op teruggevallen¹⁰¹. Anderzijds wordt opgemerkt dat het huidige beleid past bij het “uitgaan van de professionaliteit van de medewerker”¹⁰², waarin men medewerkers meer zelf wil laten bepalen welke nevenwerkzaamheden al dan niet gemeld moeten worden en toelaatbaar zijn. Tegen die achtergrond wordt door enkele respondenten ook expliciet getwijfeld of een duidelijkere definitie van ‘belangenconflicten (na uitdiensttreding)’ bij de politie of marechaussee veel soelaas zou bieden, omdat men zich in de dagdagelijkse praktijk niet zo bezighoudt met scherpe definities:

“Er wordt meer gewerkt op basis van ‘red flags’: hier is iets aan de hand, een ‘niet plus’ gevoel. Dit komt deels vanuit de ratio, maar niet altijd uit definities, maar meer vanuit de sensitieve adviesrol. En dat wordt dan gecheckt: ‘Klopt dat? En zien jullie dat ook zo?’ En dus niet het passen van cases aan definities (‘past het in die box?’); dat gaat niet zo in de praktijk [...] zelfs ook al zou er een organisatie- of wetenschappelijke definitie zijn, dan is het onderbuikgevoel alsnog belangrijk. Dat gevoel wordt vervolgens getest door aan elkaar te vragen: ‘Oké, jij zegt dat nu, maar waarom denk je dat? Noem eens argumenten.’”¹⁰³

“Meer in algemene zin heb je bij de politie de beroepscode en is het algemene integriteitsbeleid erop gericht om mensen zelf te laten nadenken (bijvoorbeeld het intern bespreekbaar maken, inclusief dilemma’s waar mensen tegenaan lopen bespreken); zo moet je ook de beroepscode lezen. Dat is een verschil met GRECO: GRECO hecht meer aan protocollen en regels en dat past niet zo bij de politieorganisatie die uitgaat van professionele verantwoordelijkheid. Dat is ook logisch als je kijkt naar het werkveld: politieambtenaren hebben op het terrein vaak ook maar een ‘split second’ om dan alleen beslissingen te nemen. Dat is een belangrijke notie om mee te nemen. Het is duidelijk wanneer een belangenverstremming zich voordoet – maar dit komt relatief weinig voor. Belangenconflict of het risico op belangenverstremming – dat is meer een semantische discussie”¹⁰⁴.

¹⁰¹ Respondent 1H.

¹⁰² Respondenten 1I (dubbelinterview).

¹⁰³ Respondent 1M.

¹⁰⁴ Respondenten 1I (dubbelinterview).

Sommige respondenten geven niettemin aan dat een explicieter gesprek over belangen en de conflicten en spanningen die zich tussen die belangen voordoen, zinvol zou kunnen zijn¹⁰⁵.

2.4.3 PRAKTIJKDEFINITIES BIJ ANDERE ORGANISATIES

Naast de vijftien respondenten binnen de politie en marechaussee zijn ook twaalf integriteits- en compliance professionals bij potentiële nieuwe werkgevers in de publieke en private sector, vijf praktijkdeskundigen en vier respondenten bij (militaire) politie in België en het Verenigd Koninkrijk geïnterviewd (zie Bijlage II). Doel van deze interviews was te bezien of de kennis, inzichten en ervaringen bij andere organisaties lessen bood ten aanzien van belangenconflicten na uitdiensttreding bij politie en marechaussee.

Net zoals respondenten van de politie en de marechaussee omschrijven de geïnterviewde integriteitsprofessionals van andere publieke en private organisaties in Nederland belangenconflicten meestal vanuit de praktijk en minder op basis van formele definities in documenten. Een formele definitie van belangenconflicten is er in organisaties niet altijd¹⁰⁶ of deze is niet bekend bij de betrokkene¹⁰⁷. Slechts vier respondenten verwijzen expliciet naar de formele, schriftelijke definitie van belangenconflicten ('conflict of interest') respectievelijk belangenverstremming in hun organisatie¹⁰⁸.

In deze definities gaat het telkens over situaties waarin persoonlijke of private belangen conflicteren met hogere belangen, zoals het belang van de organisatie of van klanten. Respondenten die belangenconflicten meer vanuit de praktijk benaderen verwijzen ook naar *situaties waarin het persoonlijk belang of dat van het eigen bedrijf (of van een partner) conflicteert met belangen van de nieuwe/oude werkgever of met het publiek belang*¹⁰⁹. In de internationale literatuur worden dit soort situaties doorgaans 'conflicterende belangen' (*conflicting interests*) genoemd, en geen belangenconflicten of *conflict of interest*. Uit de toelichtingen blijkt echter dat publiek en organisatiebelang veelal impliciet aan elkaar gelijkgesteld worden of dat de geschetste conflicterende belangen soms óók een belangenconflict kunnen inhouden. Het gaat bijvoorbeeld

¹⁰⁵ Bijvoorbeeld respondent 1B (dubbelinterview). Zie ook Hoofdstuk 5.

¹⁰⁶ Respondent 2A, 3G (dubbelinterview).

¹⁰⁷ Respondent 2B.

¹⁰⁸ Respondent 2D, 2K, 3B, 3C.

¹⁰⁹ Respondent 2A, 2B, 2D, 2E, 2N (dubbelinterview), 3A, 3C, 3E, 3G (dubbelinterview)

over het gebruik van vertrouwelijke informatie of kennis van concrete dossiers¹¹⁰, weten hoe je fraude moet plegen¹¹¹, gebruik van belastinggeld voor commerciële doeleinden¹¹² of oud-collega's vragen om vertrouwelijke informatie te delen¹¹³. Respondent 2C benoemt expliciet dat bij de samenwerking met oud-collega's ook twee publieke belangen kunnen botsen, zoals 'boeven pakken' en het respecteren van wettelijke procedures.

“Soms heb je oud-politiemensen die ermee koketteren dat ze nog allemaal contacten hebben bij de politie waar ze ook nog aan informatie kunnen komen. ‘Ik kan nog wel even een oud-collega bellen’. Dat is niet de bedoeling, al is de verleiding soms begrijpelijk – juist omdat je allemaal boeven wil pakken. Ook al werk je allebei voor de overheid. Daar ligt een serieus dilemma, ook de politiemensen die te goeder trouw zijn. Zij hebben bijgedragen aan boeven pakken en gaan werken bij een ander club waar ze ook boeven gaan pakken maar met andere instrumenten. Je snapt de verleiding – het hoger belang is boeven pakken – maar procedureel kan dat gewoon niet.”¹¹⁴

Naast de omschrijving van belangenconflicten als **conflicterende (botsende) belangen**¹¹⁵, gebruiken respondenten ook termen als **verschillende rollen of petten**¹¹⁶ of **loyaliteitsconflicten**¹¹⁷. Zo spreekt respondent 3C over “andere hoedanigheden naast je functie waardoor die met elkaar in strijd zijn”. Het gaat dan meestal over moeilijk te verenigen nevenfuncties, maar ook over rolvermenging of het samenkomen van professionele en/of persoonlijke rollen in een concreet dossier.

¹¹⁰ Respondent 2D, 2E, 2H, 3E, 3G (dubbelinterview).

¹¹¹ Respondent 2E.

¹¹² Respondent 2B, 2D, 3A.

¹¹³ Respondent 2C, 2H.

¹¹⁴ Respondent 2C.

¹¹⁵ Respondent 2C, 2D, 2E, 2M, 3B, 3C.

¹¹⁶ Respondent 2D, 3C, 3F, 3G (dubbelinterview).

¹¹⁷ Respondent 2C, 3F.

2.4.4 HET ONDERSCHIED TUSSEN BELANGENCONFLICTEN, SCHIJNBARE EN DAADWERKELIJKE BELANGENVERSTRENGELING IN DE PRAKTIJK

Zoals verwacht worden in de praktijk de begrippen belangenconflicten en belangenverstrengeling door de geïnterviewde integriteitsfunctionarissen bij de politie en marechaussee niet of op uiteenlopende manieren van elkaar onderscheiden. Meerdere respondenten geven aan de termen niet bewust van elkaar te scheiden. Net als definities in algemene zin (zie boven) zien deze respondenten het onderscheid vooral als een semantische discussie¹¹⁸ en gebruiken ze de termen als uitwisselbaar¹¹⁹. Een paar respondenten maken echter wel nadrukkelijk een onderscheid:

"Dat verschil zit 'm in – het is subtiel – de gedachtegang van betrokkenen. Bij verstrengeling wil men er voordeel uithalen, dat is niet altijd het geval bij belangenconflicten. Bij verstrengeling loopt het al door elkaar heen, bij belangenconflicten is dat nog niet per se zo. Verstrengeling zoek je op, conflicten niet zozeer¹²⁰".

"Een conflict is meer een dilemma en dat zit nog meer aan de voorkant. Verstrengeling is meer een feitelijkheid: je belangen botsen daadwerkelijk met elkaar. Belangendilemma is een mooier woord dan -conflict: je voelt het in jezelf, met je morele kompas. Als je dat niet voelt, lastig, want dan krijg je het gesprek niet – dat is voor de organisatie lastig, want misschien voelt die dat wel zo¹²¹".

Een derde respondent merkt echter op dat hoewel er wel een verschil zit in de definities van belangenconflicten en belangenverstrengeling, hij daar niet op in wilt gaan: *"in beide gevallen is het gewoon een no go voor aanstelling¹²²".*

Ook volgens de meeste respondenten van andere organisaties is er geen duidelijk onderscheid te maken tussen belangenconflict en belangenverstrengeling. Net zoals het geval was bij respondenten van de politie en marechaussee vinden zij het mogelijke verschil tussen beide een

¹¹⁸ Respondenten 1B (dubbelinterview), 1I (dubbelinterview), 1M.

¹¹⁹ Respondent 1F, 1H, 1K, 1M

¹²⁰ Respondent 1A.

¹²¹ Respondent 1G.

¹²² Respondent 1O.

“semantische discussie”¹²³ of moeilijk te herkennen in de praktijk¹²⁴. Bij personen die wel expliciet een onderscheid maken tussen beide begrippen, zijn er grote verschillen op te merken. Belangenverstremgeling wordt door de één gezien als minder erg¹²⁵ en door de ander juist als erger¹²⁶ dan een belangenconflict, waarbij respondenten één van beide beschouwen als een dilemma en het andere als de integriteitsschending waartoe het dilemma kan leiden. Verder zijn er respondenten die aan belangenconflict en belangenverstremgeling totaal verschillende betekenissen hechten¹²⁷ of die consequent spreken van “conflicterende belangen” maar dat niet inhoudelijk onderscheiden van belangenconflicten¹²⁸. Kortom, ook hier is sprake van begripsverwarring die de bespreekbaarheid van belangenconflicten in de praktijk kan bemoeilijken omdat integriteitsrisico’s en integriteitsschendingen door elkaar heen lopen.

Onder respondenten van zowel de politie en marechaussee als daarbuiten is in elk geval eenstemmigheid over het belang van het voorkomen van de ‘schijn tegen’. Sterker nog, respondenten van politie en marechaussee merken op dat de meeste casuïstiek zowel tijdens als na het dienstverband vooral betrekking heeft op de ‘schijn tegen’ (schijn van belangenverstremgeling of schijnbare belangenconflicten), en het slechts zelden echt misgaat¹²⁹. In de besproken casuïstiek lopen schijnbare belangenconflicten en de schijn van belangenverstremgeling door elkaar, maar lijkt de nadruk primair te liggen op wat we eerder in dit hoofdstuk hebben omschreven als de schijn van *belangenverstremgeling*. Voor zowel belangenconflicten als belangenverstremgeling wordt echter de ‘schijn tegen’ als probleem op zichzelf ervaren, en soms als “net zo erg” als een daadwerkelijke integriteitsschending bestempeld, omdat het ernstige gevolgen kan hebben voor zowel voor de reputatie van de organisatie als de taakuitvoering zelf¹³⁰. Dat geldt ook nadrukkelijk voor de schijn van belangenconflict of belangenverstremgeling na uitdiensttreding. In het Verenigd Koninkrijk wordt de schijn van een *belangenconflict* zelfs als een inbreuk op de regels gezien als politieambtenaren door hun gedrag significante schade toebrengen aan de reputatie van de politie:

“De organisatie moet open, transparant zijn en niet de schijn op zich laden van vriendjespolitiek, dat draagt namelijk ook bij aan imago, aan beeldvorming. De

¹²³ Respondent 2M, 3E.

¹²⁴ Respondent 2D, 3B, 3G (dubbelinterview).

¹²⁵ Respondent 3E.

¹²⁶ Respondent 2C, 3C.

¹²⁷ Respondent 2A, 2D.

¹²⁸ Respondent 2M.

¹²⁹ Respondent 1K.

¹³⁰ Respondent 1A, 1F, 1G, 1J, 1N, 2B, 2C, 2D, 2E, 3B, 3C, 3F, 3G (dubbelinterview). Dit blijkt ook uit enkele internationale interviews in België en de UK (respondenten 4A (dubbelinterview), 4C en 4K).

informatiepositie is belangrijk, maar wanneer iemand weg is gaat het ook over contacten. Als iemand dan weer in contact treedt met z'n 'clubje' – dan kan dat zakelijk zijn, maar dan laad je de schijn op je dat het een gunfactor is¹³¹.

“The UK disciplinary system works with standards of professional behavior in the conduct regulations and within that system it is an offense to bring a police force in disrepute. But there is a high threshold: a ‘front page of a national newspaper’ kind of threshold. The main aim of the disciplinary process is assuring public confidence in policing – anything that harms that comes into that reputational risk.”¹³²

Het valt op dat vooral respondenten uit publieke organisaties er sterk van overtuigd zijn dat zelfs de ‘schijn tegen’ schadelijk kan zijn en dus zo veel mogelijk vermeden moet worden. Door sociale media kan iets kleins namelijk al meteen heel groot worden¹³³. Uitspraken als *“je moet niet eens willen dat de perceptie ontstaat van een belangenverstremming”¹³⁴* en *“je moet boven verdenking verheven zijn als ambtenaar”¹³⁵* laten zien dat respondenten van ambtenaren verwachten dat zij actief de ‘schijn tegen’ voorkomen. Dit heeft er mee te maken dat volgens respondenten het vertrouwen van de burger ernstig kan geschaad worden als de zaak breed in de media uitgesmeerd wordt, wat dan weer kan leiden tot minder compliant gedrag bij burgers en bedrijven die gecontroleerd worden door de overheid¹³⁶.

Hoewel geen enkele respondent aangeeft dat het niet belangrijk is om oog te hebben voor de schijn die een situatie kan opwekken, wordt wel de nuance aangebracht dat het te allen tijde voorkomen van belangenconflicten in de praktijk niet mogelijk is¹³⁷. Eén respondent waarschuwt wel dat het *“geen politieke werkelijkheid [moet worden]”* en *“soms moet je ook wel gewoon de poot stijf houden”* omdat de feiten nu eenmaal zo zijn en het niet altijd mogelijk of wenselijk is elke schijn van volledig te vermijden¹³⁸. Bij politici ligt de lat volgens respondent 3C op dit vlak overigens wel hoger dan bij ambtenaren. *“Bij ambtenaren kan je de schijn niet altijd vermijden, maar daar moet je wel*

¹³¹ Respondenten 1B (dubbelinterview).

¹³² Respondent 4K.

¹³³ Respondent 2B.

¹³⁴ Respondent 2B.

¹³⁵ Respondent 3F.

¹³⁶ Respondent 2A, 3B, 3E.

¹³⁷ Respondent 2C, 3C.

¹³⁸ Respondent 1F.

*oog voor hebben en het bespreekbaar maken. Jezelf de vraag stellen: hoe kan je die zoveel mogelijk vermijden? En dan alles eraan doen.*¹³⁹

2.4.5 DE DOORWERKING VAN CONCEPTUELE ONDUIDELIJKHEID IN DE BEOORDELING VAN SITUATIES: POLITIE EN MARECHAUSSEE

Dat het gebrek aan duidelijkheid over de definitie en conceptualisering van belangenconflicten na uitdiensttreding concrete gevolgen heeft voor de beoordeling van casuïstiek in de praktijk, wordt bevestigd door de bevindingen uit de vragenlijst. In deze vragenlijst beoordeelden in totaal zeven integriteitsfunctionarissen en hoofden van afdelingen op sleutelposities binnen de politie en marechaussee, en 68 respondenten van andere publieke en private organisaties een drietal fictieve scenario's (zie ook Box 2.3). In deze paragraaf rapporteren we eerst de reacties van de respondenten van de politie en marechaussee. In de volgende paragraaf gaan we in op die van respondenten van andere organisaties.

De reacties van respondenten van de politie en marechaussee laten zien dat ideeën over wanneer een situatie bij uitdiensttreding kan worden aangemerkt als een belangenconflict, als een onacceptabel schijnbaar belangenconflict of juist géén belangenconflict sterk uiteen kunnen lopen – zelfs onder hen die zich specialiseren op het gebied van integriteit. Zo geven 6 van de 7 (86%) respondenten eenduidig aan dat er geen sprake is van een (schijnbaar) belangenconflict bij scenario 1 (zonder aanvullende informatie). Maar naarmate de casuïstiek complexer wordt, lopen de meningen, zoals verwacht, meer uiteen. Bij scenario 2 (zonder aanvullende informatie) geven nog 5 van de 7 (71%) respondenten eenduidig aan dat er geen sprake is van een (schijnbaar) belangenconflict. Die eenduidigheid neemt nog verder af bij een derde scenario (zonder aanvullende informatie). Hiervan vinden 3 van de 7 (43%) dat er geen sprake is van een belangenconflict en 2 van de 7 (29%) dat er sprake is van een schijnbaar belangenconflict. 1 respondent (14%) meent dat er daadwerkelijk een belangenconflict is en 1 respondent (14%) weet het niet.

¹³⁹ Respondent 3C.

Box 2.3 Fictieve scenario's vragenlijst

De respondenten is een drietal fictieve scenario's voorgelegd om erachter te komen hoe men casuïstiek omtrent de al dan niet aanwezige (schijnbare) belangenconflicten in de praktijk beoordeeld. De respondenten kregen vervolgens steeds een nieuw stukje informatie extra om mee te wegen in hun beoordeling. De volgende drie fictieve scenario's zijn voorgelegd:

Fictief scenario 1: *Een hogere functionaris van de politie vertrekt voor een managementfunctie bij het Ministerie van Justitie & Veiligheid. De verantwoordelijkheid voor het politiematerieel valt niet binnen haar portefeuille maar ligt bij een collega in haar managementteam. In haar nieuwe functie dringt ze er herhaaldelijk bij deze collega op aan dat het tekort aan politiematerieel moet worden aangepakt. Vanuit haar oude positie bij de politie weet ze namelijk dat daar veel problemen mee zijn.*

Fictief scenario 2: *Een voormalig medewerker van de marechaussee gaat werken bij een overslagbedrijf in de Haven van Rotterdam. In zijn vorige positie bij de marechaussee werkte hij bij de afdeling die verantwoordelijk was voor de regulering van de haven.*

Fictief scenario 3: *Een voormalig HR-medewerker bij de politie is nu werkzaam bij een adviesbureau. Van de politie heeft hij een opdracht gekregen om onderzoek te doen naar diversiteit en inclusie binnen politie-eenheden.*

Ook de aangedragen redenen waarom er al dan niet sprake zou zijn van een (schijnbaar) belangenconflict lopen uiteen. Ondanks de vrij grote eenduidigheid over de afwezigheid van een belangenconflict bij het eerste fictieve scenario, gaven verschillende respondenten bijvoorbeeld aan dat de voormalige politiefunctaris in de huidige managementfunctie bij het Ministerie van Justitie & Veiligheid *relevante kennis* heeft die moet kunnen worden gedeeld. Anderen daarentegen benoemden dat vooral de *positie* van de medewerker bepalend is, want daaruit blijkt dat de medewerker niet het besluit neemt over de aanpak van tekorten aan politiematerieel.

In het fictieve scenario waarbij een voormalig medewerker van de marechaussee gaat werken bij een overslagbedrijf in de Haven van Rotterdam, zijn de argumenten en overwegingen ondanks de relatief eenduidige conclusie eveneens divers. Een enkeling geeft aan dat de medewerker de werkzaamheden van de Haven kan verbeteren door zijn achtergrond terwijl een ander aangeeft dat de medewerker als het goed is een verklaring van geheimhouding heeft getekend. Toch is juist dit ook de reden voor een enkeling om hier te spreken van een schijnbaar belangenconflict: medewerkers kunnen vertrouwelijke kennis vanuit de marechaussee bij de nieuwe werkgever gebruiken.

Tot slot zorgt ook de verdeeldheid over het derde scenario, dat betrekking had op een HR-medewerker die voor advies werd ingehuurd, voor uiteenlopende argumenten. Zo vindt een respondent die hier geen belangenconflict voorziet dat na een vertrek van 2 jaar er niks aan de hand is, terwijl een andere respondent aangeeft dat bij een rechtmatig verlopen aanbesteding er ook geen probleem zou zijn. Andere respondenten trekken dit daarentegen in twijfel en zien hier wel degelijk een schijnbaar belangenconflict. Zo geeft een respondent aan dat de lengte van vertrek bij de politie weliswaar van belang is maar dat het überhaupt gewenst is bij onafhankelijk onderzoek door een extern bureau dat de adviseurs onbevangen tegen de problematiek aankijken. Een andere respondent vindt ook dat het erop lijkt dat contacten van de voormalig werkgever zijn gebruikt om de adviesopdracht binnen te halen.

In de verschillende scenario's bleek de bereidheid om de situatie van (een schijnbaar) belangenconflict aan te kaarten vrij beperkt. Hoewel de aantallen vragenlijsten te klein zijn om het verband aan te tonen, schatten vrijwel alle respondenten die in de scenario's geen belangenconflict herkennen ook de kans op integriteitsschendingen in als zeer klein tot redelijk. Opvallend daarbij is dat respondenten die wél een (schijnbaar) belangenconflict in een situatie herkennen, alsnog de kans op een integriteitsschending als zeer klein tot redelijk inschatten en vrijwel nooit als groot tot zeer groot. Dit laat zien dat de respondenten terughoudend zijn om direct het slechtste te denken. Respondenten zijn tegelijkertijd wat wisselender in het uitten van de intentie om een situatie zoals geschetst in de scenario's aan te kaarten in hun organisatie. Respondenten die aangeven het aan te kaarten, geven aan dat vooral te doen ofwel omdat het nooit kwaad kan om het nader te bekijken ofwel vanwege organisatiebelangen, zoals het voorkomen van het mogelijk in gevaar brengen van een investering of aanbesteding. Uit deze genuanceerde reacties blijkt ook wel dat niet direct het slechtste wordt gedacht.

2.4.6 DE DOORWERKING VAN CONCEPTUELE ONDUIDELIJKHEID IN DE BEOORDELING VAN SITUATIES: ANDERE ORGANISATIES

De diversiteit aan definities en conceptualisering van belangenconflicten na uitdiensttreding leidt ook bij integriteitsfunctionarissen van (mogelijke) nieuwe werkgevers tot uiteenlopende oordelen van concrete situaties. De 68 integriteitsfunctionarissen van mogelijk nieuwe werkgevers van ex-politie en marechaussee zijn niet altijd even eensgezind over wanneer er sprake is van een belangenconflict (zie Tabel 2.4 voor een overzicht). Net als de integriteitsfunctionarissen van de

politie en marechaussee zelf, zien respondenten nog redelijk eenduidig geen belangenconflict in het eerste fictieve scenario (zie Box 2.3). Van de 68 respondenten zien 50 (73%) hier geen conflict in. Maar de verdeeldheid neemt, eveneens net als bij de integriteitsfunctionarissen van de politie en marechaussee, toe bij het tweede fictieve scenario. Een meerderheid van 33 respondenten (49%) ziet hier geen problemen maar 21 respondenten (31%) vindt dat hier sprake is van een schijnbaar belangenconflict, 9 respondenten (13%) weten het niet en 5 (7%) zien hier duidelijk een belangenconflict in. Tot slot neemt de eenduidigheid nog verder af in het derde fictieve scenario. Van de 68 respondenten vinden 14 (21%) dat hier sprake is van een belangconflict, 16 (23%) menen dat sprake is van een schijnbaar belangenconflict, 26 (38%) achten het geen conflict en 12 (18%) weten het niet.

Tabel 2.4 Beoordeling belangenconflicten door integriteitsfunctionarissen potentiële werkgevers (N = 68)

Scenario	Geen conflict (%)	Schijnbaar belangenconflict (%)	Belangenconflict (%)	Weet ik niet (%)
1	73	12	12	3
2	49	31	7	13
3	38	23	21	18

De verdeeldheid in hoe men concrete situaties beoordeelt, komt (mede) voort uit de diversiteit aan redenen die men aandraagt. In het fictieve scenario dat betrekking heeft op de medewerker van Ministerie van Justitie & Veiligheid die aandringt op de aanpak van het tekort aan politiematerieel, vindt men het vaak geen conflict omdat de medewerker zelf niet besluitvormend is, de informatie niet voor eigen gewin wordt gebruikt en zij zinvolle kennis over het voetlicht brengt. Ook wordt aangedragen dat de vertrouwelijk informatie al gedeeld zou moeten zijn omdat de organisaties in het scenario (de politie en het ministerie van Justitie en Veiligheid) beide hetzelfde hogere doel hebben en het delen van de informatie dat gedeelde hogere doel dient. Daarmee lijkt te worden geïmpliceerd dat het publieke belang niet wordt geschaad. Deze redeneringen passen ook bij het eerdere beeld dat het publiek belang voor velen een leidraad vormt in het maken van een onderscheid tussen nuttig en zinvol gebruik van kennis, informatie, expertise en contacten enerzijds en belangenverstrengeling anderzijds. Ook past het in de lijn dat een overstap binnen de publieke sector als minder risicovol wordt beschouwd.

Er zijn echter ook respondenten die twijfelen en bezwaren aandraagen. Zo noemen de respondenten die het wel degelijk een (schijnbaar) belangenconflict vinden eenduidig hetzelfde argument: Er

wordt herhaaldelijk op aangedrongen waardoor er oneigenlijke druk ontstaat. Het oordeel van de integriteitsfunctionarissen verandert daarbij iets wanneer aan het scenario wordt toegevoegd dat de ex-medewerker vooral aandringt op de aanpak van het tekort aan politiemateriaal omdat ze daartoe wordt aangespoord door een oud-collega die ze privé nog veel tegenkomt. In dat geval vindt een enkeling dat het netwerk te veel wordt ingezet, terwijl anderen hier geen eigen belang in zien of de motivaties van de oud-collega willen weten voordat verdere oordeelsvorming kan plaatsvinden.

Ook in het scenario waarbij een voormalig medewerker van de marechaussee gaat werken bij een organisatie die hij in zijn vorige positie bij de marechaussee nog reguleerde, zijn de redenen vrij divers. Respondenten die stellen dat hier geen (schijnbaar) belangenconflict aan de orde is, geven eigenlijk allemaal aan dat je ten eerste uit moet gaan van vertrouwen en dan pas wantrouwen. Zo geven veel respondenten aan dat de medewerker zijn kennis in dienst stelt van het bedrijf, waardoor processen zoals integriteitsbevordering en voldoen aan regelgeving juist worden bevorderd. Anderen geven aan dat de medewerker ook te maken heeft met geheimhouding en dat bij gevolgde procedures door beide organisaties er geen reden is om dit in twijfel te trekken. Respondenten die juist wel een (schijnbaar) belangenconflict zien, geven vaak aan dat de medewerker de kennis qua opsporings- en monitoringsactiviteiten oneigenlijk kan inzetten door bijvoorbeeld de mazen in de opsporing aan te wijzen.

Misbruik van voorkennis wordt ook in het derde fictieve scenario van de voormalig HR-medewerker die als adviseur wordt ingehuurd als reden gegeven. Respondenten attenderen erop dat vertrouwelijke informatie van voormalige collega's kan worden gebruikt en dat het te veel neigt naar het eigen vlees keuren. Toch geven ook diverse respondenten aan dat kennis van organisatiecultuur en het spreken van de "taal" van de politie juist van meerwaarde kan zijn. Ook kan de ex-medewerker sneller worden gezien als een geloofwaardige gesprekspartner, hetgeen het draagvlak kan vergroten. Tot slot wordt aangedragen dat andere partijen die meedingen om de aanbesteding dit ook zouden kunnen doen. De ex-politiefunctionaris bereidt zich dus juist vooral goed voor door dit te doen. Bovendien zijn de oud-collega's toch niet betrokken bij de aanbesteding en is er volgens deze respondenten dus weinig aan de hand.

Box 2.4 Factoren die respondenten van de politie, marechaussee en daarbuiten aandragen in hun beoordeling van de fictieve scenario's

- De kennis waarover de betrokkenen beschikken.
- De mate waarin er mogelijkheid bestaat om vertrouwelijke informatie van de oude werkgever te misbruiken bij de nieuwe werkgever.
- De mate waarin de informatie voor eigen gewin wordt gebruikt of niet.
- De mate waarin iemand een relevante besluitvormende positie bezet c.q. direct betrokken is bij hetgeen er beslist moet worden.
- De mate waarin een voormalige functie positief kan bijdragen aan vervulling van de nieuwe functie, bijvoorbeeld door nuttige kennis in te brengen c.q. ten dienst van de organisatie beschikbaar te stellen.
- De mate waarin de schijn gewekt kan worden dat oude contacten zijn gebruikt om een opdracht binnen te halen.
- De mate waarin bij onafhankelijk onderzoek sprake is van een onbevangen kijk op de problematiek.
- De duur sinds het vertrek bij de voormalig werkgever.
- De aanwezigheid van een geheimhoudingsplicht (ondertekende verklaring).
- De mate waarin aanwezige (aanbestedings)procedures reeds de risico's beperken c.q. tegengaan.
- De mate waarin de voormalig en huidig werkgever hetzelfde (publieke) doel hebben, en informatiedeling daardoor gerechtvaardigd lijkt (geen schade aan het publieke belang).
- De frequentie waarmee wordt aangedrongen op een bepaald besluit, waardoor er oneigenlijke druk ontstaat.
- De mate waarin het persoonlijke netwerk wordt ingezet.
- De mate waarin men kennis heeft van de motieven van de betrokkenen.
- Het principe dat men eerst moet uitgaan van vertrouwen, niet wantrouwen.
- De mate waarin het 'spreken van dezelfde taal' en kennis van de (politiële) organisatiecultuur van meerwaarde is voor de te verrichten taak of de geloofwaardigheid van een adviseur.
- De mogelijkheid voor andere partijen om dezelfde wegen te bewandelen om zich voor te bereiden op een adviesopdracht.

Voor integriteitsfunctionarissen van (mogelijke) nieuwe werkgevers lijkt de kans op een integriteitsschending en of ze de intentie hebben een dergelijk belangenconflict aan te kaarten samen te hangen met hun eigen oordeel of er sprake is van een belangenconflict. Zo geeft 47% van de respondenten die een belangenconflict herkent ook aan dat de kans groot tot zeer groot is dat er sprake is van een integriteitsschending. Van de respondenten die eerder een schijnbaar belangenconflict herkennen, geeft nog 31% aan dat de kans groot tot zeer groot is dat er sprake is van een integriteitsschending. Van de respondenten die geen belangenconflict zien, acht nog maar 3% de kans (zeer) groot dat er sprake is van een integriteitsschendingen. Gezien de percentages kan gesteld worden dat de deelnemende integriteitsfunctionarissen voorzichtig zijn om een belangenconflict ook direct als een integriteitsschending te beoordelen. Niettemin lijken ze daarin iets uitgesprokener dan de respondenten van de politie en marechaussee die de vragenlijst invulden. Hierbij dient andermaal opgemerkt te worden dat de aantallen en representativiteit van de deelnemende integriteitsfunctionarissen van de politie en marechaussee beperkt zijn. Generalisaties over hoe integriteitsfunctionarissen in deze organisaties situaties van (mogelijke) belangenconflicten beoordelen, kunnen nadrukkelijk niet worden gemaakt op basis van de

beschikbare data. Het doel van de bespreking hier is enkel een schets te geven van de variëteit aan mogelijke reacties en overwegingen die relevant zijn voor het definiëren en conceptualiseren van belangenconflicten na uitdiensttreding. Daarnaast heeft 89% van de respondenten de intentie om bij een (schijnbaar) belangenconflict zoals in het scenario, dit ook aan te kaarten. Maar ook als men geen conflict ziet of het niet weet, zou respectievelijk 35% en 48% geneigd zijn de situatie aan te kaarten. Het hoofdargument om dit te doen is dan ook vooral: *'better safe than sorry'*, oftewel het kan geen kwaad om het in ieder geval bespreekbaar te maken.

Box 2.5 Beoordeling van scenario's door Belgische integriteitsfunctionarissen (N = 15)

Ook aan veertien Belgische integriteitsfunctionarissen zijn de fictieve scenario's voorgelegd. Uit de analyse komt bij scenario 1 en 3 een vergelijkbaar beeld als bij de Nederlandse respondenten. Bij scenario 2 is er wel een grotere spreiding aanwezig. Meer Belgische integriteitsfunctionarissen zien hier een belangenconflict in maar ook meer respondenten weten het niet.

Tabel 2.5: Beoordeling belangenconflicten door Belgische integriteitsfunctionarissen

Scenario	Geen conflict (%)	Schijn van een belangenconflict (%)	Belangenconflict (%)	Weet ik niet (%)
1	71	7	14	7
2	22	29	21	29
3	43	22	14	21

2.5 CONCLUSIE: ANTWOORD OP DEELVRAAG 1

In dit hoofdstuk trachten we antwoord te geven op de eerste deelvraag: *Wat wordt er verstaan onder belangenconflicten na uitdiensttreding van medewerkers van de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee?* Op basis van internationale wetenschappelijk literatuur kan een belangenconflict na uitdiensttreding als volgt worden gedefinieerd:

Een situatie waarin nadat het dienstverband met een medewerker formeel is beëindigd, de persoonlijke, private en/of organisationele belangen conflicteren met de behartiging van het publiek belang en waar het risico bestaat dat deze persoonlijke, private en/of organisationele belangen de behartiging van het publiek belang oneigenlijk en niet-legitiem beïnvloeden omdat oud-medewerkers gebruik kunnen

maken van kennis, informatie, vaardigheden en contacten die werden opgebouwd bij de voormalig werkgever.

Op basis van onze documentanalyse, interviews en vragenlijst is de deelvraag niet zo eenvoudig te beantwoorden. We constateren dat in de praktijk de omschrijvingen van het fenomeen op hoofdlijnen overeenkomen met de hierboven gegeven definitie van 'belangenconflicten na uitdiensttreding'. Tegelijkertijd blijkt uit de analyse dat respondenten niet altijd helder weten aan te geven welke belangen precies conflicteren of in het geding zijn bij een belangenconflict. Daardoor lopen er geregeld verschillende fenomenen door elkaar. Dit lijkt met name gelegen in dat het onderwerp *an sich* nog maar weinig aandacht geniet. Zo merkten respondenten geregeld zélf op dat over dit fenomeen momenteel weinig is c.q. wordt nagedacht en gesproken, dat er weinig tot niets 'geregeld' is en dat deelname aan het onderzoek hen juist ook bewust maakte hiervan.

In lijn hiermee gebruikt men zowel binnen de politie en marechaussee als bij potentiële nieuwe werkgevers en deskundigen verschillende begrippen met soms wisselende betekenissen, waarbij integriteitsrisico's en integriteitsschendingen door elkaar heen lijken te lopen. De respondenten typeren het verschil tussen belangenconflicten en belangenverstremgeling, alsook het onderscheid tussen daadwerkelijk, potentieel en schijnbare belangenconflicten, daarbij geregeld als een 'semantische discussie' die volgens hen van weinig praktisch belang is. Alleen enkele internationale interviewrespondenten gebruiken het onderscheid tussen daadwerkelijke, potentiële en schijnbare belangenconflicten zoals ook de OECD dat doet. De uiteenlopende begrippenkaders van de Nederlandse respondenten lijken evenwel reële, praktisch relevante gevolgen te hebben: de resultaten van zowel de interviews (zie ook Hoofdstuk 3) als de vragenlijst lijken erop te wijzen dat de begripsverwarring c.q. onduidelijkheid doorwerkt in de beoordeling van concrete situaties als zijnde wel of niet een (schijnbaar) belangenconflict. Ook zien we terug dat door het uitwisselbare gebruik van belangenconflicten en belangenverstremgeling niet alleen integriteitsschendingen maar ook al integriteitsrisico's een sterke (negatieve) connotatie kunnen hebben. Uit eerder onderzoek weten we dat een dergelijke connotatie een belemmering kan vormen voor medewerkers en leidinggevenden om risico's bespreekbaar te maken¹⁴⁰, hetgeen de (schijn van) integriteitsschendingen in de hand kan werken.

¹⁴⁰ Zie bijvoorbeeld Heres, 2016.

3. De aard van belangenconflicten na uitdiensttreding

Kernpunten in dit hoofdstuk:

- Eerder onderzoek laat zien dat **belangenconflicten na uitdiensttreding veelal voortkomen uit draaideurconstructies**. De risico's kunnen toenemen door o.a. toenemende mobiliteit en toenemende **verwevenheid** tussen de **publieke en private sector**.
- Het onderhavige onderzoek wijst op **vijf mogelijke typen** belangenconflicten na uitdiensttreding bij politie en marechaussee:
 1. Belangenconflicten die betrekking hebben op het gebruik van vertrouwelijke c.q. geheime informatie voor commerciële of criminele doeleinden;
 2. Belangenconflicten die betrekking hebben op het gebruik van contacten, relaties en netwerken voor niet-legitieme informatievergaring of niet-legitieme beïnvloeding;
 3. De inzet van het voormalig dienstverband zelf (incl. bijbehorende status, positie, militaire rang);
 4. De inzet van kennis over de bedrijfsvoering;
 5. De inzet van vaardigheden die via specialistische opleidingen en training tijdens het dienstverband zijn verkregen.
- **Bij de laatste drie typen is niet altijd sprake van reële integriteitsrisico's maar kunnen zulke risico's wel ontstaan**. Respondenten oordelen verschillend over voorbeelden die binnen deze drie typen vallen. Dit lijkt samen te hangen met de ambiguïteit over welke belangen in het geding kunnen komen, welke belangen ertoe doen en wat men verstaat onder 'het publieke belang'.
- In het onderzoek is **geen schriftelijke documentatie** aangetroffen van cases van (vermoedelijke) belangenconflicten na uitdiensttreding bij politie en marechaussee. De interviews en vragenlijst laten zien dat zulke conflicten **in de praktijk wel degelijk voorkomen** en tot integriteitsschendingen zoals belangenverstrengeling en misbruik van informatie via een beroep op oud-collega's kunnen leiden. De aard van de belangenconflicten na uitdiensttreding verschilt verder sterk: er is in de door respondenten aangedragen casuïstiek een **grote variëteit** in vertrekredenen, functies en taken en hiërarchisch niveau van ex-medewerkers.

3.1 INLEIDING

Het onderhavig onderzoek is bedoeld als een eerste, brede verkenning van belangenconflicten na uitdiensttreding bij de politie en marechaussee. Met dat voor ogen, richten we ons in dit hoofdstuk op het verkrijgen van een gedegen inzicht in de aard van de belangenconflicten die zich (eventueel) hebben voorgedaan onder ex-medewerkers van de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee¹⁴¹ (zie Bijlage II). Specifiek gaan we in op eerder onderzoek naar verschijningsvormen van belangenconflicten na uitdiensttreding bij politie, marechaussee en andere (vergelijkbare) publieke organisaties. Dit eerdere onderzoek bespreken we in paragraaf 3.2.1 Vervolgens gaan we in 3.2.2 in op wat er bekend is over belangenconflicten na uitdiensttreding bij andere publieke organisaties en bekijken we in paragraaf 3.2.3 welke lessen we kunnen trekken over de mogelijke aard van belangenconflicten *na uitdiensttreding* op basis van onderzoek over belangenconflicten *tijdens* dienstverband en de integriteitsschendingen die dergelijke belangenconflicten tot gevolg kunnen hebben. In paragraaf 3.2.4 vatten we de belangrijkste inzichten uit de literatuur samen.

Na de bespreking van de literatuur gaan we in paragraaf 3.3 in op de bevindingen van ons eigen empirisch onderzoek. We bespreken eerst welke verschijningsvormen van belangenconflicten na uitdiensttreding kunnen worden geïdentificeerd (paragraaf 3.3.1). Vervolgens gaan we in 3.3.2 in op het onderscheid tussen belangenconflicten enerzijds en zinvol en nuttig gebruik van kennis, informatie, vaardigheden en contacten anderzijds. In 3.3 zetten we uiteen welke specifieke risicogebieden uit de data naar voren komen: functies, taken, sectoren en organisaties waar belangenconflicten na uitdiensttreding in het bijzonder voorkomen en risicovol lijken te zijn. Daarna bespreken we in paragraaf 3.4 de kenmerken van de door respondenten zelf aangedragen voorbeelden van situaties waar sprake was van belangenconflicten na uitdiensttreding bij politie en marechaussee en die tot integriteitsschendingen of in elk geval de schijn van integriteitsschendingen hebben geleid. In paragraaf 3.4 tot slot beantwoorden we deelvraag 2 over de aard van de belangenconflicten na uitdiensttreding bij politie en marechaussee die in de praktijk zijn voorgekomen.

¹⁴¹ Het inventariseren van de *omvang* of het aantal cases van belangenconflicten na uitdiensttreding wordt nadrukkelijk buiten de scope van het huidige onderzoek geacht en vereist een andere onderzoeksaanpak.

3.2 INZICHTEN UIT DE LITERATUUR

3.2.1 EERDER ONDERZOEK NAAR BELANGENCONFLICTEN NA UITDIENSTTREDING BIJ POLITIE EN DEFENSIE

Eerder constateerden we al dat onderzoek naar belangenconflicten na uitdiensttreding bij de politie en marechaussee schaars is. Ook over de precieze aard van dit type belangenconflicten is daarom weinig bekend. *Wel is er in Nederland een kleinschalige pilotstudie gedaan door De Hoop en Beeres¹⁴² naar een specifieke vorm van draaideurconstructies bij Defensie*, waarbij oud-topmilitairen kennis en netwerken die zijn opgedaan tijdens de militaire loopbaan in ruil voor financiële compensatie inzetten voor een andere werkgever in een op defensie georiënteerde sector. De auteurs constateren daarbij op basis van eerder onderzoek dat ex-topmilitairen primair in dienst worden genomen om (i) informatie te verkrijgen vanuit hun voormalige werkgever of (ii) hun opvolgers bij het ministerie van Defensie te overtuigen van nieuwe middelen, kennis en innovaties uit de private sector¹⁴³. Hun eigen onderzoek naar 28 ex-topmilitairen laat vervolgens zien dat in de periode 2007-2017 bij 11 gevallen (39,3%) sprake is van een carrière na het functioneel leeftijdsontslag die zich volgens hen als 'draaideurconstructie' laat typeren, waarbij in meerdere gevallen ook sprake is van contact met Defensie binnen twee jaar na vertrek bij het ministerie¹⁴⁴. Ze stellen daarbij echter ook: *"Daaruit kan [...] niet worden geconcludeerd dat deze personen bijvoorbeeld aan excessieve zelfverrijking doen, corrupt zijn, schade doen aan de nationale veiligheid, of ethisch onjuist handelen of hebben gehandeld. Ook het omgekeerde kan niet worden geconcludeerd. Daarvoor bieden openbare bronnen te weinig informatie"*¹⁴⁵.

In de internationale wetenschappelijke literatuur zijn daarnaast een aantal relevante studies naar de Amerikaanse defensieorganisatie te vinden. Zo stelde Miller¹⁴⁶ vast dat meer en meer gepensioneerde generaals en admiraals van het Amerikaanse leger actief bepaalde politieke partijen in de Verenigde Staten steunen. Dit levert een belangenconflict op. Zo ontstaat namelijk het

¹⁴² De Hoop en Beeres, 2019.

¹⁴³ Van Feneme & Beeres, 2010 zoals geciteerd in De Hoop & Beeres, 2019. Zie ook Peterson Ulrich, 2015.

¹⁴⁴ Hierbij is relevant om op te merken dat bij Defensie een lobbyverbod geldt voor de periode van twee jaar na vertrek. Hier komen we in hoofdstuk 5 nader op terug.

¹⁴⁵ De Hoop en Beeres, 2019, p. 385

¹⁴⁶ 2020.

reële risico dat politieke partijen die anticiperen op deze mobiliteit, de generaals nog tijdens hun dienst proberen te beïnvloeden waardoor in de fase voorafgaand aan uitdiensttreding een belangenconflict of zelfs (bij geslaagde beïnvloeding) belangenverstremgeling ontstaat dat het publiek belang in gevaar kan brengen. Ook zouden politieke ambtsdragers belangrijke informatie kunnen achterhouden, omdat zij vrezen dat deze generaals later hun politieke tegenstander worden¹⁴⁷. Verder waarschuwen verschillende auteurs ervoor dat de privatisering van defensieonderdelen belangenconflicten met zich meebrengt; deze private partijen zijn in de eerste plaats immers bedrijven die opereren in een competitieve omgeving en zijn dus (vooral) geïnteresseerd in het verbeteren van hun concurrentiepositie¹⁴⁸. Eén manier om dit te doen is het aannemen van oud-defensiepersoneel om die vervolgens te laten lobbyen voor de private belangen van het bedrijf¹⁴⁹. Op dit risico wijst ook Peterson Ulrich¹⁵⁰, wanneer zij stelt dat bij vertrek naar de private sector de kans bestaat dat ex-medewerkers hun contacten bij hun voormalig werkgever gebruiken om hun ex-collega's te overtuigen van een nieuwe industrie of bedrijf, ten koste van het publieke belang.

In de internationale wetenschappelijke literatuur zijn er tot slot nog een tweetal studies in Australië naar belangenconflicten na uitdiensttreding bij de politie. Zo onderzocht Davids¹⁵¹ welke belangenconflicten politieambtenaren in de staat Victoria ervaren (als zij in dienst zijn en uit dienst treden), hoe zij hiermee omgaan en hoe deze gemanaged (moeten) worden. Zij onderzocht dit aan de hand van beleidsdocumenten, een dossieranalyse van klachten gedurende een periode van 10 jaar bij de Ombudsman en interviews. In haar dossieranalyse vond zij geen specifieke klachten over belangenconflicten na uitdiensttreding¹⁵². Niettemin wezen de onderzochte klachten in deze studie op verschillende (potentiële) belangenconflicten¹⁵³. Een belangrijke bevinding daarbij is dat belangenconflicten na uitdiensttreding hun oorsprong kunnen hebben in de periode voorafgaand aan het daadwerkelijke vertrek van een medewerker. Een ambtenaar kan immers nog tijdens het dienstverband in de verleiding komen om zijn positie te misbruiken om de toekomstige werkgever te bevoordelen, bijvoorbeeld door regels niet (volledig) te handhaven of niet onpartijdig op te treden. Na uitdiensttreding kunnen belangenconflicten leiden tot het oneigenlijk gebruik van vertrouwelijke of niet-publieke informatie ten voordele van de nieuwe werkgever of pogingen om

¹⁴⁷ Miller, 2020.

¹⁴⁸ Alexandra, 2008; Gill, 2006.

¹⁴⁹ Alexandra, 2008.

¹⁵⁰ Peterson Ulrich, 2015.

¹⁵¹ 2004.

¹⁵² Zie ook Boyce & Davids, 2009.

¹⁵³ Davids, 2004; Boyce & Davids, 2009.

ex-collega's te beïnvloeden in hun beslissingen¹⁵⁴. Tot slot wordt in deze studie ook verwezen naar schijnbare belangenconflicten die het vertrouwen van de burger in de overheid kunnen schaden. Een tweede Australisch onderzoek¹⁵⁵ laat zien dat ook outsourcing door de politie – van operationele maar ook van niet-operationele taken – tot belangenconflicten kan leiden. Wanneer outsourcing private bedrijven ertoe aanzet om politieambtenaren weg te kapen bij de politie leidt dat namelijk niet alleen op organisatieniveau tot conflicterende belangen, maar kan het ook voor de betrokken ex-medewerkers zelf belangenconflicten opleveren waarmee de behartiging van niet alleen organisatiebelangen maar ook het publieke belang in gevaar komt¹⁵⁶.

3.2.2 EERDER ONDERZOEK NAAR BELANGENCONFLICTEN NA UITDIENSTTREDING BIJ PUBLIEKE ORGANISATIES IN HET ALGEMEEN

Omdat onderzoek specifiek bij de politie en marechaussee beperkt is, is het zinvol om te kijken welke inzichten onderzoek bij andere publieke organisaties oplevert. *Studies in andere publieke organisaties dan de politie en marechaussee laten zien dat het draaideurfenomeen een belangrijke bron is voor belangenconflicten na uitdiensttreding.* Het draaideurfenomeen kent in de literatuur een weinig eenduidige omschrijving en wordt gebruikt als overkoepelende term voor veel verschillende praktijken. In brede zin gaat het er bij draaideurconstructies om dat iemand vanuit een nieuwe werkgever een functionele relatie onderhoudt met diens oude werkgever, op hetzelfde terrein waar hij of zij bij die oude werkgever ook werkzaam en verantwoordelijk voor was. Draaideurconstructies kunnen zich voordoen in verschillende fases van het dienstverband:

- De rekrutering of aanstelling van nieuw personeel;
- Tijdelijke aanstellingen elders (bijvoorbeeld tijdens een onbetaald verlof of via detachering), waarbij men de organisatie of sector verlaat en weer terugkomt;
- Nevenactiviteiten tijdens het dienstverband;
- Bij uitdiensttreding;
- Na beëindiging van de carrière¹⁵⁷.

Draaideurconstructies worden overigens zowel in de publieke als in de private sector beschreven. In de private sector gaat het dan echter veelal om concurrentieoverwegingen en niet of in mindere

¹⁵⁴ OECD, 2010.

¹⁵⁵ Ayling & Grabosky, 2006.

¹⁵⁶ Singer, 2003.

¹⁵⁷ Ibid.

mate om strijdigheid van belangen met het algemeen, publieke belang. Veel private sector draaideurconstructies gaan volgens de definitie en conceptualisering van de OECD en het onderhavige onderzoek daarmee eerder over conflicterende belangen dan over belangenconflicten¹⁵⁸. In het vervolg van deze paragraaf richten we ons op onderzoeken die specifiek betrekking hebben op *belangenconflicten* na uitdiensttreding en dus primair (zij het niet uitsluitend) betrekking hebben op de publieke sector waar naast organisatiebelangen ook de behartiging van het publieke belang nadrukkelijk op de voorgrond staat.

Een veelgenoemde draaideurconstructie in de publieke sector is de praktijk dat ambtenaren in dienst gaan bij een organisatie in de private sector die ze voorheen reguleerden of andersom¹⁵⁹.

Aandacht hiervoor wordt “door de toenemende verwevenheid van publieke en private partijen, steeds relevanter”.¹⁶⁰ Dit type draaideurconstructies houdt namelijk het risico in op ‘*regulatory capture*’, waarin regulerende instanties zich meer laten leiden door belangen van organisaties die ze controleren dan door het publiek belang¹⁶¹. Dit risico ontstaat reeds vanaf het moment dat de medewerker van plan is de overstap te maken naar een andere organisatie¹⁶². Ambtenaren kunnen namelijk beslissingen nemen of steunen die gunstig zouden (kunnen) uitpakken voor de toekomstige werkgever¹⁶³. Dit mechanisme wordt deels bevestigd in eerder onderzoek, en speelt een grotere rol naarmate de nieuwe functie dichterbij komt¹⁶⁴. De geplande overstap naar de nieuwe werkgever kan bij ambtenaren van een regulerende instantie echter ook het omgekeerde effect hebben. Die gaan zich soms juist strenger opstellen naar de sector waarin zij hun volgende baan zullen uitoefenen om te laten zien dat ze gekwalificeerd zijn voor hun functie¹⁶⁵. Ook hierbij kan het publieke belang in het geding komen, waardoor er dus sprake is van (potentiële) belangenconflicten.

Sommige studies laten zien dat er zelfs al (potentiële) belangenconflicten kunnen ontstaan voordat de medewerker concrete acties heeft ondernomen om een andere baan te zoeken. In lijn met de

¹⁵⁸ Dit laat onverlet dat onderzoek ten aanzien van met name de *maatregelen* ter beheersing van conflicterende belangen in de private sector, zoals relatie- en concurrentiebedingen en geheimhoudingsplichten, inzichten kan bieden die ook voor de aanpak van belangenconflicten na uitdiensttreding relevant kunnen zijn. In Hoofdstuk 5 betrekken we daarom wél ook literatuur die betrekking heeft op conflicterende belangen in de private sector.

¹⁵⁹ Zie Cerrillo-i-Martínez, 2017; Gupta et al., 2015; Hong & Lim, 2016; Hong & Kim, 2017; Langford, 1991; OECD, 2010.

¹⁶⁰ BIOS, 2010, p. 17; zie ook: GRECO, 2018; OECD, 2004.

¹⁶¹ Cerrillo-i-Martínez, 2017; Hong & Kim, 2017; Hong & Lim, 2016; Coen & Vannoni, 2016; Dal Bó, 2006; Makkai & Braithwaite, 1992; OECD, 2010.

¹⁶² Kernaghan & Langford, 1990.

¹⁶³ OECD, 2010.

¹⁶⁴ Cohen, 1986; De Haan et al., 2015.

¹⁶⁵ De Haan et al., 2015; Che, 1995; Salant, 1995; Cohen 1986; Quirk 1981.

eerdergenoemde bevindingen van Davids¹⁶⁶, kan een medewerker namelijk in de verleiding komen om een private organisatie te bevoordelen in de hoop daar wellicht op termijn een baan aangeboden te krijgen¹⁶⁷. Er is dus al sprake van een integriteitsrisico als er een reële kans bestaat dat de private organisatie in kwestie een potentieel interessante toekomstige werkgever is voor de medewerker in kwestie. Dit kan uiteindelijk tot belangenverstrengeling en dus integriteitsschendingen leiden. Van een gelijkaardig belangenconflict is sprake bij medewerkers die van plan zijn een eigen bedrijf te starten. Zo laat onderzoek van Grupe¹⁶⁸ bij IT-professionals zien dat er risico's zijn dat medewerkers problemen of beperkingen inzake software achterhouden voor de werkgever met het doel een eigen IT-bedrijf te starten dat de software verder zal ontwikkelen, waardoor de huidige werkgever benadeeld wordt. Bij publieke organisaties is goed denkbaar dat daarmee ook het publieke belang wordt geschaad, bijvoorbeeld als daardoor grote problemen ontstaan in de informatievoorziening of dienstverlening richting burgers of als publiek belastinggeld wordt verkwist. Mede om die reden waarschuwt BIOS¹⁶⁹ in haar handreiking dat de overstap van de publieke naar de private sector het risico inhoudt dat een ambtenaar die expert is in een bepaald domein, ontslag neemt bij een overheidsdienst om vervolgens bij diezelfde dienst als expert te kunnen worden ingehuurd voor een hoger bedrag. Al met al wijst het feit dat al in de fase voorafgaand aan uitdiensttreding belangenconflicten kunnen ontstaan erop dat ook de factoren die de integriteitsrisico's van belangenconflicten vergroten of verkleinen in belangrijke mate ook al *binnen* de organisatie en *tijdens het dienstverband* kunnen liggen. In Hoofdstuk 4, waar we die factoren nader bespreken, komen we hierop terug.

Na uitdiensttreding houdt het draaideurfenomeen risico's in op het gebruik van onder meer vertrouwelijke of niet-publieke informatie, eerder opgedane expertise en contacten om zichzelf of de nieuwe werkgever te bevoordelen¹⁷⁰. Een specifiek risico is 'switching sides', waarvan sprake is als een ex-medewerker zaken afhandelt in de nieuwe organisatie die hij zelf eerder behartigd heeft bij de vorige werkgever of gebruik maakt van subsidies die zijn toegekend door zijn vorige werkgever¹⁷¹. In dit verband waarschuwen onderzoekers voor de toenemende verwevenheid tussen de publieke en private sector, onder meer via publiek-private samenwerking, coproductie, outsourcing en toenemende mobiliteit van personeel, omdat dit belangenconflicten (na

¹⁶⁶ 2004.

¹⁶⁷ Cerrillo-i-Martínez, 2017.

¹⁶⁸ 2003.

¹⁶⁹ 2010.

¹⁷⁰ OECD, 2010; Demmke & Henökl, 2007; Mafunisia, 2003.

¹⁷¹ Cerrillo-i-Martínez, 2017; OECD, 2010.

uitdiensttreding) doet toenemen – mogelijk vooral ook in kleinere landen¹⁷². Vervolgens is collusie tussen ex-collega's een belangrijk risico. Ex-medewerkers kunnen de besluitvorming in de overheidsdienst waar zij gewerkt hebben proberen te beïnvloeden door beroep te doen op persoonlijke connecties met oud-collega's¹⁷³. Ook dit blijkt uit onderzoek door Grupe¹⁷⁴ bij IT-professionals die uit dienst gaan bij de overheid. Als zij vervolgens in dienst gaan bij een adviesbureau kunnen zij door hun 'insider' kennis en persoonlijke contacten met ex-collega's hun nieuwe werkgever bevoordelen ten opzichte van concurrerende bedrijven bij het verkrijgen van een contract¹⁷⁵. Oud-collega's kunnen daarnaast ook, zonder dat de ex-medewerker dat zelf wil, de nieuwe werkgever van de ex-medewerker bevoordelen¹⁷⁶. Hoewel uit onderzoek in het buitenland blijkt dat het draaideurfenomeen toeneemt¹⁷⁷, zijn de effecten ervan slechts in beperkte mate onderzocht¹⁷⁸. Gezien de integriteitsrisico's van het draaideurfenomeen is meer empirisch onderzoek nodig om na te gaan of het inderdaad leidt tot integriteitsschendingen en welke factoren dit kunnen verklaren¹⁷⁹.

Naast bovenstaande vormen van het draaideurfenomeen, vraagt de OECD¹⁸⁰ in het bijzonder aandacht voor uitdiensttreding van de publieke sector naar lobbygroepen. Een dergelijke overstap zorgt immers voor (potentiële) belangenconflicten. Ex-medewerkers die uit hoofde van de nieuwe werkgever (of hun eigen bedrijf) lobbyen bij de vorige werkgever, zouden in theorie bijvoorbeeld ongewenste druk kunnen uitoefenen op hun oud-collega's, wat kan leiden tot een voorkeursbehandeling en dus integriteitsrisico's met zich meebrengt. Verder beschikken ex-medewerkers vanwege hun netwerk over bevoorrechte toegang tot besluitvormers en informatie, wat kan leiden tot ongeoorloofd overleg of zelfs bias in de besluitvorming. Omdat concurrenten hier niet over beschikken, vormt deze praktijk – zelfs als er geen sprake is van niet-legitieme beïnvloeding van de besluitvorming – een mogelijke bedreiging voor transparant en eerlijk overheidsoptreden¹⁸¹.

¹⁷² Demmke et al., 2020.

¹⁷³ Hong & Lim, 2016; Blanes i Vidal, Jordi & Fons-Rosen, 2012; Lazarus & McKay, 2012; Baumgartner, Berry, Hojnacki, Kimball & Leech, 2009.

¹⁷⁴ 2003.

¹⁷⁵ OECD, 2010.

¹⁷⁶ Cerrillo-i-Martínez, 2017. Een voorbeeld is wanneer medewerkers van de politie bewust of onbewust hun oud-collega's van de politie minder streng controleren of meer informatie verstrekken dan gebruikelijk of wenselijk is, zonder dat de ex-medewerker hierom vraagt.

¹⁷⁷ Coen & Vannoni, 2016; Hong & Lim, 2016; Lazarus, McKay & Herbel, 2016; Shive & Forster, 2016; Lucca, Seru & Trebbi, 2014; OECD, 2010.

¹⁷⁸ Cerrillo-i-Martínez, 2017; Hong & Kim, 2017; De Haan et al., 2015; Selling, 2015; Dal Bó, 2006.

¹⁷⁹ Cerrillo-i-Martínez, 2017; Hong & Lim, 2016.

¹⁸⁰ 2010.

¹⁸¹ OECD, 2010.

Studies laten tot slot zien dat bedrijven personen met ervaring in de publieke sector niet in de eerste plaats in dienst nemen omwille van hun expertise, maar vooral omwille van hun contacten binnen de overheid. Dit fenomeen, ook wel de zogenaamde ‘*quid pro quo*’ hypothese genoemd, gaat gepaard met de impliciete of zelfs expliciete verwachting dat men de oude contacten inzet ten gunste van de nieuwe werkgever en brengt belangrijke integriteitsrisico’s met zich mee¹⁸². Het fenomeen zou onder andere hebben bijgedragen aan het falend toezicht op de Amerikaanse financiële sector in de aanloop van de bankencrisis in 2008 en aan de economische crisis in Japan in de jaren 1990¹⁸³. Tegelijkertijd stellen onderzoekers dat er ook wat te zeggen valt voor de zogenaamde ‘*human capital*’ hypothese¹⁸⁴. Die stelt dat het in dienst nemen van ambtenaren niet enkel risico’s kent maar ook positieve effecten kan hebben. Zo beschikken ambtenaren over specifieke kennis en expertise¹⁸⁵ die op nuttige wijze kan worden ingezet. Bovendien kan het in dienst nemen van ambtenaren door bedrijven zorgen voor een toename van begrip en verbetering van communicatie tussen de private en publieke sector¹⁸⁶.

3.2.3 INZICHTEN UIT EERDER ONDERZOEK NAAR BELANGENCONFLICTEN EN INTEGRITEITSSCHENDINGEN TIJDENS HET DIENSTVERBAND

Tot slot kan ook eerder onderzoek naar belangenconflicten en integriteitsschendingen die optreden als men nog in dienst is, relevante inzichten bieden. Ten eerste biedt de *typologie* van integriteitsschendingen die zich kunnen voordoen tijdens een dienstverband aanwijzingen voor mogelijk relevante kenmerken van belangenconflicten, ook na uitdiensttreding. Ten tweede roepen ‘reguliere’ belangenconflicten soms vergelijkbare morele vragen op¹⁸⁷ en kunnen ze mogelijk tot gelijkaardige typen integriteitsschendingen leiden als belangenconflicten na uitdiensttreding. Meer inzicht daarin kan helpen om de aard van belangenconflicten te duiden en na te gaan welke integriteitsrisico’s er kunnen zijn bij belangenconflicten na uitdiensttreding. Tot slot kunnen (potentiële) belangenconflicten die medewerkers ervaren als men nog in dienst is, blijven bestaan na uitdiensttreding of de integriteitsrisico’s daarvan versterken.

¹⁸² Cerrillo-i-Martínez, 2017; Coen & Vannoni, 2016; Lazarus et al., 2016; Cain & Drutman, 2014; LaPira & Thomas, 2014; Blanes i Vidal et al., 2012; Bertrand, Bombardini & Trebbi, 2011; OECD, 2010.

¹⁸³ Hong & Lim, 2016; Hilzenrath, 2011; Suzuki, 2006.

¹⁸⁴ Cerrillo-i-Martínez, 2017; Bishara & Westermann-Behaylo, 2012.

¹⁸⁵ Cerrillo-i-Martínez, 2017; Coen & Vannoni, 2016.

¹⁸⁶ Cerrillo-i-Martínez, 2017.

¹⁸⁷ Newburn, 2015.

Allereerst biedt onderzoek naar de integriteitsschendingen die een direct gevolg kunnen zijn van belangenconflicten na uitdiensttreding relevante inzichten over de mogelijke aard van die belangenconflicten zelf. Met name bruikbaar in dit verband is de typologie van integriteitsschendingen van Lasthuizen et al., 2011¹⁸⁸ (zie Box 3.1). Deze typologie heeft een sterke empirische basis in onderzoek binnen onder meer de politie en wordt nog steeds geregeld gebruikt in het integriteitsbeleid van organisaties in het Nederlandse openbaar bestuur. Hoewel de typologie in beginsel gericht is op integriteitsschendingen gepleegd door actoren die in dienst zijn van een organisaties, valt uit de categorisering ook een aantal mogelijke verschijningsvormen van belangenconflicten *na uitdiensttreding* op te maken.

Van de tien typen integriteitsschendingen zijn er zes waarbij het ten minste aannemelijk is dat deze (mede) het gevolg kunnen zijn van belangenconflicten na uitdiensttreding. Het gaat dan om:

- Belangenconflicten (d.w.z. belangenverstremgeling)¹⁸⁹ door het aannemen van dubieuze giften en beloften;
- Belangenconflicten (d.w.z. belangenverstremgeling) door onverenigbare functies en activiteiten;
- Corruptie in de vorm van omkoping;
- Corruptie in de vorm van favoritisme;
- Misbruik en manipulatie van informatie, en;
- Oneigenlijk gebruik van autoriteit.

¹⁸⁸ Lasthuizen, Huberts en Heres, 2011; zie ook Huberts, 1998.

¹⁸⁹ In onze conceptualisering, gebaseerd op internationaal onderzoek (zie hoger), zouden we hier spreken van belangenverstremgeling, omdat het gaat over een integriteitsschending en niet louter een risico daarop.

Box 3.1 Typologie integriteitsschendingen van Lasthuizen et al., 2011**Corruptie: omkoping**

Misbruik van (publieke) macht voor private winst: het vragen, aanbieden, of accepteren van smeergeld.

Corruptie: favoritisme (nepotisme, cronyisme, patronage)

Misbruik van autoriteit of positie om familie, vrienden of partijen.

Fraude en diefstal van middelen

Oneigenlijk privaat gewin verkregen van de organisatie, collega's en/of burgers, zonder betrokkenheid van externe actoren.

Belangenverstrengeling door giften

Een handeling die tot (potentiële) schade kan leiden aan het publieke of organisationele belang door persoonlijke belangen door het aannemen giften, diensten, bezittingen of beloften.

Belangenverstrengeling door nevenactiviteiten

Een handeling die tot (potentiële) schade kan leiden aan het publieke of organisationele belang door persoonlijke belangen door activiteiten of banen die buiten de organisatie worden verricht.

Oneigenlijk gebruik van autoriteit

Het gebruik van illegale of oneigenlijke middelen of methoden om organisationele doelen te bereiken (soms om 'nobeles' redenen).

Misbruik en manipulatie van informatie

Het bedoeld of onbedoeld misbruiken van (toegang tot) informatie, zoals valsspelen, schending van geheimhoudingsplicht, het verbreken van vertrouwelijkheid van informatie, of het achterhouden van informatie.

Onbehoorlijk gedrag jegens collega's, burgers en/of cliënten

De onacceptabele behandeling van anderen, waaronder discriminatie, intimidatie en seksuele intimidatie, pesten, (overmatig) klagen en roddelen.

Verspilling en misbruik van organisatiemiddelen

Het nalaten te voldoen aan de organisationele standaarden en/of onvoldoende presteren of incorrect/dysfunctioneel gedrag vertonen binnen de organisatie.

Wangedrag in privétijd

Het vertonen van gedrag in privétijd die het vertrouwen in de (publieke) organisatie schaadt.

Deze lijst wordt grotendeels bevestigd door eerder onderzoek onder politieambtenaren, waarbij deze integriteitsschendingen veelal terug te herleiden zijn naar belangenconflicten. Daarbij komt oneigenlijke gebruik van autoriteit weinig expliciet terug, maar wordt wel nog aanvullend gewezen op schendingen die specifiek in verband kunnen worden gebracht met georganiseerde criminaliteit. Zo laat onderzoek onder andere zien dat corruptie (bijv. door te nauwe contacten tussen politie en private bedrijven bij outsourcing)¹⁹⁰; machtsmisbruik¹⁹¹; schending van het ambtsgeheim (bijv. het lekken van informatie om familieleden of vrienden te helpen in commerciële zin)¹⁹²; oneigenlijk

¹⁹⁰ Zie o.a. Ayling & Grabosky, 2006; Newburn, 1999, 2015; Punch, 2000.

¹⁹¹ Zie Huberts et al., 1999; Newburn, 2015.

