

*Op zoek naar balans*

# Draaideurconstructies voorkomen of vrijheid van loopbaan?

Iedereen heeft wel eens te maken met morele dilemma's. Het gaat dan over situaties waarin verschillende waarden met elkaar conflicteren, en niet eenduidig te bepalen is welke kant je op moet. Ze vergen dat je een keuze maakt uit de soms vele alternatieve actiemogelijkheden. Elke keuze heeft echter negatieve gevolgen.

**Kim Loyens** en **Leonie Heres** pleiten voor een gebalanceerde benadering van morele dilemma's. Dit is mogelijk als het integriteitsbeleid bestaat uit een combinatie van controlerende en stimulerende instrumenten. Medewerkers vinden dan houvast in regels en procedures, maar ervaren ook de vrijheid om daarbinnen weloverwogen keuzes te maken die aansluiten bij hun eigen morele kompas en de situatie. Dit verhoogt de bespreekbaarheid van morele dilemma's, wat een randvoorwaarde is voor een ethische cultuur.



**Kim Loyens** is universitair hoofddocent Organisatiewetenschappen bij het Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap van de Universiteit Utrecht.



**Leonie Heres** is bijzonder hoogleraar Integriteit van het Lokaal Bestuur bij de Erasmus Universiteit Rotterdam en universitair hoofddocent Bestuurskunde aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

**A**ls we het hebben over ‘integriteit’ wordt al snel de link gelegd met het voorkomen van integriteitsschendingen, zoals fraude en corruptie. Integriteit staat dan bijvoorbeeld voor correctheid, zorgvuldigheid en onomkoopbaarheid (Loyens & Maesschalck, 2008). De oorspronkelijke betekenis van het woord is breder. Integriteit komt uit het Latijn en verwijst in letterlijke zin naar iets (of iemand) dat (of die) ongeschonden of onbesmet is (Nieuwenburgh, 2002)<sup>1</sup>. Het gaat dus niet louter om het voorkomen van fraude en corruptie, maar ook om het doordrongen zijn van waarden en normen, en exemplarisch ideaal gedrag laten zien. Een in de wetenschap vaak gebruikte definitie van integer gedrag is gedrag dat ‘in overeenstemming is met de geldende waarden en normen en de daarmee samenhangende regels’ (Van den

Heuvel & Huberts, 2003: 19). Er is weliswaar niet altijd overeenstemming over die algemeen aanvaarde waarden en normen, maar de definitie laat wel duidelijk zien dat integriteit een continue ‘inspanning [vergt] om in de dagelijkse praktijk op integere en ethisch aanvaardbare wijze te handelen’ (Loyens & Maesschalck, 2008: 838). Een moreel dilemma ontstaat in situaties waarbij verschillende waarden en/of normen in het geding zijn en waarbij een keuze moet worden gemaakt tussen verschillende alternatieven waarvoor telkens goede argumenten te geven zijn (Wouters, Loyens, Maesschalck & De Schrijver, 2014). Het gaat om lastige kwesties waar in sommige gevallen snel gehandeld moet worden, en die vaak leiden tot een onbevredigend gevoel omdat niet alle waarden of belangen behartigd kunnen worden.

## Gebalanceerde aanpak

Integriteitsbeleid wordt in de wetenschappelijke literatuur meestal beschouwd als een geheel van instrumenten gericht op het bevorderen van integriteit van medewerkers en organisaties als geheel (Maesschalck, 2001). Bij de omgang met integriteitskwesties is een gebalanceerde aanpak nodig, met een combinatie van controlerende en stimulerende instrumenten. Elk van deze benaderingen op integriteitsbeleid vertrekt vanuit een specifieke visie op menselijk gedrag (Loyens & Maesschalck, 2008; Maesschalck & Bertok, 2008).

De controlerende benadering wil vooral het gedrag van mensen controleren vanuit de basisveronderstelling dat mensen niet geneigd zijn het goed te doen. De assumptie is dat als mensen de kans krijgen om regels te overtreden en dit persoonlijk voordeel oplevert, ze dat ook zullen doen. Bij dit mensbeeld passen instrumenten die duidelijk maken wat verwacht wordt en wat verboden is, alsook mogelijkheden om het overtreden van regels te bestraffen. Concreet gaat het dan over gedragsregels, procedures en sanctiemogelijkheden.

