

# Benoemingen, nevenfuncties en integriteit van bestuur in de Nederlandse *Trias Politica*: een literatuuroverzicht van theorie en empirie

Een onderzoek in opdracht van de Staatscommissie Rechtsstaat

## Contact

Dr. Toon Kerkhoff  
Instituut Bestuurskunde  
Faculteit Governance & Global Affairs  
Universiteit Leiden  
E: [a.d.n.kerkhoff@fgga.leidenuniv.nl](mailto:a.d.n.kerkhoff@fgga.leidenuniv.nl)  
T: +31 (0)70 800 9484



Universiteit  
Leiden

## INHOUDSOPGAVE

LIJST VAN TABELLEN	III
LIJST VAN FIGUREN	III
KORTE TOELICHTING BIJ DE DIGITALE ZOTERO BIBLIOTHEEK	IV
<b>1. VRAAG, AFBAKENING EN OPZET</b>	<b>5</b>
<b>2. CONCEPTUELE DUIDING</b>	<b>6</b>
2.1 INTEGRITEIT	6
2.2 NETWERKCORRUPTIE	8
2.3 TYPEN INTEGRITEITSCHENDINGEN	11
2.4 BELANGENCONFLICTEN, -VERSTRENGELING EN DE "SCHIJN VAN"	12
2.5 DE DRAAIDEUR, NEVENFUNCTIES EN LOBBYEN	16
<b>3. NEVENFUNCTIES EN BENOEMINGEN: PRAKTIJK, REGELGEVING EN MOGELIJKE WEEFFOUTEN</b>	<b>18</b>
3.1 WETGEVENDE MACHT	19
3.2 UITVOERENDE MACHT	23
3.3 RECHTSPRAAK	27
<b>4. INTEGRITEIT, CORRUPTIE, RECHTSSTATELIJKE DISBALANS EN I-MANAGEMENT</b>	<b>33</b>
4.1 MOGELIJKE GEVOLGEN: THEORETISCHE OVERWEGINGEN	33
4.2 DAADWERKELIJKE GEVOLGEN: EMPIRISCHE BEVINDINGEN	36
4.3 POSITIEVE EN NEGATIEVE INVLOED OP INTEGRITEIT BIJ BENOEMINGEN EN NEVENFUNCTIES IN DE TRIAS	39
<b>5. CONCLUDERENDE OPMERKINGEN</b>	<b>41</b>
<b>6. BIBLIOGRAFIE</b>	<b>45</b>
<b>INDEX</b>	<b>53</b>

## ***Lijst van tabellen***

Tabel 1: Integriteitsconcepten.....	8
Tabel 2 Netwerken en netwerkcorruptie .....	11
Tabel 3: Een typologie van integriteitschendingen .....	12
Tabel 4: Belangenconflict, – verstrengeling en verwante concepten.....	13
Tabel 5: Drie soorten belangenconflict vs. belangenverstrengeling .....	16
Tabel 6: Draaideur, nevenfuncties, lobbyen en verwante concepten.....	18
Tabel 7: Relevante regelingen en procedures Wetgevende macht.....	22
Tabel 8: Weeffouten en risico's bij benoemingen en nevenfuncties Wetgevende macht.....	23
Tabel 9: Relevante regelingen en procedures Uitvoerende macht .....	26
Tabel 10: Weeffouten en risico's bij benoemingen en nevenfuncties Uitvoerende macht .....	27
Tabel 11: Relevante regelingen en procedures Rechtspraak .....	32
Tabel 12: Weeffouten en risico's bij benoemingen en nevenfuncties Rechtspraak.....	32
Tabel 13: Algemene risico-factoren die van invloed zijn op gebrekkige integriteit .....	40
Tabel 14: Factoren die het risico op integriteitsproblemen verkleinen .....	41

## ***Lijst van figuren***

Figuur 1: Theorie van rechtsstatelijke disbalans en (vermeende) integriteitsproblemen.....	35
--	----

### ***Korte toelichting bij de digitale Zotero bibliotheek***

Deze literatuurstudie wordt vergezeld van een systematisch overzicht van de literatuur die gebruikt is in de vorm van een *Zotero* bibliografie. *Zotero* is een reference manager op basis van open en gratis software om literatuur te verzamelen, te categoriseren en met anderen te delen. De bibliotheek wordt online gedeeld met de Staatscommissie en kan als geheel worden beschouwd. Tegelijkertijd is de bibliotheek ook ingedeeld in categorieën (bijvoorbeeld per deelonderwerp). Pdf's zijn vanwege copyright bescherming niet aan titels gehangen. Wel bevatten verreweg de meeste verwijzingen een link naar de vindplaats. Met behulp van dit programma kunnen alle titels in elke willekeurige stijl in verdere documenten door de commissie worden verwerkt mits *Zotero* wordt gebruikt uiteraard.

## 1. Vraag, afbakening en opzet

In opdracht van de *Staatscommissie Rechtsstaat* is literatuuronderzoek verricht naar de belangrijkste inzichten binnen de wetenschap over de relatie tussen benoemingen en nevenfuncties enerzijds en integriteit van het openbaar bestuur anderzijds; in het bijzonder in politiek-bestuurlijke netwerken en de drie verschillende staatsmachten. Het ‘burgerperspectief’ staat centraal in de **vraagstelling**: “in hoeverre hebben procedures en praktijken van benoemingen en nevenfuncties in de Nederlandse trias politica gevolgen voor (een gebrek aan) integriteit van het openbaar bestuur?” In hoeverre, bijvoorbeeld, leiden nevenfuncties en bepaalde procedures van benoemingen tot (de schijn van) belangenverstrengeling en partijdigheid, tot ongelijke toegang tot functies in het openbaar bestuur of tot het ontstaan van een ‘ons-kent-ons’ democratie of ‘old boys network’? Dit literatuuronderzoek beoogt de commissie een beknopt en systematisch overzicht te bieden van kernliteratuur als basis voor haar uiteindelijke eigen onderzoek naar het bestaan van rechtsstatelijke disbalans in Nederland.

Het literatuuronderzoek is in principe breed gezien de verwevenheid van een groot aantal concepten en mogelijke causale relaties. Nadere **afbakening** is zodoende noodzakelijk. Er wordt, ten eerste, alleen gekeken naar het Rijksniveau en de drie staatsmachten daarbinnen (wetgevend, rechtsprekend, uitvoerend). Andere lagen in het Huis van Thorbecke (provincie, gemeente, waterschappen) komen hoogstens in de kantlijn aan bod, bijvoorbeeld in relatie tot het stapelen van functies en alleen dan in met betrekking tot mogelijke uitwerking op het Rijksniveau. Er wordt, ten tweede, niet gekeken naar het ambtelijk apparaat als zodanig, behalve zijdelings waar dat de top van dat apparaat betreft – rondom het functioneren van de Algemene Bestuursdienst (ABD). Een derde beperking is dat de aandacht overwegend wordt gericht op literatuur aangaande de publieke sector. Tegelijkertijd zal – gezien de aard van het onderwerp – de wisselwerking tussen de publieke en private sfeer niet onbenoemd blijven. Bij (de schijn van) belangenverstrengeling worden grenzen tussen het publieke en het private immers opgerekt, bijvoorbeeld als het gaat om de draaideur, lobbyactiviteiten of nevenfuncties van publieke functionarissen bij private bedrijven. De vierde beperking is die in tijd. Uitgangspunt van deze literatuurstudie is het bieden van een actuele stand van zaken en handvatten voor huidige problematiek. Tegelijkertijd wordt bepaalde thematiek ook in historische context gezien. Nederlandse tradities als polderen, coöptatie en netwerken zijn namelijk direct te koppelen aan huidige systemen en praktijken van benoemingen, nevenfuncties, vermenging van publiek en privaat en daarmee aan historisch gewortelde publieke percepties van integriteit, corruptie en politiek-bestuurlijke moraal.

Dit onderzoek bestaat uit **drie delen**. Paragraaf 2 geeft, ten eerste, conceptuele duiding. Op basis van kernliteratuur wordt een overzicht gegeven van de betekenis en invulling van de belangrijkste concepten in deze thematiek. Het gaat dan over de betekenis van integriteit, (netwerk)corruptie en gerelateerde schendingen van integriteit, waaronder (de schijn van) belangenverstrengeling, de oneigenlijke vermenging van publiek en privaat, nepotisme, draaideurconstructies, patronage in rekrutering en benoeming en vertrouwen in en legitimiteit van de overheid. Paragraaf 3 gaat, ten tweede, over de vraag wat er aangaande nevenfuncties en benoemingen per staatsmacht is bepaald. Er wordt inzicht geboden in de vragen wanneer iets überhaupt een (formele) nevenfunctie is, hoe benoeming plaatsvindt in de *trias* en wat eigenlijk de actuele wettelijke/formele regels en procedures zijn omtrent het

vervullen van nevenfuncties en integriteit meer in het algemeen. Daarbij komen ook enkele heikele kwesties, risico's en mogelijke weeffouten in het huidige systeem naar voren, bijvoorbeeld als het gaat om de benoeming van Rechter-plaatsvervangers of het al dan niet aanleggen van een lobbyregister.

Paragraaf 4 bespreekt, tot slot, literatuur over oorzaak, gevolg en aanpak. Dit deel van het literatuuronderzoek concentreert zich meer direct op het burgerperspectief, ofwel op de vraag wat de mogelijke en de daadwerkelijke gevolgen zijn van bepaalde procedures van benoemingen en nevenfuncties voor (een vermeend of daadwerkelijk gebrek aan) integriteit van en in het openbaar bestuur ofwel rechtsstatelijke disbalans. Dit onderdeel bevat een theoretisch-filosofische en een empirische component. In theoretisch-filosofisch opzicht worden inzichten geordend die gaan over vertrouwen in en integriteit en legitimiteit van de overheid in relatie tot systemen en praktijken van benoeming, functiebegeving en nevenfuncties. In feite gaat dit in abstracte zin over nut en noodzaak van machtenscheiding en het vermijden van (de schijn van) belangenverstremgeling. De empirische component richt zich op onderzoek in Nederland en daarbuiten waarin concreet wordt gekeken naar daadwerkelijke oneigenlijke beïnvloeding door netwerken op benoemingen, naar de gemeten gevolgen van (vermeende) belangenconflict en –verstremgeling voor het vertrouwen in en de legitimiteit van de overheid, de invloed door informele netwerken op het gedrag van bestuurders en politici en het bestaan van een ons-kent-ons systeem en de gevolgen van te dicht op elkaar zittende machten als gevolg van roulatie of het onderling begeven van functies. Van belang in dit deel is het bieden van voorbeelden aan de commissie van manieren waarop deze lastige materie door haar ook empirisch kan worden onderzocht. Paragraaf 4 besluit met het bieden van inzichten uit literatuur over integriteitsmanagement over specifieke factoren die integriteitsrisico's van benoemingen en nevenfuncties in de trias kunnen vergroten of verkleinen. Deze inzichten sluiten grotendeels aan bij de besproken mogelijke weeffouten in paragraaf 3 en kunnen helpen bij het voorstellen van (aangepast) beleid.

## 2. Conceptuele duiding

### 2.1 Integriteit

**Integriteit** (zie ook **Tabel 1**) kan het beste worden gedefinieerd als “het handelen in overeenstemming met wet- en regelgeving en algemeen aanvaarde geldende morele waarden en normen” (vgl. visies en definities in Huberts, 2012; Huberts, 2018). Deze definitie maakt duidelijk dat integriteit zowel individueel (“handelen”) als collectief (“in overeenstemming met”) begrepen kan worden, dat het soms wel maar lang niet altijd juridisch of formeel afdwingbaar is (volgens “wet- en regelgeving” maar ook volgens “morele waarden en normen”) en bovendien in grote mate afhangt van context van plaats en tijd (“algemeen aanvaarde geldende”). Integriteit is vooral een moreel, contextgevoelig en fluïde begrip. Historisch onderzoek naar integriteit (en anti-corruptie) (Engels, 2014; Kerkhoff et al., 2020; Kroeze et al., 2019) toont bijvoorbeeld duidelijk aan dat beelden van integriteit in de tijd veranderen en dat verschillende actoren in politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debatten rondom integriteitschandalen om uiteenlopende redenen heel verschillend tegen eenzelfde integriteitsschending aan kunnen kijken en zaken naar gelang wel of niet moreel veroordelen (Kerkhoff & Overeem, 2021).

Integriteit is tegelijkertijd een nogal onhandig containerbegrip dat op verschillende manieren kan worden uitgelegd (Huberts, 2012). Zo wordt het begrip niet zelden gepresenteerd als de tegenhanger van **corruptie** waarbij een gebrek aan integriteit gelijkstaat aan het bestaan van corruptie. Deze interpretatie heeft diepe historische wortels, die minstens teruggaan tot de klassieke oudheid, in de idee van corruptie als algeheel moreel verval van bestuur en samenleving, gekenmerkt door een slechte verdeling van macht, slechte relaties tussen overheid en burgers en illegitieme machtsuitoefening in de context van culturele, economische en/of religieuze problemen (Buchan & Hill, 2014; Johnston, 1996; Kerkhoff, 2013, pp. 22–31; Van Klaveren, 1989) Het is dan ook geen toeval dat discussie over corruptie en een gebrek aan integriteit zich vooral voordoen in maatschappelijk moeilijke tijden. Corrumperen staat in deze betekenis gelijk aan bederf, verval en een verlies van ‘heelheid’. Een rotte appel of een rot politiek systeem hebben als het ware allebei geen integriteit meer vanwege een verlies van heelheid. Typierend is de notie dat een gebrek aan integriteit een breuk aantoonst tussen het uiterlijk handelen en innerlijk denken van individuen. Niet-integere mensen zeggen immers niet wat zij denken en doen niet wat zij zeggen. Als je veel van dat soort mensen bij elkaar hebt (of enkele heel aansprekende) dan wordt ook het systeem op den duur veelal niet integer bevonden.

Integriteit kan (moet?) bovendien worden opgedeeld in **politieke en ambtelijke integriteit** (Kerkhoff, 2016, 2020). Van politici en ambtenaren worden immers uiteenlopende dingen verwacht (Overeem, 2012; 't Hart, 2002; 't Hart & Wille, 2006) en dit betekent dat hun (gebrek aan) integriteit ook verschillend begrepen moet worden. Volgens het klassieke ‘Weberiaanse’ denken wordt de ambtelijke wereld immers gekenmerkt door dienen, volgen en uitvoeren op basis van expertise en wordt de politieke wereld gekenmerkt door beleid maken, visie articuleren en het aangaan van de politieke strijd. Dit betekent dat in de politieke arena soms ander gedrag geoorloofd en zelfs wenselijk is dan in de ambtelijke arena. Tot slot, moet integriteit begrepen worden op individueel, organisatie- en systeemniveau (Hoekstra & Kaptein, 2012). Het kan immers gaan om een individuele misstap (“bad apples”), om slechte organisaties (“bad barrels”) maar ook om niet-integere systemen, ofwel de integriteit van het openbaar bestuur als zodanig. Een of enkele individuele misstappen worden niet zelden – zeker in publieke perceptie gezien als tekenen van een gebrek aan integriteit van (delen van) het openbaar bestuur als geheel.

Daarmee komt ook een probleem in beeld wat wel **integritisme** is genoemd (Huberts, 2005; Maesschalck, 2019), waarbij de betekenis van integriteit te breed wordt opgerekt en waarbij integriteit gebruikt wordt als wapen om tegenstanders in politiek en maatschappelijk debat te verwonden (Kerkhoff & Overeem, 2021). Bij integritisme worden zodoende “integriteitsoordelen geveld terwijl daar geen grond voor is. Bijvoorbeeld omwille van politieke doeleinden ‘de integriteitskaart trekken’ en onterechte beschuldigingen over belangenverstremgeling 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” (Heres et al., 2021, p. 47). Bij alle aandacht voor en onderzoek naar integriteit kunnen zodoende ook wel enkele kanttekeningen worden geplaatst. Integriteit wordt steeds meer een verzamelterm voor allerlei laakbaar gedrag. Zo wordt slecht bestuur (vgl. een verkeerde investering of goedbedoeld maar slecht beleid) bijvoorbeeld snel gelijkgesteld aan niet-integer bestuur, of wordt de integriteitskaart gespeeld terwijl wellicht eerder sprake is van een vergissing of incompetentie (een ander i-woord) zonder dat van intentionaliteit sprake is. Daarnaast wordt het thema sociale veiligheid steeds vaker ook verbonden met integriteit. Het is de vraag of dat behulpzaam is (Kerkhoff & Van der Wal, 2023). Hiermee houdt verband dat er een

onderscheid gemaakt moet worden tussen een integriteitsrisico en een integriteitsschending (zie **Tabel 1**) waarbij alleen dat laatste daadwerkelijk een transgressie betreft.

**Tabel 1: Integriteitsconcepten**

Bron: deels naar Heres et al. 2021, 40, 47.

<b>Integriteit</b>		Het handelen in overeenstemming met wet- en regelgeving en algemeen aanvaarde geldende morele waarden en normen.
<b>Integriteitsrisico</b>		Het risico dat er integriteitsschendingen worden gepleegd, zij het vanwege het bestaan van een belangenconflict of om andere redenen.
<b>Integriteitsschending</b>		Een beslissing of handeling die in strijd is met de morele waarden, normen en regels die algemeen gelden in de omgeving waarin men opereert.
<b>Integritisme</b>		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.

## 2.2 Netwerkkorruptie

Direct gerelateerd aan bredere interpretaties van integriteit en corruptie is ook de term **netwerkkorruptie** (zie **Tabel 2**). De term **corruptie** kan immers net als integriteit begrepen worden op individueel niveau (e.g. een politicus misbruikt de publieke functie voor privaat voordeel), organisatie niveau (e.g. delen van organisaties maken zich hier schuldig aan, zoals bijvoorbeeld systematische corruptie binnen een politiebureau) en systeemniveau (e.g. waarbij corruptie zich in allerlei delen van staat en samenleving laat zien) (vgl. Slingerland, 2019, pp. 25–27). Gangbaar in moderne tijden is de definitie van corruptie als (individueel) privaat gewin halen uit een publieke functie (voor een geschiedenis van de term zie Buchan & Hill, 2014; Johnston, 1996). Bij netwerkkorruptie gaat het alleen over de systemen. Hier wordt bekeken wat de relatie is tussen bredere sociale netwerken en het bestaan van verschillende vormen van corrupt gedrag door (leden van) groepen. Centraal bij Slingerland (2019, pp. 12–13) staat de idee dat het bij netwerkkorruptie niet zozeer gaat over geïsoleerd individueel en rationeel calculerend gedrag, maar over gedrag van een collectief in de functie en context van een bepaalde omgeving.

De term ‘netwerken’ heeft vaak een negatieve connotatie en wordt wel verbonden met de term old boys network, ofwel: “an informal male social system that stretches within and across organizations, and excludes less powerful males and all women from membership. In the old boy networks, the members of network transfer the competition and power



advantages realized in the formal structure onto friendship patterns and alliances within the informal system. The old boy network functions as an efficient distribution system that reinforces a system of obligations and reciprocations” (Taylor, 2000, p. 328). Het gaat bij netwerkcorruptie zodoende over sociale netwerken van groepen, bijvoorbeeld op basis van sociaaleconomische of etnische positie. Dat vertaalt zich in zaken als elite onderwijs, veel sociaal kapitaal en relatief veel posities van macht en aanzien in samenleving en bestuur (Watters, 2016). In netwerken van gelijkgestemde mensen kan er snel consensus worden gevonden over bepaald beleid (Goldfinch, 2002). Netwerkcorruptie wordt wel afgezet tegen corruptie op de vrije markt (*market corruption*). Bij **marktcorruptie** krijgt iedereen die betaalt voorrang. Bij netwerkcorruptie krijgen daarentegen alleen mensen die behoren tot een bepaald netwerk voorrang. Dat netwerk kan groot of klein zijn, maar toegang is inherent beperkt en is afhankelijk van meer zaken dan enkel en alleen het meeste geld bieden. Netwerkcorruptie is persoonlijk en gebaseerd op particularisme en reciprociteit (vgl. Mungiu-Pippidi, 2006) en marktcorruptie is dat niet of minder. Dit zorgt voor grote verschillen in het signaleren en bestrijden ervan (Kravtsova & Oshchepkov, 2023).

Een andere nuttige manier om naar netwerken te kijken is door een link te leggen naar systemen waarvan sommige pijlers ontbreken of niet goed functioneren. In literatuur over zogenaamde **National (of Local) Integrity Systems** (Huberts & Six, 2012; Six & Lawton, 2013) wordt bijvoorbeeld beargumenteerd hoe corruptie ontstaat op systeemniveau als gevolg van falende pijlers, zoals het ontbreken of onderdrukken van een vrije pers, ontoereikende machtscheiding, ongelijke machtsbalans tussen de machten, een onmachtige civil society, ongelijke toegang tot het recht of gebrek aan medewerking van de private sector. Voor Nederland is op die manier in 2012 in opdracht van *Transparency International* ook zo’n systeemanalyse van pijlers gemaakt (Slingerland, 2012a, 2019). Ook Dassen en Omtzigt hebben in hun belangrijke initiatiefnota kritiek op de staat van enkele pijlers. Zij wijzen bijvoorbeeld op de relatief lage plekken op ranglijsten als de *Internationale persvrijheidsindex* of de *Right to information Index*, wat zich bijvoorbeeld uit in te langzame WOB-procedures.<sup>1</sup> Ook krijgt de Kamer te weinig informatie van de regering en is er hoe dan ook te weinig en “slecht contact en controle tussen de Kamer, (ambtenaren van) departementen en uitvoeringsinstanties”.<sup>2</sup> Gebrekkige transparantie leidt volgens hen tot gebrekkige controle en dat tast het fundament voor de parlementaire democratie aan (zie ook paragraaf 4 hieronder).

Er is veel literatuur over netwerken en netwerkcorruptie. Klassiek werk over netwerken is van Burt (2007) over informele netwerken en relaties in de private sector en de vorming van sociaal kapitaal door een combinatie van tussen *brokerage* (makelaardij; activiteiten die ertoe leiden dat verschillende werelden aan elkaar gekoppeld worden) en *closure* (geslotenheid; het vormen van gesloten groepen in een netwerk). Ook klassiek is Simmel’s sociologische analyse van ‘secret societies’ (Simmel, 1906) of sociologisch werk van Erickson (1981) en Brass en anderen (1998). Deze sociologische insteek van netwerkcorruptie gaat veelal over (de ethiek van) netwerken als sociaal proces van competitie, bijvoorbeeld om een betere positie in de samenleving te bemachtigen (vgl. ook Dobos, 2017). Een ander deel

---

<sup>1</sup> Initiatiefnota van de leden Dassen en Omtzigt over wettelijke maatregelen om de integriteit bij bewindspersonen en de ambtelijke top te bevorderen, TK-vergaderjaar 2-21-2022, Kamerstuk 36101, p. 2-3.

<sup>2</sup> Idem, p. 3 op basis van advies van de *Commissie-Van der Staaij* die in 2021 is ingesteld om praktische voorstellen te ontwikkelen om de wetgevende, controlerende en vertegenwoordigende functies van de Kamer te versterken, zie Bijlage bij Kamerstuk 35 992, nr. 1.

van deze literatuur gaat vooral over meer 'harde' vormen van corruptie, zoals fraude, zelfverrijking en omkoping door groepsleden (Porta, 1999; Wawrosz, 2017) of het naast elkaar bestaan van verschillende systemen (formele: overheid en informeel: markt en samenleving) waarbij sprake is van cliëntelisme, nepotisme (zie hieronder voor deze begrippen) en parallelle economische systemen (Lomnitz, 1988). Daarnaast zijn er uiteraard ook meer empirische landenstudies die netwerken en hun handelingen in kaart brengen, zoals voor Hongarije (Jancsics & Jávör, 2012), Zambia (Phiri & Guven-Uslu, 2019), Spanje en Brazilië (Martins et al., 2022) en verschillende andere landen (zie allerlei bijdragen in Granados & Nicolás-Carlock, 2021).