¹⁹² Zie o.a. Boyce & Davids, 2009; GRECO, 2018; Miller, 2003; Van Ruth & Gunther Moor, 1997; Smit et al., 2019.

gebruik van informatiesystemen (bijv. het illegaal uitwisselen van informatie uit politieregisters via ‘old boys’ netwerken)¹⁹³, het faciliteren van activiteiten van georganiseerde criminaliteit (bijv. het verlenen van hand- en spandiensten ten behoeve van criminele netwerken)¹⁹⁴ en misbruik en manipulatie van informatie in meer algemene zin¹⁹⁵ verband houden met belangenconflicten. In onderzoeken binnen de politie, en zeker ook in Nederland, wordt daarbij expliciet gewezen op het feit dat dergelijke schendingen niet altijd op het persoonlijke of private belang zijn gericht: niet zelden gaat het om politiemensen die oneigenlijke middelen en strategieën inzetten omdat zij menen daar het organisatiebelang of publieke belang juist mee te dienen¹⁹⁶. Omdat het onderhavig onderzoek zich expliciet richt op de vraag welke (mogelijke) belangenconflicten na uitdiensttreding verschillende partijen *zelf* zien, kiezen we er echter voor om ons in het empirische onderzoek niet op voorhand uitsluitend op deze zes integriteitsschendingen te richten. Dit draagt namelijk het risico in zich dat belangrijke verschijningsvormen van het fenomeen over het hoofd worden gezien.

De literatuur wijst in elk geval op het belang van relaties en contacten die voor belangenconflicten kunnen zorgen als men nog in dienst is van de politie (en marechaussee). Het gaat dan in de eerste plaats over ongewenste contacten in het criminele milieu (bijv. in de familiesfeer, kennissenkring, etc.)¹⁹⁷. In de praktijk is er echter vaak sprake van een dunne lijn tussen persoonlijk en professioneel contact met deze personen, zeker bij informanten, prostituees en uitbaters van bordelen¹⁹⁸. Met name bij informanten (maar ook bij prostituees die mogelijk slachtoffer of getuige zijn van mensenhandel) wordt het opbouwen van een vertrouwensband en bereikbaar zijn buiten werktijd gezien als essentieel voor het kunnen inwinnen van relevante informatie¹⁹⁹. Deze contacten zorgen niet enkel voor belangenconflicten als men nog in dienst is, maar kunnen ook na uitdiensttreding risico's inhouden op integriteitsschendingen. Bovendien kunnen ook ‘gewone’ contacten met familie, vrienden, en (ex-)partners belangenconflicten opleveren in dienst en na uitdiensttreding van

¹⁹³ Zie Huberts et al., 1999.

¹⁹⁴ Nelen & Kolthoff, 2017.

¹⁹⁵ Carney, 1998; Davis, 1993; Davids, 2004; Fijnaut & Huberts, 2002; Huberts & Lasthuizen, 2005; Kleinig, 1996; Newburn, 2015.

¹⁹⁶ Zie onder meer Kutnjak Ivkovic, 2005; Newburn, 2015; Punch, 1985, 2000. Specifieke vormen van dergelijke ‘goedbedoelde’ integriteitsschendingen worden ook wel, enigszins misleidend, ‘noble cause corruption’ genoemd. Gerelateerd is het fenomeen taakgerelateerd ongeoorloofd handelen (Van Halderen en Kolthoff, 2017; Van Halderen, 2019). Zoals Van Ruth en Gunther Moor (1997, p. 78) stellen: “In de beleving van politiefunctionarissen gaat het hier ook niet zo zeer om lekken, als wel om verstrekken. Er is wellicht geen juridische basis voor, maar de vraag om informatie wordt als legitiem beschouwd. Vanuit een dergelijke optiek is het bijna vanzelfsprekend dat er een modus wordt gevonden die hoe dan ook een adequaat antwoord geeft”. Hoewel er discussie bestaat over de vraag of onethisch handelen ten gunste van de organisatie en/of het publieke belang als *corruptie* moet worden beschouwd (zie o.a. Punch, 1985) kan in elk geval worden gesteld dat in dergelijke gevallen sprake is van een schending van de integriteitsnormen die bovendien in verband kan worden gebracht met belangenconflicten.

¹⁹⁷ GRECO, 2018; Nelen & Kolthoff, 2017.

¹⁹⁸ Boyce & Davids, 2009; Davids, 2006.

¹⁹⁹ Davids, 2006.

de politie²⁰⁰. Hetzelfde geldt voor nevenfuncties, zoals een andere baan, vrijwilligerswerk en lidmaatschap bij een vereniging²⁰¹. Deze kunnen namelijk een belangenconflict opleveren waarin medewerkers in sommige situaties moeten kiezen tussen de belangen van de organisatie waar zij een nevenfunctie vervullen enerzijds en de politieorganisatie of het publiek belang anderzijds²⁰².

*In politiestudies wordt vaak verwezen naar schijnbare en daadwerkelijke belangenconflicten die kunnen ontstaan bij politieambtenaren die politie- of beveiligingswerk doen in de vrije tijd ('moonlighting')*²⁰³. Dit houdt volgens eerder onderzoek vooral risico's in op misbruik van vertrouwelijke informatie of machtspositie²⁰⁴. Hoewel het aannemelijk is dat dit soort belangenconflicten ook relevant zijn bij defensie, is hier vooralsnog weinig aandacht voor in de literatuur. In Nederland geldt in elk geval dat politie- of beveiligingswerk in de vrije tijd doen *tijdens dienstverband* niet wordt toegestaan. Na uitdiensttreding gelden evenwel geen beperkingen meer. Het is niettemin aannemelijk dat zich ook na vertrek belangenconflicten kunnen voordoen als ex-medewerkers in bijvoorbeeld de private beveiliging of bedrijfsrecherche gaan werken. Zo is immers bekend dat juist vanuit deze sectoren nog in dienst zijnde politiefunctionarissen actief worden benaderd om informeel vertrouwelijke informatie uit te wisselen en soms treden particuliere rechemedewerkers na verloop van tijd opnieuw in dienst bij de politie²⁰⁵. Bovendien zorgen ontwikkelingen rond de toenemende privatisering van politiediensten en publiek-private samenwerkingen ervoor dat publiek en privaat steeds moeilijker van elkaar te onderscheiden zijn²⁰⁶, hetgeen kan betekenen dat potentiële belangenconflicten na uitdiensttreding de komende jaren naar verwachting enkel verder zullen toenemen²⁰⁷.

De literatuur over integriteitsschendingen laat zien dat als het gaat om de aard van belangenconflicten, oud-collega's een cruciale rol kunnen spelen. Dit geldt in de eerste plaats als het gaat om het gebruik van vertrouwelijke c.q. geheime informatie: verschillende onderzoeken naar het lekken van informatie vanuit de politie en marechaussee wijzen erop dat de sterke sociale relaties en netwerken die men tijdens het dienstverband opbouwt, ertoe kunnen leiden dat na uitdiensttreding nog steeds informele informatie-uitwisseling met nog in dienst zijnde

²⁰⁰ New Zealand Police, 2020.

²⁰¹ New Zealand Police, 2020; Sandman, 2013; Davids, 2006; Coleman, 2005.

²⁰² Sandman, 2013; Brunet, 2008.

²⁰³ Brunet, 2008; Ayling & Shearing, 2008; Davids, 2004; Shearing & Stenning, 1987.

²⁰⁴ Davids, 2004; Kernaghan & Langford, 1990.

²⁰⁵ Van Ruth & Gunther Moor, 1997. Zie ook Smit et al., 2019.

²⁰⁶ Ponsaers et al., 2015.

²⁰⁷ Zie ook Van Ruth & Gunther Moor, 1997.

politiemedewerkers plaatsvindt²⁰⁸. Daarbij kan al snel bedoeld of onbedoeld de geheimhoudingsplicht worden geschonden. Verder geldt bijvoorbeeld voor het aanbieden van dubieuze giften door ex-medewerkers, dat dit alleen van invloed zal kunnen zijn op het werk van de politie of marechaussee wanneer één of meerdere medewerkers die nog wél in dienst zijn bij de betreffende organisaties het aanbod accepteren. Hetzelfde geldt voor een aantal andere integriteitsschendingen die uit belangenconflicten kunnen voortkomen, zoals corruptie in de vorm van omkoping of favoritisme.

De literatuur over integriteitsschendingen wijst ons er tegelijkertijd op dat belangenconflicten ook zonder actieve contacten met de voormalig werkgever kunnen voorkomen. Met andere woorden, ook zonder betrokkenheid van huidige medewerkers van de politie en marechaussee kunnen situaties ontstaan waarbij belangenconflicten optreden die het publieke belang schaden en integriteitsschendingen ontstaan zoals belangenverstremming door onverenigbare functies en activiteiten of misbruik en manipulatie van informatie. Te denken valt bijvoorbeeld aan een situatie waarbij een ex-medewerker in de huidige werkzaamheden als zelfstandig IT-adviseur misbruik maakt van vertrouwelijke informatie die verkregen is toen zij nog in dienst was van de politie of marechaussee²⁰⁹. Of, zoals ook Boyce en Davids²¹⁰ benoemen, aan belangenconflicten die voortvloeien uit de contacten en netwerken van ex-medewerkers: ook als een ex-medewerker ‘slechts’ geassocieerd is met een criminele organisatie omdat zijn broer daar werkt, maar daar niet (op dit moment) feitelijke taken of activiteiten voor verricht, is immers sprake van een potentieel belangenconflict dat toekomstige integriteitsrisico's inhoudt. Het onderscheid tussen belangenconflicten waarin wél en belangenconflicten waarin géén actief contact met de oud-werkgever een rol speelt, kan mogelijk relevant zijn voor de maatregelen die organisaties kunnen treffen. Hier gaan we in Hoofdstuk 5 verder op in.

Gezien het relatief beperkte onderzoek naar belangenconflicten bij politie en marechaussee, is het ter afsluiting zinvol om enkele inzichten uit literatuur over belangenconflicten in andere publieke diensten uit te lichten. Zo benoemt de OECD²¹¹ risicogebieden voor belangenconflicten die

²⁰⁸ Smit et al., 2019; Van Ruth & Gunther Moor, 1997. Smit en collega's vonden in hun onderzoek naar lekken door politie en marechausseemedewerkers bijvoorbeeld drie dossiers waarbij de 'ontvanger' van de vermeende gelekte informatie een ex-collega was. Het betreft daarmee overigens wel in verhouding een klein deel van de totale dossiers: in de meeste gevallen was de ontvanger een familielid of huidige collega.

²⁰⁹ Dit sluit ook aan bij het GRECO-rapport (2018, punt 217, p. 48) dat in haar advies omtrent belangenverstremming na uitdiensttreding expliciet verwijst naar *activiteiten* en *werkzaamheden*.

²¹⁰ 2019, p. 616.

²¹¹ 2004.

aansluiten bij de eerdergenoemde integriteitsschendingen die het gevolg kunnen zijn van belangenconflicten, te weten: nevenfuncties, omgang met gevoelige informatie, contracten, geschenken of andere voordelen, en verwachtingen van familie of de gemeenschap. Ook zijn er verschillende onderzoeken die het belang van contacten onderstrepen, waarbij met name het contact van medewerkers met externe belanghebbenden risicovol lijkt te zijn²¹². Een Nederlandse studie wijst er bijvoorbeeld op dat lokale besturen vatbaar zijn voor criminele beïnvloeding, waarin middelen als infiltratie en bedreiging worden ingezet²¹³. De belangrijkste kwetsbaarheden situeren zich daarbij op het vlak van de randvoorwaarden van besluitvormingsprocessen, bepaalde posities (politiek of ambtelijk) en de verwevenheid van kleine gemeenschappen met het lokaal bestuur waardoor persoonlijke belangen voorrang kunnen krijgen op politiek-bestuurlijke belangen. De Graaf²¹⁴ wijst er wel op dat in Nederlandse overheidsdiensten verschillend wordt gekeken naar de omgang met externen. In zijn kwalitatieve onderzoek naar het profiel van corrupte functionarissen in verschillende overheidsdiensten komt naar voren dat waar er binnen de politie duidelijke regels zijn op dit vlak (o.a. wat betreft de omgang met criminelen in de privétijd), dit soort regels ontbreken voor hogere ambtenaren. Daar wordt het veelal als normaal beschouwd om hechte relaties te onderhouden met externe belanghebbenden door bijvoorbeeld “het regelmatig golfen, binnen en buiten de diensttijd, met aannemers door ambtenaren die beslissen over aanbestedingen”²¹⁵. Hoewel dit aansluit bij het Nederlandse poldermodel waarin relaties tussen overheid en markt gericht zijn op consensus en samenwerking (ook informeel), houdt dit soort praktijken een risico in op belangenconflicten en mogelijk zelf corruptie²¹⁶. In meer recent onderzoek geven Kerkhoff en Overeem²¹⁷ aan dat veel integriteitsschendingen verband houden met “de soms dunne scheidswand tussen publiek en privaat” en ook onderzoek naar zogenaamde ‘netwerkcorruptie’²¹⁸ onderschrijft het serieuze risico van al te nauwe informele samenwerkingsrelaties. Ook in andere landen zien we dat de sterke verbondenheid tussen publieke en private sector, o.a. door privatisering van publieke diensten en hechtere samenwerking tussen beide sectoren²¹⁹, belangenconflicten met zich meebrengt.

²¹² King & Sekerka, 2017; Winter, Woestenburg, Struiksmā, Akerboom & Boxum, 2017.

²¹³ Winter et al., 2017.

²¹⁴ 2005.

²¹⁵ De Graaf, 2005, p. 61.

²¹⁶ De Graaf, 2005; Huberts & Nelen, 2005; Van den Heuvel, 1998.

²¹⁷ 2018, p. 16.

²¹⁸ Zie bijv. Slingerland, 2017; Slingerland & De Graaf, 2020.

²¹⁹ Andabaka & Kovač, 2019; Demmke & Henökl, 2007; Kudrycka, 2004.

3.2.4 DE BELANGRIJKSTE INZICHTEN UIT DE LITERATUUR OP EEN RIJ

In de vorige paragrafen zijn we ingegaan op eerder onderzoek naar belangenconflicten en integriteitsschendingen zowel na vertrek als tijdens het dienstverband, en zowel bij politie en marechaussee als bij andere publieke organisaties. ***Resumerend levert dat de volgende inzichten op ten aanzien van de mogelijke aard van belangenconflicten na uitdiensttreding bij de politie en marechaussee:***

- Belangenconflicten na uitdiensttreding komen niet alleen voor onder voormalig uitvoerend personeel maar ook juist onder voormalig topfunctionarissen. Processen als privatisering, outsourcing en toenemende mobiliteit tussen de publieke en private sector zouden de kans op dit soort belangenconflicten kunnen vergroten.
- Een belangrijke bron van belangenconflicten na uitdiensttreding zijn zogenaemde draaideurconstructies. In brede zin gaat het er bij draaideurconstructies om dat iemand vanuit een nieuwe werkgever een functionele relatie onderhoudt met diens oude werkgever, op hetzelfde terrein waar hij of zij bij die oude werkgever ook werkzaam en verantwoordelijk voor was. Vaak gaat het in de praktijk om situaties waarbij ambtenaren in dienst gaan bij een organisatie in de private sector die ze voorheen reguleerden of andersom. Na uitdiensttreding houdt het draaideurfenomeen risico's in op het gebruik van onder meer vertrouwelijke of niet-publieke *informatie*, eerder opgedane *expertise* en *contacten* om zichzelf of de nieuwe werkgever te bevoordelen. In dit verband wordt ook gewezen op het risico van medewerkers die vertrekken bij een publieke organisatie om vervolgens bij een lobbygroep te werken.
- Belangenconflicten kunnen tot verschillende integriteitsschendingen leiden: van belangenverstrengeling door giften, beloften, of onverenigbare functies en activiteiten tot corruptie, misbruik en manipulatie van informatie, en samenwerking met georganiseerde criminaliteit. Dit lijkt ook na uitdiensttreding te gelden en wijst erop dat belangenconflicten na uitdiensttreding heel verschillende verschijningsvormen kunnen aannemen.
- Contacten die medewerkers tijdens het dienstverband opbouwen binnen politie en marechaussee kunnen na vertrek een cruciale rol spelen in belangenconflicten en de mate waarin de integriteitsrisico's zich daadwerkelijk vertalen naar integriteitsschendingen. Er zijn echter ook belangenconflicten na uitdiensttreding denkbaar waar geen huidige medewerkers van politie en marechaussee bij betrokken zijn.

- (Potentiële) belangenconflicten na uitdiensttreding kunnen tot slot hun oorsprong al hebben in de fase voordat de medewerker concrete acties onderneemt om een andere baan te zoeken. Wanneer medewerkers tijdens dienstverband nauwe contacten en formele en informele samenwerkingsrelaties onderhouden met externe partijen, kan dat extra kwetsbaarheden en risico's in zich dragen die mogelijk ook na uitdiensttreding van belang zijn.

Hoewel voorgaande inzichten een zekere richting geven, is het goed te herhalen dat empirisch onderzoek specifiek naar belangenconflicten na uitdiensttreding beperkt is, en dat zeker ook over de aard van belangenconflicten na uitdiensttreding bij politie en marechaussee in het bijzonder weinig bekend is. In de volgende paragrafen verkennen we daarom op basis van de empirische data in brede zin wat de aard van deze belangenconflicten is.

3.3 BEVINDINGEN UIT DE PRAKTIJK: HYPOTHETISCHE VOORBEELDEN EN CASUÏSTIEK

In deze paragraaf gaan we in op de aard van de belangenconflicten na uitdiensttreding in de praktijk van de politie en de marechaussee. Dat doen we door eerst te kijken naar welke verschijningsvormen van belangenconflicten na uitdiensttreding respondenten bij de politie en marechaussee zelf *voor mogelijk* houden (i.e. hypothetische voorbeelden) (par. 3.3.1, 3.3.2 en 3.3.3). Vervolgens bespreken we concrete situaties waarin zich (daadwerkelijke, potentiële en schijnbare) belangenconflicten onder ex-medewerkers hebben voorgedaan (i.e. casuïstiek) (par. 3.3.4). Aan de hand hiervan vormen we ons een beeld van wat dit type belangenconflicten en de incidenten waartoe zij (kunnen) leiden, karakteriseert.

Op voorhand merken we daarbij op dat we in het onderzoek geen dossiers of andere geschreven documentatie hebben aangetroffen dat op concrete cases van (vermoedens van) belangenconflicten na uitdiensttreding betrekking heeft. Op een enkeling na gaven alle respondenten bij de politie en marechaussee aan dat hen geen concrete voorvallen bekend zijn van integriteitsschendingen waar ex-medewerkers bij betrokken waren, die tot (verkenkend) onderzoek binnen de politie of marechaussee hebben geleid en/of waar op andere wijze verslaggeving van is

gedaan. Bij de meerderheid van de respondenten werden, soms na enig doorvragen, wel situaties besproken die zich hadden voorgedaan en die als een (daadwerkelijke, potentiële en schijnbare) belangenconflict na uitdiensttreding getypeerd kunnen worden. In geen van die gevallen was echter sprake van onderzoek en bijbehorende documentatie: veelal betrof het situaties die niet onwettig zijn en daarom geen strafrechtelijk onderzoek vragen. Omdat men als voormalig werkgever verder geen disciplinaire rol meer heeft ten opzichte van ex-medewerkers, is ook in die sfeer geen nader onderzoek gedaan. Voor zover zich dus al (daadwerkelijke, potentiële en schijnbare) belangenconflicten na uitdiensttreding voordoen, wordt dat volgens de respondenten niet schriftelijk vastgelegd en is het vastleggen ook niet per se mogelijk of behulpzaam. Casuïstiek waar ex-medewerkers voor de rechter werden gebracht, bijvoorbeeld vanwege het schenden van de geheimhoudingsplicht of andere (privaatrechtelijke) afspraken, waren eveneens niet bekend bij de respondenten. De tijdens interviews besproken casuïstiek is de respondenten veelal bekend omdat zij vanuit hun integriteitsfunctie signalen ontvangen van (oud-)collega's of omdat ex-medewerkers bijvoorbeeld naar voren kwamen in lopende onderzoeken naar andere casuïstiek of klachten.

In wat volgt baseren we ons daarom op enerzijds de *situaties* die respondenten *voor mogelijk houden* (hypothetische voorbeelden) en hun *omschrijving van situaties die zich in de praktijk hebben voorgedaan en waar zij direct of indirect kennis van hebben genomen* (casuïstiek), maar waarvan nadere schriftelijke verslaglegging niet beschikbaar was.

3.3.1 MOGELIJKE VERSCHIJNINGSVORMEN VAN BELANGENCONFLICTEN NA UITDIENSTTREDING

In paragraaf 2.4.3 zijn we ingegaan op wat de respondenten bij politie en marechaussee verstaan onder belangenconflicten na uitdiensttreding. Daaruit kwam naar voren dat een concrete definitie, denkkader of omschrijving van het begrip vooralsnog ontbreekt. In de interviews gebruikt men vooral voorbeelden van mogelijke situaties om de verschillende *verschijningsvormen* van belangenconflicten na uitdiensttreding te schetsen. Zo schetst een respondent: "*In theorie worden heel veel risico's afgedekt, denk aan toegang tot systemen en dergelijke. Maar verbindingen, oude contacten, die blijven. Dan ligt het aan de oud-medewerker en medewerker in het bedrijf om daar alert op te zijn en geen informatie uit te wisselen. Het kan heel verleidelijk zijn om informatie uit te wisselen via oude contacten – bijvoorbeeld wanneer men een eigen onderneming start. Ook mensen die belangrijk zijn voor het bedrijf, die dan opnieuw ingehuurd worden – daar zit een*

*financieel risico*²²⁰”. Een overzicht van de voorbeelden die respondenten van de politie en marechaussee noemen, is te vinden in Box 3.2 (volgende pagina).

Uit de genoemde voorbeelden valt op te maken dat er *in elk geval twee typen mogelijke verschijningsvormen van belangenconflicten na uitdiensttreding bij politie en marechaussee* kunnen worden onderscheiden. Vrijwel alle respondenten benoemen deze twee typen belangenconflicten na uitdiensttreding als belangrijke mogelijke verschijningsvormen:

- i. belangenconflicten die betrekking hebben op het integriteitsrisico van het **gebruik van vertrouwelijke c.q. geheime informatie** op operationeel, tactisch, financieel en/of strategisch niveau, die vallen onder de geheimhoudingsplicht (schending ambtsgeheim) of die de persoon in kwestie een oneigenlijk voordeel opleveren ten opzichte van andere (markt)partijen waardoor mogelijk ook de publieke dienstverlening of de besteding van publieke middelen – en dus het publieke belang – wordt geschaad. Daarbij wordt met name de inzet van vertrouwelijke en geheime informatie **voor commerciële of criminele doeleinden** als problematisch gezien. Binnen het publieke (veiligheids)domein zien de meeste respondenten weinig tot geen risico's (zie onder)²²¹;
- ii. belangenconflicten die betrekking hebben op het integriteitsrisico van het **gebruik van contacten, relaties en netwerken** met voormalig collega's, maar ook andere contacten die men tijdens de dienst heeft opgedaan zoals media (in geval van voorlichters, communicatiemedewerkers) of in het criminele milieu, om op oneigenlijke of niet-legitieme wijze informatie te vergaren of beslissingen en handelingen te beïnvloeden²²².

²²⁰ Respondent 1A.

²²¹ Respondent 1B (dubbelinterview), 1E, 1F, 1I (dubbelinterview), 1J, 1M, 1N, 1O.

²²² Respondent 1E, 1F, 1G, 1N.

Box 3.2 Voorbeelden van wat respondenten van de politie en marechaussee zien als mogelijke belangenconflicten na uitdiensttreding

- Als ex-medewerkers via (schijnbare) **draaideurconstructies** opnieuw worden aangenomen op een arbeidsplaats of met een (tijdelijk) contract weer naar binnen komen²²³.
- Als ex-medewerkers **lobben om invloed** uit te oefenen op besluitvorming binnen de politie of marechaussee, bijvoorbeeld vanuit beleids- of directieposities, bestuursvoorzitterschappen, of commissariaten²²⁴.
- Als **netwerken** van ex-medewerkers (schijnbare) **bevoordeling van ex-medewerkers bij externe inhuur en aanbestedingen door politie of marechaussee** opleveren²²⁵, bijvoorbeeld als een voormalig generaal als directeur of adviseur gaat werken en vervolgens door Defensie wordt ingehuurd voor een klus, al dan niet omdat ex-medewerkers buiten de geëigende paden om actief gebruikmaken van dat netwerk om de aanbesteding gegund te krijgen²²⁶.
- Als ex-medewerkers **oud-collega's benaderen om operationele informatie**, bijvoorbeeld omdat zij inmiddels werkzaam zijn als privédetective of onderzoeker²²⁷.
- Als ex-medewerkers **bij henzelf bekende, vertrouwelijke informatie gebruiken die onder geheimhouding valt**, in de periode dat deze informatie nog niet (te) verouderd is²²⁸.
- Als ex-medewerkers **vertrouwelijke, gevoelige en/of informatie die onder geheimhouding valt, delen met anderen**, bijvoorbeeld informatie uit politiestructuren, over (processen van) aanbestedingstrajecten, tactische informatie of informatie over wie voor de geheime dienst werken²²⁹.
- Als het **optreden** van ex-medewerkers **in het publieke domein, de politiek en/of in media (schijnbaar) verband houdt met hun voormalige positie binnen de politie of marechaussee**, bijvoorbeeld omdat ze als voormalig voorlichters herkenbaar zijn als (oud-)politieagent, als voormalig Defensiemedewerker een politieke functie bekleden van waaruit ze beleid kunnen beïnvloeden of als militaire rangen ook na uitdiensttreding nog worden gebruikt²³⁰.
- Als ex-medewerkers **kennis over de bedrijfsvoering** van de voormalig werkgever **inzetten voor commerciële doeleinden**²³¹.
- Als ex-medewerkers **in een commerciële of criminele rol de vaardigheden inzetten die zij hebben verkregen via specialistische opleidingen en training** tijdens het dienstverband²³².
- Als ex-medewerkers **intellectueel eigendom van de voormalig werkgever gebruiken**, zoals methodieken en bijzondere vaardigheden en kennis, bijvoorbeeld op het gebied van valse documenten, daderprofielen, profiling²³³.

²²³ Respondent 1C (dubbelinterview), 1I (dubbelinterview), 1M. Dit blijkt ook uit interviews in België en in het Verenigd Koninkrijk (respondenten 4A (dubbelinterview), 4C en 4K).

²²⁴ Respondent 1A, 1M.

²²⁵ Respondent 1A, 1B (dubbelinterview), 1G, 1H, 1K, 1M. Dit blijkt ook uit interviews in België en in het Verenigd Koninkrijk (respondenten 4A (dubbelinterview), 4C en 4K).

²²⁶ Respondent 1B (dubbelinterview), 1C (dubbelinterview), 1F.

²²⁷ Respondent 1A, 1C (dubbelinterview), 1H.

²²⁸ Respondent 1C (dubbelinterview).

²²⁹ Respondent 1C (dubbelinterview), 1E, 1G, 1J.

²³⁰ Respondent 1B (dubbelinterview), 1E, 1G, 1H, 1N. Dit blijkt ook uit een interview in België (respondent 4C).

²³¹ Respondent 1B (dubbelinterview), 1J, 1M. Dit blijkt ook uit interviews in België en in het Verenigd Koninkrijk (respondenten 4A (dubbelinterview), 4C en 4K).

²³² Respondent 1B (dubbelinterview), 1H, 1J, 1M. Dit blijkt ook uit interviews in België en in het Verenigd Koninkrijk (respondenten 4A (dubbelinterview) en 4KL).

²³³ Respondent 1M. Dit blijkt ook uit een interview in het Verenigd Koninkrijk (respondent 4K).

Ook de vragenlijst die zeven integriteitsfunctionarissen en sleutelpersonen bij de politie en marechaussee invulden, bevestigt het belang van deze twee mogelijke verschijningsvormen. In de vragenlijst is respondenten een drietal scenario's voorgelegd²³⁴. Nadere analyse van de overwegingen van respondenten in hun oordeel van deze scenario's laat zien dat zowel de mate waarin vertrouwelijke informatie en/of contacten uit de voormalige dienstbetrekking worden gebruikt, belangrijke factoren te zijn: veelal is dat bepalend voor het oordeel of er in concrete situaties al dan niet sprake is van een belangenconflict. Zodra er vertrouwelijke informatie wordt gebruikt in de nieuwe functie is er volgens vrijwel alle deelnemers in de vragenlijst sprake van een belangenconflict. Voor het gebruik van contacten lijkt de beoordeling echter minder eenduidig te zijn: gebruik van contacten en netwerken ervaren respondenten niet *per se* als een belangenconflict, maar wel als een situatie die het integriteitsrisico vergroot en aandacht (of specifieke informatie over de omstandigheden) behoeft. Opvallend daarbij is dat in lijn met de bevindingen in Hoofdstuk 2, een 'belangenconflict' kennelijk gelijkgesteld wordt aan belangen *verstrengeling*. De respondenten spreken dus in tegenstelling tot wat internationaal gangbaar is pas van een belangenconflict wanneer er daadwerkelijk sprake is van een integriteitsschending, en van een schijnbaar belangenconflict als er sprake is van de schijn van belangenverstrengeling. Zoals we in Hoofdstuk 2 lieten zien, zijn dit echter verschillende fenomenen.

In de interviews kwamen ook drie andere mogelijke situaties naar voren. Respondenten zelf verschillen echter in hoeverre ze deze situaties opvatten als een vorm van belangenconflict na uitdiensttreding. Specifiek betreft het dan:

- i. de inzet van het voormalig dienstverband zelf (incl. bijbehorende status, positie, militaire rang) waarbij géén gebruik wordt gemaakt van geheime informatie en oneigenlijk gebruik van contacten²³⁵;
- ii. de inzet van kennis over de bedrijfsvoering van de voormalig werkgever²³⁶, en;
- iii. de inzet van vaardigheden die via specialistische opleidingen en training tijdens het dienstverband zijn verkregen²³⁷.

Volgens de definitie van belangenconflicten die we in het onderhavig onderzoek hanteren, kwalificeren dergelijke situaties slechts als een belangenconflict wanneer ook daadwerkelijk sprake

²³⁴ Zie Hoofdstuk 2 en Bijlage II voor meer informatie.

²³⁵ Respondent 1B (dubbelinterview), 1J.

²³⁶ Respondent 1B (dubbelinterview), 1H, 1J, 1M.

²³⁷ Respondent 1B (dubbelinterview), 1J, 1M.

is van een concreet risico op een integriteitsschending. Daarvan kán sprake zijn in deze drie situaties, maar dat is in tegenstelling tot de eerste twee typen verschijningsvormen niet *per se* het geval. Deze drie situaties worden in de interviews dan ook verschillend geduid, en ook intern blijkt er over dit soort gevallen discussie te bestaan. Een voorbeeld daarvan zien we terug in onderstaand citaat:

"Er zijn specialistische eenheden binnen de politie en KMar, waar we opleiden tot bijzondere skills, die ook in het private domein interessant zijn. Bijvoorbeeld kennis van valse documenten – ook leuk voor banken en verzekeringsinstanties. [...] Zo kan iemand bijvoorbeeld zeggen 'ik word kennis expert op valse certificaten'. Die opgedane kennis kan je niet weghalen, maar dat geeft intern wel gedoe: "alles wat wij hem of haar hebben geleerd, wordt nu gecommmercialiseerd..." Collega's komen dan wel eens beklag doen. Wij geven dan aan dat we onvoldoende in staat zijn om specifieke skills af te nemen, daar zit iets van de persoon zelf bij. Dus dat is niet bedrijfsinformatie, maar intellectueel eigendom [maar] die grens is flinterdun. Er zijn zaken die specifiek thuishoren bij het profiel van politieagent: daderprofielen, profiling, methodieken, et cetera. En je wil niet alles delen met de buitenwereld. Soms worden dan wenkbrauwen opgehaald²³⁸."

De onduidelijkheden over de laatste drie typen situaties lijken daarbij verband te houden met de in 2.4.3 besproken ambiguïteit over welke belangen in het geding kunnen komen en wanneer iets als een 'publiek belang' geldt. Zo wordt het beschermen van het imago van de organisatie door sommige respondenten gezien als iets dat inherent ook in het publieke belang is omdat het van invloed is op het vertrouwen in de organisatie. Dat vertrouwen is dan vervolgens weer in het belang van de publieke taakuitvoering²³⁹. Zodra ex-medewerkers bijvoorbeeld in de media optreden en daar als (ex-)politie worden geïntroduceerd of herkend, roept dat volgens een aantal respondenten vragen op:

"Er zijn een aantal bekende voorlichters geweest die vervolgens als privépersoon in de media optreden. Dat is een pure vorm van belangenverstrengeling, want de burger ziet daar een politiemans of -vrouw staan en het gaat ook vaak om politie-gerelateerde

²³⁸ Respondent 1M.

²³⁹ Respondent 1B (dubbelinterview), 1E, 1H.

*onderwerpen. [...] Zo'n persoon bereikt op een gegeven moment een bepaalde status en dat wordt dan commercieel uitgebuit. Aan de andere kant: voor externe partijen is het niet altijd duidelijk of daar een politiemedewerker staat of een privépersoon en voor de betrokken collega is dat misschien op een gegeven moment ook niet meer duidelijk. Waar zit dan het risico? Op een gegeven moment kunnen er dingen gezegd worden die niet meer in lijn zijn met waar de politie voor staat. Dus in hoeverre is er dan nog sprake van een juiste vertegenwoordiging van de politie?*²⁴⁰.

Ook het gebruik van militaire rangen na uitdiensttreding kan tot discussie leiden. Zo geeft een respondent een voorbeeld van een situatie waar een ex-medewerker van een ander Defensieonderdeel dan de marechaussee bij betrokken was, maar wat zich ook bij de marechaussee zou kunnen voordoen:

*"Een bedrijf wil graag een product aan de man brengen. Er is contact met de inkoper, deze zegt dat er nu geen behoefte is, maar dat indien dat zo is dit zichtbaar zal worden op de website. Vervolgens wordt de inkoper teruggebeld: "U spreekt met generaal BD XXX en wij komen dit product presenteren. Dat is 'slikken', dit is wel een generaal die dit tegen de inkoper zegt namelijk en dat resulteert in wroeging: 'Dit kan ik eigenlijk niet weigeren'. [...] Mensen maken daar nog wel eens misbruik van"*²⁴¹.

Imago- of reputatieschade is volgens sommige respondenten *an sich* echter geen belangenconflict, maar vooral iets dat onwenselijk is en waar niet per se een 'gewin' mee te halen valt²⁴². Ook het "vermarkten" van kennis, kunde en vaardigheid buiten de politieorganisatie (of marechaussee) of het delen van bedrijfsvoeringinformatie is volgens sommigen juist "normale marktwerking", zolang het maar binnen de grenzen van de wet valt:

"[Een voorbeeld is] het voormalig hoofd van cybersecurity binnen de Landelijke Eenheid, [die werkt] nu bij Deloitte in een cybersecurity functie. Moet ik daar bezwaar tegen hebben? [...Het wordt pas kwalijk] op het moment dat er operationele info verdwijnt, maar bij bedrijfsvoeringinformatie niet. De politie doet hetzelfde: inlenen,

²⁴⁰ Respondent 1H.

²⁴¹ Respondent 1N.

²⁴² Respondent 1J.

*huren, kopen bij andere organisaties. Hier heb ik niet veel bezwaren tegen, als het maar legaal is'*²⁴³.

Sterker nog, waar enkelen de situatie rond voormalig voorlichters gebruiken ter illustratie van belangenconflicten die zich kunnen voordoen, benadrukken anderen dezelfde situaties juist als een illustratie van zinvol en nuttig gebruik van de kennis, informatie, vaardigheden en contacten van ex-medewerkers (zie paragraaf 3.3.2). Het verschil in duiding lijkt daarbij vooral gelegen in de perceptie van de respondent of door de ontstane situatie het publieke belang kan worden geschaad.

Onder integriteitsfunctionarissen die werkzaam zijn bij andere organisaties dan de politie en marechaussee lijkt een gelijkaardig beeld van de aard van belangenconflicten na uitdiensttreding te bestaan. Zowel uit de interviews als de vragenlijst blijkt dat de verschijningsvormen die men voor mogelijk houdt, zich vooral situeren op het vlak van het gebruik van vertrouwelijke informatie in de nieuwe functie en de integriteitsrisico's die ontstaan in het omgaan met contacten die men heeft opgedaan bij de voormalig werkgever. Er kan in algemene zin onderscheid worden gemaakt tussen:

- i. belangenconflicten die betrekking hebben op het integriteitsrisico van **het gebruik van vertrouwelijke c.q. geheime informatie** of het delen ervan met de nieuwe werkgever²⁴⁴. *"Mensen nemen bepaalde informatie mee; dat zit in het hoofd. Als je ergens jarenlang werkte heb je allerlei soorten kennis opgedaan: dossierkennis, [...] over lopende onderzoeken, etc."*²⁴⁵ Een respondent geeft aan dat mensen die uit de politiesector komen in het begin even worstelen met de vraag 'wat mag ik wel en wat mag ik niet'. *"Het gemak waarmee je aan informatie kan komen als politie, dat is bij gemeente minder – die overgang van strafrecht naar bestuursrecht is wel een schakel soms."*²⁴⁶ Tegelijkertijd is deze geheime informatie vaak snel gedateerd, waardoor de risico's op misbruik ervan eerder beperkt zijn²⁴⁷.
- ii. belangenconflicten die betrekking hebben op het integriteitsrisico van het **gebruik van contacten, relaties en netwerken** met voormalig collega's, maar ook andere contacten die men tijdens de dienst heeft opgedaan. Bijvoorbeeld om geheime informatie te kunnen verkrijgen om te gebruiken in de nieuwe functie. Dit wordt door de meerderheid van de respondenten bij andere organisaties gezien als een reëel risico bij oud-medewerkers van

²⁴³ Respondent 1B (dubbelinterview).

²⁴⁴ Respondent 2C, 2D, 2E, 2K, 2M, 2N, 3C, 3F.

²⁴⁵ Respondent 2C.

²⁴⁶ Respondent 3C.

²⁴⁷ Respondent 3G (dubbelinterview).

de politie en marechaussee²⁴⁸. *“Soms heb je oud-politiemensen die ermee koketteren dat ze nog allemaal contacten hebben bij de politie waar ze ook nog aan informatie kunnen komen in de zin van ‘ik kan nog wel even een oud-collega bellen’.”*²⁴⁹

- iii. belangenconflicten die betrekking hebben op het integriteitsrisico van het **(voor commerciële doeleinden) inzetten van kennis over de bedrijfsvoering van de voormalig werkgever**²⁵⁰. Het gaat dan in het bijzonder over kennis van organisatiesystemen, het functioneren van de organisatie en kwetsbaarheden van de organisatie gebruiken in de nieuwe functie.²⁵¹

De geïnterviewde integriteitsfunctionarissen die niet bij politie en marechaussee werkten, vonden het moeilijk in te schatten of het publiceren c.q. publiek maken van negatieve zaken over de voormalig werkgever een belangenconflict is of niet. Als die voormalig werkgever een publieke organisatie is, heeft die er uiteraard *“belang bij dat ze positief wordt bekeken door de maatschappij, maar dat moet ook eerlijk zijn”*²⁵². Het opschrijven van dingen die *“waar maar schadelijk zijn voor de organisatie”*²⁵³ wordt dus niet per definitie beschouwd als een belangenconflict dat een risico op integriteitsschendingen met zich meebrengt, maar wel als een risico voor het vertrouwen van de burger in de overheid²⁵⁴.

3.3.2 ZINVOL EN NUTTIG GEBRUIK VAN KENNIS, INFORMATIE, VAARDIGHEDEN EN CONTACTEN

Gebruik van kennis en contacten na uitdiensttreding is volgens respondenten van de politie en marechaussee niet per definitie problematisch. Verschillende respondenten benadrukken dat er weliswaar potentiële of schijnbare (integriteits)risico's zitten in het gebruik van kennis en contacten na uitdiensttreding, maar dat daar ook voor de voormalig werkgever (*in casu* politie of marechaussee) voordelen aan kunnen zitten:

“Het gebruikmaken van kennis en netwerk levert ook wederzijds voordeel op, bijvoorbeeld in de snelheid van besluitvorming, het voorkomen van asymmetrie van

²⁴⁸ Respondent 2A, 2C, 2D, 2E, 2H, 2N, 3C, 3F, 3G (dubbelinterview)

²⁴⁹ Respondent 2C.

²⁵⁰ Respondent 2A, 2B, 2C, 2M, 3E.

²⁵¹ Respondent 2C, 2E.

²⁵² Respondent 3A.

²⁵³ Respondent 3A.

²⁵⁴ Respondent 3A, 3B, 3C.

informatie, goedkopere aanbestedingen, en actuele kennis. Je oud-collega nog eens vragen hoeft niet per definitie altijd fout te zijn [...] dit kan heel succesvol zijn bij de bedrijfsvoering. Met een klein aantal telefoontjes staan er heel veel oud-collega's of professionals gereed om de vraag te beantwoorden. Dit is dus niet direct slecht (net als lobbyen), zolang maar duidelijk is welke belangen behartigd worden. Ook moet het helder zijn waarom dit de partijen zijn waarmee je zakendoet. Dit is soms ook niet te voorkomen [...] dus als het maar transparant is en compliant met interne regelgeving en vanuit een intrinsiek besef van transparantie, helderheid en openheid²⁵⁵.

"Ellie Lust wordt heel vaak in praatprogramma's en documentaire als expert opgevoerd. Daar is niets mis mee, want dat zijn geen dingen die het grote publiek niet zou mogen weten. Vaak is het alleen maar goed: burgers krijgen meer mee en zien de nuances van hoe dingen werken²⁵⁶."

De negatieve connotatie van lobbyen, en de associatie met vriendjespolitiek en nepotisme, doet volgens een respondent dan ook geen recht aan het feit dat het ook heel succesvol kan zijn bij bedrijfsvoering of juist het publieke belang kan dienen²⁵⁷. Daarnaast is het soms ook bij coaching, begeleiding, training, of integrale bevoegdheidstrainingen prettig om een beroep te kunnen doen op ex-medewerkers die over de juiste inhoudelijke kennis en kennis van de organisatiecultuur beschikken. Of ben je bijvoorbeeld in de informatievoorziening afhankelijk van specifieke mensen met specifieke kennis²⁵⁸.

Ook respondenten van andere organisaties benadrukken dat kennis, expertise en contacten die medewerkers opdoen uit vorige organisaties nuttig kunnen zijn voor de nieuwe werkgever.

Respondenten vinden dat je niet a priori kan verbieden dat medewerkers opgedane kennis en vaardigheden (voor zover die niet geheim of vertrouwelijk is) gebruiken in hun volgende functie²⁵⁹. Net zoals bleek uit de literatuur, wijzen respondenten er bovendien op dat op die kennis en vaardigheden in bepaalde situaties ook juist actief wordt geselecteerd²⁶⁰. De ervaring van politierechercheurs met strafrechtelijk onderzoek en formele procedures over samenwerking met

²⁵⁵ Respondent 1M.

²⁵⁶ Respondent 1I (dubbelinterview).

²⁵⁷ Respondent 1E, 1I (dubbelinterview), 1M.

²⁵⁸ Respondent 1F.

²⁵⁹ Respondent 3C.

²⁶⁰ Respondent 2E, 3G (dubbelinterview).

andere organisaties kan bijzonder nuttig zijn in andere handhavende organisaties waar die ervaring en kennis soms ontbreekt. Ook voor private bedrijven komt de ervaring van ex-politiemedewerkers goed van pas, zeker *“voor het onderzoeken van zaken waar de politie geen tijd voor heeft”*²⁶¹ of in de beveiligingssector waar niet altijd de nodige kennis is over hoe formeel kan worden samengewerkt met de politie²⁶².

Tegelijkertijd is de grens tussen nuttig en zinvol gebruik van kennis en contacten enerzijds, en belangenconflicten anderzijds, in de praktijk ingewikkeld. “Dat is niet met een schaarje te knippen, maar casusafhankelijk”²⁶³. De moeilijkheid zit volgens respondenten dan niet per se in het bepalen van wat vertrouwelijk is, want *“dat weet je als oud-politieambtenaar wel”*²⁶⁴. Het gaat vooral om de scheidslijn tussen nuttig en onwenselijk gebruik van niet-geheime kennis, expertise en contacten dat een groot grijs gebied kent. Ex-medewerkers die in het publieke domein optreden kunnen bijdragen aan de publieke taak, maar onduidelijkheid over wanneer iemand met welke pet op spreekt naar de buitenwereld toe is soms lastig weg te nemen. En het is vaak ingewikkeld om uit elkaar te houden waar de informatie en kennis die je gebruikt, precies vandaan komt.²⁶⁵ Tegelijkertijd is het soms moeilijk om ex-marechaussee alert te maken voor het onwenselijk gebruik maken van contacten, *“omdat ze bij elkaar in de klas hebben gezeten op 18-jarige leeftijd en elkaar daarna overal tegenkomen”*²⁶⁶.

Voor het onderscheiden van belangenconflicten en nuttig gebruik van kennis en contacten is voor de respondenten van de politie en marechaussee het publieke belang een belangrijke leidraad. Als het publieke belang ermee is gediend, is het nuttig; wanneer het publieke belang ermee wordt geschaad, is het onwenselijk²⁶⁷. Deze leidraad wordt overigens niet altijd zo geëxpliciteerd door de respondenten, en komt vooral impliciet terug in de reacties²⁶⁸. ***Het publieke belang als leidraad lijkt ook te worden bevestigd doordat de meeste respondenten weinig tot geen risico's zien bij een overstap binnen de veiligheidsketen of het bredere publieke domein***²⁶⁹. Respondenten zien met name een overstap naar de private sector (en criminele activiteiten) als risicovol: waar het gaat om ex-medewerkers die bij andere publieke organisaties of met een publieke taak aan de slag gaan,

²⁶¹ Respondent 3E.

²⁶² Respondent 2C.

²⁶³ Respondent 1F. Zie ook respondent 2B, 3A, 3B, 2H.

²⁶⁴ Respondent 2H.

²⁶⁵ Respondent 1H.

²⁶⁶ Respondent 3A.

²⁶⁷ Respondent 1E.

²⁶⁸ Bvoorbeeld respondent 1J.

²⁶⁹ Respondent 1B (dubbelinterview), 1F, 1I (dubbelinterview), 1J, 1M, 1N, 1O.

zeker binnen het veiligheidsdomein, zijn die risico's er niet of aanzienlijk beperkter. Zoals één van de respondenten het verwoordt:

"[...] de hele opsporingsketen is een bevriende keten. De enige strategische vijand is de criminaliteit [...] Het zijn allemaal schakels in de rechtshandavingsketen. Maar, daar waar je commercieel zaken doet met het bedrijfsleven, in die bedrijfsvoering-hoek, daar moet je de belangen van de politieorganisatie bewaken en dan is het niet netjes om kennis over systemen of bewapening mee te nemen naar de leverancier"²⁷⁰.

Respondenten van buiten de politie en marechaussee zien de overstap van ex-politie en ex-marechaussee medewerkers naar een andere publieke organisatie zelfs expliciet als gunstig voor de samenwerking binnen de overheid. Verschillende respondenten benoemen nadrukkelijk dat een overstap naar andere ketenpartners, de douane of het ministerie voor deze oud-medewerkers weinig problematisch is omwille van het gedeeld publiek belang²⁷¹. Bovendien wordt gebruikgemaakt van veelal dezelfde systemen met dezelfde informatie²⁷². In dat geval geldt de gedachte 'we staan aan dezelfde kant'²⁷³. *"Die organisaties zijn allemaal onderdeel van dezelfde groep van opsporings- en handavingsorganisaties, met dezelfde maatschappelijke belangen."*²⁷⁴ Bovendien blijf je in dat geval gebonden aan de eed²⁷⁵. Het publiek belang wordt volgens respondenten juist behartigd als vaardigheden, expertise en niet-geheime informatie worden gedeeld tussen publieke organisaties²⁷⁶. Toch kan dit soms leiden tot ontevredenheid bij leidinggevenden van de voormalig werkgever die een medewerker moet laten gaan na deze net te hebben opgeleid²⁷⁷.

*¶Juist vanwege de positie en taak die onze organisatie vervult], als er mensen zijn met meer kennis dan ze normaal zouden hebben is dat toch een voordeel – wij dienen de openbare zaak."*²⁷⁸

²⁷⁰ Respondent 1B (dubbelinterview).

²⁷¹ Respondent 2A, 2B, 2N, 3G.

²⁷² Respondent 1O.

²⁷³ Respondent 2A.

²⁷⁴ Respondent 2A.

²⁷⁵ Respondent 2B.

²⁷⁶ Respondent 3C, 3G (dubbelinterview).

²⁷⁷ Respondent 3C.

²⁷⁸ Respondent 3G (dubbelinterview).

{Bij} vaardigheden, expertise is het prima als je dat deelt, als dat de wereld vooruithelpt, laten we het doen. Daarover zijn mensen eerder te benauwd: alles is overheidsgeld, dus laten we alles uitventen. [...] Het is überhaupt meer bedrijfseconomisch geworden bij overheid, dat vind ik raar. Als wij kennis delen moeten we een uurtarief vragen. Dat houdt samenwerking tegen²⁷⁹.

“Leidinggevendenden kunnen soms kritisch zijn: ‘ik heb ‘m net opgeleid in sus en zo, nu gaat hij dat elders doen’. Dat is de investering die je als organisatie doet. Bovendien: heel veel mensen blijven in die overheidsdienst, dan is het alleen maar mooi dat die kennis breder verspreid wordt. Verschil tussen dat soort kennis versus de echt vertrouwelijke informatie is dat dat tweede iets is waar je misbruik van kan maken of een ander voordeel uit kan halen.²⁸⁰

Vanuit het standpunt van integriteitsfunctionarissen biedt mobiliteit van medewerkers tussen organisaties het bijkomend voordeel dat het de integriteit van organisaties *an sich* bevordert²⁸¹ en dat ‘best practices’ op het vlak van integriteitsbeleid en omgang met elkaar kunnen worden uitgewisseld. *“KMar-personeel is daarin getraind, is alert op risico’s; mensen spreken elkaar hierop goed aan – het is winst als zij bij [naam organisatie] binnenkomen.²⁸²*

Toch kent een overstap binnen de publieke sector nog steeds ook potentiële risico’s. Eén respondent merkt bijvoorbeeld op dat ook bij een overstap naar andere publieke organisaties voor ogen moet worden gehouden welke informatie wel of niet kan worden gedeeld. Zijn er convenanten voor het gebruiken c.q. delen van de informatie die men verkregen heeft in het voormalig dienstverband, dan lijkt er geen probleem te zijn. Maar is dat onvoldoende ingeregeld, dan zou de scheiding der machten “een zorgpunt” kunnen zijn terwijl er geen eenduidig antwoord is op waar de grens dan ligt²⁸³. Een andere respondent benoemt in relatie tot overstappen ‘binnen de keten’ het voorbeeld van de voormalig korpschef die naar de AIVD vertrekt: *“Worden daar afspraken gemaakt? Ik zie dat als één keten, maar ik kan me voorstellen dat je daarover moet nadenken²⁸⁴.* Tot slot vult weer een andere respondent aan dat een onderscheid tussen wat nuttig gebruik is en

²⁷⁹ Respondent 3G (dubbelinterview).

²⁸⁰ Respondent 3C.

²⁸¹ Respondent 2A.

²⁸² Respondent 2A.

²⁸³ Respondent 1E.

²⁸⁴ Respondent 1B (dubbelinterview).

wat een belangenconflict, niet door een individuele medewerker gemaakt kan worden; dat moet in overleg met het bevoegd gezag gebeuren. Of het in de praktijk ook daadwerkelijk op die manier wordt bepaald, is niet bekend²⁸⁵.

3.3.3 SPECIFIEKE RISICOGEBIEDEN: SECTOREN, ORGANISATIES, FUNCTIES EN TAKEN

*Over het geheel genomen hebben respondenten van de politie en marechaussee de indruk dat de risico's op belangenconflicten na uitdiensttreding relatief beperkt zijn, omdat het zich weinig tot niet lijkt voor te doen en het ook voor een deel al is ondervangen door bestaande maatregelen, zoals het afsluiten van toegang tot politiestructuren en het integriteitsbeleid dat gericht is op medewerkers die nog in dienst zijn. Opgemerkt moet daarbij worden dat hier met name het *integriteitsrisico* van de belangenconflicten als beperkt lijkt in te schatten. Met andere woorden, hoewel respondenten zich kunnen indenken dat belangenconflicten zich voordoen, achten zij de kans relatief klein dat die tot daadwerkelijke *integriteitsschendingen* (zoals belangenverstrengeling) leiden. "Wat je vaak ziet is dat mensen hun netwerk meenemen en dan nog een beroep doen op oud-collega's bij de politie voor informatie – ook over beleid bijvoorbeeld. Als je dat niet goed organiseert om dat te voorkomen, dan loop je een risico. Maar an sich is er geen risico als je maar weet te voorkomen dat politie-informatie meegenomen wordt"²⁸⁶. Tegelijkertijd benoemen verschillende respondenten ook nadrukkelijk dat hun zicht op de risico's beperkt is en men niet weet wat men niet weet²⁸⁷: men vermoedt dat er weinig cases zijn waar het 'misgaat', maar het kan ook een blinde vlek zijn. Ook waarschuwt een enkeling: "Die [risico's] zijn groter dan we denken, als mensen eenmaal uit beeld zijn dan ontkomen ze er bijna niet aan dat ze informatie meenemen en misschien zelfs in hun oordeel meenemen bij beslismomenten"²⁸⁸.*

Respondenten geven aan dat belangenconflicten zich in theorie over de gehele breedte en op alle lagen van de politie en marechaussee kunnen voordoen²⁸⁹. Hoewel het volgens hen ontbreekt aan een systematisch overzicht van de meest risicovolle functies in de organisatie, signaleren ze een vijftal kwetsbare functies waar meer kans lijkt te zijn op belangenconflicten²⁹⁰. Deze vijf kwetsbare

²⁸⁵ Respondent 1A.

²⁸⁶ Respondent 1H.

²⁸⁷ Respondent 1H.

²⁸⁸ Respondent 1J.

²⁸⁹ Respondent 1H, 1N.

²⁹⁰ Respondent 1H, 1J.

functies komen zowel terug in de interviews als de vragenlijst, en worden door zowel integriteitsfunctionarissen van politie en marechaussee als daarbuiten nadrukkelijk genoemd.

- i. **Functies en taken die de (ex-)medewerker beschikking geeft over geheime informatie en/of heimelijke processen, procedures en werkwijzen**, die vooral voor criminelen interessant is²⁹¹. Te denken valt bijvoorbeeld bij de politie aan: DSI's²⁹², de antiterreureenheden, arrestatieteams, DRIO's²⁹³ met specifieke opdrachten, anti-corruptietaken, TCI, CTER²⁹⁴. *"Daar zitten hoge afbreukrisico's aar"*²⁹⁵. Dat geldt bijvoorbeeld als mensen na uitdiensttreding een functie vervullen in sectoren of organisaties van waaruit contacten met criminelen sneller ontstaan, zoals sportscholen, dronehandel, of lease-autobedrijven²⁹⁶. Anderen bij de politie zien echter juist de bedrijfsvoering als meer risicovol: *"vanuit de operatie kom je niet op zo heel veel 'gevaarlijke' plekken [...dat is] niet zo griezelig"*²⁹⁷. Bovendien benoemen respondenten ook dat, zolang ze na uitdiensttreding niet meer in de systemen kunnen komen, geheime informatie op den duur ook veroudert en de risico's daardoor mettertijd afnemen²⁹⁸. Dit laatste wordt bevestigd in de reacties van respondenten van politie en marechaussee in de vragenlijst: daar wordt nadrukkelijk aangegeven dat wanneer ex-medewerkers langer dan een jaar zijn vertrokken, men niet zo heel snel meer problemen ziet.
- ii. **Nieuwe (private) functies die een concreet en specifiek verband houden met de voormalige functie**²⁹⁹, zoals: woordvoerders of medewerkers communicatie die als journalist gaan werken met een focus op criminaliteit en/of het veiligheidsdomein³⁰⁰, die een boek schrijven over het politiewerk of meewerken aan tv-programma's of panels³⁰¹, politiemensen die bij een particulier recherchebureau gaan werken³⁰² of in de beveiliging³⁰³, of leveranciers- en contractmanagers die grote contracten beheerden vervolgens zelf aanbieder worden³⁰⁴. *"Stel iemand werkt als ex-rechercheur bij een*

²⁹¹ Respondent 1C (dubbelinterview), 1E, 1G, 2C, 2E.

²⁹² DSI staat voor Dienst Speciale Interventies.

²⁹³ DRIO staat voor Dienst Regionale Informatie Organisatie.

²⁹⁴ CTER staat voor (Contra)-terrorisme, Extremisme en Radicalisering.

²⁹⁵ Respondent 1J.

²⁹⁶ Respondent 1E.

²⁹⁷ Respondent 1B (dubbelinterview).

²⁹⁸ Respondent 1C (dubbelinterview).

²⁹⁹ Respondent 1J, 1M.

³⁰⁰ Respondent 1G.

³⁰¹ Respondent 1B (dubbelinterview).

³⁰² Respondent 1G, 1H.

³⁰³ Respondent 1I (dubbelinterview).

³⁰⁴ Respondent 1F, 1H, 1J.

*particulier recherchebureau, maar als iemand dan nog heel veel contact heeft met rechercheurs waarmee die persoon werkte; dan moeten de rechercheurs niet meer inhoudelijk over de onderzoeken praten, maar het is wel heel lastig [...] Dat gaat vaak onbewust [...] op basis van het onderlinge vertrouwen wordt daar misschien wel meer gedeeld dan wenselijk is*³⁰⁵. Een andere respondent bij de marechaussee: *"dan komen zij via hun netwerk of kennis in de defensie-industrie terecht, dan wordt het een 'klein wereldje'*"³⁰⁶. Ook hier bieden de bevindingen uit de vragenlijst ondersteuning van de interviews. Zo blijkt uit de reacties op de scenario's dat wanneer de oude functie zich op een geheel ander terrein begeeft dan de nieuwe functie, respondenten niet snel risico's op belangenconflicten na uitdiensttreding zien.

- iii. **Advies- en directiefuncties van (met name) de voormalige (strategische) top die beschikt over specifieke kennis van of netwerken binnen of rond de voormalig werkgever**³⁰⁷. Het kan bijvoorbeeld gebeuren dat medewerkers die vertrekken vanwege leeftijdsontslag (marechaussee) of reorganisatie (politie), maar die over expertise beschikken die de organisatie niet wil missen, toch opnieuw ingehuurd of binnengehaald worden³⁰⁸. Of dat zij vanuit hun kennis over de manier van werken of via hun netwerken en contacten *"de organisatie relatief makkelijk [weten] te bespeler"*³⁰⁹. Lobbyen voor je oude overheidsorganisatie wordt eveneens als risicovol gezien³¹⁰. Toch geeft geen van de respondenten aan dat de risico's op belangenconflicten na uitdiensttreding *per se* groter of minder groot zijn naarmate men in de voormalige functie op een hoger hiërarchisch niveau opereerde.
- iv. **Functies en taken waarvoor de politie en marechaussee zelf aanbestedingen en/of inhuur organiseren**³¹¹. Deze risico's zijn naar indruk van de respondenten bij de politie zelf overigens vrijwel volledig afgedekt door de bestaande aanbestedingsprocedures en werkwijzen van het PolitieDienstenCentrum (PDC)³¹². Waar belangenconflicten zich toch voordoen bij aanbestedingen of inhuur, of de *schijn* kan worden gewekt dat sprake is van belangenverstremming, is de indruk bovendien dat deze "nagenoeg altijd naar boven"³¹³ komen omdat andere marktpartijen nadrukkelijk belang bij hebben bij een

³⁰⁵ Respondent 1G.

³⁰⁶ Respondent 1N.

³⁰⁷ Respondent 1A, 1C (dubbelinterview), 1J, 1K, 1N, 2C, 3E, 3F.

³⁰⁸ Respondent 1C dubbelinterview).

³⁰⁹ Respondent 1J.

³¹⁰ Respondent 2B.

³¹¹ Respondent 2B, 2C, 3C.

³¹² Respondent 1F.

³¹³ Respondent 1F.

“level playing field”: zij dienen dan als externen een klacht in, zoeken de publiciteit op, laten Kamervragen stellen en/of de zaak wordt voor de rechter gebracht en daar besloten³¹⁴. Bij de marechaussee wordt in dit verband opgemerkt dat lobbyen rond inhuur en aanbesteding vooral gebeurt in de “materieeltak” en “bij de aankoop daarvan is wel eens wat gebeurd”. Grootschalige aanbestedingen van materieel gebeuren echter veelal Defensie-breed en in mindere mate bij de KMar die relatief klein is vergeleken met andere diensten³¹⁵. Toch benadrukken de respondenten dat incidenten altijd kunnen voorkomen: *“Stel je voor: de Brigade Recherche loopt tegen een issue aan en wil een extern bedrijfje betrekken hierbij, toevallig met een oud-medewerker in dat bedrijfje, die net een jaartje weg is; zulke dingen kunnen heel erg lang onder de radar blijven”*³¹⁶.

- v. **Functies en taken op terreinen waar sprake is van schaarste op de arbeidsmarkt en/of een sterke afhankelijkheid van de organisatie van private partijen**: daar waar slechts een beperkt aantal geschikte mensen over relevante kennis, expertise en ervaring beschikt, zoals in ICT of persoonsbeveiliging³¹⁷, of rijopleidingen binnen de politie³¹⁸.

Daarbij verschillen respondenten overigens van mening over welk van deze vijf als meest risicovol moet worden gezien. waar volgens respondent 3F bijvoorbeeld alle kennis en ervaring risico's met zich meebrengt, geeft respondent 2E aan dat er bij specialistische kennis (zoals het runnen van informanten, getuigenbescherming) grotere risico's zijn op belangenconflicten na uitdiensttreding. Tegelijkertijd wordt die specialistische kennis vaak als minder relevant gezien voor nieuwe werkgevers omdat die expertise meestal verbonden is aan specifieke bevoegdheden van politie en/of marechaussee³¹⁹.

In aanvulling op de vijf kwetsbare functies, noemen respondenten van de politie en marechaussee zelf nog twee andere kwetsbare functiegebieden.

- vi. **Reservisten bij de marechaussee**³²⁰, die vaak ook in de burgermaatschappij een functie of eigen bedrijf hebben. *“Zij worden wel eens benaderd als tussenpersoon voor*

³¹⁴ Respondent 1E, 1F, 1K, 1N.

³¹⁵ Respondent 1C (dubbelinterview).

³¹⁶ Respondent 1K.

³¹⁷ Respondent 1A, 1G.

³¹⁸ Respondent 1I (dubbelinterview).

³¹⁹ Respondent 2E, 2H.

³²⁰ Over vrijwilligers bij de politie kwamen in de interviews niet nadrukkelijk signalen naar voren dat dit als een mogelijk kwetsbare functie wordt gezien. Daarbij moet worden opgemerkt dat politievrijwilligers – anders dan reservisten – frequenter werkzaam zijn en niet alleen bij piekbelasting worden opgeroepen. Anders dan reservisten, vallen ze daarom te allen tijde onder de gangbare

*commerciële bedrijven. Bijvoorbeeld [als er een] gesprek [is] bij een inkoper voor een bepaald product, maar iemand is daarvoor al binnengekomen, heeft daar al even bijgesproken en gaat dan vervolgens met al die informatie aan tafel bij de inkoper*³²¹.

Met name bij reservisten die zich bezighouden met cyber, die een eigen (materieel) bedrijf hebben of actief zijn in de (private) opsporing, is extra alertheid geboden en moet kritisch worden bekeken *waarom* men reservist wil worden³²².

- vii. **Gedetacheerd personeel, met name ook in publiek-private samenwerkingen**³²³, waarbij de rollen die iemand vervult en de organisatie die iemand vertegenwoordigt onduidelijk dreigen te worden. *"Als je vanuit je functie gedetacheerd bent ergens anders, wie vertegenwoordig je dan? Politie of samenwerkingsverband?"*³²⁴ Bij detacheringen geldt echter dat de 'uitgeleende' medewerker nog steeds gehouden is aan diens oorspronkelijke dienstverband, en dus onder de gedragscodes, regelgeving en disciplinaire bevoegdheden van de organisatie valt. Omdat bij een detachering geen sprake is van uitdiensttreding, is in dergelijke sprake 'slechts' sprake van een regulier belangenconflict. Hoewel dit potentiële risicogebied zondermeer aandacht verdient, ook in het licht van toenemende publiek-private samenwerking, achten wij het dan ook buiten de *scope* van het onderhavig onderzoek.

*Voor wat betreft sectoren, zien de respondenten*³²⁵ *met name belangenconflicten wanneer voormalig politieambtenaren en medewerker van de marechaussee gaan werken bij ICT-bedrijven*³²⁶, *particuliere recherchebedrijven*³²⁷ *en de beveiligingssector*³²⁸. Bij de overstap naar de private veiligheidssector zit het risico vooral in de gelijkaardige taken zonder dat men nog de

regelgeving, gedragscodes en integriteitsbeleid zoals ook voor reguliere medewerkers geldt. Voor reservisten, zo licht respondent 1O toe, zijn de interne regels geldig wanneer men wordt opgeroepen. De positie van politievrijwilligers is daarmee meer vergelijkbaar met die van medewerkers die nog in dienst zijn, en betreft niet een belangenconflict na uitdiensttreding c.q. buiten dienstverband.

³²¹ Respondent 1N.

³²² Respondent 1O.

³²³ Respondent 2R licht toe dat bij de politie ten tijde van schrijven van dit rapport een inventarisatie plaatsvindt van de verschillende publiek-private samenwerkingen waar de politie bij betrokken is. Vooralnog bestaat daar geen concreet zicht op, en zijn dus ook conclusies over mogelijke belangenconflicten die daarin optreden niet te trekken. Het voorlopige beeld is echter dat deelname aan PPS eigenlijk altijd plaatsvindt "vanuit de eigen koker" en uit belang van de politietaak door mensen die nog in dienst zijn; voorbeelden van collega's die uit dienst zijn gegaan om in een PPS plaats te nemen, zijn deze respondent niet bekend. Wel geeft respondent 2R aan dat het interessant is om in de toekomst gerichter te kijken naar risico's van constructies waarbij politiemedewerkers uit dienst gaan om in de private sector te werken, om vervolgens weer opnieuw bij de politie in dienst te treden.

³²⁴ Respondent 1A.

³²⁵ Respondent 2A, 2B, 2E, 2H, 3A, 3E, 3F.

³²⁶ Respondent 3A.

³²⁷ Respondent 2H.

³²⁸ Respondent 2H, 3E, 3F.

bevoegdheden heeft om geheime informatie te raadplegen³²⁹. Dan kan de verleiding ontstaan dat deze informatie wordt opgevraagd via oud-collega's. Het wordt nog spannender als men dat doet vanuit een eigen bedrijf, omdat er dan ook persoonlijke commerciële belangen bij komen kijken.³³⁰

"Bij privédetectives gaat daar wat makkelijker, want je hebt geen personeel nodig. Daar ligt verstrengeling van belangen veel dichterbij: je weet de weg. Daar zijn de risico's wel wat groter. De meesten zijn ook oud-politiemedewerkers, of oud-KMar-personeel."³³¹

"Aan de andere kant is het wel zo dat mensen die voor zichzelf begonnen zijn, die kunnen alle informatie die ze kunnen gebruiken ook tot zich nemen; en er zijn andere belangen daar, namelijk het eigen bedrijf opbouwen. Zo iemand kan dan aan collega's vragen 'trek dat kenteken eens even na'; dat gaat makkelijk en zou wel eens een probleem kunnen zijn."³³²

Bij beveiligingsbedrijven worden de risico's doorgaans iets minder hoog ingeschat dan bij particuliere recherchebedrijven, omdat het takenpakket in deze laatste veel dichterbij aanleunt bij dat van opsporingsambtenaren bij politie en marechaussee. Het is volgens respondenten wel verdacht als politieambtenaren *tijdens* hun loopbaan bij een beveiligingsbedrijf gaan werken voor minder geld of een surveillancewijk gaat doen vanuit die nieuwe rol³³³.

