

De draaideur: van impasse naar uitweg

Toon Kerkhoff en Arco Timmermans

ABSTRACT: The revolving door: From deadlock to a way out

The revolving door is an ambiguous concept evoking strong opinions, and often is seen to lead to a decline in trust and legitimacy of the policy-making system of the Netherlands. But the different moral objections against the revolving door between functions and jobs in public and private organizations are barely matched with systematic empirical evidence of negative effects on the policy-making system. In this article, a definition of the concept is presented in order to help focusing the discussion on moral objections and practical implications of the revolving door. Two fundamental contradictions emerge from the panoply of arguments and assertions about this phenomenon. With our definition as a basis, we consider the different forms of the revolving door and discuss conditions under which it may be contained without solutions that are disproportionate to the problem. The way out is to develop clearer norms and integrity-enhancing mechanisms with which negative effects may be avoided and positive effects strengthened.

KEYWORDS: revolving door, lobbying, integrity, public values, polder democracy, regulatory solutions

1. Stenen des aanstoots

Toen in augustus 2017 bekend werd dat Kamerlid Pieter Duisenberg (VVD) de politiek verliet om voorzitter van de Vereniging van Samenwerkende Universiteiten (VSNU) te worden, ontstak een storm van protest. Duisenberg, die als Kamerlid de portefeuille hoger onderwijs en wetenschap had, werd door de academische wereld met argwaan bekeken vanwege controversiële denkbeelden en plannen (Erasmus Magazine 2017). Zo wilde hij verkregen geld uit het leenstelsel voor studenten vooral reserveren om problemen op technische universiteiten op te lossen en de overheid moest een grotere rol krijgen in onderzoeksbudgetten toewijzen (De Voogd, 2017). Zijn uitspraak dat er een gebrek aan ‘politieke diversiteit’ in

de sociale wetenschappen was op de Nederlandse Universiteiten (er zouden te veel politiek linkse sociale wetenschappers zijn), werd ontvangen als opzichtig napraten van de Amerikaanse president Trump (Ad Valvas, 2017). Ook om andere redenen werd zijn geschiktheid voor de nieuwe baan openlijk betwijfeld. Had zijn achtergrond in het bedrijfsleven (Shell, McKinsey & Company, Eneco) niet een te grote invloed op zijn uitgesproken bedrijfsmatige visie op onderwijs en onderzoek (NOS, 2017b)? Kon iemand die als Kamerlid expliciete en voor velen controversiële ideeën had geuit wel de neutrale verbinder zijn die het hoger onderwijs nodig had? En was hij nu aangenomen vanwege zijn netwerk of zijn inhoudelijke kennis? De VSNU had nu weliswaar een goede netwerker met connecties binnengehaald die vertrouwd was met het politieke proces, maar had hij genoeg kennis van de interne werking en organisatie van universiteiten?

In de kritiek op het aantreden van Duisenberg gingen principiële bezwaren tegen zijn ideeën hand in hand met discussies over de zogenaamde 'draaideur' (De Volkskrant 23 augustus 2017). Duisenberg was een voorbeeld van het fenomeen dat ambtenaren, Kamerleden en politieke medewerkers en bewindspersonen na vertrek uit hun publieke, politieke functie, vaak al voortijdig, op een plek komen te zitten bij een organisatie op het terrein van hun voormalige portefeuille of woordvoerderschap. Met een andere pet op betreden voormalig publieke of ambtelijke functionarissen zo weer de politieke en bestuurlijke arena op hetzelfde beleidsterrein, maar nu als lobbyist voor een private of maatschappelijke organisatie. Daar komt de metafoer van de draaideur vandaan. Zoals in het geval van Duisenberg ontstaat er regelmatig ophef over personen die van die draaideur gebruik maken.

Maar er is bij alle aandacht voor die zaken voortdurend spraakverwarring. Het blijkt lastig te zeggen wanneer je nu echt kunt spreken van de draaideur. Is er sprake van de draaideur als een nieuwe functie *niet* op het terrein ligt van de voormalige portefeuille of het woordvoerderschap? Of als een nieuwe functie na gedane publieke diensten wel op hetzelfde beleidsterrein ligt, maar geen uitgesproken, betaalde lobbyfunctie is maar een andere functie in de leiding van een organisatie? Als er sprake is van een draaideur, waarom wordt dat dan in de media en de publieke discussie vrijwel meteen als probleem gezien? Welke eisen en grenzen zijn er te stellen aan het carrièrevervolg van personen die de politiek of de ambtelijke dienst verlaten? Emoties, ideologie en partijpolitiek lijken een grote rol te spelen in de beeldvorming rond de draaideur. Soms schiet de discussie erover door naar 'integritisme', als gedrag al heel snel als integriteitsschending wordt gezien en zo de betekenis van integriteit ver wordt opgerekt, met alle gevolgen van dien (Huberts, 2015). De vaak snelle veroordeling van draaideurgangers staat bovendien op gespannen voet met het nog zeer beperkte empirische bewijs over zowel de omvang van het fenomeen als over de werkelijke gevolgen voor het openbaar bestuur en de democratie in Nederland. En daar komt nog bij dat de wachtgeldregeling voor vertrekkende politici uit Den Haag ook geen grote populariteit geniet. Wat is dan het alternatief?

Het is dus zaak om meer duidelijkheid te scheppen. In dit artikel doen wij roe een poging. In § 2 beginnen we met een begripsbepaling. De draaideur is – soms met opzet – een vaag begrip met vaak dezelfde negatieve connotaties die worden gegeven aan de term ‘lobbyist’ (Timmermans, 2014, 5-6). We bakenen het begrip van de draaideur af: welke vormen zijn er en wat zijn de belangrijkste verschillen ertussen? Vervolgens gaan we in § 3 in op het nog eveneens vertroebelde beeld van het verschijnsel in de praktijk, mede te wijten aan een gebrek aan empirisch onderzoek hiernaar in Nederland. We scheppen wat orde in dat beeld en staan vervolgens in § 4 stil bij de normatieve argumenten over de wenselijkheid of onwenselijkheid van de draaideur. We bespreken daarbij de draaideur als voorgesteld probleem van integriteit, publieke waarden en het publieke belang. Vervolgens gaan we in § 5 in op een aantal tegenargumenten afkomstig uit de praktijk. We bekijken hier de (mogelijke) praktische effecten van de draaideur als onderdeel van de Nederlandse polderdemocratie, waar belangenbehartiging deel van uitmaakt. Op basis van die argumenten voor en tegen komen we tot twee fundamentele tegenstrijdigheden in de discussie die de impasse in het denken en beslissen over de toekomst van de draaideur verklaren. Principiële bezwaren – terecht of niet – kunnen leiden tot in de praktijk tegenstrijdige en onuitvoerbare remedies en argumenten vanuit de praktijk kunnen normatief problematisch zijn. In § 7 geven we een aanzet tot een uitweg uit de impasse, waarbij we ingaan op de meer en minder wenselijke vormen van de draaideur. We noemen daarbij vier randvoorwaarden voor toekomstig beleid ten aanzien van de draaideur in Nederland. Zulk beleid zou in de juiste verhouding tot het probleem moeten staan en een weg tussen de extremen (de draaideur helemaal open of dicht) moeten volgen.

2. Begripsbepaling: stapelen of stappen in de carrière

Om peil te kunnen trekken op alle normatieve en praktische kanten van het verschijnsel van de draaideur is het nodig om eerst een begripsbepaling te geven. Om te beginnen maken we onderscheid tussen wat we *functiestapelen* en *carrièrestapelen* noemen, waarbij we alleen het laatste als draaideur beschouwen. Functiestapelen is tegelijkertijd diverse functies vervullen, vaak nevenfuncties naast een hoofdfunctie in politiek en openbaar bestuur. Zulke gecumuleerde functies kunnen inhoudelijk in elkaars verlengde liggen en wederzijds versterkend uitwerken. Maar ze kunnen ook (de schijn en het risico van) belangenverstrengeling opleveren, bijvoorbeeld tussen het eigen financiële gewin of het private belang verbonden aan de nevenfunctie en de maatschappelijke belangen die in de hoofdfunctie voorop zouden moeten staan. Een structureel voorbeeld van functiestapelen is het lidmaatschap van de Eerste Kamer in Nederland. Daar geldt immers de redenering

dat senatoren naast hun parlementaire deeltijdwerk met hun andere been stevig in de maatschappij staan door een functie buiten de politiek te hebben. Bij functiestapelen is er zodoende sprake van constante beweging in allerlei richtingen binnen en buiten de politieke en ambtelijke arena's bij het gelijktijdig vervullen van verschillende functies. Die functies kunnen uiteenlopen van advieswerk en financieel aandeel en zeggenschap (commissariaten) tot belangenbehartiging.