Literatuur reviews van netwerkcorruptie zijn ook te vinden, zoals in de internationale literatuur (Granados & Nicolás-Carlock, 2021; Kravtsova & Oshchepkov, 2023; Slingerland, 2019). De kern van deze literatuur en van definities van netwerken is dat het gaat om sociale relaties tussen individuen die zo belangrijke sociale groepen vormen. Netwerken bieden structuren voor sociaal kapitaal om elkaar te helpen en daarmee komt de groep als geheel ook verder dan het individu. Het centrale begrip is dus wederkerigheid (*reciprocity*) (Slingerland, 2019, p. 89). Niet alle netwerken zijn vanzelfsprekend verkeerd en netwerken vervullen vaak belangrijke functies. De grote vraag is zodoende **wanneer netwerken 'corrumpere**n' (Idem, 90). Slingerland beschrijft hoe inherente kenmerken die netwerken enerzijds succesvol en nuttig maken tegelijkertijd kunnen leiden tot corruptie. *Samenwerking* binnen netwerken kan al snel overgaan tot misbruik van professionele rollen in dienst van het netwerk en dus van het individu; *Gedeelde belangen* kunnen leiden tot wederkerigheid in het geven en aannemen van gunsten; zelfbewustzijn van de leden van de groep kan overgaan tot zelfbewustzijn van het collectief en de *sterke sociale band* die zo ontstaat kan uiteindelijk leiden tot uitsluiting van anderen en het schenden van hun rechten (Slingerland, 2019, p. 98). Netwerkcorruptie (zie ook **Tabel 2**) moet zodoende gedefinieerd worden als het voorkomen van verschillende vormen van corrupt gedrag door (leden van) sociale groepen, bijvoorbeeld op basis van politieke, sociaaleconomische of etnische kenmerken. Er is sprake van netwerkcorruptie bij (1) misbruik van professionele rollen in dienst van het voordeel voor het netwerk en dus het individu, bij (2) algemene wederkerigheid (*generalized reciprocity*) in het verlenen en aannemen van gunsten en bij (3) het ontstaan van dermate sterke sociale verbanden dat er sprake is van gesloten groepen en a-priori uitsluiting en schending van de rechten van diegenen die niet tot de groep behoren.

**Tabel 2 Netwerken en netwerkcorruptie**

<b>Corruptie (in enge betekenis)</b>	Individueel privaat voordeel halen uit een publieke functie.
<b>Corruptie (in brede betekenis)</b>	Het verval of de degeneratie van politieke en maatschappelijke systemen en patronen, bijvoorbeeld doordat belangrijke pijlers als politieke partijen of onafhankelijke rechtspraak afbrokkelen.
<b>Netwerken</b>	Het bestaan van sociale relaties tussen gelijkgestemde individuen die sociale groepen vormen. Netwerken bieden structuren voor sociaal kapitaal om elkaar te helpen en daarmee komt de groep als geheel ook verder dan het individu. Het centrale begrip is wederkerigheid.
<b>Netwerkcorruptie</b>	Het voorkomen van verschillende vormen van corrupt gedrag door (leden van) sociale groepen, bijvoorbeeld op basis van politieke, Sociaal-Economische of etnische kenmerken. Er is sprake van netwerkcorruptie bij (1) misbruik van professionele rollen in dienst van het voordeel voor het netwerk en dus het individu, bij (2) algemene wederkerigheid ( <i>generalized reciprocity</i> ) in het verlenen en aannemen van gunsten en bij (3) het ontstaan van dermate sterke sociale verbanden dat er sprake is van gesloten groepen en a-priori uitsluiting en schending van de rechten van diegenen die niet tot de groep behoren.
<b>Old boys network</b>	Veelal uit machtige mensen (veelal mannen) bestaande informele systemen en verbanden tussen en in organisaties waarbij mensen met minder macht en vrouwen veelal van deelname worden uitgesloten. In een old boys network worden competitie- en machtsvoordelen uit het formele systeem overgezet naar het informele systeem van vriendschappelijke relaties en verbanden tussen gelijkgestemden op basis van sociale verplichtingen en wederkerigheid.

### **2.3 Typen integriteitschendingen**

Om situaties goed te begrijpen en te beoordelen is het van belang te benadrukken dat de begrippen integriteit en (netwerk)corruptie weliswaar veel met elkaar te maken hebben maar zeker niet hetzelfde zijn, al was het maar omdat integriteit (zeker in oorspronkelijke zin) een positief en corruptie een negatief geladen begrip is. Een oplossing is om integriteit op te knippen in verschillende **typen integriteitschendingen** (zie **Tabel 3**), waarvan verschillende typen sterk te maken hebben met (netwerk)corruptie.

### Tabel 3: Een typologie van integriteitschendingen

Bron: Huberts, 2018; Huberts et al., 2006; Lasthuizen et al., 2011

1. Corruptie: omkoping	6. Regels breken/ machtsmisbruik (door individuen en organisaties)
2. Corruptie: favoritisme/ nepotisme	7. Misbruik en manipulatie van informatie
3. Belangenverstremgeling (giften, banen, etc.)	8. Onheuse omgangsvormen (intimidatie, discriminatie, etc.)
4. Fraude en diefstal van middelen	9. Wangedrag in privé-tijd
5. Verspilling van (publieke) middelen	

Gebruik van deze typologie doet recht aan de betekenis van ‘corruptie’ in de Nederlandse wet. Daarin komt de term corruptie immers simpelweg niet voor. In plaats daarvan gaat het over verschillende soorten juridisch strafbare schendingen als omkoping, oneigenlijke belangenverstremgeling, fraude of het lekken van informatie. De typologie maakt het bovendien mogelijk om soorten schendingen empirisch te meten (Lasthuizen et al., 2011), maakt een einde aan onheus en onduidelijk gebruik van een containerbegrip (vgl. integritisme, zie eerder) en laat concreet zien wat er aan de hand is en dus ook wat er eventueel gedaan kan worden om problemen op te lossen of te voorkomen. Belangenverstremgeling en omkoping kunnen, bijvoorbeeld, immers gerelateerd zijn, maar zijn toch ook twee verschillende typen integriteitschendingen en de oplossing is dus ook verschillend. In het eerste geval kan je bijvoorbeeld beter dubbele petten vermijden en in het tweede geval kan men bijvoorbeeld gaan nadenken over hogere salarissen of betere secundaire arbeidsvoorwaarden.

Andere concepten die van belang zijn om te benoemen voor een goed begrip van de thematiek van benoemingen en nevenfuncties in relatie tot integriteit zijn nepotisme, patronage/cliëntelisme en favoritisme. **Nepotisme** (vgl. Mulcahy, 2015) is het begunstigen van familieleden of vrienden, door hen in hoge functies te benoemen of opdrachten te gunnen. Dat kan de vorm van **patronage of cliëntelisme** aannemen, waarbij er sprake is van sociaal ongelijke betrekkingen waarbij een hogergeplaatste “patroon” (de begunstiger) gunsten verleent aan een lager geplaatste “cliënt” (de beschermeling) in ruil voor iets als eerbetoen, trouw, geld of diensten. In vroeger tijden vormde patronage een geaccepteerd kernonderdeel van het Nederlandse openbaar bestuur (Blockmans, 1985; Gabriëls, 1989; Kerkhoff et al., 2020). Deze zaken worden zeker tegenwoordig (doch zeker niet overal) echter gezien als vormen van corruptie of integriteitsschendingen. Het gaat ook hier immers in essentie over bevoordeling (**favoritisme**), belangenverstremgeling en geslotenheid, waarbij toegang tot bestuurlijke posities van invloed voor sommigen wordt afgesloten (Gyimah-Baadi, 2000; Tytko et al., 2020).

#### 2.4 Belangenconflicten, -verstremgeling en de “schijn van”

De typologie in **Tabel 3** toont ook andere verwante concepten die voor de thematiek van dit onderzoek relevant zijn. Het gaat dan in de eerste plaats om **(de schijn van) belangenconflicten en -verstremgeling** (Carson, 1994; Davis, 2012; Di Carlo, 2013; Luebke, 1987; OECD, 2004; Oldfield, 2017; vgl. een mooie collectie hoofdstukken in Peters & Handschin, 2012; Popa, 2013; Reed, 2008). Met het oog op het instellen van mogelijke regelgeving en effectieve

beleidsmaatregelen is allereerst conceptuele verduidelijking nodig (Di Carlo, 2013; Kumpan & Leyens, 2008; Langford, 1991) en moet er onderscheid worden gemaakt tussen de termen belangenconflict, conflicterende belangen, conflicterende betrokkenheid en (de schijn van) belangenverstrengeling. Dit is meer dan een semantische oefening. Uiteindelijk zijn debat en oplossingen namelijk gebaat bij conceptuele duidelijkheid van waar het in casuïstiek nu precies over gaat (vgl. ook Heres et al., 2021, p. 39).

Er is volgens de literatuur (zie Tabel 4 en Heres et al., 2021, p. 41 voor een overzicht en bespreking) sprake van **conflicterende belangen** (*conflicting interests*) “in situaties waarbij publieke belangen onderling of persoonlijke, private en/of organisationele belangen onderling conflicteren, hetgeen een moreel dilemma oplevert waarbij geen eenduidigheid bestaat over welke beslissing of handeling het publieke belang het beste dient”. Bij **conflicterende betrokkenheid** (*conflict of commitment*) speelt iets anders. Hier gaat het om “een betrokkenheid waarin het publiek belang niet gediend wordt omdat de persoon afgeleid wordt door andere belangen. Dat heeft dan eerder te maken met gebrek aan geld en tijd, dan met een conflict tussen publieke en persoonlijke, private en/of organisationele belangen. Er is dan geen sprake van oneigenlijke beïnvloeding van de besluitvorming, maar van een te haastige, mogelijk niet goed overwogen beslissing”. Van een **belangenconflict** (*conflict of interest*) is sprake in een situatie waarin persoonlijke, private en/of organisationele belangen strijdig zijn met het **publieke belang** (i.e. 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) en waarbij 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 belangenverstrengeling of een andersoortige integriteitsschending, maar verwijst enkel naar de mogelijkheid daarvan. **Belangenverstrengeling** (*conflict of interests*) ontstaat, tot slot, “bij een handeling die tot (potentiële) schade kan leiden aan het publieke of organisationele belang door persoonlijke belangen die het gevolg is van het aannemen van giften, diensten, bezittingen of beloften of door activiteiten of banen die buiten de organisatie worden verricht”. Een belangenconflict behelst zodoende enkel het *risico* op of de *mogelijkheid van* oneigenlijke beïnvloeding. Bij belangenverstrengeling gaat het daarentegen om *daadwerkelijke* oneigenlijke beïnvloeding oftewel om een integriteitsschending.

Zo bezien kunnen belangenconflicten dus leiden tot bepaalde integriteitsschendingen, zoals corruptie (omkoping), fraude of belangenverstrengeling. Hoe dan ook is het belangrijk om verschillende soorten belangen goed af te bakenen (zie **Tabel 4**), vooral om te benadrukken dat een *risico op* een probleem nog niet hetzelfde is als een *daadwerkelijk probleem*. Bij *belangenverstrengeling* ontstaan zodoende daadwerkelijk de problemen. Hier speelt “een conflict tussen de publieke taakuitoefening en de privébelangen van een overheidsfunctionaris [...]. Private belangen staan op gespannen voet met de uitvoering van ambtelijke [publieke<sup>3</sup>, TK] taken en verantwoordelijkheden en beïnvloeden deze op nadelige wijze” (Hoekstra, 2021, p. 5).

#### **Tabel 4: Belangenconflict, – verstrengeling en verwante concepten**

Bron: Heres et al., 2021, pp. 35–36, 41

---

<sup>3</sup> Nota bene: dit geldt dus ook voor publieke functionarissen in bredere zin.

<b>Conflicterende belangen</b> <i>Conflicting interests</i>	De situatie waarbij publieke belangen onderling of persoonlijke, private en/of organisationele belangen onderling conflicteren, hetgeen een moreel dilemma oplevert waarbij geen eenduidigheid bestaat over welke beslissing of handeling het publieke belang het beste dient.
<b>Conflicterende betrokkenheid</b> <i>Conflict of commitment</i>	Een situatie waarin het publieke 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. Dit kan vooral voorkomen bij functie stapelen.
<b>Belangenconflict</b> <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 mogelijkheid daarvan.
<b>Belangenverstremgeling</b>	Een handeling die tot schade kan leiden aan het publieke of organisationele belang door persoonlijke belangen, die het gevolg is van het aannemen van giften, diensten, bezittingen of beloften of door activiteiten of banen die buiten de organisatie worden verricht.
<b>Publieke belang</b> <i>The public interest</i>	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.
<b>Organisationeel belang</b>	De belangen van een publieke of privaatrechtelijke organisatie of specifieke groep organisaties, zoals de politie, gemeenten of ministeries.
<b>Persoonlijk belang</b>	De (financiële en niet-financiële) belangen van een individueel persoon, zoals het eigen financiële vermogen, carrièremogelijkheden of status.
<b>Privaat belang</b>	De (financiële en niet-financiële) 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.
<b>Oneigenlijke of niet-legitieme beïnvloeding</b>	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

Er worden, in navolging van de OECD (2004, pp. 24–25, 2022b, pp. 6–7) en internationale wetenschappelijke literatuur (Coleman, 2005; Davis, 1982, 1993) gewoonlijk **drie soorten belangenverstremgeling** onderscheiden (zie **Tabel 5**). Privébelangen zijn bovendien op te delen in financiële belangen (dat wil zeggen: een (potentieel) verlies of gewin van financiën) en niet- financiële belangen (dat wil zeggen: het bevoordelen van een bepaalde persoon of organisatie met wie een relatie bestaat, ten nadele van degenen met wie deze relatie niet bestaat waarbij de betreffende functionaris (of diens directe omgeving) er zelf niet financieel beter van wordt (Hoekstra, 2021, pp. 5–6). Vanzelfsprekend kan (de schijn van) belangenverstremgeling tussen publieke en private belangen zich voordoen bij allerlei mogelijke overtredingen waarbij publiek en privaat in elkaar verstrengeld raken (vgl. ook de typologie in **Tabel 3**), zoals het aannemen van geschenken, het verkopen van invloed, het

misbruiken van geheime informatie of het tegelijkertijd uitoefenen van een private nevenfunctie op hetzelfde terrein als de publieke functie (vgl. Popa, 2013).

Een lastig punt met betrekking tot belangenconflict en -verstremgeling is dat het erg moeilijk kan zijn om de verschillende belangen die spelen überhaupt te zien. Dat speelt zeker als het gaat om niet-financiële belangen. Bovendien is de scheidslijn tussen wat wel en niet kan soms dun. Het is immers goed en nuttig dat publieke functionarissen goede contacten hebben met de samenleving (denk aan senatoren of plaatsvervangend rechters of Tweede Kamerleden). Tegelijkertijd is er vaak een spanningsveld. Wat te doen wanneer je als minister van economische zaken een uitnodiging van een groot bedrijf ontvangt om samen met vertegenwoordigers van dat bedrijf een voetbalwedstrijd te bezoeken? Het kan goed zijn om te gaan in het kader van overleggen, polderen, etc. Tegelijkertijd kan het op zijn minst de schijn wekken van een probleem. De grens tussen wat wel of niet toelaatbaar is ligt uiteindelijk bij de vraag of de publieke functie wordt gebruikt voor eigen gewin of om anderen te bevoordelen waarbij anderen onterecht worden uitgesloten en het **publieke belang** (zie **Tabel 4**) in het geding is. Zodra daar zicht op is (en dat is dus lastig), is er een duidelijk integriteitsprobleem (i.e. verstremgeling), met alle gevolgen van dien.

Gebrek aan zicht op wat er nu gebeurt en welke motieven mensen nu daadwerkelijk hebben voor hun gedrag maakt dat het zo van belang is om vooral ook *de schijn van* belangenconflict en -verstremgeling te vermijden. Beide kunnen grote gevolgen hebben voor het aanzien van en vertrouwen in het openbaar bestuur, ook al is er van daadwerkelijke conflicten of verstremgeling dus helemaal geen sprake. “De schijn van” zorgt namelijk voor maatschappelijke onrust, argwaan en wantrouwen in politiek en bestuur (zie ook paragraaf 4 hieronder). In de buitenwereld, waar men niet altijd beschikt over alle feiten, kan een schijnbaar conflict een reactie oproepen, die mogelijk niet juist is maar desondanks voor onrust in de maatschappij zorgt. Zelfs als wordt aangetoond dat er geen sprake is van belangenverstremgeling kan de gedachte ‘waar rook is, is vuur’ ervoor zorgen dat men met enige scepsis kijkt naar de betreffende organisatie of ambtenaar. Dat is nadelig voor het publieke vertrouwen. De problematiek van (de schijn van) belangenverstremgeling impliceert dus de noodzaak van een hoge mate van persoonlijke integriteit in de afweging van belangen en het maken van keuzes (i.e. “doe het goede, ook als niemand kijkt”). Dat verklaart ook grotendeels waarom men vaak zwaar leunt op het hebben van een individueel moreel kompas in plaats van het instellen van formele regels, zoals blijkt uit veel regels en procedures (zie paragraaf 3).

**Tabel 5: Drie soorten belangenconflict vs. belangenverstremgeling**

Bron: Heres et al., 2021, p. 46.

	<b>Belangenconflict</b>	
<i>Daadwerkelijk</i>	Er is sprake van een reëel risico dat het publieke belang op oneigenlijke wijze wordt beïnvloed door persoonlijke, private en/of organisationele belangen. Er is in principe (nog) geen sprake van daadwerkelijke belangenverstremgeling.	
<i>Potentieel</i>	Er is sprake van een mogelijk conflict tussen persoonlijke, private en/of organisationele belangen met publieke belangen in de toekomst, bijvoorbeeld als gevolg van een verbreding van het takenpakket of een overstap naar een andere functie. Een potentieel belangenconflict kan op termijn leiden tot een daadwerkelijk belangenconflict.	
	<b>Belangenconflict</b>	<b>Belangenverstremgeling</b>
<i>Schijnbaar/ de schijn van</i>	Een situatie waarin het <i>lijkt alsof</i> 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 <i>daadwerkelijk</i> 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

## **2.5 De draaideur, nevenfuncties en lobbyen**

(De schijn van) Belangenverstremgeling is in het bijzonder gerelateerd aan drie specifieke andere fenomenen van draaideurconstructies, functie stapelen (het hebben van nevenfuncties) en lobbyen of belangenbehartiging (zie **Tabel 6**). In al deze gevallen is immers minstens het risico van ongewenste belangenverstremgeling aanwezig, bijvoorbeeld tussen het eigen financiële gewin of het private belang verbonden aan een nevenfunctie en de maatschappelijke belangen die in de hoofdfunctie voorop zouden moeten staan

Er is sprake van een **draaideurconstructie** als er carrière stappen worden gezet. Dat wil zeggen: “in alle gevallen waarin vanuit het openbaar bestuur (politici en ambtenaren, maar ook woordvoerders, politieke assistenten en ‘spindoctors’) de loopbaan daarbuiten wordt voortgezet en bij de uitoefening van de nieuwe functie veelvuldig contacten met het openbaar bestuur worden onderhouden waarbij belangen worden behartigd” (Kerkhoff & Timmermans, 2018, p. 238). Zo’n nieuwe stap kan in de profit- of de non-profitsector liggen en de overstap kan op hetzelfde beleidsterrein liggen of daarbuiten. Kenmerkend is bovendien “dat er een rechtstreekse overstap zonder tussenperiode wordt gemaakt en dat de voorafgaand opgebouwde kennis, ervaring en contacten in het openbaar bestuur centraal staan in de uitoefening van de nieuwe functie waarbij veelvuldig toegang tot het openbaar bestuur wordt gezocht” (Idem). Niet zelden leidt de draaideur tot problemen, soms ook in relatie tot zogenaamde **wachtgeldregelingen** volgens de *Algemene pensioenwet politieke*



*ambtsdragers* (Appa)<sup>4</sup>, waarbij politici en bestuurders een toelage krijgen, die wordt uitgekeerd na al dan niet vrijwillig vertrek uit de functie, zoals door ontslag of na beëindiging van het (verkiezings-)mandaat in afwachting van een andere functie, een baan of een pensioen. Van belang is dat gebruik maken van deze wettelijke regeling – zeker in combinatie met een draaideurconstructie – tegenwoordig al snel als corruptie of ‘zakkenvullerij’ wordt gezien.

De draaideur kan zodoende leiden tot **belangenconflicten na uitdiensttreding**. Werk van Boyce en Davids (2009) laat zien dat belangenconflicten na uitdiensttreding wezenlijk verschillen van reguliere belangenconflicten. Als mensen uit dienst treden “nemen zij altijd bewust of onbewust kennis, ervaring, vaardigheden en contacten mee die zij tijdens hun dienstverband hebben opgedaan” (Heres et al., 2021, p. 47). Het risico op belangenconflicten neemt toe bij mensen die vanuit een publieke functie naar een private functie gaan. Heres et al. (2021, p. 47) definiëren belangenconflicten na uitdiensttreding als “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”. Er wordt hierbij dus expliciet geredeneerd vanuit het publieke belang (zie ook **Tabel 4**) omdat het gaat om mogelijke strijdigheid van publieke en private belangen en het risico op oneigenlijke beïnvloeding waarbij het publieke belang geschaad wordt.

**Functie stapelen**, ofwel het hebben van **nevenfuncties**, is iets anders. Dit betreft het tegelijkertijd vervullen van diverse functies naast een functie in politiek en openbaar bestuur (Kerkhoff & Timmermans, 2018, pp. 237–238). Te denken valt aan een lidmaatschap van een Raad van Commissarissen of bestuursfuncties in verenigingen en stichtingen. Politieke nevenfuncties zijn veelal lidmaatschap van de Eerste Kamer, Gemeenteraad of Provinciale Staten. In die functies geldt veelal de redenering dat politici naast hun parlementaire deeltijdwerk met hun andere been stevig in de maatschappij staan. Daar is immers heel wat voor te zeggen. Bij functie stapelen is er zodoende sprake van constante beweging in allerlei richtingen binnen en buiten de politieke en ambtelijke en publieke en private arena’s bij het gelijktijdig vervullen van verschillende functies. Die functies kunnen uiteenlopen van advieswerk en financieel aandeel en zeggenschap (e.g. commissariaten) tot belangenbehartiging. Nevenfuncties roepen het gevaar op van belangenverstrengeling als onduidelijk is hoe publieke en private belangen zijn gescheiden (vanwege een gebrek aan transparantie) en kan leiden tot verwaarlozing van de hoofdfunctie. Om die redenen zijn hier voor specifieke groepen allerlei regels voor in het leven geroepen (zie 3.2).

**Lobbyen** of (minder negatief geladen) **belangenbehartiging** is een belangrijk en noodzakelijk kenmerk van democratische systemen, zeker in de Nederlandse (Hendriks & Toonen, 1998). Lobbyen wordt hier gedefinieerd als het beïnvloeden van de besluitvorming door belanghebbenden bij politici en ambtenaren. Dat kan goed en nodig zijn, maar wordt problematisch (**oneigenlijke lobby**) als er sprake is van een ongelijk speelveld tussen verschillende maatschappelijke groepen, te veel private invloed op publiek beleid, ongelijke representatie en/of ontbrekende of verkeerde regulering van belangenvertegenwoordiging

---

<sup>4</sup> *Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers* (1969, 30 december). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002691/2023-07-01>. Zie ook Parliament.com: “Wachtgeld”. Geraadpleegd van <https://www.parlement.com/id/vizom7wk0qyr/wachtgeld>.