De stimulerende of ondersteunende benadering vertrekt van een meer optimistisch mensbeeld. Vanuit dit perspectief wordt ervan uitgegaan dat mensen van nature wel

geneigd zijn het goed te doen, maar het in de praktijk lastig vinden om te bepalen wat het goede is. Vanuit deze optiek hebben medewerkers dus ondersteuning, coaching of training nodig. Qua instrumentarium kun je denken aan dilemmatrainingen en 'serious games' waarin bewustwording wordt gecreëerd voor ethische kwesties of de bespreekbaarheid van morele dilemma's wordt bevorderd.

Beide benaderingen hebben dus een ander doel en zijn complementair. In de praktijk is een combinatie van beide ook hard nodig (Maesschalck, 2005). De controlerende benadering zorgt ervoor dat het ethisch minimum duidelijk is en dat het plegen van integriteitsschendingen niet onbestraft blijft. Te veel nadruk hierop kan echter nadelige effecten hebben op de motivatie én het vermogen van medewerkers om zich integer te gedragen. Dit wordt ook wel beschreven als het ervaren van 'red tape'; een sfeer van wantrouwen en inperking van autonomie roepen weerstand op (Anechiarico & Jacobs, 1996). Bovendien wordt het naleven van regels al gauw een doel op zich, wat ten koste gaat van het zelfstandig nadenken en oordelen over morele kwesties (Heres, 2023). De stimulerende benadering haakt aan op het moreel kompas van medewerkers, wil dit versterken en biedt ondersteuning in de omgang met morele dilemma's. Als dit niet gepaard gaat met een minimaal ethisch kader, dan kan het echter vrijblijvend overkomen. Ook biedt deze benadering geen antwoord op integriteitsschendingen door medewerkers die wel van slechte wil zijn.

Hoewel beide benaderingen gecombineerd moeten worden om het integriteitsbeleid goed te laten werken, en om elkaars zwakke punten te compenseren, kan er in bepaalde

**'Integriteit vergt een continue inspanning om in de dagelijkse praktijk op integere en ethisch aanvaardbare wijze te handelen'**

situaties wel meer nadruk op de ene of de andere benadering worden gelegd. In organisaties waar bijvoorbeeld geen indicaties zijn van zware integriteitsschendingen en fraude, is het logischer om vooral in te zetten op een stimulerend beleid waarin het gesprek over morele kwesties aangemoedigd wordt. Die aanpak is minder aangewezen in een situatie waarin wel sprake is van zware integriteitsschendingen. Dan moet hier daadkrachtig op worden gereageerd, en is het vooral belangrijk dat de procedures op orde zijn en kwesties worden opgevolgd (Loyens & Maesschalck, 2008).

Het belang van beide benaderingen blijkt ook uit het ‘Corporate Ethical Virtues Model’ (Kaptein, 2008). Dit model benoemt criteria voor een ethische cultuur die bijdragen aan integer gedrag van medewerkers. Met name sanctioneerbaarheid en bespreekbaarheid sluiten goed aan op de twee eerdergenoemde benaderingen. Sanctioneerbaarheid verwijst naar de bereidheid om morele regels en gedragsnormen te handhaven als die overtreden worden, hetgeen overeenkomt met de controlerende benadering. Het houdt in dat bij een melding of indicatie van een mogelijke schending, onderzoek plaatsvindt en dat overtreders gestraft worden. Als dit niet gebeurt, kan dit de indruk wekken dat wangedrag niet wordt aangepakt, en mogelijk zelfs wordt goedgekeurd of ogenschijnlijk getolereerd door het management.

Bespreekbaarheid sluit als criterium meer aan bij de stimulerende benadering. Een ethische cultuur wordt sterker als in organisaties ruimte is om te leren van fouten en om openlijk morele dilemma’s te bespreken. Duidelijk is dus dat sprake moet zijn van een gebalanceerde aanpak, maar wat betekent dat nu voor de praktijk? Het volgen-

de onderdeel reflecteert hierop vanuit een praktijkvoorbeeld.

## Draaideurconstructies voorkomen versus vrijheid van loopbaan

Een belangenconflict wordt gezien als een moreel dilemma waarbij persoonlijke, private en/of organisatorische belangen strijdig zijn met publieke belangen, en het risico bestaat dat het publiek belang hierdoor geschaad of niet-legitiem beïnvloed wordt (Heres et al., 2021; Loyens et al., 2023a; Demmke et al., 2020; Lasthuizen et al., 2011; OECD, 2004). Het is lastig om precies te bepalen wat publieke belangen zijn, maar het gaat daarbij in elk geval over belangen die het individu, specifieke groepen of organisaties overstijgen, en die worden geacht het gedeeld belang van de samenleving te dienen (Heres et al., 2021). Belangenconflicten zijn dus morele dilemma’s waarin meerdere waarden afgewogen moeten worden, en waarbij er een risico is dat het publiek belang geschaad wordt.