"In beveiligingsbedrijven zie je vaak gepensioneerde politieambtenaren en dat gaat goed; die mensen kunnen bijvoorbeeld ook niet meer bij bestanden. Die mensen zijn gepensioneerd, dat zijn integere mensen. Ik maak me wél zorgen wanneer iemand rond de 40/50 is en voor z'n pensioen in de beveiliging is gegaan: waarom doe je dat? Daar moet wat aan de hand zijn. Dat is niet altijd problematisch, maar dat activeert wel mijn voelsprietten."³³⁴

³²⁹ Overigens wordt hierbij door enkele respondenten opgemerkt dat het inperken van de toegang tot geheime informatie(systemen) bij de politie en marechaussee niet altijd goed gaat omdat IT-systemen niet goed beveiligd zijn of de toegang van ex-medewerkers niet wordt stopgezet wordt, waardoor ex-medewerkers nog kunnen inloggen als ze uit dienst zijn (respondent 2C, 3E). Respondent 3E zegt hierover: "Er zijn ook voorbeelden van mensen die nog steeds kunnen inloggen na uitdiensttreding. Dus: zijn alle IT-systemen beveiligd; kunnen ze er niet meer in? Dat is het gevolg van nonchalance, en dat is niet goed geregeld, want dat zijn van die kleine maar zeer risicovolle dingen."

³³⁰ Respondent 2H, 3F.

³³¹ Respondent 2H.

³³² Respondent 2H.

³³³ Respondent 2H.

³³⁴ Respondent 2H.

Respondenten verwijzen verder ook naar het risico dat voormalig politie en marechaussee medewerkers verleid worden om te werken voor louche bedrijven in de private veiligheidssector en daarmee de georganiseerde misdaad gaan helpen of zelfs een zijstap maken naar het criminele milieu.³³⁵ *“Als je leert ambassade-medewerkers te beschermen in hoog-risico-gebieden en dan voor een maffioso-organisatie gaat werken... Dat is vanuit de publieke zaak onwenselijk, maar misschien is dat sowieso onwenselijk.”*³³⁶

Het tweede en derde type risicovolle functies en taken zien we vooral terug in relatie tot de ICT-sector. Waar het specialistische kennis in de ICT-sector betreft, moet bij een overstap naar een andere organisatie een zeer hoge mate van voorzichtigheid aan de dag worden gelegd.

*“Dat is een scherp concurrerend domein, in het bijzonder als je over unieke kennis beschikt over contracten en met wie zaken wordt gedaan e.d. Dan is het wel lastig, want je weet niet wat iemand met die kennis gaat doen. Dat is schadelijk voor [publieke] belangen in die zin dat andere private partijen benadeeld worden; en aanbestedingsrecht vereist een gelijk speelveld dat hierdoor verstoord kan worden.”*³³⁷

Hier vormt ook de afhankelijkheid van de overheid van private ICT-bedrijven een belangrijk risico, waardoor bedrijven heel veel aan de overheid (en dus ook aan politie en marechaussee) kunnen verdienen. *“Binnen de overheid is er te weinig verstand van, daar wordt dus veel op ingehuurd, want organisaties hebben dat heel hard nodig met name in coronatijd.”*³³⁸ Er schuilen bijvoorbeeld belangenconflicten door het opnieuw inhuren van voormalig ICT-specialisten bij politie en marechaussee, die op deze manier specialistische kennis kunnen vercommercialiseren. Daarbij is overigens niet iedere respondent van mening dat het ook *integriteitsrisico's* met zich meebrengt of dat het vooral een kwestie van slechte bedrijfsvoering betreft:

“Mensen gaan dan voor een bedrag per uur i.p.v. per maand [werken]; dat roept vragen op: als je dat zelfstandig ondernemerschap aan wil gaan, doe dat dan ook echt

³³⁵ Respondent 2H, 3E, 3F.

³³⁶ Respondent 3F.

³³⁷ Respondent 2B.

³³⁸ Respondent 3A.

ergens anders. Maar de persoon kan je dat niet verwijten, het is diens goed recht om dat aan te bieden. Het gaat meer om de organisatie die niet alert en kritisch is. Daar zit het grotere verwijt. Dat is geen integriteitskwestie, maar een onzorgvuldige-bedrijfsvoeringkwestie. Die grote hoeveelheid externe inhuur, is dat wel nodig? Is dit niet een structureel tekort aan menskracht en/of hebben we dat niet gewoon in huis?"

3.3.4 BELANGENCONFLICTEN NA UITDIENSTTREDING BIJ DE POLITIE EN MARECHAUSSEE: CASUÏSTIEK DIE HEEFT GELEID TOT (DE SCHIJN VAN) INTEGRITEITSSCHENDINGEN

Eerder in dit hoofdstuk constateerden we dat de respondenten bij de politie en marechaussee aangaven weinig tot geen kennis te hebben van concrete casuïstiek rond belangenconflicten na uitdiensttreding waar sprake was van (de schijn van) integriteitsschendingen en die heeft geleid tot onderzoek en schriftelijke documentatie ervan. Wel werd tijdens verschillende interviews concrete casuïstiek besproken³³⁹. Deze voorvallen werden vaak slechts summier toegelicht door de respondenten (omdat ze bijvoorbeeld over beperkte informatie beschikten), en hadden soms betrekking op belangenconflicten die (nog) niet tot (de schijn van) integriteitsschendingen hadden geleid: *"Het zit 'm meer in de spannende gesprekken, niet in de escalerende eindfase"*, aldus een respondent van de marechaussee³⁴⁰. En bij de politie, ten aanzien van bijvoorbeeld aanbestedingsprocedures: *"In 4 jaar waren er 35 rechtszaken [van marktpartijen die meenden dat in de procedure sprake was van belangenconflicten of belangenverstrengeling] en die heeft de politie allemaal gewonnen. Er is dus voldoende borging in het proces"*³⁴¹. Ook in meer algemene zin gaven integriteitsfunctionarissen bij politie en marechaussee aan weinig bekend te zijn met integriteitsschendingen waar ex-medewerkers bij betrokken zijn geweest. Een politiemedewerker met ruime ervaring stelt vast: *"Ik heb nog nooit ophef gehoord over iemand die de politie had verlaten en dan met kennis of inzichten iets anders is gaan doen. Anders dan toetreding tot criminaliteit, maar dan wordt het langs de lat van strafrecht gelegd"*³⁴².

Ook de vragenlijst en de interviews met nieuwe werkgevers van voormalig politie- en marechaussee personeel en integriteitsfunctionarissen in andere organisaties suggereren dat integriteitsfunctionarissen belangenconflicten na uitdiensttreding niet als een urgent probleem

³³⁹ Voor meer informatie hierover, zie bijlage II.

³⁴⁰ Respondent 1K.

³⁴¹ Respondent 1F.

³⁴² Respondent 1B (dubbelinterview).

ervaren. Een aantal respondenten geeft expliciet aan dat er “zeker geen groot probleem” is met belangenconflicten of daarmee samenhangende integriteitsschendingen na de overstap van politie of marechaussee naar hun organisatie³⁴³. Het gaat hier over personen die zicht hebben op integriteitsschendingen in hun organisatie en op basis daarvan zelf stellen: *“ik weet dat het wel meevalt”³⁴⁴, “een enkele keer gaat er iets fout”³⁴⁵ en “het komt in elk geval niet terug in de meldingen of de jaarlijkse cijfers”³⁴⁶. **Niettemin verdient het fenomeen volgens respondenten “permanente aandacht”³⁴⁷.** Een incident kan immers grote gevolgen hebben voor het vertrouwen van de burger in politie en marechaussee.*

“Ik zie dit niet als een groot probleem, maar wel als iets dat permanente aandacht nodig heeft, zowel bij de politie als bij werkgevers die vaak oud-politiemensen in dienst nemen – maar wat minder bij andere werkgevers. Het is een groot probleem als je een incident tegenkomt, tot die tijd wordt het politiek-bestuurlijk niet als een probleem ervaren. In potentie dus heel groot, maar gelukkig zijn de meeste mensen rechtschapen mensen die niet belangen willen schaden. 99% is loyaal en doet fantastisch werk, maar het gaat om die paar procent met dubieuze motieven of die op onhandige manieren in belangenconflicten terechtkomen.”³⁴⁸

“Ik heb ook ervaring in [het buitenland]: in Nederland valt het mee, maar is het in potentie serieus. Gelukkig is Nederland een rechtsstaat waar veel dingen wel scherp gezien worden, dus het probleem is wel relatief. Ook in eigen land moet je kunnen aantonen dat je het goed op orde hebt, eigenlijk gaat het dan om geloofwaardigheid. Dit moet je kunnen laten zien, in control komen hierover. Anders kan je anderen niet de les lezen, waar we wel eens de neiging toe hebben”³⁴⁹.

Hypothetische voorbeelden van mogelijke belangenconflicten na uitdiensttreding zijn in de voorgaande paragrafen (3.3.1 t/m 3.3.3) besproken. Hieronder gaan we specifiek in op de voorbeelden die conform de in paragraaf 2.2.3 gegeven definitie, betrekking hadden op een daadwerkelijk belangenconflict na uitdiensttreding dat heeft geleid tot een integriteitsschending of

³⁴³ Respondent 2B, 2C, 2D, 2E, 2H, 3E.

³⁴⁴ Respondent 2H.

³⁴⁵ Respondent 2E.

³⁴⁶ Respondent 2M.

³⁴⁷ Respondent 2C.

³⁴⁸ Respondent 2C.

³⁴⁹ Respondent 2C.

ten minste de schijn daarvan heeft gewekt. Zowel in de interviews als in de vragenlijst benoemden respondenten een aantal concrete gevallen die als zodanig kunnen worden gekwalificeerd. Omdat schriftelijke documentatie over de besproken casuïstiek ontbreekt, het om een zeer beperkt aantal situaties gaat, het veelal gaat om situaties waar men slechts in algemene zin weet van lijkt te hebben, en het soms om (zeer) oude cases gaat, bleek een diepgaande analyse van specifieke kenmerken niet goed mogelijk. Voor zover mogelijk worden relevante kenmerken van de cases daarom wel vermeld, maar dienen indicaties van mogelijke patronen in die kenmerken met de nodige terughoudendheid te worden beoordeeld.

Wat opvalt aan de casuïstiek die respondenten van politie en marechaussee in de interviews aandragen, is allereerst de grote variëteit aan situaties. In lijn met de eerder besproken verschijningsvormen van belangenconflicten na uitdiensttreding, zien we een breed scala aan terreinen waar het zich kan voordoen. Meer specifiek vallen de volgende aspecten op:

- **De functies en taken die betrokken ex-medewerkers tijdens hun dienstverband bij de politie en marechaussee vervulden, lopen uiteen.** De door respondenten besproken casuïstiek bevat voorbeelden van zowel (voormalig) executief als niet-executief personeel, hogere als lagere hiërarchische posities, en leidinggevenden en niet-leidinggevenden. Conform de in 3.3.3 besproken 'kwetsbare functies' gaat het wel primair om functies en taken waarvoor men ook aanbesteding en inhuur organiseert³⁵⁰, en functies die ex-medewerkers beschikking geven over geheime informatie en/of heimelijke processen, procedures en werkwijzen³⁵¹. Sommige cases, echter, hebben betrekking op situaties die zich in nagenoeg elke functie en elk terrein kunnen voordoen. Dan gaat het bijvoorbeeld om situaties waarbij ex-medewerkers als belangenbehartiger optreden bij klachten van een burger³⁵² of overgaan tot publicatie van boeken, mediaoptredens en dergelijke waarbij ze vertrouwelijke informatie over (het werk van) de organisatie delen³⁵³.
- **De casuïstiek houdt verband met drie verschijningsvormen van belangenconflicten na uitdiensttreding:** In de interviews werden cases besproken van (schijnbare) integriteitsschendingen die voortvloeiden uit belangenconflicten rond (i) gebruik van vertrouwelijke c.q. geheime informatie voor commerciële of criminele doeleinden, (ii)

³⁵⁰ Respondent 1H, 1K, 1N.

³⁵¹ Respondent 1E, 1G.

³⁵² Respondent 1E.

³⁵³ Respondent 1I (dubbelinterview).

gebruik van contacten, relaties en netwerken en (iii) inzet van het voormalig dienstverband zelf (incl. bijbehorende status, positie, militaire rang). En ook in de vragenlijst omschreven enkele respondenten van politie en marechaussee voorvallen waarbij ex-medewerkers die zich na vertrek hadden laten inhuren door de politie of marechaussee of contacten legden met oud-collega's om opdrachten binnen te halen in hun nieuwe functie als zzp'er of als medewerker van een bedrijf. Concrete casuïstiek van belangenconflicten na uitdiensttreding die betrekking had op (iv) de inzet van kennis over de bedrijfsvoering of (v) het gebruik van specialistische vaardigheden en tot (de schijn van) integriteitsschendingen leidden, noemden de respondenten bij de politie en marechaussee niet. In de casuïstiek die betrekking heeft op aanbestedingen en inhuur is het onduidelijk of naast vertrouwelijk informatie niet ook meer algemene kennis over de bedrijfsvoering een rol heeft gespeeld in het uiteindelijke belangenconflict³⁵⁴.

- **De (schijn van) integriteitsschendingen waar ex-medewerkers bij betrokken zijn, vinden soms hun oorsprong al voorafgaand aan het daadwerkelijke vertrek bij de organisatie.** Bij belangenconflicten na uitdiensttreding treedt het conflict in beginsel op nadat een medewerker formeel uit dienst is getreden, zoals ook verschillende cases laten zien. Maar in een aantal gevallen waar belangenconflicten tot (de schijn van) integriteitsschendingen leiden, wordt het 'zaadje' van het belangenconflict (vermoedelijk) al geplant tijdens het dienstverband van de medewerker. Soms volgt het belangenconflict zelfs direct uit keuzes en handelingen die zijn gemaakt tijdens het dienstverband³⁵⁵. Dit zien we bijvoorbeeld in cases waar medewerkers tijdens het dienstverband voor zichzelf beginnen of een aanzet doen om een eigen bedrijf te beginnen, vervolgens ontslag nemen en dan via een aanbesteding of inhuur alsnog voor de organisatie aan de slag gaan. Eén respondent die een dergelijke casus omschrijft, zegt daarover: *"Het belang van de politie is niet geschaad – we hebben de spullen die we nodig hebben – maar de manier waarop het gegaan is, is niet zoals het hoort; er is misbruik gemaakt van de positie"*³⁵⁶.
- **De redenen van vertrek van de medewerkers in kwestie zijn zeer divers.** Er is in de cases zowel sprake van medewerkers die vrijwillig zijn vertrokken om een andere carrière te vervolgen³⁵⁷, collega's die zijn vertrokken omdat ze ontevreden of "beschadigd" waren door hoe ze zijn behandeld, door reorganisatie of PTSS³⁵⁸, en collega's die gedwongen

³⁵⁴ O.b.v. respondent 1H, 1K.

³⁵⁵ Respondent 1H, 1K.

³⁵⁶ Respondent 1H.

³⁵⁷ Respondent 1G, 1H.

³⁵⁸ Respondent 1B (dubbelinterview), 1E.

zijn vertrokken vanwege misdragingen en het daaropvolgende disciplinair onderzoek³⁵⁹ of leeftijdsontslag c.q. pensioen³⁶⁰. In potentie doen de integriteitsrisico's van belangenconflicten zich dus bij alle mogelijke vormen van vertrek voor. Hoewel het aantal cases waarbij sprake is van (de schijn van) integriteitsschendingen beperkt is, valt op dat in geval van belangenconflicten waar de inzet van het voormalig dienstverband zelf een rol speelt en ex-medewerkers de publiciteit opzochten (via nieuwsmedia, politiek, publicaties van boeken), respondenten vooral verwijzen naar "rancune"³⁶¹ of "hun gelijk niet hebben gekregen"³⁶² als onderliggend motief. Bij andersoortige belangenconflicten die zich hebben voorgedaan, lijken de motieven meer uiteen te lopen. In Hoofdstuk 4 gaan we nader in op de factoren die de integriteitsrisico's van belangenconflicten na uitdiensttreding kunnen vergroten of verkleinen.

- **De belangenconflicten na uitdiensttreding leiden tot verschillende soorten en soms meerdere integriteitsschendingen.** De besproken belangenconflicten na uitdiensttreding hebben tot verschillende incidenten geleid, waarbij volgens respondenten vooral de *schijn tegen* is ontstaan. In enkele gevallen heeft het ook tot daadwerkelijke integriteitsschendingen geleid. Specifiek lijken de belangenconflicten te hebben geleid tot in elk geval de volgende (schijnbare) integriteitsschendingen³⁶³: belangenverstrengeling (door nevenactiviteiten)³⁶⁴, corruptie/favoritisme³⁶⁵, misbruik en manipulatie van informatie³⁶⁶ en oneigenlijk gebruik van autoriteit, al dan niet voor organisatiedoelen³⁶⁷. In een enkel geval is wellicht ook sprake (geweest) van corruptie/omkoping³⁶⁸. Hoewel een reële mogelijkheid, is dat laatste vanwege onvoldoende gedetailleerde informatie over de casuïstiek niet met zekerheid vast te stellen.

³⁵⁹ Respondent 1B (dubbelinterview), 1E.

³⁶⁰ Respondent 1K.

³⁶¹ Respondent 1B.

³⁶² Respondent 1E.

³⁶³ Deze kwalificatie is afkomstig van de onderzoekers, niet de respondenten. Voor de kwalificatie hanteren we de typologie van integriteitsschendingen zoals besproken in Lasthuizen, Huberts en Heres, 2011.

³⁶⁴ O.b.v. respondent 1H.

³⁶⁵ O.b.v. respondent 1H, 1K.

³⁶⁶ O.b.v. respondent 1E, 1I (dubbelinterview), 1M, 1N.

³⁶⁷ Respondent 1N. Zoals de respondent zelf toelicht: "Dit soort dingen wordt altijd verpakt met goede bedoelingen. Het wordt voorgesteld als een driedubbele win-win situatie: [de organisatie] had er baat bij want ze hadden meer keuze uit leveranciers, de voormalig werkgever had er voordeel bij omdat die de kans had om een voet tussen de deur te krijgen en [de organisatie] zou een beter product krijgen zei hij. Op die manier wordt het vaak verkocht."

³⁶⁸ O.b.v. respondent 1K.

In de door respondenten van andere organisaties beschreven casuïstiek zien we vergelijkbare kenmerken als in de casuïstiek die door respondenten van de politie en marechaussee is besproken.

Zo is in de genoemde situaties sprake van uiteenlopende functies en taken, zowel executief als niet-executief en op verschillende niveaus. Verder ligt de nadruk op twee verschijningsvormen: (i) gebruik van vertrouwelijke c.q. geheime informatie voor commerciële of criminele doeleinden en (ii) gebruik van contacten, relaties en netwerken uit het voormalig dienstverband. Situaties waarbij het belangenconflict al ontstaat tijdens het dienstverband bij de politie en marechaussee zijn niet genoemd, maar dit lijkt vooral terug te leiden tot de beperktere informatie die nieuwe werkgevers en andere organisaties zullen hebben van hetgeen zich bij de politie en marechaussee voordoet voordat men daar vertrekt. De meest opvallende bevindingen zijn daarbij de volgende:

- **Als het fout gaat, heeft dit meestal betrekking op de raadpleging van systemen en misbruik van informatie, meestal door contact op te nemen met oud-collega's.** We hebben tijdens de interviews van drie respondenten³⁶⁹ één of enkele concrete voorvallen gehoord waarbij voormalig politie of marechaussee medewerkers vertrouwelijke informatie hebben gevraagd en gekregen van oud-collega's of er openlijk mee uitpakten dat zij aan dit soort informatie zouden kunnen komen via hun netwerk. Belangrijk om op te merken is dat er in deze voorvallen bij de politie of marechaussee steeds iemand bereid gevonden werd om te lekken naar buiten. *"Toevallig dit jaar één die je zo zou kunnen labelen. En vorig jaar ook één gehad. Dus gelukkig is het wel heel weinig. Dan gaat het veelal om raadpleging van systemen en oneigenlijk gebruik van informatie"*³⁷⁰.
- **Ook samenwerking met of inhuur van (bedrijven van) oud-collega's leidt tot de schijn van integriteitsschendingen.** Zo benoemen respondenten van buiten de politie en marechaussee enkele voorvallen waarin de politie private partijen lijkt te bevoordelen omdat deze opgericht zijn door voormalig medewerkers³⁷¹. Deze voorbeelden situeren zich allemaal in de ICT-sector en wekken op zijn minst de schijn van belangenverstremming. De te nauwe samenwerking tussen politie en specifieke bedrijven van voormalig medewerkers zou voor oneerlijke concurrentie kunnen zorgen of deze perceptie kunnen oproepen bij andere private bedrijven in de sector of de bredere samenleving. Eén respondent verwijst in dit verband expliciet naar artikelen en de Zembla-rapportage over het onderzoek door de Autoriteit Consument en Markt in

³⁶⁹ Het gaat over respondenten uit een handhavende organisatie, particuliere recherchebureau en onderzoeksbureau.

³⁷⁰ Respondent 2E.

³⁷¹ Respondent 2C, 2K.

2015 naar het ICT-bedrijf Ordina. In dat rapport werd vastgesteld dat *“topambtenaren [van Defensie] met de top van ICT-bedrijven samenkomen, afspreken en overleggen onder het genot van een golfwedstrijd of een stevige wandeling over het wad”*³⁷². Het onderzoek liet zien dat dit juridisch geen probleem was, omdat er wettelijk gezien veel mag. Toch riep deze zaak vragen op over hoe integer de afstemming tussen ICT'ers en ambtenaren is, omdat het *“volkomen oncontroleerbaar”* is en *“miljarden worden verspild”*³⁷³. Enkele respondenten verwijzen naar een gelijkaardig risico in de samenwerking tussen politie en ICT-bedrijven³⁷⁴.

- **Belangenconflicten na uitdiensttreding kunnen ook tot criminele activiteiten leiden of die faciliteren.** Zo wordt één voorval genoemd van een oud-politieambtenaar die na eerst nog een baan bij de gemeente te hebben gehad, (criminele) organisaties ging adviseren die eerder in onderzoek bij de gemeente waren geweest. De medewerker had vanuit zijn functie bij de gemeente *“heel specifieke kennis [...] opgedaan over dossiers en de strategie van de organisatie en die werd adviseur voor diezelfde organisaties die in onderzoek waren.”*³⁷⁵ Het ging bovendien over organisaties waar vermoedens van georganiseerde criminaliteit waren. In deze zaak bleek het lastig om aan te tonen dat iemand zijn kennis deelt en daarmee zijn geheimhoudingsplicht schendt. Als oud-werkgevers konden de politie en gemeente hier weinig doen. *“In dit geval is de politie geïnformeerd dat deze man dit deed, de gemeente had geen bevoegdheden tot onderzoek. De gemeente heeft deze persoon wel uitgenodigd voor een gesprek en aangegeven van ‘wat doe je nu?’ en deze persoon gaf aan: ‘ik houd me aan de geheimhoudingsplicht, ik wilde gewoon weg’. Die plicht is dan moeilijk af te dwingen. De specifieke informatiepositie die mensen hebben blijft kwetsbaar, dat kan je niet uit het hoofd krijgen.”*³⁷⁶

³⁷² Bijman, R., Heilbron, B. & Muntz, T. (2015). Onderzoek Overheid en ICT. Systeemfout. *De Groene Amsterdammer*. 23 september 2015 (nr. 39), geraadpleegd op 17/3/21 via: <https://www.groene.nl/artikel/systeemfout>.

³⁷³ Bijman, R., Heilbron, B. & Muntz, T. (2015). Onderzoek Overheid en ICT. Systeemfout. *De Groene Amsterdammer*. 23 september 2015 (nr. 39), geraadpleegd op 17/3/21 via: <https://www.groene.nl/artikel/systeemfout>.

³⁷⁴ Respondent 2C, 2K.

³⁷⁵ Respondent 2C.

³⁷⁶ Respondent 2C.

3.4 CONCLUSIE: ANTWOORD OP DEELVRAAG 2

In dit hoofdstuk stond deelvraag 2 centraal: *Wat is de aard van de belangenconflicten na uitdiensttreding die in de praktijk eventueel zijn voorgekomen onder ex-medewerkers van de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee?* Op basis van de literatuur en het empirisch onderzoek stellen we vast dat belangenconflicten na uitdiensttreding bij de politie en marechaussee een heel wisselende aard kennen.

Er zijn in beginsel vijf mogelijke typen belangenconflicten na uitdiensttreding te onderscheiden, waarbij de werkelijke integriteitsrisico's van die typen uiteenlopen. De risico's lijken met name reëel bij belangenconflicten waar:

- (i) vertrouwelijke c.q. geheime informatie mee gemoeid is, of;
- (ii) een beroep wordt gedaan op contacten, relaties en netwerken met voormalig collega's of andere contacten die men tijdens de dienst heeft opgedaan.

Belangenconflicten na uitdiensttreding kunnen zich ook voordoen wanneer sprake is van:

- (iii) de inzet van het voormalig dienstverband zelf (incl. bijbehorende status, positie, militaire rang) maar géén gebruik wordt gemaakt van geheime informatie en oneigenlijk gebruik van contacten;
- (iv) de inzet van kennis over de bedrijfsvoering van de voormalig werkgever, of;
- (v) de inzet van vaardigheden die via specialistische opleidingen en training tijdens het dienstverband zijn verkregen.

In deze laatste drie gevallen suggereert de (beperkte) besproken casuïstiek echter dat zich hier wellicht minder snel daadwerkelijke integriteitsschendingen voordoen. Bovendien verschillen de respondenten van inzicht of bepaalde concrete voorbeelden die in deze categorieën vallen überhaupt wel een reëel risico op integriteitsschendingen met zich meebrengen, of dat zij 'slechts' leiden tot imago- of reputatieschade, of zelfs moeten worden gezien als zinvol en nuttig gebruik van kennis, informatie, vaardigheden en/of contacten. Tot slot moet worden geconstateerd dat hoewel enkele respondenten wezen op de risico's wanneer ex-medewerkers in hun nieuwe werk vaardigheden inzetten die zij via specialistische opleidingen en training bij de politie en marechaussee verkregen, we geen informatie hebben ontvangen over concrete casuïstiek waarbij een dergelijke situatie tot (schijn van) integriteitsschendingen had geleid.

Wat betreft de aard van belangenconflicten na uitdiensttreding merken we verder op dat deze zich bovenal karakteriseren door hun grote variëteit. Zowel bij de hypothetische voorbeelden als de besproken casuïstiek bleek dat belangenconflicten zich voordien in alle lagen van de organisatie, zowel in executieve als niet-executieve functies en onder leidinggevenden en niet-leidinggevenden. De geïdentificeerde risicogebieden beslaan tezamen bovendien een flink deel van de functies binnen de politie en marechaussee, al wordt vanuit verschillende typen respondenten gewezen op de extra risico's die zich kunnen voordoen als medewerkers vertrekken naar ICT-bedrijven, particuliere recherchebedrijven of de beveiligingssector.

De besproken belangenconflicten na uitdiensttreding hebben tot verschillende incidenten geleid, waarbij volgens respondenten vooral de 'schijn tegen' is ontstaan. In enkele gevallen heeft het ook tot daadwerkelijke integriteitsschendingen geleid. Specifiek lijken de belangenconflicten na uitdiensttreding te hebben geleid tot **belangenverstremming** (door nevenactiviteiten), **corruptie/favoritisme**, **misbruik en manipulatie van informatie** (mede door een beroep op oud-collega's) en **oneigenlijk gebruik van autoriteit**, al dan niet voor organisatiedoelen. In een enkel geval is mogelijk ook sprake (geweest) van **corruptie/omkoping**. Het is verder van belang te vermelden dat in situaties waar belangenconflicten onder ex-medewerkers uitmondde in (schijn van) integriteitsschendingen, het belangenconflict soms zijn oorsprong al had in de fase voorafgaand aan het daadwerkelijke vertrek bij de organisatie. Tot slot moet worden opgemerkt dat de vertrekredenen van de betrokken ex-medewerkers uiteenlopen, en dat het zowel vrijwillig als gedwongen vertrokken personen betreft.



4. Factoren die de integriteitsrisico's beïnvloeden

Kernpunten in dit hoofdstuk:

- Op basis van de literatuur en interviews lijken op **individueel niveau** met name de persoonlijke drijfveren en het moreel bewustzijn van belang voor het vergroten of verkleinen van het risico dat belangenconflicten na uitdiensttreding uitmonden in (schijn van) integriteitsschendingen. Ook persoonlijke (financiële en relationele) omstandigheden kunnen een rol spelen.
- **Vooral van belang lijken echter (een complexe combinatie van) situationele en organisationele factoren.** Daarbij valt op dat zowel in de literatuur als in de interviews de verwachting is dat factoren die al tijdens het dienstverband een rol spelen, ook na vertrek doorwerken.
- De kenmerkende **organisatiecultuur** bij de politie en marechaussee lijkt vanwege de loyaliteit en vertrouwensrelaties onder collega's na uitdiensttreding de integriteitsrisico's bij belangenconflicten te vergroten. Een dergelijke cultuur kan echter mogelijk ook juist de integriteitsrisico's na uitdiensttreding verlagen, als tijdens het dienstverband sprake is van psychologische veiligheid, bespreekbaarheid van morele kwesties en een hoog collectief moreel bewustzijn.
- **Psychologisch contractbreuk** is bij belangenconflicten na uitdiensttreding een potentieel belangrijke factor in het verhogen van de integriteitsrisico's. Psychologisch contractbreuk gaat volgens eerder onderzoek gepaard met intense emoties die niet-integer gedrag in de hand kunnen werken. Dit sluit aan bij het onderhavige onderzoek waarin respondenten nadrukkelijk wijzen op de risico's van onder meer reorganisaties, PTSS, (organisationele of interpersoonlijke) conflicten en disciplinaire onderzoeken en strafontslag, die de relatie met de voormalig werkgever ernstige schade kunnen toebrengen en daarom als factor van belang in integriteitsrisico's wordt gezien.

4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk beantwoorden we deelvraag 3: Welke individuele, situationele- en organisationele factoren kunnen de integriteitsrisico's van belangenconflicten na uitdiensttreding vergroten of verkleinen? Om waardevolle lessen te trekken over de omgang met belangenconflicten na uitdiensttreding is het nodig dat we naast kennis over de kenmerken van de belangenconflicten zelf ook zicht hebben op de factoren die de kans vergroten of verkleinen dat belangenconflicten uitmonden in (schijn van) integriteitsschendingen. Er is ons daarbij geen relevante literatuur bekend over de specifieke oorzaken van integriteitsschendingen na uitdiensttreding. Niettemin biedt literatuur over de factoren die van invloed zijn op integriteitsschendingen tijdens het dienstverband, en die vaak gepaard gaan met belangenconflicten, belangrijke aanknopingspunten. De individuele, situationele en organisationele factoren die daaruit naar voren komen, behandelen we in paragraaf 4.2.

In paragraaf 4.3 komen de resultaten van ons eigen onderzoek aan bod. In eerdere hoofdstukken constateerden we al dat documentatie van concrete casuïstiek rond ex-medewerkers van politie en marechaussee ontbreekt. Een directe empirische analyse van de factoren die in dergelijke casuïstiek van invloed zijn, is daarom niet mogelijk. We bespreken in deze paragraaf dus welke factoren integriteitsfunctionarissen op basis van hun ervaringen en de door hen besproken casuïstiek zélf als mogelijk relevant zien voor het vergroten of verkleinen van de integriteitsrisico's en welke indirect uit de besproken casuïstiek zijn af te leiden. In de slotparagraaf (4.4) zetten we vervolgens uiteen wat we op basis van zowel literatuur als onze eigen empirische bevindingen kunnen concluderen over de individuele, situationele en organisationele factoren die de integriteitsrisico's van belangenconflicten na uitdiensttreding bij politie en marechaussee kunnen beïnvloeden.

4.2 INDIVIDUELE, SITUATIONELE EN ORGANISATIONELE FACTOREN DIE INTEGRITEITSRISICO'S VAN BELANGENCONFLICTEN BEÏNVLOEDEN

Er is in de afgelopen decennia veel onderzoek verricht naar de factoren die risico's op integriteitsschendingen in algemene zin vergroten of verkleinen. Hierin wordt meestal onderscheid gemaakt tussen individuele, situationele en organisationele factoren zij het op verschillende wijzen³⁷⁷. In wat volgt, hanteren we de volgende indeling die is afgeleid van de verschillende indelingen in de literatuur³⁷⁸:

- **Individuele factoren:** hebben betrekking op factoren die direct verband houden met de persoon in kwestie zelf, in het bijzonder diens psychologische en demografische kenmerken, motivaties, houding, vaardigheden en persoonlijke omstandigheden die geen direct verband houden met het werk;
- **Situationele factoren:** hebben betrekking op de omstandigheden die kenmerkend zijn voor de directe werkcontext, de morele kwestie die speelt, en het moment waarop de integriteitsschending daadwerkelijk plaatsvindt;
- **Organisationele omgevingsfactoren:** hebben betrekking op kenmerken van de bredere organisatiecontext waarin de persoon opereert en die bestaan onafhankelijk van de persoon en het werk in kwestie, zoals het bestaande integriteitsbeleid en aanwezige leiderschap.

*Onderzoek laat keer op keer zien dat verschillende typen integriteitsschendingen ook verschillende oorzaken hebben, maar dat in vrijwel alle gevallen sprake is van een interactie tussen de drie typen factoren*³⁷⁹: Individuele, situationele en organisationele factoren hebben dus *samen* een uitwerking

³⁷⁷ Zie o.a. Jones & Kavanagh, 1996; Kish-Gephart, Harrison & Treviño, 2010; Stead, Worrell & Stead, 1990; Treviño, 1986; Veetkazhi, Kamalanabhan, Malhotra, Arora & Mueller, 2020.

³⁷⁸ Er is ook onderzoek naar de invloed van maatschappelijke, macroniveau omgevingsfactoren en ecologische factoren op bijvoorbeeld corruptie. Deze factoren hebben betrekking op kenmerken van de bredere samenleving waarin het gedrag plaatsvindt, zoals algemene culturele, economische en politieke kenmerken die de risico's op corruptie in de samenleving als geheel meer of minder groot maken. De hoofd- en deelvragen van het onderhavige onderzoek beperken zich echter tot de individuele, situationele en organisationele factoren op micro- en mesoniveau die meer concrete aanknopingspunten bieden voor eventuele maatregelen ter preventie en afdoening van belangenconflicten na uitdiensttreding. De maatschappelijke factoren laten we dan ook verder buiten beschouwing. Voor een overzicht van actuele maatschappelijke ontwikkelingen die de risico's op belangenconflicten in het openbaar bestuur vergroten, zie Demmke et al., 2020, p. 24 en 81-82.

³⁷⁹ Zie bijvoorbeeld Lasthuizen et al., 2011.

op het morele gedrag van medewerkers. Zo blijkt dat het individuele vermogen om morele kwesties te herkennen, een gedegen oordeel te vormen en te handelen naar morele normen van een organisatie mede voortvloeit uit organisatiefactoren als de morele cultuur, het ethisch leiderschap van organisaties en de situationele kenmerken van de morele kwestie zelf³⁸⁰. Organisationele en situationele factoren zijn daarbij veelal een betere voorspeller van integriteitsschendingen dan individuele factoren³⁸¹. Dit hangt samen met het gegeven dat ons oordeel van morele kwesties en onze intentie om daarnaar te handelen, slechts een matige voorspellende waarde heeft. Psychologisch onderzoek wijst al decennia op de zogenoemde '*intention-behavior gap*', oftewel het gat tussen onze intenties en het gedrag dat we daadwerkelijk vertonen³⁸². Dit gat wordt mede veroorzaakt door de situationele en organisationele factoren die ons gedrag beïnvloeden.

De bovenstaande indeling in individuele, situationele en organisationele factoren betreft dan ook slechts een analytisch onderscheid. In de praktijk overlappen de categorieën, onder meer omdat individuele, situationele en organisationele factoren elkaar wederzijds beïnvloeden. Niettemin biedt voorgaande indeling een bruikbaar houvast voor het geven van inzicht en overzicht in factoren die specifiek de integriteitsrisico's van belangenconflicten mogelijk vergroten of verkleinen. In dit hoofdstuk verrichten we een verkenning van deze individuele, situationele, en organisationele factoren. Hierbij geldt, net als in het vorige hoofdstuk, dat we ons voor een gedegen inventarisatie niet uitsluitend baseren op bestaand wetenschappelijk onderzoek en ervaringen binnen de politie en marechaussee, maar ook de kennis, inzichten en ervaringen van andere organisaties en sectoren ten volle benutten om lessen van te leren. Tabel 4.2 (volgende pagina) geeft een overzicht van de relevante factoren die we in deze paragraaf identificeren.

Het is tot slot van belang te benadrukken dat we ons in de bespreking van de literatuur over oorzaken van integriteitsschendingen primair richten op schendingen die vaak gepaard gaan met belangenconflicten. Een alomvattende review van alle mogelijke oorzaken van integriteitsschendingen in algemene zin valt buiten de scope van het onderhavig onderzoek en is elders uitgebreid gedaan³⁸³. Hoewel 'onethisch gedrag' en 'integriteitsschendingen' daarbij vaak in algemene zin worden onderzocht, laat onderzoek bovendien zien dat verschillende typen integriteitsschendingen wezenlijk andere gedragingen omhelzen en daarmee ook verschillende

³⁸⁰ Zie bijv. Butterfield et al., 2000; Heres, 2016; Kish-Gephart et al., 2010; Paesen et al., 2019; Treviño et al., 1998.

³⁸¹ Andreoli & Lefkowitz, 2009.

³⁸² Sheeran, 2002.

³⁸³ Zie bijvoorbeeld Bellé & Cantarelli, 2017; Kish-Gephart et al., 2010; Pan & Sparks, 2012.

Tabel 4:2 Factoren die integriteitsrisico's volgens de literatuur kunnen verhogen of verlagen

	TYPE INTEGRITEITSSCHENDING	POTENTIEEL RISICOVERHOOGEND
Individueel	<i>Belangenverstrengeling</i>	Persoonlijke contacten
	<i>Misbruik van informatie</i>	Externe 'locus of control'
		Verlaagde gevoeligheid voor onrechtvaardigheid
		Onnozelheid / onwetendheid
		Onachtzaamheid / onzorgvuldigheid
		Bovenmatige identificatie met de politierol
	Gerichtheid op persoonlijk voordeel (al dan niet vanwege financiële	
	<i>Corruptie</i>	Geslepen persoonlijkheid
		Persoonlijke contacten
		Rationalisering van gedrag
	<i>Criminele samenwerking</i>	Gebrek aan zelfcontrole
		Slecht kunnen omgaan met tegenslag en frustraties
Hang naar avontuurlijker, meeslepende e/o luxueus bestaan		
Carrièrepad*		
	Migratieachtergrond*	
	TYPE INTEGRITEITSSCHENDING	POTENTIEEL RISICOVERHOOGEND
Situatoneel	<i>Belangenverstrengeling</i>	Regulerende en inspecterende functies
		Functies m.b.t. contractering, aanbesteding, inhuur e/o subsidies
		Functies rond intern (tucht)onderzoek
		Functies m.b.t. externe vertegenwoordiging organisatie
		Functies in kleine, geïsoleerde gemeenschappen
		Functies met toegang tot vertrouwelijke informatie
		Functies met uitvoerende rol e/o opzichtige plaats
		Veel discretionaire ruimte
	<i>Misbruik van informatie</i>	Intensiteit van de situatie
		Informele relaties privé of vanuit functie
		Vermeende aanvaardbaarheid van het delen van informatie
		Slippery slope: eerder normoverschrijdend gedrag
	<i>Corruptie</i>	Veel discretionaire ruimte, al dan niet in combinatie met
		Functie buiten zicht leiding, organisatie en grotere publiek
		Functies m.b.t. intern beheer, goederen en geld
		Functies m.b.t. contractering, aanbesteding, inhuur, vergunningen e/o
Functies met toegang tot vertrouwelijke informatie		
Langdurig werken op functie met regelmatig contact met criminelen		
Veranderingen in aard van criminaliteit		
Veranderingen in politiebesteding stelsel		
Slippery slope: eerder normoverschrijdend gedrag		
<i>Criminele samenwerking</i>	Druk vanuit georganiseerde criminaliteit	
	Intensief contact met lokale gemeenschap	
	Toegankelijkheid data via technische hulpmiddelen	

Nota bene: opgenomen zijn alleen die factoren opgenomen die van invloed zijn op specifieke typen integriteitsschendingen die vaak met belangenconflicten in verband worden gebracht. * = onderzoeksresultaten zijn niet-eenduidig over de invloed van deze factor.

Tabel 4:2 Factoren die integriteitsrisico's volgens de literatuur kunnen verhogen of verlagen (vervolg)

	TYPE INTEGRITEITSSCHENDING	POTENTIEEL RISICOVERHOGEND	POTENTIEEL RISICOVERLAGEND	
Organisationeel	<i>Belangenverstrengeling</i>		Ethisch leiderschap: voorbeeldgedrag, open communicatie, optreden tegen schendingen	
	<i>Misbruik van informatie</i>		Ethisch leiderschap: voorbeeldgedrag, open communicatie, optreden tegen schendingen	
	<i>Corruptie</i>	Leiderschap: lakse en slordige leiding, sterke resultaatgerichtheid		(Ethisch) leiderschap: voorbeeldgedrag, open communicatie, optreden tegen schendingen, interesse, daadkracht, deskundigheid
				Organisatiestructuur: omvang en complexiteit organisatie, controle en supervisiestructuren, functiescheiding- en roulatie
		Personeelsbeleid: slechte toerusting		Personeelsbeleid: werving en selectie, (constante) training, opleiding, begeleiding en beloning, effectieve beleidsimplementatie
		Organisatiecultuur: sterke groepscohesie en groepsdynamiek, waardoor meldingsbereidheid afneemt		Organisatiecultuur: waarden en normen, werksfeer, lerend vermogen, ruimte voor kritische geluiden
<i>Criminele samenwerking</i>	Leiderschap: gebrekkig aanspreekgedrag Organisatiecultuur: geslotenheid, sterke collegiale loyaliteit			
Combinatiefactoren		Psychologische contractbreuk: de mate waarin de ex-medewerker meent dat de voormalig werkgever in relationele of transactionele zin diens plichten niet is nagekomen	Werktevreedenheid	

oorzaken kunnen hebben³⁸⁴. We maken daarom bij het bespreken van mogelijk relevante factoren steeds een onderscheid naar de verschillende schendingen die in de literatuur vaak in verband worden gebracht met belangenconflicten (zie ook paragraaf 3.3 en 3.4), te weten: belangenverstremgeling (door giften/beloften of onverenigbare functies en activiteiten)³⁸⁵, misbruik en manipulatie van (vertrouwelijke) informatie, corruptie (in de vorm van omkoping of favoritisme), en schendingen die in verband gebracht kunnen worden met georganiseerde criminaliteit. Daarbij plaatsen we de literatuur over de oorzaken van deze specifieke schendingen wel steeds in context door een korte schets te geven van belangrijke uitkomsten van eerdere meta-analyses naar oorzaken van integriteitsschendingen in brede zin alsook studies die specifiek betrekking hebben op morele besluitvorming en integriteitsschendingen in de politie- en defensiecontext.

4.2.1 INDIVIDUELE FACTOREN

In algemene zin laat onderzoek zien dat individuele factoren als cognitieve bias, rationalisering, een gebrekkig moreel bewustzijn (of morele blindheid), gebrek aan moed, vatbaarheid voor verleidingen, een overmatige invloed van emoties en intuïtie of juist emotionele gevoelloosheid vaak onderliggende oorzaken zijn van niet-integer gedrag³⁸⁶. Verder kunnen factoren als de cognitieve morele ontwikkeling en individuele behoeften aan eerlijke en goede zelfpercepties kunnen het risico op integriteitsschendingen verkleinen, terwijl bepaalde persoonlijkheidskenmerken zoals egoïsme, hebzucht en zelfrechtvaardiging de risico's op integriteitsschendingen juist vergroten³⁸⁷. Specifiek onderzoek naar misdragingen door politiemedewerkers, wijst tot slot ook op impulsiviteit³⁸⁸, gebrekkige zelfcontrole³⁸⁹, en '*strains*' zoals ervaren stress³⁹⁰ als individuele verklaringen.

Er is ons geen wetenschappelijk onderzoek bekend dat zich specifiek richt op individuele factoren die risico's op belangenverstremgeling vergroten. Wel zijn er studies naar *morele besluitvorming* waarbij respondenten wordt gevraagd fictieve scenario's. Enkele studies gaan daarbij expliciet in op de resultaten per scenario, en bespreken zodoende ook de resultaten die specifiek voor scenario's

³⁸⁴ Zie onder meer Lasthuizen et al., 2011.

³⁸⁵ We hanteren in dit hoofdstuk, in lijn met de conceptualisering in Hoofdstuk 2, de term 'belangenverstremgeling' in plaats van de term 'belangenconflicten door het aannemen van dubieuze giften en beloften e/o onverenigbare functies en activiteiten' die in eerder onderzoek naar integriteitsschendingen geregeld wordt gebruikt (o.a. Huberts et al., 1999; Lasthuizen et al., 2011).

³⁸⁶ Anand, Ashorth en Joshi, 2004; Ashforth, Gioia, Robinson & Treviño, 2008; De Graaff, Schut & Zalm, 2016; Kerkhoff & Overeem, 2018; Van Houwelingen, Hoogervorst & van Dijke, 2015.

³⁸⁷ Zie o.a. Bellé & Cantarelli, 2017 en Kish-Gephart et al., 2010 voor een uitgebreider overzicht.

³⁸⁸ Pogarsky & Piquero, 2004.

³⁸⁹ Donner & Jennings, 2014; Donner, Fridell & Jennings, 2016.

³⁹⁰ Arter, 2017.

rond belangenverstremgeling gelden. Onderzoek van Lund³⁹¹, bijvoorbeeld, suggereert dat oudere medewerkers en hoger opgeleide medewerkers minder tolerant zouden zijn voor belangenverstremgeling en op dit vlak betere morele oordelen zouden maken³⁹². Verschillende meta-analyses naar morele besluitvorming laten echter tegenstrijdige resultaten zien als het aankomt op de invloed van leeftijd, sekse en opleidingsniveau op morele besluitvorming³⁹³. Zo wijst één review studie erop dat hoger opgeleiden morele kwesties juist minder strikt beoordelen dan lager opgeleiden, omdat zij eerder verschillende morele perspectieven herkennen en meewegen in hun oordeel³⁹⁴. Andere meta-analyses laten dan weer überhaupt geen resultaat laten zien van demografische factoren. Onderzoek naar de rol van demografische factoren in morele besluitvorming en gedrag is al met al verre van eenduidig. Vanwege de eerdergenoemde *'intention-behavior gap'* is het bovendien maar zeer de vraag in hoeverre onderzoek naar scenario's en denkbeeldige situaties van belangenverstremgeling zich daadwerkelijk vertalen naar lagere risico's op integriteitsschendingen ten gevolge van belangenconflicten in de praktijk. Duidelijke conclusies over de rol van individuele persoonskenmerken in de risico's op belangenverstremgeling zijn daarom niet goed te trekken.

Tot slot zijn in relatie tot belangenverstremgeling nog de professionele publicaties van BIOS³⁹⁵ het vermelden waard, omdat deze checklists bevatten om de risico's op belangenverstremgeling in kaart te brengen. Het gaat voor wat betreft de individuele factoren dan bijvoorbeeld over het hebben van persoonlijke contacten met bepaalde gemeenschappen of in sectoren waarmee de organisatie te maken heeft voor onder meer aanbestedingen, controles of het verstrekken van vergunningen. Deze risicofactoren gelden potentieel voor veel personen bij de politie en marechaussee, en het is dus zinvol om hier aandacht voor te hebben in dit onderzoek.

Ook onderzoek naar specifieke individuele oorzaken van het misbruik van vertrouwelijke informatie na uitdiensttreding is beperkt³⁹⁶. De paar internationale studies die hier nadrukkelijk op inzoomen laten zien dat deze integriteitsschending veelal meer aanvaardbaar wordt geacht door emotioneel onstabiele personen met een externe *'locus of control'*, wat verwijst naar de neiging om hun gedrag

³⁹¹ Lund, 2000.

³⁹² Hierbij dient te worden opgemerkt dat het dan vaak slechts een enkel scenario over belangenverstremgeling betreft. Dat brengt aanvullende risico's op meetfouten met zich mee, omdat het daarmee in wezen om *'single item measures'* gaat.

³⁹³ O'Fallon en Butterfield, 2005; Kish-Gephart et al., 2010.

³⁹⁴ Zie o.a. Pan en Sparks, 2000.

³⁹⁵ BIOS, 2010. BIOS is het voormalig Bureau Integriteit Openbare Sector, dat sinds 2016 is opgegaan in het Huis voor Klokkeluiders.

³⁹⁶ Delerue & Hamid, 2015.

toe te schrijven aan externe in plaats van interne oorzaken³⁹⁷. Ook zij die minder gevoelig zijn voor ongerechtigheid (*'equity sensitivity'*), vinden het stelen of misbruik van vertrouwelijke informatie relatief meer aanvaardbaar³⁹⁸ en zijn daardoor mogelijk eerder geneigd om dit ook daadwerkelijk te doen.

Interessant is met name recent onderzoek van Smit en collega's dat wijst op verschillende persoonlijke drijfveren voor het lekken van politie-informatie bij de Nationale Politie en Koninklijke Marechaussee. In de meeste gevallen was sprake van onachtzaamheid c.q. onzorgvuldigheid zonder een daadwerkelijke intentie om te lekken³⁹⁹. Daarbij lijkt ook een gebrek aan normbesef mee te spelen. Verder zijn bezorgdheid, eigenrichting en liefdesrelaties terugkerende motivaties: zo dienden bijvoorbeeld persoonlijke problemen als een vechtscheiding of zorg voor een hulpbehoevend kind als drijfveren of persoonlijke rechtvaardiging voor het lekken van informatie. Andere drijfveren die de onderzoekers aantreffen, zijn eigenrichting, familiale loyaliteit, rechtvaardigheid, frustratie, vriendschap en collegiale loyaliteit. Slechts in enkele gevallen speelden financieel gewin, sociale status of seks een rol.

Smit en collega's⁴⁰⁰ herkennen in de casuïstiek rond lekken van informatie bij politie en marechaussee tot slot vier typen schenders op basis van hun gecombineerde persoonlijkheden en motivaties om te lekken:

- De **onnozele/onwetende** politiemedewerker die zich van geen kwaad bewust is, schrikt als hij op zijn gedrag wordt aangesproken en veelal ook niet begrijpt dat het een misstap betreft.
- De **onoplettende/onachtzame** medewerker die na afloop beseft dat hij een misstap heeft begaan, dat soms zelf direct meldt, maar dat soms ook uit schaamte en/of angst verborgen tracht te houden.
- De **politiemedewerker in de privésfeer** die zich bovenmatig identificeert met zijn rol als politieman en bijvoorbeeld in de privésfeer uit oprechte zorg met gebruik van vertrouwelijke politie-informatie tracht misstanden recht te zetten.

³⁹⁷ Ibid.

³⁹⁸ Delerue & Hamid, 2015; Mudrack & Mason, 2013; O'Neill & Mone, 1998.

³⁹⁹ Smit et al., 2019.

⁴⁰⁰ Smit, Slagmolen, Bronkhorst en Van den Goor, 2019.

- De **op persoonlijk voordeel gerichte** medewerker die vertrouwelijke informatie aan derden aanbiedt in ruil voor geld, goederen of diensten, soms omdat hij financieel in de problemen is geraakt.

Van twee andere denkbare profielen vonden zij nauwelijks voorbeelden. Het gaat dan allereerst om de ingepakte medewerker die zich door een **'voor wat hoort wat'-mentaliteit** verplicht voelt bijvoorbeeld een ex-collega die werkzaam is in de particuliere sector of een kennis in de privésfeer van dienst te zijn. Ook waren er geen aanwijzingen dat het lekken van informatie gebeurde door **geïntimideerde** medewerkers die kwetsbaar zijn gemaakt door een buitenstaander die ontdekt heeft dat de eerste bereid en in staat zijn vertrouwelijke informatie te verstrekken.

Onderzoek naar corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur laat zien dat de plegers van dat type schending qua profiel vooral geen 'grijze muizen' zijn. Eerder zijn het opvallende persoonlijkheden die bekend staan als 'geslepen regelaars'⁴⁰¹. Het zijn doorgaans ondernemende personen die de omkoper al goed kennen voorafgaand aan de corrupte daad. In veel gevallen is er naast een zakelijke relatie, ook sprake van een vriendschappelijke band tussen beide partijen (eventueel via partners, familieleden of vrienden), wat niet hoeft te verbazen aangezien een vertrouwensband erg belangrijk is voor duurzame corruptierelaties⁴⁰². Het gaat in de praktijk dus niet steeds over "een op winstbejag uit zijnde ambtenaar", maar veelal over gedrag dat voortvloeit uit "een verstoring van het evenwicht tussen de morele verplichtingen in de eigen microsfeer [...] en de moraal van het openbaar bestuur"⁴⁰³. Internationaal onderzoek van Anand, Ashforth en collega's⁴⁰⁴ vult dit aan door te stellen dat corrupte individuen zichzelf doorgaans niet als corrupt zien en ontkennen dat ze criminele bedoelingen hebben. In plaats daarvan ontstaat corrupt gedrag vaak geleidelijk, in het moment, onder druk en met incomplete en tegengestelde informatie waarbij de plegers uiteenlopende rationaliserings- en eufemistisch taalgebruik gebruiken om hun corrupte gedrag voor henzelf en anderen te rechtvaardigen.

Tot slot, als belangenconflicten ontstaan in de relaties met het criminele milieu, leiden deze vaak tot ernstige integriteitsschendingen. Een grootschalig onderzoek naar dit soort schendingen bij de Nationale Politie laat zien dat politiemensen die tot criminele activiteiten overgaan of die faciliteren, getypeerd kunnen worden als personen met "weinig zelfcontrole, [die] slecht om kunnen gaan met

⁴⁰¹ Huberts & Nelen, 2005, p. xv.

⁴⁰² Huberts & Nelen, 2005; Kudrycka, 2004.

⁴⁰³ Huberts & Nelen, 2005, p. xv.

⁴⁰⁴ Anand et al., 2004; Ashforth et al., 2008.

tegenslag en frustraties (zowel beroepsmatig als privé) en gedreven worden door een hang naar een avontuurlijker, meeslepender en (soms ook) luxueuzer bestaan⁴⁰⁵, wat volgens dezelfde auteurs het reeds bestaande beeld hierover in de internationale literatuur bevestigt. Op het vlak van leeftijd en carrièrepad (aspiranten of zij-instromers) zijn de resultaten niet eenduidig: mogelijk zijn de risico's groter bij aspiranten en zij-instromers, en bij medewerkers die relatief jonger of van middelbare leeftijd zijn. Nader onderzoek is echter nodig om hier stevige conclusies over te kunnen trekken en de effecten van leeftijd en carrièrepad van elkaar te onderscheiden⁴⁰⁶.

Sommige studies suggereren daarbij dat medewerkers met een migratieachtergrond oververtegenwoordigd zijn in relaties met het criminele milieu. Er kan echter ook sprake zijn van een bias onder respondenten. Enquêteonderzoek van Nelen en Kolthoff⁴⁰⁷ laat een duidelijke oververtegenwoordiging zien van migranten in dit soort schendingen. Dit kan mogelijk verklaard worden door de oververtegenwoordiging van sommige etnische groepen in de (georganiseerde) criminaliteit. Daardoor zou de kans dat politieambtenaren met een migratieachtergrond iemand kennen uit het criminele milieu groter zijn dan bij autochtone medewerkers. Onderzoek van Smit en collega's⁴⁰⁸ op basis van hardere data naar (vermoedens van) lekken van informatie geven echter een ander beeld: medewerkers met een migratieachtergrond zijn in dat onderzoek niet over- of ondervertegenwoordigd. Medewerkers met een niet-Nederlandse achternaam blijken daarentegen wel vaker ten onrechte van lekken te worden verdacht, wat lijkt te wijzen op een bias bij melders die ook het beeld binnen de politie zelf kan beïnvloeden.

Hoewel individuele factoren al met al een rol hebben in de integriteitsrisico's van belangenconflicten, waarschuwen onderzoekers voor een te sterke focus op dergelijke factoren. De zogenoemde 'bad apple' benadering, die vooral kijkt naar individuele factoren, is kwetsbaar omdat het onvoldoende rekening houdt met kenmerken van de het werk, sociale invloeden, systemen en culturen ('bad barrels') en weinig oog heeft voor de aard van de morele kwestie zelf ('bad cases')⁴⁰⁹. In een uitgebreide analyse van de effectiviteit van beleid rond belangenconflicten van ministers en

⁴⁰⁵ Nelen & Kolthoff, 2017, p. 14.

⁴⁰⁶ Ibid. In de woorden van Nelen en Kolthoff (2017, p. 98): "Afgaande op de leeftijd komen in het onderzoek vooral functionarissen in beeld die relatief jong zijn of van middelbare leeftijd. De resultaten uit de interviews suggereren dat de band die jongeren opbouwen met de rechtshandavingsorganisatie waar zij werkzaam zijn losser is dan die van de oudere medewerkers. Of jongeren inderdaad qua loyaliteit en commitment afwijken van de oudere generaties en of er sprake is van enig verband met integriteitsschendingen kan op basis van dit onderzoek niet met zekerheid worden vastgesteld. Ook over de kwetsbaarheid van aspiranten en zij-instromers resteren vele vragen. Dit onderzoek levert weliswaar aanwijzingen op dat deze groepen risico's lopen, maar deze zullen in toekomstig onderzoek nader moeten worden gespecificeerd en geduid".

⁴⁰⁷ 2017.

⁴⁰⁸ 2019.

⁴⁰⁹ Ashforth et al., 2008; Goldsmith, 2001; Kish-Gephart et al., 2010; Lee, Lim, Moore & Kim, 2013; Newburn, 1999, 2015; Punch, 2000.

topambtenaren van EU-lidstaten, merken Demmke en collega's expliciet op dat de integriteitsschendingen die volgen uit belangenconflicten niet altijd intentioneel gedrag betreffen, en dat niet alle schenders simpelweg ongeïnteresseerde, slechte mensen zijn⁴¹⁰. In tegenstelling tot breder integriteitsbeleid, lijkt beleid rond belangenconflicten zich niettemin primair te richten op individuele oorzaken van integriteitsschendingen. Dergelijke individualisering van beleid en management rond integriteit leidt tot foutieve aannames over hoe moreel gedrag tot stand komt, en resulteert volgens de onderzoekers in ineffectief beleid. Immoreel of niet-integer gedrag, zo stelt Punch⁴¹¹, is sociaal gedrag dat wordt vertoond in en gevormd door groepen binnen organisaties. Voldoende aandacht voor de situationele en organisationele factoren die mede aan de integriteitsrisico's van belangenconflicten ten grondslag liggen, is dan ook op zijn plaats.

4.2.2 SITUATIONELE FACTOREN

Het risico op integriteitsschendingen dat ontstaat naar aanleiding van belangenconflicten kan ook worden versterkt door situationele factoren. Hier wijzen meta-analyses onder meer op kenmerken van de morele kwestie zelf als relevante factoren die in elk geval de *intentie* tot niet-integer gedrag beïnvloeden: hoe groter de kans dat het gedrag gevolgen heeft en hoe geconcentreerder en dichter bij de gevolgen van het gedrag zijn, des te lager de intentie is om integriteitsschendingen te plegen. Ook factoren als de mate van sociale consensus over hoe aanvaardbaar of verwerpelijk het gedrag is, of iemand al eerder morele grenzen heeft overschreden en de aanwezigheid van tijdsdruk spelen een rol⁴¹².

Vanwege de specifieke relevantie voor de politie- en defensiecontext is het in de eerste plaats van belang expliciet te wijzen op de rol van de intensiteit van de situatie. Uit onderzoek van De Graaff⁴¹³ naar de rol van context in de omgang van militairen met ethische vraagstukken blijkt dat in 'hoog intense situaties' militairen minder zorgvuldig of moreel verantwoord omgaan met dilemma's dan in reguliere omstandigheden⁴¹⁴. Er is dan minder sprake van zelfreflectie. Bovendien laat dit

⁴¹⁰ Demmke et al., 2020.

⁴¹¹ Punch, 2000.

⁴¹² Zie o.a. Bellé & Cantarelli, 2017 en Kish-Gephart et al., 2010.

⁴¹³ 2016.

⁴¹⁴ In dit verband speelt mogelijk ook de 'morele verwonding' mee die politieambtenaren en marechaussee kunnen oplopen in hun werk. Morele verwonding heeft specifiek betrekking op "de psychische problematiek die mensen kunnen ontwikkelen wanneer hun morele verwachtingen en overtuigingen geweld wordt aangedaan door eigen of andermans handeler". Dergelijke morele verwonding is doorgaans een gevolg van eerdere morele besluitvorming. Het valt echter niet uit te sluiten dat, eenmaal opgelopen, morele verwonding doorwerkt ook na uitdiensttreding en de relatie met de organisatie op dusdanige wijze kan schaden dat dit de

onderzoek zien dat militairen die vaker op uitzending waren geweest een bepaalde mate van 'morele gevoelloosheid' leken te tonen doordat zij de situaties als minder intens beschreven dan hun minder ervaren collega's. Smit en collega's⁴¹⁵ stellen iets vergelijkbaars voor politie en marechaussee, en zien de intensiteit van situaties in het bijzonder als een risico voor het lekken van politie-informatie: "Politie mensen werken in snel wisselende, conflictrijke noodsituaties waarin zij dikwijls prompt moeten ingrijpen. Daarbij geldt dan ook nog dat voor hen de mond het belangrijkste wapen is. Frequent wordt gecommuniceerd met weerspannige burgers. Onbekendheid met de regels en moeite met de toepassing in concrete situaties doen zich voor. In een moment van onachtzaamheid kan men gemakkelijk de mond voorbijpraten".

Wetenschappelijk onderzoek dat zich nadrukkelijk richt op situationele oorzaken van belangenverstremgeling en misbruik van informatie is schaars. Naar het lekken van informatie vanuit de politie is wel onderzoek, dat met name wijst op de aanwezigheid van informele relaties – in de privésfeer, maar juist ook uit hoofde van de functie met andere (opsporings)instanties, andere partijen in het veiligheidsdomein of het bonafide bedrijfsleven. Informele relaties nemen drempels voor informatieverschaffing weg, waardoor de risico's op lekken toenemen⁴¹⁶. Interessant daarbij is dat het zonder juridische grondslag verschaffen van informatie aan andere bonafide organisaties en instanties, waaronder ook nadrukkelijk private recherchebureaus, door politiemedewerkers eerder als 'verstrekken' dan als 'lekken' wordt beleefd⁴¹⁷. Omdat ander onderzoek laat zien dat de kans op schendingen toeneemt wanneer medewerkers het gedrag in kwestie als minder ernstig (of zelfs als 'nobel') beoordelen⁴¹⁸, vormen dergelijke opvattingen over de grens tussen 'verstrekken' en 'lekken' een reëel integriteitsrisico bij belangenconflicten.

Wel wijzen professionele handreikingen op het belang van kwetsbare functies waarin het risico op deze schendingen groter zou zijn. In lijn met de empirische bevindingen in Hoofdstuk 3, wordt in dergelijke handreikingen gesteld dat bepaalde functies specifieke kwetsbaarheden kennen die de risico's op belangenverstremgeling vergroten. Het gaat dan o.a. over regulerende en inspecterende functies, en functies waarin medewerkers regelmatig contracten afsluiten of beslissingen nemen over openbare aanbestedingen of subsidies⁴¹⁹. Maar ook functies met veel discretionaire ruimte

risico's op integriteitsschendingen vergroot. Omdat onderzoek op dit terrein ontbreekt, achten wij een nadere beschouwing hiervan echter buiten de scope van het huidige onderzoek.

⁴¹⁵ Smit et al., 2019, p.16.

⁴¹⁶ Van Ruth & Gunther Moor, 1997.

⁴¹⁷ Ibid.

⁴¹⁸ Zie o.a. Hickman et al., 2016; Klockars et al., 2000.

⁴¹⁹ BIOS, 2010.

zouden meer risico's op belangenverstremgeling opleveren. Specifiek voor de politie wordt qua kwetsbare functies ook gewezen op functies rondom intern (tucht)onderzoek, vertegenwoordiging van de politie bij een externe partij of de media, omgang met consultants of ander ingehuurd personeel en de beoordeling van beslissingen door de politie⁴²⁰. Verder kan de functie van wijkagent in kleine, geïsoleerde gemeenschappen situaties creëren met hoge risico's op belangenverstremgeling⁴²¹. Waar het gaat om risico's op misbruik van informatie zijn vooral functies met toegang tot vertrouwelijke gegevens, zoals politiedatabanken, kwetsbaar⁴²². Medewerkers die lekken zijn relatief vaak hoofdagenten en brigadiers, wat mogelijk verband houdt met hun uitvoerende rol, toegang tot informatie en hun opzichtige plaats in de basispolitiezorg.

Veel van bovenstaande kwetsbare functies vertalen zich ook in een hogere kwetsbaarheid voor corruptie. Anders dan bij belangenverstremgeling en misbruik van informatie is naar corruptie uitgebreider wetenschappelijk onderzoek gedaan, ook in Nederland. In de eerste plaats heeft dat opnieuw te maken met het type werk, waarbij kenmerken een rol spelen als: veel beslissingsvrijheid, werk dat plaatsvindt uit het zicht van de leiding, de organisatie en het grotere publiek, functies waarin medewerkers aan veel verleidingen worden blootgesteld of waar zich simpelweg meer mogelijkheden voor corruptie voordoen⁴²³. Dat geldt voor de politie, maar ook bij militairen vormt de combinatie van veel discretionaire ruimte en een autoriteitspositie een risicofactor voor het plegen van corruptie⁴²⁴. Verder kan het langdurig werken op eenzelfde functie waarbij geregeld contact is met de criminele wereld de kans op integriteitsschendingen vergroten⁴²⁵. Huberts en Nelen⁴²⁶ benoemen in hun onderzoek naar corruptie in het openbaar bestuur bovendien dat bepaalde ambtelijke diensten of activiteiten extra corruptiegevoelig zijn, namelijk "de inkoop van goederen en diensten, het verlenen van vergunningen, subsidies en aanbestedingen (opdrachtverlening), de (omgang met) vertrouwelijke informatie en intern beheer, goederen en geld"⁴²⁷. Hun literatuuronderzoek laat daarnaast zien dat het verstrekken van visa, paspoorten, en verblijfsvergunningen ook erg corruptiegevoelige activiteiten zijn⁴²⁸. Voor politie blijkt daarbovenop

⁴²⁰ New Zealand Police, 2020.

⁴²¹ Ibid.

⁴²² New Zealand Police, 2020.

⁴²³ Huberts et al., 1999 ; Newburn, 1999.

⁴²⁴ Magahy & Pyman, 2010.

⁴²⁵ Huberts et al., 1999; Nelen & Kolthoff, 2017; Punch, 2000.

⁴²⁶ 2005.

⁴²⁷ Huberts & Nelen, 2005, p. xiv.

⁴²⁸ Ibid.

dat veranderingen in de aard van criminaliteit en het politie-bestuurlijke stelsel het risico op corruptie verhogen⁴²⁹.