Hoewel bij functiestapelen tegelijkertijd sprake kan zijn van belangenverstrengeling en de discussie ook daarover gaat (zie bijvoorbeeld Duyvendak et al., 2005), beschouwen we die vorm van spanning tussen functies in het vervolg van dit artikel niet als draaideur. In plaats daarvan beperken we ons hier tot een begripsomschrijving van de draaideur als *carrière stappen* maken, dus volgtijdelijke functies. Wij verstaan onder de draaideur *alle gevallen waarin vanuit het openbaar bestuur (politici en ambtenaren, maar ook woordvoerders, politieke assistenten en 'spindoc-tors') de loopbaan daarbuiten wordt voortgezet en bij de uitoefening van de nieuwe functie veelvuldig contacten met het openbaar bestuur worden onderhouden waar-bij belangen worden behartigd*. De nieuwe functie kan in de profit- of de non-profitsector liggen en de overstap kan op hetzelfde beleidsterrein liggen of daarbuiten. Belangrijke kenmerken van de draaideur zijn 1) dat er een rechtstreekse overstap zonder tussenperiode wordt gemaakt en 2) 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. Bij een gang door de draaideur naar buiten wordt dus vaak of in elk geval frequent voor de nieuwe werkgever de weg terug naar binnen gemaakt. Daarbij kan het gaan om een professionele en betaalde functie in de public affairs, als lobbyist, maar ook om een min of meer prominente, leidinggevende positie in een organisatie waarbij de voorafgaande functie naar verwachting voordelen oplevert. Dat we ook een directe overstap naar vertegenwoordiging (op hoog niveau) van een organisatie buiten het specifieke beleidsterrein als draaideurconstructie opvat-ten, is omdat het bij de opgebouwde kennis en ervaring om meer gaat dan alleen inhoudelijke deskundigheid over dossiers. Het gaat ook om de kennis en ervaring over het proces – die vormen vaak zelfs de belangrijkste redenen voor een orga-nisatie om een vertrekkende politicus vanaf de andere kant van de draaideur van harte welkom te heten.

Onze begripsomschrijving vraagt nog wat verdere toelichting. Ten eerste be-schouwen we in dit artikel alleen de gang vanuit het openbaar bestuur naar buiten als draaideurconstructie. We volgen hierbij de (nog heel bescheiden) internationale literatuur over het onderwerp (LaPira & Thomas, 2017), ook omdat juist carrière-stappen in die richting tot veel reacties, potentiële normatieve problemen en lastige praktische vragen leiden. Een tweede punt gaat over het onderscheid tussen zij die formeel in de belangenbehartiging gaan werken en zij die een meer algemene bestuurlijke functie gaan vervullen buiten de politiek of ambtenarij. Hierboven ga-

ven we al aan dat we beide carrièrestappen tot de draaideur rekenen, omdat in de praktijk soms moeilijk verschil is te zien tussen degenen die in functienaam (public affairs adviseur enzovoort) belangen behartigen en daar de kost mee verdienen en bestuurders van allerlei typen organisaties buiten het openbaar bestuur die vanwege hun verantwoordelijkheden en toegangen ook regelmatig en met succes belangen behartigen. De vraag wie in de praktijk als lobbyist te werk gaat, is niet zo gemakkelijk eenduidig te beantwoorden.¹ Dat staat wel los van de mate waarin de draaideur zoals hier omschreven geproblematiseerd kan of moet worden. Daarop gaan we later in dit artikel in.

Een laatste opmerking bij de begripsomschrijving gaat over de timing van de carrièrestap. Formeel gezien zou de redenering kunnen zijn dat het er niet toe doet of de carrièrestap wel of niet direct volgt op de oude functie. Maar voor de discussie over de draaideur maakt timing van de stap wel degelijk uit, zowel principieel als praktisch. Om die reden horen we ook steeds vaker spreken over een bepaalde afkoelperiode tussen de oude functie en de nieuwe. We zien daarover ook regels ontstaan.

3. Vertroebeld zicht op de draaideur

In Nederland en elders ontstaat regelmatig ophef over de draaideur. Hoewel een heldere definitie zoals gezegd vaak ontbreekt, is er sprake van normatief geladen discussies over de effectiviteit, legitimiteit en integriteit van de overlegdemocratie en de Nederlandse bestuurscultuur waarvan de draaideur onderdeel uitmaakt. Al sinds de jaren zestig van de vorige eeuw wordt er in politieke kringen onbehagen geuit over, zoals Hans van Mierlo dat ooit benoemde tijdens het oprichtingscongres van D66, “het vastgeroeste partijbestel” en “de frustrerende dictatuur van het politieke establishment” (<https://d66.nl/partij/geschiedenis/>). En ook vanuit de wetenschap kwam en komt kritiek. De politicologen Katz en Mair (1995) spraken – ruim twintig jaar voor Thierry Baudet van Forum voor Democratie – over de *kartelpartij*; hoe grote (midden)partijen leeglopen maar wel in leven moeten blijven en dat mede doen door functies aan de eigen leden toe te schuiven. Kritiek op het Nederlandse politiek-bestuurlijke landschap en kritiek op de draaideur gaan dus vaak hand in hand, zodra men het heeft over ‘old boys network’ en ‘schaduwmacht’ (Duyvendak et al., 2005), ‘Haagse fluisteraars’ (Van Weezel, 2011) of ‘regentenmentaliteit’ (Te Velde, 2010). De draaideur speelt in die kritiek een rol omdat het zo’n vehikel is om de gesloten praktijk van informeel overleg en belangenbehartiging in de polderdemocratie overeind te houden. Zo worden posities en privileges immers ‘gereserveerd’ en behouden en blijft het vertrouwde netwerk in stand.

Ook tegenwoordig is er volop belangstelling voor het fenomeen. Dat blijkt onder andere uit recente media-aandacht in Vrij Nederland en Nieuwsuur in 2017 over een vermeende Nederlandse ‘banencarrousel’ op basis van onderzoek van politicoloog Joost Berkhout (Broer, 2017). Nieuwe politieke partijen en hun kiezers – al dan niet populistische uitdagers van de gevestigde partijorde – hebben het nog steeds over ‘de karteldemocratie’ en een systeem dat ten onder zou gaan aan elitevorming, deels door elkaar baantjes toe te spelen en de cirkel gesloten te houden voor nieuwkomers (Adriaanse, 2018). Nieuws uit het buitenland wakkert meer dan eens deze discussie aan en voedt de onvrede, bijvoorbeeld toen in 2016 het nieuws kwam dat de voormalige voorzitter van de Europese Commissie Manuel Barroso meteen na het einde van zijn termijn vertrok naar de Amerikaanse zakenbank Goldman Sachs. Barroso had enkele jaren daarvoor in zijn publieke ambtsuitoefening ervaren welke rol Goldman Sachs speelde bij het uitbreken van de kredietcrisis.

Kiezers kwalificeren de draaideur ook wel als onderdeel van een gecorrumpeerd politiek bestel. Uit onderzoek door I&O Research (2017) bleek dat de helft van de Nederlandse kiezers denkt dat de oude (midden)partijen de banen verdelen in Nederland en dat nieuwe partijen daarbij worden uitgesloten. In datzelfde onderzoek is ook gevraagd naar acceptatie van de draaideur. 57% van de respondenten was van mening dat politieke partijen hun eigen mensen de mooiste banen toeschuiven (I&O Research, 2017, 4). De draaideur wordt tegelijkertijd in individuele gevallen wel verschillend beoordeeld. Zo werd de overstap van Martijn van Dam (PvdA) naar de Nederlandse Publieke Omroep veel meer geaccepteerd dan die van Bart de Liefde (VVD) naar UBER of de geplande – maar uiteindelijk niet gemaakte – overstap van Melanie Schultz van Hagen (VVD) naar Schiphol. Bovendien hadden ‘linkse kiezers’ meer begrip voor de overstap van linkse politici en ‘rechtse kiezers’ meer begrip voor rechtse politici. De onderzoekers stelden dan ook: “Het lijkt er dus op dat beeldvorming en politieke kleur van invloed zijn op hoe kiezers het overstappen van politiek naar bedrijfsleven beoordelen” (I&O Research, 2017,14).

Het is evenwel moeilijk om een volledig en scherp beeld te krijgen van de omvang van de draaideur in Nederland. Er is amper systematisch empirisch onderzoek gedaan naar de feitelijke omvang van het fenomeen. Voor zover we de literatuur overzien, is er alleen wetenschappelijk onderzoek gedaan in de Verenigde Staten. Daaruit komt naar voren dat er een sterke toename is van het verschijnsel, waarbij ervaren professionals uit het openbaar bestuur vaker als externe lobbyconsultant aan de slag gaan en minder ervaren publieke functionarissen doorgaans als vaste lobbyadviseur binnen organisaties terechtkomen (de zogenaamde ‘in house lobbyists’) (LaPira & Thomas, 2017, 8, 43-47). Met meestal anekdotische informatie over Nederland kan het beeld niet anders dan vertroebeld zijn. Een andere oorzaak voor dat onscherpe beeld is dat vooral de carrièrestappen van voormalige Kamerleden en politieke bewindspersonen de aandacht trekken. De aantallen en aard van

bewegingen door de draaideur van medewerkers van Kamerfracties en assistenten van bewindspersonen krijgen veel minder aandacht; waarschijnlijk omdat het hier minder bekende Nederlanders uit het ‘Haagse circuit’ betreft.