Belangenconflicten kunnen ook dilemma’s vormen wanneer medewerkers uit dienst gaan. Opgedane kennis, informatie, vaardigheden en contacten die zijn opgebouwd bij de voormalige werkgever kunnen nuttig zijn voor de volgende werkgever, maar kunnen ook misbruikt worden in de nieuwe functie. Dat risico is er bijvoorbeeld als voormalig inspecteurs gaan werken in de sector die zij voorheen gecontroleerd hebben, IT-specialisten vanuit een eigen bedrijf diensten aanbieden aan de voormalig werkgever, of een oud-minister van Defensie die na zijn mandaat aan de slag gaat als adviseur bij datzelfde ministerie. Deze situaties bevatten

reële risico's op integriteitsschendingen, zoals corruptie (Ayling & Grabosky, 2006, Newburn, 1999, 2015; Punch, 2000), machtsmisbruik (Huberts et al., 1999; Newburn, 2015), schending van het ambtsgeheim (Boyce & Davids, 2009; GRECO, 2019; Miller, 2003; Smit et al., 2019; Heres et al., 2021), oneigenlijk gebruik van informatiesystemen (Huberts et al., 1999) en het faciliteren van activiteiten van georganiseerde criminaliteit (Nelen & Kolthoff, 2017).

Of in concrete draaieurconstructies – waarin medewerkers aan 'de andere kant' terecht komen – ook echt sprake is van niet-legitieme beïnvloeding of het schaden van het publiek belang, is niet eenduidig te bepalen. Het gaat immers om morele dilemma's en risico's op integriteitsschendingen, waarin sprake is van een groot 'grijs' gebied. Evengoed kan het gebruik van kennis, informatie, vaardigheden en/of contacten uit een vorig dienstverband zinvol en nuttig zijn, en het publiek belang ten goede komen. In de omgang met dit soort situaties is dialoog tussen direct betrokkenen dus cruciaal.

Om belangenconflicten na uitdiensttreding onderling goed te kunnen bespreken, moeten eerst enkele randvoorwaarden vervuld zijn. Deze leiden we af uit eerder onderzoek naar dit thema in Nederland (Heres et al., 2021) en België (Loyens et al., 2023a)<sup>3</sup>. Uit beide studies blijkt dat meer bewustwording noodzakelijk is. Voor veel organisaties zijn belangenconflicten na uitdiensttreding nog een blinde vlek, zelfs voor integriteitsfunctionarissen of 'compliance officers', van wie je zou verwachten dat hun morele antennes gevoeliger zijn dan die van andere medewerkers. In de onderzoeken constateerden we dat bij verschillende integriteitsfunctionarissen en compliance officers vooral *tijdens* de

interviews zelf de bewustwording ontstond, doordat zij in het gesprek werden uitgedaagd na te denken over sectoren, functies en beleidsdomeinen waarin de integriteitsrisico's van een overstap groter zouden kunnen zijn. In vrijwel geen van de organisaties was echter sprake van actieve monitoring op dit thema. HR-medewerkers bleken bijvoorbeeld geen zicht te hebben op waar oud-medewerkers precies terecht komen, en bij openbare aanbestedingen is vaak geen systematische monitoring om na te gaan of oud-medewerkers meedingen voor opdrachten bij hun oud-werkgever.

Een tweede randvoorwaarde is dat men beschikt over de juiste taal en woorden om morele dilemma's openhartig te bespreken. In de Nederlandse studie maakten de meeste deelnemers geen duidelijk onderscheid tussen het begrip belangenconflict en belangenverstrengeling. Zowel in de wetenschap als internationaal (bijvoorbeeld OESO) wordt een belangenconflict echter beschouwd als een moreel dilemma (zie hierboven), terwijl belangenverstrengeling een integriteitsschending betreft waarbij al sprake is van een genomen besluit of handeling die schade toebrengt aan het publieke belang. Hoewel velen deze definitiekwestie een 'semantische discussie' noemen, zorgt het door elkaar halen van deze begrippen voor een minder goede bespreekbaarheid van belangenconflicten. Medewerkers die (van plan zijn) uit dienst (te) gaan en een belangenconflict constateren, zullen dit sneller aankarten bij hun (voormalig) leidinggevende als zij de indruk hebben dat het gaat over een moreel dilemma waar veel mensen mee geconfronteerd (kunnen) worden en waar een gezamenlijke verkenning van risico's en (on)mogelijkheden voor alle partijen behulpzaam is. Als zij echter de