In relatie tot misbruik van informatie en corruptie wordt ook expliciet gewezen op het gevaar van de zogenaamde 'slippery slope'⁴³⁰. De 'slippery slope' wijst op de glijdende schaal van gedrag, waarbij eerdere kleine transgressies drempelverlagend werken voor toekomstig grensoverschrijdend gedrag. Heeft iemand eerder al een klein, relatief onschuldig geschenk aangenomen, dan verlegt dat impliciet de morele grens en het zelfbeeld. Dat vergroot vervolgens de kans dat die persoon immer grotere transgressies begaat, met uiteindelijk corruptie en/of andere integriteitsschendingen tot gevolg. De tussenliggende stappen zijn klein en worden vaak ongemerkt of min of meer gedachteloos genomen, waarmee het ontstaan van corruptie vaak een heel geleidelijk en langzaam proces is⁴³¹.

Tot slot zijn er nog situationele factoren die specifiek de risico's op samenwerking met het criminele milieu verhogen. Zo is er een toegenomen druk vanuit de georganiseerde criminaliteit jegens rechtshandhavers en het openbaar bestuur, waar vooral lokale besturen en basiseenheden van de politie last van ondervinden⁴³². Die bevinden zich namelijk in een situatie waarin zij worden geacht om enerzijds intensief contact te onderhouden met de lokale gemeenschap, maar anderzijds de nodige afstand moeten bewaren tot personen die betrokken zijn in criminele activiteiten⁴³³. Nelen en Kolthoff concluderen dat dit een "spagaat [is] waar niet iedereen goed uit komt"⁴³⁴. Ook zijn er door de digitalisering van het maatschappelijk leven bijkomende kwetsbaarheden ontstaan in het digitale communicatieverkeer. Databanken zijn door technische hulpmiddelen goed toegankelijk voor medewerkers van opsporingsinstanties, waardoor criminelen er mogelijk nog meer toe aangezet worden om medewerkers met zulke toegang te benaderen of onder druk te zetten om corrupte handelingen te plegen⁴³⁵.

⁴²⁹ Huberts et al., 1999; Newburn, 1999.

⁴³⁰ Zie o.a. Newburn, 1999; Punch, 2000; Van Ruth & Gunther Moor, 1997.

⁴³¹ Ibid.

⁴³² Nelen & Kolthoff, 2017; Winter et al., 2017.

⁴³³ Reiss Jr. (1992) spreekt in dit verband ook wel over politieambtenaren als 'boundary spanners' die de link vormen tussen ingaande en uitgaande informatiestromen en gedrag van en richting de politie, een rol die hen kwetsbaar maakt voor (pogingen tot) ondermijning vanuit de omgeving.

⁴³⁴ Nelen & Kolthoff, 2017, p. 13.

⁴³⁵ Ibid.

4.2.3 ORGANISATIONELE FACTOREN

Onderzoek laat zien dat voor het begrijpen van integriteitsschendingen die vaak gepaard gaan met belangenconflicten ook aandacht moet zijn voor factoren op organisatieniveau. Meta-analyses naar factoren die de kans op integriteitsschendingen in algemene zin kunnen vergroten of verkleinen, wijzen onder meer op de invloed van de sociale omgeving, het ethisch klimaat en de morele cultuur, de mate waarin de persoon denkt te worden gemonitord, de handhaving van morele regels, de aanwezigheid en communicatie van gedragscodes die medewerkers herinneren aan de morele standaard, en de mate van resultaat- of doelgerichtheid⁴³⁶. Ook onderzoek naar misdragingen bij de politie wijst nadrukkelijk op het belang van factoren als leiderschap⁴³⁷, informele sociale controle en sterke sociale relaties⁴³⁸, de kwaliteit van formele regelgeving, methoden voor het opsporen, onderzoeken en afdoen van regeloverschrijdingen⁴³⁹ en de toepassing van zowel wettelijke als bovenwettelijke sancties voor het verminderen van integriteitsschendingen⁴⁴⁰.

Onderzoek bij de Nationale Politie dat zich onder meer richt op belangenverstremgeling laat zien dat ethisch leiderschap een belangrijke bijdrage kan leveren in het voorkomen ervan⁴⁴¹. Een combinatie van goed voorbeeldgedrag, open communicatie en duidelijk optreden tegen schendingen heeft in de eerste plaats een preventief effect voor belangenverstremgeling die te maken heeft met het geven of ontvangen van giften en voordelen, en die ontstaan bij nevenfuncties. Ethisch leiderschap verlaagt dus de risico's op belangenverstremgeling⁴⁴². Uit hetzelfde onderzoek blijkt bovendien dat een strikte aanpak en voorbeeldgedrag ook tot een vermindering van *misbruik van (vertrouwelijke) informatie* en *corruptie* leidt⁴⁴³. Het onderzoek sluit aan bij Nederlands en internationaal onderzoek in politieorganisaties, dat eveneens wijst op de grote invloed van leidinggevend⁴⁴⁴.

Ethisch leiderschap werkt ook tegen misbruik van informatie en corruptie, maar is geen panacee: net als in onderzoek naar integriteitsschendingen in algemene zin, laat onderzoek naar de oorzaken van corruptie zien dat sprake is van een complexe samenhang van organisationele

⁴³⁶ Bellé & Cantarelli, 2017; Kish-Gephart et al., 2010.

⁴³⁷ Bijvoorbeeld Goldsmith, 2001; Newburn, 1999.

⁴³⁸ Donner et al. 2016.

⁴³⁹ Klockars & Kutnjak Ivković, 2004.

⁴⁴⁰ Pogarsky & Piquero 2004.

⁴⁴¹ Huberts, Kaptein & Lasthuizen, 2007; Lasthuizen, 2008.

⁴⁴² Ibid.

⁴⁴³ Ibid.

⁴⁴⁴ Lee et al., 2013; Newburn, 1999; Punch, 2009; Smit et al., 2019.

invloedsfactoren. Het gaat dan om factoren op het vlak van leiderschapskenmerken (bijv. interesse, daadkracht, deskundigheid), maar ook organisatiestructuur (bijv. omvang en complexiteit, controle en supervisie, functiescheiding- en roulatie), personeelsbeleid (bijv. werving en selectie, training en opleiding, begeleiding en beloning), en organisatiecultuur (bijv. waarden en normen, werksfeer, lerend vermogen)⁴⁴⁵.

Zowel in de context van misbruik van informatie als corruptie wijzen onderzoekers op het belang van traditionele managementprincipes en goed management. Zo komt in corruptieonderzoek onder meer adequate recruitment, effectieve beleidsimplementatie, constante training en supervisie⁴⁴⁶. Is sprake van slordige, lakse, slecht toegeruste en geleide eenheden en organisaties dan creëert dat een vruchtbare bodem voor het ontstaan van de sociale en psychologische omstandigheden die corruptie in de hand werken⁴⁴⁷. In de context van het lekken van informatie wordt verder nadrukkelijk een te sterke resultaatgerichtheid genoemd als risicofactor. Hoge druk vanuit het management op het leveren van prestaties: “Regels worden in dat geval al snel als middel beschouwd waarvan de overtreding met het bereiken van het gestelde doel kan worden geheiligd”⁴⁴⁸.

Voor politie- en defensieorganisaties is bovendien de kenmerkend sterke groepscultuur en groepsdynamiek een factor van belang in misbruik van informatie en corruptie. Een sterke organisatiecultuur verwijst in dit geval naar het feit dat de waarden en normen in de organisatie sterk en breed gedeeld zijn. In (militaire) politieorganisaties zijn groepsdynamieken van groot belang, omdat men opereert in kleine, hechte teams waarin men moet conformeren aan de sterke informele normen van de groep om geaccepteerd te worden. Vanwege deze conformiteit zorgen nauwe sociale banden ervoor dat de kans afneemt dat medewerkers in dit soort organisaties corrupte handelingen plegen⁴⁴⁹. Een sterke groepscultuur kent echter ook een keerzijde. Zo kunnen deviante subculturen ontstaan waarbij de informele normen juist corruptie en misbruik van informatie in de hand werken⁴⁵⁰. In dit verband wijzen Van Ruth en Gunther Moor⁴⁵¹ overigens expliciet op de risico's voor informele uitwisseling van vertrouwelijke informatie met voormalig collega's die nu bij private recherchebureaus werken. Ze citeren daarbij een respondent die

⁴⁴⁵ Huberts et al., 1999; Newburn, 1999.

⁴⁴⁶ Lee et al., 2013; Punch, 2000.

⁴⁴⁷ Goldstein, 1975 zoals geciteerd in Punch, 2000. Zie ook Manning, 1997; Reiss Jr., 1992.

⁴⁴⁸ Smit et al., 2019.

⁴⁴⁹ Donner et al., 2016.

⁴⁵⁰ Huberts et al., 1999; Lee et al., 2013; Smit et al., 2019.

⁴⁵¹ Van Ruth & Gunther Moor, 1997.

benadruk dat “zolang het voor iedereen op het district vrij normaal is dat een ex-collega dagelijks op het bureau komt, en sommigen niet eens weten dat deze niet meer voor de politie werkt, [...] hierbij ook geen vraagtekens [worden] gezet.” Dat particuliere recherchemedewerkers soms na verloop van tijd toch weer voor de politie gaan werken, interpreteren ze als dat de informele ruimte ook na vertrek behouden blijft en de formeel-organisatorische scheiding minder van belang is.

De groepscultuur heeft ook invloed op de bereidheid van collega's om misbruik van informatie en corruptie te melden. Een sterke cohesie in de groep leidt ertoe dat integriteitsschendingen van collega's niet of nauwelijks gemeld worden, omdat het als verraad gezien wordt, men collega's niet wil schaden en solidariteit en vertrouwelijkheid belangrijke groepsnormen zijn⁴⁵². Dit fenomeen is zowel internationaal als in onderzoek naar de Nederlandse defensieorganisatie beschreven⁴⁵³. En ook in politiecontexten is de zogenaamde '*blue wall of silence*' een bekend en uitgebreid onderzocht verschijnsel⁴⁵⁴. Onderzoek binnen de Nationale Politie en Koninklijke Marechaussee suggereert daarbij enerzijds dat de bereidheid om misstanden aan te kaarten in ons land relatief gezien groot is en de '*blue wall of silence*' in elk geval minder prominent aanwezig is dan in andere landen⁴⁵⁵. Anderzijds zou nog steeds een aanzienlijke minderheid van de politieambtenaren van mening zijn dat het naar buiten brengen van zaken “waar mensen van buiten de politie niks mee te maken hebben” één van de ergste dingen is die een collega kan doen. De mate waarin kritische geluiden worden geuit en gehoord in de groep blijft daarmee een potentieel belangrijke factor in het tegengaan van het misbruik van informatie en de corruptie die uit belangenconflicten kunnen voortvloeien.

Sommige van de factoren die een rol spelen bij corruptie zijn tot slot ook relevant voor het begrijpen van oneigenlijke samenwerking met of beïnvloeding door het criminele milieu. Zo wordt ook in dit verband, en wederom zowel bij de politie als de marechaussee, gewezen op het feit dat de gesloten organisatiecultuur en sterke collegiale loyaliteit ervoor dat deze (en andere) schendingen niet of onvoldoende worden aangekaart onder collega's of gemeld bij leidinggevend⁴⁵⁶. Ook bij leidinggevend⁴⁵⁶ is aanspreekgedrag, onderling of richting medewerkers, nog onvoldoende

⁴⁵² Punch, 2000.

⁴⁵³ Magahy & Pyman, 2010; Ministerie van Defensie, 2018; Van Ruth & Gunther Moor, 1997.

⁴⁵⁴ Zie bijvoorbeeld Hickman, Piquero, Powell & Greene, 2016; Ivkovic, 2012; Klockaers & Kutnjak Ivković, 2004; Reiner, 2010; Skolnick, 2002; Westmarland, 2005; Westmarland & Rowe, 2018.

⁴⁵⁵ Lamboo, 2005; Smit et al., 2019. Zie ook Terpstra en Schaap, 2011.

⁴⁵⁶ Nelen & Kolhoff, 2017; Commissie Integriteitsonderzoek Koninklijke Marechaussee, 2005; Projectgroep Evaluatie opsporingsfunctie Koninklijke Marechaussee, 1999.

aanwezig⁴⁵⁷. Gelijkaardige problemen zien we overigens ook terug bij lokale besturen, waar criminele beïnvloeding vaak niet gemeld of aangekaart wordt⁴⁵⁸.

4.2.4 WAAR INDIVIDUELE, SITUATIONELE EN ORGANISATIONELE FACTOREN SAMENKOMEN: DE ROL VAN PSYCHOLOGISCH CONTRACTBREUK EN WERKTEVREDENHEID

In de vorige paragrafen bespraken we de individuele, situationele en organisationele factoren die de risico's op integriteitsschendingen naar aanleiding van belangenconflicten kunnen vergroten of verkleinen. Er is echter nog één factor waarin individuele, situationele en organisationele elementen een rol spelen, en die met name van belang lijkt in de context van uit dienst getreden medewerkers: de relatie tussen de ex-medewerker en diens voormalig werkgever. Het is goed denkbaar dat de manier waarop ex-medewerkers omgaan met belangenconflicten na uitdiensttreding mede wordt beïnvloed door de band die zij hadden en hebben met hun voormalig werkgever en met de manier waarop zij de organisatie hebben verlaten. Empirisch onderzoek om dit te staven, ontbreekt vooralsnog. Wel biedt eerder onderzoek naar de rol van psychologisch contractbreuk en werktevredenheid tijdens het dienstverband bij integriteitsschendingen, in combinatie met onderzoek naar de redenen waarom medewerkers organisaties verlaten, interessante aanknopingspunten.

Eerder onderzoek laat zien dat (percepties) van psychologisch contractbreuk leiden tot niet-integer gedrag⁴⁵⁹. Met het psychologisch contract wordt bedoeld datgene wat medewerkers (vaak impliciet) zien als de wederzijdse verplichtingen in de werknemer-werkgever relatie⁴⁶⁰. Een psychologisch contract heeft zowel transactionele als relationele aspecten, hetgeen respectievelijk verwijst naar de uitwisseling van economische en niet-economische bronnen. Waar transactionele aspecten te maken hebben met economische afspraken over bijvoorbeeld het salaris en andere financiële voordelen, zijn relationele aspecten van een psychologisch contract gericht op het creëren en in stand houden van een lange termijn relatie tussen werknemer en werkgever, door bijvoorbeeld training en ontwikkeling. Wanneer medewerkers de indruk hebben dat de werkgever zich niet aan

⁴⁵⁷ Nelen & Kolfhoff, 2017.

⁴⁵⁸ Winter et al., 2017.

⁴⁵⁹ Griep & Vantilborgh, 2018; Jensen et al., 2010. Hiertegenover staat dat werktevredenheid de risico's op integriteitsschendingen juist vermindert (zie Kish-Gephart et al., 2010).

⁴⁶⁰ Rousseau, 2001; Jensen et al., 2010.

de (vermeende) plichten houdt, kan dat sterke emotionele reacties teweegbrengen die dan weer tot onethisch gedrag kunnen leiden⁴⁶¹.

Wanneer medewerkers psychologisch contractbreuk ervaren, kunnen zij een verminderd gevoel van eigenwaarde en cynisme ten aanzien van de organisatie ontwikkelen, dat zich vervolgens weer uit in de vorm van onethisch gedrag⁴⁶². Integriteitsschendingen die vaak voorkomen na psychologisch contractbreuk zijn het niet respecteren van procedures, het niet nakomen van verantwoordelijkheden, sabotage, misbruik van vertrouwelijke informatie en diefstal⁴⁶³. Dit sluit aan bij onderzoek binnen de Nationale Politie dat erop wijst dat ontevredenheid en gevoelde frustratie vanwege reorganisaties of een gebrek aan loopbaanmogelijkheden medewerkers kwetsbaar maakt voor corruptie⁴⁶⁴ en misbruik van informatie⁴⁶⁵. Vaak is het niet-integere gedrag erop gericht om de frustratie en boosheid te uiten, de situatie recht te zetten of de eigen situatie te verbeteren⁴⁶⁶. Psychologisch contractbreuk gaat bovendien vaak gepaard met een verlies van vertrouwen in de werkgever⁴⁶⁷, wat (ex-)medewerkers kan aanzetten tot wraak⁴⁶⁸.

Onderzoek naar redenen waarom personeelsleden de organisatie verlaten kan een indicatie geven van de mate waarin er in de praktijk sprake is van psychologisch contractbreuk bij uitdiensttreding.

Er is echter relatief weinig openbaar onderzoek naar redenen waarom medewerkers van de Nationale Politie en Koninklijke Marechaussee de organisatie verlaten. Wat de *externe mobiliteit bij de Nationale Politie* betreft, wijst onderzoek van De Koning et al.⁴⁶⁹ in elk geval uit dat deze organisatie een lager uitstroompercentage kent dan andere overheidssectoren. Dit geldt voor alle leeftijdsgroepen, behalve de groep tot 25 jaar. Dit heeft onder meer te maken met de hoge mate van tevredenheid van politiemensen over hun baan. Ook de pensioensregeling wordt positief geëvalueerd. Bovendien wordt uitstroom niet actief gestimuleerd (zelfs niet bij medewerkers die onvoldoende functioneren) en zelfs afgeremd door de voorwaarde bij de gunstige

⁴⁶¹ Zhao, Wayne, Glibkowski, & Bravo, 2007; Griep & Vantilborgh, 2018.

⁴⁶² Griep & Vantilborgh, 2018; Newburn, 1999.

⁴⁶³ Delerue & Hamid, 2015; Jensen et al., 2010.

⁴⁶⁴ Huberts et al., 1999.

⁴⁶⁵ Smit et al., 2019.

⁴⁶⁶ Jensen et al., 2010. In dit verband speelt mogelijk ook de 'morele verwonding' mee die politieambtenaren en marechaussee kunnen oplopen in hun werk. Morele verwonding heeft specifiek betrekking op "de psychische problematiek die mensen kunnen ontwikkelen wanneer hun morele verwachtingen en overtuigingen geweld wordt aangedaan door eigen of andermans handelen" (zie www.projectmoralinjury.nl). Dergelijke morele verwonding is doorgaans een gevolg van eerdere morele besluitvorming. Het valt echter niet uit te sluiten dat, eenmaal opgelopen, morele verwonding doorwerkt ook na uitdiensttreding en de relatie met de organisatie op dusdanige wijze kan schaden dat dit de risico's op integriteitsschendingen vergroot. Omdat onderzoek op dit terrein ontbreekt, achten wij een nadere beschouwing hiervan echter buiten de scope van het huidige onderzoek.

⁴⁶⁷ Montes & Irving, 2008.

⁴⁶⁸ Zhao et al., 2007.

⁴⁶⁹ 2014.

pensioensregeling om zonder onderbreking werkzaam te moeten blijven bij de politie. Voor de executieve functies is het vanwege van de specifieke competenties van politie en marechaussee bovendien lastig om elders een baan te vinden.

Ook bij de Koninklijke Marechaussee wordt onderzoek gedaan naar redenen waarom medewerkers de organisatie verlaten. De personeelsrapportage midden 2020 van het Ministerie van Defensie als geheel laat zien dat wanneer sprake is van ongepland vertrek, dit veelal verband houdt met de wijze waarop de organisatie wordt bestuurd en een gebrek aan loopbaan- en ontwikkelmogelijkheden. Ook reistijd, werk-privébalans, aansluiting van het werkniveau bij eigen capaciteit en onvoldoende nuttig en zinvol werk spelen mee, zij het in mindere mate. Bij het Korps Mariniers tot slot, waar het laatste decennium een sterke toename is van vrijwillig ontslag, is tot slot ook scriptieonderzoek gedaan naar redenen waarom medewerkers de organisatie verlaten. Daaruit blijkt dat medewerkers vertrekken omwille van tegenvallende carrièremogelijkheden, gebrek aan waardering, de perceptie van procedurele onrechtvaardigheid, en de moeilijke werk-privé verhouding⁴⁷⁰.

Sinds 2020 wordt bovendien meer systematisch verslag gedaan van de exitgesprekken die de marechaussee met vertrekkend personeel houdt. Nadere bestudering van een veralgemeend en geanonimiseerd bestand waarin een selectie van 22 gesprekken is samengevat (zie Bijlage II: documentanalyse), bevestigt in grote lijnen de vertrekredenen uit de algemene personeelsrapportage van Defensie: gebrek aan uitdaging en loopbaanmogelijkheden, onvoldoende salaris, en interessante mogelijkheden elders worden vooral als redenen voor vertrek genoemd. Ook onvoldoende waardering, te lange reistijd, te veel roulatie/ wisselingen, de organisatiecultuur ('ons kent ons'), functioneel leeftijdsontslag en zorgen om de veiligheid van medewerkers worden door een enkeling aangedragen als reden om de organisatie te verlaten. In een aantal gevallen wijzen de redenen en door de betrokkenen gekozen formulering erop dat er bij een aantal van de ex-medewerkers mogelijk sprake is van enig psychologisch contractbreuk. Tegelijkertijd beoordeelt slechts één van de ex-medewerkers aan de periode bij de organisatie als (ruim) onvoldoende: in alle andere gevallen zijn de scores ruim voldoende of zelfs hoog te noemen.

⁴⁷⁰ Stomp, 2013.

Wat de relatief lage uitstroom van medewerkers bij politie en marechaussee en de redenen voor vertrek betekenen voor de integriteitsrisico's bij belangenconflicten na uitdiensttreding, is voornamelijk onbekend. Enerzijds is door de lage uitstroom de populatie van ex-medewerkers relatief klein, hetgeen de kans op problematische belangenconflicten in theorie zou kunnen beperken. Anderzijds kan het ook betekenen dat de belangenconflicten die zich voordoen, des te risicovoller zijn omdat een deel van de medewerkers mogelijk juist vertrekken vanwege het psychologisch contractbreuk die zij hebben ervaren en hun algehele ontevredenheid met de organisatie. Juist omdat eerder onderzoek wijst op werktevredenheid⁴⁷¹ en psychologisch contractbreuk⁴⁷² als factoren die integriteitsrisico's verkleinen respectievelijk vergroten, is het dan ook belangrijk om goed zicht te hebben op de omstandigheden waaronder en redenen waarom medewerkers vertrekken. Of medewerkers vertrekken met eervol ontslag, of dat zij vertrekken met oneervol of zelfs strafontslag kan daarbij een relevante indicatie zijn, al blijft ook bij eervol ontslag van belang oog te houden voor de omstandigheden waaronder en redenen waarom medewerkers de organisatie verlaten.

4.3 FACTOREN DIE INTEGRITEITSRISICO'S VAN BELANGENCONFLICTEN NA UITDIENSTTREDING BEÏNVLOEDEN: LESSEN UIT DE PRAKTIJK

In eerdere hoofdstukken constateerden we al dat documentatie ontbreekt van concrete casuïstiek met betrekking tot belangenconflicten waar ex-medewerkers van politie en marechaussee onderwerp van onderzoek waren. Het is daarom niet mogelijk om een directe empirische analyse te verrichten van de factoren die in dergelijke casuïstiek een rol spelen. Niettemin boden de interviews met integriteitsfunctionarissen binnen én buiten de Nationale Politie en Koninklijke Marechaussee relevante inzichten over factoren die *mogelijk* relevant zijn. In deze paragraaf bespreken we de factoren die de respondenten van de interviews op basis van hun praktijkervaring met integriteitsrisico's en -schendingen expliciet en impliciet aandroegen en die mogelijk een rol spelen in het vergroten of verkleinen van de integriteitsrisico's van belangenconflicten na uitdiensttreding. Omwille van de leesbaarheid maken we daarbij niet opnieuw onderscheid tussen

⁴⁷¹ Kish-Gephart et al., 2010.

⁴⁷² Griep & Vantilborgh, 2018.

de bevindingen uit interviews bij politie en marechaussee, interviews van potentiële nieuwe werkgevers en andere organisaties, en internationale respondenten. In plaats daarvan maken we, in lijn met de voorgaande paragraaf, een analytisch onderscheid tussen respectievelijk individuele, situationele en organisationele factoren en psychologisch contractbreuk, waarbij die verschillende factoren samenkomen. Waar relevant verwijzen we vervolgens in de tekst naar het type respondent(en) waar het resultaat op is gebaseerd. Tabel 4.3 vat de bevindingen uit de interviews samen.

Tabel 4:3 Factoren die volgens geïnterviewden integriteitsrisico's van belangenconflicten kunnen verhogen of verlagen

	POTENTIEEL RISICOVERHOGEND	POTENTIEEL RISICOVERLAGEND
Individueel	Extraversie	Rechtschapen' gevoel voor gezag
	Persoonlijke drijfveren: ondernemerschap, status, scoringsdrang of aardig gevonden willen worden, financieel gewin, eigen belang/ opportunisme of familiebelangen	Persoonlijke drijfveren: maatschappelijk gedreven
	Psychische gesteldheid	Individueel moreel bewustzijn
	Financiële schulden	
	Familieomstandigheden (echtscheiding, voogdij, affaires)	
	Onnozelheid/ onwetendheid	
	Zelfoverschatting	
	POTENTIEEL RISICOVERHOGEND	POTENTIEEL RISICOVERLAGEND
Situationeel	Vervagende herinnering aan morele norm na vertrek	Actieve herinnering aan morele norm voor en tijdens vertrek
	Voormalige functies waar men grote hoeveelheid geld beheert	
	Voormalige functies waarin samenwerking met andere organisaties nadrukkelijk een rol speelt	
	Voormalige functies die toegang tot voor criminelen interessante informatie, middelen of contacten	
	Nieuwe functies die overlappen in benodigde expertise, taakstelling en werkgebied met de voormalige functie	

Tabel 4:3 Factoren die volgens geïnterviewden integriteitsrisico's van belangenconflicten kunnen verhogen of verlagen (vervolg)

	POTENTIEEL RISICOVERHOGEND	POTENTIEEL RISICOVERLAGEND
Organisatieoneel	Organisatiecultuur gekenmerkt door sterke vertrouwensrelaties en loyaliteit ('familiecultuur') die ook na uitdiensttreding doorwerken	Organisatiecultuur gekenmerkt door sterke vertrouwensrelaties, psychologische veiligheid, organisatiebetrokkenheid en trots op de organisatie die ook na uitdiensttreding doorwerken
	Laag collectief moreel bewustzijn, mede door onvoldoende training hierop	Hoog collectief moreel bewustzijn
	Historische morele normen over wat is toegestaan in informatiedeling	
	Organisatiecultuur gekenmerkt door onvoldoende aanspreken/ bespreken/ tegenspreken bij morele kwesties	Organisatiecultuur gekenmerkt door bespreekbaarheid van morele kwesties tijdens dienstverband
	Actief netwerk met ex-collega's (vrienden, liefdesrelaties)	Actief netwerk met ex-collega's (via vrienden, liefdesrelaties)
	Afnemende binding met de organisatie	Afnemende binding met de organisatie
	Managementorganisatie: te grote span of control (onvoldoende zicht op wat speelt), slechte overdracht personeeldossiers bij wisselingen, onvoldoende roulatie leidinggevend	Selectie- en wervingsprocedures met aandacht voor individuele motivaties
	Onzorgvuldigheid door niet intrekken toegang tot informatiesystemen na vertrek e/o onzorgvuldig gebruik informatiesystemen door huidige medewerkers	Beveiliging en geautomatiseerde controle informatiesystemen
	Relatief slechte arbeidsomstandigheden: lager salaris, minder erkenning, minder toekomstperspectief dan elders waardoor verleiding kan toenemen	Ruim voldoende personeelsaanbod op de arbeidsmarkt
		Relatief slechte arbeidsomstandigheden: lager salaris, minder erkenning, minder toekomstperspectief dan elders waardoor informatie uit jaloezie niet met ex-collega's gedeeld wordt
Combinatiefactoren	Negatieve vertrekredenen en onvrijwillig vertrek, als indicatie van schade die is opgetreden in de relatie met de voormalig werkgever (algemeen)	Harmonieuze relatie met voormalig werkgever bij vertrek
	Intens negatieve emoties (ernstige teleurstelling, rancune/ wraakgevoelens, sterke ontevredenheid) toegeschreven aan beslissingen en acties van de voormalig werkgever tijdens het dienstverband	Actief bespreken vertrekkend medewerker van nieuw dienstverband
	Reorganisatie(s) bij voormalig werkgever	Erkenning voor het gedane werk
	PTSS opgelopen bij voormalige werkgever	Waarschuwen achterblijvende collega's bij negatief vertrek
	(Organisatiepolitieke of persoonlijke) conflicten voorafgaand aan of tijdens vertrek	Actieve nazorg aan voormalig medewerkers die vertrokken wegens strafontslag
	Negatieve ervaringen tijdens disciplinair onderzoek e/o strafontslag (gebrek aan procedurele rechtvaardigheid)	
	Acute financiële problemen ten gevolge van strafontslag	

4.3.1 INDIVIDUELE FACTOREN

In beginsel stellen verschillende respondenten dat medewerkers bij politie en marechaussee over het geheel genomen “keurige mensen” zijn met een “rechtschapen gevoel voor gezag” hebben en graag “iets willen bijdragen” aan de maatschappij⁴⁷³. Over het leeuwendeel van de vertrekkend medewerkers maken deze respondenten zich dan ook weinig tot geen zorgen: zij zouden vanwege de maatschappelijke drijfveren, gevoel voor gezag en gevoel voor wat kan en mag niet snel geneigd zijn integriteitsschendingen te begaan.

De individuele factoren die respondenten relevant achter voor de integriteitsrisico's bij belangenconflicten na uitdiensttreding lijken niet in het bijzonder af te wijken van de individuele factoren die ook tijdens dienstverband meespelen. Sterker nog, veel respondenten verwijzen nadrukkelijk naar hun ervaringen met belangenverstremgeling en integriteitsschendingen in bredere zin om te wijzen op factoren die ook na uitdiensttreding van belang blijven. Zo wijzen de interviews op een aantal specifieke persoonlijke drijfveren die de risico's op integriteitsschendingen bij belangenconflicten na uitdiensttreding kunnen vergroten. Met name van belang is de mate waarin iemand gedreven wordt **financieel gewin**. Zes respondenten noemen dit motief nadrukkelijk als een risicofactor⁴⁷⁴: “*geld is een belangrijke verleider*”⁴⁷⁵. Eén respondent benadrukt daarbij niet te verwachten dat mensen over het algemeen corrupt zijn, maar vooral dat ze “*een houding hebben van 'dat is mijn leven, wat heb je hiermee te maken, ik ben klaar en doe waar ik zin in heb, dan kan ik wat geld verdienen*”.⁴⁷⁶ De neiging om meer in algemene zin het eigen belang of familiebelang voorop te stellen, zou ook een risico kunnen vormen⁴⁷⁷: “*Mensen nemen de schijn van belangenverstremgeling niet mee bijvoorbeeld; dat is voor [onze organisatie] wel belangrijk [...] Mensen kijken alleen naar de concrete schade die zich kan voordoen*”⁴⁷⁸. Ook **status en statusgevoeligheid**⁴⁷⁹, de behoefte om te “**scoren**”⁴⁸⁰ en/of “**aardig gevonden willen worden**”⁴⁸¹ op het nieuwe werk werden door respondenten aangehaald, zij het beperkt. Tot slot wijst een enkele respondent nog op “**doorgeslagen ondernemerschap**” en de **extraversie** van medewerkers⁴⁸², die

⁴⁷³ Respondenten 1C (dubbelinterview), 3E.

⁴⁷⁴ Respondenten 1B (dubbelinterview), 1F, 1H, 1J, 2C, 3A.

⁴⁷⁵ Respondenten 1B (dubbelinterview).

⁴⁷⁶ Respondent 3A.

⁴⁷⁷ Respondent 1A, 3B.

⁴⁷⁸ Respondent 3B.

⁴⁷⁹ Respondenten 1B (dubbelinterview), 2C.

⁴⁸⁰ Respondent 2A.

⁴⁸¹ Respondenten 1E (dubbelinterview).

⁴⁸² Respondent 1J.

ertoe kunnen leiden dat de persoon in kwestie de grenzen opzoekt van wat kan en daarin soms grenzen kan overgaan. Maar, zo merkt men op: *"het kan reden zijn om iets alerter zijn, dat ze niet dat ondernemerschap tegen ons gebruiken – maar dit is niet de belangrijkste categorie"*⁴⁸³.

Ook persoonlijke omstandigheden kunnen risico verhogend zijn. In lijn met de rol die persoonlijke omstandigheden spelen bij integriteitsschendingen tijdens dienstverband zouden ook na vertrek psychische problemen, echtscheiding of liefdesaffaires, voogdijproblematiek, verslaving en/of financiële schulden⁴⁸⁴ een context kunnen bieden waarin morele grenzen sneller overschreden worden. Dat kan zijn omdat het niet-integere gedrag wordt gerationaliseerd en de belangen van de voormalig werkgever minder zwaar gaan meewegen⁴⁸⁵ als de persoonlijke situatie complexer is. Maar het kan ook de kwetsbaarheid voor druk of zelfs chantage door derden vergroten, zeker in het geval men voorheen op een kwetsbare functie werkzaam was⁴⁸⁶ bij de politie of marechaussee.

De individuele factor die in de interviews als meest belangrijke en meest genoemde naar voren komt, is echter het gebrek aan moreel bewustzijn van ex-medewerkers⁴⁸⁷. Wederom is de veronderstelling bij veel van de respondenten -zowel politie en marechaussee als daarbuiten- dat de meeste mensen waarbij belangenverstremming of andere integriteitsschendingen optreden niet kwaadwillend of opportunistisch zijn. In de woorden van de respondenten: *"Soms denken mensen er geen moment over na dat iets een conflict kon geven"*⁴⁸⁸ en *"Ik verwacht dat mensen over het algemeen helemaal niet corrupt zijn, maar dat ze er niet genoeg over nagedacht hebben"*⁴⁸⁹. Deze mensen komen *"op onhandige manier"*⁴⁹⁰ in situaties van belangenverstremming terecht.

*"Uiteindelijk is er een soort onwetendheid, tunnelvisie, onnadenkendheid – mensen zijn uit zichzelf onvoldoend alert op mogelijke belangenverstremming. Los van mensen die opportunistisch zijn. Het is vaker die onwetendheid dan het doelbewuste. En soms willen mensen iets heel graag en dan vergeten ze goed na te denken"*⁴⁹¹.

⁴⁸³ Respondenten 1B (dubbelinterview).

⁴⁸⁴ Respondent 1J.

⁴⁸⁵ Respondent 1J.

⁴⁸⁶ Respondenten 1B (dubbelinterview).

⁴⁸⁷ Respondent 1A, 1G, 2A, 2C, 2D, 2E, 3A, 3E.

⁴⁸⁸ Respondent 1G.

⁴⁸⁹ Respondent 3A.

⁴⁹⁰ Respondent 2C.

⁴⁹¹ Respondent 2D.

4.3.2 SITUATIONELE FACTOREN

Ook enkele situationele factoren komen in de interviews nadrukkelijk aan de orde als risico verlagend dan wel -verhogend. *In lijn met het belang dat respondenten toekennen aan het kennelijke gebrek aan moreel bewustzijn bij (vertrekkend) medewerkers, benoemen enkelen de actieve herinnering aan geldende morele normen tijdens en na de periode van uitdiensttreding als een factor van belang.* Het zou risico verlagend werken wanneer in gesprekken kort voorafgaand aan het vertrek c.q. bij het vertrek de mogelijke risico's die kunnen optreden bij belangenconflicten genoemd worden, en men herinnerd wordt aan de geldigheid van geheimhouding en de morele normen die eerder zijn overeengekomen⁴⁹². Dat lijkt evenwel nog niet de praktijk te zijn, bij de politie en marechaussee maar ook elders⁴⁹³:

"Dan is niet de eerste vraag die naar boven komt: kan hier sprake zijn van belangenconflict? Eerder zegt men: wat een mooie stap in je carrière, logisch ook, je hebt altijd al samengewerkt met [die organisatie waar je nu gaat werken] ...Er is weinig bewustzijn van belangenconflicten op dat moment"⁴⁹⁴.

Dat men na vertrek na verloop van tijd steeds minder herinnering heeft aan de morele norm kan ook op langere termijn de risico's op integriteitsschendingen bij belangenconflicten verhogen. Aldus een respondent:

"De belofte of eed zit twee jaar na het verlaten van de dienst misschien minder hoog in iemands systeem. De druk van de organisatie voel je minder; je bent niet meer dagelijks met dat soort informatie bezig. Als je iemand tegenkomt die ook bij de dienst heeft gewerkt of iemand die geïnteresseerde vragen stelt, dan kan je trots zijn op je werk of het interessant vinden om het erover te hebben. De barrières worden [na verloop van tijd] lager"⁴⁹⁵.

⁴⁹² Respondent 1A, 1I.

⁴⁹³ Respondent 2K, 2N (dubbelinterview)

⁴⁹⁴ Respondent 1J.

⁴⁹⁵ Respondent 2N.

Evenals in de literatuur, wordt in een aantal interviews verder nog verwezen naar de kwetsbaarheden van specifieke functies. Het gaat dan in de eerste plaats om de functie die men vervulde bij de *voormalig* werkgever. Betreft dit functies die gepaard gaan met bepaalde verleidingen, bijvoorbeeld vanwege het hiërarchisch niveau en de hoeveelheden geld waar men zeggenschap over heeft gehad⁴⁹⁶ of die voor criminelen interessant is⁴⁹⁷, dan nemen de integriteitsrisico's van belangenconflicten na vertrek toe. Ook functies waar men frequent samenwerkt met andere organisaties zouden volgens één respondent nadrukkelijk de risico's kunnen verhogen⁴⁹⁸. Gezien zowel de Nationale Politie als Defensie in toenemende mate in netwerken samenwerken met zowel publieke als private partijen, en in elk geval Defensie ook nadrukkelijk aangeeft kansen te zien "om personeel uit relevante sectoren zoals de maritieme en luchtvaartindustrie, de logistiek, IT en de bouw al dan niet tijdelijk naar Defensie te halen"⁴⁹⁹, lijkt in elk geval het aantal situaties waarbij belangenconflicten kunnen optreden, toe te nemen. Een dergelijke toename in het aantal belangenconflicten zou in absolute zin ook het aantal voorkomende integriteitsschendingen naar aanleiding van die conflicten kunnen doen toenemen. Omgekeerd kan een goede samenwerking tussen politie en marechaussee enerzijds en private partijen anderzijds, ook juist integriteitsrisico's doen afnemen omdat private partijen ook juist actief kunnen bijdragen aan de opsporing van illegale activiteiten⁵⁰⁰.

Maar ook de functie bij de nieuwe werkgever kan volgens de respondenten de integriteitsrisico's doen toenemen. Is sprake van een overlap in de terreinen en werkzaamheden van de oude en nieuwe functie, dan zou dat misbruik van informatie in de hand kunnen werken⁵⁰¹: "*dan is er minder een rem om dat soort informatie te vragen*"⁵⁰². Tegelijkertijd is het juist de expertise van oud-politie en -marechaussee die hen interessant maakt voor nieuwe werkgevers⁵⁰³.

⁴⁹⁶ Respondent 1J

⁴⁹⁷ Respondent 2C.

⁴⁹⁸ Respondent 1J.

⁴⁹⁹ Personeelsrapportage Midden 2020, Ministerie van Defensie, p. 37.

⁵⁰⁰ Respondent 2K.

⁵⁰¹ Respondent 1A, 2A, 2C.

⁵⁰² Respondent 1A.

⁵⁰³ Respondent 2C.

4.3.3 ORGANISATIONELE FACTOREN

Beduidend meer dan individuele en situationele factoren, wijzen de integriteitsfunctionarissen die we spraken op de invloed van organisationele factoren die ook na het vertrek van medewerkers nog zouden doorwerken in de risico's op integriteitsschendingen bij belangenconflicten. *Daarbij valt op dat afhankelijk van de combinatie met andere organisatiefactoren, de organisatiecultuur van de politie en de marechaussee zowel een sterkte als een zwakte kan zijn.*

De Koninklijke Marechaussee wordt omschreven als een organisatie met een sterke cultuur, waar onderling vertrouwen en loyaliteit van groot belang zijn en ook na uitdiensttreding invloed hebben op het morele gedrag van ex-medewerkers. Die cultuur wordt als "uniek" ervaren⁵⁰⁴, als een soort "in-crowd"⁵⁰⁵ en heeft als voordelen dat je dingen van elkaar weet, dat "met een klein aantal telefoontjes [...] er heel veel oud-collega's of professionals gereed [staan] om de vraag te beantwoorden"⁵⁰⁶. Dit is niet per se negatief, "zolang maar duidelijk is welke belangen behartigd worden. Ook moet het helder zijn waarom dit de partijen zijn waarmee je zakendoet"⁵⁰⁷.

Het collectieve moreel bewustzijn is in de praktijk echter volgens enkelen nog niet voldoende aanwezig bij de marechaussee⁵⁰⁸ en dingen blijven volgens respondenten nog vaak onuitgesproken⁵⁰⁹. Hoewel er in de selectie van defensiepersoneel gericht wordt gekeken naar de persoonlijke motivaties⁵¹⁰, schort het volgens enkelen aan gericht onderwijs op dit soort aspecten voor operationeel gerichte mensen. "Dit zijn mensen die vooral een mindset hebben van regelen dat er goede spullen komen, goede mensen – dat is logisch ook. Maar je zou met voorbeelden en trainingen mensen vragen kunnen laten stellen als: kunnen ze me als ik dit doe betichten van belangenconflicten?"⁵¹¹.

⁵⁰⁴ Respondent 1K.

⁵⁰⁵ Respondent 3A.

⁵⁰⁶ Respondent 1M.

⁵⁰⁷ Respondent 1M.

⁵⁰⁸ Respondent 1M.

⁵⁰⁹ Respondent 1K.

⁵¹⁰ Respondenten 1C (dubbelinterview).

⁵¹¹ Respondent 3A.

De interviews suggereren dat juist deze combinatie van sterke relaties (ook na vertrek) en laag moreel bewustzijn⁵¹², bewust of onbewust integriteitsschendingen zoals het delen van vertrouwelijke informatie of belangenverstrengeling in de hand kan werken.

"Dat zijn je vrienden, daar ga je op verjaardagen langs, daar praat je mee. Over twee jaar mag het [inhuren van die ex-collega's] dan wel, maar wat daar achter zit weet je toch niet precies. Misschien is de factuur uitgesteld voor twee jaar[...] er hangt wel een cultuur van 'we waren van Defensie en we blijven van Defensie'. Soms wordt dan de organisatie belangrijker gemaakt dan het publieke belang"⁵¹³.

Een vergelijkbare wisselwerking schetsen de respondenten tussen de sterke organisatiecultuur van de politie, het (gebrek aan) collectief moreel bewustzijn, de normen, en risico's op integriteitsschendingen na vertrek van medewerkers. Politiemensen, zo wordt gesteld, voelen snel aan of iets wel of niet oké is. Maar in het meer "grijze gebied" zijn er wel degelijk vraagstukken en morele normen veranderen ook met de tijd:

"Bijvoorbeeld het niet voor privédoeleinden bevragen van een systeem. Dat mag niet, maar daar zit geen foutcultuur, want vroeger was dat geen probleem, veel mensen in de organisatie zijn dat nog gewend. De grens van wat is fout of oké vervaagt dan"⁵¹⁴.

"In onze tijd, 25 jaar geleden, was het heel gewoon om een auto na te trekken bij aankoop bijvoorbeeld. Dat was toen heel gewoon, maar nu niet meer. Waarom zijn dat nu belangenconflicten en toen niet? Nu is het beter bekend dat het niet oké is om informatie uit gesloten bronnen bekend te maken. [...Maar] toen was dit gewoor"⁵¹⁵.

De historische ontwikkeling van morele normen is tijdens dienstverband van belang. Maar ook de mate waarin men gewend is elkaar onderling aan te spreken speelt mogelijk een rol. Hoewel de onderlinge aanspreekcultuur bij de politie in de interviews met Nederlandse respondenten niet

⁵¹² Respondenten wijzen in de interviews ook op een beperkt aantal maatschappelijke factoren die die lage moreel bewustzijn kunnen verklaren. Zo zou lobbyen passen binnen de Nederlandse cultuur, waardoor we niet doorhebben dat we aan het lobbyen zijn. Zeker nu we in een netwerk- en kennissamenleving wordt kennisdeling vooral als iets positiefs gezien, hoewel er dus ook nadrukkelijk risico's in schuilen (respondent 3A). In dit opzicht zou Nederland internationaal gezien als "naïef" worden beschouwd (respondent 3A). Omdat maatschappelijke factoren buiten de scope van het onderzoek vallen, hebben we dit niet verder onderzocht.

⁵¹³ Respondent 3A.

⁵¹⁴ Respondent 1J.

⁵¹⁵ Respondent 2K.

werd benoemd, kwam deze in twee interviews met integriteitsfunctionarissen bij de Belgische en Engelse politie wel expliciet naar voren als een factor van belang. In veel gevallen, zo is de ervaring van deze buitenlandse respondenten, weten collega's dat iemand iets doet dat als een belangenconflict kan worden opgevat. Er wordt dan alleen niets over gezegd en geen melding van gemaakt, omdat collega's zich niet graag willen uitspreken of er geen groot probleem in zien⁵¹⁶. Dit soort aspecten werkt, samen met de sterke relaties, het vertrouwen en de loyaliteit tussen (ex-)collega's ook na uitdiensttreding soms nog door⁵¹⁷. Een respondent legt uit:

"[...] als iemand dan nog heel veel contact heeft met rechercheurs waarmee die persoon werkte; dan moeten de rechercheurs niet meer inhoudelijk over de onderzoeken praten, maar het is wel heel lastig om dat niet te doen als dat de werkomgeving is die je gewend bent. Het risico is groot dat je het toch gaat hebben hierover, omdat je elkaar zo vertrouwt [...] Dat gaat vaak onbewust⁵¹⁸.

Ook bij de politie wijzen respondenten erop dat het actieve persoonlijk contact dat men na vertrekt vaak nog heeft met ex-collega's, integriteitsrisico's van belangenconflicten kan vergroten. Dergelijke risico's nemen toe omdat men op basis van de opgebouwde relatie soms niet de ruimte voelt om aan te geven dat ze de ander niet kunnen helpen⁵¹⁹ of de ander min of meer blind vertrouwen en dus weinig probleem in zien het delen van informatie:

"[...] de politie is net een dorp: men werkt langdurig met mensen samen, daarin worden meer dan uitsluitend zakelijke dingen gedeeld, daarin ontstaan vriendschappen en relaties. Als de een de organisatie verlaat en de ander niet; en de een wil informatie hebben dan is dat een kort lijntje. De ander kan dat op de eigen code opvragen.⁵²⁰

Binnen het actieve netwerk met ex-collega's kunnen (inter)persoonlijke belangen dus zwaarder komen te wegen dan de belangen van de voormalig én huidig werkgever. Het beeld over de mate waarin dit gebeurt, wisselt onder respondenten. Waar de één benadrukt bij diens vertrek bij de

⁵¹⁶ Respondent 4A (dubbelinterview), 4L.

⁵¹⁷ Respondent 1G, 2K.

⁵¹⁸ Respondent 1G.

⁵¹⁹ Respondent 2D.

⁵²⁰ Respondent 2K.

politie zelfs actief een aanbod voor hulp te hebben gekregen⁵²¹, stelt een ander dat het inmiddels voldoende in de hoofden en harten van medewerkers en in de (digitale) organisatiesystemen is verankerd dat het geven van informatie aan "*vriendjes*" een halsmisdad is en juist steeds minder gebeurt⁵²². Ook zijn er respondenten die suggereren dat na vertrek het contact snel verwatert en de binding juist op termijn verdwijnt: "*Dat verkleint het risico*"⁵²³.

Een organisatiecultuur die zich kenmerkt door sterke vertrouwensrelaties en organisatiebetrokkenheid zou echter ook juist ook de integriteitsrisico's van belangenconflicten na uitdiensttreding kunnen verlagen. Eén respondent wijst er nadrukkelijk op dat in hun organisatie de sterke relaties, in combinatie met een stevige inzet op de internalisering van de mores van de organisatie, psychologische veiligheid van medewerkers en bespreekbaarheid van morele kwesties, fungeert als een buffer die hen beschermt tegen integriteitsschendingen –ook nadat medewerkers de organisatie hebben verlaten⁵²⁴. Doordat medewerkers ook bij vertrek trots zijn op de organisatie, en zich onderdeel voelen van die organisatie, zijn ze volgens deze respondent juist *minder* geneigd om de organisatie te willen schaden. Het lijkt daarmee niet zozeer de sterkte van de organisatiecultuur en onderlinge relaties *per se*, als wel de combinatie van die sterke cultuur met andere organisatiefactoren te zijn die bepalend is voor de integriteitsrisico's bij belangenconflicten.

Niet vaak benoemd, maar mogelijk ook relevant is het onvoldoende op orde hebben van het management van de organisatie. Twee respondenten in een dubbelinterview benoemen daarbij allereerst de grote **span of control** van leidinggevenden bij de politie. Door de reorganisatie zijn teams dusdanig groot geworden dat er veel ad hoc gebeurt en er minder zicht is op wat er speelt en wat collega's doen. Daardoor is er minder scherppte in de signalering van mogelijke risico's⁵²⁵. Ook een slechte **overdracht van personeelsdossiers** bij vertrek van leidinggevenden, onvoldoende **verslaglegging** en onvoldoende **functieroulatie** van leidinggevenden zouden een rol spelen. Zo zouden leidinggevenden te lang blijven zitten op een team en daardoor blinde vlekken ontwikkelen voor de risico's die zich kunnen voordoen als medewerkers uit dat team vertrekken⁵²⁶.

⁵²¹ Respondent 2K.

⁵²² Respondent 3F.

⁵²³ Respondent 2D.

⁵²⁴ Respondent 2L.

⁵²⁵ Respondenten 1E (dubbelinterview).

⁵²⁶ Respondenten 1E (dubbelinterview).

Een enkele respondent wijst er verder op dat risico's op schendingen ook kunnen toenemen door onzorgvuldigheid rond de uitvoering van IT-veiligheidsmaatregelen. Wanneer bijvoorbeeld uit dienst getreden medewerkers nog steeds kunnen inloggen in systemen⁵²⁷, vergroot dat de mogelijkheid en verleiding om informatie op te vragen. Door automatisering lijkt dit tegenwoordig beter geregeld, maar zoals een andere respondent waarschuwt: "[...] *als collega's de machine open laten staan kan dat ook nog steeds. Je kunt niet alles dichttimmeren, [...] je moet het vooral tegen je eigen mensen vertellen*"⁵²⁸.

Een laatste, eveneens minder vaak genoemde organisatiefactor zijn de arbeidsomstandigheden bij de voormalig werkgever. Twee respondenten wijzen erop dat wanneer de primaire en secundaire arbeidsomstandigheden -salaris, groeipotentie, toekomstperspectief- in verhouding veel slechter zijn dan elders, dat de verleiding om morele grenzen te overtreden kan vergroten en de kans groter wordt dan men in problematische situaties van belangenconflicten terechtkomt⁵²⁹. Mogelijk werkt dit echter ook andersom: een respondent uit een sector waar veel oud-politiemensen terechtkomen schetst bijvoorbeeld dat voormalig collega's bij de politie juist een afkeer hebben jegens deze sector vanwege de gunstige arbeidsomstandigheden. Dat zorgt voor een soort jaloezie en misgunnen⁵³⁰, waardoor informatie juist minder snel met ex-collega's wordt gedeeld. Hoe en in hoeverre relatief slechte arbeidsomstandigheden een rol spelen is daarmee niet eenduidig. Tegen de achtergrond van de persoonlijke motieven besproken in paragraaf 4.3.1 lijken de arbeidsomstandigheden niettemin iets dat in elke geval op de achtergrond zou kunnen meespelen.

4.3.4 COMBINATIEFACTOREN: NEGATIEVE VERTREKREDENEN EN DE ROL VAN PSYCHOLOGISCH CONTRACTBREUK

In aansluiting op de literatuur komen negatieve vertrekredenen, en met name het psychologisch contractbreuk die daar de aanleiding of juist het gevolg van is, opvallend vaak terug in de interviews. Bij dit psychologisch contractbreuk spelen nadrukkelijk individuele, situationele én organisationele factoren in combinatie met elkaar een rol. Samen met de eerdergenoemde organisatiefactoren is psychologisch contractbreuk in de ervaring van respondenten bij uitstek een factor die de risico's op integriteitsschendingen bij belangenconflicten na uitdiensttreding kunnen beïnvloeden. Daarbij

⁵²⁷ Respondent 3E.

⁵²⁸ Respondent 2K.

⁵²⁹ Respondent 1J, 3F.

⁵³⁰ Respondent 2K.

geldt overigens dat psychologisch contractbreuk niet alleen bij respondenten van de politie en marechaussee een nadrukkelijk thema is, maar ook door experts en integriteitsfunctionarissen van potentieel nieuwe werkgevers wordt genoemd. Deze experts en integriteitsfunctionarissen van andere organisaties verwijzen daarbij ook herhaaldelijk naar hun beeld van en ervaringen met oud-politiepersoneel.

Respondenten verwijzen op verschillende manieren naar situaties waarbij psychologisch contractbreuk de onderliggende oorzaak lijkt van integriteitsschendingen bij belangenconflicten, of in elk geval de risico's daarop verhoogt. Respondenten wijzen bijvoorbeeld op de intense, negatieve emoties die kunnen spelen bij vertrek, bijvoorbeeld als medewerkers "ernstig teleurgesteld"⁵³¹ zijn, "beschadigd"⁵³² "rancuneus" en/of "ontevreder"⁵³³. Daarbij is er opvallende eensgezindheid over de verwachting dat als iemand "negatief weggaat"⁵³⁴ of als sprake is van onvrijwillig vertrek, er een groter risico is op integriteitsschendingen bij belangenconflicten: "Dat zijn de mensen bij wie die binding schade heeft opgelopen, die zich dus ook wat minder verplicht voelen om het goede imago van [de voormalig werkgever] hoog te houden"⁵³⁵. Omgekeerd zou "erkenning"⁵³⁶ het "in goede harmonie" weggaan van medewerkers juist helpen in het beheersen van integriteitsrisico's van belangenconflicten. Dit komt volgens een respondent mede omdat de medewerker dat dan meldt aan de leidinggevende en de leidinggevende bij discussie over mogelijke nieuwe dienstbetrekkingen kan helpen herinneren aan de risico's en afspraken⁵³⁷.

Het psychologisch contractbreuk kan verschillende aanleidingen hebben. Respondenten noemen onder meer **reorganisaties**, in het werk opgelopen **PTSS**⁵³⁸, organisatiepolitieke of persoonlijke **conflicten**⁵³⁹ alsook **disciplinaire voortrajecten** en **strafontslag** waarbij de (ex-)medewerker bijvoorbeeld het gevoel heeft niet te zijn gehoord⁵⁴⁰ en dus geen procedurele rechtvaardigheid heeft ervaren. Dit werkt ook na het vertrek van medewerkers door in de gevoelens en houding jegens de voormalig werkgever. Zo illustreert een respondent:

⁵³¹ Respondent 1J.

⁵³² Respondenten 1E (dubbelinterview).

⁵³³ Respondent 1H.

⁵³⁴ Respondent 1G, 2K, 3E.

⁵³⁵ Respondent 2L.

⁵³⁶ Respondent 1J.

⁵³⁷ Respondenten 1I (dubbelinterview).

⁵³⁸ Respondenten 1E (dubbelinterview).

⁵³⁹ Respondent 2C.

⁵⁴⁰ Respondenten 1B (dubbelinterview), 1G, 1H.

"Het juridische proces wordt doorlopen en dat kan ook bijna niet anders. Maar de risico's en de onrust die houd je dan wel. Er zijn best veel loketten waar je als ontevreden medewerker naar toe kunt binnen de politie; daar zit iets onder van 'geen genoeg nemen met'; en in z'n algemeenheid geldt dat mensen die ontslagen worden, dat daar veel strijdlustigheid nog op zit – daar zit zeker een risico in"⁵⁴¹.

Bovendien, zo signaleert een respondent⁵⁴², krijgen mensen bij strafontslag geen WW-uitkering. Zij zitten in één klap in de bijstand en ervaren acute financiële nood. Dat heeft veelal tot gevolg dat ze in de praktijk de besluitvorming aanvechten omdat ze wel moeten. Het is goed voorstelbaar dat ex-medewerkers daardoor rancuneus worden en de loyaliteit richting de voormalig werkgever verdwijnt, aldus deze respondent.

Wanneer medewerkers om negatieve redenen of onvrijwillig vertrekken, lijkt dat met name de risico's op misbruik van informatie te vergroten. Zeker als ex-medewerkers de lijnen met oud-collega's warm houden, weten ze daar altijd wel hun (vertrouwelijke) informatie uit te krijgen⁵⁴³. Ook wordt informatie gebruikt om met terugwerkende kracht de vuile was buiten te hangen, uit onvrede of rancune. "[...] dan met terugwerkende kracht zo'n onderzoek diskwalificeren of verdacht maken; dat zie je vaker gebeuren"⁵⁴⁴. Ook kan informatie bewust worden verstrekt aan de media om de organisatie te beschadigen⁵⁴⁵. "Met informatie kan je verschrikkelijke dingen doen", aldus een respondent⁵⁴⁶.

Mede vanwege de risico's die gepaard gaan met negatief vertrek attenderen verschillende respondenten erop dat tijdens het dienstverband maar zeker ook na vertrek het investeren in de relatie met ex-medewerkers belangrijk blijft. "Het zou een fout zijn om te denken dat je wanneer iemand weggaat hier geen energie meer in zou steken. Deze mensen zijn nog steeds ambassadeurs van de organisatie, ten goede en ten kwade"⁵⁴⁷. Bij strafontslag bijvoorbeeld, zou in het kader van nazorg nog meer kunnen gebeuren stellen twee respondenten⁵⁴⁸. "Zeker als er veel onvrede over is"⁵⁴⁹. Ook als voormalig werkgever, zo is de gedachte, heb je namelijk een verantwoordelijkheid om

⁵⁴¹ Respondent 1G.

⁵⁴² Respondent 3F.

⁵⁴³ Respondent 2K.

⁵⁴⁴ Respondenten 1B (dubbelinterview).

⁵⁴⁵ Respondenten 1E (dubbelinterview).

⁵⁴⁶ Respondent 3F.

⁵⁴⁷ Respondent 2C.

⁵⁴⁸ Respondent 1G, 3F.

⁵⁴⁹ Respondent 1G.

risico's te voorkomen door de link te houden met vertrokken medewerkers⁵⁵⁰. Een geïnterviewde expert stelt dat als het gaat om de nazorg bij integriteitsschendingen, ook jegens ontslagen medewerkers, daar door de politie meer dan bij andere overheidsorganisaties over wordt nagedacht⁵⁵¹. Vanuit de politie zelf wordt evenwel opgemerkt dat er weinig specifieke aandacht lijkt uit te gaan naar medewerkers die om negatieve redenen of onder negatieve omstandigheden vertrekken⁵⁵², hetgeen de risico's op integriteitsschendingen dus zou kunnen vergroten.

4.4 CONCLUSIE: ANTWOORD OP DEELVRAAG 3

In dit hoofdstuk richtten we ons op deelvraag 3: *Welke individuele, situationele- en organisationele factoren kunnen de integriteitsrisico's van belangenconflicten na uitdiensttreding vergroten of verkleinen?* Zowel de literatuur als de interviews wijzen op een complex samenspel van individuele, situationele en organisationele factoren die tezamen en in wisselwerking met elkaar de integriteitsrisico's van belangenconflicten na uitdiensttreding mogelijk vergroten of verkleinen. De factoren die ertoe bijdragen dat belangenconflicten uitmonden in schendingen als bijvoorbeeld belangenverstrengeling en misbruik van informatie overlappen daarbij deels met factoren die bijvoorbeeld ook corruptie in de hand werken. Maar deze overlap is verre van volledig en elk type integriteitsrisico lijkt ook weer specifieke factoren te kennen. In de praktijk lijkt de casuïstiek rond belangenconflicten na uitdiensttreding te beperkt om echt patronen te kunnen identificeren ten aanzien van specifieke typen schendingen. Een eenduidige factor of set factoren die de integriteitsrisico's van belangenconflicten na uitdiensttreding beïnvloeden is er dan ook niet. Tabel 4.2 en Tabel 4.3 eerder in dit hoofdstuk vatten samen welke verschillende factoren uit de literatuur respectievelijk de interviews naar voren kwamen. Voor de interviews verdient het daarbij opnieuw vermelding dat in het onderhavig onderzoek geen directe causale relaties konden worden onderzocht, en het dus vooralsnog gaat om factoren waarvan wordt *verondersteld* dat deze van invloed zijn.

Voor wat betreft individuele factoren lijken vooral (1) moreel bewustzijn en (2) persoonlijke drijfveren van belang. De literatuur, maar ook de interviews, attenderen ons erop dat het overtreden

⁵⁵⁰ Respondent 3F.

⁵⁵¹ Respondent 3F.

⁵⁵² Respondent 1F.

van morele normen vaak een kwestie is van onnozelheid, onwetendheid, onvoldoende nadenken en bewustzijn van wat moreel gepast is. Daarnaast wegen impliciet en expliciet de persoonlijke drijfveren van betrokkenen mee: aspecten als status, scoringsdrang of aardig gevonden willen worden, financieel gewin, eigenbelang/ opportunisme of familiebelangen verhogen risico's, terwijl maatschappelijke drijfveren en gevoeligheid voor rechtvaardigheid en gezag juist risico verlagend zouden werken. Meer dan in de literatuur komen uit de interviews tot slot de persoonlijke en financiële omstandigheden van de betrokkene(n) naar voren als factoren die de integriteitsrisico's van belangenconflicten na uitdiensttreding zouden kunnen beïnvloeden.

Ook persoonlijke contacten spelen vermoedelijk een rol. Bij belangenconflicten na uitdiensttreding bij politie en marechaussee is de aard van die contacten wel wezenlijk anders dan bij 'reguliere' integriteitsrisico's tijdens dienstverband. In de literatuur over integriteitsschendingen *tijdens dienstverband* worden de persoonlijke contacten van betrokkenen vooral beschouwd als een individuele factor: vrienden, familie, kennissen buiten het werk vormen dan een potentieel risico omdat de belangen in dit netwerk een oneigenlijke invloed zouden kunnen uitoefenen op beslissingen en handelingen van de politie- of marechausseemedewerker. De interviews, die zich nadrukkelijk richtten op de integriteitsrisico's van belangenconflicten *na uitdiensttreding* wijzen erop dat het juist de vriendschappen, liefdesrelaties en kennissen die zich binnen het voormalige werk hebben ontwikkeld, een risico vormen. De sterke organisatiecultuur, die verband houdt met de kerntaak van het (militaire) politiewerk, vormt een voedingsbodem voor het ontstaan van sterke persoonlijke relaties die ook na vertrek van medewerkers doorwerken. Dat beïnvloedt ook na uitdiensttreding de loyaliteiten en het vertrouwen tussen huidige en voormalige politie- en marechausseemedewerkers en kan drempelverlagend werken voor met name misbruik van informatie maar ook belangenverstrengeling.

Verder valt op vooral ook het belang van situationele en organisationele factoren op. Uit meta-analyses en review studies van oorzaken van integriteitsschendingen in algemene zin, weten we dat situationele en organisationele factoren doorgaans van grotere invloed zijn dan individuele factoren. De situationele en organisationele factoren die we op basis van de literatuur identificeren als risico verhogend dan wel -verlagend voor integriteitsrisico's bij belangenconflicten, blijken talloos: van discretionaire ruimte in de (voormalige) taak, functies die specifieke kwetsbaarheden kennen en de 'slippery slope' van eerder normverschrijdend gedrag tot kenmerken van de organisatiestructuur, organisatiecultuur, leiderschap en HRM. Opvallend is dat de interviews

suggereren dat ook *nadat* medewerkers vertrekken bij de organisatie, dergelijke situationele en organisationele factoren nog steeds een belangrijke en blijvende doorwerking hebben -ten positieve én ten negatieve. Hoewel het hier zoals gezegd gaat om veronderstelde invloedsfactoren die nadere toetsing vereisen, impliceert dit dat de beheersing van integriteitsrisico's ook na vertrek in elk geval deels binnen de invloedssfeer van de (voormalig) werkgever ligt.

De kenmerkende organisatiecultuur bij politie en marechaussee wordt door respondenten als een risico verhogende factor ervaren maar heeft ook de potentie om in combinatie met andere factoren risico verlagend te werken. Zowel de politie als marechaussee kenmerken zich, mede door de aard van het werk zelf, door een sterke organisatiecultuur waarin waarden en normen breed en sterk gedeeld worden en onderlinge loyaliteit en vertrouwensrelaties een belangrijke rol spelen. De sterke groepscohesie die daaruit volgt kan blijkens de literatuur het aanspreken op en melden van niet-integer gedrag (tijdens het dienstverband) belemmeren, en daarmee integriteitsrisico's verhogen omdat discutabel en normoverschrijdend gedrag onbesproken kan blijven. De interviews wijzen er vervolgens op dat *nadat* medewerkers vertrekken, de sterke groepscohesie zich vertaalt in actieve en hechte netwerken met ex-collega's die nog in dienst zijn. In combinatie met het (vermeend) lage collectief moreel bewustzijn alsook historische morele normen, verlaagt dat de drempel en kan het de risico's op met name het delen van vertrouwelijke informatie en belangenverstremming doen toenemen. Tegelijkertijd zijn er in de interviews ook indicaties dat een organisatiecultuur met sterke vertrouwensrelaties ook kan worden ingezet voor het beperken van integriteitsrisico's: in combinatie met hoog collectief moreel bewustzijn, psychologische veiligheid en een hoge mate van organisatiebetrokkenheid en trots, zou een sterke organisatiecultuur er namelijk juist voor zorgen dat ex-medewerkers minder geneigd zijn dingen te doen die hun voormalig werkgever schaden. Het investeren in integriteit tijdens het dienstverband lijkt zodoende ook van belang voor het beperken van de risico's van belangenconflicten na uitdiensttreding van medewerkers.

Zowel literatuur als interviews wijzen tot slot op psychologisch contractbreuk als een factor die in het bijzonder van belang blijkt. In de relatie tussen de ex-medewerker en diens voormalig werkgever komen individuele, situationele en organisationele factoren samen. Met name van belang lijkt de mate waarin het psychologisch contract in de ogen van de (ex-)medewerker wordt nagekomen. Wanneer medewerkers de indruk hebben dat de werkgever zich niet aan diens (vermeende) economische en/of relationele plichten houdt, kan dat sterke emotionele reacties teweegbrengen die dan weer tot onethisch gedrag kunnen leiden. De interviews bevestigen de verwachting dat dit

ook na uitdiensttreding nog steeds een belangrijke factor is: meer dan andere individuele, situationele en organisationele factoren werden vooral factoren genoemd die verband houden met de relatie tussen ex-medewerkers en de voormalig werkgever en waar psychologisch contractbreuk een rol lijkt te spelen. Meer specifiek werd in de bespreking van casuïstiek gewezen op negatieve vertrekredenen en onvrijwillig vertrek, waarbij sterk negatieve emoties speelden en de band met de voormalig werkgever ernstige schade had opgelopen. Dat kan volgens de respondenten zijn vanwege reorganisaties, PTSS en (organisatiepolitieke of persoonlijke) conflicten, maar ook door negatieve ervaringen tijdens disciplinair onderzoek en strafontslag. Omgekeerd zouden erkenning en actieve nazorg de integriteitsrisico's bij belangenconflicten na uitdiensttreding juist kunnen verlagen. Dit impliceert dat naast het investeren in de integriteit tijdens het dienstverband, ook het investeren in de relatie tijdens het dienstverband, rondom het vertrek en na uitdiensttreding nadrukkelijk aandacht verdient.