Sinds het begin van deze eeuw zijn er zodoende vooral voorbeelden van Kamerleden en bewindspersonen die de gang door de draaideur maken en waarover ‘gedoe’ ontstond. Marjet van Zuijlen (PvdA)² verliet in 2000 bijvoorbeeld vrijwillig de politiek om achtereenvolgens voor Deloitte, Lips Capital Group en Holland Casino te gaan werken. In 2006 verliet Bert Bakker (D66)³ de Kamer om voor Meines & Partners te gaan werken. Chantal Gill’ard (PvdA)⁴ verliet in 2010 de Tweede Kamer en richtte bureau Sarika voor ‘public affairs & strategic communications’ op. Kamerlid Luuk Blom (PvdA)⁵ werd na vertrek uit de Kamer in 2011 zelfstandig lobbyist voor KddB Public Lobby. René Leegte (VVD)⁶ begon in 2015 – na ophef over een niet-geregistreerde nevenfunctie die raakte aan zijn portefeuille – zijn eigen adviesbureau Publieke Zaken⁷. Een ander voorbeeld is Bart de Liefde (VVD)⁸ die in 2016 ophef veroorzaakte met een overstap vanuit de Tweede Kamer naar UBER. Als Kamerlid twitterde hij eerder: “Met #Uber van Kamer naar huis. Goeie service, nette chauffeur en wagen. Tot en met zondag gratis in Den Haag. Ik zeg: doen;-)”.

Ook onder voormalig bewindspersonen zijn voorbeelden van de draaideur te geven. Zo zwaaide Annemarie Jorritsma (VVD) in 2004 af als minister van Economische Zaken om onder andere commissaris te worden bij Dutch Space. Dat bedrijf achter de Joint Strike Fighter had ten tijde van haar ministerschap nog een contract van haar gekregen. Staatssecretaris van Defensie Jack de Vries (CDA) ging na zijn vertrek uit de politiek in 2011 voor lobbybureau Hill + Knowlton werken. Pikant was de relatie tussen dat bureau en vermeend lobbywerk voor – wederom – de Joint Strike Fighter. Het was een dossier waar De Vries als staatssecretaris verantwoordelijk voor was. Een andere bekende politicus in de draaideur was Camiel Eurlings (CDA), die na zijn ministerschap van Verkeer en Waterstaat in 2011 een toppositie bij KLM kreeg. In 2015 veroorzaakte voormalig minister van Buitenlandse Zaken Ben Bot (CDA) ophef omdat hij voor Meines Holla & Partners zou lobbyen voor de Libische vermogensbeheerder Ismael A. en zich verslikte in het verschil tussen stille diplomatie en de publieke verantwoording over kapitale belangenbehartiging (Chin-A-Fo & Dohmen 2015). Neelie Kroes (VVD, Europees commissaris Mededinging) ging in 2016 net als haar partijgenoot Bart de Liefde naar UBER. Staatssecretaris van Volksgezondheid Martin van Rijn (PvdA) werd in 2017 bestuursvoorzitter van het Haagse fusieziekenhuis Reinier Haga Groep.

Bovenstaande voorbeelden zijn vrijwel allemaal gevallen waar media-aandacht voor was en waar vaak ook ophef over ontstond. Pogingen om boven dit niveau van anekdotische kennis uit te stijgen komen in de eerste plaats vanuit de media. Onderzoek door de Volkskrant in 2016 liet bijvoorbeeld zien dat de rolwisseling van politicus naar lobbyist veel wijdverbreider was dan destijds gedacht. Van alle landelijke oud-politici kwam sinds 1990 minstens 25% te werken in de top van een

brancheorganisatie, een belangenvereniging of bij een public affairs bureau (een bureau dat wordt ingehuurd om de politieke lobby te helpen organiseren) (Kooistra et al., 2016). Of dat nu veel of weinig is, hangt evenwel af van waarmee we die 25% vergelijken. Wetenschappelijk onderzoek is er mondjesmaat. Berkhout laat bijvoorbeeld zien dat een behoorlijk deel van de oud-politici een hoge bestuurlijke functie krijgt buiten de politiek na het lidmaatschap van de Tweede Kamer. Dat is vooral het geval voor degenen afkomstig van regeringspartijen. Van oud-PvdA-Kamerleden is het 47%. Bij het CDA is dat ruim 59%. De VVD-politicus heeft de beste kansen met 67% (NOS, 2017a).

Zo lijkt sinds de conclusies van Katz en Mair (1995) over de kartelpartijen in de jaren negentig van de vorige eeuw de praktijk zich te hebben voortgezet. De traditionele bestuurlijke partijen (PvdA, VVD en CDA) blijven dominant in het grote maatschappelijk middenveld door verreweg de meeste oud-politici aan te leveren. Een deel daarvan maakt als belangenbehartiger of lobbyist gebruik van politieke ervaring en het opgebouwde Haagse netwerk (idem). Tegelijkertijd blijkt ook wel dat Kamerleden en zelfs oud-bewindspersonen ook niet altijd zo gemakkelijk aan de slag komen: de ‘carrousel’ lijkt eigenlijk alleen te werken voor de goed ingevoerd met bestuurlijke ervaring. *Vrij Nederland* tekent bijvoorbeeld uit de mond van oud-CDA-Kamerlid Rendert Algra op dat oud-politici vaak moeilijk aan een baan komen. Juist om die reden worden adviesfuncties zo veel mogelijk gestapeld of blijven mensen na vertrek aangewezen op een wachtgeldregeling (Broer, 2017).

4. Principiële argumenten tegen de draaideur

Ondanks het gebrek aan kwantitatieve en eenduidige onderzoeksgegevens over de omvang van de draaideur in Nederland wordt het verschijnsel sterk geproblematiseerd in de publieke discussie. Er worden principiële en normatieve vragen gesteld over de wenselijkheid van het fenomeen en er worden stevige conclusies getrokken over de *onwenselijkheid* ervan. De problematiek van de draaideur lijkt in de eerste plaats dan ook moreel van aard. In feite betreft het hier een discussie over integriteit en (het niet of niet goed) behartigen van bepaalde publieke waarden en het publieke belang in het geval van draaideurgangers. Bij dat alles speelt een lastig te bepalen maar wel cruciale grens tussen publiek en privaat bovendien een grote rol. Hoe meer de draaideur leidt tot vermenging van de publieke en de private sfeer in de carrièregang van gewezen politici en bestuurders, hoe nadrukkelijker problemen zichtbaar worden. Integriteitsvragen komen naar voren omdat de situatie kan ontstaan dat de voormalige politicus of ambtenaar kennis en contacten opgedaan in een publieke functie in het verleden inzet in een private functie in het heden. Dat levert de vraag op hoe iemand als bestuurder, volksvertegenwoordiger of amb-

tenaar bepaalde publieke belangen (bijvoorbeeld voldoen aan milieueisen) kan behartigen om die vervolgens als belangenbehartiger of lobbyist misschien te vervangen voor andere, private belangen (bijvoorbeeld efficiëntie verhogen en winst maken) en daarbij qua kennis over inhoud en proces ook nog een voorsprong heeft op anderen. Zeker als er ten tijde van de publieke functie al sterke banden bestonden met partijen waar de carrière wordt voortgezet, dan neemt de druk op integriteit toe. Het signaleren van een stijgend risico van volgtijdelijke belangenverstrengeling en oneigenlijke privileges van kennis en toegang bij de draaideur hoeft niet elk geval, elke persoon in kwestie automatisch in diskrediet te brengen. Het gaat hier om de principiële vraag welke praktijken verenigbaar zijn met een open en transparant bestuur en een eerlijk speelveld in de belangenbehartiging.

Twee andere aspecten van integriteit zijn de timing en de reden van het verlaten van de publieke functie. We gaven hierboven al aan dat het uitmaakt hoeveel tijd er zit tussen de functie in het openbaar bestuur en de nieuwe functie. ‘Timing’ heeft betrekking op het moment van vertrek. Dat kan na afloop van een formele zittingstermijn zijn, maar ook al voortijdig. Voortijdig (of zelfs hele vroeg) vertrek van volksvertegenwoordigers na verkiezingen roept vaak het bezwaar op van minachting van de kiezer en ‘kieslijstvervuiling’. Het zegt misschien ook iets over de waarde die de persoon in kwestie hecht aan het ambt van volksvertegenwoordiger en het dienen van het publieke belang in die rol. Timing heeft bij de draaideurproblematiek verder vooral betrekking op al dan niet een afkoelperiode instellen voordat een voormalig politicus belangenbehartiger wordt. Zo’n afkoelperiode maak het minder aannemelijk dat kennis en contacten in plaats van merites zijn gebruikt om de nieuwe functie te krijgen en die functie vervolgens strategisch voordeel te geven richting openbaar bestuur. Het zorgt ook voor enige (maar waarschijnlijk nooit totale) ontkoppeling van voormalige beleidsdossiers en nieuwe taken en verantwoordelijkheden. Verder maakt de reden voor vroegtijdig vertrek voor het verlaten van de publieke functie verschil. Bij een gedwongen vertrek vanwege disfunctioneren of gebleken gebrek aan vertrouwen in de publieke functie is een gang door de draaideur zoals we hier omschreven hebben een moeilijk te verantwoorden kwestie.