(Fraussen & Braun, 2018; LaPira & Thomas, 2017; Stephenson, 2014). Hier zijn voorbeelden van te over (vgl. Van Weezel, 2011), bijvoorbeeld als het bedrijfsleven al vroeg en/of onevenredig betrokken wordt bij beleidsdossiers. Het recente polderoverleg over gokreclames laat dat goed zien, waarbij de gokbedrijven volgens onderzoek van de NOS meer vertegenwoordigd waren dan verslavingsdeskundigen. De NOS vond dat 4 gokbedrijven, 3 brancheorganisaties en 1 kennisinstituut voor verslaving zijn geraadpleegd. Gokbedrijven brachten 41 punten waarmee zij het oneens waren en daarvan werden er 17 overgenomen door het ministerie. Hoogleraren Braun en Voermans zeiden op basis van die gegevens dat er sprake is van onbalans (Braun) en het niet volgen van richtlijnen voor het inwinnen van geluiden (Voermans). Het ministerie J&V zegt dat "De hoeveelheid input van een bepaalde partij niet noodzakelijk gelijk staat aan de invloed op de uiteindelijke besluitvorming" (Wouters & Moorman, 2023). Wat er zij van de juistheid van deze standpunten, het voorbeeld laat zien dat netwerken, lobbyen en gebrekkige integriteit in de brede zin van het woord (i.e. systemen die niet goed functioneren) snel hand in hand kunnen gaan (Slingerland, 2012b). Ook hier is de "schijn van" bovendien nagenoeg direct aanwezig en is transparantie en meer gelijkwaardige toegang (voor, tijdens en na het overleg) van groot belang.

**Tabel 6: Draaideur, nevenfuncties, lobbyen en verwante concepten**

<b>Draaideur</b>	Het maken van carrièrestappen uit het openbaar bestuur naar de private sector waarbij voor de uitoefening van de nieuwe functie veelvuldig contacten met het openbaar bestuur worden onderhouden om belangen te behartigen.
<b>Belangenconflicten na uitdiensttreding</b>	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 publieke 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.
<b>Nevenfuncties/ functies stapelen</b>	Het tegelijkertijd vervullen van diverse functies naast een functie in politiek en openbaar bestuur. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot conflicterende betrokkenheid en conflicterende belangen (zie Tabel 4).
<b>Lobbyen/ belangenbehartiging</b>	Het beïnvloeden van de besluitvorming door belanghebbenden bij politici en ambtenaren.
<b>Oneigenlijke lobby</b>	Als er bij het beïnvloeden van de besluitvorming door belanghebbenden bij politici en ambtenaren sprake is van een ongelijk speelveld tussen verschillende maatschappelijke groepen, te veel private invloed op publiek beleid, ongelijke representatie en/of ontbrekende of verkeerde regulering van belangenvertegenwoordiging

### 3. Nevenfuncties en benoemingen: praktijk, regelgeving en mogelijke weeffouten

In het onderstaande wordt allereerst de kern van **actuele regelgeving en processen rondom benoemingen en nevenfuncties** op een rij gezet, voor zover van toepassing op de spreiding (niet zozeer de scheiding<sup>5</sup>) van de drie staatsmachten in Nederland. Het gaat dan om de vraag hoe per staatsmacht nevenfuncties en benoemingen eigenlijk georganiseerd zijn en wat dus waar wel en niet mag volgens welke wetten, codes en regelingen. Daarnaast komen in deze paragraaf enkele heikele kwesties, **risico's en mogelijke weeffouten** in het Nederlandse debat en systeem aan bod over zaken die volgens sommigen niet naar behoren zijn geregeld (zie ook **Tabellen 8, 10 en 12**). Het gaat dan bijvoorbeeld over vermeende problemen bij de benoeming van Rechter-plaatsvervangers of het al dan niet aanleggen van een lobbyregister.

### 3.1 Wetgevende macht

Voor leden van het **parlement als geheel** zijn verschillende regelingen van kracht om nevenfuncties- en activiteiten te regelen. Voor beide Kamers geldt dat er enkele onverenigbare functies zijn (zoals Nationale Ombudsman, Commissaris van de Koning en een hele reeks andere functies), op basis van artikel 1 van de *Wet incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement*<sup>6</sup>, en ook Artikel 57 van de Nederlandse Grondwet.<sup>7</sup> Voor Tweede en Eerste Kamer afzonderlijk gelden daarnaast ook eigen regels en procedures inzake nevenfuncties (zie **Tabel 7**).

Voor de **Tweede Kamer** geldt dat opgave gegeven moet worden van nevenactiviteiten en -inkomsten, relevante belangen, (deels) aangeboden buitenlandse reizen en geschenken van waarde, op basis van de *Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer en Reglement van Orde van de Tweede Kamer*<sup>8</sup>, in het bijzonder Art. 3 (vermindering salaris bij neveninkomsten), Art. 4 (informatie verstrekken aan belastingdienst) en Art. 5 (openbaar maken nevenfuncties en – inkomsten). Daarnaast staan regels in het *Reglement van Orde van de Tweede Kamer*,<sup>9</sup> in het bijzonder paragraaf 15.7 (het “bijhouden van een openbaar register nevenactiviteiten en belangen”) en 15.8 (“integriteit” en “het vaststellen van een gedragscode”). Het tegengaan van belangenverstrengeling in het bijzonder zit bovendien verweven in de *Eed van zuivering*, in Art. 2 van de *Wet beëdiging ministers en leden Staten Generaal*, als men zweert in het ambt geen giften of gunsten aan hebben aangenomen of zullen aannemen.<sup>10</sup>

Een bijzonder heikele kwestie betreft de lobby van en door Tweede Kamerleden, tijdens of na hun lidmaatschap van de Kamer. Ook zij hebben immers contacten en doen – naar de aard van hun werk – aan belangenbehartiging. Openbaarheid in deze is nog gebrekkig

---

<sup>5</sup> In feite is er geen sprake van een strikte scheiding in de Nederlandse *Trias Politica*, bijvoorbeeld in het gegeven dat uitvoerende (regering) en wetgevende (parlement) macht met elkaar verweven zijn.

<sup>6</sup> *Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement* (1994, 20 april). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006612/2020-01-01>

<sup>7</sup> *De Nederlandse Grondwet*, geraadpleegd van [https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/via0d81cknze/artikel\\_57\\_incompatibiliteiten#:~:text=Leden%20der%20Staten%20Generaal%20een,maar%20zijn%20dadelijk%20weder%20verkiezbaar.](https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/via0d81cknze/artikel_57_incompatibiliteiten#:~:text=Leden%20der%20Staten%20Generaal%20een,maar%20zijn%20dadelijk%20weder%20verkiezbaar.)

<sup>8</sup> *Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer* (1990, 19 december). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0004939/2023-04-01>

<sup>9</sup> *Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal* (Geldend vanaf 8 juni 2023). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044975/2023-06-08>

<sup>10</sup> *Wet beëdiging ministers en leden Staten-Generaal* (1992, 27 februari). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005430/1992-03-25.>

en komt nauwelijks ter sprake in vergelijking tot discussies over de Eerste Kamer (zie onder). Er is bovendien (nog) geen openbaar bezoekersregister, er is geen sprake van inzicht in individuele agenda's met betrekking tot met wie of waarover wordt gesproken en regels om de draaideur voor Tweede Kamerleden tegen te gaan bij vertrek zijn er nauwelijks. Inzicht in individuele agenda's met betrekking tot met wie of waarover wordt gesproken is er nauwelijks. Dit is een probleem, omdat juist ook vertrekkende Tweede Kamerleden de afgelopen jaren in negatieve zin het nieuws hebben gehaald met hun overstap naar de private- of advies sector (Fraussen & Braun, 2018; Hollanders, 2015; Rooijendijk, 2016; Wiemers, 2021). Ook in de Tweede Kamer wordt de draaideur zodoende volop benut.

Voor de **Eerste Kamer** zijn ook aparte regels, die complexer zijn dan bij de Tweede Kamer omdat lidmaatschap van de Eerste Kamer, zoals gezegd, zelf een nevenfunctie is. In het *Reglement van orde voor de Eerste Kamer* verwijzen Artikel 130 en 131 naar de *Gedragcode Integriteit Eerste Kamer*, in het bijzonder Art. 1 – 10 inzake integer handelen en juiste omgangsvormen.<sup>11</sup> Die Gedragcode bespreekt vervolgens de noodzaak van het vermijden van “functies waarbij leden van de Kamer handelingen en activiteiten verrichten die de schijn van niet-onafhankelijk zijn wekken”<sup>12</sup>, zoals een combinatie met het rechterschap. Eerste Kamerleden kunnen evenmin ambtenaar zijn op een ministerie.<sup>13</sup> Je kunt immers niet de minister dienen en deze tegelijkertijd controleren. De code bespreekt ook dat er “spanning kan bestaan tussen advieswerk voor de regering en het Kamerlidmaatschap, ook als er van een formele incompatibiliteit geen sprake is.” Dat mag, maar alleen als de onafhankelijkheid van de adviseur als controleur van de regering niet op het spel staat. Dit betekent dat de minister of diens ministerie niet formeel de opdrachtgever van een adviestaak kan zijn. Dat leidt immers “redelijkerwijs al snel tot de schijn van niet langer onafhankelijk zijn”, bijvoorbeeld “als het advies moet leiden tot wetsvoorstellen die het adviserende lid in zijn hoedanigheid van lid van de Eerste Kamer weer moet beoordelen.”<sup>14</sup> Dit moet dus vermeden worden.

Over de omgang met belangen zegt de *Gedragcode van de Eerste Kamer* ook het nodige. Art. 2 benadrukt het zelfstandig rekenschap geven van belangen. Eerste Kamerleden moeten er zelf voor waken dat belangen niet leiden tot oneigenlijke uitoefening van de functie en moeten ook “de schijn van” vermijden. Enige schijn van belangenverstrengeling moet gemeld worden bij het inbrengen van advies of het woord voeren op terreinen. Uitgangspunt is: “het hebben van bepaalde belangen vormt op zichzelf beschouwd geen probleem, het gaat erom dat leden van de Eerste Kamer prudent en integer omgaan met die belangen.”<sup>15</sup> Bovendien bespreekt de code dat er voor een *belangenconflict* méér nodig is dan het in algemene zin hebben van een belang bij bepaalde besluitvorming. Het moet gaan over *specifiek eigenbelang*. Anders kunnen Eerste Kamerleden immers nergens meer iets over zeggen. Als burger maken zij immers automatisch ook aanspraak op sociale voorzieningen en publiek beleid. Bij twijfel valt men terug op de regel dat de schijn vermeden moet worden. Dat wil zeggen dat een “*reasonable member of the public*” niet het idee zou moeten krijgen

---

<sup>11</sup> *Reglement van orde van de Eerste Kamer der Staten-Generaal* (In werking vanaf 13 juni 2023). Geraadpleegd van [https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20230516/reglement\\_van\\_orde\\_van\\_de\\_eerste](https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20230516/reglement_van_orde_van_de_eerste)

<sup>12</sup> *Gedragcode integriteit Eerste Kamer* (Geldend vanaf 1 juni 2019). Geraadpleegd van [https://www.eerstekamer.nl/id/vkz9gbzhm5wp/document\\_extern/gedragcode\\_en\\_integriteit\\_geldend/f=/vm3vkv6vattn.pdf](https://www.eerstekamer.nl/id/vkz9gbzhm5wp/document_extern/gedragcode_en_integriteit_geldend/f=/vm3vkv6vattn.pdf).

<sup>13</sup> Zie *Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement* (1994, 20 april). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006612/2020-01-01>, artikel 1.

<sup>14</sup> Zie *Gedragcode integriteit Eerste Kamer*, p3.

<sup>15</sup> Idem, p.3

dat er iets onoorbaars aan de hand is en houdt in dat integriteit ook in deze Gedragscode kennelijk zuiver contextueel wordt opgevat.<sup>16</sup>

De Gedragscode gaat daarnaast ook in detail in op de correcte omgang met derden (Art. 3), waaronder lobbyisten, waarbij gewaakt moet worden tegen oneigenlijke beïnvloeding en transparantie betracht moet worden ten aanzien van deze contacten. Ook hier dienen Kamerleden “naar eigen inzicht” te handelen. Het zou niet passen bij de rol van senatoren en Eerste Kamer om contacten met derden geheel te verbieden. Eerste Kamerleden zijn echter tegelijkertijd “geen verlengstuk van groepen en organisaties” waarbij een grens zou worden overschreden. In de Eerste Kamer is het devies inzake relaties met derden niet actieve maar passieve openbaarheid. Dat is anders met betrekking tot openbaarmaking van functies en relevante belangen (Art. 6 Gedragscode). Dit moet wel actief worden bijgehouden conform de *Wet vergoedingen leden Eerste Kamer*.<sup>17</sup>

De regels voor Eerste Kamerleden zijn uiteindelijk vooral gebaseerd op **intra- en intercollegiaal toezicht** (Art. 10 Gedragscode). Uitgangspunt is dat leden idealiter het goede doen, ook als niemand kijkt en dat eventuele correctie plaatsvindt door collega’s en fracties. Tegelijkertijd is er wel enige vorm van toezicht en controle door de Huishoudelijke Commissie (Voorzitter en Ondervoorzitters) die ook op verzoek van leden uitspraken kan doen over de interpretatie van de Gedragscode en ook sancties kan opleggen, al zijn die laatste meer aanbevelingen omdat “formele sancties als (algehele) schorsingen of ontzetting van het lidmaatschap van de Kamer [zich niet] verdragen met het grondwettelijk verankerde vrije mandaat van de leden”.<sup>18</sup> Hoewel transparantie van groot belang wordt geacht, wordt een lobbyregister in de Gedragscode desalniettemin expliciet ontraden. Eerste Kamerleden hebben volgens de minister te veel van dit soort contacten, dus het is praktisch onuitvoerbaar. Wel moeten Kamerleden desgevraagd openheid van zaken geven over welke contacten met derden zij met betrekking tot bepaalde dossiers hebben gehad. Controle hierop lijkt echter lastig te organiseren.

Discussies over een **lobbyregister** voor het parlement, waarin openbaar wordt gemaakt wie waar lobbyt komen, tot slot, om de zoveel tijd terug. Dat gebeurt steevast in de context van vermoedens van netwerkcorruptie. Al langer is er kritiek op de overstap uit de politiek naar lobby, wat in Nederland al met al heel gewoon lijkt te zijn (vgl. Bovend’Eert, 2018; Fraussen & Braun, 2018; Hollanders, 2015; Kerkhoff & Timmermans, 2018; Rooijendijk, 2016; Van Weezel, 2011; Wiemers, 2021)<sup>19</sup> ondanks de problemen die hier toch mee spelen. Recentelijk heeft vooral de nota Dassen/Omtzigt<sup>20</sup> deze discussie een nieuwe impuls gegeven door de minister van BZK in ieder geval zover te krijgen dat de mogelijkheid van een lobbyregister nog eens serieus werd onderzocht. Het rapport *Afwegingskader Legitieme belangenvertegenwoordiging* van Braun en Fraussen (2022) dat op verzoek van de minister geschreven is, geeft een kader voor bestuurders én belangenbehartigers om te bepalen wat men eigenlijk wil met een lobbyregister. Hoofdconclusie is vooral “dat een gelijk speelveld en responsiviteit nodig is in aanvulling op regulering, maar dat is niet alleen een register”

---

<sup>16</sup> Idem, p.4

<sup>17</sup> *Wet vergoedingen leden Eerste Kamer* (1995, 18 mei). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007402/2023-04-01>

<sup>18</sup> *Gedragscode integriteit Eerste Kamer*, p.9

<sup>19</sup> Vgl. ook de website “open draaideur” waar men kan opzoeken waar politici terechtkomen. Zie <https://www.opendraaideur.nl/>.

<sup>20</sup> Initiatiefnota van de leden Dassen en Omtzigt over wettelijke maatregelen om de integriteit bij bewindspersonen en de ambtelijke top te bevorderen, TK-vergaderjaar 2-21-2022, Kamerstuk 36101.

(Boonstra, 2023a). Een register alleen, zo waarschuwen de onderzoekers, is dus geen wondermiddel om oneigenlijke beïnvloeding, belangenverstrengeling en niet-integer gedrag te voorkomen. Op basis van dit rapport heeft de minister in mei 2023 besloten geen lobbyregister in te stellen. Voornaamste reden zou zijn dat het juist drempels zou opwerpen voor burgers om toegang te krijgen tot de politiek. De minister ziet te veel haken en ogen (bijvoorbeeld in de definitie van lobbyist) en heeft meer vertrouwen in het verbeteren van openbare (lobby)agenda's. Lang niet iedereen (waaronder Dassen en Omtzigt) zijn het hiermee eens. Veel mensen wijzen op het bestaan en goed functioneren van lobbyregisters in andere landen zoals de VS, Engeland, Duitsland, Frankrijk en België (Boonstra, 2023b). Voor sommige media was dat onmiddellijk reden om te zeggen dat de aanpak van corruptie dus geen prioriteit is voor het kabinet (*Aanpak corruptie geen prioriteit voor kabinet*, n.d.). Dat gaat voor sommigen wellicht wat ver. Tegelijkertijd is een belangrijk middel om (de schijn van) netwerkcorruptie tegen te gaan nu wel van tafel, ondanks de breed gesteunde originele motie van Dassen, de daaropvolgende motie Dassen/Omtzigt én de voortdurende kritiek van GRECO op dit punt.

**Tabel 7: Relevante regelingen en procedures Wetgevende macht**

Document	Artikel / paragraaf
<i>Algemeen</i>	
Wet incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement	Art. 1
Nederlandse grondwet	Art. 57
<i>Tweede Kamer</i>	
Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer en Reglement van Orde van de Tweede Kamer	Art. 3, 4, 5
Reglement van Orde van de Tweede Kamer	Art. 15.7, 15.8
Eed van zuivering	
Wet beëdiging ministers en leden Staten Generaal	Art. 2
<i>Eerste Kamer</i>	
Reglement van orde voor de Eerste Kamer	Art. 130, 131
Gedragscode Integriteit Eerste Kamer	Art. 1 - 10

**Tabel 8: Weeffouten en risico's bij benoemingen en nevenfuncties Wetgevende macht**

<b>Variatie en complexiteit van regelgeving</b>	Variatie in codes en regelingen op verschillende plekken en zodoende niet goed vindbaar, zowel voor publieke functionarissen zelf als voor burgers, etc.
<b>Gebrek aan transparantie van lobbyen en nevenfuncties</b>	Geen openbaar bezoekersregister.
	Geen / gebrekkig inzicht in individuele agenda's.
	Gebrekkig zicht op gebruik van de draaideur.
	Meer nadruk op passieve dan actieve openbaarheid.
	Ontbreken van een lobbyregister.
<b>Beperkte controle- en sanctiemogelijkheden</b>	Meer nadruk op intra- en intercollegiaal toezicht in plaats van door presidium of andere (centrale) instantie.
	Gebrek aan formele sanctiemogelijkheden voor Kamerleden.
	Lastige controle op naleving regels en procedures.

### 3.2 Uitvoerende macht

Voor de uitvoerende macht gelden ook verschillende regelingen voor (het bewaken van) integriteit, en ook specifiek in relatie tot nevenfuncties en benoemingen (zie **Tabel 9**). Aan de benoeming van bewindspersonen (*Grondwet* art. 43 en 48) gaat een hele procedure vooraf, van het zoeken naar kandidaten tijdens de formatie tot een screening (door de AIVD) en een gesprek met de formateur. In een gesprek met de beoogde minister-president komen ook nevenfuncties, financiële en zakelijke belangen van de kandidaat aan de orde.<sup>21</sup> Na benoeming gelden vervolgens specifieke reglementen en codes, zoals het *Reglement van orde Ministerraad*.<sup>22</sup> Hier wordt echter niet gesproken over nevenfuncties of belangenbehartiging.<sup>23</sup> Deze zaken komen daarentegen wel voor in een brief van de Minister-President.<sup>24</sup> Het uitgangspunt bij aanvaarding van het ministerschap is dat de aangezochte bewindspersoon afstand doet van zijn of haar nevenfuncties om “de schijn van belangenverstrengeling” en het risico op “niet-objectieve besluitvorming” te vermijden. De termen (neven-)functie en nevenactiviteit worden daarbij zo breed mogelijk opgevat, bijvoorbeeld ook vrijwilligersfuncties in clubs of verenigingen, parttime hoogleraarschappen, redactiefuncties en lidmaatschappen van comités van aanbeveling. Het uitsluitend lid zijn van een vereniging (dus niet in een bestuursfunctie) valt niet onder de regeling. Onder omstandigheden en met goedkeuring van de formateur kan van deze regel worden afgeweken, waarvan dan melding wordt gemaakt in een brief aan de Tweede Kamer. Er bestaat bovendien geen centraal register waarin de nevenfuncties van bewindspersonen openbaar gemaakt worden. Nevenfuncties moeten wel worden vermeld op de Cv's van bewindspersonen.

<sup>21</sup> Zie brief Minister-President, d.d. 20 december 2002, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 754, nr. 1, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28754-1.html>

<sup>22</sup> *Reglement van orde voor de ministerraad* (1994, 2 maart). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006501/2011-11-05>. Zie voor achtergrond Parlement.com: [https://www.parlement.com/id/vid8emzmz7cyj/reglement\\_van\\_orde\\_ministerraad](https://www.parlement.com/id/vid8emzmz7cyj/reglement_van_orde_ministerraad)

<sup>23</sup> Zie idem over de geheimhoudingsplicht van wat ter vergadering besproken wordt of geschiedt, par. 6, art. 26.

<sup>24</sup> Zie brief Minister-President, d.d. 20 december 2002, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 754, nr. 1, p3. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28754-1.html>.

Van belang voor de uitvoerende macht is (was) verder de *Circulaire lobbyverbod bewindspersonen*, geldend van 1 oktober 2017 tot 31 december 2019. Hierin werd bepaald dat de gewezen bewindspersoon “bij de aanvaarding en vervulling van een nieuwe werkkring de verantwoordelijkheid heeft om belangen op een zorgvuldige manier te scheiden.” Daarbij past het niet om al tijdens de ambtsvervulling rekening te houden met de belangen van toekomstige werkgevers. Problemen die kunnen zijn oneerlijke concurrentie en informatievoorsprong. Dat levert immers van (de schijn van) belangenverstremming op. Het lobbyverbod na het aftreden houdt dus in “dat gewezen bewindspersonen niet als bemiddelaar, lobbyist of tussenpersoon kunnen optreden in zakelijke contacten met een ministerie dat een beleidsterrein behartigt waarvoor de bewindspersoon vroeger verantwoordelijkheid droeg”.<sup>25</sup> Tegelijkertijd benadrukt de *Circulaire* de vrijheid en de eigen verantwoordelijkheid van voormalig ministers en staatssecretarissen om vooral de schijn niet te wekken. Een formele afkoelperiode<sup>26</sup> of een verbod op het aannemen van functies geldt bovendien in principe niet voor voormalig bewindspersonen. De Tweede Kamer heeft uiteindelijk dan ook weinig tot geen middelen om achteraf eventueel te sanctioneren of zelfs een goed debat te voeren zodra een bewindspersoon vertrokken is. De *Circulaire* – of enige andere regelgeving – biedt hiertoe geen mogelijkheden. Een formele afkoelperiode en een verbod op de omgang met voormalig ministers wordt wél gesteld voor (ambtenaren op) ministeries, die gedurende twee jaar een voormalig bewindspersoon niet als lobbyist namens een bedrijf, semipublieke of lobby organisatie mogen ontvangen op het voormalig beleidsterrein van de gewezen bewindspersoon (zie ook Bovend’Eert, 2018). De *Circulaire* is ingetrokken in 2019. Naar aanleiding van vragen van leden Van Baarle en Sneller<sup>27</sup> en een Wob verzoek van de Volkskrant over de circulaire in het tijdvak 2019 – heden gaf de minister aan dat in dit tijdvak in het kader van de GRECO-aanbevelingen wordt gewerkt aan integriteitsbeleid voor gewezen bewindspersonen waarin ook bekeken zal worden of het bestaande lobbyverbod aanpassing behoeft.<sup>28</sup>

Een derde bepalend document is zodoende de *Gedragcode integriteitsregels (gewezen) bewindspersonen* uit 2022, waarin alle integriteitsregels en gedragsnormen voor bewindspersonen zijn samengebracht<sup>29</sup>, i.e. de regels in verschillende Kamerbrieven, de *Gedragcode Integriteit Rijk* en de *Code Goed Openbaar Bestuur*. (De schijn van) Belangenverstremming is ook hier zodoende een belangrijk thema. Samengevat, moet er sprake zijn van een risicoanalyse vooraf, mag een bewindspersoon gedurende het ambt geen nevenactiviteiten vervullen, gaan zij terughoudend om met de aanbidding en ontvangst van geschenken, wordt er niet privaat gebruik gemaakt van publieke middelen en ruimten, worden er tijdens de ambtsperiode geen relevante of financiële of zakelijke belangen gecreëerd, is een bewindspersoon zich bewust van zijn of haar privécontacten en waar deze

---

<sup>25</sup> *Circulaire lobbyverbod bewindspersonen*.