## **'Een ethische cultuur wordt sterker als in organisaties ruimte is om te leren van fouten en om openlijk morele dilemma's te bespreken'**

indruk hebben dat het belangenconflict op zich al wordt gezien als een integriteits-schending, dan hebben zij er baat bij om dit voor zich te houden. De conceptuele onduidelijkheid, of het ontbreken van duidelijke 'taal', verhindert dus het open en veilige gesprek over belangenconflicten na uitdiensttreding.

Dat brengt ons tot de derde randvoorwaarde, namelijk de aanwezigheid van een gebalanceerd integriteitsbeleid. Uit beide studies blijkt dat organisaties weinig of geen beleidsmaatregelen hebben om met belangenconflicten na uitdiensttreding (zoals draaideurconstructies) om te gaan. De weinige beleidsmaatregelen die we tegenkwamen, zijn bovendien controlerend van aard. Zo verwijst de Nederlandse studie naar een tijdelijk verbod op zakelijke contacten met de oud-werkgever na het dienstverband, het benadrukken van geheimhoudingsplicht bij vertrekkende medewerkers en een afkoelingsperiode voor hogere functies (Heres et al., 2021). Uit het Belgische onderzoek komen meer en strengere controlerende maatregelen naar boven, zoals een (tijdelijk) verbod van bepaalde overstappen (onder andere voor politie, douane, Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie (BIPT) en kansspelcommissie) en een afkoelingsperiodes als men na een overstap

wil samenwerken met de federale overheid in overheidsopdrachten (Loyens et al., 2023a).


Stimulerende maatregelen die gericht zijn op het voorkómen of bespreekbaar maken van belangenconflicten na uitdiensttreding zijn in beide studies schaars. Exitgesprekken worden in de literatuur gezien als een geschikt middel hiervoor (Loyens et al., 2023a). Sommige organisaties houden wel exitgesprekken, maar daar komen dit soort belangenconflicten zelden aan bod. Deelnemers veronderstellen dat het generieke integriteitsbeleid medewerkers voldoende bewust maakt van belangenconflicten, ook na uitdiensttreding. Dat zelfs integriteitsfunctionarissen het fenomeen niet op het netvlies hebben, doet evenwel vermoeden dat zo'n veronderstelling meer hoop is dan wijsheid.

Onderzoek laat verder zien dat binnen de Europese Unie de aanpak van belangenconflicten na uitdiensttreding en draaideurconstructies met name binnen de publieke sector steeds meer op elkaar worden betrokken (Demmke et al., 2020; Loyens et al., 2023b). In toenemende mate wordt van vooral hogere ambtenaren verwacht dat zij hun belangen op diverse terreinen melden, zoals financiën, relaties, contacten en nevenactiviteiten, of bij een gevoelige overstap toestemming vragen van een onafhankelijk orgaan (onder meer in Frankrijk, Italië en Roemenië). Maar in de praktijk ontbreekt het vaak aan tijd, geld en expertise om dit op een goede manier te monitoren. Bovendien dreigt het beleid sterk uit balans te raken door de nadruk op dit soort controlerende maatregelen terwijl stimulerend beleid ontbreekt. Dat doet juist afbreuk aan de motivatie en het vermogen van topambtenaren om hun belangen-(conflicten) te herkennen en transparant bespreekbaar te maken.

## Aanbevelingen voor de praktijk

We sluiten af met wat lessen voor de praktijk. Om belangenconflicten na uitdiensttreding echt als morele dilemma's te zien, is het belangrijk om oog te hebben voor twee tegengestelde visies hierop. Enerzijds stelt de 'menselijk kapitaal'-visie dat overstappen tussen publieke en private organisaties positieve gevolgen kunnen hebben voor samenwerking en wederzijds begrip. De 'voor wat hoort wat'-visie suggereert echter dat private bedrijven ambtenaren vooral willen aantrekken vanwege hun netwerk binnen de overheid met als doel hier misbruik van te maken (Mulgan, 2021; (Bishara & Westermann-Behaylo, 2012; Loyens et al., 2023b)). Beide visies kunnen tegelijk waar zijn, en we moeten vermijden dat het beleid doorslaat in een van beide richtingen. De aanpak van belangenconflicten bij uitdiensttreding vraagt om een contextgerichte aanpak met een weloverwogen balans tussen controlerende en stimulerende instrumenten, met bijvoorbeeld alleen tijdelijke beperkingen bij de meest risicovolle overstappen en expliciete aandacht voor morele bewustwording tijdens dienstverband en via exitgesprekken. Enkel bij een dergelijk beleid in balans is er