Principiële bezwaren tegen de draaideur worden verbonden aan de vloeibare grens tussen publiek en privaat. Het gaat over de vraag of publieke kernwaarden en het publieke belang geschaad worden door draaideurconstructies omdat private waarden en belangen ermee worden gemengd, of omdat afbreuk wordt gedaan aan de kwaliteit en diversiteit van informatie in de richting van het openbaar bestuur. Als er sprake is van een gesloten circuit van min of meer oude bekenden en *usual suspects*, dan is er minder ruimte voor vernieuwing in opvattingen en voorstellen voor beleid. Politieke partijen in Nederland zijn al druk bezig met “touwtrekken om meer bestuurlijke functies binnen te halen” (Broer & Ostendorf, 2017). Dominantie van bepaalde politieke overtuigingen en vaste visies in daaraan gekop-

pelde delen van het maatschappelijk middenveld kunnen zo de flexibiliteit van het openbaar bestuur verminderen en dat minder responsief maken voor nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen.

Voor principiële bezwaren tegen de draaideur is het daarnaast van belang om – hoe lastig dat ook is – de grens te bepalen tussen legitieme belangenbehartiging en lobbywerk enerzijds en ontoelaatbare belangenverstrengeling anderzijds. In het verschijnsel van de *policy capture* dienen publieke besluiten te veelvuldig niet het publieke en algemene maar het private en specifieke belang (OECD, 2017). Dat leidt tot ondermijning van democratische waarden, vertrouwen in de overheid en soms zelfs tot ondermijning van innovatie en economische groei (idem). Een ongecontroleerde draaideur bewijst het imago van de belangenbehartiging en bestuurscultuur geen goede dienst. Het versterkt connotaties die worden gemaakt met ‘ongrijpbaar’, ‘verborgen’ of ‘ondoorzichtig’, wat haaks staat op positieve publieke waarden als ‘verantwoording’, ‘openbaarheid’ en ‘transparantie’. In die visie is het principiële uitgangspunt dus dat boven alle twijfel moet zijn verheven of de gang door de draaideur tot de belangenbehartiging te danken is aan iemands deskundigheid, of alleen aan de connecties met de bestuurlijke binnenwereld, die voor het publiek vaak ondoorzichtig is. Als die twijfel wel bestaat, dan is dat een mogelijke verklaring waarom in 2017 34% van de kiezers die ondervraagd zijn door I&O Research het eens was met de stelling dat de meest geschikte personen (met de meeste kennis en ervaring) als bestuurder worden benoemd. 30% van de respondenten zei neutraal te zijn en 27% was het daar (helemaal) mee oneens (I&O Research, 2017, 3).

Een belangrijke morele vraag is zodoende of de draaideur zoals die in dit artikel is omschreven een symptoom is van de vermeende ‘achterkamertjespolitiek’, ‘elite-polderen’, een ‘old boys network’, of misschien zelfs neerkomt op corruptie. Gekeken naar verschillende typen integriteitschendingen (Lasthuizen et al. 2011), lijkt de draaideur in de meest vergaande vorm wel op omkoping of het gebruik van steekpenningen. In ruil voor bewezen diensten tijdens de politieke of ambtelijke loopbaan krijgt de publieke functionaris een goedbetaalde nieuwe baan zonder enige drempel naar het openbaar bestuur bij de uitoefening van die nieuwe functie. De draaideur kan ook wijzen op ‘zachte corruptie’. Transparency International Nederland typeert de draaideur zo in een studie naar de stand van zaken in Nederland (Scheltema Beduin, 2015). Gebrek aan openheid over de aanstelling van personen leidt tot de vraag of het systeem van carrières in en uit het openbaar bestuur wel deugt. Een informeel netwerk levert vanwege de niet begrensde nabijheid nu eenmaal een grotere kans op privileges in stappen in de loopbaan die sommigen wel hebben en anderen niet – ‘insiders’ versus buitenstaanders in het openbaar bestuur. Slingerland (2012, 2018) concludeert op basis van haar onderzoek naar corruptie dat het om die reden goed zou zijn om niet alleen naar individuele personen te kijken en meer naar grotere sociale netwerken. Zij wijst op het bestaan van elitenetwerken en de stelselmatige uitsluiting van personen en groepen.

5. Pragmatische argumenten rond de draaideur

Alle principiële en morele bezwaren ten spijt, doordat gedegen empirisch onderzoek naar de draaideur in Nederland ontbreekt, is het moeilijk om de bezwaren een op een te verbinden met de werkelijke effecten van de draaideur in Nederland. Als we alleen afgaan op de gevallen van opspraak, dan kan dat negatieve selectie betekenen en worden daarmee ook conclusies en mogelijke remedies de negatieve kant opgetrokken. En er zijn ook argumenten voor de draaideur, voor een deel pragmatisch en voor een wat kleiner deel gebaseerd op het empirische materiaal en (internationale) inzicht dat er wèl is.

In hun boek *Revolving Door Lobbying* – het enige (internationale) wetenschappelijke werk dat helemaal op dit verschijnsel is gericht – constateren LaPira en Thomas (2017) bijvoorbeeld dat draaideurlobbyisten in de Verenigde Staten vooral worden ingezet om bedrijven en andere organisaties te helpen navigeren in de steeds onvoorspelbaarder wordende Amerikaanse politiek. Hun diensten lijken meer op verzekeringspolissen afsluiten tegen politieke risico's dan op een of andere onnavolgbare beïnvloeding en de vermenging van private en publieke belangen waarvan in de publieke beeldvorming zo vaak sprake is. Ander onderzoek dat niet specifiek over de lobbydraaideur gaat maar over procureurs in New York heeft aangetoond dat de draaideur helemaal geen verkeerd effect hoeft te hebben en zelfs faciliterend werkt voor een goed openbaar bestuur (Zahring, 2013). Zo kan het zijn dat de draaideur juist goede professionals met aanvankelijk relatief weinig *public service motivation* (een inherent verlangen om voor de publieke sector te werken) kan overhalen om voor de overheid te werken omdat dat een goede opstap is voor een latere, beter betaalde baan (Stephanson, 2014a; Zahring, 2013). Beter baankansen hebben na een publieke functie vergroot zo dus de instroom van gekwalificeerde functionarissen in de publieke sector. Bepaalde mogelijkheden om van de draaideur van publieke dienst naar belangenbehartiging gebruik te maken kan personen er immers van weerhouden om überhaupt een publieke functie te vervullen. Dieter Zinnbauer van Transparency International heeft dat het *talent attraction effect* van de draaideur genoemd (Stephanson, 2014a). Het bovenstaande ontkracht voor een deel de bewering dat de draaideur tot een meer gesloten en zelfs in zichzelf gekeerd bestuur zou leiden. De draaideur zorgt zo bekeken juist voor *meer* betrokkenheid van burgers bij het openbaar bestuur omdat meedoen aantrekkelijker wordt.

Het vooruitzicht om op termijn in de private sector terecht te komen, hoeft bovendien niet per definitie te leiden tot een al te welgevallige opstelling ten opzichte van private organisaties tijdens de publieke functie. Bestuursjuristen, politici en andere beleidsmakers kunnen in hun publieke functie juist assertief zijn ten opzichte van de private sector, omdat hun diensten en expertise daar later tot meer behoefte en vraag zullen leiden (Stephanson, 2014b). De econoom Che (1995)

wijst op het *signaling competence effect*: stevig optreden in een publieke functie geeft private bedrijven juist het idee dat dit een persoon is die straks hun belangen op eenzelfde manier goed zal kunnen behartigen. Desgevraagd had Ton Heerts, oud-PvdA-parlementariër en vakbondsbestuurder, het over hetzelfde nadat hij benoemd was tot voorzitter van de MBO-Raad in 2016. Heerts zei in een interview met Vrij Nederland dat zijn politieke affiliatie geen rol had gespeeld, maar “wat wel heeft geholpen, is mijn Haagse ervaring als Kamerlid, de contacten met werkgevers en werknemers die ik als FNV-voorzitter heb opgedaan, en dat ik heb laten zien scherp aan de wind te kunnen opereren” (Broer & Ostendorf, 2017).