<sup>26</sup> Een afkoelperiode verbiedt gedurende een bepaalde termijn na het aftreden het aanvaarden van een vervolgfunctie op de beleidsterreinen van de eerdere functie.

<sup>27</sup> Handelingen II 2020/21, 3559.

<sup>28</sup> Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Besluit op Wob-verzoek over de circulaire lobbyverbod bewindspersonen*' (5 oktober 2021). Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2021/10/05/besluit-wob-verzoek-over-circulaire-lobbyverbod-bewindspersonen>

<sup>29</sup> Zie <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/12/23/gedragcode-integriteitsregels-voor-bewindspersonen>, n.a.v. hernieuwde aandacht voor integriteit oud-bewindspersonen sinds 2021. Zie hier: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/11/29/kamerbrief-over-integriteitsbeleid-voormalige-bewindspersonen>



contacten mogelijk een integriteitsrisico met zich meebrengen, geeft men potentiële volgende werkgevers tijdens de ambtsvervulling geen voorkeursbehandeling om zijn of haar toekomstige vooruitzichten op een vervolgfunctie te bevorderen en dient een bewindspersoon terughoudend te zijn bij het bijwonen van grote commerciële evenementen, waaronder sportevenementen.

Regels en werkwijzen aangaande bewindspersonen zijn ook gegeven in *Het Blauwe Boek. Handboek voor Bewindspersonen* (2022). In het hoofdstuk “Bijzondere aandachtspunten” wordt onderstreept dat de schijn van belangenverstremgeling moet worden vermeden (*Het blauwe boek. Handboek voor Bewindspersonen, 2022, p. 39*), dat declaraties van bestuurskosten actief openbaar moeten worden gemaakt (*idem, p. 39*), dat terughoudendheid betracht moet worden met het aannemen van geschenken (*idem, p. 39-40*), dat men als “politiek prominent persoon” voorzichtig moet zijn met het aangaan van financiële of zakelijke relaties en het hebben van (financiële) ondernemingen (*idem, p. 40-42*). Voor oud-bewindspersonen wordt de *Circulaire lobbyverbod bewindspersonen* herhaald (zie eerder) (*idem, p. 45-46*). Bij dit alles dient overigens wel te worden opgemerkt dat de controlerende rol van de Tweede Kamer beperkt is. De Tweede Kamer kan nauwelijks onderzoek doen of sanctioneren als een voormalig bewindspersoon op dubieuze wijze gebruik lijkt te hebben gemaakt van de draaideur. Na vertrek kunnen er simpelweg geen vragen gesteld worden of sancties worden opgelegd.

Dergelijke problematiek komt ook terug bij de **Algemene Bestuursdienst (ABD)**. Hoewel het hier uiteraard geen bewindspersonen maar ambtenaren betreft staan zij wel dermate dicht bij de politiek dat het ook hier relevant is. Typerend was bijvoorbeeld de overstap in 2022 van topambtenaar Focco Vijzelaar, DG Bedrijfsleven en Innovatie bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, naar lobby- en belangenorganisatie voor ondernemers VNO-NCW. Dat zijn immers posities waarbij er op hetzelfde beleidsterrein verder wordt gewerkt en waarbij zodoende minstens de schijn van belangenconflicten aanwezig is. Voor de ABD zelf lijkt dit geen probleem te zijn geweest en niemand had hier verder iets over te zeggen. De ABD is ook om andere redenen wel onderwerp van kritiek. Zo zouden de regels van het spel niet voor iedereen duidelijk zijn. Het is bijvoorbeeld nog steeds de vraag of het ABD-systeem van rotatie wel of geen onderdeel is van de *Gedragscodex*. Eenzelfde vraag kan bovendien gesteld worden met betrekking tot de aanstelling van woordvoerders en politiek assistenten of adviseurs van ministers. In het debat over de initiatiefnota Dassen/Omtzigt werden hier bijvoorbeeld vragen over gesteld aan de minister.<sup>30</sup>

Een bijzonder fenomeen betreft de **benoeming voor internationale politieke functies**. Een voorbeeld is de benoeming van de **Nederlandse Eurocommissaris** in de EU. Formeel gezien kandideert iedere lidstaat in samenspraak met de voorzitter van de Europese Commissie één Eurocommissaris. Na goedkeuring door het Europees Parlement en de Europese Raad kan de commissaris vervolgens worden geïnstalleerd. Deze procedure kent zwakheden omdat benoeming kan geschieden op basis van de voordracht door de regering (meer in het bijzonder de minister-president) zonder dat sociale partners of partijen in de Kamer betrokken worden bij de vraag of de kandidaat wel geschikt is. In de publieke opinie kan een dergelijke handelswijze bovendien al snel het idee versterken van een ‘old boys club’ die elkaar mooie banen doorschuift, soms – ogenschijnlijk – ongeacht inhoudelijke expertise of affiniteit met het beleidsterrein van de functie.

---

<sup>30</sup> Zie vraag Renske Leijten in debat over motie Dassen/Omtzigt, 19/9/2022, minuut 3. Zie: <https://debatgemist.tweedekamer.nl/node/29447>.

Benoeming voor verschillende andere buitenlandse functies is eveneens voorbehouden aan de regering. Een voorbeeld is de functie **Rijksvertegenwoordiger in Caribisch Nederland**.<sup>31</sup> Dit is een politieke functie als schakel tussen de Rijksoverheid (in Den Haag) en de drie openbare lichamen in Caribisch Nederland. Deze Rijksvertegenwoordiger wordt op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken door de Kroon benoemd voor een periode van zes jaar. Recent is overigens in werking gesteld dat de functie zal verdwijnen als gevolg van een herstructurering van het bestuur in Caribisch Nederland (*Rijksvertegenwoordiger verdwijnt*, 2022). Een andere functie is die van de **Gezaghebber Caribisch Nederland**. Dat is een functie op de BES-eilanden die vergelijkbaar is met (maar niet gelijk is aan) die van een burgemeester in een Nederlandse gemeente. De gezaghebber vormt samen met de eilandgedeputeerden het bestuurscollege van het Caribisch openbaar lichaam. Benoeming vindt plaats door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op voordracht van de Rijksvertegenwoordiger die een aanbeveling van ten minste 2 personen aan de minister stuurt. Een vertrouwenscommissie van de eilandsraad mag wel haar opvatting geven over de door de Rijksvertegenwoordiger geselecteerde sollicitanten, maar krijgt tot de door de Rijksvertegenwoordiger verzamelde informatie over kandidaten nauwelijks toegang.<sup>32</sup> Het proces wijkt zodoende af van de procedure van aanstelling voor burgemeesters in de Europees-Nederlandse procedure, kennelijk vanwege de kleinschaligheid van het bestuur, de kwetsbaarheid op het terrein van bestuurlijke integriteit en het belang dat de gezaghebber daadwerkelijk boven de partijen staat.

Andere internationale functies, zoals **permanente vertegenwoordigers bij de VN of EU, diplomaten, etc.** zijn ambtelijke functies. Zij worden benoemd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken en vallen buiten de scope van dit literatuuronderzoek (zie inleiding). Een **(speciaal) gezant** wordt daarentegen door het Kabinet benoemd. Dit zijn technisch gezien ook ambtenaren (die zodoende ook aan ambtelijke regels en richtlijnen inzake integriteit gebonden zijn en veelal vallen onder de *Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra)*, maar politieke overwegingen spelen hier veelal wel degelijk een rol. Gezanten houden zich immers bezighouden met thema's die vaak niet aan één ministerie of directie zijn verbonden zoals klimaat, migratie, water of religie en levensovertuiging. Een gezant vertegenwoordigt Nederland binnen zijn of haar thema, bijvoorbeeld in onderhandelingen, of het leggen van contact met andere landen. De functie wordt bovendien (soms tijdelijk) ingesteld als daar een bepaalde behoefte aan is. Bijvoorbeeld op basis van een regeerakkoord, of op initiatief van een minister of de Tweede Kamer. Het kan een voltijdfunctie zijn, of als nevenfunctie naast ander werk worden gedaan. Het hebben van een netwerk en (buitenland) ervaring lijken belangrijke voorwaarden te zijn om benoemd te kunnen worden. Soms gaat het mis, zoals in het geval van Ron van Dartel, die vertrok als speciaal gezant nadat een onhandig interview tijdens de selectieprocedure niet in aanmerking was genomen (*Speciaal gezant bedrijfsleven en wederopbouw Oekraïne legt functie per direct neer*, n.d.).

**Tabel 9: Relevante regelingen en procedures Uitvoerende macht**

Document	Artikel / paragraaf
----------	---------------------

<sup>31</sup> Ministerie BZK, "De Rijksvertegenwoordiger". Geraadpleegd van <https://www.rijksdienstcn.com/over-de-rijksdienst-caribisch-nederland/de-rijksvertegenwoordiger>

<sup>32</sup> Zie Besluit benoemingsprocedure gezaghebber BES (dd. 10-10/2010), Art. 1 lid 2. Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0028145/2010-10-10>

Nederlandse Grondwet	Art. 43, 48
Reglement van orde Ministerraad	
Circulaire lobbyverbod bewindspersonen	
Gedragscode integriteitsregels bewindspersonen	
Gedragscode Integriteit Rijk	
Code Goed Openbaar Bestuur	
Het Blauwe Boek. Handboek voor Bewindspersonen	
Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra)	

**Tabel 10: Weeffouten en risico's bij benoemingen en nevenfuncties Uitvoerende macht**

<b>Variatie en complexiteit van regelgeving</b>	Variatie in codes en regelingen op verschillende plekken en zodoende niet goed vindbaar, zowel voor publieke functionarissen zelf als voor burgers, etc.
	Onduidelijke spelregels ABD, politiek assistenten, woordvoerders of adviseurs van de minister.
<b>Nadruk op het eigen morele kompas en gebrekkige controle en sanctiemogelijkheden</b>	Geen formele afkoelperiode voor gewezen bewindspersonen (ook al geldt dat voor ambtenaren die zaken willen doen wel).
	De Kamer heeft nauwelijks onderzoeks- of sanctiemogelijkheden na gebruik draaideur door gewezen bewindspersonen.
<b>Onduidelijke benoemingsprocedures</b>	Het niet hoeven te betrekken van sociale partners of de Kamer bij belangrijke benoemingen op Europees niveau.
	Politiek-inhoudelijke overwegingen bij benoemingen (vgl. speciaal gezant).

### 3.3 Rechtspraak

Voor wat betreft de rechtspraak zijn regels en procedures inzake benoemingen, nevenfuncties en integriteit in het algemeen verspreid over verschillende documenten (zie **Tabel 11**) (vgl. ook Bovend'Eert, 2022; Van Emmerik et al., 2014 voor een uitputtend overzicht). De basisregels zijn te vinden in de *Grondwet*. Art. 116 regelt de organisatie van de Rechterlijke macht inclusief het toezicht daarop.<sup>33</sup> Art. 177 regelt vervolgens de fundamentele onafhankelijkheid van de rechter als allerbelangrijkste principe.<sup>34</sup> De *Wet op de Rechterlijke organisatie* (Wet RO) en de *Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren* (Wrra)<sup>35</sup> regelen ook allerlei zaken, die de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de Nederlandse rechtspraak verder versterken.<sup>36</sup> De **benoeming van het bestuur van gerechten** is geregeld in Wet RO art. 15 lid 4 en 5. De Minister benoemt bestuursleden op basis van een

<sup>33</sup> De Nederlandse Grondwet, Artikel 116: Rechterlijke macht; benoeming; toezicht. Geraadpleegd van [https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vkjaj9cww0yk/artikel\\_116\\_rechterlijke\\_macht\\_benoeming](https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vkjaj9cww0yk/artikel_116_rechterlijke_macht_benoeming)

<sup>34</sup> De Nederlandse Grondwet, Artikel 117: Leden rechterlijke macht; onafhankelijkheid; ontslag. Geraadpleegd van [https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vlxups19wjzy/artikel\\_117\\_leden\\_rechterlijke\\_macht](https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vlxups19wjzy/artikel_117_leden_rechterlijke_macht)

<sup>35</sup> *Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren* (Geldend vanaf 1 juli 2023). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0008365/2023-07-01>

<sup>36</sup> *Wet op de rechterlijke organisatie* (Geldend vanaf 1 juli 2023). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001830/2023-07-01>. Voor aanleiding etc. zie Rijksoverheid.nl, *Verdere versterking onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de Rechtspraak*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/11/11/verdere-versterking-onafhankelijkheid-onpartijdigheid-en-integriteit-van-de-rechtspraak>

aanbeveling van de Raad voor de rechtspraak die hiervoor ook bij het bestuur van het betreffende gerecht te rade gaat. Er geldt ook een verbod op bepaalde nevenfuncties voor bestuursleden volgens Wet RO art. 15 lid 6 t/m 10. Een lid van het bestuur kan niet tevens zijn lid van de Staten-Generaal, minister, staatssecretaris, vicepresident of lid van de Raad van State, president of lid van de Algemene Rekenkamer, etc. De **benoeming van Rechters** (bij Gerechtshof en Rechtbank) gebeurt in essentie eveneens door middel van coöptatie (dus door rechters zelf). De minister zet namens de regering uiteindelijk een handtekening maar heeft hier verder geen inhoudelijke bemoeienis mee. In 2021 zijn wijzigingen aangebracht (n.a.v. kritische rapporten van GRECO)<sup>37</sup> door het invoeren van wettelijke verboden op bepaalde functiecombinaties. Een rechter mag vooralsnog wel lid zijn van de Eerste Kamer, de Tweede Kamer of het Europees Parlement. Een wetsvoorstel van de minister voor Rechtsbescherming van 8 november 2022<sup>38</sup> om hier een einde aan te maken ligt nu echter bij de Tweede Kamer. Ook is er een verbod op bepaalde financiële belangen en een meldplicht voor de registratie van dergelijke belangen en is er de wettelijke opdracht om integriteitsbeleid te hebben voor rechters. Voor de **benoeming van Raadsheren in de Hoge Raad** is bepaald dat zij voor het leven worden benoemd bij koninklijk besluit. Wanneer er een vacature ontstaat in de Hoge Raad, stuurt de Hoge Raad een lijst van aanbeveling, waarop zes kandidaten staan, aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Op basis van deze (niet bindende) aanbevelingslijst doet de Tweede Kamer een voordracht van drie kandidaten aan de regering. Het voorbereidende werk voor deze voordracht wordt gedaan door de Vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer. De ministerraad draagt vervolgens op basis van deze voordracht in de regel de als eerste daarop vermelde kandidaat voor als lid van de Hoge Raad, waarna de Koning de betrokkene bij koninklijk besluit benoemt en beëdiging door de Koning volgt.<sup>39</sup> Een heikel punt inzake de benoeming van leden van de Hoge Raad is zodoende de kans op (partij-)politieke beïnvloeding als gevolg van de betrokkenheid van de Tweede Kamer. In recente jaren is hierover onenigheid gebleken tussen de adviezen van de Staatscommissie Parlementair Stelsel (Commissie Remkes) en de Raad van State. De staatscommissie stelde voor om de benoemingsprocedure voor de Hoge Raad te wijzigen. In januari 2023 is mede op basis van kritiek van de Raad van State uiteindelijk door de minister besloten dit advies niet over te nemen.<sup>40</sup>

Voor de **benoeming van leden van de Raad voor de rechtspraak** gelden dezelfde regels.<sup>41</sup> De Minister stelt in overeenstemming met de Raad voor de rechtspraak een lijst vast van maximaal zes personen die voor de vervulling van de desbetreffende vacature in aanmerking lijken te komen. Deze lijst wordt ter beschikking gesteld aan een commissie van aanbeveling, bestaande uit een president van een gerecht, een vertegenwoordiger van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, een lid van het College van afgevaardigden, het

---

<sup>37</sup> Zie [overheid.nl, Wet verdere versterking integere, onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak](https://www.internetconsultatie.nl/wet_versterking_rechtspraak). Geraadpleegd van [https://www.internetconsultatie.nl/wet\\_versterking\\_rechtspraak](https://www.internetconsultatie.nl/wet_versterking_rechtspraak).

<sup>38</sup> Zie wetsvoorstel *Wijziging van verschillende wetten in het belang van integere, onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak* (8 november 2022). Geraadpleegd van <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vlxvnyud1f8>

<sup>39</sup> *De Nederlandse Grondwet*, Artikel 118: Hoge Raad; cassatie, lid. 1. Geraadpleegd van [https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vlxups19wnzz/artikel\\_118\\_hoge\\_raad\\_cassatie](https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vlxups19wnzz/artikel_118_hoge_raad_cassatie)

<sup>40</sup> Raad van State, *Verandering in de Grondwet van de bepaling inzake de benoeming van de leden van de Hoge Raad der Nederlanden* (datum advies 7 april 2021), Staatscourant 2023, nr. 3777. Geraadpleegd van <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@123791/w01-20-0485/>

<sup>41</sup> *Wet op de Rechterlijke organisatie*, art. 85 – 86.

niet-rechterlijk lid van een gerechtsbestuur en een door de Minister aangewezen persoon. Ook voor leden van de Raad voor de rechtspraak gelden expliciet enkele functieverboden.<sup>42</sup> Over de Raad voor de rechtspraak en de benoeming van rechters is wel het een en ander te doen. Benoeming in de rechterlijke macht gebeurt in feite door middel van coöptatie (at wil zeggen: door rechters zelf) waarbij politieke invloed niet geheel valt uit te sluiten. De minister voor Rechtsbescherming wijst bijvoorbeeld uiteindelijk de leden van de Raad voor de rechtspraak aan en die Raad kiest de bestuursleden van de gerechten, die op hun beurt rechters kansen geven of niet. Dat zet in ieder geval in theorie de deur open om rechters te weren die hinderlijke of politiek ongewenste uitspraken doen (Chavannes, 2021; zie ook Van Emmerik et al., 2014), hoewel het bestaan van politieke rechters (zoals in de VS) hier toch niet lijkt te spelen (Heringa, 2020).

Kamerleden Groothuizen en Van Nispen hebben de Raad van State in 2020 om advies gevraagd over mogelijke kwetsbaarheden in de *Wet RO* met betrekking tot de benoeming, herbenoeming, schorsing en/of het ontslag van leden van de Raad voor de rechtspraak en gerechtsbestuurders.<sup>43</sup> De Raad van State antwoordde op 23 september 2020: “Samengevat ziet de Afdeling in de wettelijke regeling voor benoeming van bestuurders, mede in het licht van constitutionele en internationaalrechtelijke eisen, geen kwetsbaarheden. De Afdeling ziet wel kwetsbaarheden in de wijze waarop benoemingsprocedures intern zijn vormgegeven. De Afdeling beveelt aan de transparantie van de procedures te vergroten en procedures waar mogelijk te vereenvoudigen. Daarnaast beveelt de Afdeling aan te bezien op welke wijze de betrokkenheid van de bij het gerecht werkzame rechters en gerechtsambtenaren bij de benoeming van bestuurders van hun gerechten beter kan worden verankerd. Daarvoor wordt een centralere rol voor de gerechtshofvergadering aangewezen geacht”. De minister neemt dit advies over.<sup>44</sup> De positie van de Raad voor de rechtspraak blijft dus hetzelfde. Wel worden verbeteringen in de procedure voorgesteld, zoals aanpassing van de interne procedure rechtspraak, het verkleinen van de kloof tussen werkvloer en bestuurders in de rechtspraak en het bevorderen van transparantie van stukken bij benoemingen.

De **Raad van State** wordt ook zelf overigens wel bekritiseerd vanwege vermeende vriendjespolitiek en schimmigheid in min of meer gesloten benoemingen. Leden en staatsraden worden immers benoemd door de ministerraad op basis van een aanbeveling van de raad zelf. Ook hier is dus sprake van coöptatie uit de eigen groep. Enerzijds is dat begrijpelijk omdat op die manier goed getoetst kan worden of mensen de vereiste expertise hebben, anderzijds roept het hier ook simpelweg de schijn van een gesloten netwerk of een ‘old boys network’ op. De Raad van State kent bovendien twee in principe onvereenigbare functies, namelijk die van bestuursrechter en die van adviseur van de regering. Het is de vraag of de wetgeving adviserende en de rechterlijke functie wel in één orgaan thuishoort. Een bijkomend institutioneel probleem is het feitelijke bestaan van maar liefst vier ‘hoogste’ rechters in Nederland, waardoor volgens sommigen de rechtseenheid in het geding is. Dit is gerelateerd aan de problematiek van deze literatuurstudie omdat in pogingen om die rechtseenheid te verbeteren sprake is van dubbelbenoemingen en overleg en afstemming van uitspraken tussen de verschillende hoogste rechters op het gebied van het bestuursrecht. Het is de vraag of dit een afdoende oplossing is (Van der Meer & Dijkstra, 2021).

Inzake **algemene regels rondom integriteit en omgangsvormen en nevenfuncties binnen de rechterlijke macht** zijn ook andere documenten relevant. Van belang is de aparte

---

<sup>42</sup> Idem, art. 84, lid 6.

<sup>43</sup> Kamerstuk 35 300 VI, nr. 62.

<sup>44</sup> Kamerstuk 29 279, nr. 641

*Gedragscode Rechtspraak*<sup>45</sup> waarin onpartijdigheid, onafhankelijkheid, onkreukbaarheid en professionaliteit worden genoemd. Hier wordt op verschillende punten bijvoorbeeld gewaarschuwd tegen “een ongewenste vermenging van werk en privé”<sup>46</sup> en tegen het hebben van nevenfuncties die onpartijdigheid en onafhankelijkheid in de weg staan en het vertrouwen in een onpartijdige rechtspraak kunnen ondermijnen.<sup>47</sup> Een handige bundeling van bepalingen, regels en procedures (ook voor ambtenaren als zodanig) is te vinden in een uitvoerig rapport uit 2014 in opdracht van de Raad voor de rechtspraak. Deze zogenaamde *Systeemwaarborgen voor de kernwaarden van de rechtspraak* (Van Emmerik et al., 2014) vat samen, legt uit en vult ook gaten op in bestaande regel- en wetgeving. Zo wordt opgemerkt dat “Grondwet, Wrra en Wet RO maar in beperkte mate regels geven voor rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid”. En dus zijn “regels van *soft law*” een belangrijke aanvulling (Van Emmerik et al., 2014, p. 27).

Van specifiek belang voor de thematiek van nevenfuncties en benoemingen zijn de *Leidraad onpartijdigheid (2004)* en de *Leidraad nevenfuncties (2014)* in de rechtspraak (*Leidraad Onpartijdigheid En Nevenfuncties in de Rechtspraak*, 2014). Ook de rechter maakt immers deel uit van de samenleving en dit brengt de noodzaak met zich mee dat diens onpartijdigheid extra en actief bewaakt wordt. In de *Leidraad* staan zodoende verschillende “aanbevelingen”, zoals het niet behandelen van zaken rondom (voormalige) gezins- of familieleden en kennissen. Het wordt rechters ook expliciet ontraden om (commerciële) nevenfuncties te hebben. Dat wil zeggen, men hanteert het “geoorloofd, tenzij” principe, waarbij “tenzij” verwijst naar de ratio van de gehele leidraad: het tegengaan van het gevaar, of van de (geobjectiveerde) schijn van partijdigheid, ook als het wettelijk gezien is toegestaan, om te voorkomen dat het vertrouwen in de Rechtspraak schade zou lijden.<sup>48</sup> Op basis van art. 44 en 44a van de Wrra wordt de kennisgeving van een nevenbetrekking bovendien opgenomen in een publiek toegankelijk register. Sinds 1997 bestaat die wettelijke plicht tot het melden – en bijhouden – in een register. Per 1 januari 2013 zijn enkele wijzigingen in art. 44 en 44a Wrra doorgevoerd, waardoor het onder andere wettelijk verplicht is het register elektronisch raadpleegbaar te maken en duidelijker is welke gegevens over de nevenfunctie moeten worden gemeld en in het openbaar register moeten worden opgenomen. Tegelijkertijd is de registratie van nevenfuncties op papier weliswaar goed geregeld in de *Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra)*, maar blijkt dit in de praktijk niet altijd goed te gaan. Zo mist er vaak informatie en is er beperkte controle op de juistheid van de registratie van nevenfuncties (Van Emmerik et al., 2014, p. 86ff).