5. Preventieve en repressieve maatregelen

Kernpunten in dit hoofdstuk:

- De literatuur benadrukt vooral het belang van maatregelen die gericht zijn op preventie van integriteitsschendingen die verband houden met belangenconflicten na uitdiensttreding. Het wijst daarbij op het belang van een combinatie van controlerende maatregelen (o.a. risicoanalyse, procedures, meldplicht van belangenconflicten) en stimulerende maatregelen (o.a. gedragscodes, training en opleidingen, ethische cultuur, ethisch leiderschap).
- Zowel eerder onderzoek als het huidige onderzoek laten zien dat in de praktijk **zelden specifieke maatregelen** worden genomen rondom belangenconflicten na uitdiensttreding. Bij de politie bestaat de **afkoelingsperiode** niet meer. Bij defensie geldt nog wel steeds een verbod op zakelijke contacten gedurende 2 jaar na uitdiensttreding. Bij andere organisaties bestaan er soms afkoelingsperiodes voor gevoelige en hogere functies. **Exitgesprekken** worden in de literatuur als een nuttig instrument gezien om belangenconflicten na uitdiensttreding bespreekbaar te maken. Bij de politie, marechaussee en andere organisaties worden deze gesprekken in beginsel wel gehouden (of is dat de bedoeling), maar **komen belangenconflicten na uitdiensttreding meestal niet expliciet aan bod**.
- Respondenten uit de politie, marechaussee en andere organisaties geven aan dat er **meer moet worden ingezet op stimulerende maatregelen** om belangenconflicten na uitdiensttreding te voorkomen en medewerkers hierop alert te maken, met name via gesprekken tijdens dienstverband en rondom het vertrek, en dit via het leiderschap. **Over de noodzaak van bijkomende controlerende maatregelen verschillen respondenten van mening**. Sommige respondenten van zowel de politie en marechaussee als daarbuiten geven aan dat het beter is om als organisatie te helpen en te adviseren bij belangenconflicten na uitdiensttreding, dan strikte regels in te voeren. Anderen roepen op om meer controlerend te werk te gaan. Gevoelige functies zouden in kaart moeten worden gebracht via risicoanalyses en mogelijke integriteitsrisico's na uitdiensttreding worden voorkomen door vroegtijdige signalering bij medewerkers die 'afglijden'.

5.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk staat de vierde en laatste deelvraag van het onderzoek centraal, en kijken we dus welke preventie- en repressiemaatregelen er mogelijk, vastgesteld en eventueel ook al eerder zijn toegepast ter beheersing van belangenconflicten na uitdiensttreding in het algemeen, en bij de politie en marechaussee in het bijzonder. Daartoe gaan we eerst in op wat er in de literatuur bekend is aan mogelijke preventieve en repressieve maatregelen die specifiek gericht zijn op het voorkomen of omgaan met belangenconflicten die optreden na uitdiensttreding (paragraaf 5.2). Daarna bespreken we of er nog lessen kunnen worden getrokken uit literatuur over beleidsmaatregelen voor het omgaan met belangenconflicten tijdens het dienstverband (5.3). Vervolgens gaan we in op de bevindingen van het empirisch onderzoek. We zetten uiteen welke concrete preventie- en repressiemaatregelen respondenten bij politie en marechaussee alsook integriteitsfunctionarissen bij nieuwe werkgevers van oud-politiemedewerkers en oud-marechaussee zelf voor mogelijk houden, kennis van hebben en wellicht ook eerder zijn toegepast⁵⁵³ (5.4). In paragraaf 5.5 geven we tot slot antwoord op de laatste deelvraag door het geheel aan mogelijke, vastgestelde en toegepaste preventieve- en repressieve maatregelen ter beheersing van belangenconflicten na uitdiensttreding in kaart te brengen.

5.2. MAATREGELLEN DIE SPECIFIEK GERICHT ZIJN OP BELANGENCONFLICTEN BIJ UITDIENSTTREDING

*Hoewel er behoorlijk wat literatuur beschikbaar is met aanbevelingen voor beleid inzake belangenconflicten bij uitdiensttreding, is er vooralsnog weinig onderzoek naar de effectiviteit van deze beleidsmaatregelen*⁵⁵⁴. Uit de literatuur blijkt dat het erg ingewikkeld is om specifiek beleid te ontwikkelen rondom belangenconflicten bij uitdiensttreding. Dit heeft te maken met het feit dat het ex-medewerkers betreft, waardoor mogelijkheden tot het afdwingen van regels en het opleggen van sancties door de overheidsdienst beperkt zijn⁵⁵⁵. Internationaal onderzoek laat een grote variatie zien aan beleidsmaatregelen die genomen worden in de aanpak van belangenconflicten na

⁵⁵³ Een juridische toets van de wettelijke mogelijkheden en beperkingen van eventuele maatregelen valt buiten de scope van het onderzoek.

⁵⁵⁴ Cerrillo-i-Martínez, 2017; Zinnbauer, 2014; OECD, 2010; Demmke, Paulini, Autioniemi & Lenner, 2020.

⁵⁵⁵ Demmke, Paulini, Autioniemi & Lenner, 2020; Mafunisia, 2003; OECD, 2010.

uitdiensttreding in specifieke landen⁵⁵⁶. De OECD⁵⁵⁷ heeft aan de hand van een analyse in 30 landen goede praktijken opgesteld om belangenconflicten na uitdiensttreding te voorkomen. Belangrijk is daarbij op te merken dat er niet één '*best practice*' is die overal werkt⁵⁵⁸. Eerder is sprake van '*best fit*' maatregelen: maatwerk is dus van belang⁵⁵⁹. Het onderzoek van Demmke en collega's naar de effectiviteit van belangenconflicten bij topambtenaren en politici bij EU-lidstaten laat bovendien zien dat beleid er niet automatisch voor zorgt dat belangenconflicten ook beter aangepakt worden, omdat de implementatie van regels en procedures vaak mank loopt⁵⁶⁰.

In overeenstemming met de bredere literatuur over integriteitsbeleid verwijst de OECD⁵⁶¹ zowel naar controlerende ('compliance') als stimulerende ('integrity') beleidsmaatregelen. Dit verwijst respectievelijk naar de introductie van (juridische) regels, procedures én de handhaving daarvan enerzijds en maatregelen waarin bewustwording, sensibilisering en cultuurverandering centraal staan anderzijds⁵⁶². Er is eensgezindheid in de literatuur dat beleid vooral gericht moet zijn op de *preventie* van integriteitsschendingen die verband houden met belangenconflicten⁵⁶³. Dit kan vorm krijgen door zowel controlerende als stimulerende maatregelen (zie Tabel 5.2⁵⁶⁴ voor een overzicht van preventieve maatregelen in de literatuur). *Repressieve* maatregelen worden genomen als er daadwerkelijk integriteitsschendingen gepleegd zijn, en hebben meestal een controlerend karakter.

Allereerst kunnen preventieve maatregelen al worden ingezet als de persoon nog in dienst is van de organisatie. Dan kan de organisatie medewerkers aansporen om te laten weten aan hun werkgever wanneer ze op zoek zijn naar een andere baan, zodat deze ervoor kan zorgen dat ze bepaalde taken niet doen als deze een belangenconflict kunnen creëren⁵⁶⁵. De Nederlandse Gedragscode Integriteit Rijk⁵⁶⁶ dringt erop aan dat medewerkers een gevoelige overstap (waarin de belangen van de overheidsdienst kunnen botsen met de belangen van de nieuwe baan) tijdig zouden melden en de risico's ervan transparant zouden bespreken. Daarbij wordt overigens geen onderscheid gemaakt tussen conflicterende belangen (tussen bijvoorbeeld de belangen van de twee

⁵⁵⁶ Demmke, Paulini, Autioniemi & Lenner, 2020 ; Demmke et al., 2007.

⁵⁵⁷ OECD, 2010.

⁵⁵⁸ OECD, 2010.

⁵⁵⁹ Demmke & Henökl, 2007.

⁵⁶⁰ Demmke, Paulini, Autioniemi & Lenner, 2020.

⁵⁶¹ 2010.

⁵⁶² Demmke, Paulini, Autioniemi & Lenner, 2020.

⁵⁶³ Demmke, Paulini, Autioniemi & Lenner, 2020.

⁵⁶⁴ Aangezien in de literatuur de nadruk ligt op preventieve maatregelen – en er dus weinig repressieve maatregelen besproken worden – richt tabel 5.1 zich enkel op de preventieve maatregelen.

⁵⁶⁵ Cerrillo-i-Martínez, 2017; OECD, 2010.

⁵⁶⁶ Staatscourant, 2019.

betrokken organisaties) en belangenconflicten (waarbij de behartiging van het publiek belang nadrukkelijk in het geding is). In de ideale situatie zou volgens Demmke en collega's⁵⁶⁷ bij elke uitdiensttreding van topambtenaren of politici een *'case-by-case assessment'* moeten plaatsvinden door daarin gespecialiseerde medewerkers die geen professionele relaties hebben (gehad) met deze personen. Het kan verder preventief werken om op het einde van de tewerkstelling bij medewerkers in publieke organisaties systematisch alle potentiële belangenconflicten na uitdiensttreding te bespreken tijdens een exitgesprek⁵⁶⁸. De Gedragscode Integriteit Rijk⁵⁶⁹ benadrukt het belang van integriteit als speerpunt bij exitgesprekken en bijvoorbeeld het benoemen dat geheimhoudingsplicht blijft gelden na uitdiensttreding. Demmke en collega's⁵⁷⁰ adviseren verder dat publieke organisaties ook bij indiensttreding van medewerkers systematisch controleren of er sprake is van een belangenconflict na uitdiensttreding bij de vorige werkgever.

Bij de feitelijke uitdiensttreding zelf zijn er volgens de OECD⁵⁷¹ nog enkele andere mogelijkheden om belangenconflicten en bijhorende integriteitsschendingen te voorkomen, zoals een levenslang verbod op *'switching sides'*⁵⁷², het verbod om vertrouwelijke informatie te gebruiken na uitdiensttreding⁵⁷³, het verbod om druk uit te oefenen op ex-collega's, het verbod om een contract of subsidie te ontvangen van vorige werkgever⁵⁷⁴, en andere maatregelen die ervoor zorgen dat bedrijven nieuwe medewerkers niet (kunnen) inschakelen voor taken waarin zij een belangenconflict hebben met de vorige werkgever⁵⁷⁵. Het installeren van een afkoelingsperiode is een maatregeling die hier specifiek op gericht is⁵⁷⁶. Dit verwijst naar een periode – afhankelijk van de functie of type contract⁵⁷⁷ (en bijhorende risico's) variërend van 1 tot 5 jaar⁵⁷⁸ – waarin de ex-medewerker de nieuwe werkgever niet mag vertegenwoordigen in een officiële aangelegenheid bij de vorige werkgever⁵⁷⁹ of niet mag lobbyen bij de vorige werkgever⁵⁸⁰. Deze maatregel verhindert personen dus niet om een baan aan te nemen in een bepaalde sector, maar enkel om bepaalde dossiers niet te behandelen bij de nieuwe werkgever⁵⁸¹. Een dergelijke afkoelingsperiode is erop

⁵⁶⁷ Demmke, Paulini, Autioniemi & Lenner, 2020.

⁵⁶⁸ OECD, 2010; 2005.

⁵⁶⁹ Staatscourant, 2019.

⁵⁷⁰ Demmke, Paulini, Autioniemi & Lenner, 2020.

⁵⁷¹ 2010.

⁵⁷² OECD, 2010.

⁵⁷³ Cerrillo-i-Martínez, 2017.

⁵⁷⁴ Ibid.

⁵⁷⁵ OECD, 2010; Boyce & Davids, 2009; Maesschalck & Bertók, 2009.

⁵⁷⁶ Zie ook Cerrillo-i-Martínez, 2017.

⁵⁷⁷ Demmke, Paulini, Autioniemi & Lenner, 2020.

⁵⁷⁸ Maskell, 2014; OECD, 2010.

⁵⁷⁹ Rodwin, 2019; Wang, 2016.

⁵⁸⁰ OECD, 2010.

⁵⁸¹ Wang, 2016.

gericht de negatieve effecten van het draaideurfenomeen te verminderen⁵⁸² door ervoor te zorgen dat ex-medewerkers niet hoeven te kiezen tussen de belangen van hun oude en die van hun nieuwe werkgever, en dus ook niet het risico lopen dat de behartiging van het publieke belang daardoor wordt geschaad⁵⁸³.

Tabel 5.1 Mogelijke preventieve maatregelen inzake belangenconflicten bij uitdiensttreding o.b.v. literatuur

Preventieve maatregelen	
Controlerende maatregelen	Melden van gevoelige overstap
	'Case-by-case assessment'
	Exitgesprek
	– <i>Mogelijke belangenconflicten na uitdiensttreding benoemen</i>
	– <i>Benadrukken dat geheimhoudingsplicht geldig blijft</i>
	Verbod op draaideurpraktijk
	Verbod op gebruik van vertrouwelijke informatie
	Verbod om druk uit te oefenen op ex-collega's
	Verbod om contract of subsidie te ontvangen van vorige werkgever
	Afkoelingsperiode
Sancties (afschrikkend effect)	
Stimulerende maatregelen	Advies bij integriteitscoördinator of -adviseur
	Onderwijs, training en coaching
	Gedragscode
	Ethische standaarden bij publiek-private samenwerking
	Algemene maatregelen die integer gedrag stimuleren (door voormalige en nieuwe werkgever)
	Exitgesprek: <ul style="list-style-type: none"> – <i>Bewustwording creëren omtrent belangenconflicten na uitdiensttreding</i>

In Nederland benadrukt de Gedragscode Integriteit Rijk⁵⁸⁴ het belang om bij een gevoelige overstap een afkoelingsperiode af te spreken, waarin je voorafgaand aan de overstap bijvoorbeeld al een bepaalde afstand neemt van je ambtelijke functie of afspraken maakt over de toegang tot bepaalde informatie. Een afkoelingsperiode wordt dus *aanbevolen* bij een gevoelige overstap, omdat die kan helpen om misbruik van vertrouwelijke of niet-publieke informatie tegen te gaan, maar is conform die code niet verplicht⁵⁸⁵. Bij defensie geldt voor oud-medewerkers na functioneel leeftijdsontslag wél een verplichte afkoelingsperiode van twee jaar voor het ontplooiën van commerciële activiteiten gericht op de voormalige werkgever of met behulp van de kennis of het netwerk opgedaan bij Defensie⁵⁸⁶. In sommige andere landen wordt in bepaalde sectoren ook een daadwerkelijk verbod opgelegd op het uitoefenen van bepaalde functies bij uitdiensttreding. Naast de uitdaging om te

⁵⁸² Wang, 2016; Maskell, 2014; Magahy & Pyman, 2010.

⁵⁸³ Wang, 2016.

⁵⁸⁴ Staatscourant, 2019.

⁵⁸⁵ OECD, 2010.

⁵⁸⁶ de Hoop & Beeres 2019.

controleren of deze regels inderdaad worden nageleefd⁵⁸⁷, is het nadeel ervan dat ex-medewerkers mogelijk niet meer terecht kunnen in een functie die aansluit bij hun ervaring of expertise⁵⁸⁸. Dit soort beperkingen kan er – in bepaalde sectoren en voor bepaalde functies – voor zorgen dat een publieke organisatie minder aantrekkelijk wordt als werkgever⁵⁸⁹. Zoals we hieronder bespreken kan een stimulerend integriteitsbeleid dat gericht is op het creëren van moreel bewustzijn, dit soort verregaande restricties en verbodsbepalingen echter (deels) overbodig maken.

De (inter)nationale literatuur gaat slechts in beperkte mate in op repressieve maatregelen bij integriteitsschendingen die het gevolg zijn van belangenconflicten na uitdiensttreding. Wel wordt geëxpliciteerd dat, als een belangenconflict ondanks preventieve maatregelen toch resulteert in een integriteitsschending, het belangrijk is dat hierop, **na onafhankelijk onderzoek, wordt gereageerd met voldoende strenge sancties** die het signaal geven dat het gedrag moreel onaanvaardbaar is, welke ook een afschrikkend effect kunnen hebben⁵⁹⁰.

Demmke en collega's⁵⁹¹ geven op basis van hun onderzoek bij EU-lidstaten aan dat er volgens hen op dit moment te weinig controlerend beleid is rondom belangenconflicten na uitdiensttreding. Zo valt op dat de meerderheid van de landen in de studie van de OECD alleen enkele basisprincipes heeft opgenomen in de wetgeving om belangenconflicten na uitdiensttreding te voorkomen⁵⁹². Slechts een paar landen hebben standaarden op maat van verschillende sectoren. Een internationaal vergelijkend onderzoek bij defensieonderdelen in 32 landen laat ook zien dat weinig landen een 'post-employment' beleid hebben⁵⁹³.

Toch is de introductie van beleidsmaatregelen, regels en juridische procedures volgens hen niet voldoende om belangenconflicten na (of tijdens) uitdiensttreding op een doeltreffende manier te managen in publieke organisaties. Naast dat het weinig effectief is om primair op controlerende maatregelen in te zetten, zorgt het ook voor onbedoelde gevolgen, zoals een toename van 'red tape', administratieve lasten en onduidelijkheid door overlapping tussen verschillende regels en procedures. Daarnaast hangt de effectiviteit van regels sterk samen met de nationale cultuur en

⁵⁸⁷ de Hoop & Beeres 2019.

⁵⁸⁸ Cerrillo-i-Martínez, 2017; Boyce & Davids, 2009.

⁵⁸⁹ Lucca et al., 2014, Wong, 2002.

⁵⁹⁰ Moore & Loewenstein, 2004.

⁵⁹¹ Demmke, Paulini, Autioniemi & Lenner, 2020; Demmke et al., 2007.

⁵⁹² OECD, 2010.

⁵⁹³ Magahy & Pyman, 2010.

beleidstradities⁵⁹⁴. Problematisch in de Europese Unie op dit moment is volgens Demmke en collega's dan ook niet het ontbreken van regels, maar vooral dat er bij de top van publieke organisaties te weinig interesse is voor dit thema en onvoldoende erkenning van het belang om expliciet aandacht te besteden aan belangenconflicten na uitdiensttreding.

De literatuur wijst erop dat controlerende maatregelen moeten worden ingebed in een breder integriteitsbeleid waarin ook stimulerende maatregelen zijn opgenomen die medewerkers ondersteunen bij het voorkomen van en omgaan met belangenconflicten bij uitdiensttreding⁵⁹⁵. Zo kunnen medewerkers die nog in dienst zijn, worden aangemoedigd om advies in te winnen bij bijvoorbeeld de integriteitscoördinator over mogelijke belangenconflicten die zouden kunnen ontstaan bij uitdiensttreding en hoe hiermee om te gaan⁵⁹⁶. Ook kan het ethisch commitment van ambtenaren worden gestimuleerd door training en coaching⁵⁹⁷, en kan een gedragscode een bruikbaar instrument zijn om het moreel bewustzijn voor belangenconflicten na uitdiensttreding te stimuleren en richtlijnen te geven hoe hiermee om te gaan⁵⁹⁸. Een exitgesprek kan in die zin ook als een stimulerend instrument worden ingezet om uit dienst tredende medewerkers bewust te maken dat er belangenconflicten kunnen ontstaan als zij elders gaan werken⁵⁹⁹. Het is verder belangrijk om partnerschappen tussen de publieke sector, non-profit en bedrijven te steunen, maar dan wel expliciet met respect voor duidelijke ethische standaarden die de morele verantwoordelijkheid van elke partij benadrukt en bepaalt⁶⁰⁰. Tot slot benadrukt De Graaf⁶⁰¹ dat organisaties waar ex-medewerkers terechtkomen zelf ook een stimulerend integriteitsbeleid moeten invoeren om medewerkers al direct na hun overstap bewust te maken van mogelijke belangenconflicten.

*Het is bij al deze maatregelen belangrijk om er rekening mee te houden dat niet in alle functies evenveel risico's bestaan op belangenconflicten na uitdiensttreding en integriteitsschendingen die erbij aansluiten*⁶⁰². Zoals ook in het vorige hoofdstuk aan bod kwam, hebben verschillen in integriteitsrisico's onder andere te maken met verschillen in toegang tot informatie, beslissingsbevoegdheden en mogelijkheden om te lobbyen. Bij het installeren van maatregelen

⁵⁹⁴ Demmke, Paulini, Autioniemi & Lenner, 2020.

⁵⁹⁵ Cerrillo-i-Martínez, 2017; OECD, 2010; Anechiarico & Goldstock, 2007; Huberts, Lasthuizen, & Peeters, 2006; Demmke, Paulini, Autioniemi & Lenner, 2020.

⁵⁹⁶ Cerrillo-i-Martínez, 2017.

⁵⁹⁷ Cerrillo-i-Martínez, 2017.

⁵⁹⁸ Cerrillo-i-Martínez, 2017.

⁵⁹⁹ Maesschalck & Bertók, 2008.

⁶⁰⁰ OECD, 2010.

⁶⁰¹ 2005.

⁶⁰² Cerrillo-i-Martínez, 2017.

moet dus ook rekening worden gehouden met de mate waarin er specifieke risico's zijn op belangenconflicten en (ernstige) integriteitschendingen ten gevolge daarvan⁶⁰³. GRECO⁶⁰⁴ merkt op dat er in Nederland al protocollen bestaan bij de politie om risico's op belangenverstremming te voorkomen voor verschillende groepen medewerkers. Het gaat dan over maatregelen zoals het vier-ogenprincipe, het runnen van één informant door twee rechercheurs, een maximumtermijn voor bepaalde functies, en regels over de omgang met leveranciers en autorisatiebeheer⁶⁰⁵. Dit soort maatregelen gelden vooralsnog echter niet voor belangenconflicten na uitdiensttreding. Belangrijk bij dat soort maatregelen is dat als ambtenaren overstappen naar de private sector, steeds gezocht wordt naar een balans tussen hun professionele ontwikkeling enerzijds en de preventie van belangenconflicten anderzijds⁶⁰⁶. Ook de OECD⁶⁰⁷ wijst erop dat de grote uitdaging bij dit soort beleid is dat overheidsdiensten een balans moeten weten te vinden tussen het waarborgen van integriteit via *'post-public employment'* beleid en het garanderen van vrijheid van tewerkstelling zodat gekwalificeerde kandidaten zich niet laten afschrikken door een baan bij de overheid⁶⁰⁸. Om deze reden wordt ook aangeraden steeds een duidelijk onderscheid te maken tussen niet-publieke of vertrouwelijke informatie enerzijds en kennis of expertise die zinvol en nuttig is voor de nieuwe werkgever anderzijds⁶⁰⁹.

Verder benadrukt de OECD⁶¹⁰, in lijn met internationale literatuur, dat organisaties in de publieke sector een samenhangend en integraal beleid moeten ontwikkelen. Louter losse maatregelen om belangenconflicten bij uitdiensttreding te voorkomen volstaat niet. Het *'Post-Public Employment Good Practice Framework'*⁶¹¹ biedt daarom een algemeen kader voor de ontwikkeling van een integraal integriteitsbeleid. Het beleid moet eerst en vooral zijn afgestemd op het algemene beleid inzake belangenconflicten in de publieke sector en het bredere integriteitsbeleid. Ook moeten de instrumenten gericht zijn op de preventie van zowel daadwerkelijke als toekomstige integriteitsrisico's van uitdiensttreding (bijvoorbeeld in de vorm van wet- en regelgeving, contract, gedragscode, en andersoortige richtlijnen). Het beleid moet ook gericht zijn op alle domeinen waarin belangenconflicten kunnen optreden, met oog voor specifieke risico's per sector. Als er restricties worden opgelegd, moeten die proportioneel zijn en helder gecommuniceerd worden aan

⁶⁰³ Ibid.

⁶⁰⁴ 2018.

⁶⁰⁵ Zie ook: Inspectie Veiligheid & Justitie, 2016.

⁶⁰⁶ Cerrillo-i-Martínez, 2017; Zaring, 2013; Demmke et al., 2007.

⁶⁰⁷ 2010.

⁶⁰⁸ OECD, 2010; zie ook Bishara & Westermann-Behaylo, 2012.

⁶⁰⁹ OECD, 2010.

⁶¹⁰ 2010.

⁶¹¹ OECD, 2010.

belanghebbenden. De procedures moeten transparant zijn⁶¹² en sancties (o.a. disciplinair, strafrechtelijk, burgerrechtelijk) moeten helder, proportioneel, tijdig, consistent en rechtvaardig toegepast worden. Tot slot moet ook de effectiviteit van het beleid regelmatig worden geëvalueerd en indien nodig aangepast⁶¹³.

5.3 MAATREGELEN DIE GERICHT ZIJN OP BELANGENCONFLICTEN TIJDENS DIENSTVERBAND

In publieke organisaties wordt ook beleid gevoerd om belangenconflicten aan te pakken van medewerkers die (nog) in dienst zijn. Die beleidsmaatregelen kunnen zinvolle inzichten opleveren voor het ontwikkelen van beleid rondom belangenconflicten na uitdiensttreding. Net als in paragraaf 5.2 bespreken we zowel controlerende en stimulerende maatregelen rondom belangenconflicten, die beide zowel gericht kunnen zijn op het voorkomen van integriteitsschendingen die samenhangen met belangenconflicten (preventieve maatregelen) (zie Tabel 5.2 voor een overzicht⁶¹⁴) en maatregelen die genomen worden nadat een integriteitsschending begaan is (repressieve maatregelen).

⁶¹² GRECO, 2018.

⁶¹³ OECD, 2010.

⁶¹⁴ Omdat in de literatuur de nadruk ligt op preventieve maatregelen – en er dus weinig repressieve maatregelen besproken worden – richt tabel 5.2 zich enkel op de preventieve maatregelen.

Tabel 5.2 Mogelijke preventieve maatregelen inzake belangenconflicten tijdens dienstverband o.b.v. literatuur

Preventieve maatregelen	
Controlerende maatregelen	Vermijden van belangenconflicten
	- <i>Wraking</i>
	- <i>Loslaten persoonlijk belang</i>
	- <i>Verbod op geschenken/voordelen</i>
	- <i>Verbod op bepaalde nevenfuncties</i>
	- <i>Toestemming vragen voor nevenfuncties</i>
	Managen van belangenconflicten
	- <i>Risicoanalyse van kwetsbaarheden</i>
	- <i>Monitoring door ethische commissie</i>
	Openbaarmaking van belangenconflicten
- <i>Melden van belangenconflicten</i>	
- <i>Melden van nevenfuncties</i>	
- <i>Monitoren van meldingen nevenfuncties</i>	
Stimulerende maatregelen	Gedragscode of beroepscode
	Ambtseed of -belofte
	Onderwijs en training
	Ethische cultuur ontwikkelen
	Ethisch leiderschap

*Davis en Stark*⁶¹⁵ verwijzen naar drie typen preventief-controlerende maatregelen in de omgang met belangenconflicten tijdens dienstverband.

- **Het algeheel vermijden van belangenconflicten** door onder andere wraking en het loslaten van het persoonlijk belang⁶¹⁶. Ook een verbod op geschenken of voordelen, en een verbod op nevenfuncties in een bepaalde sector (bijvoorbeeld voor politieambtenaren in het veiligheidsdomein, de seksindustrie of plaatsen waar alcohol wordt geserveerd), kunnen vermijden dat medewerkers met bepaalde belangenconflicten geconfronteerd worden⁶¹⁷. Het is echter niet uitgesloten dat politieambtenaren met een nevenfunctie in andere sectoren eveneens met belangenconflicten geconfronteerd worden⁶¹⁸. Daarom geldt in sommige landen dat politieambtenaren het departement altijd eerst toestemming moeten vragen voordat ze een nevenfunctie aanvaarden, waarna het politiedepartement checkt of er mogelijk sprake kan zijn van een belangenconflict in die specifieke situatie⁶¹⁹. In Nederland wordt van politieambtenaren verwacht dat zij zelf eerst een inschatting maken van het risico en pas een melding doen van de nevenfunctie als zij een mogelijk belangenconflict zien.
- **Het managen van belangenconflicten.** Een belangenconflict kan niet steeds vermeden worden⁶²⁰. Organisaties moeten dus ook inzetten op bijvoorbeeld de oprichting van een

⁶¹⁵ Davis & Stark, 2001.

⁶¹⁶ BIOS, 2010. Zie ook: Demmke, Paulini, Autioniemi & Lenner, 2020.

⁶¹⁷ Gupta et al., 2015; Sandman, 2013; Boyce & Davids, 2009; Brunet, 2008; Palidaukaitė, 2008; Coleman, 2005; Davids, 1998.

⁶¹⁸ Sandman, 2013.

⁶¹⁹ Ayling & Shearing, 2008.

⁶²⁰ Ginsburg & Levinson, 2017; Davis, 2013; Davis & Stark, 2001.

ethische commissie die risicoanalyses uitvoert rondom belangenconflicten⁶²¹. Het onderzoek van Demmke en collega's⁶²² laat zien dat EU-lidstaten geen goed zicht hebben op hoe vaak belangenconflicten voorkomen en onder welke vorm. Goede praktijken op dit vlak hebben zij niet gevonden, maar zij pleiten voor de monitoring ervan door onafhankelijke, niet-politieke organen, omdat zelf-monitoring erg moeilijk is op het gebied van belangenconflicten. McMunigal⁶²³ stelt dat het belangrijk is om bij dit soort risicoanalyses een duidelijk onderscheid te maken tussen risico's die men wel en risico's die men niet wil nemen in de organisatie, rekening houdend met o.a. de ernst van het risico. In Nederland voert de politie reeds risicoanalyses uit, namelijk op vlak van specifieke kwetsbare domeinen (bijv. informatiebeveiliging, fysieke veiligheid, management, persoonlijke integriteit, veerkracht, professionaliteit en betrouwbaarheid) en bepaalde functies die verantwoordelijk zijn voor activiteiten met een hoog risico waarvoor controle en screening nodig is⁶²⁴. Ook bij de marechaussee heeft in 2014 een risico-inventarisatie plaatsgevonden inzake integriteitsrisico's en de beheersbaarheid ervan, omdat veel taken en processen van de marechaussee risicovol zijn⁶²⁵.

- **Openbaarmaking van belangenconflicten.** Organisaties kunnen medewerkers bijvoorbeeld verplichten om al hun nevenfuncties te melden. Dergelijke transparantie wordt sterk aanbevolen in de literatuur⁶²⁶, maar is enkel effectief als ook voldoende middelen worden vrijgemaakt voor het monitoren van deze meldingen⁶²⁷. Bij Defensie geldt de verplichting dat nevenfuncties geregistreerd worden en dat erover advies wordt ingewonnen. In 2018 werd 221 keer een positief advies gegeven over nevenfuncties, en werd geen enkele keer een negatief advies uitgebracht⁶²⁸. Uit onderzoek naar belangenconflicten in de medische sector weten we dat openbaarmaking weliswaar een veel gebruikte⁶²⁹ en goedkope maatregel is die minimale regulering vereist, maar tegelijkertijd ook het risico inhoudt op onbedoelde gevolgen⁶³⁰. Zo kan openbaarmaking leiden tot bias in het nemen van een beslissing of het geven van advies. Dit kan enerzijds het gevolg zijn van strategische overdrijving, omdat degene die het belangenconflict rapporteert, anticipeert op mogelijke

⁶²¹ Kudrycka, 2004.

⁶²² Demmke, Paulini, Autioniemi & Lenner, 2020.

⁶²³ McMunigal, 2001.

⁶²⁴ GRECO, 2018.

⁶²⁵ Nelen & Kolthoff, 2017.

⁶²⁶ Cerrillo-i-Martínez, 2017; OECD, 2010; BIOS, 2010; Vande Walle, 2010; Kudrycka, 2004; Lalazarian, 2001.

⁶²⁷ Demmke, Paulini, Autioniemi & Lenner, 2020.

⁶²⁸ Ministerie van Defensie, 2018.

⁶²⁹ Lichter, 2017.

⁶³⁰ Loewenstein, Sah & Cain, 2012.

twijfel bij degene voor wie de beslissing of het advies bedoeld is. Anderzijds is er een risico op 'moral licensing' bij medewerkers die zouden kunnen redeneren dat ze, precies omwille van de verplichting van openbaarmaking, niet meer zorgvuldig met belangenconflicten moeten omgaan⁶³¹. Ze gebruiken dan met andere woorden hun transparantie over (mogelijke) belangenconflicten als een excuus om in concrete situaties niet zorgvuldig een belangenafweging te maken. Een beleid inzake openbaarmaking van belangenconflicten moet dus steeds gepaard gaan met het stimuleren van professionele normen en een breder integriteitsbeleid⁶³².

Hoewel bovenstaande preventief-controlerende maatregelen effectief kunnen zijn in het voorkomen van belangenconflicten, zijn ook repressief-controlerende maatregelen nodig voor wanneer belangenconflicten leiden tot (schijn van) integriteitsschendingen. Om dit soort integriteitsschendingen te detecteren is bijvoorbeeld een meldregeling nodig, en zal na onafhankelijk onderzoek waar nodig ook consequent gestraft moeten worden via tucht- en/of strafrecht⁶³³. Voor wat betreft het opsporen van integriteitsschendingen laten Smit en collega's⁶³⁴ in hun onderzoek zien dat de afdelingen VIK van de politie en de Sectie Interne Onderzoeken (SIO) van het Cluster Integriteit van de KMar c.q. Defensie door hun reactieve optreden onvoldoende zicht hebben op bepaalde vormen van lekken van informatie buiten de organisatie. Zij bevelen daarom een meer proactieve aanpak aan waarin een risicoanalyse van kwetsbaarheden in de organisatie een prominente plek moet krijgen naast een meer stimulerend beleid (zie hieronder). Op vlak van sancties, kent de politie in Nederland geen eigen tuchtrechtelijk systeem, zoals wel het geval is in sommige andere landen. Wanneer de politieleiding een medewerker disciplinair wil straffen, moet daarover advies worden ingewonnen bij de Adviescommissie Grondrechten en Functie-uitoefening Ambtenaren (AGFA). Consistente tuchtrechtelijke handhaving over verschillende hiërarchische niveaus wordt volgens Meershoek en collega's echter tegengewerkt door het Besluit Algemene Rechtspositie Politie, omdat artikel 76 door de onscherpe afbakening te veel ruimte voor interpretatie laat⁶³⁵. Recent riepen Timmer en Cohen (2021) in de NRC op dit systeem te moderniseren: *"Het moet onafhankelijker, transparanter en toegankelijker. Nu spreekt de korpschef alleen recht, heeft de agent geen inzicht in het proces en heeft de burger er geen toegang toe."* Het verdient aanbeveling om mogelijkheden tot modernisering van het huidige systeem te verkennen,

⁶³¹ Ibid.

⁶³² Stead, 2017; Demmke, Paulini, Autioniemi & Lenner, 2020.

⁶³³ Demmke, Paulini, Autioniemi & Lenner, 2020; Newburn, 2015; Punch, 2000; Ruth & Moor, 1997.

⁶³⁴ Smit et al., 2019.

⁶³⁵ Meershoek et al., 2020.

en na te gaan welke rol het tuchtrechtelijk systeem kan hebben bij de omgang met integriteitsschendingen na belangenconflicten. Belangrijk bij de introductie van sancties is tot slot dat deze effectiever worden als medewerkers ze als rechtvaardig beschouwen. Onderzoek bij politiediensten in de VS laat zien dat de meldingsbereidheid afneemt als politiemedewerkers vinden dat tuchtsancties te hard zijn⁶³⁶.

*Een toename van controlerende maatregelen leidt echter niet automatisch tot een meer effectieve aanpak van integriteitsschendingen. Onderzoek laat zien dat stimulerende maatregelen in de omgang met belangenconflicten zelfs effectiever zijn dan strikte regels en procedures*⁶³⁷. Bovendien kan een teveel aan regels zelfs leiden tot een daling van vertrouwen van de burger in de overheid⁶³⁸. Na een periode waarin in EU-landen veelal controlerende, juridische instrumenten werden gehanteerd, zien Demmke en collega's⁶³⁹ recent een toename van een meer stimulerende aanpak. Stimulerende maatregelen zijn er in de eerste plaats op gericht om medewerkers bewust te maken zijn van de risico's die zij (kunnen) ervaren rondom belangenconflicten⁶⁴⁰. Het herkennen van belangenconflicten in de praktijk is immers niet eenvoudig, ook al is er – vooral bij topambtenaren – vaak sprake van zelfoverschatting op vlak van de competentie om belangenconflicten te herkennen en ermee om te gaan⁶⁴¹.

*Organisaties kunnen dus inzetten op het versterken van het moreel bewustzijn, het verantwoordelijkheidsgevoel en 'accountability' van medewerkers*⁶⁴². Hiervoor is bij de Nationale Politie een belangrijke taak weggelegd voor de afdelingen Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK) op regionaal en landelijk niveau⁶⁴³. Bij de marechaussee is, vooral door impuls van de Sectie Integriteit, de laatste decennia een inhaalslag gemaakt op vlak van stimulerend integriteitsbeleid. Sinds de jaren 2000 is er meer nadruk komen te liggen op bewustwording en preventie van integriteitsschendingen (bijvoorbeeld een toolbox bestaande uit onder andere een dilemmakaartspel en de sectie integriteit die advies geeft over integriteitsvraagstukken), terwijl de focus voorheen lag op de reactie op integriteitsschendingen⁶⁴⁴. Ook werd een beroepscode opgesteld voor de marechaussee in opvolging van een aanbeveling van de Commissie Onderzoek

⁶³⁶ Kutnjak Ivković, Peacock & Haberfeld, 2016.

⁶³⁷ Demmke, Paulini, Autioniemi & Lenner, 2020.

⁶³⁸ Demmke, Paulini, Autioniemi & Lenner, 2020.

⁶³⁹ Demmke, Paulini, Autioniemi & Lenner, 2020.

⁶⁴⁰ Di Carlo, 2013; Boyce & Davids, 2009; Davids, 2006, 2004.

⁶⁴¹ Demmke, Paulini, Autioniemi & Lenner, 2020.

⁶⁴² OECD, 2010; Demmke & Henökl, 2007; Davids, 2004; OECD, 2004.

⁶⁴³ Nelen & Kolthoff, 2017.

⁶⁴⁴ Nelen & Kolthoff, 2017.

Cultuur en Integriteit bij de Koninklijke Marechaussee⁶⁴⁵. Toch blijkt uit recent onderzoek onder Nederlandse militairen dat er nog winst te behalen valt op het vlak van kritische zelfreflectie en zelf-assessment, en dat ondergeschikten een minder sterke morele identiteit hebben dan leidinggevend⁶⁴⁶.

Uit onderzoek blijkt dat moreel bewustzijn kan aangescherpt worden door het opnemen van bepaalde kernwaarden in de gedragscode, zoals transparantie, eerlijkheid en verantwoordelijkheid⁶⁴⁷. De gedragscodes van de Nationale Politie⁶⁴⁸ en Defensie verwijzen beide naar een voorbeeldfunctie die je als medewerker hebt in de samenleving, ook wanneer je op dat moment geen dienst hebt⁶⁴⁹. In 2018 stelde GRECO⁶⁵⁰ echter dat deze moeten worden aangevuld met praktische richtsnoeren. Dat komt overeen met de vaststelling van Van den Brink en collega's dat de gedragscodes van de politie weliswaar *“omschrijven hoe agenten moeten handelen, maar niet wat ze in de feitelijke situatie moeten doen.”*⁶⁵¹ Medewerkers van de politie en de marechaussee leggen daarnaast ook de **ambtseed of -belofte** af. Uit onderzoek blijkt dat een ambtseed kan bijdragen aan integriteitsbewustzijn⁶⁵² en commitment voor integer gedrag⁶⁵³. Rutgers⁶⁵⁴ concludeert op basis van een uitgebreid literatuuronderzoek dat zelfs een onoprechte ambtseed of -belofte kan leiden tot integer gedrag als deze wordt uitgesproken in aanwezigheid van significante anderen⁶⁵⁵. Hoewel het in deze beroepscode en de ambtseed expliciet gaat over professioneel en integer handelen als men nog in dienst is van de organisatie, kan de internalisering van waarden in gedrags- of beroepscode ertoe bijdragen dat medewerkers belangenconflicten waarin ze zich bevinden vlak voor of na uitdiensttreding sneller herkennen en proberen te vermijden⁶⁵⁶.

*De internalisering van morele waarden kan verder worden gestimuleerd door onderwijs, training en socialisering in morele besluitvorming*⁶⁵⁷. Dat kan aan het begin van en tijdens de gehele

⁶⁴⁵ Commissie Integriteitsonderzoek Koninklijke Marechaussee, 2005.

⁶⁴⁶ De Graaff, 2016.

⁶⁴⁷ BIOS, 2010; Kudrycka, 2004.

⁶⁴⁸ Zo stelt de beroepscode van de politie o.a. het volgende: “Ik ben onafhankelijk in mijn optreden. Ik handel niet uit eigenbelang, maar voor de veiligheid van de burger, mijn collega en mijzelf. Ik ben mij bewust dat ik als politieambtenaar 24/7 een voorbeeldfunctie vervul. Ik zorg ervoor dat mijn gedrag – tijdens de dienst; daarbuiten, maar bijvoorbeeld ook op sociale media – het image van de politie niet schaadt” (Beroepscode Politie, p. 9). Het gaat hier weliswaar enkel over professioneel handelen als men nog in dienst is, en niet over specifieke integriteitsrisico's vlak voor en na uitdiensttreding.

⁶⁴⁹ Beroepscode Politie, 2019; Gedragscode Defensie, 2018.

⁶⁵⁰ 2018.

⁶⁵¹ Van den Brink, Hendriks, Van Hulst, Maalsté & Mali, 2015.

⁶⁵² Lammers & Slooijer 2020; Spoor & Verheij, 2013; Boatright, 2013.

⁶⁵³ Lokhorst, 2009.

⁶⁵⁴ Rutgers, 2013.

⁶⁵⁵ Zie ook: Blok, 2013.

⁶⁵⁶ Kinchin, 2007.

⁶⁵⁷ Di Carlo, 2013; Kudrycka, 2004; Foster, 2003; Demmke, Paulini, Autioniemi & Lenner, 2020; Smit et al., 2019.

loopbaan⁶⁵⁸ of bijvoorbeeld via programma's als 'Professionele Weerbaarheid' en 'Blauw Vakmanschap' bij de politie⁶⁵⁹, maar ook door gericht in te zetten op de ontwikkeling van een **ethische organisatiecultuur**⁶⁶⁰. Een dergelijke cultuur kenmerkt zich onder andere door helderheid over waarden, normen en regels voor gedrag, transparantie en openheid, bespreekbaarheid van morele kwesties, dilemma's en fouten, en steun vanuit collega's en leidinggevend⁶⁶¹. Werken aan een ethische cultuur sluit aan bij de bevinding uit het vorige hoofdstuk dat bij integriteitsschendingen zelden uitsluitend sprake is van een '*bad person*' of '*rotte appel*', maar dat juist ook situationele en organisationale factoren een belangrijke invloed hebben. Onderzoekers adviseren daarom juist een '*organizational integrity model*' als uitgangspunt te nemen, en de focus van maatregelen te leggen op organisationele (en situationele) factoren die de integriteitsrisico's van belangenconflicten kunnen vergroten of verkleinen⁶⁶².

*Een ethische cultuur kan bijvoorbeeld zorgen voor meer sociale controle in de organisatie, waardoor medewerkers elkaar aanspreken op integriteitsschendingen rondom belangenconflicten*⁶⁶³. Het kan dus bijdragen aan het doorbreken van de zwijgcode, waar vaak op gewezen wordt in onderzoek naar politiecultuur⁶⁶⁴ en de te grote cohesie in 'old boys netwerken'⁶⁶⁵. Om een ethische cultuur te bevorderen heeft de Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID) in 2018 de toolkit 'Aanspreken en tegenspraak' ontwikkeld, waarmee medewerkers en leidinggevend⁶⁶⁶ zelfstandig invulling kunnen geven aan een gezonde aanspreekcultuur⁶⁶⁶. Overigens kan ook het stimuleren van diversiteit zorgen voor een grotere sociale controle en het reduceren van integriteitsschendingen⁶⁶⁷.

*Als het gaat om de ethische cultuur, het stimuleren van integer gedrag en het slagen van integriteitsbeleid is tot slot een cruciale rol weggelegd voor (top)managers en leidinggevend⁶⁶⁸. Dit blijkt zowel uit de algemene integriteitsliteratuur als uit de specifieke literatuur over integriteit binnen politiediensten en defensie*⁶⁶⁸. Leidinggevend⁶⁶⁸ moeten **ethisch leiderschap** aan de dag leggen door niet alleen zelf integer te handelen, maar bovendien zichtbaar en herkenbaar voorbeeldgedrag te tonen, integriteit proactief op de agenda te zetten en bespreekbaar te maken,

⁶⁵⁸ Hickman et al., 2016; Punch, 2000; Van Halderen, 2019.

⁶⁵⁹ Van Halderen, 2019.

⁶⁶⁰ OECD, 2004, 2010; Boyce & Davids, 2009; Demmke, Paulini, Autioniemi & Lenner, 2020.

⁶⁶¹ Kaptein, 2008; 2009; 2011a; 2011b.

⁶⁶² Demmke, Paulini, Autioniemi & Lenner, 2020 ; Goldsmith, 2001.

⁶⁶³ De Graaff et al., 2016.

⁶⁶⁴ Loyens, 2013; Kleinig, 2001; Skolnick, 2002; Westmarland, 2005; Wright, 2010; Chin & Wells, 1998; Kutnjak Ivković et al, 2019.

⁶⁶⁵ Ruth & Moor, 1997.

⁶⁶⁶ Ministerie van Defensie, 2018.

⁶⁶⁷ Hong & Lim, 2016.

⁶⁶⁸ Goldsmith, 2001; Kutnjak Ivković, 2005; Punch, 2000; Smit et al., 2019; Van Halderen, 2019.

en de normen op rechtvaardige, zichtbare en proportionele wijze te handhaven⁶⁶⁹. Zo moeten leidinggevendenden bereid zijn zelf verantwoording af te leggen over hun gedrag en gemaakte (foute) keuzes, en ruimte bieden aan medewerkers om te leren van fouten⁶⁷⁰. En ze moeten proberen een cultuur te creëren waarin melden over wangedrag in de organisatie niet wordt gezien als 'verraad' maar getuigt van morele moed⁶⁷¹.

Ethisch leiderschap onderstreept de geloofwaardigheid en effectiviteit van het integriteitsbeleid doordat het medewerkers laat zien en ervaren welk gedrag '(on)acceptabel' en '(on)gewenst' is, hoe men om moet gaan met morele afwegingen en wat er écht toe doet in de organisatie⁶⁷². Ethisch leiderschap zorgt er bovendien voor dat medewerkers zich meer identificeren met leidinggevendenden en zich met hen verbonden voelen. Dat leidt er niet alleen toe dat zij de leiding meer vertrouwen, respecteren en steunen, maar ook dat zij "eerder geneigd [zijn] om iets terug te willen doen voor de leider"⁶⁷³, onder andere door zich te houden aan de waarden en normen van de organisatie en integer gedrag te vertonen. Ethisch leiderschap bevordert zodoende het moreel bewustzijn en gedrag van medewerkers, vermindert integriteitsschendingen en zorgt ervoor dat medewerkers zich sociaal veiliger voelen, kwesties eerder melden en zich sneller uitspreken in de organisatie⁶⁷⁴. Daar staat tegenover dat zogenaamd amoreel management – waarbij leidinggevendenden weliswaar zelf integer handelen maar verder '*morally mute*' zijn en het nalaten proactief en zichtbaar te sturen op integriteit – integriteitsschendingen juist in de hand kan werken⁶⁷⁵.

Ook tijdens dienstverband is het volgens de literatuur essentieel dat er een samenhangend integriteitsbeleid is dat bestaat uit een goede mix van controlerende en stimulerende maatregelen⁶⁷⁶. In de praktijk er op dit vlak, aldus Demmke en collega's⁶⁷⁷ een toenemende onzekerheid over wat nu precies de juiste mix van instrumenten is. Om hieraan tegemoet te komen is er volgens hen meer onderzoek nodig naar de effectiviteit van maatregelen. Tegelijkertijd vormt de onzekerheid een '*window of opportunity*' om op zoek te gaan naar nieuwe, innovatieve manieren om met belangenconflicten in publieke organisaties om te gaan⁶⁷⁸. De volgende paragraaf

⁶⁶⁹ De Graaff, De Vries, Van Bijlevelt & Giebels, 2017; De Graaff et al., 2016; Heres, 2014; Heres, 2012; Boyce & Davids, 2009; OECD, 2004; Demmke, Paulini, Autioniemi & Lenner, 2020; Goldsmith, 2001; Punch, 2000; Van Halderen, 2019.

⁶⁷⁰ Heres, 2014; 2016.

⁶⁷¹ Goldsmith, 2001.

⁶⁷² Brown, Treviño & Harrison, 2005; Heres, 2014, 2016.

⁶⁷³ Heres, 2012, p. 269.

⁶⁷⁴ Zie Heres (2016) voor een uitgebreidere bespreking van literatuur over de effecten van ethisch leiderschap.

⁶⁷⁵ Bird & Waters, 1989; Quade, Bonner & Greenbaum, 2020; Treviño et al., 2003; Treviño et al., 2008.

⁶⁷⁶ Maesschalck & Bertók, 2009.

⁶⁷⁷ Demmke, Paulini, Autioniemi & Lenner, 2020.

⁶⁷⁸ Demmke, Paulini, Autioniemi & Lenner, 2020.

bespreekt welke maatregelen volgens respondenten bij de politie, de marechaussee en andere organisaties in de praktijk gebruikt worden en kunnen worden.

5.4 DE PRAKTIJK: MOGELIJKE, VASTGESTELDE EN TOEGEPASTE MAATREGELEN BIJ POLITIE, MARECHAUSSEE EN NIEUWE WERKGEVERS

Uit het literatuuroverzicht in paragraaf 5.2 en 5.3 blijkt dat er diverse maatregelen denkbaar zijn bij het voorkomen of omgaan met belangenconflicten die optreden na uitdiensttreding. In deze paragraaf wordt geanalyseerd welke maatregelen de respondenten van de politie, de marechaussee en nieuwe werkgevers van ex-politiemedewerkers en ex-marechaussee in de eigen organisatie herkennen en wat hun ervaringen hiermee zijn⁶⁷⁹. Daartoe kijken we eerst naar maatregelen ter beheersing van belangenconflicten onder uit dienst tredende medewerkers (5.4.1). Dit is echter slechts één kant van de medaille aangezien de nieuwe organisaties waar de medewerker gaat werken ook maatregelen kan treffen om ervoor te zorgen dat de nieuwe medewerkers geen belangenconflicten krijgen als gevolg van voormalige functies of connecties met oud-werkgevers. In paragraaf 5.4.2 kijken we daarom naar de fase van indiensttreding bij nieuwe werkgevers. Tijdens de interviews werd bovendien ook verwezen naar mogelijke aanvullende maatregelen die kunnen bijdragen aan het voorkomen of managen van belangenconflicten na uitdiensttreding. Deze komen aan bod in 5.4.3. Zoals eerder vermeld, moet de juridische haalbaarheid van voorgestelde maatregelen uiteraard nog getoetst worden, maar dit valt buiten de scope van dit onderzoek.

⁶⁷⁹ In lijn met de onderzoeksvraag richten we ons in deze paragraaf enkel op maatregelen die volgens respondenten direct bijdragen aan het voorkomen of het managen van belangenconflicten na uitdiensttreding, en dus niet op maatregelen die belangenconflicten tijdens dienstverband.

5.4.1 BESTAANDE MAATREGELEN TER BEHEERSING VAN BELANGENCONFLICTEN ONDER UIT DIENST TREDENDE MEDEWERKERS

In deze paragraaf bespreken we eerst de maatregelen die volgens respondenten in de interviews genomen worden om belangenconflicten bij uitdiensttreding te voorkomen of te managen. We gaan daarbij eerst in op wat respondenten uit de politie en de marechaussee hierover zeggen, en daarna op ervaringen hiermee bij respondenten uit andere organisaties.

*Respondenten van de politie en de marechaussee geven aan dat slechts in beperkte mate controlerend beleid wordt gevoerd rondom belangenconflicten na uitdiensttreding*⁶⁸⁰. In de vragenlijst geeft bijna de helft van de respondenten aan dat zij niet weten of er maatregelen zijn in de organisatie (zie Tabel 5.3 later in dit hoofdstuk). Door de overige respondenten worden in totaal drie maatregelen genoemd. De meest voorkomende maatregel die respondenten noemen, is het verbod om als vertrekkend medewerker vertrouwelijke informatie te gebruiken na uitdiensttreding. Eén respondent noemt ook nog dat zij exitgesprekken voeren waarbij de mogelijke risico's op en van belangenconflicten expliciet aan bod komen. Een andere respondent noemt tot slot ook de aanwezigheid van een verplichte afkoelingsperiode voor vertrekkende medewerkers. Naast de beperkte aanwezigheid van de maatregelen, zijn er ook maar twee respondenten die aangeven dat één of meerdere maatregelen wel eens is toegepast.

In de interviews lichten respondenten van de politie en marechaussee toe dat beleid op belangenconflicten na uitdiensttreding complex is om te borgen, omdat oud-medewerkers buiten het bereik van de organisatie vallen⁶⁸¹. Ze geven aan dat oud-medewerkers zelf (zouden moeten) weten wat kan en wat niet kan⁶⁸², en dat een te strikt beleid ten aanzien van deze groep de organisatie zou verhinderen om actief gebruik te blijven maken van hun expertise⁶⁸³.

Hoewel er in het verleden een anti-draaideurbeleid bestond, is dat bij de politie verdwenen toen dit vanuit het Rijksbeleid werd afgebouwd. Er is dus geen sprake meer van een verplichte afkoelingsperiode wanneer men een gevoelige overstap maakt vanuit de politie⁶⁸⁴. Wel kunnen er

⁶⁸⁰ Respondenten 1C (dubbelinterview), 1F (dubbelinterview), 1H, 1I (dubbelinterview), 1K.

⁶⁸¹ Respondenten 1I (dubbelinterview), 1K, 1N.

⁶⁸² Respondenten 1F (dubbelinterview).

⁶⁸³ Respondenten 1C (dubbelinterview).

⁶⁸⁴ Respondenten 1A, 1F (dubbelinterview).

in specifieke gevallen privaatrechtelijke afspraken gemaakt worden met uit dienst tredende politiemensen over o.a. de inhuur door de politie na vertrek. Dit werd bijvoorbeeld gedaan bij de reorganisatie toen ongeveer 2.500 personen de organisatie verlieten met een vertrekpremie. *“Mensen mochten voor zichzelf beginnen op de conditie dat ze 2 jaar geen opdrachten zouden verwerven van de politie. Dat doe je niet als een iemand individueel de dienst verlaat. Maar wel bij grote bewegingen zoals deze.”*⁶⁸⁵

Bij de marechaussee geldt ook geen algemene afkoelingsperiode na uitdiensttreding, maar – net zoals bij andere defensieonderdelen – wel een verbod op zakelijke contacten binnen twee jaar na dienstverlating, tenzij met toestemming van de SG⁶⁸⁶. Concreet is het niet toegestaan *“een functionaris na beëindiging van zijn dienstverband of tewerkstelling bij defensie in de daarop volgende twee jaar te accepteren als (commerciële) gesprekspartner van of namens het bedrijfsleven dan wel daarmee anderszins zakelijke contacten te onderhouden.”*⁶⁸⁷ Dit wordt breed geïnterpreteerd en verwijst ook naar e-mails of informele (telefoon)gesprekken over zakelijke aangelegenheden⁶⁸⁸. Deze afkoelingsperiode is ingesteld met het oog op eerlijke concurrentie en het vermijden van (de schijn) van belangenverstrengeling en vriendjespolitiek⁶⁸⁹ (zie Box 5.1).

Hoewel een terugkeer naar een meer algemene afkoelingsperiode volgens de meeste respondenten van de marechaussee niet nodig is, pleiten zij wel voor bijkomende waarborgen⁶⁹⁰. Dat is nodig om te *“waken voor het ontstaan van een vacuüm”*⁶⁹¹ vanuit de indruk ‘alles mag weer’. Een respondent legt uit dat meteen na de afschaffing van de afkoelingsperiode een aantal leidinggevenden dachten dat ze nu *“gelijk iedereen konden inhuren”*, terwijl *“fatsoensnormen en aanbestedingsnormen nog steeds gelden”*⁶⁹². Een respondent uit een andere organisatie die defensie goed kent geeft bovendien aan dat dit verbod op zakelijke contacten in de praktijk moeilijk te handhaven is, want oud-collega’s gaan toch wel met elkaar praten.

“Mensen zijn 30 jaar lang met elkaar opgegroeid; dat zijn je vrienden, daar ga je op verjaardagen langs, daar praat je mee. Over twee jaar mag het dan wel, en er is iemand

⁶⁸⁵ Respondenten 1F (dubbelinterview).

⁶⁸⁶ Respondenten 1N, 1C (dubbelinterview); COID leidraad (gedrags)regels voor topfunctionarissen; Aanwijzing SG A/984 Uitvoering van het Integriteitsbeleid Defensie.

⁶⁸⁷ COID leidraad (gedrags)regels voor topfunctionarissen.

⁶⁸⁸ Respondent 1N.

⁶⁸⁹ Aanwijzing SG A/984 Uitvoering van het Integriteitsbeleid Defensie.

⁶⁹⁰ Respondenten 1M, 1N.

⁶⁹¹ Respondent 1M.

⁶⁹² Respondent 1N.

*die zich daar heel netjes aan gehouden heeft, maar wat daar achter zit weet je toch niet precies. Misschien is de factuur uitgesteld voor twee jaar. Dus je kan wel zeggen 'het mag twee jaar niet', maar als je dat wil omzeilen kan je dat vrij makkelijk omzeilen zeker als je elkaar toch zo goed kent.*⁶⁹³

Box 5.1: Aanwijzing SG-A/984 over risico's bij contacten met en inhuur van oud-collega's

"Contacten met oud-collega's kennen twee aspecten. Ten eerste het inhuren van oud-collega's door Defensie en ten tweede oud-collega's die een commerciële partij vertegenwoordigen. Beide vormen van contacten kennen integriteitsrisico's. Het kan aantrekkelijk lijken om een oud-collega, die bijvoorbeeld net met pensioen is gegaan, in te huren voor een (tijdelijke) klus als ZZP-er of via een uitzendconstructie. Hij kent de organisatie en de werkzaamheden goed zodat hij niet meer ingewerkt hoeft te worden. Echter, hier kan de (schijn van) belangenverstremming, vriendjespolitiek, oneerlijke concurrentie en verdringing van ander personeel ontstaan. Om deze risico's te minimaliseren kan het nodig zijn, bijvoorbeeld, meerdere offertes voor de werkzaamheden aan te vragen, ook als dit volgens de procedure niet perse voorgeschreven wordt. Ook al is de persoon geschikt voor de taak, vergeet niet dat op de markt mogelijk ook kwalitatief geschikte kandidaten te vinden zijn. Door niet verder te kijken dan de oud-collega kan Defensie kansen op, bijvoorbeeld, nieuwe inzichten mislopen. Is de medewerker na ontslag echter bij een extern bureau gaan werken, dan mag hij tot twee jaar na ontslag niet via dat bureau voor Defensie worden ingezet worden in een commerciële rol voor verwerving van opdrachten of lobby. Met andere woorden: deze medewerker wordt niet geaccepteerd als gesprekspartner aan de onderhandelingstafel, of bij zakelijke besprekingen met Defensie. Dit verbod op zakelijke contacten met oud-werknemers betekent dat Defensie een oud-medewerker, binnen twee jaar na dienstverlating, niet zal accepteren als commerciële gesprekspartner. Deze regel kent twee uitzonderingen: in het kader van een ontslagregeling kan ter overbrugging naar ander werk of zelfstandig ondernemerschap worden afgesproken om nog gedurende een bepaalde tijd werkzaamheden voor Defensie te verrichten en de Secretaris Generaal kan, in uitzonderlijke situaties, toestemming geven om van de regel af te wijken."

"En bedenk ook dat, hoe capabel de oud-collega ook is, nieuwe medewerkers bijzonder geschikt kunnen zijn en waardevolle nieuwe inzichten mee kunnen brengen. Het inhuren van een functionaris na beëindiging van zijn dienstverband of tewerkstelling bij Defensie (hieronder begrepen tewerkstelling via uitzendorganisatie, detacheringbureau, adviesbureau of vanuit andere overheden) dient daarom uiterst zorgvuldig te gebeuren. Het inhuren van, bijvoorbeeld, een voormalige werknemer die met een financiële regeling is vertrokken kan vragen oproepen over de zorgvuldigheid van de procedure."

Wat betreft de zakelijke contacten met vertrokken medewerkers wijzen respondenten van de politie erop dat het belangrijk is dat aanbestedingsprocedures goed ingericht zijn. Dat is volgens hen onder meer het geval omdat nagenoeg alle inkoop gebeurt door het Politiedienstencentrum

⁶⁹³ Respondent 3A.

(PDC) en niet meer door afzonderlijke eenheden⁶⁹⁴. Enkel bij opdrachten onder de 5.000 euro kunnen eenheden zelf beslissen, maar dan volgens duidelijke spelregels die bepaald zijn in het inkoopbeleid. De procedures op dit vlak zijn volgens een respondent van de politie verscherpt en de transparantie vergroot⁶⁹⁵. Eventuele belangenconflicten die zich voordoen in het contact met externen (waaronder oud-medewerkers) zouden dus zichtbaar moeten zijn bij het PDC⁶⁹⁶. **Als het misgaat, heeft dat volgens enkele respondenten veeleer te maken met individuen die de regels overtreden en niet met een proces dat niet op orde is.** *“Ja, dat werkt goed. Het PDC geeft meer dan 1000 inkoopadviezen per jaar. Mensen weten de weg wel. Mensen die niet willen, kunnen regels omzeilen, maar in zijn algemeenheid is het bekend.”*⁶⁹⁷

Het controlerende beleid van de politie en marechaussee in België en het Verenigd Koninkrijk kent zowel verschillen als overeenkomsten met Nederland. In het Verenigd Koninkrijk wordt inhuur van oud-politiemedewerkers door de politie weliswaar actief aangemoedigd – om expertise niet verloren te laten gaan – maar kan dit enkel onder strikte regels. Die regels zijn afhankelijk van de specifieke functie. Zo kan detectivewerk enkel als burger (zonder politiebevoegdheid of –mandaat) en gelden vooral voor adviesopdrachten strenge beperkingen. Daarnaast bestaat er in het Verenigd Koninkrijk sinds 2017 een ‘Police Barred List’ met namen van politiemedewerkers die ontslagen zijn omwille van ernstig wangedrag of ernstig gebrek aan competentie. Deze personen kunnen respectievelijk minimaal 5 jaar en 3 jaar niet opnieuw worden aangenomen of ingehuurd door politiediensten, politieke politie-organen en enkele andere overheidsdiensten. Deze lijst kan er volgens respondent 4K toe bijdragen dat personen na een oneervol ontslag niet eenvoudigweg toegelaten worden in een andere politie-eenheid, zoals voorheen het geval was.

*“It [‘Police Barred List’] will work. It came about as a result of a very well-known case of a Met [Metropolitan Police] officer who was found not guilty for manslaughter but was dismissed for gross misconduct, following his use of force on a man during a public protest in London. That was part of the trigger to bring this about; people were slipping through the net. Now this is a robust system, it will capture anybody who tries to get back in. The sector can define other agencies, so I think the list will be expanded with anything closely related to the police or with some national security implication.”*⁶⁹⁸

⁶⁹⁴ Respondenten 1F (dubbelinterview).

⁶⁹⁵ Respondent 1G.

⁶⁹⁶ Respondenten 1F (dubbelinterview), 1G.

⁶⁹⁷ Respondenten 1F (dubbelinterview).

⁶⁹⁸ Respondent 4K.

In België is er een gelijkaardige regeling wat betreft aanbestedingen bij federale overheidsdiensten zoals Defensie en de Federale Politie, als bij de Koninklijke Marechaussee in Nederland⁶⁹⁹. In navolging van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de corruptie van 2003, werd in 2007⁷⁰⁰ wettelijk vastgelegd dat inschrijvers op offerten tijdens de selectie- of gunningsprocedure op geen enkele manier rechtstreeks of onrechtstreeks beroep mogen doen op ex-medewerkers van het Ministerie van Landsverdediging of de Federale Politie binnen twee jaar volgend op hun ontslag of elk ander vertrek. Bij het indienen van de offerte tekenen zij hiertoe een verklaring op erewoord. Oud-medewerkers mogen in deze periode ook niet zelf deelnemen aan een gunningsprocedure voor een overheidsopdracht van Defensie. Belangrijk om op te merken is dat deze regeling enkel geldt indien er een direct verband is tussen de vroegere activiteiten van de betrokken persoon bij de aanbestedende overheid en de betreffende opdracht, wat het toepassingsgebied aanzienlijk kleiner maakt dan de regeling bij de Nederlandse Defensie.

Voor oud-medewerkers van de Belgische politie gelden verder twee concrete verbodsbepalingen. Het betreft dan de overstap naar de private veiligheidssector en de overstap vanuit de Kansspelcommissie naar de sector (zie Box 5.2). Wat dit laatste betreft, zijn er volgens een respondent vooral risico's door opgedane kennis over hoe de kansspelsector wordt gecontroleerd, en mogelijke beïnvloeding van vroegere collega's. Bij de eerste wordt in de wet meer algemeen verwezen naar een mogelijk "gevaar voor de Staat of voor de openbare orde". Uit de interviews blijkt dat deze wetgeving belangenconflicten na uitdiensttreding niet volledig kan voorkomen, want "[a]lles wat niet in de wet staat, wordt toegelaten" terwijl ook daar risico's liggen⁷⁰¹. Bovendien werkt een wet enkel als die voldoende specifiek is. Oorspronkelijk was bijvoorbeeld de duur van de afkoelingsperiode in de Kansspelcommissie wet niet gespecificeerd, wat tot onduidelijkheid leidde in de handhaving ervan. Naar aanleiding van een concrete zaak in 2015⁷⁰² heeft in mei 2020 een wetwijziging plaatsgevonden. De afkoelingsperiode is nu vastgelegd op 5 jaar. Het voorbeeld illustreert dat schandalen een belangrijke rol spelen in het ontwikkelen van dit soort wetgeving, hetgeen ook expliciet bevestigd wordt door respondenten in België en het Verenigd Koninkrijk. Zo

⁶⁹⁹ Respondent 4C; Omzendbrief C-2014/21062, *Belgisch Staatsblad* 20 mei 2014.

⁷⁰⁰ Art. 12 van de Wet van 8 mei 2007 houdende instemming met het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de corruptie, gedaan te New York op 31 oktober 2003, *Belgisch Staatsblad* 18 november 2008.

⁷⁰¹ Respondenten 4A (dubbelinterview).

⁷⁰² "In 2015 ging Marc Callu met pensioen als strategisch expert kansspelen en hoofd van de cel Controle bij de Kansspelcommissie. Jarenlang had hij mee vormgegeven aan de commissie die de goksector in ons land moet reguleren. 'Hij kende als geen ander het reilen en zeilen van de goksector', schreef de Kansspelcommissie bij zijn afscheid. Datzelfde jaar stond Callu mee aan de wieg van de belangenorganisatie European Gaming Compliance Institute (EGCI). Die verenigt grote spelers op de Belgische gokmarkt, zoals Napoleon Games, groep Circus en Gaming 1 en Unibet." (Vanhecke, 2020).

stelt een respondent: *“There is nothing to suggest at the moment that we should. These things tend to change as a result of incidents. That hasn't happened yet, which is not to say that it won't. [...] But there hasn't been an incident to trigger the necessity for it. And there are too many other issues.”*⁷⁰³ En in de woorden van een Belgische collega: *“Soms is het wachten op een schandaal, want dat is de makkelijkste manier om iets te realiseren.”*⁷⁰⁴

Box 5.2: Verbodsbepalingen m.b.t. antidraaideurbeleid voor oud-politiemedewerkers in België

*Wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid*⁷⁰⁵

Personen werkzaam in de private veiligheidssector mogen “in de afgelopen drie jaar geen lid geweest zijn van de inlichtingendiensten of van die politiediensten waarbij het onmiddellijk erna uitoefenen van een functie in de private veiligheid een gevaar oplevert voor de Staat of voor de openbare orde.”

*Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers*⁷⁰⁶

Politieambtenaren bij de commissie mogen “gedurende een termijn van vijf jaar na de beëindiging van hun inzet bij de commissie (...) geen functie uitoefenen in een kansspelinrichting, enige adviesactiviteit of bezigheid als consultant, al dan niet bezoldigd, uitoefenen voor een natuurlijke of rechtspersoon die actief is in de kanspelsector of enig persoonlijk, rechtstreeks of onrechtstreeks belang, van welke aard ook, hebben voor zichzelf, voor een echtgeno(o)t(e) of een samenwonende partner noch voor een familielid of een verwant tot in de vierde graad in de exploitatie van een dergelijke inrichting, in een andere vergunningsplichtige activiteit die bedoeld is in deze wet of ten aanzien van de natuurlijke of rechtspersoon die actief is in de kanspelsector.”

Hoewel exitgesprekken volgens de literatuur een belangrijk instrument (kunnen) zijn om belangenconflicten na uitdiensttreding te voorkomen, worden ze daar volgens respondenten niet of nauwelijks voor gebruikt. Bij de politie en de marechaussee geldt de aanbeveling dat exitgesprekken worden gevoerd met iedereen die uit dienst gaat⁷⁰⁷. In de praktijk gebeurt dit echter niet systematisch⁷⁰⁸, al wordt er bij de marechaussee sinds 2020 wel meer systematisch aandacht aan besteed. De organisatie van exitgesprekken is decentraal en de concrete invulling ervan is afhankelijk van de leidinggevende⁷⁰⁹. Het belangrijkste doel van exitgesprekken is het ophalen van informatie over het welbevinden van medewerkers, redenen waarom mensen weggaan, en wat de

⁷⁰³ Respondent 4K.

⁷⁰⁴ Respondenten 4A (dubbelinterview).

⁷⁰⁵ Art. 61 wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, Belgisch Staatsblad 31 oktober 2017.

⁷⁰⁶ Art. 11 van wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, *Belgisch Staatsblad* 30 december 1999.

⁷⁰⁷ Respondenten 1A, 1F (dubbelinterview), 1G, 1I, 1K.

⁷⁰⁸ Respondenten 1C (dubbelinterview), 1E (dubbelinterview), 1H, 1M, 1N.

⁷⁰⁹ Respondenten 1A, 1G, 1K, 1M.

organisatie had kunnen doen om hen te behouden⁷¹⁰ om hier als organisatie van te leren⁷¹¹. Belangenconflicten na uitdiensttreding zijn geen onderwerp van gesprek⁷¹². Aandacht voor dit onderwerp wordt ook in de Leidraad Dienstverlating van het Ministerie van Defensie niet genoemd. De nadruk van het exitinterview ligt volgens de Leidraad inderdaad op de redenen van vertrek: *“Met dit gesprek probeert de organisatie de redenen van uw vertrek goed in beeld te krijgen. Daarmee kunnen eventuele factoren die leiden tot ongewenst vertrek worden achterhaald en opgelost”*⁷¹³. Enkele respondenten geven echter aan dat de geheimhoudingsplicht wel expliciet ter sprake komt tijdens exitgesprekken, en dat erop gewezen wordt dat deze ook na uitdiensttreding nog blijft gelden⁷¹⁴. Op die manier vormt het exitgesprek vooral een controlerend instrument. Een andere controlerende maatregel is dat oud-medewerkers uiteraard niet meer in de informatiesystemen kunnen na uitdiensttreding, wat mede kan voorkomen dat geheime informatie op oneigenlijke wijze wordt gebruikt⁷¹⁵.

Respondenten van de politie en de marechaussee verwijzen tot slot nauwelijks naar specifieke bestaande stimulerende maatregelen rondom belangenconflicten na uitdiensttreding. Eén respondent geeft aan dat het aanspreken van oud-medewerkers op of waarschuwen voor mogelijke belangenverstremming af en toe gebeurt, maar wel erg moeilijk ligt omdat die oud-medewerker dan het gevoel heeft dat zijn integriteit in twijfel wordt getrokken. *“Pas sprak ik een leverancier in een gunning en die persoon had nog maar net defensie verlaten. Ik zei toen: ‘Ik mag jou niet accepteren als gesprekspartner; dat is een beperking die mij is opgelegd.’ En ik merkte dat deze meneer het gevoel had dat zijn integriteit in twijfel werd getrokken. Dat komt doordat er te weinig over wordt gesproken.”*⁷¹⁶

Bij andere organisaties, waaronder ook potentiële nieuwe werkgevers, lijkt er in vergelijking met de politie en marechaussee iets meer sprake van controlerend beleid ten aanzien van belangenconflicten na uitdiensttreding. Van de respondenten weet 9.7% niet of zij maatregelen hebben. De overige maatregelen worden minimaal door vier of meer respondenten genoemd (zie

⁷¹⁰ Respondenten 1C, 1I (dubbelinterview), 1N; “Deze gesprekken zijn relevant voor D&I omdat Defensie daar eventueel uit kan opmaken of een medewerker als gevolg van discriminatie de organisatie verlaat.” (Personeelsrapportage mid 2019).

⁷¹¹ Respondent 1M.

⁷¹² Respondenten 1G, 1I (dubbelinterview), 1K, 1O.

⁷¹³ Leidraad Dienstverlating, Ministerie van Defensie. Zie

<https://www.defensie.nl/onderwerpen/personeelszorg/downloads/brochures/2021/02/09/reservisten-einde-aanstelling-voor-verschillende-leidraden-per-type-medewerker>.

⁷¹⁴ Respondenten 1C (dubbelinterview), 1K.

⁷¹⁵ Respondenten 1A, 1C (dubbelinterview).

⁷¹⁶ Respondent 1N.

Tabel 5.3). De top drie wordt aangevoerd door het verbod om als vertrekkend medewerker vertrouwelijke informatie te gebruiken na uitdiensttreding. Van de respondenten geeft 67,6% aan dat de organisatie dit verbod heeft ingevoerd. Met 39,7% van de respondenten staat op de tweede plaats de exitgesprekken waarbij de mogelijke risico's op en van belangenconflicten expliciet aan bod komen. Op de derde plaats staat de verplichte afkoelingsperiode met 22,1% van de respondenten.

Verder valt op dat andere organisaties een aantal aanvullende maatregelen noemen die veelal sectorafhankelijk zijn. Zo wordt driemaal een concurrentiebeding genoemd, eenmaal 'non-disclosure agreements' met specifieke klanten die ook in mogelijke nieuwe dienstbetrekking van kracht blijven, eenmaal een maatregel waarbij medewerkers in goede harmonie vertrekken, zodat er ambassadeurs worden gecreëerd, en eenmaal een maatregel dat de vertrekkende medewerker in de nieuwe functie niet het aanspreekpunt wordt voor de oude organisatie. *Ook kan worden opgemerkt dat respondenten van andere organisaties aangeven dat veel maatregelen niet collectief worden toegepast maar een kwestie van maatwerk zijn.*

Tabel 5.3: Maatregelen ter beheersing van belangenconflicten onder uit dienst tredende medewerkers

Maatregel	Politie / Marechaussee (%, N = 7)	(Mogelijke) nieuwe werkgevers (%, N = 68))
Verbod om als vertrekkend medewerker vertrouwelijke informatie te gebruiken na uitdiensttreding.	42.9	67.6
Exitgesprekken waarbij de mogelijke risico's op en van belangenconflicten expliciet aan bod komen.	14.3	39.7
Afkoelingsperiode	14.3	22.1
Het verbod om als vertrekkend medewerker druk uit te oefenen op ex-collega's.	0	10.3
Het verbod om als vertrekkend medewerker een contract of subsidie te ontvangen van onze organisatie (binnen een bepaalde periode).	0	10.3
Training en coaching om specifiek het morele bewustzijn van vertrekkende medewerkers te stimuleren.	0	5.9
Partnerschappen met organisaties waar onze medewerkers bij terecht komen, (mede) gericht op het voorkomen van belangenconflicten tussen de organisaties.	0	5,9
Een aanmoedigingsbeleid waarbij vertrekkende medewerkers voor vertrek advies inwinnen bij bijvoorbeeld de integriteitscoördinator over mogelijke belangenconflicten die zouden kunnen ontstaan bij uitdiensttreding en hoe hiermee om te gaan.	0	4,4
Een levenslang verbod bij vertrekkende medewerkers op 'switching sides'.	0	0

In totaal heeft 48.5% van de respondenten één of meerdere maatregelen wel eens toegepast. Daarbij geeft bijvoorbeeld een respondent aan dat het verboden is voor een specifieke categorie

medewerkers binnen de organisatie om in dienst te treden bij klanten terwijl een andere respondent aangeeft dat zij met diverse medewerkers een afkoelingsperiode afspreken of maatwerkafspraken maken over contacten met de voormalige werkgever en collega's.

*In de gesprekken met integriteitsfunctionarissen bij nieuwe werkgevers en andere organisaties geven respondenten aan dat bij een overstap binnen de publieke sector meestal geen sprake is van een formele afkoelingsperiode*⁷¹⁷. Wel proberen hun organisaties hier afspraken over te maken wanneer het gaat over gevoelige of hogere functies⁷¹⁸. Dit is volgens respondenten echter moeilijk arbeidsrechtelijk af te dwingen⁷¹⁹.

*“Als personen nog in dienst zijn, bijvoorbeeld tijdens de opzegtermijn of in aanloop naar uitdiensttreding, kunnen we zeggen ‘Vanaf nu gaan we jou niet meer inzetten op dat dossier’. Dat geldt dus niet na uitdiensttreding. Meer dan dat is er niet. Je kunt ook niet zeggen: ‘Dat mag je niet doen’. Je kunt afspraken maken en die vastleggen, maar het blijft ingewikkeld.”*⁷²⁰

Eén respondent geeft aan dat diens organisatie een afkoelingsperiode kent van maximaal twee maanden als ex-medewerkers vanuit de publieke organisatie overstappen naar de private sector. De specifieke periode wordt bepaald door de leidinggevende in samenspraak met de *compliance officer*. In de afkoelingsperiode mag de ex-medewerker geen werkzaamheden doen voor de voormalig werkgever⁷²¹. In het verleden was in deze organisatie sprake van een afkoelingsperiode van slechts twee weken, maar die periode werd verlengd naar aanleiding van een concreet incident waar het op dit vlak misliep. De verlenging van die periode kan er wel voor zorgen dat de publieke organisatie in kwestie mogelijk minder interessant wordt als werkgever⁷²². Respondenten wijzen er verder op dat in de private sector soms privaatrechtelijke afspraken worden gemaakt in de vorm van vooral een concurrentiebeding, geheimhoudingsbeding of relatiebeding, dat eventueel afdwingbaar is met een boete⁷²³. Hoewel dit vooral bedoeld lijkt ter voorkoming van conflicterende belangen, kan het mogelijk ook belangenconflicten helpen beheersen.

⁷¹⁷ Respondenten 2E, 2N (dubbelinterview), 3G (dubbelinterview).

⁷¹⁸ Respondenten 2A, 2C, 3B; Zie ook: Gedragscode Integriteit Rijk (Staatscourant, 2019).

⁷¹⁹ Respondenten 2B, 2C, 2N (dubbelinterview).

⁷²⁰ Respondent 2B.

⁷²¹ Respondent 3B.

⁷²² Respondent 3B.

⁷²³ Respondenten 2E, 2L, 2M.

Ook bij andere organisaties dan de politie en marechaussee worden exitgesprekken niet altijd benut om belangenconflicten na uitdiensttreding te beheersen⁷²⁴. De exitgesprekken hebben vooral als doel om informatie op te halen over ervaringen in de organisatie⁷²⁵, redenen van vertrek⁷²⁶ en ervoor zorgen dat medewerkers met een positief gevoel de organisatie verlaten⁷²⁷. Bij dat laatste doel is er volgens een respondent wel een eventuele link met belangenconflicten na uitdiensttreding omdat het gaat over het in verbinding blijven met elkaar. *“We hechten er veel waarde aan dat mensen vrolijk de deur uit gaan, met een positief gevoel het bedrijf verlaten, want het grootste risico op belangenbeschadiging is het ‘terugpakken’ of het ‘ik heb met jou niets meer te maken’.*⁷²⁸ Bij strafontslag hebben vertrekkende medewerkers vaak echter geen interesse meer in zo’n gesprek⁷²⁹. Belangenconflicten na uitdiensttreding komen al met al soms wel, maar meestal niet expliciet aan bod tijdens exitgesprekken. Als het aan bod komt, gaat het over het benoemen van risico’s bij een gevoelige overstap⁷³⁰ of het creëren van bewustwording voor mogelijke belangenconflicten na uitdiensttreding⁷³¹. Bovendien wordt het gesprek soms aangegrepen om te wijzen op de geheimhoudingsplicht die ook geldt na uitdiensttreding⁷³².

*“Als je die overstap kenbaar maakt, ga dan gezamenlijk aan tafel en gezamenlijk risico’s in beeld brengen; vanuit de idee dat het een tweezijdig gesprek is.”*⁷³³

*“Daarin worden een aantal zaken nogmaals onderstreept: je hebt je te houden aan de eed/belofte; deze informatie kan je niet buiten delen/gebruiken, houd daar rekening mee; houd er ook rekening mee dat je voor bepaalde mensen en organisaties interessant bent.”*⁷³⁴

In enkele organisaties worden tot slot oud-medewerkers na uitdiensttreding opgevolgd, maar dit is ingewikkeld vanuit privacyoverwegingen. Dit gebeurt ofwel reactief door als leidinggevende of vanuit HR de dialoog aan te gaan als er signalen zijn van mogelijke problemen na uitdiensttreding⁷³⁵,

⁷²⁴ Respondenten 2A, 2B, 2E, 2L, 2N (dubbelinterview), 3C, 3B, 3G (dubbelinterview).

⁷²⁵ Respondenten 2A, 2E, 2L.

⁷²⁶ Respondenten 2E, 2M, 3G (dubbelinterview).

⁷²⁷ Respondenten 2E, 2L.

⁷²⁸ Respondent 2L.

⁷²⁹ Respondent 2E.

⁷³⁰ Respondenten 2B, 2L, 2N (dubbelinterview).

⁷³¹ Respondenten 2N (dubbelinterview).

⁷³² Respondenten 2A, 2L, 2N (dubbelinterview), 3B.

⁷³³ Respondent 2B.

⁷³⁴ Respondenten 2N (dubbelinterview).

⁷³⁵ Respondent 2E.

ofwel op een proactieve manier door structureel in verbinding te blijven met oud-medewerkers⁷³⁶. *“Ook als oud-werkgever heb je een verantwoordelijkheid om risico’s te voorkomen door de link te houden met die persoon. Dat wordt volgens de respondent ook wel gedaan, daarin is institutioneel geïnvesteerd, er is een checklist hierop. Er wordt meer dan bij andere overheidsorganisaties over nagedacht”⁷³⁷.*

5.4.2 BESTAANDE MAATREGELEN TER BEHEERSING VAN BELANGENCONFLICTEN ONDER NIEUWE MEDEWERKERS

Om belangenconflicten na uitdiensttreding te voorkomen kan ook de aandacht voor belangenconflicten in de fase van indiensttreding van belang zijn. Dan kunnen immers conflicten met de voormalig werkgever nadrukkelijk in beeld komen, én wordt een basis gelegd voor de morele normen en afspraken die men maakt over wat wel en niet is toegestaan.

Respondenten van de politie en marechaussee geven aan dat ook voor in dienst tredende medewerkers weinig specifieke maatregelen zijn getroffen ter beheersing van belangenconflicten (zie Tabel 5.4). In de vragenlijst worden de eed of belofte het meeste genoemd, omdat in een ceremonie ook aandacht wordt besteed aan belangenconflicten (71.4%). Op de tweede en derde plaats staan respectievelijk de aanwezigheid van de integriteitsfunctionaris en/of vertrouwenspersonen waar medewerkers terecht kunnen met vragen over belangenconflicten en de aandacht voor belangenconflicten in werving- en selectieprocedures (beide 28.6%). Opvallend is verder dat het merendeel van de respondenten aangeeft dat het voeren van laagdrempelige gesprekken over mogelijke belangenconflicten met de voormalig werkgever een behulpzame aanvullende maatregel zou zijn die de bewustwording kan vergroten.

Uit de interviews met respondenten van de politie en marechaussee komen de geheimhoudingsplicht, regels omtrent zakelijke contacten en de ambtseed of -belofte naar voren als belangrijkste controlerende maatregelen voor nieuwe medewerkers⁷³⁸. Wat geheimhouding

⁷³⁶ Respondent 3F.

⁷³⁷ Respondent 3F.

⁷³⁸ In Hoofdstuk 3 werden reservisten nadrukkelijk genoemd als een mogelijk risicovolle doelgroep. Bij de aanstellingsprocedure van reservisten wordt ook nadrukkelijk naar mogelijke belangenconflicten gekeken. Er wordt gekeken naar het werk dat men in de civiele sector doet, het onderwerp komt het bij het arbeidsvoorwaardengesprek aan bod en bij twijfel wordt de situatie besproken met experts van het COID, aldus respondent 1O. Wel wordt in algemene zin opgemerkt dat in de aandacht voor personeel – ook als het gaat om integriteitsbeleid – de nadruk ligt op het vaste personeel en reservisten “altijd onderaan de beslisboom” zitten. Hoewel de

betreft, zijn er bepalingen over zorgvuldige omgang met informatie in de politiewet en de ambtenarenwet, waar in bewustzijncampagnes aandacht voor wordt gevraagd. Dit gebeurt onder meer via de beroeps- of gedragscode, flyers, en *disclaimers* die verschijnen elke keer dat de PC wordt opgestart⁷³⁹. Dit neemt niet weg dat er voor oud-medewerkers vrijheid van meningsuiting bestaat, wat soms op gespannen voet komt te staan met de geheimhoudingsplicht. Bijvoorbeeld als een oud-medewerker een boek schrijft na uitdiensttreding waarin organisatiespecifieke gegevens worden prijsgegeven. De politie heeft hier geen specifiek beleid voor maar verwijst naar de bepaling over de uitoefening van grondrechten die voorzien is in de Ambtenarenwet van 2017⁷⁴⁰. Bij de politie en de marechaussee zijn er verder procedures voor zakelijke contacten, waarnaar expliciet wordt verwezen in het integriteitsbeleid (zie Box 5.3). Tot slot verwijzen respondenten naar de ambtseed of -belofte⁷⁴¹. Respondenten noemt dit een waarborg voor zorgvuldige omgang met vertrouwelijke informatie na uitdiensttreding⁷⁴², maar het wordt soms ook ervaren als het enige moment dat er over je integriteit gesproken wordt⁷⁴³.

Wat betreft stimulerende maatregelen verwijzen enkele respondenten van politie en marechaussee naar het belang van bewustwording bij medewerkers omtrent integriteit. Op dat vlak is er volgens hen nog ruimte voor verbetering⁷⁴⁴. Medewerkers moeten vanuit een intrinsieke motivatie zelf in staat zijn om een *'red flag'* te signaleren en bespreekbaar te maken⁷⁴⁵. Belangenconflicten na uitdiensttreding vormen voorsnog echter geen prioriteit. Wel is er in beroeps- en gedragscodes uitgebreid aandacht voor de voorbeeldfunctie van medewerker bij de politie of marechaussee (zie Box 5.4). Eén respondent waarschuwt daarbij wel voor het risico op *"overkill"*, en dat er al vooral niet teveel extra brochures en folders *"over de schutting gegoid"* moeten worden. In plaats daarvan is het volgens deze respondent veel zinvoller om er expliciet aandacht aan te besteden in mondelinge gesprekken⁷⁴⁶.

algehele indruk is dat de risico's van belangenconflicten bij reservisten op deze wijze "redelijk geborgd" is, merkt respondent 1O op dat de omgang met reservisten nog beter ingebed zou kunnen worden in de bredere visie van de KMar. Ook is de veranderende situatie een mogelijk zwakke plek, omdat de reservist dit zelf moet melden en er geen controle op kan plaatsvinden. In dat verband zouden periodieke steekproeven volgens respondent 1O eventueel zinvol kunnen zijn.

⁷³⁹ Respondenten 1G, 1M; Beroepscode Politie, 2019; Gedragscode Defensie, 2018.

⁷⁴⁰ Integriteitsbeleid Nationale Politie.

⁷⁴¹ Respondenten 1E (dubbelinterview), 1F (dubbelinterview), 1I (dubbelinterview); Aanwijzing SG A/984 Uitvoering van het Integriteitsbeleid Defensie.

⁷⁴² Respondenten 1I (dubbelinterview).

⁷⁴³ Respondenten 1E (dubbelinterview).

⁷⁴⁴ Respondenten 1J, 1K, 1M, 1N.

⁷⁴⁵ Respondent 1I, 1M.

⁷⁴⁶ Respondent 1O.

Box 5.3 Bepalingen over zakelijke contacten in het integriteitsbeleid*Nationale Politie*

“Ik creëer gelijke kansen door meerdere partijen te betrekken; Ik hanteer voor elke potentiële opdrachtnemer dezelfde procedure; Ik geef in aanbestedingsprocessen gelijke toegang tot informatie voor potentiële opdrachtnemers; Ik let er bij aanbestedingen op dat ik een productonafhankelijke omschrijving hanteer. (...) Ik ben transparant in mijn keuzes; Ik rapporteer en registreer zoveel mogelijk informatie en keuzes; Ik handel niet individueel maar ik laat altijd een collega meekijken; Ik ben terughoudend met contacten uit mijn persoonlijk netwerk. Ik ben hierover transparant naar mijn leidinggevende; Ik doe geen zaken buiten de processen en procedures. (...) Als ik namens de politie aankopen doe of benaderd word door leveranciers, realiseer ik me dat ik een representant ben van de organisatie en gedraag mij als zodanig.” (Integriteitsbeleid 15. Voorstel zakendoen met leveranciers)

Defensie

“Bij overheidsaanbestedingen en aankopen staat de onafhankelijkheid en transparantie van de overheid centraal. De overheid, en dus ook Defensie, moet zorgen dat voor alle potentiële leveranciers aan Defensie een gelijk speelveld wordt gecreëerd. Hierbij moet worden voorkomen dat (de schijn van) belangenverstremgeling, misbruik van bevoegdheden, oneerlijke concurrentie en vriendjespolitiek ontstaat. (...) Het onderhouden van zakelijke contacten met het bedrijfsleven is voorbehouden aan die medewerkers, voor wie dergelijke contacten noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van hun functie. Van overige medewerkers wordt verwacht dat ze zich onthouden van het onderhouden van zakelijke contacten met het bedrijfsleven, of daar zeer terughoudend in zijn. De indruk is al snel gewekt dat je een vertegenwoordiger van Defensie bent en bevoegd bent Defensie contractueel te binden, wat niet het geval is. (...) De zakelijke contacten starten vaak al ver voor het moment dat formeel wordt besloten over te gaan tot aanschaf of aanbesteding. Bijvoorbeeld tijdens het oriënteren op bestaande oplossingen. Medewerkers worden uitgenodigd voor beurzen of nemen uit eigen beweging contact op met een leverancier voor informatie over een bepaald product. Andersom kan ook: leveranciers benaderen medewerkers actief met productinformatie, om behoeftes te peilen of ‘gewoon’ even bij te praten.” (Brochure COID handreiking bedrijfsleven)

Box 5.4 Beroeps- en gedragscodes over de voorbeeldfunctie*Nationale Politie*

“Ik ben mij bewust dat ik als politieambtenaar 24/7 een voorbeeldfunctie vervul. Ik zorg ervoor dat mijn gedrag – tijdens de dienst, daarbuiten, maar bijvoorbeeld ook op sociale media – het imago van de politie niet schaadt. Als iets is voorgevallen waarbij ik twijfel over mijn uitlatingen of handelen, neem ik doe wat ik zeg en ik zeg wat ik doe ik hiervoor verantwoordelijkheid en spreek ik mij hierover uit.” (Beroepscode Nationale Politie)

“Ik ben me ervan bewust dat ik in de ogen van burgers altijd ‘van de politie’ ben. Ik draag bij aan een positief imago van de politie en geef in houding, uiterlijk en gedrag het goede voorbeeld. In privésituaties vermijd ik omgang met individuen, verenigingen of groepen die een imago hebben dat in strijd is met mijn functie als politieambtenaar.” (Integriteitsbeleid 3. Voorstel nieuw themablad contacten in de privésfeer)

“Ik ben me ervan bewust dat ik in de ogen van burgers altijd ‘van de politie’ ben. Ik draag bij aan een positief imago van de politie en geef in houding, uiterlijk en gedrag het goede voorbeeld. In privésituaties vermijd ik omgang met individuen, verenigingen of groepen die een imago hebben dat in strijd is met mijn functie als politieambtenaar.” (Integriteitsbeleid 6. Voorstel nieuw themablad gedrag in vrije tijd)

Ministerie van Defensie

“Ik ben mij altijd bewust van mijn voorbeeldfunctie en de hoge eisen die de samenleving stelt aan mijn gedrag. Ik spiegel mijzelf op mijn handelingen, of het nu in dienst is of erbuiten”. (Aanwijzing SG A/984 Uitvoering van het Integriteitsbeleid Defensie)

Hoewel respondenten van andere organisaties, waaronder nieuwe werkgevers van ex-medewerkers van politie en marechaussee, meer maatregelen noemen die hun organisaties hebben getroffen om belangenconflicten onder nieuwe medewerkers te beheersen, verschillen deze niet wezenlijk van de maatregelen die ook bij de politie en marechaussee zijn ingevoerd. Met uitzondering van de eed en belofte, benoemen respondenten van andere organisaties een breder spectrum aan maatregelen dan respondenten van de politie en marechaussee (zie Tabel 5.4). In alle gevallen betreft het echter maatregelen die ook de politie en marechaussee blijkens de literatuur en de eerder besproken bevindingen wel degelijk ook hebben ingevoerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om de gedragscode die onder de aandacht van nieuwe medewerkers wordt gebracht, en waarin specifiek aandacht is voor belangenconflicten (tijdens dienstverband), de aanwezigheid van een ombudsman, integriteitsfunctionaris en/of vertrouwenspersoon waar nieuwe medewerkers terecht kunnen met vragen of twijfels over mogelijke belangenconflicten, en integriteitstrainingen (63.2%). Drie respondenten noemen ook nog aanvullend dilemmatrainingen en vijf respondenten maken melding van een register waarin nevenfuncties verplicht worden geregistreerd.

Tabel 5.4: Maatregelen ter beheersing van belangenconflicten onder nieuwe medewerkers

Maatregel	Politie / Marechaussee (%, N = 7)	(Mogelijke) nieuwe werkgevers (%, N = 68))
Nieuwe medewerkers leggen de eed of belofte af, waarbij in de ceremonie ook aandacht wordt besteed aan belangenconflicten.	71.4	55.9
Er is een gedragscode die onder de aandacht van nieuwe medewerkers wordt gebracht, waarin specifiek aandacht is voor belangenconflicten.	14.3	85.3
Nieuwe medewerkers worden gewezen op het bestaan van de ombudsman, integriteitsfunctionaris en/of vertrouwenspersoon waar zij terecht kunnen met vragen of twijfels over mogelijke belangenconflicten.	28.6	73.5
Er worden integriteitstrainingen aangeboden aan nieuwe medewerkers, waarin specifiek aandacht is voor belangenconflicten.	14.3	63.2
In werving- en selectieprocedures wordt expliciet aandacht besteed aan eventuele risico's op belangenconflicten met eerder werkgevers.	28.6	44.1
Tegen daadwerkelijke belangenverstremgeling wordt consequent opgetreden, ook als de belangenverstremgeling in het voordeel van de organisatie uitpakt.	14.3	35.3
Leidinggevend en gaan expliciet met nieuwe medewerkers in gesprek over mogelijke belangenconflicten met eerdere werkgevers.	14.3	25.0
Kandidaten waarbij een redelijk risico op belangenconflicten met eerdere werkgevers bestaat, worden niet aangenomen.	0	19.1

Respondenten van andere organisaties benoemen tijdens de interviews de volgende controlerende maatregelen die bedoeld zijn om bij hun nieuwe medewerkers belangenconflicten te voorkomen: screening⁷⁴⁷, geheimhoudingsplicht⁷⁴⁸, de ambtseed of -belofte, en nieuwe medewerkers niet (meteen) op een klus zetten voor hun oude werkgever⁷⁴⁹. De **screening** gebeurt volgens respondenten niet enkel aan de voorkant⁷⁵⁰, maar ook regelmatig tussentijds⁷⁵¹. Bij een overstap van de ene naar de andere publieke organisatie is er soms wel⁷⁵² en soms geen⁷⁵³ screening. Bij een overstap naar de private sector is er ook niet altijd sprake van een screening⁷⁵⁴. Het thema belangenconflicten komt hier doorgaans niet expliciet aan bod. Respondenten geven verder aan dat de **geheimhoudingsplicht** benadrukt wordt bij nieuwe medewerkers⁷⁵⁵. Het vastleggen van regels hieromtrent is belangrijk *“om duidelijk te maken dat we het serieus nemen”*⁷⁵⁶. Respondenten

⁷⁴⁷ Respondenten 2E, 2H, 2N (dubbelinterview).

⁷⁴⁸ Respondenten 2A, 2L, 2N (dubbelinterview), 3B, 3G (dubbelinterview).

⁷⁴⁹ Respondenten 2A, 2L.

⁷⁵⁰ Bij de politie in de UK wordt bij de screening aan de voorkant expliciet nagegaan of de kandidaat belangenconflicten heeft op vlak van criminele contacten, financiële belangen en nevenwerkzaamheden (Respondent 4K; College of Policing, 2021).

⁷⁵¹ Respondenten 2E, 2N (dubbelinterview)

⁷⁵² Respondenten 2E, 2H, 3G (dubbelinterview).

⁷⁵³ Respondent 2E.

⁷⁵⁴ Respondenten 2H, 2L.

⁷⁵⁵ Respondenten 2A, 2L, 2N (dubbelinterview), 3B, 3G (dubbelinterview).

⁷⁵⁶ Respondenten 2N (dubbelinterview).

verschillen van mening in hoeverre de **eed of belofte** bijdraagt aan het alert maken van nieuwe medewerkers voor belangenconflicten. Volgens sommigen draagt het hier niet toe bij⁷⁵⁷, terwijl anderen ervan overtuigd zijn dat de eed of belofte net wel een belangrijk instrument is om belangenconflicten op het netvlies van nieuwe medewerkers te krijgen, tenminste als daarin de belangenafweging tussen klant, organisatie en/of maatschappij expliciet benoemd wordt⁷⁵⁸ of als de familie bij de plechtigheid aanwezig is, zodat *“niet alleen de medewerker, maar ook de omgeving van de medewerker daarvan doordrongen worden.”*⁷⁵⁹ Tot slot wordt in sommige organisaties een informele afkoelingsperiode gehanteerd door medewerkers niet (meteen) op een (bepaald soort) klus te zetten voor hun oude werkgever om belangenconflicten te vermijden.

*“De eerste vraag zou zijn: moeten we deze persoon wel op een dergelijk onderzoek zetten? Want werknemers moeten 100% onafhankelijk en betrouwbaar in onderzoeken zitten. Dus dat zou oprecht de eerste vraag zijn. In 95% van de gevallen zal het antwoord ‘nee’ zijn.”*⁷⁶⁰

*“Na overstap naar de relevante externe partij, is het zo dat 3-6 maanden na de ontslagdatum de voormalig werknemer niet wordt geaccepteerd als gesprekspartner in dossiers die [specifiek domein] raken.”*⁷⁶¹

Qua stimulerende maatregelen verwijzen respondenten van andere organisaties naar workshops integriteit tijdens het introductieprogramma⁷⁶² ***en het gesprek aangaan over mogelijke belangenconflicten***⁷⁶³. *“Iedere medewerker krijgt in het introductieprogramma een soort workshop, toespraak rondom integriteit. Mensen gaan ook in gesprek: wat versta jij onder integriteit?”*⁷⁶⁴ Eén respondent geeft aan dat het belangrijk is om hier al over in gesprek te gaan bij het begin van de aanstelling⁷⁶⁵.

⁷⁵⁷ Respondenten 2N (dubbelinterview), 3G (dubbelinterview).

⁷⁵⁸ Respondent 2D.

⁷⁵⁹ Respondent 3F.

⁷⁶⁰ Respondent 2L.

⁷⁶¹ Respondent 2A.

⁷⁶² Respondent 2E.

⁷⁶³ Respondenten 2C, 2D, 2E.

⁷⁶⁴ Respondent 2E.

⁷⁶⁵ Respondent 2D.

Box 5.5: Verschillen en overeenkomsten in hoe integriteitsfunctionarissen in Nederland en België aankijken tegen maatregelen

Aangezien er in België mogelijk op een andere manier wordt gekeken naar maatregelen voor in- en uitstromers is het interessant om mogelijke verschillen en overeenkomsten tussen beide landen te bekijken. De antwoorden van veertien integriteitsfunctionarissen uit België laten echter over het algemeen een vergelijkbaar beeld zien als die van de ondervraagde Nederlandse integriteitsfunctionarissen.

De top drie toegepaste maatregelen ter voorkoming van belangenconflicten bij uit dienst tredende medewerkers is onder de Belgische respondenten hetzelfde als onder de Nederlandse respondenten. De volgorde is echter net iets anders. 50% heeft een verplichte afkoelingsperiode voor vertrekkende medewerkers, 35.7% heeft een verbod om als vertrekkend medewerker vertrouwelijke informatie te gebruiken na uitdiensttreding en 14.3% voert exitgesprekken waarbij de mogelijke risico's op en van belangenconflicten expliciet aan bod komen. Verder noemen de Belgische integriteitsfunctionarissen vrijwel geen andere maatregelen en daarmee komen ze vooral overeen met die van de politie en marechaussee in Nederland.

De top drie toegepaste maatregelen ter voorkoming van belangenconflicten bij nieuwe medewerkers is onder de Belgische integriteitsfunctionarissen eveneens vergelijkbaar. 35.7% geeft aan dat er een gedragscode in hun organisatie die onder de aandacht van nieuwe medewerkers wordt gebracht, waarin specifiek aandacht is voor belangenconflicten. Ook geeft 35.7% aan dat nieuwe medewerkers een eed of belofte aflegt. Tot slot geeft ook 35.7% aan dat nieuwe medewerkers worden gewezen op het bestaan van de ombudsman, integriteitsfunctionaris en/of vertrouwenspersoon waar zij terecht kunnen met vragen of twijfels over mogelijke belangenconflicten.

Over de toepassing van bovengenoemde maatregelen zijn tot slot de ervaringen van deze respondenten wisselend. Zo geven in de vragenlijst enkele respondenten aan dat de maatregelen goed werkten in casussen in het verleden. Toch geeft een respondent ook aan dat de eed/belofte slechts eenmaal wordt afgelegd waardoor de maatregel nauwelijks effect heeft tenzij deze periodiek wordt herhaald. Ook geeft een respondent aan dat mogelijke belangenconflicten vaak per toeval opkomen en er geen systematische scan vooraf plaatsvindt. Bovendien geeft een respondent aan dat het niet alleen gaat om aan de voorkant goede toetsing te realiseren maar het juist regelmatig terug te laten komen. Daarover zegt een andere respondent dat leidinggevenden hier een belangrijke rol in spelen maar weinig doortastend zijn in het maken van afspraken in het terugkerende gesprek. Al met al zijn de meeste integriteitsfunctionarissen positief over de maatregelen ter beheersing van belangenconflicten onder nieuwe medewerkers maar zijn er ook kritische geluiden te horen.

5.4.3 MOGELIJKE AANVULLENDE MAATREGELEN BIJ BELANGENCONFLICTEN NA UITDIENSTTREDING

De vorige paragrafen gingen in op bestaande beleidsmaatregelen die bedoeld zijn om belangenconflicten na uitdiensttreding te voorkomen of te managen en zich richten op respectievelijk uit dienst tredende medewerkers en nieuwe medewerkers. Tijdens de interviews verwezen respondenten ook naar maatregelen die volgens hen in aanvulling op de bestaande maatregelen een bijdrage kunnen leveren.

*Respondenten uit de politie en de marechaussee benoemen dat er vooral meer stimulerende maatregelen kunnen worden genomen om bewustzijn te creëren bij medewerkers over belangenconflicten na uitdiensttreding*⁷⁶⁶. Eerst en vooral vinden verschillende respondenten uit beide organisaties het heel belangrijk dat belangenconflicten na uitdiensttreding **onderwerp van gesprek** zijn⁷⁶⁷. In de praktijk gebeurt dat echter vooral ad hoc, als er een casus is⁷⁶⁸. Omdat er in de praktijk weinig concrete casussen naar boven komen, is er dus weinig gesprek hierover. Tegelijkertijd is er bij het opduiken van een casus veel onduidelijkheid over hoe om te gaan met belangenconflicten.

*“Ga dat gesprek dus aan! Dat gebeurt nu te weinig. Als er bijvoorbeeld een boek verschijnt dan merk je in die interne discussie dat mensen daar verschillend naar kijken. Het is ook een appèl op het geweten van de collega zelf. Men is niet genegen iets te melden als dat zelf niet als belangenconflict voelt. Dus het gesprek aangaan is daarin belangrijk.”*⁷⁶⁹

*Een exitgesprek zou volgens een aantal respondenten een geschikt moment zijn om oud-medewerkers bewust te maken van de risico's op belangenconflicten na uitdiensttreding*⁷⁷⁰. Eén respondent zegt dat dit bij defensie vooral expliciet moet worden besproken als mensen op werkbare leeftijd de dienst verlaten⁷⁷¹. Respondenten bij de politie geven aan dat je tijdens zo'n

⁷⁶⁶ Respondenten 1A, 1B (dubbelinterview), 1E (dubbelinterview), 1K, 1M, 1N; dit blijkt ook uit interviews in België en de UK (respondenten 4A (dubbelinterview), 4K, 4L).

⁷⁶⁷ Respondenten 1F (dubbelinterview), 1G, 1J, 1M, 1N; dit blijkt ook uit interviews in België en de UK (respondenten 4A (dubbelinterview), 4K, 4L).

⁷⁶⁸ Respondenten 1E (dubbelinterview), 1G, 1I (dubbelinterview), 1K, 1M.

⁷⁶⁹ Respondent 1G.

⁷⁷⁰ Respondenten 1E (dubbelinterview), 1G, 1I (dubbelinterview), 1N; dit blijkt ook uit interviews in België en de UK (respondenten 4A (dubbelinterview), 4K, 4L).

⁷⁷¹ Respondent 1N.

gesprek kan meegeven wat vanuit de organisatie gezien wordt als wenselijk of onwenselijk gedrag na uitdiensttreding⁷⁷², en dat je daarbij ook een aanbod kan doen om de persoon te helpen met dilemma's om te gaan. *“Zo'n exitgesprek zou dienen om mensen bewust te maken van risico's en knelpunten en om hen een verzoek te doen van 'hoe ga je nu verder?' En te vragen: 'kunnen we je daarbij helpen?'”*⁷⁷³ Verder kunnen dergelijke gesprekken volgens enkele respondenten uit de politie ook vanuit een controlerende invalshoek meer worden ingezet: om respondenten te wijzen op hun geheimhoudingsplicht of om afspraken te maken over eventuele inhuur na uitdiensttreding⁷⁷⁴.

Sommige respondenten van de politie en marechaussee benadrukken ook dat na uitdiensttreding het gesprek niet moet stoppen. Na een jaar nog eens contact opnemen met personen of nazorg bieden bij strafontslag kan ertoe bijdragen dat ex-medewerkers zich gaan gedragen als een ambassadeur van de organisatie, en dus niet blijven zitten met onvrede ten aanzien van hun vorige werkgever, wat integriteitsrisico's inhoudt⁷⁷⁵.

Verder geven respondenten aan dat belangenconflicten na uitdiensttreding bij opleidingen en overleg met de leidinggevenden meer aan bod kunnen komen⁷⁷⁶. Voorlichting, filmpjes en het gezamenlijk bespreken van casuïstiek tijdens opleidingen kunnen helpen om de risico's en gevaren te duiden⁷⁷⁷, en bijvoorbeeld het gesprek aan te gaan over de vraag “zijn bedrijven waar je mee in zee gaat voldoende gecheckt?”⁷⁷⁸ Leidinggevenden moeten zich ook meer bewust zijn van de risico's en voorbeeldgedrag stellen⁷⁷⁹. Dit kan bijvoorbeeld gestimuleerd worden door het stellen van lastige vragen aan de top. *“Door ook op hoog niveau prikkelende vragen te stellen, het onderwerp iedere keer weer ter discussie te stellen. De top na te laten denken over deze onderwerpen. Vanuit daar kan het doorsijpelen in de organisatie zelf. De top moet het voorbeeld geven, want het gedrag van de top wordt gebruikt om het eigen gedrag te legitimeren.”*⁷⁸⁰

Een interessante methodiek die de politie in de Verenigd Koninkrijk hanteert om de bespreekbaarheid van integriteit te stimuleren is de methode van 'Reflective Practice Review

⁷⁷² Respondent 1G.

⁷⁷³ Respondenten 1E.

⁷⁷⁴ Respondenten 1A, 1I (dubbelinterview).

⁷⁷⁵ Respondenten 1C (dubbelinterview) en 1G.

⁷⁷⁶ Respondent 1K.

⁷⁷⁷ Respondenten 1K, 1N.

⁷⁷⁸ Respondent 1K.

⁷⁷⁹ Respondenten 1A, 1G, 1N.

⁷⁸⁰ Respondent 1N.

Process. Dit is een methode die leidinggevend en politieambtenaren de mogelijkheid biedt om in gesprek te gaan over zaken die fout zijn gelopen of dreigen te lopen, en hier actief van te leren. Belangrijk is dat het geen deel uitmaakt van een disciplinaire procedure en enkel gebruikt kan worden in het geval van minder ernstige klachten of integriteitsschendingen (zie Box 5.6). Deze methode is volgens een respondent zeker ook zinvol in het kader van belangenconflicten, en met name om leidinggevend concrete handvatten en een stimulans te geven om hierover het gesprek aan te gaan met hun medewerkers.

“It’s a process whereby we help individuals to learn, so yes, low-level conflicts of interests should be solved with reflective practice. I.e. sitting down with them; why is something wrong; what they should do about it. Good supervisors should have done so anyhow, but it is now inserted in formal regulation to push supervisors to really do so. It can be one-on-one or on team basis. It’s about individuals and about the organization.”⁷⁸¹

Over de noodzaak van meer controlerende maatregelen verschillen respondenten van de politie en marechaussee in Nederland van mening. Een aantal respondenten geeft aan dat rondom dit thema niet nog meer vanuit ‘compliance’ moet worden gewerkt⁷⁸². Redenen die genoemd worden zijn dat niet alles kan worden dichtgetimmerd met regels en procedures, dat strikte handhaving van regels niet altijd mogelijk is, en dat ‘hard controls’ en ‘compliance’ niet alle problemen inzake belangenconflicten na uitdiensttreding kunnen voorkomen. *“Het werkt niet op basis van compliance via normen en richtlijnen die iedereen ondertekent, dat zit echt in intrinsieke motivatie. Als je eromheen wil, kan het namelijk altijd en wij kunnen niet overal handhaven of toezicht houden.”⁷⁸³* Dit sluit ook aan bij wat de beroepscode van de politie hierover zegt: *“Protocollen moeten niet verstikkend werken, maar houvast bieden en richting geven aan ons handelen. Je professionaliteit helpen vergroten.”⁷⁸⁴*

⁷⁸¹ Respondent 4K.

⁷⁸² Respondenten 1I (dubbelinterview), 1K, 1M.

⁷⁸³ Respondent 1M.

⁷⁸⁴ Beroepscode Politie, 2019.

Box 5.6: The Reflective Practice Review Process⁷⁸⁵*What is it?*

The Reflective Practice Review Process (RPRP) is a reflective practice designed to give officers, line managers and Forces an opportunity to discuss, learn and develop when things could have gone better, with a view to improving ways of working in the future and look for ways of addressing issues. It is not a disciplinary process and is to be used in relation to low level complaints or conduct matters. It should be viewed as something positive, demonstrating your ability to reflect, learn and improve. (...) It is not a misconduct finding and cannot prevent you from applying for or obtaining a promotion. It can be used as an outcome for both conduct matters and public complaints.

Consistency and Proportionality

RPRP will be centrally recorded; in each force this may be done differently. This is to ensure consistency, fairness, and proportionality. It will ensure that like behaviours are handled fairly across the Force. It will also enable the organisation to identify any trends or areas of concern so that the service and officers may learn from them.

The Reflective Practice Review Discussion

- Officers can speak freely because matters discussed about the reasons for the Reflective Practice Review Discussion cannot be used in any misconduct proceedings in the future.
- The discussion will encompass the incident that led to RPRP and any learning, training needs, welfare, an actions, if required, moving forward.
- It is an opportunity to reflect on what went wrong, or what could go better next time.
- There is an expectation of engagement.

Toch zijn er respondenten die bepaalde aanvullende procedures en regels van belang vinden om belangenconflicten na uitdiensttreding te voorkomen⁷⁸⁶. Opvallend is dat dit voornamelijk door respondenten van de politie wordt benoemd. Het gaat dan enerzijds over instructies voor medewerkers hoe om te gaan met toenaderingen van oud-collega's, en anderzijds over het maken van privaatrechtelijke afspraken bij uitdiensttreding over bijvoorbeeld inhuur (waarvoor bij defensie wel en bij de politie geen afkoelingsperiode bestaat, zie hierboven) en het gebruik van kennis en opleiding die men heeft verworven tijdens de dienstbetrekking⁷⁸⁷. *"Ik kan me voorstellen dat er in sommige gevallen op sommige gebieden risico's zijn bij dienstverlating waarover je afspraken wil maken. Afspraken in de privaatrechtelijke zin: het contractueel vastleggen. Als de persoon uit dienst is, heb je namelijk geen arbeidsrelatie meer, daarom kan het alleen in privaatrechtelijke zin."⁷⁸⁸* Verschillende respondenten uit de politie benoemen dat een afkoelingsperiode nuttig zou zijn, maar

⁷⁸⁵ BAU, 2003.

⁷⁸⁶ Respondenten 1A, 1B (dubbelinterview), 1F (dubbelinterview), 1H, 1J en 1N.

⁷⁸⁷ Respondenten 1A, 1B (dubbelinterview), 1H

⁷⁸⁸ Respondent 1H.

dat er geen noodzaak is om dit standaard te doen; maatwerk is van belang⁷⁸⁹. Ze vinden het bijvoorbeeld voorstelbaar om een afkoelingsperiode te voorzien bij bepaalde specialistische functies, zoals ICT of zware rechetaken⁷⁹⁰.

“We zijn al zo overgereguleerd, dus niet verbieden waar geen problemen zijn. Plus het is toch maar een klein percentage mensen dat tijdens de actieve loopbaan de organisatie verlaat en elders gaat werken. En als dat in harmonie gaat en men iets gaat doen wat goed past. Bijvoorbeeld als een jeugdagent gaat werken in de jeugdzorg, die ervaring komt daar uitstekend van pas. Dat komt niet heel vaak voor, maar een enkele keer wel. Het lijkt niet nodig daarin iets te regelen. Een regeling zou het ook kunnen voorkomen terwijl het nuttig kan zijn. Er is niets dat je per definitie moet verbieden (na uitdiensttreding bij de politie); behalve beveiliging dus.”⁷⁹¹

Een respondent van ‘The College of Policing’ in het Verenigd Koninkrijk⁷⁹² die betrokken is bij de ontwikkeling van professionele en integriteitsstandaarden voor de politie daar, deelt die mening en stelt dat maatwerk belangrijk is omdat de risico’s op belangenconflicten per functie kunnen verschillen en de (reputatie) schade niet steeds even groot is.

“The higher up you are in the hierarchy, the greater the responsibility you had in your role, the greater the (potential) media interest. In terms of opportunity: the opportunities are the same – independent of the rank – but very much depend on the work you have done. Chief officers may have relationships with individuals high up in other organization, then an influencing type of conflict might be a bigger risk. A member of the staff might have done covert work, then a conflict of interest involving technical skills may likely.”⁷⁹³

Vanuit de marechaussee geven respondenten aan dat meer eisen zouden kunnen worden gesteld aan het integriteitsbeleid van leveranciers om op die manier indirect belangenconflicten na uitdiensttreding proberen te voorkomen. *“In aanbesteding zou de organisatie veel meer eisen kunnen stellen aan het integriteitsbeleid van leveranciers. Dat gebeurt op dit moment helemaal niet;*

⁷⁸⁹ Respondenten 1A, 1F (dubbelinterview), 1I (dubbelinterview), 1J.

⁷⁹⁰ Respondenten 1A, 1I (dubbelinterview), 1J.

⁷⁹¹ Respondenten 1I (dubbelinterview).

⁷⁹² Respondent 4K.

⁷⁹³ Respondent 4K.

*daar is ruimte voor verbetering. Rijkswaterstaat doet dat bijvoorbeeld: die maakt het eigen beleid rechtstreeks van toepassing op de organisaties waarmee zaken gedaan worden.*⁷⁹⁴

Naast aanvullende regels en procedures valt volgens enkele respondenten bij politie en marechaussee winst te behalen bij vroegtijdige signalering van medewerkers die ‘afglijden’ (bv. ziekteverzuim, loonbeslag), en niet pas stappen te ondernemen via o.a. het VIK als het probleem al in een verder gevorderd stadium zit⁷⁹⁵.

*“Binnen de organisatie moet er vroegtijdige signalering zijn op gedrag. Nu worden VIK-onderzoeken gebruikt (of soms zelfs misbruikt) om iemand uit de organisatie te duwen. Maar als je aan de voorkant zit en je ziet mensen afglijden in ziekteverzuim, loonbeslag, enz., als je dan al actief aan tafel gaat om te bespreken ‘wat is er aan de hand?’ en hulp te bieden, dan kan je het ergste voorkomen tijdens de diensttijd en daarna.*⁷⁹⁶

Veel respondenten zijn er voorstander van dat integriteit expliciet aan bod komt tijdens exitgesprekken⁷⁹⁷. Dat kan enerzijds op een stimulerende manier om oud-medewerkers bewust te maken van hun impact als oud-medewerker voor het imago van de organisatie en de dilemma’s die ze kunnen tegenkomen als ze de organisatie verlaten⁷⁹⁸. Anderzijds komt opnieuw terug dat een exitgesprek ook een controlerend instrument kan zijn door te benadrukken dat de geheimhoudingsplicht ook geldt na uitdiensttreding⁷⁹⁹.

*“Overall is het belangrijk dat vertrouwelijkheid altijd geldt – ook na uitdiensttreding. Het zou goed zijn als dat in een exitgesprek aan bod komt, want mensen realiseren zich dit waarschijnlijk onvoldoende. Dan borg je al heel veel daarmee, omdat mensen er dan bij stilstaan als ze de organisatie verlaten.*⁸⁰⁰

“Ook bij de exit van medewerkers ligt een kans. Je kunt een screening doen: je hebt zoveel jaar bij de [organisatie] gewerkt, wat zit in die dossiers, wat is het

⁷⁹⁴ Respondent 1N.

⁷⁹⁵ Respondenten 1B (dubbelinterview), E (dubbelinterview), 1H.

⁷⁹⁶ Respondenten 1E (dubbelinterview).

⁷⁹⁷ Respondenten 2A, 2C, 2E, 2H, 2L, 2N (dubbelinterview), 3B, 3C, 3E, 3F, 3G (dubbelinterview).

⁷⁹⁸ Respondenten 2A, 2C, 3B, 3E, 3G (dubbelinterview).

⁷⁹⁹ Respondenten 2A, 2L, 2N (dubbelinterview), 3B, 3G (dubbelinterview).

⁸⁰⁰ Respondent 3C.

*gevoeligheidslevel, wat heb je gedaan bij ons, welke risico's loop je; en dan in een exitgesprek aandacht voor deze risico's en afspraken maken – een warme uitgeleide doen. Dat kost tijd en prioriteit en dat moet men afwegen in het totale integriteitsbeleid. Dit kan je ook een tijdje doen en dan evalueren. Eerst tijdelijk, mogelijk structureel.*⁸⁰¹

Het creëren van bewustzijn kan volgens respondenten nog verbeterd worden door het thema regelmatig te laten terugkomen in voorlichtingssessies en opleidingen waarin gewerkt wordt met reële cases die dicht bij de dagelijkse praktijk liggen⁸⁰². Hoewel integriteit wel een thema is bij voorlichting en opleiding, komt het thema belangenconflicten na uitdiensttreding meestal niet expliciet aan bod omdat het niet wordt beschouwd als een prioriteit⁸⁰³. *“Het heeft niet de prioriteit, ook omdat men niet ziet dat het misgaat. Maar dat is natuurlijk naïef: want we weten niet wat we niet weten.”*⁸⁰⁴ **Er ligt op dat vlak volgens respondenten ook een belangrijke verantwoordelijkheid bij leidinggevers**⁸⁰⁵. Zij moeten ruimte creëren voor de bespreekbaarheid van dit soort belangenconflicten en hun medewerkers alert maken voor de integriteitsrisico's na uitdiensttreding. *“Leidinggevers zijn de scharnier in de organisatie en die kunnen hun mensen weer meenemen, alert zijn, casuïstiek signaleren en bespreekbaar maken, ruimte creëren voor die bespreekbaarheid en in individuele gesprekken hierop terugkomen.”*⁸⁰⁶

Over de noodzaak aan meer controlerende maatregelen verschillen ook respondenten uit andere organisaties van mening. Enerzijds zit volgens verschillende personen de oplossing niet in regels⁸⁰⁷, maar in een goede combinatie van 'compliance' en maatregelen aan de zachte kant⁸⁰⁸. *“GRECO roept om regels, maar regels zijn ook niet alles.”*⁸⁰⁹ Regels zijn immers niet altijd te handhaven en houden degenen die ze bewust willen overtreden niet tegen⁸¹⁰. *“Al zou je alles dichttimmeren, als er gelegenheid is, gebeurt het. Niet per definitie zit de oplossing in meer regels. (...) De ‘onnozelen’, die kan je wakker kussen. Degenen die willens en wetens kwaad willen kan je niet tegenhouden.”*⁸¹¹ De nadruk moet volgens hen liggen op de preventieve kant. De organisatie moet medewerkers vooral

⁸⁰¹ Respondent 2C.

⁸⁰² Respondenten 2B, 2E, 2N (dubbelinterview), 3A, 3E.

⁸⁰³ Respondenten 2D, 2L, 2N (dubbelinterview), 3C.

⁸⁰⁴ Respondent 3C.

⁸⁰⁵ Respondenten 2D, 2E, 2L, 3B, 3C.

⁸⁰⁶ Respondent 3C.

⁸⁰⁷ Respondenten 3A, 3B, 3G (dubbelinterview).

⁸⁰⁸ Respondenten 2D, 3A.

⁸⁰⁹ Respondent 3E.

⁸¹⁰ Respondenten 3A, 3G (dubbelinterview).

⁸¹¹ Respondenten 3G (dubbelinterview).

'de helpende hand uitsteken'⁸¹² en ervoor zorgen dat ze 'ergens terecht kunnen om advies te vragen'⁸¹³ om problemen te voorkomen, eerder dan te wachten tot iemand daadwerkelijk tegen de lamp loopt. Dit kan bijvoorbeeld door de mogelijkheid te voorzien dat medewerkers die van plan zijn uit dienst te gaan professioneel advies inwinnen bij integriteitsfunctionarissen⁸¹⁴. Ook aan ex-medewerkers kan hulp en advies worden geboden om problemen te voorkomen. Je kan hen actieve begeleiding bieden en zorgen dat ze ergens terecht kunnen met problemen en dilemma's waar ze mee worstelen⁸¹⁵. *"Dat zou voor andere organisaties het advies zijn: blijf in contact ook buiten dienstverband. Want als je met mensen verbonden bent, moet het raar lopen willen ze je een spaak tussen de wielen duwen."*⁸¹⁶

Niettemin pleiten verschillende respondenten ook voor een meer controlerend anti-draaibeleid⁸¹⁷, maar dan wel onder bepaalde voorwaarden. Zo moet er bijvoorbeeld sprake zijn van maatwerk door privaatrechtelijke afspraken te maken met medewerkers in hogere of kwetsbare functies of met medewerkers uit bepaalde sectoren⁸¹⁸. Organisaties zouden via een risicoanalyse de gevoelige domeinen kunnen identificeren en de afspraken daarop afstemmen⁸¹⁹. Algemene verboden of afkoelingsperiodes zijn volgens de respondenten vrijwel onmogelijk afdwingbaar, omwille van de vrijheid van arbeid⁸²⁰. Eén respondent geeft aan wel voorstander te zijn van een tijdelijk inhuurverbod van bijvoorbeeld 2 jaar, omdat je op die manier vermijdt dat *"mensen die een vak leren in een overheidsdienst op vrijdag weggaan en op maandag als consultant voor een strak uurtarief weer binnenkomen"*.⁸²¹ Tot slot moet volgens een respondent de samenwerking tussen politie en marechaussee enerzijds en de private sector anderzijds formeel beter worden geregeld, zodat beide partijen en ex-medewerkers van politie en marechaussee in de private sector weten wat kan en wat niet kan⁸²².

Volgens respondenten van zowel politie, marechaussee als andere organisaties spelen in het beheersen van belangenconflicten na uitdiensttreding leidinggevenden, maar ook HR, integriteitsadviseurs, en de nieuwe werkgever elk een rol. Verschillende respondenten uit al deze

⁸¹² Respondent 2C.

⁸¹³ Respondent 3F.

⁸¹⁴ Respondent 3B.

⁸¹⁵ Respondenten 2C, 2L en 3F.

⁸¹⁶ Respondent 2L.

⁸¹⁷ Respondenten 2A, 2B, 2C, 2D, 3A, 3E, 3F.

⁸¹⁸ Respondenten 2B, 2C, 2D, 3A

⁸¹⁹ Respondent 2B.

⁸²⁰ Respondenten 2A, 2B, 2C, 3A.

⁸²¹ Respondent 3F.

⁸²² Respondent 2K.

organisaties beschouwen de **leidinggevende** als de eerste verantwoordelijke in de uitvoering van het integriteitsbeleid⁸²³. Zij moeten medewerkers alert maken voor en aanspreken op belangenverstrengeling, en hier in exitgesprekken aandacht aan besteden, bijvoorbeeld door expliciet het onderscheid te maken tussen nuttig en onwenselijk gebruik van kennis na uitdiensttreding.⁸²⁴ Dergelijke gesprekken worden in de praktijk echter als lastig ervaren, en moeilijk te combineren met de al hoge werkdruk. Voor **HR** zien respondenten een rol weggelegd aan de voorkant door nieuwe medewerkers bij werving en selectie bewust te maken van belangenconflicten en afspraken hierover vindbaar te maken⁸²⁵, en het maken van contractuele afspraken bij uit dienst tredende medewerkers die een gevoelige overstap maken⁸²⁶. De rol van **integriteitsadviseurs** zien respondenten vooral in de ondersteuning van medewerkers, leidinggevend en of HR door het geven van dilemmatrainingen, advies te geven bij concrete dilemma's en te werken aan de cultuur door te leren uit dingen die mislopen⁸²⁷. Tot slot is er volgens sommige respondenten ook een rol weggelegd voor de **nieuwe werkgever** in het voorkomen van belangenconflicten na een overstap uit een andere organisatie/sector⁸²⁸. Dat geldt zeker voor publieke organisaties, omdat die moeten handelen naar het algemeen maatschappelijk belang⁸²⁹. Nieuwe werkgevers kunnen beginnende medewerkers er bijvoorbeeld expliciet op wijzen geen geheime informatie te gebruiken vanuit hun vorige baan en geen illegitiem beroep te doen op hun oud-collega's⁸³⁰. Ook kan de nieuwe werkgever als preventief instrument een gesprek voeren met beginnende medewerkers over mogelijke belangenconflicten⁸³¹.

“De nieuwe werkgever heeft een zorgplicht om tegen risico's te beschermen. Daar hoort bij het bewustzijn van de afkomst van die persoon: wat die kwaliteiten betekenen voor jou als nieuwe werkgever – daar staat tegenover dat je moet waken dat die persoon niet in de val trapt, niet verleid wordt om verkeerde dingen te doen. En dat deze persoon ergens terecht kan”⁸³².

⁸²³ Respondenten 1A, 1G, 1J, 2A, 2D, 2L, 3C.

⁸²⁴ Respondenten 1A, 1E (dubbelinterview), 1F, 1G, 1J, 1M, 2D, 3B.

⁸²⁵ Respondenten 1A, 1J, 2A.

⁸²⁶ Respondenten 1F (dubbelinterview), 1J, 3B.

⁸²⁷ Respondenten 1A, 1E (dubbelinterview), 1G, 1J, 2^a, 3B.

⁸²⁸ Respondenten 1A, 1I, 1N, 1M, 2C, 2D, 2L, 3B, 3E, 3F.

⁸²⁹ Respondent 2C.

⁸³⁰ Respondenten 1A, 1N, 3E.

⁸³¹ Respondenten 2D, 2L, 3F.

⁸³² Respondent 3F.

Tegelijkertijd mag je volgens respondenten uit politie, marechaussee en andere organisaties van nieuwe werkgevers op dit vlak niet te veel verwachten, zeker bij private organisaties⁸³³. *“In de ideale wereld hoop je dat ook de commerciële partij zich hier bewust van zou zijn: ‘In de rol waar ik je zo neerzet kom je oud-collega’s tegen etc.’ (...). Je wil [als private partij] ook geen contracten binnenhalen die op drijfzand staan of waar je de krant mee gaat halen – toch? Maar of dat vanzelfsprekend is...?”*⁸³⁴ Hoogstens kan een ‘moreel appèl’ op hen gedaan worden⁸³⁵.

5.5. CONCLUSIE: ANTWOORD OP DEELVRAAG 4

In dit hoofdstuk richtten we ons op deelvraag 4: *Welke preventie- en repressie maatregelen zijn er mogelijk, vastgesteld en eventueel toegepast ter beheersing van belangenconflicten na uitdiensttreding?* Hoewel er vooralsnog weinig onderzoek wordt gedaan naar de effectiviteit van concrete (sets) maatregelen, ***benadrukken wetenschappelijke literatuur en beleidsteksten van internationale organisaties vooral het belang van maatregelen die gericht zijn op de preventie van integriteitsschendingen die verband houden met belangenconflicten na uitdiensttreding.*** Deze preventieve maatregelen kunnen van een controlerende of stimulerende aard zijn; idealiter is sprake van een gebalanceerde mix van zowel controlerende maatregelen (zoals risicoanalyse, procedures, meldplicht van belangenconflicten, enz.) als stimulerende maatregelen (zoals gedragscodes, workshops en opleiding om moreel bewustzijn te stimuleren, ethische cultuur, ethisch leiderschap). Repressieve maatregelen kunnen worden genomen als er zich daadwerkelijk integriteitsschendingen hebben voorgedaan en hebben doorgaans een controlerend karakter. In aanvulling op deze inzichten komen uit de interviews en vragenlijst nog enkele aanvullende mogelijke maatregelen naar voren. Het geheel aan *mogelijke* preventieve en repressieve maatregelen dat uit literatuur, interviews en vragenlijst naar voren komt, vatten we samen in Tabel 5.5 (na uitdiensttreding) en Tabel 5.6 (bij indiensttreding).

Hoewel het geheel aan mogelijke maatregelen omvangrijk is, blijkt uit zowel de literatuur als de documentanalyse, interviews en de vragenlijst dat in de praktijk vaak slechts in beperkte mate sprake is van een beleid dat nadrukkelijk gericht is op belangenconflicten na uitdiensttreding. Ook

⁸³³ Respondenten 1A, 1I (dubbelinterview), 1M, 2C, 3B.

⁸³⁴ Respondent 1M.

⁸³⁵ Respondent 2C, 3B.

de toepassing van dergelijke maatregelen is derhalve beperkt. Dit lijkt zowel voor politie en marechaussee als voor andere organisaties te gelden. Een genoemde reden is dat dergelijk beleid als ingewikkeld wordt ervaren omdat ex-medewerkers uit beeld verdwijnen en regels hieromtrent moeilijk te handhaven zijn. Een algemene **afkoelingsperiode** bestaat niet meer bij de politie en de marechaussee, sinds die bij het Rijk verdwenen is. Wel is er bij defensie nog steeds een verbod op zakelijke contacten gedurende 2 jaar na uitdiensttreding. Bij andere organisaties bestaan er soms afkoelingsperiodes voor gevoelige en hogere functies. **Exitgesprekken** worden als een nuttig (controlerend of stimulerend) instrument gezien maar worden in de praktijk zowel bij politie en marechaussee als bij andere organisaties niet altijd systematisch gehouden. Bovendien zijn belangenconflicten na uitdiensttreding, volgens respondenten in interviews, doorgaans geen onderwerp van gesprek. Wel wordt tijdens dit gesprek soms benadrukt dat de geheimhoudingsplicht nog steeds geldt na uitdiensttreding. Slechts een paar respondenten van andere organisaties gaven aan dat belangenconflicten na uitdiensttreding wél nadrukkelijk op de agenda staan in gesprekken rondom het vertrek van medewerkers.

Uit de interviews en vragenlijst blijkt verder dat organisaties ook nieuwe medewerkers meestal niet heel expliciet wijzen op belangenconflicten met voormalig werkgevers en de integriteitsrisico's die daarbij komen kijken. Er zijn bij de politie, marechaussee en andere organisaties in dit verband wel verschillende **controlerende maatregelen** die kunnen bijdragen aan het voorkomen van dit soort belangenconflicten. Het gaat volgens respondenten dan vooral over het benadrukken van de geheimhoudingsplicht, regels over zakelijke contacten, en de ambtseed of -belofte. Bij enkele andere organisaties wordt ook verwezen naar een informele afkoelingsperiode waarin de nieuwe medewerker gedurende een bepaalde tijd geen dossiers mag doen met de voormalig werkgever. Er worden door respondenten weinig **stimulerende maatregelen** genoemd die zijn vastgesteld en toegepast om bewustzijn te creëren over belangenconflicten na uitdiensttreding. Respondenten verwijzen vaak naar het algemene integriteitsbeleid waarin dit specifieke thema soms wel impliciet maar meestal niet expliciet aan de orde komt. Toch kan dit algemene beleid bij medewerkers bewustzijn voor integriteitsrisico's creëren, en op die manier indirect bijdragen aan het voorkomen van belangenconflicten na uitdiensttreding.

Tabel 5.5: Mogelijke preventieve maatregelen inzake belangenconflicten na uitdiensttreding (totaaloverzicht)

Preventieve maatregelen	
Controlerende maatregelen	Melden van gevoelige overstap 'Case-by-case assessment'
	Controle op afsluiting van Informatiesystemen na uitdiensttreding
	Exitgesprek
	– <i>Mogelijke belangenconflicten na uitdiensttreding benoemen</i>
	– <i>Benadrukken dat geheimhoudingsplicht geldig blijft</i>
	Verbod op draaideurpraktijk, geborgd in Inhuur- en aanbestedingsprocedures
	Verbod op gebruik van vertrouwelijke informatie
	Verbod om druk uit te oefenen op ex-collega's
	Verbod om contract of subsidie te ontvangen van vorige werkgever
	Afkoelingsperiode (algemeen, specifieke functies of maatwerk)
Stimulerende maatregelen	Openbaren lijst met medewerkers die zijn ontslagen wegens ernstig wangedrag of ernstig gebrek aan competentie
	Aangaan partnerschappen met organisaties waar ex-medewerkers terecht komen
	Aanvullende eisen stellen aan integriteitsbeleid leveranciers
	Vroegtijdige signalering van (ex)medewerkers die 'afglijden'
	Sancties (afschrikkend effect)
	(Proactief) advies bij integriteitscoördinator of -adviseur (ook toegankelijk voor ex-medewerkers)
	Aanspreken ex-medewerkers bij belangenconflicten
	Onderwijs, training en coaching
	Gedragscode
	Ethische standaarden bij publiek-private samenwerking
Maatregelen die gericht zijn op behoud van goede relatie met de medewerker rondom en na vertrek (incl. nazorg bij strafontslag)	
Algemene maatregelen die integer gedrag stimuleren (door voormalige en nieuwe werkgever)	
Ethisch leiderschap, i.h.b. laagdrempelige en proactieve gesprekken over mogelijke risico's	
Leidinggevendenden die met medewerkers actief reflecteren op en leren van casuïstiek (bijv. via een Reflective Practice Process)	
Exitgesprek:	
– <i>Bewustwording creëren omtrent belangenconflicten na uitdiensttreding</i>	

N.B.: maatregelen die uit de interviews en vragenlijst voortkwamen, aanvullend op literatuur en internationale beleidsstukken, zijn dikgedrukt weergegeven. Omdat mogelijkheden voor repressieve maatregelen slechts in beperkte mate naar voren kwamen uit zowel literatuur als het empirisch onderzoek, worden deze uitsluitend besproken in de tekst.