Zo bekeken, sorteert de draaideur in de praktijk dus niet per definitie alleen negatieve effecten, ook niet als we behalve de ervaringen van de personen in kwestie (zoals Ton Heerts uit het citaat hierboven) de werking op het systeem van belangenbehartiging en beleidsvorming in ogenschouw nemen. Als gekwalificeerde personen door open en mogelijke carrièrestappen betrokken blijven, als er door regelmatige contacten vertrouwen is opgebouwd en inhoudelijke kennis en politieke routes en processen bekend zijn, blijft er meer expertise aanwezig en behouden in de polderdemocratie. Er zijn meer pragmatische argumenten over positieve effecten die hier tegenover de principiële bezwaren staan. In die optiek levert de draaideur voor partijen in uiteenlopende rollen voordelen op en kunnen er zelfs meer bestuurlijke en maatschappelijke resultaten geboekt worden. Belangenbehartiging is een wezenlijk onderdeel van het politieke en bestuurlijke proces en is gebaat bij opgebouwd vertrouwen en contacten die gestabiliseerd zijn, niet alleen voor de lobbyende kant maar ook voor het openbaar bestuur in de ontvangende rol (Beyers & Braun, 2014). Carrièrestappen die als draaideur worden getypeerd, brengen zo vraag en aanbod van informatie, leveranciers en ontvangers van belangengerichte boodschappen in het beleidsproces dicht bij elkaar. Eerste Kamerlid Annemarie Jorritsma (VVD), die in haar carrière een aantal malen vanaf beide kanten door de draaideur is gegaan, is een groot voorstander van de bestuurlijke selectie die met de draaideur gepaard gaat: “politieke partijen zijn goed in het scouten van talent” (Sachtleven, 2017).

6. Tegenstrijdigheden en impasse

Wat is het gevolg van de conceptuele onduidelijkheid, politiek-ideologische stellingnames, het gebrek aan empirisch onderzoek en de discussie die beweegt tussen principiële bezwaren en pragmatische argumenten voor de draaideur in Nederland? Het mag duidelijk zijn: de discussie is in een impasse beland. Er zijn twee grote tegenstrijdigheden in deze discussie. De eerste gaat over de gevolgen als de draaideur drastisch gesloten zou worden voor de Nederlandse cultuur van polderen en het

beleidsproces dat zich tussen verschillende bestuurslagen afspeelt. De polderdemocratie wordt bepaald door de schakels die de verschillende werelden met elkaar verbinden. Hoe meer barrières er worden opgeworpen, hoe minder pragmatisch en soepel het openbaar bestuur zal kunnen opereren. Meer restricties op de doorgang zouden tot transparantere behartiging van belangen en een betere waarborging van publieke waarden en integriteit kunnen leiden, maar mogelijk ook tot minder effectief openbaar bestuur, minder olie in de machine van beleid- en besluitvorming, die toch al onder druk staat. En de positieve effecten zijn, helaas, ook niet vooraf aantoonbaar uit onderzoek (binnenlands of buitenlands). Daarmee verbonden is het probleem van de grens die bij draaideurbepanking moet worden getrokken tussen professioneel lobbywerk en informele belangenbehartiging. De draaideur naar de formele lobbyfunctie kan gesloten worden, maar daarmee is belangenbehartiging door personen die niet als lobbyist te boek staan en dat informeel doen vanuit een leidende rol in hun organisatie niet ingeperkt. Dat lobbyen onder een andere noemer zou mogelijk zelfs toenemen, zoals is gebleken in de Verenigde Staten toen na het aannemen van de aangescherpte Honest Leadership and Open Government Act in 2007 het aantal geregistreerde lobbyisten in de jaren erna met een kwart afnam en de *schaduwlobbyist* sterk in opkomst was (Thomas & LaPira, 2017). Wie niet vanuit het openbaar als lobbyist uit de draaideur mag komen, of niet terug door die draaideur in het openbaar bestuur welkom is, die kan de gang nog steeds maken met een andere pet op. Een keuze voor zo'n beperking van de draaideur levert dus een ongelijk speelveld op voor professionele belangenbehartigers met een recente achtergrond in het openbaar bestuur.

De tweede tegenstrijdigheid betreft de verhouding tussen de draaideurcarrière en de wachtregelregeling. Er is grote maatschappelijke druk om de wachtgeldregeling voor vertrekkende politici te versoberen. Maar mocht daarvan sprake zijn, dan zal de carrière route van politieke functies rechtstreeks naar de belangenbehartiging afsluiten de positie van vertrekkende politici verzwakken en zo ook het perspectief om een politiek ambt te vervullen minder aantrekkelijk maken. We spraken hierboven al over het *talent attraction effect* van een open draaideurbeleid en ook over de moeite die het afzwaaiende Kamerleden soms kost om snel weer aan de slag te komen. De roep om de wachtgeldregeling te beperken staat dus op gespannen voet met de draaideur geheel of gedeeltelijk sluiten. En het lijkt niet erg waarschijnlijk dat er snel draagvlak zal ontstaan voor *strengere* draaideurregels samen met *rui-mere* wachtgeldregels.

Er zijn tot op heden in Nederland eigenlijk geen duidelijke en consistente visies en keuzes over de draaideur te vinden. De tegenstrijdigheden maken het ook een kwestie van zeilen tussen Scylla en Charybdis, beide geen erg aantrekkelijke ontmoetingen. De twee uitersten voeren afwisselend de boventoon – naar voren gebracht uit twee tegenovergestelde posities in het politieke en maatschappelijke spectrum. We zien hier de enkele initiatieven die de afgelopen tijd in de politieke

arena zijn gedaan wat schuchter tussen manoeuvreren. In 2015 hebben de toenmalige PvdA-Kamerleden Bouwmeester en Oosenbrug in een nota voorstellen gedaan om meer zicht op de ‘ongrijpbare Haagse lobby’ te krijgen. Dat heeft geleid tot enkele bescheiden resultaten in de regulering van belangenbehartiging in het algemeen, maar nog amper ten aanzien van de draaideur. Bovendien zijn gestelde regels en te volgen procedures allesbehalve waterdicht en ook niet consistent. Er is een lobbyparagraaf bij wetsontwerpen en grote beleidsvoorstellen ingevoerd, waarin staat vermeld wie toegang heeft gehad tot het verantwoordelijke ministerie tijdens de voorbereiding van het desbetreffende wetsontwerp. De toegang tot de Tweede of Eerste Kamer is daarin evenwel niet meegenomen. Ook de rechten van de lobbypas die toegang geeft tot het gebouw van de Tweede Kamer zijn wat ingeperkt: de ruim 100 personen⁹ die in het ‘lobbyistenregister’ van de Tweede Kamer staan vermeld, mogen sinds 6 maart 2018 met die pas alleen in de semi-open ruimten komen en alleen op afspraak op persoonlijk bezoek bij een Kamerlid. Wie het ‘lidmaatschap’ van dat register kan krijgen is onduidelijk en in de nieuwe regels mogen vertrokken Kamerleden levenslang hun toegangspas behouden, wat in voorkomende gevallen dus een elektronisch gefaciliteerde draaideur naar de volksvertegenwoordiging betekent.

Verder is ten aanzien van het draaideurvraagstuk besloten dat met ingang van oktober 2017 (bij het ontslag van het Kabinet-Rutte II) ministers en staatssecretarissen gedurende twee jaar na het einde van hun ambtstermijn niet op hun oude ministerie op het terrein van hun portefeuille mogen lobbyen namens een bedrijf, een semipublieke organisatie of een lobbyorganisatie. Onder lobbyen worden in de betreffende officiële circulaire alle zakelijke contacten verstaan die kunnen wijzen op belangenbehartiging. Er wordt ook expliciet vermeld dat het *niet* om een afkoelperiode gaat – er is dus geen sprake van een verbod op de draaideur als carrières-tap op zich. Ook zijn er uitzonderingen: gewezen bewindspersonen mogen in elke nieuwe functie die ze vervullen mee op handelsmissies en zijn ook zonder meer welkom op hun oude ministerie als ze hun carrière voortzetten in het openbaar bestuur in plaats van daarbuiten. Voor ambtenaren geldt dat het niet is toegestaan om tot twee jaar na hun vertrek als externe partij door hun oude ministerie te worden ingehuurd of om betrokken te zijn bij aanbestedingen die het ministerie uitvoert. Het ministerie van Defensie kende die regeling al eerder, vanwege de gevoeligheid van de zaken op dat terrein. Ook daar is geen sprake van een ban op een lobbyfunctie op zich en gaat het om de toegang tot het ministerie (ministerie van Defensie, 2016). Het ministerie van Financiën kent een eigen gedragslijn voor de contacten die ambtenaren hebben met externen, maar daarin is de draaideur-constructie niet een apart element. Voor Kamerleden is er na hun vertrek uit het parlement niets in wet- of regelgeving vastgelegd over de draaideur, behalve dan dat ze hun toegangspas behouden om ermee het parlement binnen te komen. Politieke partijen hebben ver uiteenlopende standpunten over de draaideurcarrière.

