



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

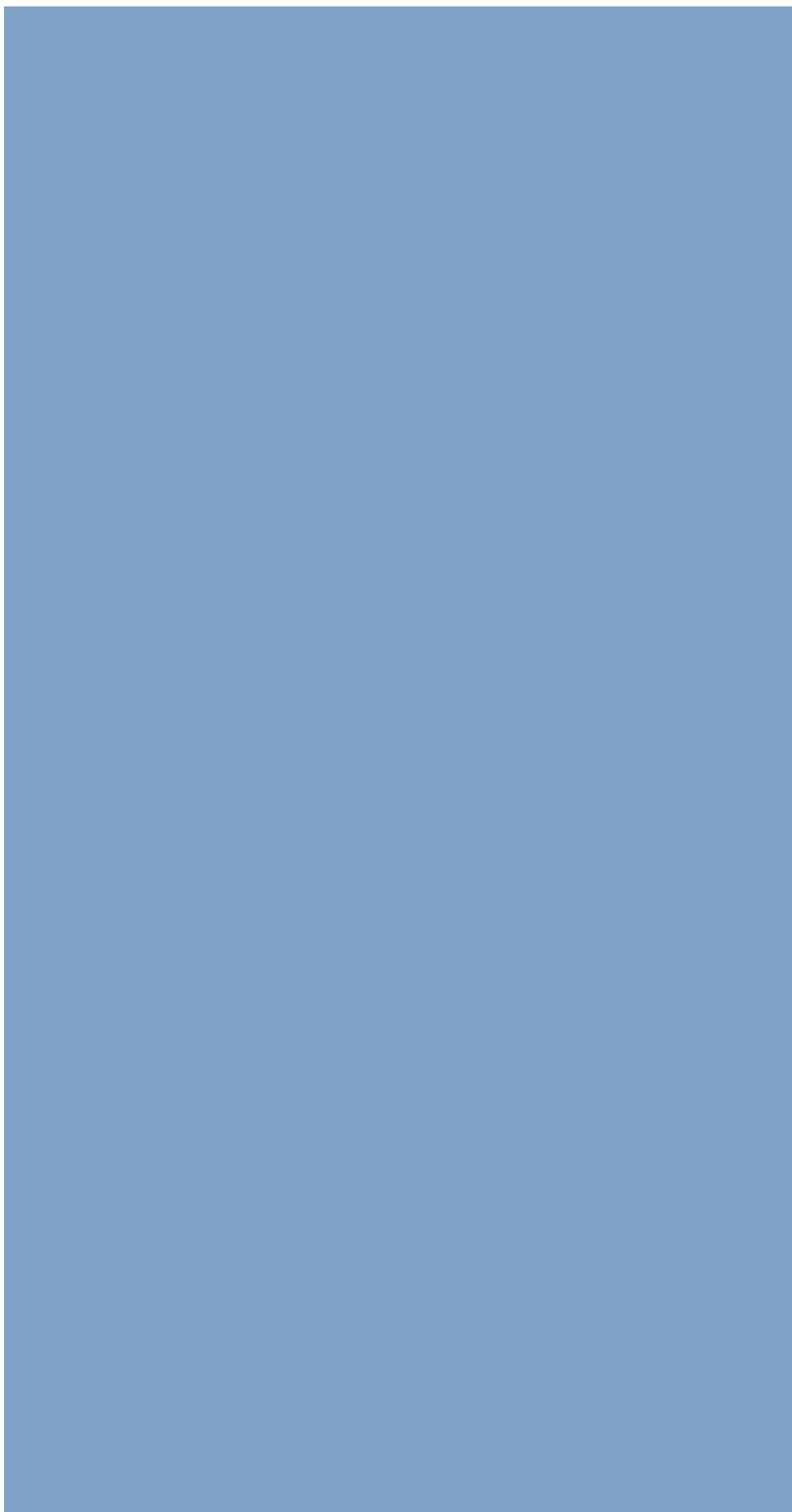
Auteurs Leonie Heres, Kim Loyens, Rick Borst en Annemarie van der Wilt (Universiteit Utrecht)

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



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 marechausseefunctionarissen (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 belangenverstrengeling 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 belangenverstrengeling.

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 belangenverstrengeling 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 belangenverstrengeling (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 'belangenverstremgeling' 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.