De aanbevelingen in de *Leidraad* gelden, tot slot, ook voor **rechters-plaatsvervangers**. De rol en benoeming van deze functionarissen leidt veelvuldig tot discussie vanwege de mogelijkheid van dubbele petten. Het gaat hier immers enerzijds om, bijvoorbeeld, advocaten, officieren van justitie of hoogleraren die af en toe als rechter optreden bij een rechtbank of gerechtshof. Anderzijds gaat het om *Rechters in opleiding (Rio's)*, die na het afronden van hun zesjarige opleiding vaak ook nog ervaring op moeten doen als rechter-plaatsvervanger voordat zij daadwerkelijk tot rechter benoemd kunnen worden. Kritiek op de rol en benoeming van de rechter-plaatsvervanger betreft vooral de eerste categorie. Een uitvoerige analyse van de literatuur door Van Emmerink et al. (2014, pp. 93–94) toont aan dat

---

<sup>45</sup> Rechtspraak.nl, “Gedragscode Rechtspraak”, geraadpleegd van <https://www.rechtspraak.nl/Voor-advocaten-en-juristen/Reglementen-procedures-en-formulieren/Paginas/Gedragscode-Rechtspraak.aspx>.

<sup>46</sup> *Gedragscode Rechtspraak*, punt 3 en 7.

<sup>47</sup> Idem, punt 1.

<sup>48</sup> *Leidraad onpartijdigheid*, p. 13.

debat over de rechter-plaatsvervanger zich met name toespitst op de inzet van advocaten als rechter-plaatsvervanger omdat advocaten in veel procedures een commercieel belang hebben of mogelijk in de rechtszaal in contact komen met kantoorgenoten. Bovendien is er aandacht voor wetenschappers (hoogleraren) die als zodanig optreden. Er zou in de rechtspraak moeten worden gewaakt voor wetenschappers die via hun publicaties getuigen van een sterke specifieke opvatting van het recht. Inzet van rechters-plaatsvervangers in mediagevoelige zaken krijgt ook kritiek (Van Emmerik et al., 2014, p. 94).

Ook GRECO is kritisch en oordeelt “dat er weinig specifieke en structurele aandacht is voor de kwetsbare positie van de rechter-plaatsvervanger. GRECO beveelt concreet aan dat de rechter- plaatsvervanger meer handvatten moeten worden geboden om kwesties van belangenverstremming en andersoortige integriteitsperikelen tegen te gaan. De verschillende regelgeving, leidraden en codes zouden daarop moeten worden doorgenomen” (Idem, 94). De gebrekkige registratie van nevenfuncties in de rechtspraak als geheel is hierboven al benoemd en geldt ook voor rechters-plaatsvervangers. De *Leidraad* probeert e.e.a. wel op te lossen, bijvoorbeeld door te bepalen dat men ervoor moet zorgen dat er geen zaken behandeld worden waarbij men uit hoofde van de hoofdfunctie betrokken is (geweest). Het is daarnaast ongewenst dat een rechter-plaatsvervanger optreedt als adviseur in zaken die dienen, dan wel waarvan een reële mogelijkheid bestaat dat die zullen dienen, bij het gerecht waarbij men is aangesteld. De rechter-plaatsvervanger die tevens advocaat is zorgt er bovendien voor geen zaken te behandelen waarin een van diens kantoorgenoten als zodanig optreedt dan wel heeft opgetreden.<sup>49</sup> Tegelijkertijd kan het bij rechters-plaatsvervangers voorkomen dat bepaalde kennis over en bewustzijn van integriteit minder prominent naar voren komt dan bijvoorbeeld in het R(h)io traject gangbaar is met cursussen als “Morele dilemma’s” (*Morele Dilemma’s – SSR*, n.d.) of “Rechterlijke oordeelsvorming” (*Rechterlijke oordeelsvorming, summercourse – SSR*, n.d.).

Rekrutering en benoeming van rechters-plaatsvervangers is gegeven de risico’s eveneens een belangrijk punt van discussie. Standaard rekrutering, selectie en opleiding van rechters en raadsheren verloopt via een sollicitatieprocedure in vier wervingsrondes per jaar georganiseerd door de Raad voor de rechtspraak (Zie gedetailleerde procedures in *Werving En Selectie Rechters/Raadsheren. Handboek LSR Voor de Gerechten*, 2023). Er gelden bepaalde eisen (een rechtenstudie met civiel effect, minstens twee jaar juridische werkervaring buiten de Rechtspraak na je afstuderen en in het bezit van de Nederlandse nationaliteit). Na de selectieprocedure wordt men tot R(h)io (rechter-/raadsheren-opleiding) toegelaten tot de r(h)io-opleiding. Afhankelijk van werkervaring worden vervolgens verschillende opleidingen aangeboden (“Werving selectie en opleiding,” n.d.) door het Studiecentrum rechtspleging (SSR). Het document *Werving En Selectie Rechters/Raadsheren. Handboek LSR Voor de Gerechten (2023)* is op te vragen bij de Raad voor de rechtspraak, maar is niet zelfstandig op het internet te vinden.

De rekrutering van rechters-plaatsvervangers die niet eerst R(h)io’s zijn geweest lijkt daarentegen vaak anders want vooral ook informeel te verlopen. Dat kan namelijk enerzijds plaatsvinden op eigen initiatief van mensen die dit graag zouden willen doen, bijvoorbeeld door een gesprek te organiseren met een president van de rechtbank waarin men kenbaar maakt rechter-plaatsvervanger te willen worden. Als die wens haalbaar wordt geacht dan kan een commissie van meerdere rechters worden ingesteld die na instemming een aanbevelingsbrief opstelt voor de centrale *Landelijke Selectiecommissie Rechters* (LSR). Zo

---

<sup>49</sup> *Leidraad onpartijdigheid*, p. 20-21.

worden dan verdere procedures in gang gezet om te kijken of iemand inderdaad over de juiste kennis en ervaring beschikt (referenten worden geraadpleegd, etc.). Rekrutering van rechters-plaatsvervangers buiten het R(h)io traject kan anderzijds ook informeel plaatsvinden op initiatief van bestaande rechters, raadsheren, leden van de Raad voor de rechtspraak, etc. in een zoektocht naar geschikte mensen.

Benoeming van rechters-plaatsvervangers vindt vervolgens net zoals die van andere rechters formeel plaats via de *Landelijke Selectiecommissie Rechters* (LSR). Deze commissie wordt ingesteld door de Raad voor de rechtspraak op basis van de *Regeling Landelijke selectiecommissie rechters*.<sup>50</sup> Het presidium en de leden van de LSR staan op de website van de Raad voor de rechtspraak vermeld. In de *Regeling Landelijke selectiecommissie rechters* wordt in detail beschreven wat de criteria zijn voor selectie en benoeming van voorzitter, plaatsvervangend voorzitter en lid-selecteurs. Zo is bijvoorbeeld bepaald dat de groep van twintig lid-selecteurs bestaat uit tien rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast en tien mensen afkomstig van buiten de rechtspraak (twee rechterlijke ambtenaren afkomstig uit het openbaar ministerie, twee advocaten en zes externe leden). De LSR geeft vervolgens een voordracht van enkele personen op volgorde van voorkeur. De nummer één zal in de regel door de regering benoemd worden tot R(h)io, rechter-plaatsvervanger, rechter of raadshere. Afrondend kan met betrekking tot rechters-plaatsvervangers zodoende worden gezegd dat hier vooral zwaktes lijken te zitten bij de informele rekrutering, ook al kan dat uiteraard worden rechtgezet door de verdere relatief uitvoerige selectie- en benoemingsprocedure.

**Tabel 11: Relevante regelingen en procedures Rechtspraak**

Document	Artikel / paragraaf
Grondwet	Art. 116. 177
Wet op de Rechterlijke organisatie (Wet RO)	Art. 15, lid 3, 5, 6-10
Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra)	
Gedragscode Rechtspraak	
Leidraad onpartijdigheid	
Leidraad nevenfuncties	
Systeemwaarborgen voor de kernwaarden van de rechtspraak	
Regeling Landelijke selectiecommissie rechters (LSR)	
Werving En Selectie Rechters/Raadsheren. Handboek LSR Voor de Gerechten	

**Tabel 12: Weeffouten en risico's bij benoemingen en nevenfuncties Rechtspraak**

Variatie en complexiteit van regelgeving	Variatie in codes en regelingen op verschillende plekken en zodoende niet goed vindbaar, zowel voor publieke functionarissen zelf als voor burgers, etc.
Onduidelijke rekrutering- en benoemingsprocedures	Kwetsbare interne benoemingsprocedures leden Raad voor de rechtspraak
	Mogelijkheid van politisering bij benoemingen leden Hoge Raad
	Gebrekkige transparantie inzake stukken bij benoemingen

<sup>50</sup> *Regeling Landelijke selectiecommissie rechters (LSR) 2020*, Staatscourant 2020, 45201. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-45201.html>



	Coöptatiesystemen leiden tot <i>perceptie</i> van vriendjespolitiek en gesloten benoemingen, bijvoorbeeld bij de Raad van State
	Informele rekrutering van rechters-plaatsvervangers
Gebrek aan transparantie en controle omtrent nevenfuncties	Beperkte registratie van en controle op nevenfuncties in de rechtspraak
	Weinig tot geen concrete handvatten om integriteitsproblemen bij rechters-plaatsvervangers tegen te gaan
Gebrek aan training	Bij rechters-plaatsvervangers lijkt integriteit training minder aandacht te krijgen dan bij R(h)io's

#### 4. Integriteit, corruptie, rechtsstatelijke disbalans en i-management

Deze paragraaf gaat in op literatuur over **oorzaak, gevolg en aanpak** in de vorm van **integriteitsmanagement**. Aandacht ligt op het zogenaamde **burgerperspectief** en het bestaan of gevoelen van **rechtsstatelijke disbalans**. Wat, met andere woorden, zijn de mogelijke en de daadwerkelijke gevolgen van bepaalde procedures van benoemingen en nevenfuncties voor (een vermeend of daadwerkelijk gebrek aan) integriteit van en in het openbaar bestuur? In 4.1 komt meer theoretische literatuur aan bod over vertrouwen in en integriteit en legitimiteit van de overheid in relatie tot systemen en praktijken van benoeming, functiebegeving en nevenfuncties. In feite gaat dit in abstracte zin over nut en noodzaak van machtscheiding en het vermijden van (de schijn van) belangenverstremgeling. De empirische component komt terug in 4.2 als het literatuuronderzoek zich richt op onderzoek (in Nederland en daarbuiten) waarin concreet wordt gekeken naar corruptie en integriteit en daadwerkelijke oneigenlijke beïnvloeding door netwerken op benoemingen, naar de daadwerkelijke (d.w.z. gemeten) gevolgen van (vermeende) belangenverstremgeling voor het vertrouwen in en de legitimiteit van de overheid, de invloed door informele netwerken op het gedrag van bestuurders en politici en het bestaan van een “ons-kent-ons” systeem en de gevolgen van te dicht op elkaar zittende machten als gevolg van roudatie of het onderling begeven van functies. Hier komen ook voorbeelden ter sprake van manieren waarop deze lastige materie ook empirisch kan worden onderzocht, al gaat het daarbij wel veelal om publieke *percepties*. In 4.3 wordt afgesloten met inzichten uit integriteitsmanagement met betrekking tot specifieke factoren die integriteitsrisico's van benoemingen en nevenfuncties in de trias kunnen vergroten of verkleinen. Deze inzichten sluiten deels aan bij de mogelijke weeffouten die in paragraaf 3 zijn besproken (zie ook **Tabellen 8, 10 en 12**).

##### 4.1 Mogelijke gevolgen: theoretische overwegingen

Zoals uit het voorgaande al is gebleken is (de schijn van) belangenverstremgeling – gekoppeld aan benoemingen en nevenfuncties – in ieder geval in theorie schadelijk voor het **vertrouwen in de overheid**. Belangenverstremgeling is volgens Hoekstra (2021, pp. 6–7) “een van de bedreigingen van de integriteit van de ambtenaar en daarmee van een betrouwbare overheid. Volgens de gedragscode Rijk, moet de overheid de kernwaarden onpartijdigheid, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid en dienstbaarheid bewaken. Als dit niet gebeurt, is het mogelijk dat ambtenaren hun positie misbruiken om daar privé voordeel mee te doen”.

Wanneer publieke functionarissen zodoende niet goed omgaan met gevallen van belangenverstremgeling of deze niet goed afhandelen kan dat meerdere negatieve gevolgen

hebben. Hoekstra wijst op de risico's dat publieke functionarissen niet vrij, objectief, betrouwbaar of zorgvuldig kunnen werken en dat de overheid het risico loopt om niet de beste kwaliteit/prijs van diensten en/of producten te kunnen leveren aan de burgers. De geloofwaardigheid van de overheid kan in essentie worden aangetast wanneer burgers het idee hebben dat publieke functionarissen hun functie misbruiken of anderszins niet-integer invullen. Elk schandaal, en zeker ook elke "schijn van" kan bijdragen aan verminderd vertrouwen van burgers in en gezag van de overheid. Daarnaast straalt integriteit (of een gebrek daaraan) ook onherroepelijk af op het interne functioneren van publieke organisaties, met verminderde arbeidstevredenheid, sociale veiligheid of werkmotivatie tot gevolg (Hoekstra, 2022, p. vgl.; Kerkhoff & Van der Wal, 2023; Maesschalck, 2004).

Rechtsstatelijke disbalans als gevolg van (vermeende) integriteitsproblemen en onheuse procedures van benoemingen en nevenfuncties (zie **Figuur 1**) zorgt in ieder geval voor een gevoel van ongelijkheid en ongelijke toegang, zowel extern voor burgers of belangengroepen die toegang willen als intern voor publieke functionarissen die eveneens het idee kunnen krijgen te "worden overgeslagen". Daarmee is **vertrouwen in het openbaar bestuur** een belangrijk en veel bestudeerd onderwerp. In essentie verwijst vertrouwen in de overheid naar de mate waarin burgers en bedrijven er vertrouwen in hebben dat de overheid eerlijk en rechtvaardig handelt. Vertrouwen is een essentieel element van sociale cohesie, voor legitimiteit van de staat en voor effectief functioneren van de overheid (zonder dwang, etc.). Blind (2006) biedt bijvoorbeeld een handig literatuuroverzicht voor definities, variabelen die leiden tot meer of minder vertrouwen en vermeende causale verbanden tussen het werken aan vertrouwen en effectiever overheidsbeleid. Er zijn ook handboeken, zoals van Uslaner (2018), studies over de relatie tussen instituties en het versterken van vertrouwen onder burgers in de overheid (Bachman, 2018; Hosmer, 1995; Rothstein & Pierre, 2011) en werk over de relatie tussen overheidsoptreden en vertrouwen in diezelfde overheid (Bouckaert & Van de Walle, 2001)

Specifieke literatuur richt zich bovendien op de relatie tussen **corruptie, vertrouwen in en legitimiteit van de overheid** (en zelfs de democratie als zodanig) en **transparantie**. Goede voorbeelden van werk over de relatie tussen corruptie en vertrouwen zijn Spirina et al. (2023), Kubbe et al. (2013; 2019), Drapalova (2019), You (2018), Rothstein (2011), Warren (2006), Mitchell (1999), Grönlund & Setälä (2012), Morrone et al. (2009) en Feldman (Feldman, 1983). Centraal in deze studies staat de idee dat vertrouwen van burgers (ook wel *social trust* genoemd, verwijzend naar een sterke *civil society* en burgerparticipatie (Blind, 2006, p. 8)) nauw samenhangt met *political trust* (vertrouwen in politiek en bestuur) en een cruciale indicator is voor de toekomstbestendigheid en stabiliteit van samenlevingen. Vertrouwen wordt ondermijnd door corruptie vanwege het gevoel van onrechtvaardigheid dat hier het gevolg van is. De relatie met sociale rechtvaardigheid is zodoende in theorie sterk aanwezig (Miller, 2001). Over de legitimiteit van de staat in relatie tot goed bestuur is ook veel geschreven. Interessant om hier te benoemen is werk van Thompson (2018) waarin literatuur wordt besproken die ingaat op het fenomeen dat corruptie goed kan zijn voor instituties maar deze tegelijkertijd fundamenteel ondermijnt en delegitimeert. Ander werk is van Gilley (2006, 2009) waarin verschillende determinanten van legitimiteit van de staat worden besproken, waaronder politieke stabiliteit (zorgen voor het basis voortbestaan van de staat), het tegengaan van corruptie, een sterke *rule of law* (vgl. ook Rosenfeld, 2000) en ook weer vertrouwen. Tegengaan van corruptie in relatie tot legitimiteit komt bovendien goed aan bod in werk van Anderson and Tverdova (2003) en Seligson (2002). Gelijkheid en gelijke toegang tot bestuur en publieke dienstverlening (die onder druk komen te staan als

gevolg van corruptie en andere integriteitsschendingen) zijn eveneens kerndeterminanten van overheidslegitimititeit (vgl. Sadurski, 2008; Tyler, 2008). Transparantie wordt, vervolgens, in veel literatuur bestudeerd als mogelijk voornaamste oplossing voor zowel corruptie als het versterken van vertrouwen (vgl. Bauhr et al., 2010; Bovend'Eert, 2020; Grimmelikhuisen et al., 2013, 2017; Porumbescu et al., 2022; Uslaner, 2018; Wang & Guan, 2023).

Tegelijkertijd is er ook empirisch onderzoek waaruit geen eenduidig beeld komt dat transparantie ook daadwerkelijk leidt tot meer vertrouwen. Mabillard & Pasquier (2016) schrijven bijvoorbeeld dat uit een combinatie van de *Transparency International* corruptie score en data over vertrouwen van OECD en Eurobarometer niet duidelijk wordt dat deze zaken op enige wijze (positief of negatief) aan elkaar gerelateerd zijn. Dit is, zo zeggen zij, een dominant beeld in meer normatieve literatuur maar wordt uit dergelijk empirisch onderzoek niet duidelijk. Ook de veronderstelde causale relatie tussen meer transparantie, hoger vertrouwen en meer legitimiteit is onderwerp van onderzoek. Hoewel ook dit in theorie plausibel klinkt, wordt er ook hier gewaarschuwd voor al te naïeve aannames, bijvoorbeeld in onderzoek naar legitimiteit van de EU (Curtin & Meijer, 2006). Bovendien kan hier de zogenaamde **integriteitsparadox** spelen: hoe meer aandacht men heeft voor integriteit, hoe hoger het aantal gevonden schendingen (“zoekt en gij zult vinden”) en hoe meer mensen het idee krijgen dat er “dus wel eens iets aan de hand moet zijn”. Zo krijgen mensen paradoxaal genoeg juist *minder* vertrouwen in de overheid als gevolg van meer aandacht voor integriteit (Nieuwenburg, 2007). Dit betekent niet dat we dus geen aandacht meer moeten hebben voor integriteit. Het betekent wel dat wij – naast meer onderzoek naar causaliteit – de i-paradox vooral ook expliciet moeten blijven benoemen als we het over integriteit van bestuur hebben.

*Figuur 1: Theorie van rechtsstatelijke disbalans en (vermeende) integriteitsproblemen*



## 4.2 Daadwerkelijke gevolgen: empirische bevindingen

Naast literatuur over *veronderstelde* relaties, is er uiteraard ook empirisch onderzoek naar corruptie en integriteit. Over de complexiteit van het meten van corruptie *an sich* is veel geschreven (vgl. Andersson, 2017; Heywood & Rose, 2014; Sampford, 2006). Dat is echter niet zo relevant om hier mee te nemen, omdat de vorm van corruptie waarnaar gekeken wordt in dergelijke studies veelal omkoping of fraude is. Het meten van integriteitsschendingen is dan handiger (zie ook eerder in dit literatuuronderzoek – **Tabel 1**). Daarmee kunnen immers ook ‘zachtere’ typen worden meegenomen, zoals vermeende geldverspilling etc. Bovendien laat onderzoek voor Nederland overwegend zien dat juist die ‘zachtere’ typen (zoals vermeende belangenverstremgeling en ongewenste omgangsvormen) veel meer worden waargenomen (De Graaf et al., 2008; De Graaff & Strüwer, 2014; Slingerland & De Graaf, 2020).

Het is de vraag in hoeverre cijfers over daadwerkelijke corruptie (of integriteitsschendingen) nu gebaseerd zijn op perceptie of feit. Terugkerende kritiek op *Transparency International's* invloedrijke *Corruption Perception Index* en andere kwantitatieve metingen laat dit bijvoorbeeld zien (Andersson & Heywood, 2009; Kerkhoff & Wagenaar, 2016).<sup>51</sup> De methode is bijvoorbeeld dubieus (e.g. respondenten zijn bijvoorbeeld geen gewone burgers) en er is sprake van allerlei bias bij het invullen en opzetten van de survey. Alina Mungiu-Pippidi's *Public Integrity Index* is wat dat betreft een stuk beter.<sup>52</sup> Tegelijkertijd kan men zeggen dat percepties van corruptie/gebreekte integriteit net zo goed kunnen aangeven wat er mis is met vertrouwen in en legitimiteit van bestuur. In het kort: als men het openbaar bestuur *ervaart* als corrupt of niet-integer dan is dat iets om goed te bekijken. Wat burgers ervaren klopt immers niet automatisch, maar zou aanleiding kunnen zijn om juistheid te onderzoeken en zo nodig orde op zaken te stellen of om burgers gerust te stellen. Typerend is het gegeven dat relatief veel Nederlanders vriendjespolitiek zien als inherent onderdeel van de Nederlandse politiek-bestuurlijke cultuur. Uit het meest recente *Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB)* van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (Den Ridder et al., 2023) blijkt bijvoorbeeld dat dit volgens 37% zo nu en dan en volgens 47% vrij vaak of bijna altijd voorkomt. Mensen denken hierbij aan zaken als het verlenen van (bouw)vergunningen, het verdelen (en behouden) van banen en posities en verwachte wederdiensten. Als mensen voorbeelden noemen, gaat het niet alleen over ambtenaren, maar vaak ook over (lokale) politici. Mensen zien vriendjespolitiek als onderdeel van de politiek-bestuurlijke cultuur van ‘ons-kent-ons’ en het sluiten van compromissen. Sommigen zien vriendjespolitiek als een algemeen Nederlands verschijnsel dat overal in de samenleving voorkomt. Dat zijn percepties waar iets aan gedaan kan worden.

Er zijn ook empirische studies naar de relatie tussen corruptie en integriteitsschendingen enerzijds en benoemingen, nevenfuncties en verwante concepten als belangenverstremgeling en vertrouwen in en legitimiteit van de overheid anderzijds. Dat kwam al deels in de vorige paragraaf aan bod, bijvoorbeeld in empirische studies van Seligson (2002), Gilley (2006), Mabillard & Pasquier (2016) en Grönlund & Setälä (2012), die op basis van een helder theoretisch kader indicatoren en variabelen kiezen om zaken te gaan meten. Instanties als de OECD kijken ook naar wat zorgt voor meer/minder **vertrouwen** in de

<sup>51</sup> Gebruik van TI's CPI is problematisch. Dit kan dus ook de conclusie van Mabillard & Pasquier (2016) in perspectief plaatsen. Zie eerder in deze paragraaf.