7. Laveren tussen twee uitersten: de weg vooruit

Het bovenstaande roept twee cruciale vragen op. Ten eerste, moeten de genoemde principiële bezwaren, die meer door theoretische verdenkingen en anekdotische voorbeelden dan door systematisch bewijs zijn onderbouwd, wel leiden tot grote ingrepen in het systeem? Zonder empirisch bewijs over negatieve effecten zouden veranderingen immers niet noodzakelijkerwijs bijdragen aan een effectievere en legitiemere manier van belangenbehartiging. Ten tweede, eveneens bij gebrek aan empirisch onderzoek, is het wel verantwoord om de situatie zoals die nu bestaat voort te laten duren, de regels die er zijn te houden en de rest ongemoeid te laten? Het zou meer moeten zijn dan alleen een kwestie van gemoedsrust, want dan is alle beleid louter symbolisch. Tot op heden is er vanuit de wetenschap of praktijk geen antwoord gegeven op die vragen over het al dan niet aanpakken van de draaideur. Wij doen hier een eerste poging.

Ten eerste stellen we dat de principiële bezwaren en morele bedenkingen tegen de draaideur serieus moeten worden genomen, ook bij gebrekkig empirisch bewijs voor negatieve of perverse effecten van de draaideur op het feitelijke functioneren van de polderdemocratie in Nederland. Opinieonderzoek dat laat zien dat het verschijnsel van de draaideur afbreuk doet op het vertrouwen in het openbaar bestuur is in wezen ook een vorm van empirisch bewijs, al is het van een andere orde en indirect. Het aanzien van politiek en bestuur, van belangenbehartigers en de legitimiteit van de overlegdemocratie staan immers ter discussie. Maar tegelijkertijd moet er ruimte zijn voor onderscheid en nuance om tot werkbare oplossingen te komen. Wij kiezen dus een positie tussen de twee uitersten: de deur niet helemaal dicht maar ook niet helemaal open.

Het begin van ons antwoord ligt in de begripsomschrijving van de draaideur. Die geeft ruimte voor onderscheid naar vorm en gradatie, waarbij de draaideur niet per definitie problematisch is. De ene vorm is volgens ons problematischer dan de andere. Het gaat hier om de voorwaarden. Voorop staat dat schijn en risico van directe belangenverstremgeling in de carrièrestappen minimaal moeten zijn en dat publieke waarden moeten worden bewaakt wanneer de gang door de draaideur wordt gemaakt. Regels en procedures over de draaideur moeten gebaseerd zijn op openheid en rechtmatigheid. Alleen op die manier kan tegemoet worden gekomen aan de kritiek dat de draaideur een met privileges gezegende toegangsroutte is tot een voor anderen gesloten elitair systeem waarin een 'old boys (and some girls) network' de touwtjes in handen heeft. Bij de bespreking van vormen en voorwaarden is het nuttig om de elementen van de draaideur in een matrix te plaatsen, zoals tabel 1 laat zien. Met behulp van die tabel gaan we in op de draaideurvarianten die wij wel en niet vinden passen in een werkbare oplossing uit de impasse. We merken daarbij op dat, zoals in de begripsomschrijving opgenomen, in alle gevallen sprake is van een nieuwe functie waarin veelvuldig contacten met het open-

baar bestuur worden onderhouden om de belangen van de nieuwe werkgever te behartigen.

TABEL 1. **Draaideurvarianten.**

	Direct doorstromen	Na afkoeling doorstromen
Op hetzelfde beleidsterrein	I	III
Op een ander beleidsterrein	II	IV

De meest problematische variant van de draaideur is die in *kwadrant I*. Dat is de meest vergaande vorm van de draaideur, waarbij een voormalig publieke functionaris direct naar een organisatie buiten de overheid vertrekt op het beleidsterrein dat hetzelfde is als dat in de voormalige portefeuille. Die carrièrestap schept het grootste en meest directe risico van belangenvermenging en is het minst te verantwoorden vanuit het perspectief van publieke waarden. In *kwadrant II* is iets anders aan de hand. Hier is ook sprake van een directe overgang, maar naar een ander beleidsterrein. Dat betreft volgens ons een minder problematische vorm van de draaideur. Alleen generieke expertise en contacten worden hier meegenomen naar de nieuwe functie. Dat hoeft geen probleem te zijn, zolang de procedure naar de nieuwe functie maar transparant is en de persoon in kwestie zich kan verantwoorden over dossiers en zakelijke relaties waarbij de schijn van belangenverstremming zou kunnen ontstaan. Deze carrièrestap achten wij dus geoorloofd als element in de overlegdemocratie en het systeem van belangenbehartiging, mits die open en verantwoord gebeurt. In *kwadrant III* is er sprake van afkoeling, maar gaat iemand wel opnieuw op hetzelfde beleidsterrein aan de slag. Dat is volgens ons een lastiger scenario dan dat in het vorige kwadrant. Een afkoelperiode geeft immers in theorie duidelijkheid en kan de schijn van belangenverstremming zodoende voor een deel wegnemen. Maar daarbij is de vraag hoe lang de afkoelperiode dan moet zijn. In *kwadrant IV* is er verhoudingsgewijs het minst aan de hand. Daar zien wij het tegenovergestelde van kwadrant I: er is sprake van zowel afkoeling als van een ander beleidsterrein, waardoor er relatief gezien het kleinste risico is op belangenverstremming en druk op publieke waarden.

Gelet op de meer (kwadrant I en III) en minder (kwadrant II en IV) problematische vormen van de draaideur, zijn er randvoorwaarden denkbaar om de draaideur als belangrijk element van de poldereconomie te behouden en carrièrestappen naar functies met belangenbehartiging mogelijk te laten blijven *zonder* dat dat grote principiële bezwaren of onaanvaardbare risico's hoeft op te leveren. Zo is een proportionele uitweg mogelijk. Een eerste randvoorwaarde is om de morele risico's beter in beeld krijgen door meer aandacht te aan transparantie van procedures en benoemingen en een veel systematischere oriëntatie op lessen uit de praktijk trekken. Hoe meer er te zien is, hoe minder alleen de schijn van belangenver-

strengeling al zal leiden tot protest en ophef en afbreuk van vertrouwen. Op die manier is het mogelijk om de relatie tussen het openbaar bestuur – de politiek in het bijzonder – en belangenbehartigers verder omhoog te trekken uit de sfeer van schimmigheid. Daarbij hoort ook een duidelijkere uitleg en verantwoording van waarom mensen op basis van *merite* op een bepaalde plek komen te zitten en hoe de procedure tot de nieuwe functie is verlopen. We nemen daarbij het verschil in ogeschouw tussen de twee typen carrièrestappen: naar die van professionele en betaalde adviseur in public affairs of lobby en naar een functie als bestuurder van een private of semi-private organisatie. Het tweede type carrièrestap trekt doorgaans meer aandacht als die wordt gemaakt en het eerste type vaker wanneer er op enig moment bij de uitoefening van de nieuwe functie gedoe ontstaat rond vermeende of geconstateerde belangenverstrengeling. Dan heeft de professionele belangenbehartiger gedragsnormen geschonden waarover ophef ontstaat in de media en vervolgens binnen de gemeenschap van beoefenaren, zoals in het geval van voormalig minister van Buitenlandse Zaken Bot in juni 2015.

Een tweede randvoorwaarde betreft de spelregels zelf. Er is meer en genuanceerder maatwerk nodig in het denken en beslissen over wat werkbaar is. De beperking van de toegang voor twee jaar zoals in de ministeriële circulaire van 2017 is afgekondigd, blijft nog wat twijfelen op de drempel van het draaideurvraagstuk. Een afkoelperiode is een onmisbaar element in beleid ten aanzien van de draaideur, maar het kan wel beter. De bestaande regels voor afkoeling zouden breder moeten worden ingezet en dus niet alleen beperkt blijven tot politieke bewindspersonen of ambtenaren van enkele ministeries. Bovendien is een termijn van twee jaar wel een *minimum*. Beleidsdossiers hebben immers in de regel een veel langere doorlooptijd. Een langere afkoelperiode is om die reden gerechtvaardigd voor personen die echt een doorgang willen maken naar hun oude beleidsterrein. Het zou goed zijn om dus per functie en per sector te bekijken of een verdere inperking wenselijk en werkbaar is. Op die manier kunnen integriteitsrisico's worden beperkt, zonder door te schieten in 'integritisme'. Personen die wel in het verlengde van hun eigen portefeuille willen blijven opereren, zouden eerder te maken moeten krijgen met een afkoelperiode dan mensen voor wie dat niet geldt. Voor een carrièrestap naar de professionele belangenbehartiging achten wij een afkoelperiode van minimaal twee jaar echt noodzakelijk als het werk op hetzelfde beleidsterrein gaat plaatsvinden. Voor degenen die als in te huren consultants gaan werken bij een bureau voor public affairs zou dan moeten gelden: de afkoelperiode betreft niet de baan op zich, maar nadrukkelijk wel het werk op hetzelfde terrein als daarvoor – een beperkte lobbyportefeuille voor deze groep dus die stevig moet worden bewaakt en verantwoord. Uiteraard geldt dat laatste dan ook voor de stap als professionele lobbyist in huis binnen een organisatie. Voor de stap in de loopbaan naar een bestuursfunctie op hetzelfde terrein vinden wij eenzelfde afkoelperiode wenselijk vanwege het effect op het vertrouwen in het openbaar bestuur, zodat categori-

sche principiële bezwaren tegen de draaideur in de toekomst meer nuance kunnen krijgen. We pleiten evenwel niet voor formeel *verbod* op de draaideur. Behalve de controledruk die daarbij ontstaat, is vooral de ingrijpende beperking van vrijheid op de arbeidsmarkt een argument om af te zien van een dergelijk verbod (dat dan een soort beroepsverbod zou zijn). Werkbaarder zijn beperkingen en controle van de toegang door de ontvangende kant. Een consistenter beleid ten aanzien van de eerdergenoemde lobbypas hoort daarbij.