**'Belangenconflicten zijn morele dilemma's waarin meerdere waarden afgewogen moeten worden, en waarbij er een risico is dat het publiek belang geschaad wordt'**

ruimte voor bespreekbaarheid van deze dilemma's, en vermijden we dat arbeidsmobiliteit wordt tegengewerkt. 

### Noten

1. Integriteit wordt hier gezien als een samenstelling van het woord 'in' en 'tangere'. Het woord 'in' betekent 'niet' en het woord 'tangere' betekent aanraken. Het gaat dus over iets dat niet aangetast is.
2. De Nederlandse studie richtte zich op de Nederlandse Politie, de Koninklijke Marechaussee, en mogelijk nieuwe werkgevers van vertrekkende medewerkers van beide organisaties, zoals douane, ministeries, consultancybedrijven en private recherchebureaus. De Belgische studie vond plaats binnen de federale overheid, zoals het ministerie van Financiën, het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, Sciensano, het ministerie van Defensie, de Federale Politie en de beleidsellen (persoonlijke adviseurs van ministers). De bevindingen kunnen, door het verschil in context, dus niet direct met elkaar vergeleken worden. Wel werd ook in de Belgische studie gereflecteerd op overstappen vanuit de federale overheid naar de private sector, zoals in de Nederlandse studie.

### Literatuur

- Anechiarico, F., & Jacobs, J. B. (1996). *The pursuit of absolute integrity: How corruption control makes government ineffective*. University of Chicago Press.
- Ayling, J., & Grabosky, P. (2006). When Police Go Shopping. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 29(4), 665-690.
- 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.
- Demmke, C., Paulini, M., Autionemi, 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.
- Groep Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa (GRECO) (2019). *Vijfde evaluatiecyclus. Het Voorkomen van corruptie en het bevorderen van de integriteit binnen de*

centrale regeringen (*hoge functies van de uitvoerende macht en de politiediensten. Evaluatieverslag België*. Straatsburg, Frankrijk: Secretariaat GRECO.

Heres, L. (2023). *Collectief moreel vakmanschap. Over de integriteit van het lokaal bestuur*. Rotterdam: Erasmus School of Social and Behavioral Science.

Heres - van Rossum, L., Loyens, K., Borst, R., & van der Wilt, A. (2021). *In dienst van het belang: Een verkennend onderzoek naar belangenconflicten na uitdiensttreding bij de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee* (WODC rapport 3151). WODC / Universiteit Utrecht. <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3089>

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.

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.

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.

Loyens, K. & Maesschalck, J. (2008). Het bevorderen en ontwikkelen van een ethisch klimaat in de organisatie. De rol van dilemmatrainingen in een integriteitsbeleid. *Praktijkboek kwaliteitszorg in welzijnsvoorzieningen* (837-854).

Loyens, K., Bruul, J. & Huijgen, J. (2023a). *Draaideurconstructies en belangenconflicten. Een verkennende studie naar risico's en beleidsmaatregelen op vlak van belangenconflicten na uitdiensttreding bij het federaal administratief ambt en de beleidscellen*. USBO Advies: Universiteit Utrecht.

Loyens, K., Borst, R. & Heres, L. (2023b). Understanding the moral myopia and ambiguity of post-employment conflicts of interest: comparing police to other public and private organisations, *Public Management Review*.

Miller, J. (2003) *Police Corruption in England and Wales: An Assessment of Current Evidence*. London, UK: Home Office.

Nelen, H., & Kolthoff, E. (2017). *Schaduwen 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.

Nieuwenburgh, P. (2002). *Ethiek in het openbaar bestuur*. Amsterdam: Coutinho.

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.

Punch, M. (2000). Police corruption and its prevention. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 8(3), 301-324.

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.

Van den Heuvel, J.H.J. en Huberts, L.W.J.C. (2003). *Integriteitsbeleid van gemeenten*. Utrecht: Lemma.