<sup>52</sup> *Index of Public Integrity*, geraadpleegd van <https://integrity-index.org/contact/>

overheid (*Trust in Government - OECD*, n.d.). Dit is bijvoorbeeld een belangrijk element van de *Survey on drivers of trust in public institutions* (OECD, 2022a), waarin vertrouwen als kernindicator wordt gezien om te meten hoe mensen de kwaliteit van de overheid zien en in hoeverre zij zich vereenzelvigen met overheidsinstanties in democratische staten. Uit deze survey komt bijvoorbeeld naar voren dat vertrouwen laag is in landen waar mensen geen (gelijke) toegang hebben tot het bepalen van beleid. Achtergestelde groepen (vrouwen, mensen met lage inkomens of lage opleiding, etc.) hebben bovendien minder vertrouwen in de overheid. Ook spelen publieke percepties van integriteit een grote rol. Uit dit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat iets minder dan de helft van de respondenten, gemiddeld over de landen, denkt dat een hoge politieke functionaris een politieke gunst zou verlenen in ruil voor het aanbod van een goedbetaalde baan in de particuliere sector. Ongeveer een derde voorspelt dat een ambtenaar geld zou accepteren in ruil voor het versnellen van de toegang tot een publieke dienst (OECD, 2022a). Dat geldt ook voor Nederland.

Andere cijfers voor Nederland zijn evenmin heel goed. Slechts 50% geeft aan vertrouwen te hebben in de overheid, 10% is neutraal en 40% geeft aan geen vertrouwen te hebben (OECD, 2022a). De vraag of de overheid publieke consultatie mee zou nemen in beleidsvorming levert vrijwel dezelfde cijfers op. Veel Nederlandse burgers (ca. 30%) denken bovendien niet dat hun stem überhaupt uitmaakt voor politieke besluitvorming. Specifiek empirisch onderzoek naar vertrouwen in het Nederlandse openbaar bestuur laat ongeveer eenzelfde beeld zien (De Blok & Brummel, 2022; Ministerie van Volksgezondheid, 2020; Van den Bos, 2023, 2011; van der Brug & van Praag, 2007). Ook ander grootschalig recent onderzoek naar 173 Europese regio's (Van de Walle & Migchelbrink, 2022) komt tot de conclusie dat de afwezigheid van corruptie en goede kwaliteit van publieke diensten positief gecorreleerd is aan het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur. Voor Nederland liet een EenVandaag-peiling van april 2022 zien dat honderd dagen nadat het kabinet Rutte-IV aantrad nog slechts 23% procent van de Nederlanders vertrouwen had in het kabinet.<sup>53</sup> De cijfers bevestigen zo al met al, ook voor Nederland, een gevoel van onmacht onder burgers van OECD-landen. Mensen die het gevoel hebben dat hun overheid hun niet eerlijk, gelijk of 'volwaardig' behandelen worden al snel cynisch en verliezen dan vertrouwen. Het is bovendien bijzonder verontrustend dat dit volgens de OECD-survey vooral voor jongeren geldt. De oplossing, volgens de OECD, is vervolgens natuurlijk complex maar ligt toch vooral in het verbeteren van mechanismen waarmee regeringen alle mensen een stem geven en op die stemmen kunnen reageren. Zij zullen ook integriteit moeten vergroten en ongepaste beïnvloeding moeten bestrijden. Dat is bovendien – niet verrassend – dezelfde boodschap als die van GRECO (zie verderop) of theoretici als Pierre Rosanvallon (Rosanvallon, 2012).

Het is zodoende te verwachten dat (het vermoeden van) het bestaan **netwerkcorruptie** wel degelijk verbonden is met gebrek aan vertrouwen van burgers in de overheid. Hoe kan het haast anders? Het meten van netwerkcorruptie en zeker van de gevolgen voor vertrouwen is echter een bijzonder lastige opgave (maar vgl. Solimine, 2021). Er zijn best wat empirische studies die netwerkcorruptie proberen te meten, zoals landenstudies voor Hongarije (Jancsics & Jávör, 2012) of Spanje en Brazilië (Martins et al., 2022) of studies voor grotere groepen landen tegelijkertijd, zoals een studie van markt en netwerkcorruptie in 150 landen door Kravtsova & Oshchepkov (2023) op basis van data van

---

<sup>53</sup> "Vertrouwen in kabinet-Rutte IV bereikt nieuw dieptepunt: weinig geloof in Ministers en aanpak grote thema's", EenVandaag.nl, 20 april 2022. Geraadpleegd van <https://eenvandaag.avrotros.nl/panels/opiniepanel/alle-uitslagen/item/aanpak-grote-themas-en-ministers-in-het-nauw-nog-kwart-heeft-vertrouwen-in-het-kabinet/>

het *World Economic Forum*. Dergelijk **kwantitatief onderzoek naar politieke of bestuurlijke netwerken** lijkt voor Nederland echter niet voorhanden te zijn. Het is er wel – enigszins – voor de private sector, bijvoorbeeld in werk van Heemskerk en Fennema (2009) die hebben laten zien dat in het zakenleven (dat wil zeggen de bestuursleden van de grootste Nederlandse bedrijven) juist sprake is van *minder* sociale cohesie tussen 1976 en 2001. Er is daarentegen wel wat kwalitatief casuonderzoek voor Nederland. Slingerland heeft in haar proefschrift bijvoorbeeld een mooie casus over netwerken in Roermond geschreven (Slingerland, 2019, pp. 129–141, 154–164). Journalist Joep Dohmen (1996, 2014) heeft eveneens veel geschreven over (Limburgse) netwerken. Een systeemanalyse van Nederland door Slingerland uit 2012 in opdracht van *Transparency International* gaf bovendien onder andere aan dat lobby- en draaideur problemen (e.g. belangenverstremming) kenmerkende zwakke punten waren en corruptie in de hand lijken te werken (Slingerland, 2012a, 2012b). Deze conclusies worden onder andere gedeeld door GRECO, die Nederland op dit terrein de afgelopen jaren herhaaldelijk op de vingers heeft getikt (vgl. *GRECO 5th Evaluation Report Netherlands. Preventing Corruption and Promoting Integrity in Central Governments (Top Executive Functions) and Law Enforcement Agencies. 5th Evaluation Round.*, 2019). Dat bleek al in de eerdere bespreking van heikele kwesties en weeffouten omtrent huidige regelgeving en procedures in Nederland.

**Historische empirische analyses van netwerken en (netwerk)corruptie** in de context van de Nederlandse bestuurscultuur zijn er ook. Deze zijn relevant omdat (netwerk)corruptie diepe historische wortels heeft als cultureel verschijnsel (Becker et al., 2011; Kerkhoff et al., 2020; Kroeze et al., 2019; Mungiu-Pippidi, 2015; Treisman, 2000; Van der Meer & Raadschelders, 2003). Juist netwerkcorruptie is vanwege het belang van familiebanden, sociale netwerken, particularisme en reciprociteit (zie eerder) immers heel sterk gerelateerd aan de geschiedenis en cultuur van afzonderlijke landen (vgl. ook Alesina & Giuliano, 2014; Blockmans, 1985; Brand, 1996; Gabriëls, 1986; Page & Wright, 1999). Literatuur waarin de (Nederlandse) bestuurscultuur op zich historisch wordt geduid (vgl. Hendriks & Toonen, 1998; Randerad & Wolfram, 1998) heeft zodoende terecht aandacht voor de historische wortels van netwerken en wat tegenwoordig *Multi Level Governance* wordt genoemd.

Historische analyses van netwerken (of beter: van elites) zijn ook relevant. Moes identificeerde bijvoorbeeld 270 families die een elite positie hadden in Nederland tussen 1848 en 1914. Het merendeel was bovendien actief in de politiek (Moes, 2012, pp. 69–70) en men had elkaar al leren kennen op de universiteit, wat leidde tot levenslange vriendschappen én een ‘old boys netwerk’ (Moes, 2012, p. 92). Ander werk is van Secker (1995) die vier elites heeft bekeken sinds ca. 1950 (Kabinetsleden, Tweede Kamerleden, Topambtenaren en leden van de Rechterlijke macht), door te kijken naar sociale, politieke en professionele achtergrond van elites en gevolgen voor gedeeld gedrag en rolpercepties. Secker beschrijft een mannelijke cultuur waarbij groepsleden veelal (maar niet exclusief) gerekruteerd werden uit de hogere sociale lagen en veelal dezelfde soort functies uitoefenden. Opvallende overeenkomsten zijn zichtbaar tussen gedragspatronen van de beide politieke elites en de topambtenaren en veel minder tussen deze drie en de rechterlijke macht. Secker wijst echter op nieuwe regels voor externe rekrutering van de rechterlijke macht waardoor ook deze meer op de andere drie gaat lijken in politiek en professioneel opzicht. Ook andere empirische historische analyses van elites in Nederland zijn waardevol om een beeld te krijgen van de relatie tussen de staatsmachten en mogelijke zwakke punten daarin. Te noemen zijn studies over bureaucratische elites in Nederland (Raadschelders & Van der Meer, 2014) en in Europa (Page & Wright, 1999) en studies over vermeende Nederlandse

'old boys' netwerken in advies en advisering (Duyvendak et al., 2005; Kerkhoff, 2019; Kerkhoff & Martina, 2015).<sup>54</sup> Met betrekking tot advies wordt overigens wel beweerd dat er überhaupt een gebrek is aan onafhankelijk onderzoek omdat de overheid zelf opdrachtgever is van rapporten door Deloitte etc. Ook hier speelt zodoende een schijn van belangenverstremgeling en kunnen vragen worden gesteld over transparantie en eerlijkheid van onderzoeken. Bij adviesbureaus van (voormalig) Kamerleden worden ook de wenkbrauwen wel gefronst. Zij krijgen opdrachten als gevolg van hun contacten en een podium zonder dat er een goede afweging gemaakt kan worden of dat eigenlijk wel kan.

#### **4.3 Positieve en negatieve invloed op integriteit bij benoemingen en nevenfuncties in de trias**

Gezien de risico's van belangenconflicten en de gevolgen van verstremgeling is het van belang inzicht te hebben in specifieke **factoren die integriteitsrisico's van benoemingen en nevenfuncties vergroten of verkleinen**. In paragraaf 3 zijn aan de hand van de voornaamste heikele kwesties per staatsmacht verschillende specifieke risicofactoren en mogelijke weeffouten inzake benoemingen en nevenfuncties aan bod gekomen die het risico op integriteitsproblemen lijken te vergroten. **Tabellen 8, 10 en 12** in paragraaf 3 geven een overzicht van de voornaamste problemen. Integriteitsbeleid zou zich zodoende ook op deze punten kunnen richten om het ontstaan van (de schijn van) integriteitsproblemen tegen te gaan. In bredere zin wijst literatuur bovendien op belangrijke elementen van algemeen integriteitsmanagement. Zo worden persoonsgebonden of individuele factoren, organisatie- domein- of omgevingsfactoren en meer algemene maatschappelijke factoren beschreven (**Tabel 13**). Deze kunnen leiden tot integriteitsproblemen en zijn zodoende onderdeel van het zoeken naar oplossingen en verbeteringen (Demmke et al., 2020, pp. 24, 81–82; Jones & Kavanagh, 1996; Kerkhoff & Overeem, 2018, pp. 103–105; Kish-Gephart et al., 2010; Trevino et al., 1998). **Persoonlijk of individueel moreel falen** blijkt uit een gebrekkig moreel besef (morele blindheid, een gebrekkig moreel kompas) of een zwak karakter (e.g. vallen voor verleidingen, geen moed tonen) wat kan leiden tot integriteitsschendingen. Dit houdt "verband met psychologische en demografische kenmerken, motivaties, houding, vaardigheden en persoonlijke omstandigheden die geen direct verband houden met het werk" (Heres et al., 2021, p. 119). **Organisatie-, domein of omgevingsfactoren** hebben vooral betrekking op gebrekkige borging van integriteit binnen organisaties. Er is, bijvoorbeeld, geen vertrouwenspersoon, geen gedragscode, te weinig aandacht door het management voor integriteit (gebrekkig ethisch leiderschap). Er kan ook frustratie zijn door verkeerd leiderschap, lage salarissen, werkdruk en tal van andere factoren, die kunnen bijdragen aan het ontstaan van integriteitskwesties. Uit onderzoek weten wij bovendien dat vooral kleine en middelgrote organisaties moeite hebben met een goede institutionele borging van integriteit (Hoekstra & Kaptein, 2012). De organisatie of het domein is ook van invloed op integriteitsproblemen omdat zij grotendeels de cultuur bepalen waarin bestuurlijk handelen betekenis krijgt. Een 'bad barrel' leidt – met andere woorden – al snel tot 'bad apples'. Onderzoek laat volgens Heres et al. (2021, p. 25) duidelijk zien dat individuele persoonskenmerken en situationele kenmerken van de functie weliswaar bijdragen aan het ontstaan van belangenconflicten, maar dat het vermogen van medewerkers om morele kwesties te herkennen en tot een gedegen oordeel te komen en ook integer te handelen

---

<sup>54</sup> Zie ook inbreng Duyvendak, Kamerstukken II 2003/04, 29508, 1, p. 4

vooral voortvloeit uit de organisatiecultuur, het beleid en het leiderschap van organisaties. Organisationele factoren zijn vaak een betere voorspeller van onethisch gedrag dan individuele factoren (vgl. ook Andreoli & Lefkowitz, 2009). **Algemene maatschappelijke factoren** zijn, tot slot, zaken als economische conjunctuur (in tijden van tegen- of voorspoed wordt bepaald gedrag vaak heel anders bekeken), toenemende vraag naar transparantie en openbaarheid, het ontstaan van een verantwoordings- en afrekencultuur of een verdere vervaging van de scheidslijn tussen de publieke en de private sfeer waarbij de eerste steeds meer volgens de principes van de laatste moet gaan functioneren.

*Tabel 13: Algemene risico-factoren die van invloed zijn op gebrekkige integriteit*

<b>Persoonsgebonden of individuele factoren</b>	Bijv. een gebrekkig moreel besef, een zwak karakter
<b>Organisatie- domein of situationele factoren</b>	Bijv. gebrekkige structuren en institutionele borging, een organisatiecultuur waarin integriteit niet/minder geborgd is als gevolg van zaken als gebrekkig ethisch leiderschap.
<b>Algemene maatschappelijke factoren</b>	Bijv. economische conjunctuur, toenemende vraag naar transparantie en openbaarheid, het ontstaan van een verantwoordings- en afrekencultuur, een vervaging van de scheidslijn tussen publiek en privaat

Tot slot resteert de vraag welke preventieve en repressieve maatregelen in theorie genomen kunnen worden om integriteitsproblemen bij benoemingen en nevenfuncties en rondom belangenverstrengeling te voorkomen. Met andere woorden: **welke factoren werken nu mogelijk risico verlagend** (zie **Tabel 14**)? Wetenschappelijk onderzoek naar de specifieke relatie tussen individuele, situationele, organisationele of bredere maatschappelijke factoren en risico's op belangenverstrengeling (vóór of na uitdiensttreding) lijkt er niet of nauwelijks te zijn (Heres et al., 2021, p. 123ff). In meer algemene zin biedt literatuur over integriteitsmanagement echter wel aanknopingspunten. Zo wordt al sinds het beroemde Friedrich – Finer debat in de jaren 1940 onderscheid tussen een **compliance en een integrity strategie** (Hoekstra et al., 2016, pp. 18–23; Maesschalck, 2004). De compliance strategie (i.e. Finer) bestaat uit 'hardware', dat wil zeggen regulering en formele druk, bijvoorbeeld in de vorm van wetgeving, gedragscodes, strikte procedures, minder discretie en autonomie toestaan en slecht gedrag bestraffen. De integrity strategie (i.e. Friedrich) is de 'software'. Dit is hier het tegenovergestelde van en betreft het benadrukken en cultiveren van het eigen morele kompas. Typische instrumenten zijn moreel gedrag bevorderen, individuele medewerkers zichzelf laten controleren, oordeelsvermogen laten aanscherpen en mensen ondersteunen in dit proces door middel van interne controle, onderwijs en training, communicatie en overleg, ethisch leiderschap, ambitieuze eisen stellen, het bieden van individuele begeleiding en goed gedrag belonen.

Omdat beide strategieën voor- en nadelen hebben en iedere organisatie op basis van behoefte andere accenten kan leggen (de ene organisatie heeft meer compliance nodig dan de ander, etc.) kan toepassing variëren en is een mengvorm vaak wenselijk (vgl. Lawton et al., 2013). Bovendien moeten beide strategieën ingebed zijn in een goed zogenaamd 'operating system' waarbij integriteitsbeleid gebaseerd is op een gedeelde visie en goede institutionalisering van toezicht, controle en evaluatie (Hoekstra, 2022). Gelet op het belang van vooral de organisatiefactoren en het meso niveau (zie eerder) ligt het in de lijn der verwachting dat juist organisaties het voortouw zullen moeten nemen in het verminderen



van risico's. Dat dient vooral te gebeuren door middel van ethisch leiderschap (voorbeeldgedrag, open communicatie, daadwerkelijk optreden tegen schendingen, etc.), het instellen van organisatiestructuren van toezicht en controle, goed personeelsbeleid en het zorgen voor een integere organisatiecultuur met aandacht voor waarden en normen, leren vermogen en ruimte voor kritische tegenspraak. Relevante elementen die op 'macro niveau' bovendien een rol spelen zijn de noodzaak van een breder, democratischer en zelf meer integer debat over goed bestuur en publieke waarden (Vgl. Kerkhoff & Overeem, 2018) en het waarborgen van vertrouwen.

**Tabel 14: Factoren die het risico op integriteitsproblemen verkleinen**

<b>Balans tussen <i>compliance</i> en <i>integrity</i> strategie</b>	Aandacht voor formele regels enerzijds en het cultiveren van het morele kompas anderzijds, naar behoefte van de specifieke situatie.
<b>Een goed operating system</b>	Aandacht voor integriteitsbeleid en institutionalisering van toezicht, controle en evaluatie.
<b>Versterken van de organisatie</b>	Aandacht voor een integere organisatiecultuur en ethisch leiderschap.

## 5. Concluderende opmerkingen

De literatuur die in voorgaande paragrafen aan de orde is gekomen moet uiteraard begrepen worden in de context van het specifieke Nederlandse publieke debat en de vermeende relatie tussen benoemingen en nevenfuncties in de trias enerzijds en gebrekkige integriteit, netwerkcorruptie en rechtsstatelijke disbalans anderzijds. Op basis van het voorgaande kan allereerst geconcludeerd worden dat conceptuele duidelijkheid essentieel is om de aard van deze lastige problematiek te doorgronden (zie paragraaf 2 en tabellen aldaar). Onduidelijk gebruik van concepten (bewust of onbewust) is niet bevorderlijk voor goede analyse of debat, laat staan voor het zoeken naar oplossingen. Bovendien zien wij dat er voor de Nederlandse context ondanks een heel scala aan regels en procedures verschillende mogelijke weeffouten zijn aan te wijzen waar zaken beter geregeld zouden kunnen worden (zie paragraaf 3 en tabellen aldaar). Paragraaf 4 heeft vervolgens laten zien dat er bij gebrek aan duidelijke causale meting een zekere discrepantie lijkt te bestaan tussen theoretische en normatieve veronderstellingen enerzijds en feitelijkheden anderzijds. In discussies over de staat van de trias lopen gevoelens, normatieve en theoretische stellingnamen en algemene onvrede enerzijds en feit en empirische metingen anderzijds wel eens door elkaar. Vertrouwen in de overheid is, bijvoorbeeld, te meten en het is met dit vertrouwen in Nederland (en elders) niet bijster goed gesteld. Dat is voor Nederland echter heel lastig direct causaal te koppelen aan daadwerkelijke gebrekkige integriteit of netwerkcorruptie. Het helpt in deze niet dat kwantitatief onderzoek naar netwerken en netwerkcorruptie in de Nederlandse politiek-bestuurlijke context vooralsnog goeddeels lijkt te ontbreken. Dit gemis kan slechts ten dele kan worden opgevuld door kwalitatieve casestudies. Tegelijkertijd levert internationaal onderzoek wel degelijk conclusies die deze relaties lijken te bevestigen.

Gebrek aan kwantitatieve causale meting kan – voor de duidelijkheid – echter niet leiden tot de conclusie dat er geen problemen zouden zijn in de Nederlandse trias (zie paragraaf 3 en tabellen) of dat er geen verbetering nodig of mogelijk is. Het zegt alleen dat

een causale relatie gewoon heel lastig te meten is, vanwege conceptuele onduidelijkheid en gebrek aan datapunten. De vraag is dan in hoeverre dit nu daadwerkelijk uit zou moeten maken voor het voeren van debat en het bieden van oplossingen. Het zou te makkelijk zijn om op basis van een gebrekkige causale meting te zeggen dat mensen het gewoon niet begrijpen en dat er helemaal geen probleem of noodzaak tot verbetering is. Het zou eveneens te makkelijk zijn om simpelweg te wijzen op bestaande regelingen en procedures (zie paragraaf 3). Hoewel het integriteitssysteem er op papier best goed uitziet, blijft gebrekkige implementatie namelijk in algemene zin een erg hardnekkig probleem (Hoekstra, 2022; Hoekstra & Kaptein, 2012). Dat is ook uit het voorgaande gebleken. Veel codes en procedures van benoemingen en nevenfuncties in de trias lijken niet hard uitvoerbaar als het erop aankomt, lijken uiteindelijk vooral te zijn gebaseerd op het eigen morele kompas van mensen en/of intra- en intercollegiaal toezicht en zijn bovendien behoorlijk verspreid, gefragmenteerd en gevarieerd. Regelingen zijn veelal niet snel even op te zoeken. Ook andere vermeende weeffouten zoals gesignaleerd in het voorgaande (zie paragraaf 4) zouden hoe dan ook kunnen worden geadresseerd om op die manier in ieder geval gevoelens serieus te nemen, zorgen weg te nemen, “de schijn van” te vermijden en mogelijkheden tot niet-integer gedrag te verminderen. Gebalanceerd integriteitsmanagement voor organisaties met aandacht voor compliance én integrity biedt hiertoe allerlei handvatten, evenals aandacht voor de ethiek van netwerken (Melé, 2009; Nielsen, 2003) en beter beleid en regelgeving inzake belangenconflict en -verstremming (Dávid-Barrett, 2020; Hoekstra, 2021, pp. 8–15).

Uiteindelijk lijken percepties van disbalans en discussies over (politieke) benoemingen (Koole, 2017; Van Der Meer et al., 2006) en nevenfuncties vooral voort te komen uit kritiek op een specifieke ‘kapotte’ bestuurscultuur voor en door elites met weinig gevoel voor ‘de gewone Nederlander’. Dergelijke kritiek is niet nieuw (Hendriks, 2006; vgl. ook Raadschelders & Van der Meer, 2014). Als gevolg van het Nederlandse poldermodel en de verwevenheid tussen publieke actoren, bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld laaien discussies steevast op. Kritiek was er bijvoorbeeld van Daalder in de jaren ‘90, die meende dat de Nederlandse politiek te ver was afgedwaald van de maatschappij. Met de term regentenmentaliteit verwees hij naar de regentenelite; een gesloten groep die ten tijde van de Republiek bestuur van stad, gewest en unie domineerde (De Jong, 1987; Dillen & Zappey, 1970; Gabriëls, 1986; Rogier, 1954). Het was voor Daalder een uitdrukking voor macht die *zichzelf* legitimeert waardoor politici menen niet langer verantwoording af te hoeven leggen voor hun handelen (Daalder, 1995, p. 16; te Velde, 2010, p. 39). Kritiek op een vermeende regentenmentaliteit is dus kritiek op een gesloten en afstandelijke elite aan het roer.<sup>55</sup> Het is kritiek op ongelijke toegang tot de macht, gebrekkige representativiteit, een kloof tussen burger en overheid en het idee dat de elite bestuurt in onderlinge gesloten netwerken. Simon Otjes vatte de regels van het politieke spel zoals Lijphart die beschreef recentelijk handig samen: “als politici in Nederland een beslissing moeten nemen benaderen ze de materie zakelijk en niet ideologisch. Als ze er onderling niet uitkomen dan kijken ze naar experts en belangengroepen. De oplossingen komen van buiten de politieke arena. Als coalitiepartijen recht tegenover elkaar staan, dan stellen ze beslissingen uit. Moeten ze nu een oplossing vinden, proberen ze een compromis te formuleren waar iedereen zich in kan vinden. Zelfs een kleine coalitiegenoot kan dat vetoën. Zulke compromissen worden niet gesloten in de plenaire zaal van de Kamer maar achter dichte deuren” (Otjes, 2023).