Tabel 5.6: Mogelijke preventieve maatregelen inzake belangenconflicten bij indiensttreding (totaaloverzicht)

Preventieve maatregelen		
Controlerende maatregelen	Vermijden van belangenconflicten <ul style="list-style-type: none"> - <i>Wraking</i> - <i>Loslaten persoonlijk belang</i> - Bespreken mogelijke risico's tijdens werving- en selectieprocedures - Screening - Geheimhoudingsplicht - <i>Verbod op geschenken/voordelen</i> - <i>Verbod op bepaalde nevenfuncties</i> - <i>Toestemming vragen voor nevenfuncties</i> 	
	Managen van belangenconflicten <ul style="list-style-type: none"> - <i>Risicoanalyse van kwetsbaarheden</i> - <i>Monitoring door ethische commissie</i> 	
	Openbaarmaking van belangenconflicten <ul style="list-style-type: none"> - <i>Melden van belangenconflicten</i> - <i>Melden van nevenfuncties</i> - <i>Monitoren van meldingen nevenfuncties</i> 	
	Stimulerende maatregelen	Gedragscode of beroepscode
		Ambtseed of -belofte
		Bewustwordingscampagnes t.a.v. geheimhoudingsplicht
		Onderwijs en training
		Mogelijkheid voor overleg met ombudsman, integriteitsfunctionaris of vertrouwenspersoon
		Ethische cultuur ontwikkelen
	Ethisch leiderschap, i.h.b. laagdrempelige en proactieve gesprekken over mogelijke risico's	

N.B.: maatregelen die uit de interviews en vragenlijst voortkwamen, aanvullend op literatuur en internationale beleidsstukken, zijn dikgedrukt weergegeven. Omdat mogelijkheden voor repressieve maatregelen slechts in beperkte mate naar voren kwamen uit zowel literatuur als het empirisch onderzoek, worden deze uitsluitend besproken in de tekst.

Tijdens de interviews gaven respondenten van zowel de politie en marechaussee als van andere organisaties dan ook aan dat vooral winst te behalen valt door meer in te zetten op stimulerende maatregelen. De belangrijkste voorgestelde maatregelen zijn maatregelen gericht op het vergroten van bewustzijn over de integriteitsrisico's van belangenconflicten na uitdiensttreding: regelmatig het gesprek voeren over deze thematiek, zowel tijdens de dienstbetrekking als in exitgesprekken, en leidinggevend meer bewust te maken van de risico's. Respondenten verschillen van mening over de vraag of er ook aanvullende controlerende maatregelen nodig zijn. Enerzijds geven respondenten aan dat handhaving van strikte regels op dit vlak lastig is omdat ze meestal omzeild kunnen worden. Het is volgens hen beter om als organisatie een helpende hand te bieden en advies te voorzien rondom belangenconflicten na uitdiensttreding, zowel voor medewerkers als oud-medewerkers. Anderzijds roepen respondenten uit politie, marechaussee en andere organisaties op om via risicoanalyse gevoelige functies in kaart te brengen en mogelijke integriteitsrisico's na uitdiensttreding proberen te voorkomen door vroegtijdige signalering bij medewerkers die 'afglijden'. Bij de politie en andere organisaties waar geen verplichte afkoelingsperiode geldt, wordt

bovendien opgeroepen om bij uitdiensttreding uit bepaalde gevoelige functies privaatrechtelijke afspraken te maken, bijvoorbeeld over een afkoelingsperiode.

6. Conclusies

6.1 INLEIDING

Dat aandacht voor belangenconflicten in de publieke sector van groot belang is, wordt alom erkend in wetenschap en praktijk. Belangenconflicten houden verband met serieuze integriteitsrisico's zoals corruptie en machtsmisbruik die het vertrouwen in de overheid schaden. Met behulp van onder meer gedragscodes, meldingsregisters van nevenfuncties, en trainingen wordt geprobeerd de risico's van belangenconflicten te minimaliseren en integriteitsschendingen te voorkomen.

Zowel in onderzoek als beleid gaat de aandacht tot dusver echter vooral uit naar belangenconflicten die ontstaan terwijl iemand in dienst is bij de organisatie. Een blinde vlek lijkt daarbij te zijn welke belangenconflicten kunnen ontstaan wanneer medewerkers uit dienst treden. In 2018 constateerde de GRECO in een evaluatie van de preventie van corruptie en de versterking van integriteit bij de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee dat er weinig beperkingen zijn voor medewerkers die vertrekken. Omdat juist bij deze organisaties integriteitsschendingen grote maatschappelijke gevolgen hebben, adviseerde GRECO nader onderzoek te doen naar de risico's van belangenconflicten en overige werkzaamheden van politieambtenaren en marechaussee (ook op het hoogste niveau) nadat zij de organisatie hebben verlaten⁸³⁶.

Het onderzoek waarvan dit rapport verslag doet, geeft gehoor aan de oproep om meer inzicht te geven in het fenomeen 'belangenconflicten na uitdiensttreding' bij de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee. Meer specifiek had dit onderzoek als doel te verkennen welke belangenconflicten zich kunnen voordoen nadat medewerkers van de Nationale Politie of Koninklijke Marechaussee uit dienst zijn getreden, welke mogelijke preventieve en repressieve maatregelen er zijn ter beheersing van belangenconflicten na uitdiensttreding en welke ervaringen

⁸³⁶ GRECO, 2018, p. 57, nr. xiv.

er eventueel zijn met dergelijke belangenconflicten en genomen maatregelen. De hoofdvraag van het onderzoek luidde daarbij als volgt:

Wat wordt er verstaan onder belangenconflicten na uitdiensttreding, wat is de aard van de belangenconflicten die zich eventueel hebben voorgedaan onder ex-medewerkers van de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee, welke individuele, situationele en organisationele factoren kunnen de kans op geassocieerde integriteitsrisico's vergroten of verkleinen en wat zijn preventieve en repressieve maatregelen die de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee (kunnen) ondernemen om deze risico's te beheersen?

Om deze vraag te beantwoorden, verrichtten we een uitgebreide literatuurstudie, documentanalyse van relevante beleidsstukken, 35 kwalitatieve diepte-interviews met integriteitsfunctionarissen bij zowel politie en marechaussee als andere publieke en private organisaties, en een vragenlijst onder integriteitsfunctionarissen in de Nederlandse publieke en private sector en enkele politie- en marechausseefunctionarissen (respectievelijk 68 en 7 respondenten). In wat volgt zetten we de belangrijkste conclusies die daaruit volgen uiteen. We beantwoorden eerst de vier deelvragen, waarbij we steeds op basis van de bevindingen enkele aanbevelingen formuleren. Daarna trekken we de belangrijkste conclusies op basis van de hoofdvraag en reflecteren we op het geheel aan bevindingen.

6.2 DEFINITIES EN CONCEPTUALISERING VAN BELANGENCONFLICTEN NA UITDIENSTTREDING

Deelvraag 1: Wat wordt er verstaan onder belangenconflicten na uitdiensttreding van medewerkers van de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee?

Het onderzoek laat zien dat er momenteel **weinig eenduidigheid** is over de precieze betekenis van belangenconflicten na uitdiensttreding. Dat geldt voor zowel wetenschap als praktijk. In de literatuur speelt dan vooral het probleem dat er verschillende definities zijn ontwikkeld voor specifieke sectoren en functies. Uit de literatuur alsook uit internationale standaarden van onder meer OECD

komen evenwel een aantal algemene kenmerken terug. Op basis van die kenmerken verstaan we onder een belangenconflict *een situatie waarin persoonlijke, private en/of organisationele belangen strijdig zijn met publieke belangen, én het risico bestaat dat de persoonlijke, private en/of organisationele belangen de behartiging van het publiek belang oneigenlijk of niet-legitiem zullen beïnvloeden*. Het publiek belang heeft betrekking op het gedeelde belang van de samenleving, en overstijgt dus de louter organisationele belangen (ook van publieke organisaties) en belangen van individuele personen of groepen. Onder belangenconflicten na uitdiensttreding kan vervolgens worden verstaan:

Een situatie waarin nadat het dienstverband met een medewerker formeel is beëindigd, het risico bestaat dat persoonlijke, private en/of organisationele belangen conflicteren met de behartiging van het publiek belang, omdat oud-medewerkers oneigenlijk of niet-legitiem gebruik kunnen maken van kennis, informatie, vaardigheden en contacten die werden opgebouwd bij de voormalig werkgever.

Beleidsmatig gezien lijken belangenconflicten na uitdiensttreding ook enkele jaren na de evaluatie van GRECO nog grotendeels een blinde vlek te zijn, waar zowel bij politie en marechaussee als in de andere organisaties in dit onderzoek vrij weinig over gedacht en gesproken wordt. **Formele, expliciete en eenduidige definities** of omschrijvingen van belangenconflicten en belangenconflicten na uitdiensttreding **ontbreken** bij de Nationale Politie, de Koninklijke Marechaussee maar ook bij een groot aantal van de bevroegde potentiële nieuwe werkgevers van oud-politie en oud-marechaussee medewerkers. Gedragscodes, regelingen en beleidsstukken besteden weliswaar ruime aandacht aan belangenconflicten tijdens het dienstverband en de mogelijke integriteitsrisico's die daarmee gepaard gaan; het fenomeen belangenconflicten na uitdiensttreding komt beperkt en meer impliciet aan de orde. Er gelden dan ook geen eenduidige kaders waar vertrekkende medewerkers op geattendeerd en aangesproken kunnen worden, of waar zij zelf hun keuzes en overwegingen aan kunnen toetsen.

Bij een gebrek aan formele kaders gebruiken de integriteitsfunctionarissen en andere respondenten in dit onderzoek -zowel binnen de politie en marechaussee als elders- weinig eenduidige omschrijvingen van belangenconflicten na uitdiensttreding. Op hoofdlijnen komen die omschrijvingen overeen met de definitie die ook uit de literatuur naar voren komt. Maar **in de besproken voorbeelden lopen ook geregeld verschillende fenomenen door elkaar**. Het gebrek aan

eenduidigheid over de betekenis van belangenconflicten na uitdiensttreding lijkt onder meer te komen doordat (1) het onderwerp *an sich* nog maar weinig aandacht geniet in het integriteitsbeleid, (2) de precieze belangen die in het geding zijn bij een belangenconflict onvoldoende helder zijn en weinig expliciet worden besproken, en (3) nauw verwante concepten regelmatig door elkaar worden gebruikt. In de Nederlandse context blijken met name de concepten belangenconflicten en belangenverstrengelingen vaak als inwisselbaar te worden gebruikt.

Het lijkt raadzaam om in het integriteitsbeleid beter af te bakenen waar belangenconflicten (na uitdiensttreding) wel én niet betrekking op hebben. Hoofdstuk 2 in dit rapport biedt hiertoe een begrippenkader dat kan dienen als startpunt voor verder gesprek en nadere invulling door de politie en marechaussee, maar ook andere organisaties. In navolging van de internationale wetenschappelijke literatuur en gangbare internationale standaarden (van bijvoorbeeld OECD) lijkt voor die invulling onder meer het **verschil tussen belangenconflicten en conflicterende belangen** relevant. Waar het bij belangenconflicten nadrukkelijk gaat om de risico's voor de behartiging van het *publieke* belang, gaan conflicterende belangen over de conflicten die kunnen ontstaan met de belangen van *organisaties*. Dit onderscheid is van wezenlijk belang: als een melder naar buiten treedt met een misstand, kan dat immers het organisatiebelang schaden maar wel degelijk het publieke belang dienen. Tegelijkertijd sluit het feit dat belangenconflicten risico's inhouden voor het publieke belang niet uit dat tegelijkertijd óók de organisationele, private of persoonlijke belangen in het geding kunnen zijn.

Het huidige onderzoek laat zien dat **in de praktijk van publieke organisaties het organisatiebelang en het publieke belang al snel door elkaar heen kunnen gaan lopen**: als de belangen van publieke organisaties als de politie of de marechaussee in het geding zijn, en daarmee de reputatie of het imago wordt geschaad, dan brengt dat schade toe aan het vertrouwen in de overheid en 'dus' het publieke belang. Het gevaar van deze redenering is dat onder het mom van het bewaken van 'vertrouwen in de overheid' alle kwesties die de reputatie van een organisatie schaden onverkort als een *integriteitsrisico* worden gezien. Terwijl het publieke belang en maatschappelijk vertrouwen juist ook gediend zijn bij openheid en transparantie over fouten in de organisatie en de kwaliteit van (publieke) dienstverlening, zoals ook het Huis voor Klokkeluiders eerder constateerde⁸³⁷. Voor een zuivere borging van het publiek belang is het daarom belangrijk om in casuïstiek rond

⁸³⁷ Reactie Huis voor Klokkeluiders op de internetconsultatie Verbod Zwijgcontracten Zorg d.d. 19 mei 2020. Zie <https://www.huisvoorklokkeluiders.nl/Publicaties/brieven/2020/05/19/reactie-internetconsultatie-verbod-zwijgcontracten-zorg>

belangenconflicten explicieter te bekijken en bespreken welke concrete organisationele en publieke belangen precies in het geding zijn.

Ten tweede kan het behulpzaam zijn om -wederom in aansluiting op internationale gebruiken- explicieter **onderscheid** te maken tussen **belangenconflicten als een *integriteitsrisico* en belangenverstrengeling als een *integriteitsschending*** die uit belangenconflicten kan voortkomen. Bij een belangenconflict gaat het dan over het naast elkaar bestaan van tegenstrijdige belangen die een *risico* in zich dragen om het publieke belang te schaden. Maar er is nog niet sprake van een daadwerkelijke of schijnbare *overschrijding* van morele waarden, normen en regels. Anders is dat bij (de schijn van) belangenverstrengeling: daarvan is wat ons betreft sprake als er bijvoorbeeld giften zijn aangenomen of activiteiten zijn verricht buiten de organisatie waardoor een organisationeel, privaat en/of persoonlijk belang op oneigenlijke wijze de behartiging van het publieke belang heeft beïnvloed (of die schijn is ontstaan). Belangenconflicten kunnen uitmonden in integriteitsschendingen, zoals belangenverstrengeling, maar ook bijvoorbeeld corruptie of misbruik van informatie. Maar dat hóeft dus niet.

Anders dan sommige respondenten in dit onderzoek aangeven, is het vastleggen van heldere kaders en definities in elk geval **meer dan slechts een "semantische discussie"**. De wijze waarop in Nederland betekenis wordt gegeven aan de begrippen wijkt op onderdelen af van kaders die in internationaal verband worden gebruikt om het Nederlandse beleid en de Nederlandse praktijk te duiden en evalueren. Maar bovenal laat het onderhavige onderzoek zien dat de weinig scherpe kaders reële en concrete gevolgen voor de beoordeling van specifieke situaties. **Doordat risico's en schendingen in de praktijk door elkaar lopen, worden situaties op uiteenlopende wijze beoordeeld.** Daarmee neemt mogelijk het risico op integritisme toe. Bovendien zien we dat door het uitwisselbare gebruik van belangenconflicten en belangenverstrengeling niet alleen integriteitsschendingen maar ook integriteitsrisico's zelf al een sterke negatieve connotatie kunnen hebben. Uit eerder onderzoek weten we dat een dergelijke connotatie **een belemmering** kan vormen voor medewerkers en leidinggevenden **om dilemma's, twijfels en risico's bespreekbaar te maken en te melden**. Dit heeft averechtse effecten, omdat juist een gebrek aan bespreekbaarheid en lage meldingsbereidheid de (schijn van) integriteitsschendingen in de hand kan werken. Door integriteitsrisico's te zien als situaties die belangrijke risico's in zich houden maar waar nog geen schending van morele en juridische normen heeft plaatsgevonden, en ze niet te vereenzelvigen met situaties waarin al wel verkeerde inschattingen, keuzes en gedragingen hebben plaatsgevonden,

kan meer ruimte worden gecreëerd om op een proactieve wijze te verkennen wat wel en niet gewenst is. Dit brengt ons tot de volgende aanbeveling.

AANBEVELING 1: *Het is raadzaam om intern een breed gesprek tussen leiding, medewerkers en beleidsmakers te organiseren over de betekenis van 'belangen', 'belangenconflicten' en 'belangenverstremgeling' tijdens én na dienstverband, en de conceptualisering daarvan explicieter in beleid vast te leggen. Door als organisatie een duidelijker gesprekskader te ontwikkelen, kan het bewustzijn, alsook de herkenning en bespreekbaarheid van belangrijke risico's worden vergroot. Dit maakt de omgang met concrete situaties minder afhankelijk van impliciete en uiteenlopende individuele opvattingen. Een duidelijker gesprekskader maakt het bovendien mogelijk om in gesprekken meer precies te duiden wat er aan de hand is en welke belangen tegen elkaar afgewogen moeten worden.*

6.3 DE AARD VAN BELANGENCONFLICTEN NA UITDIENSTTREDING

Deelvraag 2: *Wat is de aard van de belangenconflicten na uitdiensttreding die in de praktijk eventueel zijn voorgekomen onder ex-medewerkers van de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee?*

Om de aard van belangenconflicten na uitdiensttreding in kaart te brengen, hebben we gekeken wat er bekend is over verschijningsvormen van belangenconflicten na uitdiensttreding bij politie en marechaussee en de integriteitsschendingen of schijn van integriteitsschendingen waartoe belangenconflicten na uitdiensttreding hebben geleid. Daarbij troffen we geen documentatie of dossiers aan die betrekking had op belangenconflicten na uitdiensttreding onder ex-medewerkers van de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat na uitdiensttreding er niet langer mogelijkheden voor disciplinair onderzoek en optreden zijn. Dit betekent dat vooralsnog uitsluitend wanneer een ex-medewerker in een strafrechtonderzoek in beeld komt, dossiervorming plaatsvindt. Daarbij wordt echter niet systematisch geregistreerd of het om ex-medewerkers gaat. Dat er geen schriftelijke dossiers zijn aangetroffen, betekent echter niet

dat belangenconflicten na uitdiensttreding zich niet voordoen in de praktijk: in de interviews en vragenlijst bespraken respondenten verschillende denkbeeldige maar ook daadwerkelijk voorgekomen situaties die we als zodanig kunnen typeren. Op basis daarvan onderscheiden we allereerst **vijf mogelijke typen belangenconflicten na uitdiensttreding**. De integriteitsrisico's van de vijf typen lopen uiteen. De risico's lijken met name reëel bij belangenconflicten waar:

- (i) vertrouwelijke c.q. geheime informatie mee gemoeid is, of;
- (ii) waar een beroep wordt gedaan op contacten, relaties en netwerken met voormalig collega's of andere contacten die men tijdens de dienst heeft opgedaan.

Belangenconflicten na uitdiensttreding kunnen zich echter ook voordoen wanneer sprake is van:

- (iii) de inzet van het voormalig dienstverband zelf (incl. bijbehorende status, positie, militaire rang) maar géén gebruik wordt gemaakt van geheime informatie en oneigenlijk gebruik van contacten;
- (iv) de inzet van kennis over de bedrijfsvoering van de voormalig werkgever, of;
- (v) de inzet van vaardigheden die via specialistische opleidingen en training tijdens het dienstverband zijn verkregen.

Interessant is dat respondenten vooral verschillend denken over deze laatste drie mogelijke typen belangenconflicten: deels dezelfde voorbeelden werden door respondenten gebruikt om te laten zien dat iets een belangenconflict inhoudt, 'slechts' een situatie betreft die vervelend is omdat het imago- of reputatieschade oplevert of juist illustreert dat na uitdiensttreding ook op zinvolle en nuttige wijze gebruik kan worden gemaakt van kennis, informatie, vaardigheden en/of contacten. Deze **verschillende opvattingen lijken verband te houden met de eerder besproken onduidelijkheid over welke belangen precies in het geding zijn** bij een belangenconflict en wanneer iets als een 'publiek belang' geldt. Het benadrukt in elk geval de eerdere constatering dat belangenconflicten na uitdiensttreding vooral individueel worden ingevuld, terwijl een collectieve visie op wat wel en wat niet toelaatbaar is na uitdiensttreding ontbreekt. Hoewel een zeker 'grijs gebied' ook bij belangenconflicten na uitdiensttreding onvermijdelijk lijkt, merken we op dat het grijze gebied door het ontbreken van zo'n collectieve visie of gesprek onbedoeld groter wordt gelaten dan wellicht nodig of wenselijk is.

Het onderzoek laat verder vooral zien dat waar belangenconflicten na uitdiensttreding in de praktijk voorkomen, ze **heel verschillende vormen** kunnen aannemen. Dit soort conflicten doen zich voor in

alle lagen van de organisatie, zowel in executieve als niet-executieve functies, onder leidinggevenden en niet-leidinggevenden en zowel onder vrijwillig als gedwongen vertrokken personeel. Er zijn veel verschillende functies en taakgebieden aan te wijzen, die samen een flink deel van de functies binnen de politie en marechaussee beslaan. Hoewel een systematisch overzicht van de meest risicovolle functies en taken bij de politie en marechaussee ontbreekt, wijzen respondenten wel nadrukkelijk op de extra risico's die zich kunnen voordoen als medewerkers vertrekken naar ICT-bedrijven, particuliere recherchebedrijven of de beveiligingssector. Tot slot valt op dat zowel de literatuur als het onderzoek zelf laten zien dat belangenconflicten na uitdiensttreding **soms hun oorsprong al hebben in de periode dat medewerkers nog in dienst zijn** en zelfs nog niet actief op zoek zijn naar ander werk.

***AANBEVELING 2:** Een gerichte inventarisatie van kwetsbare functies en taken kan helpen focus en prioriteit aan te brengen in beleid door aandacht in de eerste plaats te richten op de meest ernstige of meest veelvoorkomende risico's van belangenconflicten die kunnen ontstaan na uitdiensttreding. Vanwege de vele verschillende verschijningsvormen van dit type belangenconflicten is evenwel aandacht hiervoor op alle niveaus en over de gehele breedte van de organisatie raadzaam. Zulke aandacht is bovendien van belang voor alle medewerkers, en niet uitsluitend voor medewerkers waarvan bekend is dat zij (voornemens zijn te) zullen vertrekken.*

In de door respondenten aangedragen voorbeelden bleken bij slechts drie van de vijf mogelijke typen belangenconflicten na uitdiensttreding echt tot integriteitsschendingen of de schijn van integriteitsschendingen te hebben geleid: (i) gebruik van vertrouwelijke c.q. geheime informatie voor commerciële of criminele doeleinden, (ii) gebruik van contacten, relaties en netwerken en (iii) inzet van het voormalig dienstverband zelf (incl. bijbehorende status, positie, militaire rang). Bij de door respondenten genoemde voorbeelden van inzet van kennis over de bedrijfsvoering of van vaardigheden die via specialistische opleidingen en training tijdens het dienstverband zijn verkregen, bleek uit de omschrijving van respondenten geen sprake te zijn van (schijn van) integriteitsschendingen. Waar belangenconflicten na uitdiensttreding wél problematisch werden, ging het volgens de respondenten **vooral om de schijn van belangenverstremgeling**. In enkele gevallen omschreven de respondenten ook situaties die de onderzoekers -en ook de respondenten zelf- classificeren als daadwerkelijke integriteitsschendingen. Het betrof dan niet alleen

belangenverstremgeling (door nevenactiviteiten) maar ook **corruptie/favoritisme, misbruik en manipulatie van informatie en oneigenlijk gebruik van autoriteit**. In een enkel geval is mogelijk ook sprake (geweest) van **corruptie/omkoping**.

Hoewel het onderzoek verkennend van aard is, en nadrukkelijk niet ten doel had te onderzoeken wat de *omvang* van het fenomeen is, merken we tot slot op dat belangenconflicten na uitdiensttreding **niet als een groot probleem lijkt te worden ervaren**. Zowel binnen de politie en marechaussee, als daarbuiten, gaven respondenten zelf aan dat zij denken dat er weinig casuïstiek is en er bovendien weinig tot geen grotere schandalen zijn geweest op dit terrein. Ook de respons op de vragenlijst en de reacties die het onderzoeksteam kreeg op interviewverzoeken (zie ook Bijlage II) laten zien dat het onderwerp weinig nadrukkelijke aandacht geniet, veelal omdat men er geen ervaring mee heeft of geen voorbeelden kent waar het is misgegaan. Daarbij moet worden benadrukt dat vanwege het verkennende karakter van het onderzoek met slechts met een beperkt aantal betrokkenen is gesproken. Een bredere, volledig representatieve uitvraag binnen politie, marechaussee en potentiële nieuwe werkgevers heeft niet plaatsgevonden. Het is dus goed mogelijk dat elders binnen de politie en marechaussee of daarbuiten wél kennis is van (veel) meer of ernstiger casuïstiek. Het ligt bovendien in de lijn der rede dat integriteitsfunctionarissen meer kennis hebben van integriteitsschendingen die zich voordoen tijdens dienstverband dan die na uitdiensttreding, hetgeen de algehele inschatting van de integriteitsrisico's en -schendingen kan vertekenen. Tot slot richt het onderzoek zich op een heel specifiek type situatie: belangenconflict na uitdiensttreding en de schendingen waartoe dat specifieke type situatie kan leiden. Het betreft hier dus inherent een aanzienlijk smaller terrein binnen het bredere spectrum aan integriteitsrisico's en -schendingen waar rapportages van meldingen en disciplinaire maatregelen, alsook mediaberichtgeving, verslag van doen. Al met al is het gegeven dat respondenten belangenconflicten na uitdiensttreding niet als een omvangrijk probleem ervaren dus goed verklaarbaar.

Her voorgaande laat echter onverlet dat de *frequentie* waarmee integriteitsschendingen zich (in de beleving van betrokkenen) voordoen, oftewel de omvang van het probleem, **weinig zegt over de ernst van de risico's die belangenconflicten na uitdiensttreding in zich dragen**. Belangenconflicten na uitdiensttreding kunnen ingewikkelde dilemma's opleveren en -indien ze uitmonden in integriteitsschendingen- grote maatschappelijke impact hebben. In de interviews werden verschillende voorbeelden besproken die erop wijzen dat de risico's inderdaad aanwezig zijn.

Bovendien kan niet worden uitgesloten dat het gebrek aan aandacht voor de risico's van belangenconflicten na uitdiensttreding juist heeft geleid tot **blinde vlekken** in de herkenning en signalering ervan.

Ook na het onderhavig onderzoek blijft het nog maar de vraag of de casuïstiek van belangenconflicten na uitdiensttreding werkelijk beperkt is en daardoor weinig beleidsmatige aandacht heeft gehad of dat de frequentie en ernst van de gevolgen als beperkt wordt ervaren *omdat* er vooralsnog weinig aandacht voor is geweest. Hier wreekt zich opnieuw de vereenzelviging van belangenconflicten als *integriteitsrisico* met belangenverstremgeling als *integriteitsschending*. Juist door toenemende mobiliteit, privatisering en publiek-private samenwerkingen nemen volgens internationale literatuur ook de belangenconflicten na uitdiensttreding toe. Dat zich op dit moment in de beleving van integriteitsfunctionarissen weinig problemen voordoen, betekent niet dat de risico's van belangenconflicten na uitdiensttreding niet ernstig zijn of de komende jaren problematischer zullen worden. Meerdere respondenten benadrukken daarom ook zelf al dat het fenomeen **meer permanente aandacht** verdient. Om te voorkómen dat integriteitsschendingen ontstaan, lijkt het in elk geval verstandig de aandacht voor belangenconflicten na uitdiensttreding los te zien van de ervaren omvang van het probleem en proactief aandacht te besteden aan de integriteitsrisico's.

AANBEVELING 3: *Om belangenconflicten na uitdiensttreding te beheersen, is het zinvol om de risico's ervan proactief te agenderen, ook anticiperend op huidige en toekomstige ontwikkelingen zoals publiek-private samenwerkingen en toenemende mobiliteit. Hierdoor kunnen dilemma's en verschillen van inzicht over wat wel en niet toelaatbaar is in een eerder stadium zichtbaar worden. Het kan het bewustzijn en de bespreekbaarheid van de risico's verhogen en daarmee helpen voorkomen dat belangenconflicten na uitdiensttreding uitmonden in integriteitsschendingen.*

6.4 FACTOREN DIE INTEGRITEITSRISICO'S VAN BELANGENCONFLICTEN NA UITDIENSTTREDING BEÏNVLOEDEN

Deelvraag 3: Welke individuele, situationele- en organisationele factoren kunnen de integriteitsrisico's van belangenconflicten na uitdiensttreding vergroten of verkleinen?

Het vaststellen van de individuele, situationele- en organisationele factoren die de integriteitsrisico's van belangenconflicten na uitdiensttreding kunnen vergroten dan wel verkleinen, blijkt niet eenvoudig. Waar eerder onderzoek zich vooral richt op oorzaken van integriteitsschendingen *tijdens* het dienstverband, beschikt het huidige onderzoek slechts over indirecte informatie over situaties van belangenconflicten na uitdiensttreding. Stevige conclusies over de factoren die de kans vergroten of verkleinen dat belangenconflicten na uitdiensttreding resulteren in integriteitsschendingen, zijn daardoor niet te trekken. Wel kunnen op basis van de bestaande literatuur en het verkennende onderzoek *aannemelijke verwachtingen* worden uitgesproken over relevante factoren. Het is van belang dat deze verwachtingen, die we hieronder formuleren, in nader onderzoek getoetst worden⁸³⁸.

Allereerst concluderen we op basis van zowel de literatuur als de interviews dat waar belangenconflicten na uitdiensttreding uitmonden in integriteitsschendingen, dat waarschijnlijk het resultaat zal zijn van een **complex samenspel van individuele, situationele en organisationele factoren** die tezamen en in wisselwerking met elkaar optreden: bij integriteitsschendingen is immers zelden sprake van één eenduidige oorzaak. Bovendien kent elk type integriteitsschendingen ook weer specifieke factoren die van invloed zijn. De factoren die ertoe bijdragen dat een belangenconflict uitmondt in een integriteitsschending zoals belangenverstrengeling of misbruik van informatie overlappen deels met factoren die bijvoorbeeld ook corruptie in de hand werken, maar deze overlap is verre van volledig. In het huidige onderzoek is informatie over casuïstiek rond belangenconflicten na uitdiensttreding te beperkt om duidelijke patronen te kunnen identificeren ten aanzien van specifieke typen schendingen. Een eenduidige factor of vaste set factoren die alle

⁸³⁸ Gezien de complexiteit aan factoren die een rol speelt, als het mogelijk kleine aantal cases waarover informatie beschikbaar is, zijn er naar verwachting beperkte mogelijkheden om dit middels grootschalige kwantitatieve studies te doen. Wel kan bijvoorbeeld gedacht worden aan onderzoek met behulp van Qualitative Comparative Analyses (QCA) of vergelijkbare technieken.

integriteitsrisico's van belangenconflicten na uitdiensttreding beïnvloeden lijkt er ook niet te zijn. Niettemin komen we op individueel, situationeel en organisationeel wel een aantal factoren in beeld die aandacht verdienen in de beheersing van belangenconflicten na uitdiensttreding.

Voor wat betreft **individuele factoren** lijken vooral moreel bewustzijn en persoonlijke drijfveren van belang. De literatuur wijst erop dat waar morele normen worden overschreden, dat vaak een kwestie is van onnozelheid, onwetendheid, onvoldoende nadenken en bewustzijn van wat moreel gepast is. En ook in de interviews gaven integriteitsfunctionarissen bij herhaling aan dat in de voorbeelden die zij kennen van integriteitsschendingen die voortkwamen uit belangenconflicten na uitdiensttreding, dit een rol lijkt te spelen. Daarnaast wegen mogelijk ook aspecten als status, scoringsdrang of aardig gevonden willen worden, financieel gewin, eigenbelang/ opportunisme of familiebelangen, maatschappelijke drijfveren en gevoeligheid voor rechtvaardigheid en gezag mee. Meer dan in de literatuur wijzen integriteitsfunctionarissen in de interviews ook op de persoonlijke en financiële omstandigheden van de betrokkene(n) als factoren die de integriteitsrisico's van belangenconflicten na uitdiensttreding wellicht kunnen beïnvloeden.

Met name opvallend is dat ook na uitdiensttreding **situationele en organisationele factoren** een rol lijken te spelen. Uit meta-analyses en review studies van oorzaken van integriteitsschendingen in algemene zin, weten we dat situationele en organisationele factoren doorgaans van grotere invloed zijn dan individuele factoren. Maar, zo suggereren de interviews, **ook nadat medewerkers vertrekken bij de organisatie** hebben dergelijke situationele en organisationele factoren **een belangrijke en blijvende doorwerking** op het gedrag -ten positieve én ten negatieve. Hoewel het hier zoals gezegd gaat om veronderstelde invloedsfactoren die nadere toetsing vereisen, impliceert deze bevinding dat de beheersing van integriteitsrisico's die kunnen ontstaan na vertrek van medewerkers in elk geval deels binnen de invloedssfeer van de (voormalig) werkgever ligt.

Voor wat betreft de **situationele factoren** wijzen literatuur en interviews vooral op de kenmerken van de voormalige functie. Waar bijvoorbeeld sprake is van regulerende en inspecterende functies, functies met veel discretionaire ruimte of functies in kleine geïsoleerde gemeenschappen, zou volgens de respondenten de kans dat het na uitdiensttreding misgaat groter zijn. Maar ook de mate waarin iemand vanwege diens voormalige functie interessant is voor druk en beïnvloeding vanuit de georganiseerde criminaliteit wordt genoemd. Vanuit de literatuur zijn echter ook andere factoren belangrijk, zoals de mate waarin iemand al eens eerder normoverschrijdend gedrag heeft vertoond.

Naast individuele en situationele factoren, zijn er ook talloze **organisatorische factoren** die risicoverhogend of juist risicoverlagend kunnen werken bij belangenconflicten na uitdiensttreding. Zo worden in de literatuur laks en slordig leiderschap, personeelsbeleid, en een gesloten organisatiecultuur genoemd als risicoverhogende factoren. Tegelijkertijd zijn er ook vele risicoverlagende factoren die naar voren komen: van ethisch leiderschap, een open en lerende organisatiecultuur en een goede werksfeer tot ruimte voor kritische geluiden, een hoog collectief moreel bewustzijn en bespreekbaarheid van morele kwesties, goed personeelsbeleid en een adequate organisatiestructuur met bijvoorbeeld goede functiescheiding en -rotatie, beveiliging van informatiesystemen en arbeidsomstandigheden.

Wat betreft deze organisatorische factoren lijken respondenten de kenmerkende **organisatiecultuur bij politie en marechaussee vooralsnog vooral als een risico verhogende factor** te ervaren. Hoewel persoonlijke relaties in beginsel als een individuele factor worden gezien, wordt er in interviews op gewezen dat de kerntaak van het (militaire) politiewerk een voedingsbodem is voor het ontstaan van sterke persoonlijke relaties en een sterke organisatiecultuur, waarin waarden en normen breed en sterk in de organisatie worden gedeeld. Nadat medewerkers vertrekken, vertaalt de sterke groepscohesie zich in actieve en hechte netwerken met ex-collega's die nog in dienst zijn. Dat kan de loyaliteiten en het vertrouwen tussen huidige en voormalige politie- en marechausseemedewerkers beïnvloeden. In combinatie met het (vermeend) lage collectief moreel bewustzijn alsook historische morele normen, zou dat drempelverlagend kunnen werken voor met name misbruik van informatie maar ook belangenverstrengeling.

Tegelijkertijd worden in de interviews voorbeelden genoemd die erop wijzen dat een organisatiecultuur met sterke vertrouwensrelaties ook kan worden ingezet voor het beperken van integriteitsrisico's: in combinatie met hoog collectief moreel bewustzijn, psychologische veiligheid en een hoge mate van organisatiebetrokkenheid en trots, zou een sterke organisatiecultuur er namelijk juist voor kunnen zorgen dat ex-medewerkers minder geneigd zijn dingen te doen die hun voormalig werkgever schaden. Nader onderzoek is nodig om dit verband te toetsen, maar het sluit aan bij bestaande theorieën en bevindingen uit onderzoeken naar het voorkomen van integriteitsschendingen tijdens dienstverband. Meer in algemene zin lijkt het aannemelijk dat het **investeren in moreel bewustzijn en integer gedrag tijdens het dienstverband** ook van belang is voor het beperken van de risico's van belangenconflicten na uitdiensttreding van medewerkers.

AANBEVELING 4: *De kans dat belangenconflicten na uitdiensttreding tot integriteitsschendingen leiden, lijkt samen te hangen met zowel individuele als situationele en organisationele factoren. Het verdient daarom de aanbeveling om niet alleen te kijken naar factoren in de persoonlijke sfeer van ex-medewerkers, maar in de beheersing van de risico's juist en vooral ook de aandacht te richten op factoren die gerelateerd zijn aan de (voormalige) functie, de organisatiecultuur, het algehele personeelsbeleid, arbeidsomstandigheden en (ethisch) leiderschap.*

Zowel literatuur als interviews wijzen tot slot op **psychologisch contractbreuk** als een factor die in het bijzonder van belang blijkt bij belangenconflicten na uitdiensttreding. Wanneer medewerkers de indruk hebben dat de werkgever zich niet aan diens (vermeende) economische en/of relationele plichten houdt, kan dat sterke emotionele reacties teweegbrengen die dan weer tot onethisch gedrag kunnen leiden. In lijn met de literatuur laten de interviews zien dat dit ook na uitdiensttreding nog steeds een belangrijke factor kan zijn: meer dan andere individuele, situationele en organisationele factoren werden vooral factoren genoemd die verband houden met de relatie tussen ex-medewerkers en de voormalig werkgever en waar psychologisch contractbreuk een rol lijkt te spelen. Meer specifiek wezen respondenten in hun bespreking van de voorbeelden van belangenconflicten na uitdiensttreding op de rol van negatieve vertrekredenen en onvrijwillig vertrek, waarbij sterk negatieve emoties speelden en de band met de voormalig werkgever ernstige schade had opgelopen. Dat kan volgens de respondenten zijn vanwege reorganisaties, PTSS en (organisatiepolitieke of persoonlijke) conflicten, maar ook door negatieve ervaringen tijdens disciplinair onderzoek en strafontslag. Omgekeerd zouden erkenning en actieve nazorg de integriteitsrisico's bij belangenconflicten na uitdiensttreding juist kunnen verlagen. Dit impliceert dat naast het investeren in de integriteit tijdens het dienstverband, ook het **investeren in de relatie tijdens het dienstverband, rondom het vertrek en na uitdiensttreding** nadrukkelijk aandacht verdient.

AANBEVELING 5: *De kans dat belangenconflicten na uitdiensttreding tot integriteitsschendingen leiden, lijkt in het bijzonder gerelateerd aan de kwaliteit van de relatie tussen de organisatie en de ex-medewerker. Ter beheersing van de integriteitsrisico's kunnen maatregelen die gericht zijn op behoud of herstel van die relatie en het psychologisch contract daarom van belang zijn. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van actief alumni beleid, nazorg bij disciplinair onderzoek of strafontslag, en begeleiding bij reorganisaties.*

6.5 PREVENTIE- EN REPRESSIEMAATREGELEN TER BEHEERSING VAN BELANGENCONFLICTEN NA UITDIENSTTREDING

Deelvraag 4: *Welke preventie- en repressiemaatregelen zijn er mogelijk, vastgesteld en eventueel toegepast ter beheersing van de integriteitsrisico's van belangenconflicten na uitdiensttreding?*

In aansluiting op de vele factoren die de integriteitsrisico's van belangenconflicten na uitdiensttreding kunnen vergroten of verkleinen, kan op basis van de literatuur een grote hoeveelheid aan maatregelen worden geïdentificeerd. Onderzoek naar de effectiviteit van maatregelen is evenwel beperkt, en de toepasselijkheid en implementatie ervan verschilt tussen landen en organisaties. Uit de documentanalyse, vragenlijst en interviews blijkt verder dat de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee weinig maatregelen hebben getroffen die zich specifiek richten op belangenconflicten na uitdiensttreding. Bij andere organisaties, waaronder ook nieuwe werkgevers van ex-medewerkers van de politie en marechaussee, is de expliciete aandacht voor belangenconflicten na uitdiensttreding in beleid eveneens beperkt. Er zijn niettemin enkele voorbeelden van organisaties die wél nadrukkelijk beleid hierop voeren. Zo worden bij sommige organisaties bij een gevoelige overstap afspraken gemaakt met oud-medewerkers om tijdens een bepaalde periode geen werkzaamheden te doen voor de voormalig werkgever. In één organisatie wordt verwezen naar een afkoelingsperiode van maximaal twee maanden als medewerkers vanuit de publieke sector overstappen naar de private sector. De specifieke periode wordt bepaald in overleg met de leidinggevende en *compliance officer*. Er zijn ook organisaties die oud-medewerkers

opvolgen. Dat gebeurt dan door de leidinggevende of HR als er signalen zijn dat het mis gaat, of proactief door structureel in verbinding te blijven met oud-medewerkers.

In de literatuur is brede overeenstemming dat **maatregelen zich vooral moeten richten op de preventie** van integriteitsschendingen die verband houden met belangenconflicten na uitdiensttreding. Die preventieve maatregelen kunnen bestaan uit **controlerende maatregelen** zoals regels, procedures en de bijbehorende handhaving, maar vooral ook uit **stimulerende maatregelen** waarin bewustwording, bespreekbaarheid en cultuurverandering centraal staan. Daarnaast wordt een beperkt aantal repressieve maatregelen onderscheiden die vooral een controlerend karakter kennen in de vorm van onderzoek en handhaving. Voorbeelden van mogelijke stimulerende preventieve maatregelen die uit de literatuur en interviews naar voren komen, zijn:

- **Exitgesprekken** waarbij de mogelijke risico's op en van belangenconflicten expliciet aan bod komen;
- **Onderwijs, training en coaching** om specifiek het morele bewustzijn van medewerkers over risico's rond vertrek te stimuleren;
- **Ethisch leiderschap**, waarbij leidinggevend en op laagdrempelige en proactieve wijze met medewerkers in gesprek gaan over mogelijke risico's rond het vertrek;
- **Aanmoedigingsbeleid** waarbij vertrekkende medewerkers voorafgaand aan uitdiensttreding **advies** krijgen van een integriteitsfunctionaris over mogelijke belangenconflicten die zouden kunnen ontstaan bij uitdiensttreding en hoe hiermee om te gaan;
- **Maatregelen gericht op het behoud van een goede relatie** met medewerkers rondom en na het vertrek, onder meer in de vorm van nazorg bij strafontslag.

Voorbeelden van controlerende preventieve maatregelen die zouden kunnen worden toegepast zijn onder meer:

- **Afkoelingsperiodes** waarbij een ex-medewerker voor een bepaalde periode de nieuwe werkgever niet mag vertegenwoordigen in een officiële aangelegenheid bij de vorige werkgever of niet mag lobbyen bij de vorige werkgever. Dit kan zowel via algemeen geldende regels, als bij specifieke functies of zelfs individueel maatwerk (via privaatrechtelijke afspraken);
- **Verbod** om als vertrekkend medewerker **vertrouwelijke informatie** te gebruiken na uitdiensttreding;
- **Verbod** om als vertrekkend medewerker een **contract of subsidie** te ontvangen van de organisatie (binnen een bepaalde periode);

- **Vroegtijdige signalering** van (ex-)medewerkers die 'afglijden';
- **Aanvullende eisen** stellen aan het integriteitsbeleid van leveranciers.

Tabel 5.5 en 5.6 in het vorige hoofdstuk geven een overzicht van alle geïdentificeerde preventieve maatregelen.

Het onderzoek laat tegelijkertijd zien dat de **in de literatuur genoemde maatregelen in de praktijk nauwelijks zijn vastgesteld of worden toegepast**. Het gaat volgens respondenten dan vooral om controlerende preventieve maatregelen zoals het benadrukken van de geheimhoudingsplicht en regels over zakelijke contacten of rond aanbestedingen. De marechaussee kent bijvoorbeeld het defensie brede verbod op zakelijke contacten gedurende twee jaar na uitdiensttreding; bij de politie is een dergelijk verbod niet langer aanwezig sinds enkele jaren terug het Rijk de afkoelingsperiodes heeft afgeschaft. Tegelijkertijd worden weinig preventieve stimulerende maatregelen genoemd die specifiek bijdragen aan het creëren van bewustzijn voor belangenconflicten na uitdiensttreding: vooralsnog lijkt vooral sprake te zijn van maatregelen die indirect een uitwerking kunnen hebben op de integriteitsrisico's. De meest genoemde reden voor de beperkte vaststelling en toepassing van maatregelen rond belangenconflicten na uitdiensttreding lijkt vooral te liggen in de idee dat omdat het om ex-medewerkers gaat, de mogelijkheden tot het afdwingen van regels en het opleggen van sancties beperkt zijn. Niettemin merken respondenten in de interviews op dat er in de maatregelen wel degelijk **winst te behalen** valt, met name **als het gaat om stimulerende preventieve maatregelen** die gericht zijn op het vergroten van bewustzijn over de integriteitsrisico's van belangenconflicten na uitdiensttreding en het adviseren van vertrekkende of vertrokken medewerkers. Ook risicoanalyses en privaatrechtelijke afspraken bij vertrek uit gevoelige functies kunnen volgens respondenten zinvol zijn. Met name waar wordt overwogen (ook) controlerende maatregelen in te voeren, is evenwel van belang dat een nadere juridische toets op de wettelijke mogelijkheden en beperkingen plaatsvindt.

AANBEVELING 6: *Om de integriteitsrisico's van belangenconflicten na uitdiensttreding te beheersen, lijkt vooral een gebalanceerde combinatie van preventieve controlerende en stimulerende maatregelen raadzaam. Dit kan bijvoorbeeld bestaan uit nadrukkelijker aandacht voor bewustwording van belangenconflicten na uitdiensttreding tijdens trainingen en exitgesprekken, advisering bij vertrek en bij specifieke omstandigheden ook aanvullende (privaatrechtelijke) afspraken of een afkoelingsperiode.*

6.6 SLOTCONCLUSIES

Dat brengt ons bij de slotconclusies, die betrekking hebben op de hoofdvraag. Samenvattend concluderen we dat er momenteel weinig bekend is over de betekenis de aard van belangenconflicten na uitdiensttreding bij de Nationale Politie en Koninklijke Marechaussee met als gevolg dat er ook weinig zicht is op de factoren die de risico's vergroten of verkleinen en er ook weinig specifiek beleid wordt gevoerd. De vraag is echter wat de oorzaken zijn van deze onbekendheid. Drie mogelijke, aan elkaar gerelateerde, oorzaken lijken zich af te tekenen. Een eerste oorzaak kan zijn dat dergelijke belangenconflicten zelden tot daadwerkelijke integriteitsschendingen leiden. Een tweede oorzaak kan zijn dat er tot op heden weinig aandacht is geweest voor belangenconflicten na uitdiensttreding, waardoor begrippen, belangen en kaders vooral impliciet en op individueel niveau invulling krijgen. Een laatste oorzaak is het gebrek aan (al dan niet geanonimiseerde) registratie van belangenconflicten na uitdiensttreding. Het is daarbij moeilijk om vast te stellen of als gevolg van weinig integriteitsschendingen door belangenconflicten na uitdiensttreding (oorzaak 1) er ook geen aandacht voor is (oorzaak 2) en daardoor geen registratiebehoefte bestaat (oorzaak 3) of dat juist het gebrek aan registratie ervoor zorgt dat er geen aandacht voor is (oorzaak 2) en het daardoor lijkt dat belangenconflicten weinig integriteitsschendingen opleveren (oorzaak 1). Hoe dan ook blijkt uit de verkenning in dit onderzoek en de voorbeelden die in de interviews zijn besproken, dat zich wel degelijk situaties voordoen die wijzen op **aannemelijke en belangrijke risico's -nu en in de toekomst- die meer aandacht voor belangenconflicten na uitdiensttreding rechtvaardigt.**

Om die aandacht beter te kunnen richten, is in dit rapport geprobeerd duidelijker aan te geven wat belangenconflicten in het algemeen en belangenconflicten na uitdiensttreding in het bijzonder inhouden. Het valt op dat veel respondenten in het onderhavige onderzoek nog niet eerder zo expliciet hadden nagedacht over belangenconflicten na uitdiensttreding. Juist de uitnodiging voor het onderzoek zette velen aan het denken over het fenomeen en de mogelijkheden om de integriteitsrisico's ervan in de praktijk te beperken. De meeste integriteitsfunctionarissen die we spraken, gaven daarbij aan een duidelijkere definitie van belangenconflicten niet nodig te vinden omdat er vooral wordt gewerkt vanuit de praktijk. Het onderscheid tussen begrippen zagen de meesten als een meer semantische discussie. Tegelijkertijd blijkt het ingewikkeld om helder te krijgen waar belangenconflicten wel en ook niet over gaan als termen zoals conflicterende belangen, belangenconflicten en belangenverstrengelingen door elkaar lopen en ook organisationele en

publieke belangen onvoldoende van elkaar worden onderscheiden. Deze onduidelijkheid lijkt ook door te werken in het oordeel over concrete situaties. Bovendien **speelt de manier waarop er over de problematiek wordt gesproken een rol in wat men in de praktijk herkent en onderkent als een (potentieel) risico**, in de toon van het gesprek en de bereidheid van medewerkers om kwesties bespreekbaar te maken of te melden.

Dát het vroegtijdig bespreekbaar maken en melden van belangenconflicten na uitdiensttreding van belang is, blijkt ook uit de literatuur en voorbeelden die in het onderzoek naar voren kwam. Vanuit de literatuur en deels ook in de interviews wordt gewezen op de **toename van belangenconflicten na uitdiensttreding** door ontwikkelingen als toenemende mobiliteit tussen sectoren, publiek-private samenwerkingen en privatisering. Zoals de door de respondenten aangedragen voorbeelden laten zien, kunnen belangenconflicten na uitdiensttreding bovendien leiden tot (de schijn van) integriteitsschendingen die **potentieel grote maatschappelijke schade** kan aanrichten. Het gaat dan onder meer om belangenverstrengeling, corruptie/favoritisme, en misbruik en manipulatie van informatie. Hoewel belangenconflicten na uitdiensttreding vooralsnog niet als een bijzonder groot probleem wordt ervaren, lijkt het zinvol om preventieve maatregelen te treffen die ook in de toekomst de risico's op integriteitsschendingen kunnen verkleinen.

Het ontwikkelen van beleid ten aanzien van belangenconflicten na uitdiensttreding lijkt op het eerste oog ingewikkeld. Enerzijds omdat de integriteitsrisico's die deze met zich meebrengen, samen lijken te hangen met een complex geheel aan individuele, situationele en organisationele factoren. Bovendien betreft het medewerkers die uit dienst zijn, waardoor regels niet goed meer te handhaven zijn, er weinig zicht is op het gedrag van de vertrokken medewerker, en ook disciplinair onderzoek niet mogelijk is. Niettemin biedt het onderzoek **tallose aanknopingspunten voor met name preventieve maatregelen**. Het verkennende karakter van het huidige onderzoek, het ontbreken van schriftelijke dossiers over casuïstiek en de beperkte detailinformatie die de respondenten zelf hadden over de door hen aangedragen voorbeelden van belangenconflicten na uitdiensttreding laten geen definitieve conclusies toe over causale verbanden. Op basis van de literatuur alsook de interviews is het echter aannemelijk dat onder meer een gebrek aan moreel bewustzijn van de betrokken personen, maar ook verschillende situationele en organisationele factoren al *tijdens* het dienstverband van invloed zijn op de risico's *na* uitdiensttreding. Meer **expliciete gesprekken** over het fenomeen tijdens dienstverband, alsook rondom het vertrek zelf, kunnen zowel bij leidinggevendenden als medewerkers **meer bewustwording creëren van de risico's en**

die risico's helpen verkleinen. Ook andere, vooral stimulerende preventieve maatregelen zoals het beter benutten van **exitgesprekken, verbeteren van de ethische cultuur en het leiderschap** en het **investeren in een goede relatie met huidige én voormalig medewerkers** bieden mogelijkheden. Controlerende preventieve maatregelen zoals een afkoelingsperiode bij specifieke functies of op maatwerkbasis en repressieve maatregelen zoals het consequent bestraffen via tucht- of strafrecht worden eveneens genoemd. Daarbij wordt vanuit de literatuur wel gewaarschuwd te allen tijde de balans tussen stimulerende en controlerende maatregelen goed voor ogen te houden.

Bronnen

- Aita, S. L., Hill, B. D., Musso, M. W., & Wm. Gouvier, D. (2018). Can We Identify Bad Cops Based on History? Base Rates of Historical Markers in Law Enforcement Pre-employment Evaluations. *Journal of Police and Criminal Psychology*, 33, 201–208.
- Alexandra, A. (2008). Mars meets Mammon. In A. Alexandra, D.-P. Baker & M. Caparini (Eds.), *Private Military and Security Companies: Ethics, Policies and Civil-Military Relations* (pp.89-101). USA/Canada: Routledge.
- Alvesson, M. (2011). *Interpreting interviews*. London, UK: Sage.
- Anand, V., Ashforth, B. E., & Joshi, M. (2004). Business as usual: The acceptance and perpetuation of corruption in organizations. *Academy of Management Perspectives*, 18(2), 39-53.
- Andabaka, A., & Kovač, I. (2019). Managing Conflict of Interest to Promote Public Sector Integrity. In J. Šimurina, I. Načinović Braje & I. Pavić (Eds.), *Proceedings of FEB Zagreb 10th International Odyssey Conference on Economics and Business* (pp.103-112). Zagreb, Croatia: Faculty of Economics & Business, University of Zagreb.
- Andreoli, N., & Lefkowitz, J. (2009). Individual and organizational antecedents of misconduct in organizations. *Journal of Business Ethics*, 85(3), 309.
- Anechiarico, F. & Goldstock, R. (2007). Monitoring Integrity and Performance: An Assessment of the Independent Private Sector Inspector General. *Public Integrity*, 9(2), 117-132.
- Argandoña, A. (2004). *Conflicts of interest: The ethical viewpoint*. Working Paper 552, Chair of Economics and Ethics, IESE Business School, University of Navarra.
- Arter, M. L. (2007). Stress and deviance in policing. *Deviant Behavior*, 29(1), 43-69.
- Ashforth, B. E., Gioia, D. A., Robinson, S. L., & Trevino, L. K. (2008). Re-viewing organizational corruption. *Academy of Management review*, 33(3), 670-684.
- Ayling, J., & Shearing, C. (2008). Taking care of business: Public police as commercial security vendors. *Criminology & Criminal Justice*, 8(1), 27-50.
- Ayling, J., & Grabosky, P. (2006). When Police Go Shopping. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 29(4), 665-690.
- BAU (2003). *The Reflective Practice Review Process: Officers' Guide version 0.2*.
- Baumgartner, F. R., Berry, J. M., Hojnacki, M., Kimball, D. C., & Leech, B. L. (2009). *Lobbying and policy change: Who wins, who loses, and why*. Chicago, USA: University of Chicago Press.
- Bellé, N., & Cantarelli, P. (2017). What causes unethical behavior? A meta-analysis to set an agenda for public administration research. *Public Administration Review*, 77(3), 327-339.
- Bertrand, M., Bombardini, M., & Trebbi, F. (2011). *Is it whom you know or what you know? An empirical assessment of the lobbying process*. National Bureau of Economic Research Working Papers 16765.
- Bervoets, E., & Eijgenraam, S. (2018). Defensiehulp in het licht van een pluraliserende politiefunctie. In M. M. Boone, A. G. Donker, P. Klerks, R. A. Roks, B. Rovers, M. B. Schuilenburg, M. Smit &

- B. van der Vecht (Red.), *Justitiële Verkenningen: Krijgsmacht en politietaken* (pp.9-23). Den Haag, Nederland: Boom Juridische Uitgevers.
- Bijlsma-Frankema, K., & Droogleever Fortuijn, E. (1997). De kwalitatieve datamatrix als analyse-instrument. *Tijdschrift voor Sociale Wetenschappen*, 42(4), 448-459.
- Bijman, R., Heilbron, B. & Muntz, T. (2015). Onderzoek Overheid en ICT. Systeemfout. *De Groene Amsterdammer*. 23 september 2015 (nr. 39), geraadpleegd op 17/3/21 via: <https://www.groene.nl/artikel/systeemfout>.
- Bird, F. B. & Waters, J. A. (1989). The moral muteness of managers. *California Management*
- Bishara, N. D., & Westermann-Behaylo, M. (2012). The Law and Ethics of Restrictions on an Employee's Post-Employment Mobility. *American Business Law Journal*, 49(1), 1-61.
- Blanes i Vidal, M., Jordi, D., & Fons-Rosen, C. (2012). Revolving door lobbyists. *American Economic Review*, 102, 3731-3748.
- Blok, V. (2013). The Power of Speech Acts: Reflections on a Performative Concept of Ethical Oaths in Economics and Business. *Review of Social Economy*, 71(2), 187-208.
- Boatright, J. R. (1992). Conflict of interest: An agency analysis, In N. Bowie, & R. E. Freeman, (Eds.), *Ethics and agency theory: An introduction* (pp. 187-203). New York, USA: Oxford University Press.
- Boatright, J. R. (2013), Swearing to be Virtuous: The Prospects of a Banker's Oath. *Review of Social Economy*, 71(2), 140-165.
- Boeijs, H. (2016). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Amsterdam, Nederland: Boom.
- Borden, S. L., & Pritchard, M. S. (2001). Conflict of interest in journalism. In M. Davis & A. Stark (Eds.), *Conflict of interest in the professions* (pp. 73-91). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Boyce, G., & Davids, C. (2009). Conflict of interest in policing and the public sector: Ethics, integrity and social accountability. *Public Management Review*, 11(5), 601-640.
- Brown, M. E., Treviño, L.K. & Harrison, D. A. (2005). Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 97(2), 117-134.
- Brunet, J. R. (2008). Blurring the line between public and private sectors: the case of police officers' off-duty employment. *Public Personnel Management*, 37(2), 161-174.
- Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford: Oxford university press.
- Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) (2010). *Handreiking belangenverstrengeling*. Den Haag, Nederland: CAOP.
- Butterfield, K. D., Treviño, L. K., & Weaver, G. R. (2000). Moral awareness in business organizations: Influences of issue-related and social context factors. *Human Relations*, 53(7), 981-1018.
- Cain, B. & Drutman, L. (2014). Congressional staff and the revolving door: The impact of regulatory change. *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, 13(1), 27-44.
- Canadian Office of the Ethics Counsellor (1994). *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders*. Geraadpleegd op 24/3/21 via: <http://www.oecd.org.proxy.library.uu.nl/mena/governance/35526941.pdf>
- Carney, G. (1998). *Conflict of interest: Legislators, ministers and public officials*. Transparency International.

- Carter, P., Schafer, A., Kidder, K., & Fagan, M. (2017). *Lost in Translation: The Civil-Military Divide and Veteran Employment*. Washington, USA: Center for a New American Security.
- Cerrillo-i-Martínez, A. (2017). Beyond Revolving Doors: The Prevention of Conflicts of Interests Through Regulation. *Public Integrity*, 19(4), 357-373.
- Che, Y.-K. (1995). Revolving doors and the optimal tolerance for agency collusion. *RAND Journal of Economics*, 26, 378-397.
- Chin, G.J. & Wells, S.C. (1998). The blue wall of silence and motive to lie: a new approach to police perjury. *University of Pittsburg Law Review*, 59, 233-99.
- Coen, D., & Vannoni, M. (2016). Sliding doors in Brussels: A career path analysis of EU affairs managers. *European Journal of Political Research*, 55(4), 811-826.
- Cohen, J. E. (1986). The dynamics of the 'revolving door' on the FCC. *American Journal of Political Science*, 30, 689-708.
- Cohen, J. & Timmer, J. (2021). *Politietuchtrecht kan bijdragen aan gezonde politiecultuur*. NRC 21-05-2021, geraadpleegd op 17-06-2021 via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/05/21/politietuchtrecht-kan-bijdragen-aan-gezonde-politiecultuur-a4044464>.
- Coleman, S. (2005). Conflict of interest and police: An unavoidable problem. *Criminal Justice Ethics*, 24(2), 3-11.
- College of Policing (2021). APP on Vetting. Geraadpleegd op 7 mei 2021 via: <https://library.college.police.uk/docs/college-of-policing/Vetting-APP-2021.pdf>
- Commissie Integriteitsonderzoek Koninklijke Marechaussee. (2005). *Rapport van de Commissie Onderzoek Cultuur en Integriteit bij de Koninklijke Marechaussee*. Rapport in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Dal Bó, E. (2006). Regulatory capture: A review. *Oxford Review of Economic Policy*, 22, 203-225.
- Darley, R. G. (1987). Conflict of interest restrictions applicable to separating and former department of defense personnel. *Public Contract Law Journal*, 17(2), 388-406.
- Davids, C. (1998). Shaping public perceptions of police integrity: Conflict of interest scenarios in fictional interpretations of policing. *Current Issues in Criminal Justice*, 9(3), 241-261.
- Davids, C. (2004). *Police Misconduct, Regulation and Accountability: Conflict of Interest Complaints Against Victoria Police Officers 1988-1998* (doctoral dissertation). Sydney, Australia: University of New South Wales.
- Davids, C. (2006). Conflict of interest and the private lives of police officers: friendships, civic and political activities. *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, 1(1), 14-35.
- Davids, C. (2008). *Conflict of interest in policing: problems, practices, and principles*. Cambridge, UK: Institute of Criminology.
- Davis, M. (1982). Conflict of interest. *Business & Professional Ethics Journal*, 1(3), 17-27.
- Davis, M. (1993). Conflict of interest revisited. *Business & Professional Ethics Journal*, 12(4), 21-41.
- Davis, M. (2001). Introduction. In M. Davis & A. Stark (Eds.), *Conflict of interest in the professions* (pp. 5-19). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Davis, M. (2013). Conflict of interest. *International Encyclopedia of Ethics*, 1-4.
- Davis, M., & Stark, A. (Eds.). (2001). *Conflict of Interest in the Professions*. Oxford, UK: Oxford University Press on Demand.

- De Graaf, G. (2005). De corrupte functionaris, zijn omkoper en hun relatie. *Justitiële Verkenningen*, 37, 4.
- De Graaff, M. C. (2016). *Moral Forces: Ethical Challenges in Military Operations*. PhD Thesis University of Twente, Enschede. Enschede, The Netherlands: Gildeprint.
- De Graaff, M. C. (2018). Morele krachten: De interpretatie van morele vraagstukken in militaire operaties. *Militaire Spectator*, 187(7/8), 400-412.
- De Graaff, M. C., Schut, M., & Zalm, C. E. (2016). Morele fitheid in militaire inzet - De noodzaak van aandacht voor integriteit, ook in het 'echte' werk. *Jaarboek Compliance, 2017*, 47-64.
- De Graaff, M. C., de Vries, P. W., van Bijlevelt, W. J., & Giebels, E. (2017). Ethical Leadership in the Military: The gap between theory and practice in ethics education. In P.J.H. Olsthoorn (Ed.), *Military Ethics and Leadership: The Gap between Theory and Practice in Ethics Education* (pp.56-85). Leiden, The Netherlands: Brill.
- De Graaff, M. C., Giebels, E., Meijer, D. J. W., & Verweij, D. E. M. (2019). Sensemaking in Military Critical Incidents: The Impact of Moral Intensity. *Business & Society*, 58(4), 749-778.
- De Graaff, M. C., & van Gils, M. J. (2012). Military professionalism, an organizational challenge by itself. In J. Stouffer & D. Lindsay (Eds.), *Military Professionalism - International Perspectives* (pp.57-69). Kingston, Canada: Canadian Defence Academy Press.
- De Haan, E., Kedia, S., Koh, K., & Rajgopal, S. (2015). The revolving door and the SEC's enforcement outcomes: Initial evidence from civil litigation. *Journal of Accounting and Economics*, 60(2-3), 65-96.
- De Hoop, J.S. & Beeres, R.J.M. (2019). Carrièrepaden van militaire topfunctionarissen na functioneel leeftijdsontslag. Een pilot-onderzoek. *Militaire Spectator*, 188(7/8), 374-385.
- De Koning, J., Gravesteyn, J., de Hek, P., van Dam, J., & Hella, S. (2014). *Modernisering van de arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen bij de politie: Een inventariserend onderzoek*. Rapport in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Rotterdam, Nederland: SEOR (Erasmus School of Economics), Berenschot.
- DeAngelis, C. D. (2000). Conflict of interest and the public trust. *Jama*, 284(17), 2237-2238.
- Delerue, H. & Hamid, M. (2015). Who are these people? Personality traits and judgements about trade secret misappropriation in post-employment activities. *Business Ethics A European Review*, 24(3), 315-331.
- Demmke, C., & Henökl, T. (2007). Managing Conflicts of Interests - Ethics, Rules and Standards in the Member States and the European Institutions. *EIPASCOPE*, 3, 35-41.
- Demmke, C., Paulini, M., Autioniemi, J. & Lenner, F. (2020). *The Effectiveness of Conflict of Interest Policies in the EU-Member States*. Study requested by the JURI committee of the European Parliament.
- Den Boer, M. G. W. (2010). Revolving Doors: Ethics in a Shifting Security Paradigm. In M.G.W. den Boer & E. Kolthoff (Eds.), *Ethics and Security* (pp.15-38). The Hague, The Netherlands: Eleven International Publishing.
- Denhardt, R. (2002). Trust as Capacity: The Role of Integrity and Responsiveness. *Public Organization Review*, 2(1), 65-76.
- Di Carlo, E. (2013). How Much Is Really Known About the Meaning of the Term "Conflict of Interest"? *International Journal of Public Administration*, 36(12), 884-896.

- Dixon, D. (Ed.) (1999). *A Culture of Corruption: Changing an Australian police service*. Institute of Criminology Monograph Series. Sydney, Australia: Hawkins Press.
- Donner, C. M., & Jennings, W. G. (2014). Low self-control and police deviance: Applying Gottfredson and Hirschi's general theory to officer misconduct. *Police Quarterly*, 17(3), 203-225.
- Donner, C. M., Fridell, L. A., & Jennings, W. G. (2016). The relationship between self-control and police misconduct: A multi-agency study of first-line police supervisors. *Criminal Justice and Behavior*, 43(7), 841-862.
- Etzion, D., & Davis, G. F. (2008). Revolving Doors? A Network Analysis of Corporate Officers and U.S. Government Officials. *Journal of Management Inquiry*, 17(3), 157-161.
- Fijnaut, C., & Huberts, L. (2002). Corruption, integrity and law enforcement. In C. Fijnaut & L. Huberts (Eds.), *Corruption, integrity and law enforcement* (pp. 3-34). The Hague, The Netherlands: Kluwer Law International.
- Fineberg, H. V. (2017). Conflict of interest: why does it matter? *Jama*, 317(17), 1717-1718.
- Foster, R. S. (2003). Conflicts of interest: Recognition, disclosure, and management. *Journal of the American College of Surgeons*, 196(4), 505-517.
- Frissen, P. H. A., Sorgdrager, W., Ferket, J., & Schulz, J. M. (2012). *De schijn en de feiten: Een onderzoek naar mogelijke belangenverstrengeling in de gemeente Roermond*. Den Haag, Nederland: Binnenlands Bestuur.
- Gash, A. L., & Trost, C. (2008). Introduction. In C. Trost & A.L. Gash (Eds.), *Conflict of Interest and Public Life: Cross-National Perspectives* (pp.1-20). Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Gill, P. (2006). Not just doing the dots but crossing the borders and bridging the voids: Constructing security networks after 11 September 2001. *Policing & Society*, 16(1), 27-49.
- Ginsburg, S., & Levinson, W. (2017). Is there a conflict of interest? *Jama*, 317(17), 1796-1797.
- Goldsmith, A. (2001). The pursuit of police integrity: Leadership and governance dimensions. *Current Issues in Criminal Justice*, 13(2), 185-202.
- Griep, Y., & Vantilborgh, T. (2018). Let's get cynical about this! Recursive relationships between psychological contract breach and counterproductive work behaviour. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 91(2), 421-429.
- Groep Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa (GRECO) (2018). *Vijfde evaluatieronde: Voorkomen van corruptie en bevorderen van integriteit binnen centrale overheden (hoogste bestuurlijke functies) en rechtshandavingsinstanties (Nederland)*. Straatsburg, Frankrijk: Secretariaat GRECO.
- Grupe, F. (2003). Information systems professionals and conflict of interest. *Information Management & Computer Security*, 11(1), 28-32
- Gupta, A., Holla, R., & Suri, S. (2015). Conflict of interest in public health: should there be a law to prevent it. *Indian Journal of Medical Ethics*, 12(3), 172-7.
- Guzetta, G. (2008). Legal Standards and Ethical Norms: Defining the Limits of Conflicts Regulations. In C. Trost & A.L. Gash (Eds.), *Conflict of Interest and Public Life: Cross-National Perspectives* (pp.21-34). Cambridge University Press: UK.
- Heres, L. (2012). Leiderschap en integriteit. In J. H. J. van den Heuvel, L. W. J. C. Huberts & E. R. Muller (Eds.), *Integriteit. Integriteit en Integriteitsbeleid in Nederland* (pp. 265-281). Deventer, Nederland: Kluwer.