Een derde randvoorwaarde betreft sterker integriteitsbeleid. Er moet een betere balans komen tussen vertrouwen op persoonlijke integriteit (een ‘zachte’ aanpak, *integrity based*) en dwang en controle toepassen door middel van regels en procedures (een ‘harde’ aanpak, *compliance based*). Om uit de impasse weg te komen, is persoonlijke integriteit opbouwen en waarborgen de eerste stap en ook een weg die minder weerstand en politieke of zakelijke kosten oplevert, te koppelen aan uitgewerkte, duidelijke regels voor een afkoelperiode. Met dergelijke regulering en beheersing van het risico van belangenvermenging kan voortuitgang worden geboekt zonder dat de mobiliteit tussen sectoren en functies disproportioneel wordt beperkt (Transparency International, 2010). Het gebruik van ‘zachte’ gedragscodes die inzetten op persoonlijke integriteit is daar aanvullend aan. Verschillende landen passen zulke zachte gedragscodes toe (OECD, 2010). ‘Zachte’ codes kunnen wetgeving complementeren door standaarden voor gewenst gedrag te articuleren. Training kan ook helpen bij morele competenties verankeren (Van Montfort et al., 2013) en langs die weg het ongewenste gebruik van de draaideurvarianten uit kwadranten I en III beteugelen. Een ander ‘zacht’ instrument dat als randvoorwaarde kan dienen in beter draaideurbeleid is een gedragscode waarbij functionarissen zich expliciet committeren aan integriteit (Sobis & De Vries, 2011; Thaler & Helmig, 2016). Dat is vergelijkbaar met de functie van ambtseed afleggen, waarbij personen in professionele situaties feitelijk gedwongen worden om hun innerlijke overwegingen te verbinden met hun werkelijke, zichtbare handelen (Rutgers, 2010).

Een vierde en laatste randvoorwaarde gaat specifiek over de nieuwe functie in de belangenbehartiging en de verantwoording daarbij. Regulering van overheidswege, zoals hierboven al genoemd, is naast contractuele afspraken die op de markt voor belangenbehartiging zelf worden gemaakt een mechanisme om het belangenverkeer in banen te leiden en de morele risico’s in de praktijk in te perken (Lowery & Marchetti, 2012). Die soorten mechanismen kunnen het best worden aangevuld door een derde mechanisme: de sociale controle en mores onder bestuurders, maar vooral ook onder de professionele beroepsgroep zelf. Praktisch gezien betekent dat volgens ons dat het wenselijk is dat professionele belangenbehartigers deel uitmaken van een beroepsvereniging die daarvoor is opgericht. In Nederland heeft de Beroepsvereniging voor Public Affairs (BVPA) en in België de Belgian Public Affairs Community (BEPACT) een gedragscode, waarmee die

verenigingen ook een professioneel forum voor verantwoording zijn. Zelfregulering binnen de gemeenschap van beoefenaren is een mechanisme dat op ontwikkelde professionele terreinen in de loop van de tijd ook formeel door de overheid wordt gemandateerd (Freidson, 2001). Daarvan is bij de belangenbehartiging in de meeste landen nog geen sprake, maar om een link te leggen tussen bestaande en mogelijke toekomstige overheidsregulering en sociale controle binnen de beroepsgroep zelf, zou het lidmaatschap van een beroepsvereniging minder vrijblijvend moeten worden. Het is opvallend dat van de gevallen van de draaideur die in opspraak zijn geraakt meestal geen sprake was van lidmaatschap van de beroepsvereniging. Daarmee hebben degenen in kwestie zich niet alleen buiten het eigen verantwoordingsforum geplaatst, maar hebben zij bovendien bijgedragen aan de reputatieschade onder lobbyisten. Een overheid die met dat verschijnsel wordt geconfronteerd, zou hier het initiatief kunnen nemen door wat meer op de lijn van compliance te gaan zitten: voor toegang tot het openbaar bestuur is het nodig om als lid van een beroepsvereniging voor public affairs of lobbyen de gedragscode te hebben onderschreven en daar ook aan gehouden te zijn. Er kan eigenlijk geen sprake zijn van uitzonderingen waarbij gewezen politici zich als belangenbehartiger buiten die orde plaatsen.

Binnen de afbakening van het begrip die wij maakten en de signalering van morele risico's rond de draaideur, is het mogelijk om met deze randvoorwaarden en remedies de balans te houden tussen uitersten. Met maatwerk, een aangescherpte afkoelperiode en beter integriteitsbeleid lijkt ons dat er geen sprake is van disproportionele ingrepen. Zo wordt voorkomen dat de verantwoording voor lobbycarrières en het gedrag dat daarbij in de praktijk zichtbaar is wordt uitgehold en dat integritisme in de discussie over de draaideur het zicht op de werkelijkheid in de polderdemocratie verblindt. Werken aan openheid en duidelijkheid over hoe de belangenbehartiging op het openbaar bestuur in Nederland in elkaar steekt, zou daaraan ook in sterkere mate kunnen bijdragen. Het genoemde onderzoek van Berkhout (NOS, 2017a) is daarvan een voorbeeld. Dat verdient navolging in toekomstig onderzoek. Als formele of informele spelregels, hoe bescheiden ook, in de praktijk worden gebracht, dan kan onderzoek het zicht op de werking ervan vergroten en een basis vormen voor verbetering van de praktijk, zodat die meer *evidence-based* kan worden. Dit onderzoek past dan in de lijn zoals ingezet in de Verenigde Staten en dichterbij huis de Europese Unie, waar registers en transparantie over procedures en hun handhaving zicht geven op toegang en gemaakte carrièrestappen (Holman & Luneburg, 2012). Systematisch onderzoek is een betere basis voor de praktijk dan de gevallen van opspraak die in de media komen. Empirisch bewijs helpt verder om principiële en morele argumenten goed op hun implicaties te doordenken en beleid te verbeteren.

Noten

1. Zo kent het lidmaatschap van de Beroepsvereniging voor Public Affairs (BVPA) enkele criteria, zoals het voor het grootste deel van de tijd beroepsmatig bezig zijn met public affairs (waarvan lobbyen een onderdeel is). Maar daar kleven wel problemen aan. Zo is lang niet elke lobbyist lid van de BVPA en een deel van de beoefenaren noemt zich anders, maar doet wel min of meer hetzelfde werk. Public affairs heeft geen heldere, afgebakende jurisdictie in Nederland, evenmin als in de meeste andere landen. Zo bespreken Thomas en LaPira (2017) de trend van de schaduwlobbyisten in de Verenigde Staten.
2. Portefeuille: telecommunicatie en post, midden en kleinbedrijf/ondernemerschap, indirecte belastingen, mediabeleid, maatschappelijk verantwoord ondernemen, elektronische snelweg, marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit.
3. Portefeuille: financieel woordvoerder; financiën, economische zaken, sociale zaken (sociale zekerheid), defensie, buitenlandse zaken, media en volksgezondheid (financieel).
4. Portefeuille: ontwikkelingssamenwerking en medisch-ethische vraagstukken.
5. Portefeuille: tussen 2003-2006: woordvoerder industriebeleid, defensie en recreatie en toerisme, grensarbeid. Tussen 2006-2010: woordvoerder Europese zaken.
6. Fractiewoordvoerder energie, milieu en internationale handel.
7. Dit is overigens letterlijk de vertaling van een ander al bestaand public affairs adviesbureau in Den Haag, *Public Matters*.
8. Woordvoerderschap mededinging.
9. Met 6 juni 2018 als peildatum staan er 104 personen in het openbare register (Tweede Kamer, 2018). De Beroepsvereniging voor Public Affairs (BVPA) in Nederland heeft alleen al ongeveer 550 leden en lang niet alle belangenbehartigers zijn daar lid van. Van de 104 namen op de lijst waren er 58 lid van de BVPA, dat is 56%. In het register staan niet alleen betaalde belangenbehartigers maar bijvoorbeeld ook de voorzitter van het Landelijk AKtie Komitee Scholieren. Overigens is de term 'lobbyistenregister' die door de Tweede Kamer zelf wordt gebruikt een verkeerde benaming. Het gaat om een lijst met personen die een toegangspasje hebben.