---

<sup>55</sup> Volgens Henk te Velde wordt de term overigens te pas en te onpas gebruikt vanwege haar ambiguïteit. Je kunt het bijvoorbeeld gebruiken om zowel de arrogantie van de macht te benoemen als om over politiek in het algemeen te klagen (te Velde, 2010, p. 44).

Sinds de jaren '50 is deze manier van politiek bedrijven volgens Otjes nauwelijks onveranderd. Dit betekent ook dat kritiek op het functioneren van de Nederlandse rechtsstaat en haar trias om de zoveel tijd terugkeert. De *Staatscommissie Parlementair Stelsel* (Remkes et al., 2018) heeft hier in haar rapportage bijvoorbeeld veel over gezegd, evenals Ruud Koole in zijn boek *Twee Pijlers*, waarin hij schrijft over een wankel evenwicht tussen de macht van de electorale pijler (alles wat op verkiezingen is gebaseerd) en de niet-electorale pijler (de rechtsprekende macht en onafhankelijke autoriteiten als AFM of DNB). Hoewel er in Nederland volgens Koole geen sprake is van een rechterstaat of 'dikastocratie' zou men terughoudender moeten zijn met het overdragen van overheidstaken aan technocratische instellingen. Dit doet namelijk afbreuk aan door verkiezingen gelegitimeerde politiek en kan leiden tot vervreemding en afkeer van de politiek en rechtsstatelijke instituties (Koole, 2021, pp. 285–295). Een ander voorbeeld van discussie over elites en netwerken is het debat nadat Anchrit Wille en Mark Bovens (2011) enige jaren geleden de term *diplomademocratie* lanceerden. Zij schreven dat Nederlandse volksvertegenwoordigers steeds vaker hoogopgeleid zijn waardoor er een kloof zou zijn ontstaan tussen hoog en laagopgeleiden. Dat is volgens hun een probleem, minstens vanwege vermeend gebrekkige empathie, inlevingsvermogen en representativiteit. Het is, bijvoorbeeld, de vraag of problemen van bijstandsmoeders of mensen die de Nederlandse taal niet machtig zijn wel begrepen en opgelost kunnen worden door mensen met een goed salaris en een hoge opleiding. Of die kritiek op elite netwerken en 'regenten' geheel terecht is valt natuurlijk te bezien. Van den Berg (2011) ziet elites bijvoorbeeld als een klassiek probleem van de democratie waarbij de twee simpelweg niet zonder elkaar kunnen. Voor parlementair werk is bovendien nu eenmaal een hoge opleiding vereist. De parlementaire democratie lost dit volgens Van den Berg zo goed mogelijk op doordat je in ieder geval kunt zien welke elites er zoal zijn.

Kritiek op elites, netwerken, regentenmentaliteit en gesloten bestuur lijkt echter wel steeds luider te worden, ook aangezwengeld door zaken als de Toeslagenaffaire, de omgang met Groningers en boeren als gevolg van gas- en stikstofcrisis en de opkomst van populistische partijen. Dassen en Omtzigt vatten de problematiek goed samen in hun initiatiefnota waarin zij schrijven dat: "de Nederlandse aanpak van het waarborgen en het versterken van de politiek-bestuurlijke integriteit tot op heden ondanks alle signalen stevig te wensen overlaat. De Nederlandse bestuurscultuur is ondoorzichtig en in zichzelf gekeerd en daarmee kwetsbaar voor (verborgen) corruptie, belangenverstrengeling en integriteitsproblemen. Deze problematiek hangt niet alleen samen met een gebrek aan duidelijke regelgeving maar dringt door tot het niveau van de (politieke) cultuur zelf, waarin funderende waarden als nuance, mildheid, openheid en begrip grotendeels naar de marge lijken te zijn verdwenen." Vermeend 'elite bestuur', netwerkcorruptie en problemen inzake benoemingen en nevenfuncties lijken, tot slot, grotendeels voort te komen uit een (gepercipieerd) gebrek aan zichtbaarheid, openheid en gelijke toegang van burgers tot de macht. Ook zonder (voor het moment) direct aantoonbare causale relaties lijken problemen wel oprecht ervaren te worden. Die gevoelens hebben op hun beurt hele concrete gevolgen in de echte wereld, vooral voor het vertrouwen in en de legitimiteit van politiek en bestuur in relatie tot de samenleving. Dat heeft vervolgens weer weerslag in politiek stemgedrag, instabiele instituties, etc. (zie ook Figuur 1). Onduidelijke, gesloten of voor het algemene publiek ondoorgrondelijke of onzichtbare benoemingprocedures (bijvoorbeeld voor Rechterplaatsvervaarders of internationale bestuurlijke posities), draaideurconstructies en nevenfunctieverzamelingen leiden in de kern haast onherroepelijk tot spanningen en

discussie en tot vragen over 'old boys' rekrutering etc. die voorkomen zouden kunnen worden. De in recente jaren veel gehoorde roep om een nieuwe bestuurscultuur op basis van meer transparantie en publieke verantwoording is in dat opzicht interessant, relevant en niet te negeren. Voorop in dit streven staat enerzijds beter integriteitsmanagement en anderzijds de noodzaak om vooral ook door middel van open discussies en eerlijkheid *de schijn van belangenconflict en – verstrengeling te vermijden*. Met andere woorden: *justice must not only be done, but must be seen to be done*" (Coleman, 2005, p. 6 op cit in. ; Heres et al., 2021, p. 45).

## 6. Bibliografie

- Aanpak corruptie geen prioriteit voor kabinet: Er komt geen lobbyregister. (n.d.). Joop BNNVARA. Retrieved October 2, 2023, from <https://www.bnnvara.nl/joop/artikelen/aanpak-corruptie-geen-prioriteit-voor-kabinet-er-komt-geen-lobbyregister>
- Alesina, A., & Giuliano, P. (2014). Chapter 4—Family Ties. In P. Aghion & S. N. Durlauf (Eds.), *Handbook of Economic Growth* (Vol. 2, pp. 177–215). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-53538-2.00004-6>
- Anderson, C. J., & Tverdova, Y. V. (2003). Corruption, Political Allegiances, and Attitudes Toward Government in Contemporary Democracies. *American Journal of Political Science*, 47(1), 91–109.
- Andersson, S. (2017). Beyond Unidimensional Measurement of Corruption. *Public Integrity*, 19(1), 58–76. <https://doi.org/10.1080/10999922.2016.1200408>
- Andersson, S., & Heywood, P. M. (2009). The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption. *Political Studies*, 57(4), 746–767. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2008.00758.x>
- Andreoli, N., & Lefkowitz, J. (2009). Individual and Organizational Antecedents of Misconduct in Organizations. *Journal of Business Ethics*, 85(3), 309–332.
- Bachman, R. (2018). Institutions and trust. In R. Searle, A.-M. Nienaber, & S. Sitkin (Eds.), *The Routledge companion to trust* (pp. 218–227). Routledge.
- Bauhr, M., Grimes, M., & Harring, N. (2010). Seeing the State: The Implications of Transparency for Societal Accountability. <https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/39044>
- Becker, S. O., Boeckh, K., Hainz, C., & Woessmann, L. (2011). The Empire is Dead, Long Live the Empire! Long-Run Persistence of Trust and Corruption in the Bureaucracy (SSRN Scholarly Paper 1796539). <https://doi.org/10.2139/ssrn.1796539>
- Blind, P. (2006). Building Trust in Government in the Twenty-First Century—Review of Literature. *Political Methodology*, 9(3), 341–354.
- Blockmans, W. P. (1985). Corruptie, patronage, makelaardij en venaliteit als symptomen van een ontluikende staatsvorming in de Bourgondisch-Habsburgse Nederlanden. *Tijdschrift Voor Sociale Geschiedenis*, 11, 231–247.
- Boonstra, W. (2023a, January 22). Wat willen we met een lobbyregister? Binnenlands Bestuur. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/afwegingskader-voor-invulling-lobbyregister>
- Boonstra, W. (2023b, October 5). Minister kiest niet voor verplicht lobbyregister. Binnenlands Bestuur. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/bruins-slot-zet-op-versterken-openbare-agendas>
- Bouckaert, G., & Van de Walle, S. (2001). Government Performance and Trust in Government. 38.
- Bovend'Eert, P. (2018). Wat te doen met “draaideurpraktijken” van politici? *Ars Aequi*, 67, 124–128.
- Bovend'Eert, P. (2020). Public Office and Public Trust: Standards of Conduct in Parliament: A Comparative Analysis of Rules of Conduct in Three Parliaments. *Parliamentary Affairs*, 73(2), 296–322. <https://doi.org/10.1093/pa/gsy048>
- Bovend'Eert, P. (2022). *Rechter, rechterlijke organisatie en rechtspraak in de democratische rechtsstaat*. Wolters-Kluwer. <https://shop.wolterskluwer.nl/Rechter-rechterlijke-organisatie-en-rechtspraak-sNPRORTRSP/>
- Bovens, M., & Wille, A. (2011). *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Prometheus.
- Boyce, G., & Davids, C. (2009). Conflict of Interest in Policing and the Public Sector. *Public Management Review*, 11(5), 601–640. <https://doi.org/10.1080/14719030902798255>
- Brand, H. (1996). Over macht en overwicht: Stedelijke elites in Leiden (1420-1510). Garant.
- Brass, D. J., Butterfield, K. D., & Skaggs, B. C. (1998). Relationships and Unethical Behavior: A Social Network Perspective. *The Academy of Management Review*, 23(1), 14–31. <https://doi.org/10.2307/259097>
- Braun, C., & Fraussen, B. (2022). Afwegingskader Legitieme Belangenvertegenwoordiging—Rapport—Rijksoverheid.nl [Rapport]. Ministerie van Algemene Zaken. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/12/01/afwegingskader-legitieme-belangenvertegenwoordiging>
- Buchan, B., & Hill, L. (2014). *An intellectual history of political corruption*. Palgrave Macmillan.
- Burt, R. S. (2007). *Brokerage and Closure: An Introduction to Social Capital*. Oxford University Press.

- Carson, T. L. (1994). Conflicts of interest. *Journal of Business Ethics*, 13(5), 387–404.  
<https://doi.org/10.1007/BF00871766>
- Chavannes, M. (2021, March 3). De benoeming van rechters in Nederland is niet onafhankelijker dan in Polen of Hongarije. *De Correspondent*. <https://decorrespondent.nl/12166/de-benoeming-van-rechters-in-nederland-is-niet-onafhankelijker-dan-in-polen-of-hongarije/1e8402e1-638a-0dc8-1cdf-be8b55d69177>
- Coleman, S. (2005). Conflict of interest and police: An unavoidable problem. *Criminal Justice Ethics*, 24(2), 3–11. <https://doi.org/10.1080/0731129X.2005.9992184>
- Curtin, D., & Meijer, A. J. (2006). Does transparency strengthen legitimacy? *Information Polity*, 11(2), 109–122. <https://doi.org/10.3233/IP-2006-0091>
- Daalder, H. (1995). *Van oude en nieuwe regenten: Politiek in Nederland (U-CAT Catalogus Leiden)*. Bakker.
- Dávid-Barrett, E. (2020). Regulating conflicts of interest in public office. In *Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration* (pp. 406–420). Edward Elgar Publishing. <https://www-elgaronline-com.ezproxy.leidenuniv.nl/display/edcoll/9781789900903/9781789900903.00037.xml>
- Davis, M. (1982). Conflict of Interest. *Business and Professional Ethics Journal*, 1(4), 17–27. <https://doi.org/10.5840/bpej1982149>
- Davis, M. (1993). Conflict of Interest Revisited. *Business and Professional Ethics Journal*, 12(4), 21–41. <https://doi.org/10.5840/bpej19931243>
- Davis, M. (2012). Conflict of interest. In R. Chadwick (Ed.), *Encyclopedia of Applied Ethics—2nd Edition* (pp. 571–578). <https://shop.elsevier.com/books/encyclopedia-of-applied-ethics/chadwick/978-0-12-373632-1>
- De Blok, L., & Brummel, L. (2022). Gefundeerd politiek vertrouwen? Onderzoek naar de relatie tussen overheidsprestaties en het vertrouwen in politieke instituties. USBO, Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- De Graaf, G., Huberts, L., & Nelen, J. M. (2008). Is the Glass Half Full or Half Empty? Perceptions of the Scale and Nature of Corruption in The Netherlands 1. *Perspectives on European Politics and Society*, 9(1), 84–94. <https://doi.org/10.1080/15705850701825535>
- De Graaff, G., & Strüwer, S. (2014). Aard en omvang van integriteitsschendingen binnen de Nederlandse overheid. Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector.
- De Jong, J. J. (1987). Een deftig bestaan: Het dagelijks leven van regenten in de 17de en 18de eeuw (L\_ALEPH000036168). Kosmos.
- 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). [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL\\_STU\(2020\)651697](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2020)651697)
- Den Ridder, J., Kunst, S., Hartman, C., & Miltenburg, E. (2023). Burgerperspectieven. Bericht 2. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 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. <https://doi.org/10.1080/01900692.2013.794429>
- Dillen, J. G. van, & Zappey, W. M. (1970). *Van rijkdom en regenten: Handboek tot de economische en sociale geschiedenis van Nederland tijdens de Republiek*. Martinus Nijhoff.
- Dobos, N. (2017). Networking, Corruption, and Subversion. *Journal of Business Ethics*, 144(3), 467–478. <https://doi.org/10.1007/s10551-015-2853-4>
- Dohmen, J. (1996). *De vriendenrepubliek: Limburgse kringen*. Sun.
- Dohmen, J. (2014). *De Vriendenrepubliek | Recente Affaires*. <http://www.vriendenrepubliek.nl/recent>
- Drapalova, E. (2019). Corruption and the crisis of democracy. The link between corruption and the weakening of democratic institutions (<https://knowledgehub.transparency.org/>; p. 18). Transparency International. <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/corruption-and-the-crisis-of-democracy>
- Duyvendak, W., De Jong, P., Pauw, B., & Van Schendelen, R. (Eds.). (2005). *Schaduwmacht in de schijnwerpers: Adviescommissies in politiek Den Haag*. Sdu Uitgevers.
- Engels, J. I. (2014). *Die Geschichte der Korruption. Von der Frühen Neuzeit bis ins 20. Jahrhundert*. S. Fischer Geschichte.
- Erickson, B. H. (1981). Secret Societies and Social Structure. *Social Forces*, 60(1), 188–210. <https://doi.org/10.1093/sf/60.1.188>
- Feldman, S. (1983). The Measurement and Meaning of Trust in Government. *Political Methodology*, 9(3), 341–354.

- Fraussen, B., & Braun, C. (2018). 'De lobby' aan banden? Tijdschrift voor Toezicht, 9(4), 103–113. <https://doi.org/10.5553/TvT/187987052018009004004>
- Gabriëls, A. J. C. M. (1986). Onderzoek naar het stedelijk regenten-patriciaat in (noord-) Nederland 1500-1850. Aanvullingen op de voorlopige inventarisatie. Bulletin Werkgroep Elites, 7, 77.
- Gabriëls, A. J. C. M. (1989). De heren als dienaren en de dienaar als heer: Het stadhouderlijk stelsel in de tweede helft van de 18de eeuw. Stichting Hollandse Historische Reeks.
- Gilley, B. (2006). The Determinants of State Legitimacy: Results for 72 Countries. *International Political Science Review*, 27(1), 47–71. <https://doi.org/10.1177/0192512106058634>
- Gilley, B. (2009). *The Right to Rule: How States Win and Lose Legitimacy*. Columbia University Press.
- Goldfinch, S. (2002). The Old Boys' Network? Social Ties and Policy Consensus amongst Australian and New Zealand Economic Policy Elites. *Policy and Society*, 21(2), 1–25. [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(02\)70006-4](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(02)70006-4)
- Granados, O. M., & Nicolás-Carlock, J. R. (2021). *Corruption Networks: Concepts and Applications*. In *Corruption Networks*. Springer Nature.
- GRECO 5th Evaluation Report Netherlands. Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. 5th evaluation round. (GrecoEval5Rep(2018)2). (2019). GRECO.
- Grimmelikhuijsen, S., Porumbescu, G., Hong, B., & Im, T. (2013). The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment. *Public Administration Review*, 73(4), 575–586. <https://doi.org/10.1111/puar.12047>
- Grimmelikhuijsen, S., Weske, U., Bouwman, R., & Tummers, L. (2017). Public Sector Transparency. In G. G. Van Ryzin, O. James, & S. R. Jilke (Eds.), *Experiments in Public Management Research: Challenges and Contributions* (pp. 291–312). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316676912.014>
- Grönlund, K., & Setälä, M. (2012). In Honest Officials We Trust: Institutional Confidence in Europe. *The American Review of Public Administration*, 42(5), 523–542. <https://doi.org/10.1177/0275074011412946>
- Gyimah-Baadi, E. (2000). Conflict of interest, Nepotism and Cronyism. In J. Pope (Ed.), *TI Source Book 2000. Confronting corruption: The elements of a national integrity system* (pp. 195–204). Transparency International.
- Heemskerk, E., & Fennema, M. (2009). Network Dynamics of the Dutch Business Elite. *International Sociology*, 24(6), 807–832.
- Hendriks, F. (2006). *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*. Amsterdam University Press. <https://www.aup.nl/en/book/9789053569573/vitale-democratie>
- Hendriks, F., & Toonen, T. (1998). Schikken en plooiën: De stroperige staat bij nader inzien (L\_ALEPH000867124). Van Gorcum.
- Heres, L., Loyens, K., Borst, R., & Wilt, A. van der. (2021). In dienst van het belang. Een verkennend onderzoek naar belangenconflicten na uitdiensttreding bij de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3089>
- Heringa, A. W. (2020, February 24). Een rechterstaat? - Nederlandse Grondwet. Een Rechterstaat? [https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vl6cjniytkkzp/nieuws/een\\_rechterstaat](https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vl6cjniytkkzp/nieuws/een_rechterstaat)
- Het blauwe boek. Handboek voor Bewindspersonen. (2022). Ministerie Algemene Zaken. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-a594769961105e6f150dc7b2726729961fa404ec/pdf>
- Heywood, P. M., & Rose, J. (2014). "Close but no Cigar": The measurement of corruption. *Journal of Public Policy*, 34(3), 507–529. <https://doi.org/10.1017/S0143814X14000099>
- Hoekstra, A. (2021). Handreiking belangenverstremgeling. Vereniging Nederlandse Gemeenten. <https://vng.nl/sites/default/files/2021-12/handreiking-belangenverstremgeling-20211222.pdf>
- Hoekstra, A. (2022). Integrity management in public organizations: Content & design. Erasmus University.
- Hoekstra, A., Huberts, L., & Gaisbauer, I. (2016). Integrity and integrity management in the netherlands. Describing the scene, definitions, strategies and developments. In L. Huberts & A. Hoekstra (Eds.), *Integrity management in the public sector. The Dutch approach* (pp. 9–29). BIOS.
- Hoekstra, A., & Kaptein, M. (2012). The Institutionalization of Integrity in Local Government. *Public Integrity*, 15(1), 5–28. <https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922150101>
- Hollanders, D. (2015, May 22). De draaideur in de Nederlandse politiek. StukRoodVlees. <https://stukroodvlees.nl/de-draaideur-in-de-nederlandse-politiek/>

- Hosmer, L. T. (1995). Trust: The connecting link between organizational theory and philosophical ethics. *Academy of Management Review*, 20(2), 379–403. <https://doi.org/10.5465/amr.1995.9507312923>
- Huberts, L. (2005). *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving: Wie de schoen past...* Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Huberts, L. (2012). Visies op integriteit. In J. H. J. Van den Heuvel, L. Huberts, & E. R. Muller (Eds.), *Integriteit. Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland* (pp. 21–37). Kluwer.
- Huberts, L., & Six, F. (2012). Local Integrity Systems: Toward a Framework for Comparative Analysis and Assessment. *Public Integrity*, 14(2), 151–172. <https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922140203>
- Jancsics, D., & Jávör, I. (2012). Corrupt Governmental Networks. *International Public Management Journal*, 15(1), 62–99. <https://doi.org/10.1080/10967494.2012.684019>
- Johnston, M. (1996). The search for definitions: The vitality of politics and the issue of corruption. *International Social Science Journal*, 149(3), 321–336.
- 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. <https://doi.org/10.1007/BF00381927>
- Kerkhoff, T. (2013). *Hidden Morals, Explicit Scandals. Public Values and Political Corruption in the Netherlands (1748–1813)*. Leiden University.
- Kerkhoff, T. (2016). Zonden in de politiek en politieke zonden: Integriteit in de Nederlandse parlementaire geschiedenis sinds het midden van de negentiende eeuw. In A. Bos, J. W. Brouwer, H. Goslinga, J. Oddens, J. Ramakers, & H. Reiding (Eds.), *Zonden in de politiek. Jaarboek Parlementaire geschiedenis 2016* (pp. 9–19). Boom / Centrum voor Parlementaire Geschiedenis.
- Kerkhoff, T. (2019). Een onderbelicht fenomeen. Over Staatscommissies. In *Groot onderhoud of kruimelwerk. Ongevraagd commentaar op de aanbevelingen van de Staatscommissie Parlementair stelsel* (pp. 21–37). Boom juridisch.
- Kerkhoff, T. (2020). I-woord moet niet te snel vallen. Over ambtelijke integriteit. In A.-W. Heringa & J. Schinkelshoek (Eds.), *Een beetje integer bestaat niet. Integriteit binnen het openbaar bestuur* (pp. 63–78). Boom juridisch.
- Kerkhoff, T., Kroeze, R., Wagenaar, P., & Hoenderboom, M. (2020). *A history of Dutch corruption and public morality (1648-1940)*. Cambridge Scholars Publishing.
- Kerkhoff, T., & Martina, J. (2015). Advies aan de regering: Staatscommissies in Nederland tussen 1814 en 1970. *Beleid & Maatschappij*, 42(2), 79–101.
- Kerkhoff, T., & Overeem, P. (2018). In opspraak: Leren van integriteitskwesaties. CAOP.
- Kerkhoff, T., & Overeem, P. (2021). The Fluidity of Integrity: Lessons from Dutch Scandals. *Public Integrity*, 23(1), 82–94. <https://doi.org/10.1080/10999922.2020.1826139>
- Kerkhoff, T., & Timmermans, A. (2018). De draaideur: Van impasse naar uitweg. *Res Publica*, 60(3), 235–260.
- Kerkhoff, T., & Van der Wal, Z. (2023). Integriteit in overheidsorganisaties: Quo vadis? (Venster Voor Medewerkers, pp. 1–24). Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Kerkhoff, T., & Wagenaar, P. (2016). History, public ethics and the anti-corruption industry. In A. Lawton, Z. Van der Wal, & L. Huberts (Eds.), *Ethics in Public Policy and Management. A Global Research Companion* (pp. 69–86). Routledge.
- 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. <https://doi.org/10.1037/a0017103>
- Koole, R. (2017). Partijpolitieke benoemingen in Nederland: Het spookbeeld van een Nomenclatoera De Stelling. *Tijdschrift Voor Constitutioneel Recht (TvCR)*, 2017(4), 329–335.
- Koole, R. (2021). *Twee pijlers*. Prometheus. <https://uitgeverijprometheus.nl/boeken/twee-pijlers-e-boek/>
- Kravtsova, M., & Oshchepkov, A. (2023). Market and network corruption: Theory and evidence. *Crime, Law, and Social Change*. <https://doi.org/10.1007/s10611-023-10103-z>
- Kroeze, R., Vitória, A., & Geltner, G. (Eds.). (2019). *Anticorruption in History: From Antiquity to the Modern Era*. Oxford University Press.
- Kubbe, I. (2013). Corruption and trust: A model design. *Zeitschrift Für Vergleichende Politikwissenschaft*, 7, 117–135. <https://doi.org/10.1007/s12286-013-0159-4>
- Kubbe, I., Varraich, A., Benstead, L. J., Atkeson, L. R., & Adnan Shahid, M. (Eds.). (2019). Does *wasta* undermine support for democracy? Corruption, clientelism, and attitudes toward political regimes. In *Corruption and Informal Practices in the Middle East and North Africa*. Routledge.
- LaPira, T., & Thomas, H. F. (2017). *Revolving Door Lobbying: Public Service, Private Influence, and the Unequal Representation of Interests*. University Press of Kansas.