- Heres, L. (2014). *One Style Fits All? The Content, Origins, and Effect of Follower Expectations of Ethical Leadership* (Proefschrift). Nijmegen, The Netherlands: Ipskamp Printpartners.
- Heres, L. (2016). *Tonen van de Top. De Rol van Topambtenaren in het Integriteitsbeleid*. Utrecht, Nederland: Universiteit Utrecht/USBO advies.
- Heres, L., & Bovens, C. J. M. (2020). *Spanningen in het grijs. Over de conceptualisering en operationalisering van oneigenlijke druk in de politiek-ambtelijke omgeving*. Utrecht, Nederland: Universiteit Utrecht/USBO advies.
- Hickman, M. J., Piquero, A. R., Powell, Z. A., & Greene, J. (2016). Expanding the measurement of police integrity. *Policing: an International Journal of Police Strategies & Management*, 39(2), 246-267.
- Hilzenrath, D. S. (2011, May 13). 'SEC staff's 'revolving door' prompts concerns about agency's independence'. *Washington Post*.
- Hong, S., & Kim, T. K. (2017). Regulatory capture in agency performance evaluation: industry expertise versus revolving-door lobbying. *Public Choice*, 171(1-2), 167-186.
- Hong, S., & Lim, J. (2016). Capture and the bureaucratic mafia: does the revolving door erode bureaucratic integrity? *Public Choice*, 166(1-2), 69-86.
- Huberts, L. L., Kaptein, M. M., & Lasthuizen, K. K. (2007). A study of the impact of three leadership styles on integrity violations committed by police officers. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 30(4), 587-607.
- Huberts, L. W. J. (2005). *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past.....* Oratie, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Huberts, L. W. J. C. (1998). *Blinde Vlekken in de Politiepraktijk en de Politiewetenschap*. Deventer, Nederland: Gouda Quint.
- Huberts, L. W. J. C., & Lasthuizen, K. (2005). Tussen corruptie en corruptieparadox: Over de omvang van corruptie in Nederland. *Justitiële Verkenningen*, 3(7), 1.
- Huberts, L. W. J. C., & Nelen, J. M. (2005). *Corruptie in het Nederlandse Openbaar Bestuur. Omvang, Aard en Afdoening*. Utrecht, Nederland: Lemma.
- Huberts, L. W. J. C., Lasthuizen, K. & Peeters, C. F. W. (2006). Measuring Corruption: Exploring the Iceberg. In C. Sampford, A. Shacklock, C. Connors & F. Galtung (Eds.) *Measuring Corruption* (pp.265-293). Hampshire, UK: Ashgate Publishing.
- Huberts, L. W. J. C., Pijl, D., & Steen, A. (1999). Integriteit en corruptie. In C. J. C. F. Fijnaut, E. Muller, & U. Rosenthal (Eds.), *Politie. Studies over haar Werkingen* (pp. 57-79). Alphen aan den Rijn, Nederland: Samsom.
- Inspectie Justitie en Veiligheid. (2016). *Maatregelen integriteit: Een onderzoek naar maatregelen die moeten voorkomen dat politieambtenaren onjuist gebruik maken van politie-informatie*. Rapport in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Den Haag, Nederland: Inspectie Justitie en Veiligheid.
- Inspectie Justitie en Veiligheid. (2017). *Onderzoek naar de Dienst Bewaken en Beveiligen: Hoe worden mogelijke integriteitsschendingen bij de DBB voorkomen en/of bestreden?* Rapport in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Den Haag, Nederland: Inspectie Justitie en Veiligheid.
- Jenik, R., & Julius, T. (2009). Resolving conflicts of interest in state-owned enterprises. *International Social Science Journal*, 57(1), 11-20.
- Jenkins, M. (2015). *Conflicts of interest: Topic guide*. Transparency International.

- Jensen, J. M., Opland, R. A., & Ryan, A. M. (2010). Psychological contracts and counterproductive work behaviors: Employee responses to transactional and relational breach. *Journal of Business and Psychology, 25*(4), 555-568.
- Jones, G. E., & Kavanagh, M. J. (1996). An experimental examination of the effects of individual and situational factors on unethical behavioral intentions in the workplace. *Journal of Business Ethics, 15*(5), 511-523.
- Kaptein, M. (2008). Developing and testing a measure for the ethical culture of organizations: The corporate ethical virtues model. *Journal of Organizational Behavior: The International Journal of Industrial, Occupational and Organizational Psychology and Behavior, 29*(7), 923-947.
- Kaptein, M. (2009). Ethics programs and ethical culture: A next step in unraveling their multifaceted relationship. *Journal of Business Ethics, 89*(2), 261-281.
- Kaptein, M. (2011a). From inaction to external whistleblowing: The influence of the ethical culture of organizations on employee responses to observed wrongdoing. *Journal of Business Ethics, 98*(3), 513-530.
- Kaptein, M. (2011b). Understanding unethical behavior by unraveling ethical culture. *Human Relations, 64*(6), 843-869.
- Kerkhoff, T., & Overeem, P. (2018). *In opspraak: Leren van integriteitskwesaties*. Den Haag, Nederland: CAOP.
- Kernaghan, K. (1975). *Ethical conduct: guidelines for government employees*. Toronto, Canada: Institute of Public Administration of Canada.
- Kernaghan, K., & Langford, J. W. (1990). *The responsible public servant*. New York, USA: The Institute for Research on Public Policy.
- Kinchin, N. (2007). More than Writing on a Wall: Evaluating the Role that Codes of Ethics Play in Securing Accountability of Public Sector Decision-Makers. *Australian Journal of Public Administration, 66*(1), 112-120.
- King, D. R., & Sekerka, L. E. (2017). Managing Competing Interests: A review of ethics in military procurement. *Public Integrity, 19*(5), 444-468.
- Kish-Gephart, J. J., Harrison, D. A. & Treviño, L. K. (2010). Bad Apples, Bad Cases, and Bad Barrels: Meta-Analytic Evidence About Sources of Unethical Decisions at Work. *Journal of Applied Psychology, 95*(1), 1-31.
- Kleinig, J. (1996). *The Ethics of Policing*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Kleinig, J. (2001). *The Blue Wall of Silence: An Ethical Analysis*. New York, NY: New York University School of Law, Center for Research in Crime and Justice.
- Klockars, C. B., & Kutnjak Ivković, S. (2004). Measuring police integrity. In A. R. Piquero, J. R. Greene, & M.J. Hickman (Eds.), *Police Integrity and Ethics*, pp. 1.3-1.20. Belmont, CA: Wadsworth.
- Korn, D., & Carlat, D. (2013). Conflicts of interest in medical education: recommendations from the pew task force on medical conflicts of interest. *JAMA, 310*(22), 2397-2398.
- Kudrycka, B. (2004). Problems and Prospects of Preventing Conflict of Interest in Local Governments in the CEE Countries. In B. Kudrycka (Ed.), *Combating Conflict of Interest in Local Governments in the CEE Countries* (pp.1-48). Budapest, Hungary: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.
- Kumpan, C., & Leyens, P. C. (2008). Conflicts of interest of financial intermediaries: Towards a global common core in conflicts of interest. *Financial Law Review, 4*(1), 72-100.

- Kutnjak Ivkovic, S. (2005) *Fallen Blue Knights: Controlling Police Corruption*. New York: Oxford University Press.
- Kutnjak Ivković, S. (2012). Exploring the relation between police integrity and rank: A Croatian example. *International Criminal Justice Review*, 22(4), 372-396.
- Kutnjak Ivković, S. K., Peacock, R., & Haberfeld, M. (2016). Does discipline fairness matter for the police code of silence? Answers from the US supervisors and line officers. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*. 39(2): 354-369.
- Lamboos, T. (2005). *Integriteitsbeleid van de Nederlandse politie*. Eburon Uitgeverij BV.
- Lammers, J. & Slooijer, H. (2020). *Rekenkameronderzoek Integriteitsbeleid*. Een rapport voor de Rekenkamercommissie Gemeente Lingewaard. BMC Yacht Group (Projectnr.: PO011860).
- Lalazarian, K. (2001). *Comparative Approaches to Conflict of Interest: United States, Canada and the United Kingdom*. Working Paper 36139 for The World Bank. Washington, USA: World Bank Group.
- Langford, J. W. (1991). Conflict of interest: what the hell is it? *The Journal of Public Sector Management*, 28-33.
- LaPira, T. M., & Thomas, H. F. (2014). Revolving door lobbyists and interest representation. *IGA*, 3(1), 4-29.
- Lasthuizen, K. M. (2008). *Leading to integrity. Empirical research into the effects of leadership on ethics and integrity* (Proefschrift). Enschede, The Netherlands: Printpartners Ipskamp.
- Lasthuizen, K., Huberts, L. W. J. C., & Heres, L. (2011). How to measure integrity violations. Towards a validated typology of unethical behavior. *Public Management Review*, 13(3), 383-408.
- Law, M. T., & Long, C. X. (2011). Revolving door laws and state public utility commissioners. *Regulation & Governance*, 5, 405-424.
- Lazarus, J., & McKay, A. M. (2012). *Consequences of the revolving door: Evaluating the lobbying success of former congressional members and staff*. Paper presented at the Midwest Political Science Association Annual Meeting, Chicago, Illinois
- Lazarus, J., McKay, A., & Herbel, L. (2016). Who walks through the revolving door and quest; examining the lobbying activity of former members of congress. *Interest Groups & Advocacy*, 5(1), 82-100.
- Lee, H., Lim, H., Moore, D. D., & Kim, J. (2013). How police organizational structure correlates with frontline officers' attitudes toward corruption: A multilevel model. *Police Practice and Research*, 14(5), 386-401.
- Lichter, A. S. (2017). Conflict of interest and the integrity of the medical profession. *Jama*, 317(17), 1725-1726.
- Loewenstein, G., Sah, S., & Cain, D. M. (2012). The unintended consequences of conflict of interest disclosure. *Jama*, 307(7), 669-670.
- Loyens, K. (2013). Why police officers and labour inspectors (do not) blow the whistle. *Policing: an International Journal of Police Strategies & Management*, 36(1), 27-50.
- Loyens, K. & Maesschalck, J. (2010). Toward a Theoretical Framework for Ethical Decision Making of Street-Level Bureaucracy: Existing Models Reconsidered. *Administration & Society*, 42(1), 66-100.
- Lokhorst, A. M. (2009). *Using Commitment to Improve Environmental Quality*. Leiden, The Netherlands: Kurt Lewin Instituut.

- Lucca, D., Seru, A., & Trebbi, F. (2014). The revolving door and worker flows in banking regulation. *Journal of Monetary Economics*, 65, 17-32.
- Luebke, N. R. (1987). Conflict of interest as a moral category. *Business and Professional Ethics Journal*, 6(1), 66-81.
- Lund, D.B. (2000). An empirical examination of marketing professionals' ethical behavior in differing situations. *Journal of Business Ethics*, 24, 331-342.
- Maesschalck, J., & Bertók, J. (2009). *Towards a sound integrity framework: Instruments, processes, structures and conditions for implementation. Processes, structures and conditions for implementation*. Paris, France: OECD Publishing.
- Mafunisa, J. J. (2003). Conflict of interest: Ethical dilemma in politics and administration. *South African Journal of Labour Relations*, 27(2), 4-22.
- Magahy, B., & Pyman, M. (2010). Ethics and Business Conduct in Defence Establishments: An International Review. *Journal of Military Ethics*, 9(1), 57-76.
- Makkai, T., & Braithwaite, J. (1992). In and out of the revolving door: Making sense of regulatory capture. *Journal of Public Policy*, 12(1), 61-78.
- Manning, P. K. (1997). *Police work: The social organization of policing* (2^e editie). Cambridge, MA: MIT Press.
- Marcus, B., Te Nijenhuis, J., Cremers, M., & Van der Heijden-Lek, K. (2016). Tests of Integrity, HEXACO Personality, and General Mental Ability, as Predictors of Integrity Ratings in the Royal Dutch Military Police. *International Journal of Selection and Assessment*, 24(1), 63-70.
- Maskell, J. (2014). *Post-Employment, "Revolving Door," Laws for Federal Personnel*. New York, USA: Cornell University Library.
- Meershoek, G., Slagmolen, N., & Smit, A. (2020) *Zorg voor Politieke Integriteit*. Den Haag: Boom Criminologie.
- McMunigal, K. C. (1998). Distinguishing risk from harm in conflict of interest. *Business and Society Review*, 100(101), 91-93.
- McMunigal, K. C. (2001). Conflict of Interest as Risk Analysis. In M. Davis & A. Stark (Eds.), *Conflict of Interest in the Professions* (pp.61-72). New York, USA: Oxford University Press.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. London: Sage.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook (2nd ed.)*. Thousand Oaks/London/New Delhi: Sage Publications.
- Miller, H. (2020). Generals & general elections: Legal responses to partisan endorsements by retired military officers. *Vanderbilt Law Review*, 73(4), 1209-1258.
- Miller, J. (2003) *Police Corruption in England and Wales: An Assessment of Current Evidence*. London, UK: Home Office.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020). *Gedragcode integriteit Rijk*. Den Haag, Nederland: Staatscourant nr. 711411.
- Ministerie van Defensie (2018). *Gedragcode Defensie*. Geraadpleegd van: <https://www.defensie.nl/downloads/publicaties/2018/12/04/gedragcode-defensie>.
- Ministerie van Defensie (2018). *Jaarverslag Integriteit Defensie 2018*. Den Haag, Nederland: Ministerie van Defensie.

- Ministerie van Defensie (2020). *Personeelsrapportage Midden 2020*. Den Haag, Nederland: Ministerie van Defensie.
- Ministry of Business Innovation & Employment. (2016). *General guidance on conflicts of interest in New Zealand standards development committees*. Standards New Zealand.
- Modderkolk, H. (2020, 28 september). 'Weg bij de geheime dienst'. *De Volkskrant*.
- Montes, S. D. & Irving, P. G. (2008). Disentangling the effects of promised and delivered inducements: Relational and transactional contract elements and the mediating role of trust. *Journal of Applied Psychology, 93*(6), 1367-1381.
- Moore, D. A., & Loewenstein, G. (2004). Self-interest, automaticity, and the psychology of conflict of interest. *Social Justice Research, 17*(2), 189-202.
- Moss, I. (1996). *Annual Report 1995 – 1996*. Sydney, Australia: NSW Ombudsman.
- Mudrack, P. E., & Mason, E. S. (2013). Dilemmas, conspiracies, and Sophie's choice: vignette themes and ethical judgments. *Journal of Business Ethics, 118*(3), 639–653.
- Nelen, H., & Kolthoff, E. (2017). *Schaduwten over de rechtshandhaving: Georganiseerde criminaliteit en integriteitsschendingen van functionarissen in de rechtshandhaving*. Rapport in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Den Haag, Nederland: Boom Criminologie.
- Newburn, T. (1999). Understanding and preventing police corruption: lessons from the literature. In: Webb, B. (ed.), *Police Research Series, paper 110*. Londen, UK: Policing and Reducing Crime Unit.
- Newburn, T. (2015). *Literature Review: Police Integrity and Corruption*. London, UK: Her Majesty's Inspectorate of Constabulary.
- New Zealand Police (2020). Managing conflicts of interest, geraadpleegd op 18/03/21 via: <https://www.police.govt.nz/sites/default/files/publications/managing-conflicts-of-interest.pdf>.
- O'Fallon, M.J. & Butterfield, K.D. A review of the empirical ethical decision-making literature: 1996-2003. *Journal of Business Ethics, 59*(4), 375-413.
- O'Neill, B. S., & Mone, M. A. (1998). Investigating equity sensitivity as a moderator of relations between self-efficacy and workplace attitudes. *Journal of Applied Psychology, 83*(5), 805–816.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2004). *Managing conflict of interest in the public service, OECD guidelines and country experiences*. Paris, France: OECD Publishing.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2010). *Post-public employment: Good practices for preventing conflict of interest*. Paris, France: OECD Publishing.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2020). *Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD/LEGAL/0316*. Paris, France: OECD Publishing.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2005). *Managing conflict of interest in the public sector: A toolkit*. London, England: OECD Publishing.
- Özgen, M., Tuzlukaya, S. E., & Çigdemoğlu, C. (2020). A phenomenological study of military retirees: Reasons for retirement and post-retirement employment in Turkish military staff. *Journal of Research in Emerging Markets, 2*(1), 62-78.

- Paesen, H., Wouters, K., & Maesschalck, J. (2019). Servant leaders, ethical followers? The effect of servant leadership on employee deviance. *Leadership & Organization Development Journal*, 40(5), 624-646.
- Paliduskaitė, J. (2008). Prevention of Conflict of Interest in Three Baltic States. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 1(10), 121-126.
- Pan, Y., & Sparks, J. R. (2012). Predictors, consequence, and measurement of ethical judgments: Review and meta-analysis. *Journal of Business Research*, 65(1), 84-91.
- Peterson Ulrich, M. (2015). 'Cashing in' stars. Does the professional ethic apply in retirement? *Strategic Studies Quarterly*, 99(3), 102-125.
- Pogarsky, G., & Piquero, A. R. (2004). Studying the reach of deterrence: Can deterrence theory help explain police misconduct?. *Journal of Criminal Justice*, 32(4), 371-386.
- Politie. (2019). *Beroepscode politie: Integer, betrouwbaar, moedig en verbindend*. Den Haag, Nederland: Politie.
- Ponsaers, P., De Raedt, E., Wondergem, L., Gunther Moor, L. (eds.) (2015). Themanummer Outsourcing Policing. *Cahiers Politiestudies*, n°36, 2015/3. Antwerpen / Apeldoorn: Maklu.
- Pope, J. (2000). *Confronting corruption: The elements of a national integrity system*. Transparency International.
- Projektgroep Evaluatie opsporingsfunctie Koninklijke Marechaussee. (1999). *De opsporing in de militaire politietaak: Een evaluatie van de theorie en de praktijk van de opsporingsfunctie van de Koninklijke Marechaussee bij de uitvoering van de militaire politietaak*. Rapport in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Punch, M. (1985). *Conduct Unbecoming. The Social Construction of Police Deviance and Control*. Londen, UK: Tavistock Publications.
- Punch, M. (2000). Police corruption and its prevention. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 8(3), 301-324.
- Punch, M. (2009) *Police corruption. Deviance, accountability and reform in policing*. Cullompton: Willan.
- Quade, M. J., Bonner, J. M., & Greenbaum, R. L. (2020). Management without morals: Construct development and initial testing of amoral management. *Human Relations*. doi: 0018726720972784.
- Quirk, P. J. (1981). *Industry influence in federal regulatory agencies*. Princeton, USA: Princeton University Press.
- Reed, Q. (2008). *Sitting on the fence: Conflicts of interest and how to regulate them*. U4: Anti-Corruption Resource Centre, Issue 2008:6.
- Reiner, R. (2010). *The Politics of the Police*. Oxford University Press.
- Reiss Jr, A. J. (1992). Police organization in the twentieth century. *Crime and Justice*, 15, 51-97.
- Resnik, D. (1998). Conflicts of interest in science. *Perspectives on Science*, 6(4), 381-408. *Review*, 32(1), 73-88.
- Richards, L. (2005). *Handling qualitative data: A practical guide*. London, UK: Sage Publications, Inc.
- Rodwin, M. A. (2019). Conflict of Interest in the Pharmaceutical Sector: A Guide for Public Management. *Journal of Health Care Law*, 2(1).

- Rousseau, D. M. (2001). Schema, promise and mutuality: The building blocks of the psychological contract. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 74(4), 511-541.
- Rutgers, M. R. (2013). Will the phoenix fly again? *Review of Social Economy*, 71(2), 249-276.
- Salant, D. J. (1995). Behind the revolving door: A new view of public utility regulation. *The Rand Journal of Economics*, 26(3), 362-377.
- Sandman, J. (2013). *Managing off-duty police work: a chief's duty*. A Leadership White Paper Submitted in Partial Fulfillment Required for Graduation from the Leadership Command College. Texas, USA: Highland Park Department of Public Safety.
- Schaap, D. (2018). *The police, the public, and the pursuit of trust. A cross-national, dynamic study of trust in the police and police trust-building strategies*. The Hague, The Netherlands: Eleven International Publishing.
- Scheepmaker, M. (2017). Inleiding. In A. G. Donker, R. A. Roks, B. Rovers, M. B. Schuilenburg, M. Smit & E. Snel (Red.), *Justitiële Verkenningen: De toekomstbestendigheid van de politie* (pp.5-8). Den Haag, Nederland: Boomjuridisch.
- P. (2002). Intention—behavior relations: a conceptual and empirical review. *European Review of Social Psychology*, 12(1), 1-36
- Schut, M., de Graaff, M. C., & Verweij, D. (2015). Moral Emotions during Military Deployments of Dutch Forces: A Qualitative Study on Moral Emotions in Intercultural Interactions. *Armed Forces & Society*, 41(4), 616-638.
- Selling, N. (2015). *The revolving door in a post-corporatist state: The case of Sweden*. Colchester, UK: European Consortium for Political Research.
- Senjo, S. R. (2011). Dangerous fatigue conditions: a study of police work and law enforcement administration. *Police Practice and Research: An International Journal*, 12(3), 235-252.
- Shearing, C. D., & Stenning, P. C. (1987). *Private Policing*. Newbury, USA: Sage.
- Shive, S. A., & Forster, M. M. (2016). The revolving door for financial regulators. *Review of Finance*, 21(4), 1445-1484.
- Singer, P.W. (2003). *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*. New York, NY: Cornell University Press.
- Six, F. E., Bakker, F. G. A., & Huberts, L. W. J. C. (2007). Judging a corporate leader's integrity: An illustrated three-component model. *European Management Journal*, 25(3), 185-194.
- Skolnick, J. (2002). Corruption and the blue code of silence. *Police Practice and Research*, 3(1), 7-19.
- Slingerland, W. & De Graaf, G. (2020). The Netherlands: An impression of corruption in a less corrupt country. In A. Graycar (Ed.), *Handbook on Corruption, Ethics, and Integrity in Public Administration* (pp.376-387). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Slingerland, W. (2018). *Network corruption: when social capital becomes corrupted: Its meaning and significance in corruption and network theory and the consequences for (EU) policy and law*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam. Beschikbaar via: <https://research.vu.nl/en/publications/network-corruption-when-social-capital-becomes-corrupted-its-mean>
- Smit, A., Slagmolen, N., Bronkhorst, C., Van den Goor, J., en Meershoek, G. (2019). Het Lekken van Vertrouwelijke Politie-Informatie. Aard, Omvang en ernst van het Fenomeen bij de Nationale Politie en Koninklijke Marechaussee. Den Haag: Boom Criminologie.

- Sorgdrager, W., & Frissen, P. H. A. (2012). *De schijn en de feiten: Een onderzoek naar mogelijke belangenverstrengeling in de gemeente Roermond*. Rapport in opdracht van de Gemeente Roermond. Tilburg, Nederland: Tilburg University.
- Spoor, S. & Verheij, S. F. (2013). Invoering van de bankierseed: de lessen uit de ambtseed. In *Jaarboek Compliance 2013* (pp.281-290). Rotterdam, Nederland: Nederlands Compliance Instituut.
- Staatscourant. (2019, 31 december). Gedragscode Integriteit Rijk. *Staatscourant 2019, nr.71141*, 1-29.
- Stead, W. E., Worrell, D. L., & Stead, J. G. (1990). An integrative model for understanding and managing ethical behavior in business organizations. *Journal of Business Ethics*, 9(3), 233-242.
- Stead, W. W. (2017). The complex and multifaceted aspects of conflicts of interest. *Jama*, 317(17), 1765-1767.
- Steiner, D. (1996). Competing interest: The need to control conflict of interests in biomedical research. *Science and Engineering Ethics*, 2(4), 457-468.
- Stomp, D. (2013). *Vrijwillig verloop van officieren der mariniers: Een studie naar het verminderen van het vrijwillig verloop bij officieren der mariniers door aanpassingen in het human resource development beleid*. Afstudeeronderzoek Master Strategic Human Resource Management.
- Suzuki, K. (2006). The changing pattern of Amakudari appointments: The case of regional banks, 1991-2000. In M. Blomstrom & S. La Croix (Eds.), *Institutional change in Japan* (pp. 202-220). London, UK & New York, USA: Routledge.
- Terpstra, J. B., & Schaap, D. (2011). Politiecultuur. Een empirische verkenning in de Nederlandse context. *Process*, 9(4), 183-196.
- Thompson, D. F. (2009). The challenge of conflict of interest in medicine, *Zeitschrift für Evidenz, Fortbildung und Qualität im Gesundheitswesen*, 103(3), 136-140.
- Treviño, L. K. (1986). Ethical decision making in organizations: A person-situation interactionist model. *Academy of management Review*, 11(3), 601-617.
- Treviño, L. K., Brown, M. E. & Hartman, L.P. (2003). A qualitative investigation of perceived executive ethical leadership: Perceptions from inside and outside the executive suite. *Human Relations*, 56(1), 5-37.
- Treviño, L. K., Butterfield, K. D., & McCabe, D. L. (1998). The ethical context in organizations: Influences on employee attitudes and behaviors. *Business Ethics Quarterly*, 8(3), 447-476.
- Treviño, L. K., Weaver, G. R. & Brown, M. E. (2008). It's lovely at the top: Hierarchical levels, identities, and perceptions of organizational ethics. *Business Ethics Quarterly*, 18(2), 233-252.
- Treviño, L. K., Weaver, G. R., Gibson, D. G., & Toffler, B. L. (1999). Managing ethics and legal compliance: What works and what hurts. *California Management Review*, 41(2), 131-151.
- Van Blijswijk, J. A. M., van Breukelen, R. C. J., Franklin, A. L., Raadschelders, J. C. N., & Slump, P. (2004). Beyond Ethical Codes: The Management of Integrity in the Netherlands Tax and Customs Administration. *Public Administration Review*, 64(6), 718-727.
- Van den Brink, G., Hendriks, W., Van Hulst, M., Maalsté, N. & Mali, B. (2015). *Een Onderzoek naar de Morele Weerbaarheid van Nederlandse Politiefunctarissen*. Den Haag, Nederland: Boom criminologie.
- Van Halderen, R.C. (2019). Taakgerelateerd ongeoorloofd handelen: een verkennend onderzoek binnen de Nederlandse politie. Heerlen: Open Universiteit.

- Van Halderen, R. C., & Kolthoff, E. (2017). Noble cause corruption revisited: toward a structured research approach. *Public Integrity, 19*(3), 274-293.
- Van Houweligen, G., Hoogervorst, N., & van Dijke, M. (2015). *Reflectie en actie: Een onderzoek naar moreel leeroverleg binnen Dienst Justitiële Instellingen*. Rapport in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Rotterdam, Nederland: Erasmus Centre for Behavioral Ethics.
- Van Veldhuisen, A., & Snel, D. (2014). *Integriteit in ontwikkeling. Implicaties van trends en ontwikkelingen voor de integriteit van het openbaar bestuur*. Rapport in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Utrecht, Nederland: Andersson Elffers Felix.
- Vande Walle, G. V. (2010). The continuum of conflicts of interest: from corruption to clubbing and the underlying risks at victimisation. *Safety, Societal Problems and Citizens' Perceptions: New Empirical Data, Theories and Analyses, 3*(1), 203.
- Vanhecke, N. (2020). Ex-hoofdcontroleur Kansspelcommissie vecht verbod op consultancy aan, *De Morgen*, 18 december 2020.
- Veetkazhi, R., Kamalanabhan, T. J., Malhotra, P., Arora, R., & Mueller, A. (2020). Unethical employee behaviour: a review and typology. *The International Journal of Human Resource Management, 1-43*.
- Wang, C. (2016). Stop That Revolving Door: Analysis of the Appropriate Application of the Cooling-off Period beyond Senior Government Employees. *Cardozo: Public Law, Policy, and Ethics Journal, 15*(2), 297-318.
- Weiss, R. S. (1995). *Learning from strangers: The art and method of qualitative interview studies*. New York, USA: Free Press.
- Westmarland, L. (2005). Police ethics and integrity: Breaking the blue code of silence. *Policing and Society, 15*(2), 145-165.
- Westmarland, L., & Rowe, M. (2018). Police ethics and integrity: can a new code overturn the blue code?. *Policing and society, 28*(7), 854-870.
- Weston, H. J. D. (2013). *Oaths of Office As Tradition or Transformation*. Georgia, USA: Georgia State University – Robinson College of Business.
- Wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid. *Belgisch Staatsblad*, 29 mei 1990.
- Wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective. *Belgisch Staatsblad*, 2 oktober 1991.
- Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, *Belgisch Staatsblad*, 30 december 1999.
- Wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, *Belgisch Staatsblad*, 31 oktober 2017.
- Winch, S. P. (2003). Conflict of interest, In D.H. Johnston (Ed.), *Encyclopedia of international media and communications* (pp. 325–331). Amsterdam, The Netherlands: Elsevier.
- Winter, H., Woestenburger, N., Struiksma, N., Akerboom, C., & Boxum, C. (2017). *Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur*. Rapport in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Groningen, Nederland: Pro Facto, Rijksuniversiteit Groningen.

- Wong, E. (2002). *Restrictions on former heads of government and former senior members of government (RP02/01-02)*. Hong Kong, China: Research and Library Services Division, Legislative Council Secretariat. Retrieved from: <http://www.legco.gov.hk/yr01-02/english/sec/library/0102rp02e.pdf>.
- Wright, B. (2010). Civilianising the 'blue code'? An examination of attitudes to misconduct in the police extended family. *International Journal of Police Science & Management*, 12(3), 339-356.
- Zaring, D. T. (2013). Against being against the revolving door. *University of Illinois Law Review*, 2013(2), 507-550.
- Zhao, H., Wayne, S. J., Glibkowski, B. C., & Bravo, J. (2007). The impact of psychological contract breach on work-related outcomes: A meta-analysis. *Personnel Psychology*, 60(3), 647-680.



Bijlage I: Deelvragen

Deelvraag 1: Wat wordt er verstaan onder belangenconflicten na uitdiensttreding van medewerkers van de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee?

- a. *Welke algemeen geaccepteerde definities en conceptualisering van belangenconflicten in algemene zin, en na uitdiensttreding in het bijzonder, worden onderscheiden in de wetenschappelijke literatuur?*
- b. *Bij welke organisaties komen ex-medewerkers van de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee na uitdiensttreding voornamelijk te werken?*
- c. *Wat wordt er onder belangenconflicten na uitdiensttreding verstaan binnen de Nationale Politie, de Koninklijke Marechaussee en nieuwe werkgevers van ex-medewerkers van de NP en KMar?*
- d. *Wat wordt er onder belangenconflicten na uitdiensttreding verstaan bij andere organisaties en sectoren in Nederland die er bekend mee zijn?*
- e. *Wat wordt er onder belangenconflicten na uitdiensttreding verstaan bij politie en marechaussee in andere landen?*
- f. *In hoeverre komen de definities en conceptualisering van belangenconflicten na uitdiensttreding die worden gebruikt binnen de Nationale Politie, de Koninklijke Marechaussee en nieuwe werkgevers van ex-medewerkers van de NP en KMar, overeen met de definities en conceptualisering die gebruikt worden in de wetenschappelijke literatuur, andere organisaties en sectoren en politie en marechaussee in andere landen?*

Deelvraag 2: Wat is de aard van de belangenconflicten na uitdiensttreding die in de praktijk eventueel zijn voorgekomen onder ex-medewerkers van de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee?

- a. *Welke verschijningsvormen van belangenconflicten na uitdiensttreding houden betrokkenen binnen de Nationale Politie, de Koninklijke Marechaussee en nieuwe werkgevers van ex-medewerkers van de NP en KMar voor mogelijk?*
- b. *Welke typen integriteitsschendingen zijn er bekend binnen de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee waar ex-medewerkers⁸³⁹ object van onderzoek waren?*

⁸³⁹ Dat wil zeggen, personen die *ten tijde van het incident of voorval* reeds uit dienst van de politie of marechaussee waren.

- c. *In hoeverre kunnen de integriteitsschendingen die bekend zijn binnen de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee en waar ex-medewerkers object van onderzoek waren, worden aangemerkt als een 'belangenconflict'?*
- d. *Welke typen integriteitsschendingen zijn er bekend bij nieuwe werkgevers waar ex-medewerkers van de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee object van onderzoek waren?*
- e. *In hoeverre kunnen de integriteitsschendingen die bekend zijn bij nieuwe werkgevers en waar ex-medewerkers van de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee object van onderzoek waren, worden aangemerkt als een 'belangenconflict'?*
- f. *Wat karakteriseert de eventuele belangenconflicten waar ex-medewerkers van de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee object van onderzoek waren en de incidenten waartoe zij hebben geleid?*

Deelvraag 3: Welke individuele, situationele- en organisationele factoren kunnen de integriteitsrisico's van belangenconflicten na uitdiensttreding vergroten of verkleinen?

- a. *Welke individuele, situationele- en organisationele factoren kunnen volgens de wetenschappelijke literatuur de integriteitsrisico's van belangenconflicten na uitdiensttreding vergroten of verkleinen?*
- b. *Wat leren de ervaringen met belangenconflicten na uitdiensttreding, waarbij ex-medewerkers van de Nationale Politie of de Koninklijke Marechaussee object van onderzoek waren, ons over de individuele, situationele- en organisatiefactoren die de integriteitsrisico's van dergelijke belangenconflicten vergroten of verkleinen?*
- c. *Wat leren de ervaringen van andere organisaties en sectoren in Nederland die bekend zijn met belangenconflicten na uitdiensttreding ons over individuele, situationele- en organisatiefactoren die de integriteitsrisico's van dergelijke belangenconflicten vergroten of verkleinen?*
- d. *Wat leren de ervaringen bij politie en marechaussee in andere landen ons over individuele, situationele- en organisatiefactoren die de risico's van dergelijke belangenconflicten vergroten of verkleinen?*
- e. *In hoeverre komen de inzichten van de Nationale Politie, de Koninklijke Marechaussee en nieuwe werkgevers van ex-medewerkers van de NP en KMar ten aanzien van de factoren die de risico's van belangenconflicten na uitdiensttreding vergroten of verkleinen overeen met die uit de wetenschappelijke literatuur, andere organisaties en sectoren en politie en marechaussee in andere landen?*

Deelvraag 4: Welke preventie- en repressiemaatregelen zijn er mogelijk, vastgesteld en eventueel toegepast ter beheersing van de integriteitsrisico's van belangenconflicten na uitdiensttreding?

- a. Welke mogelijke preventie- en repressiemaatregelen ter beheersing van belangenconflicten na uitdiensttreding kunnen op basis van de wetenschappelijke literatuur worden geïdentificeerd?*
- b. Welke preventie- en repressiemaatregelen ter beheersing van belangenconflicten na uitdiensttreding zijn er bij de Nationale Politie en Koninklijke Marechaussee reeds vastgesteld?*
- c. Welke ervaringen zijn er bij de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee met de toepassing en eventueel aanpassing van preventie- en repressiemaatregelen naar aanleiding van incidenten met hun ex-medewerkers?*
- d. Welke preventie- en repressiemaatregelen ter beheersing van belangenconflicten na uitdiensttreding houden de Nationale Politie, de Koninklijke Marechaussee en nieuwe werkgevers van ex-medewerkers van de NP en KMar voor mogelijk?*
- e. Wat leren de ervaringen van andere organisaties en sectoren in Nederland die bekend zijn met belangenconflicten na uitdiensttreding ons over mogelijke preventie- en repressiemaatregelen?*
- f. Wat leren de ervaringen van politie en marechaussee in andere landen ons over mogelijke preventie- en repressiemaatregelen ter beheersing van belangenconflicten na uitdiensttreding?*
- g. In hoeverre komen de voor mogelijk gehouden, vastgestelde, en toegepaste preventie- en repressiemaatregelen binnen de Nationale Politie, de Koninklijke Marechaussee en nieuwe werkgevers van ex-medewerkers van de NP en KMar overeen met de preventie- en repressiemaatregelen die op basis van wetenschappelijke literatuur en ervaringen bij andere organisaties en sectoren en politie en marechaussee in andere landen zijn geïdentificeerd?*

Bijlage II: Methodische verantwoording

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hanteerden we een multidisciplinaire, multi-methodische benadering. Literatuurstudie, documentanalyse, vragenlijst, en diepte-interviews met professionals en experts in Nederland vormen de basis van de informatie- en dataverzameling. Omdat in de Nederlandse en internationale literatuur weinig bekend is over belangenconflicten na uitdiensttreding in het algemeen, en bij de politie en marechaussee in het bijzonder, kent het empirisch onderzoek daarbij een nadrukkelijk exploratief karakter. Dit houdt in dat het onderzoek primair bedoeld is om het fenomeen beter te *begrijpen*. Het onderzoek richtte zich daarom primair op *theoretische* generalisatie⁸⁴⁰. Dat wil zeggen, het richtte zich op het verkennen van het vraagstuk met als doel de conceptualisering, theorievorming en de formulering van *verwachtingen* over causale verbanden mogelijk te maken. Het betekent ook dat het onderzoek nadrukkelijk niet bedoeld is om empirisch generaliseerbare uitspraken te doen over, bijvoorbeeld, de omvang van het probleem bij de politie en marechaussee of de mening of ervaring van integriteitsfunctionarissen in de publieke en private sector over het probleem. Ook de toetsing van causale verbanden valt niet binnen de scope van dit verkennende onderzoek.

Ter illustratie en duiding zijn de empirische data uit Nederland aangevuld met relevante kennis en inzichten uit het buitenland. Daartoe zijn evaluaties die GRECO verrichte bij andere rechtshandhavende organisaties in Europa bekeken op mogelijk interessante landen en is een brede uitvraag gedaan in de internationale netwerken van de onderzoekers⁸⁴¹. Hieruit bleek dat internationaal de ervaringen met maatregelen omtrent belangenconflicten na uitdiensttreding relatief beperkt zijn. Wel kwamen onder meer België, het Verenigd Koninkrijk, Finland en Ierland als potentieel interessante landen naar voren. In België en het Verenigd Koninkrijk zijn vervolgens

⁸⁴⁰ Cf. Yin, 1990; Ritchie & Lewis, 2003.

⁸⁴¹ Het betreft hier zowel directe contacten als leden van de *Permanent Study Group on Quality and Integrity of Governance* van de European Group for Public Administration (EGPA).

eveneens via een beperkt aantal documenten, interviews en -uitsluitend in België- vragenlijst data vergaard. België kent, in tegenstelling tot Nederland, specifieke regelgeving over functies die tot 5 jaar na uitdiensttreding bij de politie niet mogen worden bekleed⁸⁴². Het bood daarmee onder meer relevante inzichten in de werking en gaf ook inzichten in hoe de effectiviteit van specifieke regelgeving daar werd ervaren. In het Verenigd Koninkrijk is dergelijke wetgeving er niet, maar bleken tijdens de eerste brede internationale verkenningen wel relevante ervaringen te zijn met onder meer preventieve stimulerende maatregelen, die nadere verdieping via interviews en documentanalyse interessant maakt. In Finland en Ierland bleek het ook na herhaaldelijke pogingen niet mogelijk aanvullende data te vergaren. Uit de verscheidene internationale reacties op verzoeken tot informatie en medewerking komt in meer algemene zin het beeld naar voren dat -net als in Nederland- ook internationaal 'belangenconflicten na uitdiensttreding' slechts beperkt op de agenda staat en de ervaringen met maatregelen specifiek op dit terrein beperkt en nog vrij recent zijn.

LITERATUURSTUDIE

Om inzicht te krijgen in vigerende wetenschappelijke definities en conceptualiseringen en de beschikbare kennis over oorzaken van en mogelijke maatregelen ter beheersing van belangenconflicten, verrichtten we in de eerste plaats een literatuurstudie. We richtten ons daarbij zowel op de algemene Nederlandse en internationale bestuurs- en organisatiewetenschappelijke literatuur over corruptie en integriteit, als de meer specifieke literatuur over politionele en militaire ethiek en onderzoeken naar corruptie en integriteit binnen dit type organisaties. Ook relevante openbaar beschikbare onderzoeksrapporten die specifiek betrekking hebben op integriteitsschendingen binnen de Nationale Politie en Koninklijke Marechaussee zijn in de literatuurstudie betrokken.

DOCUMENTANALYSE

Uitstroomgegevens.

We hebben voor het onderzoek documentanalyse op verschillende manieren ingezet. In de eerste plaats is gebruikgemaakt van documentanalyse om relevante nieuwe werkgevers van ex-

⁸⁴² Zie art. 5, 6° Wet van 10 April 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid en art. 3, 6° Wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective; zie ook GRECO, 2020.

medewerkers van de politie en marechaussee te identificeren. Hiertoe is gekeken door de marechaussee beschikbaar gestelde documentatie over uitstroom (Personeelsrapportage midden 2019, midden 2020 en een interne geanonimiseerde rapportage van algemene bevindingen uit een selectie van de exitgesprekken die in 2020 plaatsvonden) en naar de risico-organisaties en sectoren die in buitenlandse regelgeving worden genoemd. Deze informatie is vervolgens aangevuld met informatie uit de interviews (zie onder) en besprekingen met de begeleidingscommissie. Bij de politie was ten tijde van het onderzoek geen informatie beschikbaar over het type organisaties of sectoren waar ex-medewerkers in dienst waren getreden.

Beleidsstukken.

In de tweede plaats is documentanalyse gebruikt om zicht te krijgen op de wijze waarop 'belangenconflicten na uitdiensttreding' worden gedefinieerd en geconceptualiseerd binnen de politie en marechaussee, en welke formele preventieve en repressieve maatregelen daartoe zijn vastgesteld. Daartoe hebben we zowel openbare als door de politie en marechaussee beschikbaar gestelde documenten bestudeerd. Voor de Nationale Politie gaat het om de volgende documenten:

- Het integriteitsbeleid uit 2019
- De beroepscode politie inclusief themabladen
- Een interne notitie 'Nevenwerkzaamheden' uit 2014
- Het 'Besluit algemene rechtspositie politie' (geldend van 01-01-2021 t/m heden), oftewel de BARP
- De infographics interne onderzoeken en screening politie

Van de Koninklijke Marechaussee hebben we de volgende stukken bestudeerd:

- Het integriteitsbeleid zoals vastgelegd in de aanwijzing SG-A/984
- COID Leidraad (gedrags)regels voor topfunctionarissen
- COID Handreiking omgaan met het bedrijfsleven
- COID Brochure Integrity and doing business with the Defence Organisation
- Leidraad Dienstverlating

Casuïstiek.

Documentanalyse was ten derde bedoeld om, door bestudering van de bij politie en marechaussee bekende casuïstiek, een beter inzicht te krijgen in de aard van belangenconflicten na uitdiensttreding en de factoren die de integriteitsrisico's ervan kunnen beïnvloeden. Omdat de

registratiesystemen van integriteitsschendingen bij beide organisaties onvoldoende aanknopingspunten boden om relevante casuïstiek direct te identificeren, is via interviews met ervaren integriteitsfunctionarissen getracht voorvallen te identificeren die aan de definitie van belangenconflicten na uitdiensttreding voldoen en verzocht om de bijbehorende documentatie. Uit de interviews bleek echter dat in de beperkte gevallen waar zich daadwerkelijk casuïstiek heeft voorgedaan, daar geen documentatie van aanwezig was. Dit omdat het in de genoemde voorbeelden steeds casuïstiek betrof die ofwel betrekking had op een belangenconflict dat zich (nog) niet had gematerialiseerd in een (vermoedelijke) integriteitsschending, dan wel op een gebeurtenis die zich buiten de invloedssfeer van de betreffende organisaties afspeelde en daarom geen aanleiding gaf tot disciplinair onderzoek en dossiervorming. Analyse van de onderliggende factoren kon derhalve enkel op basis van interviewdata en (beperkte) vragenlijstdata worden gedaan.

Beleidsstukken andere organisaties.

Tot slot is documentanalyse gebruikt om inzicht te krijgen in de definities, conceptualisering en regelgeving omtrent belangenconflicten na uitdiensttreding bij andere Nederlandse organisaties en bij politie en marechaussee⁸⁴³ in België en het Verenigd Koninkrijk in kaart te brengen, om zodoende de mogelijke preventieve en repressieve maatregelen te verkennen. Voor Nederlandse organisaties en hebben wij ons beperkt tot voorbeelden die tijdens de literatuurstudie, interviews en/of vragenlijst naar voren kwamen als mogelijk relevant. Omwille van vertrouwelijkheid en ter waarborging van de anonimiteit van de respondenten, benoemen wij hier enkel de documentatie die we via openbare bronnen hebben gevonden, en niet de documentatie die via respondenten is verkregen:

- De 'Australian Public Service Integrity Regime'
- De Canadese 'Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders'
- De integriteitscode van de Finse Border Guard

Voor analyse van de stukken van politie en marechaussee in België en het Verenigd Koninkrijk zijn de beschikbare GRECO-evaluaties als startpunt gebruikt, aangevuld met relevante beleidsstukken, wetsteksten en richtlijnen die zijn aangedragen door respondenten van de organisaties in kwestie.

⁸⁴³ Niet elk land kent een marechaussee. In dat geval is gekeken naar de organisatie die in het betreffende land vergelijkbare taken als de marechaussee vervult. Dit is in voorkomende gevallen de reguliere politie in dat land. Voor leesbaarheid refereren we hier naar 'marechaussee' waar we ook die internationale organisaties bedoelen.

KWALITATIEVE DIEPTE-INTERVIEWS

Naast documentanalyse hebben we 35 diepte-interviews gehouden met in totaal 42 personen⁸⁴⁴. De selectie van respondenten hebben we net als de vragenlijst toegespitst op professionals die vanuit hun rol en taak een specifieke verantwoordelijkheid hebben op het gebied van integriteit en compliance. De respondenten zijn onder te verdelen in vijf hoofdcategorieën:

- **HR-juristen en integriteitsprofessionals** zowel landelijk als binnen geografisch verspreide regio's van de **politie** (N = 7) en bij de **marechaussee** (N = 3)
- Respondenten bij **politie** (N = 2) en bij de **marechaussee** (N = 1), die over **specifieke kennis** beschikten **op deelterreinen** als aanbesteding, samenwerking en/of reservisten die voor verdere duiding en verdieping van de bevindingen van belang bleek;
- Juridische-, HR- en integriteitsprofessionals en leidinggevenden bij **nieuwe werkgevers** van ex-medewerkers van de politie en marechaussee (N = 13). Zowel bij de marechaussee als de politie ontbreekt systematisch inzicht in de nieuwe werkgevers van oud-personeel. De selectie van deze groep respondenten is daarom gebaseerd op verschillende indirecte bronnen: de kwantitatieve vragenlijst, interviews met respondenten bij politie en marechaussee, overleg met de begeleidingscommissie, het jaarlijkse personeelsrapport van het Ministerie van Defensie en het overzicht van sectoren van het CBS sectoroverzicht. In interviews is expliciet door respondenten aangegeven dat goed zicht op waar mensen naar vertrekken, bij hen en naar hun indruk breder in de organisaties ontbreekt en dat exitgesprekken onvoldoende systematisch gebeuren om zulk inzicht te bieden. Ook HR-medewerkers bij de politie gaven in reactie op het verzoek om een interview aan hier onvoldoende over te kunnen zeggen. Bij de marechaussee zijn in het verleden wel incidentele onderzoeken gedaan, en worden sinds 2020 meer systematisch exitgesprekken bijgehouden die het inzicht in de uitstroom kunnen vergroten. Hiervan is door de marechaussee inzicht gegeven in een geanonimiseerde algemene verslaglegging van exitgesprekken die in 2020 zijn gehouden. Voor het onderzoek kon echter onvoldoende data worden verzameld om deelvraag 1b met zekerheid te beantwoorden. De wel beschikbare data suggereren in elk geval dat de uitstroom zeer divers is, maar dat vooral het brede publieke en private veiligheidsdomein relevant is: o.a. douane, de veiligheidsregio, ministerie van Defensie of Justitie en Veiligheid, brandweer, politie (voor ex-marechaussee),

⁸⁴⁴ In zeven gevallen zijn dubbelinterviews met steeds maximaal twee collega's tegelijk afgenomen. De gerapporteerde N verwijst in dit rapport naar het aantal gevoerde gesprekken, niet het aantal gesproken personen.

AIVD, private (zelfstandige) onderzoeks- en recherchebureaus, private beveiliging worden expliciet benadrukt. Daarnaast worden ook de volgende sectoren door respondenten genoemd: ICT, banken/ financiële sector, gemeenten, inspectiediensten, en (zelfstandige) adviesbureaus. In de respondentselectie van de interviews is hiermee rekening gehouden.

- **Deskundigen op het gebied van belangenconflicten na uitdiensttreding.** Hier betreft het allereerst vertegenwoordigers van organisaties die uit hoofde van hun controlerende of besluitvormende functie en taken zélf veel te maken hebben met vertrouwelijke informatie en kwetsbare functies, en waar de risico's op belangenconflict na uitdiensttreding derhalve navenant zijn (N = 3). In de tweede plaats gaat het om onafhankelijk experts die vanuit hun wetenschappelijke of institutionele positie een breder overzicht hebben van en inzicht in integriteitsschendingen in algemene zin en belangenconflicten in het bijzonder (N = 2);
- **Juridische-, HR- en integriteitsprofessionals bij politie en marechaussee⁸⁴⁵ in België en het Verenigd Koninkrijk** (N = 4). Het betreft hier een verkenning van mogelijke maatregelen in twee landen die ervaring hebben met regelgeving en maatregelen (controlerend en stimulerend) op vlak van belangenconflicten na uitdiensttreding. Ervaringen vanuit deze landen kunnen nuttige aanvullende inzichten opleveren voor dit onderzoek.

Tijdens deze gesprekken zijn **in totaal 51 voorvallen** besproken die vallen onder onze definitie van (schijn van) belangenconflict en/of een integriteitsschending (waaronder belangenverstrengeling) behelzen die is ontstaan ten gevolge van een belangenconflict. Deze casuïstiek wordt beschreven door **30 respondenten uit verschillende sectoren**, namelijk:

- Politie (Nederland en buitenland): 19 voorvallen
- Marechaussee (Nederland): 2 voorvallen
- Publieke sector (anders dan politie en marechaussee): 19 voorvallen
- Private sector: 11 voorvallen

De voorvallen die genoemd werden door respondenten van de politie en de marechaussee hebben allemaal betrekking op oud-medewerkers van deze organisaties. Bij de casuïstiek die besproken werd door respondenten in de publieke sector (buiten politie en marechaussee) en in de private sector ging het over voorvallen waarbij ofwel oud-medewerkers van politie en marechaussee betrokken waren of oud-medewerkers uit andere organisaties. In paragraaf 3.3.4 wordt enkel ingegaan op die voorvallen die betrekking hebben op oud-medewerkers van politie en marechaussee.

⁸⁴⁵ Of vergelijkbare organisaties of organisatieonderdelen die de functie van militaire politie vervullen.

ANALYSE DOCUMENTEN EN INTERVIEWS

De gespreksverslagen van de interviews zijn geanalyseerd middels een proces van thematische en analytische codering (Richards, 2005). De fase van thematische codering was gericht op het categoriseren en ordenen van de data, en leidde tot de identificatie van thema's die essentieel waren om de hoofd- en deelvragen te beantwoorden (cf. Richards, 2005), zoals 'verschijningsvormen van belangenconflicten na uitdiensttreding', 'factoren voor integriteitsrisico's van belangenconflicten na uitdiensttreding', 'preventiemaatregelen'. Daarna volgde de fase van analytische codering in twee stappen. Ten eerste zijn per thema de belangrijkste aspecten of karakteristieken geïdentificeerd. Dit houdt zowel een verfijning in van elementen die reeds benoemd werden in de hoofd- en deelvragen (o.a. individuele, situationele- en organisationele factoren), als de toevoeging van nieuwe aspecten die volgens respondenten van belang zijn maar eerder niet in beeld waren (Richards, 2005). Ten tweede is via het principe van constante vergelijking (Boeije, 2016) gezocht naar patronen in de data en zinvolle verbanden tussen wetenschappelijke en empirische inzichten. Door ook tussentijds de data te analyseren, is deze cyclus van thematische en analytische codering verschillende keren herhaald, hetgeen verdere verfijning, verdieping en bijstelling van de analyse mogelijk maakte (Boeije, 2016).

VRAGENLIJST

Tot slot is gebruikgemaakt van een kwantitatieve vragenlijst. Deze vragenlijst had een tweeledig doel: allereerst bood de vragenlijst een brede scan van hoe er zowel vanuit politie en marechaussee, als nieuwe werkgevers van ex-medewerkers⁸⁴⁶ van die organisaties, wordt gedacht over belangenconflicten na uitdiensttreding en wat dergelijke conflicten kenmerkt. Ook de factoren die de integriteitsrisico's van dit type conflicten kunnen beïnvloeden en de maatregelen die men vanuit zowel politie en marechaussee als nieuwe werkgevers mogelijk acht, konden hiermee op beschrijvende wijze worden verkend. Vanwege de beperkte scope en verkennende aard van het onderzoek heeft geen toetsing plaatsgevonden van de relatie tussen mogelijke factoren en daadwerkelijke belangenconflicten na uitdiensttreding. In plaats daarvan is in dit onderzoek

⁸⁴⁶ De keuze om nieuwe werkgevers nadrukkelijk tot de doelgroep te rekenen, heeft drie redenen: (1) ook als nieuwe werkgevers van het belangenconflict zélf geen schade zouden ondervinden, kunnen zij wel mogelijke reputatie- en gevolgschade oplopen wanneer een dergelijk belangenconflict publiek bekend wordt. (2) Aan nieuwe werkgevers wordt door de OECD expliciet een verantwoordelijkheid toegekend in het beheersen van belangenconflicten. (3) Nieuwe werkgevers hebben een relevante positie in het beheersen van belangenconflicten na uitdiensttreding (en daarmee corruptie). Het is daarbij van belang te verkennen of en welke risico's nieuwe werkgevers zien en in hoeverre zij die problematisch achten. Immers, daarin kan ook een mogelijke oorzaak en aanknopingspunten voor maatregelen gelegen zijn.

inzichtelijk gemaakt welke factoren kunnen worden geïdentificeerd op basis van bestaande wetenschappelijke literatuur, interviews en casuïstiek die in de interviews of vragenlijst is omschreven door de respondenten. Dit leidt tot verwachtingen over causale relaties die in nader onderzoek getoetst kunnen worden.

Ten tweede was de vragenlijst bedoeld om de verdere kwalitatieve dataverzameling vorm te geven. In het bijzonder bood de vragenlijst (i) nadere informatie over relevante sectoren, (typen) organisaties en functies voor interviews en (ii) inzichten in relevante kwesties en vragen die met behulp van de interviews nader uitgediept konden worden.

In beginsel kunnen alle werkgevers in Nederland worden gerekend tot de populatie 'potentiële nieuwe werkgevers van ex-medewerkers van de politie en marechaussee'. Immers, ex-medewerkers komen niet uitsluitend terecht bij opsporings-, rechtshandavings- of beveiligingsorganisaties, maar ook bij bijvoorbeeld IT-bedrijven, gemeenten, adviesbureaus en financiële instellingen. Omdat het doel van de vragenlijst is een brede verkenning te doen van de aard van belangenconflicten na uitdiensttreding en het type preventieve en repressieve maatregelen dat daartoe mogelijk is, is de vragenlijst verspreid onder een brede selectie van organisaties uit zowel de private als publieke sector.

We hebben ervoor gekozen de respondentselectie voor dit verkennende onderzoek specifiek toe te spitsen op de integriteitsfunctionarissen (of equivalente functies met de portefeuille 'integriteit') van de benaderde organisaties⁸⁴⁷. In de eerste plaats doen we dat omdat integriteitsfunctionarissen doorgaans het meest omvattende overzicht hebben van de (vermoedens van) integriteitsschendingen die zich in de organisatie (kunnen) voordoen, wie daarbij betrokken zijn, wat de situatie is en welke kenmerken een rol spelen. Bovendien hebben zij binnen de organisatie doorgaans de meeste kennis van en ervaring met de maatregelen om belangenconflicten te beheersen. Daar komt bij dat de kennis en inzichten van leidinggevenden en (ex-)medewerkers in de lijn sterker uiteen zullen lopen omdat deze vooral voortvloeien uit hun eigen, directe ervaring met belangenconflicten (of gebrek daaraan) en daarmee ook meer afhankelijk zal zijn van het eigen moreel bewustzijn, affiniteit met het onderwerp, enzovoorts. Onderzoek onder leidinggevenden en (ex-)medewerkers kan interessante inzichten bieden in bijvoorbeeld de doorwerking van bestaand

⁸⁴⁷ Hieronder vallen in ieder geval integriteitscoördinatoren, integriteitsadviseurs en -onderzoekers, compliance of ethics officers, en vertrouwenspersonen.

beleid en maatregelen of de alertheid van medewerkers en leiding ten aanzien van risico's op belangenconflicten. Gezien de kennis en inzichten rondom belangenconflicten na uitdiensttreding zeer beperkt is, is het echter in de eerste plaats zaak om zo breed mogelijk in kaart te brengen welke belangenconflicten zich überhaupt voor kunnen doen, wat mogelijke verklaringen zijn en welk palet aan maatregelen vervolgens kan worden overwogen.

Om tot een brede selectie van organisaties te komen, doch ons er ook van te verzekeren dat we ten minste de meest belangrijke nieuwe werkgevers van ex-medewerkers van de politie en marechaussee in de selectie opnemen, zijn potentiële respondenten op verschillende wijzen geïdentificeerd en benaderd. De vragenlijst is uitgezet op de volgende wijze:

- Per e-mail onder functionarissen van het Cluster Integriteit van de Koninklijke Marechaussee, de teamchefs van alle regionale en landelijke afdelingen Veiligheid, Klachten, en Integriteit van de Nationale Politie en een zestal teamchefs c.q. hoofden van afdelingen die door respondenten uit de eerste reeks interviews met de politie en marechaussee als mogelijk relevant zijn aangeduid (N = 25);
- Per e-mail⁸⁴⁸ onder een selectie van mogelijk relevante nieuwe werkgevers van ex-medewerkers van de politie en marechaussee (N = 48).
- Via website en e-mail (nieuwsbrief) onder alle leden van de Landelijke Vereniging van Vertrouwenspersonen (N = 1564);
- Per e-mail onder alle leden van de Vereniging Compliance Officers (N = 390);
- Per e-mail (nieuwsbrief) onder alle oud-deelnemers van de leergang Integriteitsmanagement van het Center for Organisational Integrity (N = 85), dat zich richt op (1) de professionele ontwikkeling van bestuurders, toezichthouders en senior professionals (zoals risk managers, compliance officers, HR professionals en interne auditors) die verantwoordelijk of werkzaam zijn in het veld van ethiek en integriteit en (2) professionals die organisaties begeleiden of toetsen bij de implementatie van integriteitsmanagement, zoals consultants, externe auditors en toezichthouders;
- Leden van het Netwerk Integriteit Vlaanderen. In dit netwerk zijn integriteitsexperts van veel overheidsdiensten in Vlaanderen vertegenwoordigd. In België is, in tegenstelling tot in Nederland, wel wettelijke regelgeving ingesteld om

⁸⁴⁸ In voorkomende gevallen waar directe contactgegevens van integriteitsfunctionarissen niet openbaar of bij de onderzoekers bekend waren, is gebruik gemaakt van of 'direct message' via LinkedIn en/of is contacten bij de betreffende organisaties verzocht de vragenlijst intern aan de betreffende functionaris door te zenden.

belangenconflicten na uitdiensttreding bij politie en militaire politie te beheersen. De Vlaamse data dienden daarom in de eerste plaats om aanvullende inzichten te verkrijgen in (ervaringen met) mogelijke preventie- en repressiemaatregelen ter beheersing van belangenconflicten na uitdiensttreding. Daarnaast is bekeken of de ervaringen in Vlaanderen aanvullende inzichten boden ten aanzien van de aard van belangenconflicten onder ex-medewerkers van de (militaire) politie en de mogelijke oorzaken.

In totaal zijn 146 respondenten de vragenlijst gestart. Na verwijdering van respondenten die nauwelijks tot niets hebben ingevuld hebben we 90 volledig ingevulde vragenlijsten overgehouden.

Meer specifiek hieronder een overzicht van de respons:

- 16 Politie/Kmar zijn de vragenlijst gestart. 7 hebben de vragenlijst volledig ingevuld;
- 8 alumni van het Center for Organisational Integrity zijn de vragenlijst gestart, 7 daarvan hebben de lijst volledig ingevuld;
- 8 leden van de Landelijke Vereniging van Vertrouwenspersonen zijn de vragenlijst gestart, 6 daarvan hebben volledig ingevuld
- 37 leden van de Vereniging Compliance Officers is de vragenlijst gestart, 25 daarvan hebben de vragenlijst volledig ingevuld;
- 26 geselecteerde mogelijk relevante nieuwe werkgevers van ex-medewerkers zijn de vragenlijst gestart, 21 daarvan hebben de vragenlijst volledig ingevuld;
- 25 via social media, 9 volledig ingevuld;
- 26 leden van het Netwerk Integriteit Vlaanderen zijn de vragenlijst gestart. 15 respondenten hebben de vragenlijst volledig ingevuld.

Zoals het overzicht laat zien is de respons en de uitval wisselend over de verschillende doelgroepen. Opvallend maar tegelijkertijd niet onverwachts is dat de responspercentages hoger liggen bij de doelgroepen die direct zijn benaderd vanuit de onderzoekers dan via meer indirecte benaderwijzen. Zo ligt het responspercentage bij de rechtstreekse benadering van de functionarissen van de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee alsook de potentiële nieuwe werkgevers van ex-medewerkers van de politie en marechaussee aanmerkelijk hoger dan bij doelgroepen die via een nieuwsbrief of *social media* zijn benaderd. Een andere mogelijke verklaring is dat, zoals ook potentiële respondenten die zijn benaderd voor de interviews herhaaldelijk aangaven, het onderwerp belangenconflicten na uitdiensttreding niet sterk 'leeft' in veel organisaties: er is weinig

nadrukkelijke aandacht voor en beleid op ontwikkeld, en ook het ontbreken van concrete casuïstiek bleek bij de interviews een reden om geen belang te zien in deelname aan het onderzoek. Het is aannemelijk dat deze redenering ook in de non-respons van de vragenlijst een rol speelt. Andere mogelijke redenen voor de lagere respons onder doelgroepen die indirect zijn benaderd is dat deze verder afstaan van en/of (ook nog) niet bekend zijn met de specifieke casuïstiek van vertrekkende medewerkers van de politie en marechaussee.

Dit laatste kan direct ook een mogelijke reden zijn voor de uitval tijdens het invullen van de vragenlijst. Het is zichtbaar dat respondenten regelmatig ophouden met invullen zodra er wordt gevraagd naar bekendheid met casuïstiek. Een andere belangrijke reden kan zijn dat vanwege het niet-registreren van de IP-adressen omwille van anonimiteit, men de vragenlijst niet kon starten en later afmaken. Mogelijk zijn daardoor enkelen al vrij snel zijn gestopt en later opnieuw gestart, waardoor niet alle uitval ook 'unieke gevallen' betreft. Onbekend is hoeveel respondenten de vragenlijst opnieuw zijn gestart. Tot slot valt op dat de uitval vooral relatief groot is bij *social media*. Wederom kan dit te maken hebben met de kenmerken van deze benaderwijze, waarvan bekend is dat vluchtigheid en minder consciëntieusheid vanuit de respondent van invloed kunnen zijn. Door de verkennende en deels kwalitatieve insteek van de vragenlijst ervaarden mogelijk vooral deze respondenten de *respondent load* als relatief hoog, waardoor zij besloten de vragenlijst niet af te maken.

BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT VAN HET ONDERZOEK

De kwaliteit van het onderzoek kon worden gewaarborgd door expliciet oog te hebben voor de validiteit en de betrouwbaarheid van de bevindingen. Allereerst geldt dat het gebruik van verschillende methoden (documentanalyse, interviews en vragenlijst) de mogelijkheid tot triangulatie van bevindingen bood, waarbij de algemene tekortkomingen van de ene methode (bijv. de vragenlijst) ten dele werd ondervangen door de andere methode (diepte-interviews).

Verder zijn ten behoeve van de betrouwbaarheid de topiclijsten voor de interviews opgebouwd aan de hand van theoretische concepten uit de literatuur, die richtinggevend waren voor de gesprekken en zorgden voor de conceptuele afbakening. Het hebben van een algemene structuur voor de interviews waarborgde dat alle kernelementen in elk interview aan bod kwamen en stelde ons in staat om de nodige consistentie te behouden tussen interviews die werden afgenomen door verschillende onderzoekers in het team. Tegelijkertijd was er tijdens de interviews voldoende

openheid en flexibiliteit om na te kunnen gaan hoe de eigen invulling van kernconcepten door respondenten zich verhoudt tot de definities in de literatuur.⁸⁴⁹ Voorts is de respondentselectie van de interviews theoretisch gedreven en nader geïnformeerd door tussentijdse bevindingen uit de documentanalyse, interviews en vragenlijst, zodat de meest belangrijke sectoren en organisaties aan bod komen. Bij de vragenlijst kreeg dit invulling door de meervoudige strategie van respondentselectie, waarbij een brede uitvraag gecombineerd werd met het gericht benaderen van 50 nadrukkelijk theoretisch relevante publieke en private organisaties. Deze aanpak versterkt de theoretische generaliseerbaarheid van de bevindingen.

Om sociale wenselijkheid van de antwoorden zoveel mogelijk te beperken en de validiteit van het onderzoek verder te vergroten zijn alle interviews gehouden onder waarborging van anonimiteit en zijn member checks uitgevoerd door respondenten uit te nodigen te reageren op gespreksverslagen.⁸⁵⁰ Omwille van mogelijke identificatie van respondenten uit organisaties buiten de politie en marechaussee en de politie wordt de organisatie, en in sommige gevallen ook de sector, niet genoemd. Bij de vragenlijst zijn geen gegevens gevraagd die tot identificeerbaarheid van respondenten of hun organisaties kon leiden, en is respondenten nadrukkelijk verzocht omschrijvingen van casuïstiek geanonimiseerd weer te geven. In de tussentijdse en definitieve analyse van zowel interviews als documentanalyse en vragenlijst overlegden de onderzoekers regelmatig met elkaar over de codeboom en (tussentijdse) bevindingen, wat de betrouwbaarheid van de resultaten versterkt.

⁸⁴⁹ Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. London: Sage.

⁸⁵⁰ Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford: Oxford university press.