Bibliografie

- Ad Valvas (2017, 26 januari). VVD wil politieke voorkeur wetenschappers registreren. Geraadpleegd via <https://www.advalvas.vu.nl/nieuws/vvd-wil-politieke-voorkeur-wetenschappers-registreren>.
- Adriaanse, M.L. (2018, 4 juni). Het deftige rechtse geluid van Baudet. Geraadpleegd via <https://medium.com/@MarkLA94/het-deftige-rechtse-geluid-van-baudet-20d92ee-ada64>.
- Beyers, J., & C. Braun (2014). Ties that count. Explaining interest group access to policymakers. *Journal of Public Policy*, 34(1), 93-121.
- Broer, T. (2017, 23 november), Spelen politici elkaar baantjes toe? Op zoek naar de Hollandse banendraaimolen. Geraadpleegd via <https://www.vn.nl/de-haagse-banencarrousel/>.
- Broer, T., & Ostendorf, C. (2017, 22 december). De macht van de Haagse lobbyclubs. Geraadpleegd via <https://www.vn.nl/lobbyclubs-schaduwmacht/>.
- Che, Y-K. (1995). Revolving doors and the optimal tolerance for agency collusion. *RAND Journal of Economics*, 26(3),378-397.
- Chin-A-Fo, H., & Dohmen, J. (2015, 24 december). Lobbybrieven van Ben Bot voor cliënt uit Gaddafi-clan openbaar gemaakt. Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/2015/12/24/lobbybrieven-van-ben-bot-voor-client-uit-gaddafi-c-1570502-a601177>.
- Duyvendak, W., De Jong, P., Pauw, B., & Van Schendelen, R. (Red.) (2005). *Schaduw-macht in de schijnwerpers: adviescommissies in politiek Den Haag*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Erasmus Magazine (2017, 5 september). Meer dan duizend handtekeningen onder petitie tegen Duisenberg. Geraadpleegd via <https://www.erasmusmagazine.nl/2017/09/05/meer-dan-duizend-handtekeningen-onder-petitie-tegen-duisenberg/>.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism. The third logic*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Holman, C., & Luneburg, B. (2012). Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform. *Interest Groups & Advocacy*, 1(1), 75-104.
- Huberts, L. (2015). Integriteit anno 2015: Pijnpunten op de agenda. In: J. Talsma & E. Karssing (Red.). *Jaarboek integriteit 2015* (pp.12-21). Den Haag: BIOS/CAOP.
- I&O Research (2017, 22 november), Kiezers: stel bestuursfuncties open voor nieuwe partijen, p. 5. Geraadpleegd via https://ioresearch.nl/Portals/0/Rapport%20Banencarrousel%20IenO%20Research%2022112017_1.pdf.
- Katz, R., & Mair, M. (1995). Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party. *Party Politics*, 1(1), 5-28.
- Kerkhoff, A.D.N., & Overeem, P. (2018). *In opspraak: Leren van integriteitkwesities*. Den Haag: CAOP.

- Klas, A. (2017, 14 februari), Benoeming Fred Teeven bij de Raad van State uitgesteld. Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/02/14/benoeming-fred-teeven-bij-raad-van-state-uitgesteld-6695959-a1546023>.
- Kooistra, S., Korteweg, A., & Huisman, E. (2016, 30 januari), Kwart oud-politici wordt lobbyist. Geraadpleegd via <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/kwart-oud-politici-wordt-lobbyist~b713561c/>.
- LaPira, T., & Thomas, H. (2017). *Revolving door lobbying. Public service, private influence, and the unequal representation of interests*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Lasthuizen, K. Huberts, L., & Heres, L. (2011). How to Measure Integrity Violations. *Public Management Review*, 13(3), 383-408.
- Lowery, D.K., & Marchetti, K. (2012). You don't know Jack. Principals, agents, and lobbying. *Interest Groups & Advocacy*, 1(2), 139-170.
- Ministerie van Defensie (2016). Brochure integriteit en zakendoen met defensie. Den Haag.
- NOS (2017a, 22 november). Schaduwmacht: bestaat die Haagse banencarrousel nou echt? Geraadpleegd via <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2204068-schaduwmacht-bestaat-die-haagse-banencarrousel-nou-echt.html>.
- NOS (2017b, 8 september). Duisenberg voorzitter VSNU? 'Hij ziet universiteiten als geldfabriekjes'. Geraadpleegd via <https://nos.nl/op3/artikel/2191881-duisenberg-voorzitter-vsnu-hij-ziet-universiteiten-als-geldfabriekjes.html>.
- Organisation For Economic Cooperation Development (2010, 23 augustus). Post-public employment: Good practices for preventing conflict of interest. Geraadpleegd via <http://www.oecd.org/gov/post-public-employment-9789264056701-en.htm>.
- Organisation For Economic Cooperation Development (2017, 30 maart). *Preventing policy capture: Integrity in public decision making*. Geraadpleegd via <http://www.oecd.org/corruption/preventing-policy-capture-9789264065239-en.htm>.
- Plasterk, R. (2017, 18 Mei). Lobbyverbod bewindspersonen [Kamerbrief]. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/05/18/kamerbrief-lobbyverbod-bewindspersonen>.
- Rutgers, M.R. (2010). The oath of office as public value guardian. *American Review of Public Administration*, 40(4), 428-444.
- Sachtleven, A. (2017, 20 december). Schaduwmacht: wie zijn die machtige lobbyisten in Den Haag? Geraadpleegd via <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2208571-schaduwmacht-wie-zijn-die-machtige-lobbyisten-in-den-haag.html>.
- Scheltema Beduin, A. (2015, 8 april). Rapport TI-NL over lobbyen in Nederland, Transparency International Nederland. Geraadpleegd via <https://www.transparency.nl/nieuws/2015/04/lobbyen-in-nederland/>.
- Slingerland, W. (2012, 17 november). Ons gepolder werkt corruptie in de hand. Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/2012/11/17/ons-gepolder-werkt-corruptie-in-de-hand-12579101-a1268134>.

- Slingerland, W. (2018). *Network corruption: when social capital becomes corrupted. Its meaning and significance in corruption and network theory and the consequences for (EU) policy and law*. Dissertatie, VU Amsterdam.
- Sobis, I., & De Vries, M.S. (2011). The social psychology perspective on values and virtues. In: M.S. De Vries and P.S. Kim (Eds.). *Value and Virtue in Public Administration* (pp. 98-114). London: Palgrave Macmillan.
- Stephanson, M. (2014a, 28 oktober). Corruption and the revolving door: Recent discussions and further reflections. Geraadpleegd via <https://globalanticorruptionblog.com/2014/10/28/corruption-and-the-revolving-door-recent-discussions-and-further-reflections/>.
- Stephanson, M. (2014b, 8 april). Revolving doors and corruption. Geraadpleegd via <https://globalanticorruptionblog.com/2014/04/08/revolving-doors-and-corruption/>.
- Te Velde, H. (2010). *Van regentenmentaliteit tot populisme. Politieke tradities in Nederland*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Thaler, J., & Helmig, B. (2016). Do codes of conduct and ethical leadership influence public employees' attitudes and behaviours? An experimental analysis. *Public Management Review*, 18(9), 1365-1399.
- Thomas, H., & Lapira, T. (2017). How many lobbyists are in Washington? Shadow lobbying and the grey market for policy advocacy. *Interest Groups & Advocacy*, 6(3), 199-214.
- Timmermans, A. (2014). *On speaking terms: public affairs en de dialoog tussen wetenschap en praktijk*. Leiden, oratie Universiteit Leiden.
- Transparency International (juni 2010). Working paper. Regulating the revolving door. Geraadpleegd via file:///Users/toonkerkhoff/Downloads/2010_WP_Revolving-Door_EN.pdf.
- Tweede Kamer, lobbyistenregister, geraadpleegd op 6 juni 2018, https://www.tweede-kamer.nl/sites/default/files/atoms/files/lobbyistenregister_6_juni_2018.pdf.
- Van Montfort, A., Beck, L., & Twijnstra, A. (2013). Can integrity be taught in public organizations? *Public integrity*, 15(2), 117-132.
- De Volkskrant (2018, 23 augustus). Duisenberg (VVD) verlaat Kamer: de stap naar een lobbyclub blijkt opnieuw klein. Geraadpleegd via <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/duisenberg-vvd-verlaat-kamer-de-stap-naar-een-lobbyclub-blijkt-opnieuw-klein~b2b4429b/>.
- Voogd, S. de (2017, 16 juli). VVD: meer geld naar technische studies. Geraadpleegd via <https://www.bnr.nl/nieuws/politiek/10324797/vvd-meer-geld-naar-technische-studies>.
- Weezel, M. van (2011). *Haagse fluisteraars*. Amsterdam: Balans.
- Zaring, D. (2013). Against being against the revolving door. *University of Illinois Law Review* 2, 507-549.