- Lasthuizen, K., Huberts, L., & Heres, L. (2011). How to Measure Integrity Violations. *Public Management Review*, 13(3), 383–408.
- Lawton, A., Lasthuizen, K., & Rayner, J. (2013). *Ethics and Management in the Public Sector*. Routledge.
- Leidraad onpartijdigheid en nevenfuncties in de rechtspraak. (2014). Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak.
- Lomnitz, L. A. (1988). Informal Exchange Networks in Formal Systems: A Theoretical Model. *American Anthropologist*, 90(1), 42–55. <https://doi.org/10.1525/aa.1988.90.1.02a00030>
- Luebke, N. R. (1987). Conflict Of Interest as a Moral Category. *Business & Professional Ethics Journal*, 6(1), 66–81.
- Mabillard, V., & Pasquier, M. (2016). Transparency and Trust in Government (2007–2014): A Comparative Study. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 9(2), 69–92. <https://doi.org/10.1515/nispa-2016-0015>
- Maesschalck, J. (2004). Approaches to Ethics Management in the Public Sector: A Proposed Extension of the Compliance-Integrity Continuum. *Public Integrity*, 7(1), 20–41.
- Maesschalck, J. (2019). When integrity and integrity management are taken too seriously: On integritism and the integrity industry. In G. De Graaf (Ed.), *It is all about integrity, stupid: Studies on, about or inspired by the work of Leo Huberts* (pp. 67–76). Eleven International Publishing.
- Martins, A. F., Da Cunha, B. R., Hanley, Q. S., Gonçalves, S., Perc, M., & Ribeiro, H. V. (2022). Universality of political corruption networks. *Scientific Reports*, 12(1), 6858. <https://doi.org/10.1038/s41598-022-10909-2>
- Melé, D. (2009). The Practice of Networking: An Ethical Approach. *Journal of Business Ethics*, 90(4), 487–503. <https://doi.org/10.1007/s10551-010-0602-2>
- Miller, D. (2001). *Principles of Social Justice*. Harvard University Press.
- Ministerie van Volksgezondheid, W. en S. (2020, April 17). Continu Onderzoek Burgerperspectieven—Over het SCP - Sociaal en Cultureel Planbureau [Webpagina]. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. <https://www.scp.nl/over-scp/data-en-methoden/onderzoeken-in-uitvoering/lopende-onderzoeken/continu-onderzoek-burgerperspectieven>
- Mitchell, C. E. (1999). Violating the Public Trust: The Ethical and Moral Obligations of Government Officials. *Public Personnel Management*, 28(1), 27–38. <https://doi.org/10.1177/009102609902800103>
- Moes, J. K. S. (2012). *Onder aristocraten: Over hegemonie, welstand en aanzien van adel, patriciaat en andere notabelen in Nederland, 1848-1914* [Thesis fully internal (DIV)]. s.n.
- Morele Dilemma's – SSR. (n.d.). Retrieved October 2, 2023, from <https://ssr.nl/cursus/arzomodi/>
- Morrone, A., Tontoranelli, N., & Ranuzzi, G. (2009). How Good is Trust?: Measuring Trust and its Role for the Progress of Societies. OECD. <https://doi.org/10.1787/220633873086>
- Mulcahy, S. (2015). Anti-Corruption helpdesk: Regulating Nepotism: Approaches and best practices. Transparency International. <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/regulating-nepotism-approaches-and-best-practices>
- Mungiu-Pippidi, A. (2006). Corruption: Diagnosis and treatment. *Journal of Democracy*, 17(3), 86–99.
- Mungiu-Pippidi, A. (2015). *The quest for good governance: How societies develop control of corruption*. Cambridge, United Kingdom : Cambridge University Press.
- Nielsen, R. P. (2003). Corruption Networks and Implications for Ethical Corruption Reform. *Journal of Business Ethics*, 42(2), 125–149. <https://doi.org/10.1023/A:1021969204875>
- Nieuwenburg, P. (2007). The Integrity Paradox. *Public Integrity*, 9(3), 213–224. <https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922090301>
- OECD. (2004). *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264104938-en>
- OECD. (2022a). *Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions*. OECD. <https://doi.org/10.1787/b407f99c-en>
- OECD. (2022b). *Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service (OECD/LEGAL/0316)*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264104938-2-en>
- Oldfield, J. (2017). Anti-Corruption helpdesk: Overview of conflict of interest and related offences. Transparency International. <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/overview-of-conflict-of-interest-and-related-offences>
- Otjes, S. (2023, May 24). Groeien vertegenwoordigen en verantwoordelijkheid nemen uit elkaar? StukRoodVlees. <https://stukroodvlees.nl/groeien-vertegenwoordigen-en-verantwoordelijkheid-nemen-uit-elkaar/>
- Overeem, P. (2012). *The Politics-Administration Dichotomy: Toward a Constitutional Perspective*. CRC Press.

- Page, E., & Wright, V. (Eds.). (1999). *Bureaucratic Elites in Western European States*. Oxford University Press.
- Peters, A., & Handschin, L. (Eds.). (2012). *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance* (1st ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139248945>
- Phiri, J., & Guven-Uslu, P. (2019). Social networks, corruption and institutions of accounting, auditing and accountability. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(2), 508–530. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-07-2017-3029>
- Popa, F. M. (2013). Conflict Of Interest And Integrity In Public Administration In Cee Countries. *Comparative Analysis. Journal of Public Administration, Finance and Law*, 4, 55–67.
- Porta, D. della. (1999). *Corrupt exchanges: Actors, resources, and mechanisms of political corruption* /. Aldine de Gruyter.
- Porumbescu, G., Meijer, A., & Grimmeliikhuijsen, S. (2022). Government Transparency: State of the Art and New Perspectives. *Elements in Public Policy*. <https://doi.org/10.1017/9781108678568>
- Raadschelders, J., & Van der Meer, F. (2014). Administrative elites in the Netherlands from 1980 to 2011: Making the invisible visible. *Internattional Review of Administrative Sciences*, 0(0), 1–20.
- Randeraad, N., & Wolffram, D. J. (1998). De Nederlandse bestuurscultuur in historisch perspectief. In F. Hendriks & T. Toonen (Eds.), *Schikken en plooiën. De stroperige staat bij nader inzien* (pp. 35–45). Rechterlijke oordeelsvorming, summercourse – SSR. (n.d.). Retrieved October 2, 2023, from <https://ssr.nl/cursus/arzmsuro/>
- Reed, Q. (2008). *Sitting on the Fence: Conflicts of Interest and How to Regulate Them*. U4: Anti corruption resource center. <https://www.cmi.no/publications/3160-sitting-on-the-fence>
- Remkes, J. W., van Baalen, C. C., Janse de Jonge, E. J., Kohnstamm, J., Koole, R. A., Lagerwerf-Vergunst, E. F., van der Meer, T. W. G., & Quik-Schuijt, A. C. (2018). *Lage Drempels, Hoge Dijken: Democratie en Rechtsstaat in Balans : Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel*. AmsterdamBoom. <https://dare.uva.nl/search?identificer=7a275546-8194-46ce-a673-216e43a89e83>
- Rijksvertegenwoordiger verdwijnt. (2022, December 15). *Antilliaans Dagblad*. <https://antilliaansdagblad.com/bonaire/26836-rijksvertegenwoordiger-verdwijnt>
- Rogier, L. J. (1954). *De ware vrijheid als oligarchie, 1672-1747*.
- Rooijendijk, L. (2016, February 9). *De Nederlandse draaideur: Kwart oud-politici wordt lobbyist – Nieuws. Transparency International Nederland*. <https://www.transparency.nl/nieuws/2016/02/draaideur-politiek-lobbyen/>
- Rosanvallon, P. (2012). *Democratie en tegendemocratie. Boom*. <https://www.bibliotheek.nl/catalogus/titel.343689286.html/democratie-en-tegendemocratie/>
- Rosenfeld, M. (2000). The Rule of Law and the Legitimacy of Constitutional Democracy. *Southern California Law Review*, 74(5), 1307–1352.
- Rothstein, B. (2011). *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. University of Chicago Press.
- Rothstein, B., & Pierre, J. (2011). Reinventing Weber: The Role of Institutions in Creating Social Trust. In *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Routledge. <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315613321-34/reinventing-weber-role-institutions-creating-social-trust-jon-pierre-bo-rothstein>
- Sadurski, W. (2008). *Equality and Legitimacy*. Oxford University Press.
- Sampford, C. (2006). *Measuring corruption*. Ashgate.
- Secker, W. P. (1995). Political-Administrative Elites in The Netherlands: Profiles and Perceptions. *Historical Social Research / Historische Sozialforschung*, 20(4 (76)), 61–86.
- Seligson, M. A. (2002). The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries. *Journal of Politics*, 64(2), 408–433. <https://doi.org/10.1111/1468-2508.00132>
- Simmel, G. (1906). The Sociology of Secrecy and of Secret Societies. *American Journal of Sociology*, 11(4), 441–498. <https://doi.org/10.1086/211418>
- Six, F., & Lawton, A. (2013). Towards a theory of integrity systems: A configurational approach. *International Review of Administrative Sciences*, 79(4), 639–658.
- Slingerland, W. (2012a). *National Integrity System Assessment Netherlands*. Transparency International Netherlands. <http://www.corruptie.org/onderzoek/httpwww-transparency-nlwp-contentuploads201612ti-nl-nis-report-pdf/>
- Slingerland, W. (2019). *Network corruption: When social capital becomes corrupted: its meaning and significance in corruption and network theory and the consequences for (EU) policy and law*. Eleven International Publishing.
- Slingerland, W. (2012b, November 17). *Ons gepolder werkt corruptie in de hand*. NRC Handelsblad.

- Slingerland, W., & De Graaf, G. (2020). The Netherlands: An impression of corruption in a less corrupt country. In *Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration* (pp. 377–388). Edward Elgar Publishing. <https://www-elgaronline-com.ezproxy.leidenuniv.nl/display/edcoll/9781789900903/9781789900903.00034.xml>
- Solimine, P. C. (2021). Network Controllability Metrics for Corruption Research. In O. M. Granados & J. R. Nicolás-Carlock (Eds.), *Corruption Networks: Concepts and Applications* (pp. 29–50). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-81484-7\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-030-81484-7_3)
- Speciaal gezant bedrijfsleven en wederopbouw Oekraïne legt functie per direct neer. (n.d.). RVO.nl. Retrieved October 2, 2023, from <https://www.rvo.nl/nieuws/speciaal-gezant-oekraïne-legt-functie-direct-neer>
- Spirina, A. S., & Maximova, S. G. (2023). Social Trust and Corruption: An Empirical Assessment of the Relationship. In S. G. Maximova (Ed.), *Complex Social Systems in Dynamic Environments: Advanced Theories, Innovative Methods, and Interdisciplinary Research Results* (pp. 357–364). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-23856-7\\_33](https://doi.org/10.1007/978-3-031-23856-7_33)
- Stephenson, M. (2014, April 8). Revolving Doors and Corruption. GAB | The Global Anticorruption Blog. <https://globalanticorruptionblog.com/2014/04/08/revolving-doors-and-corruption/>
- 't Hart, P. (2002). Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging. Boom.
- 't Hart, P., & Wille, A. (2006). Ministers and Top Officials in the Dutch Core Executive: Living Together, Growing Apart? *Public Administration*, 84(1), 121–146. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2006.00496.x>
- Taylor, C. (2000). The Old-Boy Network and the Young-Gun Effect. *International Economic Review*, 41, 871–891. <https://doi.org/10.1111/1468-2354.00088>
- te Velde, H. (2010). Van regentenmentaliteit tot populisme: Politieke tradities in Nederland. Uitgeverij Bert Bakker.
- Thompson, D. F. (2018). Theories of Institutional Corruption. *Annual Review of Political Science*, 21(1), 495–513. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-120117-110316>
- Treisman, D. (2000). The causes of corruption: A cross-national study. *Journal of Public Economics*, 76(3), 399–457. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00092-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00092-4)
- Trevino, 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. <https://doi.org/10.5840/10.2307/3857431>
- Trust in Government—OECD. (n.d.). Retrieved October 2, 2023, from <https://www.oecd.org/governance/trust-in-government/>
- Tyler, T. R. (2008). Governing Amid Diversity: The effect of fair decision-making procedures on the legitimacy of government. In *Crime, Inequality and the State*. Routledge.
- Tytko, A., Smokovych, M., Dorokhina, Y., Chernenko, O., & Stremenovskyi, S. (2020). Nepotism, favoritism and cronyism as a source of conflict of interest: Corruption or not? *Amazonia Investiga*, 9(29), Article 29. <https://doi.org/10.34069/AI/2020.29.05.19>
- Uslaner, E. M. (2018). *The Oxford Handbook of Social and Political Trust*. Oxford University Press.
- Van de Walle, S., & Migchelbrink, K. (2022). Institutional quality, corruption, and impartiality: The role of process and outcome for citizen trust in public administration in 173 European regions. *Journal of Economic Policy Reform*, 25(1), 9–27. <https://doi.org/10.1080/17487870.2020.1719103>
- Van den Berg, J. Th. J. (2011, July 29). Diplomademocratie? <https://www.parlement.com/id/viqxd04kthqr/diplomademocratie>
- Van den Bos, K. (2023). Elkaar eerlijk behandelen. Wantrouwen, polarisatie en complotdenken voor zijn. Boom juridisch. [https://www.boom.nl/100-14571\\_Elkaar-eerlijk-behandelen](https://www.boom.nl/100-14571_Elkaar-eerlijk-behandelen)
- Van den Bos, K. (2011). Vertrouwen in de overheid: Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is? [Report]. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/202544>
- van der Brug, W., & van Praag, P. (2007). Erosion of Political Trust in the Netherlands: Structural or Temporarily? A Research Note. *Acta Politica*, 42(4), 443–458. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500203>
- Van der Meer, F., & Dijkstra, G. (2021, December 13). Eén hoogste bestuursrechter: Terecht wederom op de agenda. *De Nederlandse Grondwet*. [https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vlopimjeyqa0/nieuws/een\\_hoogste\\_bestuursrechter\\_ter\\_echt](https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vlopimjeyqa0/nieuws/een_hoogste_bestuursrechter_ter_echt)
- Van Der Meer, F. M., Van den Berg, C., & Dijkstra, G. (2006). De praktijk van politieke benoemingen. Over de rol van de politieke gezindheid bij benoemingen in openbare dienst. In W. P. S. Bierens, C. L. C.

- Richert, & P. Van Schie (Eds.), *Grondrechten gewogen: Enkele constitutionele waarden in het actuele politieke debat*. Prof. mr. B.M. Teldersstichting.
- Van der Meer, F., & Raadschelders, J. (2003). *Maladministration in the Netherlands in the 19th and 20th centuries*. In S. Tiihonen (Ed.), *The history of corruption in central government* (pp. 179–196). IOS Press.
- Van Emmerik, M., Loof, J. P., & Schuurmans, Y. E. (2014). *Systeemwaarborgen voor de Kernwaarden van de rechtspraak* (Research Memoranda nr. 2, jaargang 10). Raad voor de rechtspraak.
- Van Klaveren, J. (1989). *Corruption as a Historical Phenomenon*. In A. J. Heidenheimer, M. Johnston, & V. T. LeVine (Eds.), *Political Corruption: A Handbook* (pp. 73–86). Transaction Publishers.
- Van Weezel, M. (2011). *Haagse fluisteraars. Balans*. <https://www.uitgeverijbalans.nl/boeken/haagse-fluisteraars/>
- Wang, Q., & Guan, Z. (2023). Can Sunlight Disperse Mistrust? A Meta-Analysis of the Effect of Transparency on Citizens' Trust in Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(3), 453–467. <https://doi.org/10.1093/jopart/muac040>
- Warren, M. E. (2006). *Democracy and Deceit: Regulating Appearances of Corruption*. *American Journal of Political Science*, 50(1), 160–174. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2006.00176.x>
- Watters, S. (2016). *Old Boy Networks. The relationship between elite schooling, social capital, and positions of power in British society*. In A. Koh & J. Kenway (Eds.), *Elite Schools: Multiple Geographies of Privilege* (pp. 101–116). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315771335>
- Wawrosz, P. (2017). *General Principles of Corruption Networks*. *International Advances in Economic Research*, 23(1), 127–128. <https://doi.org/10.1007/s11294-016-9614-8>
- Werving en selectie rechters/raadsheren. *Handboek LSR voor de gerechten*. (2023). Raad voor de Rechtspraak.
- Werving selectie en opleiding. (n.d.). *Werken bij de Rechtspraak*. Retrieved October 2, 2023, from <https://werkenbijderechtspraak.nl/rechter-of-raadsheer-woorden/werving-selectie-en-opleiding/>
- Wiemers. (2021, September 6). *Doe de draaideur dicht*. Open State Foundation. Open data, transparante samenleving. <https://openstate.eu/nl/2021/09/doe-de-draaideur-dicht/>
- Wouters, N., & Moorman, J. (2023, August 22). *Gokbedrijven praatten tot het laatste moment mee over nieuwe reclameregels*. NOS nieuws. <https://nos.nl/artikel/2487574-gokbedrijven-praatten-tot-het-laatste-moment-mee-over-nieuwe-reclameregels>
- You, J.-S. (2018). *Trust and corruption*. In E. M. Uslaner (Ed.), *The Oxford handbook of social and political trust* (pp. 473–496). Oxford University Press. [https://books.google.nl/books?hl=nl&lr=&id=mg5EDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA473&dq=institutional+trust+perceived+corruption&ots=1jq0ouOoPu&sig=l0LkYOP\\_7gDuCwc0ugdQLXDAllw#v=onepage&q=institutional%20trust%20perceived%20corruption&f=false](https://books.google.nl/books?hl=nl&lr=&id=mg5EDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA473&dq=institutional+trust+perceived+corruption&ots=1jq0ouOoPu&sig=l0LkYOP_7gDuCwc0ugdQLXDAllw#v=onepage&q=institutional%20trust%20perceived%20corruption&f=false)

## Index

### A

Advies en advisering, 40  
Afwegingskader Legitieme  
  *belangenvertegenwoordiging*, 22  
Algemene Bestuursdienst (ABD), 25  
Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), 23  
Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa),  
  17

### B

Belangenbehartiging. *See* Lobbyen  
Belangenconflict, 12, 25  
Belangenconflict (de schijn van), 15  
Belangenconflicten na uitdiensttreding, 17  
Belangenverstrengeling, 12, 14, 20, 23, 25  
Belangenverstrengeling (de schijn van), 15, 40  
Bestuurscultuur, 44  
Bezoekersregister (Tweede Kamer), 20  
Burgerperspectief, 34

### C

*Circulaire lobbyverbod bewindspersonen*, 24  
Cliëntelisme, 12  
*Code Goed Openbaar Bestuur*, 24  
Commissaris van de Koning, 19  
Compliance strategie (integriteitsmanagement), 42  
Conflicterende belangen, 13  
Conflicterende betrokkenheid, 13  
Coöptatie, 30  
Corrumperen, 7  
Corruptie, 7, 8  
Corruption Perception Index, 37

### D

De *Wet op de Rechterlijke organisatie* (Wet RO), 27  
Dikastocratie. *See* Rechterstaat  
Diplomademocratie, 45  
Draaideurconstructie, 16  
Dubbelbenoemingen, 30

### E

Elite, 40, 44  
Eurocommissaris, 25

### F

Familiebanden. *See* Nepotisme  
Favoritisme, 12  
Functie stapelen. *See* nevenfuncties

### G

*Gedragcode Integriteit Eerste Kamer*, 20  
*Gedragcode Integriteit Rijk*, 24  
*Gedragcode integriteitsregels (gewezen)*  
  *bewindspersonen*, 24  
*Gedragcode Rechtspraak*, 30  
*Gedragcode rijk*, 25  
*Gedragcode van de Eerste Kamer*, 20  
Gerechtsbesturen, 28  
Gezaghebber Caribisch Nederland, 26  
Gezant, 26  
Group of States Against Corruption (GRECO), 22, 28, 31,  
  40

### H

*Het Blauwe Boek. Handboek voor Bewindspersonen*, 25  
Hoge Raad, 28  
Huishoudelijke Commissie (Eerste Kamer), 21

### I

Initiatiefnota Dassen/Omtzigt, 9, 22, 25, 45  
Integriteit, 6  
Integriteitschendingen (typologie), 11  
Integriteitsmanagement, 34, 44  
Integriteitsparadox, 36  
Integritisme, 7  
Integrity strategie (integriteitsmanagement), 42  
Internationale persvrijheidsindex, 9

### L

Landelijke Selectiecommissie Rechters (LSR), 32  
Legitimiteit (van de staat), 6, 36, 38  
*Leidraad nevenfuncties*, 30  
*Leidraad onpartijdigheid*, 30  
Lobbyen, 17  
Lobbyregister, 21, 22

### M

Makelaardij, 9  
Marktcorruptie, 9  
Moreel falen, 41  
Multi Level Governance, 40

### N

National Integrity Systems, 9  
Nationale Ombudsman, 19  
Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, 29  
Nepotisme, 12  
Netwerkcorruptie, 8, 9, 10, 21, 39  
Nevenfuncties, 17  
Nieuwe bestuurscultuur, 46

## O

Old boys network, 8, 26, 30, 40, 45  
Oneigenlijke lobby, 18

## P

Partijdigheid (de schijn van), 30  
Patronage, 12  
Percepties van corruptie, 38  
Permanente vertegenwoordigers (VN, EU, etc.), 26  
Political trust, 36  
Privébelangen, 14  
Public Integrity Index, 38  
Publieke belang, 13, 15, 17

## R

Raad van State, 29, 30  
Raad voor de rechtspraak, 29, 32  
Raadsheerbenoeming, 28  
Rechter benoeming, 28  
Rechter in opleiding (Rio), 31  
Rechter-/raadsheer-in-opleiding (R(h)io), 32  
Rechter-plaatsvervanger, 31  
Rechterstaat. *See* Dikastocratie  
Rechtseenheid, 30  
Rechtsstatelijke disbalans, 34, 35  
Regeling Landelijke selectiecommissie rechters, 32  
Regentenmentaliteit, 44  
*Reglement van orde Ministerraad*, 23  
*Reglement van Orde van de Tweede Kamer*, 19  
*Reglement van orde voor de Eerste Kamer*, 20  
Rijksvetegenwoordiger in Caribisch Nederland, 26

## S

Social trust, 36  
Staatscommissie Parlementair Stelsel, 29, 45  
Studiecentrum rechtspleging (SSR), 32  
*Systeemwaarborgen voor de kernwaarden van de rechtspraak*, 30

## T

Transparency International, 9, 36, 37, 39

## V

Vaste commissie voor Justitie en Veiligheid (Tweede Kamer), 28  
Vertrouwen (in de overheid), 6, 35, 38, 39, 43  
Vertrouwen (in de rechtspraak), 31  
Vriendjespolitiek, 30, 38

## W

Wachtgeldregeling, 16  
Werving En Selectie Rechters/Raadsheren. Handboek LSR Voor de Gerechten, 32  
*Wet beëdiging ministers en leden Staten-Generaal*, 19  
*Wet incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement*, 19  
*Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra)*, 26  
*Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra)*, 28, 31  
*Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer en Reglement van Orde van de Tweede Kamer*, 19  
*Wet vergoedingen leden Eerste Kamer*, 21