

Carrièrepaden van militaire topfunctionarissen na functioneel leeftijdsontslag

Een pilot-onderzoek



Binnen de defensieorganisatie geldt al enige jaren een zogenaamd lobbyverbod. Oud-medewerkers moeten na hun functioneel leeftijdsontslag twee jaar 'afkoelen' voor ze commerciële activiteiten mogen ontplooiën gericht op de voormalige werkgever en met behulp van het netwerk en de kennis die zijn opgedaan bij Defensie. Dit artikel is een 'systematisch observatieonderzoek' naar het verschijnsel *revolving door* of draaideur onder militaire topfunctionarissen die tussen 2007-2017 de Nederlandse krijgsmacht verlieten. De resultaten van deze eerste verkenning vragen om onderzoek op grotere schaal onder alle defensiemedewerkers. Ook kan een herziening van de verplichte afkoelperiode en minder focus op regels opportuun zijn.

J.S. de Hoop MSc en prof. dr. R.J.M. Beeres*

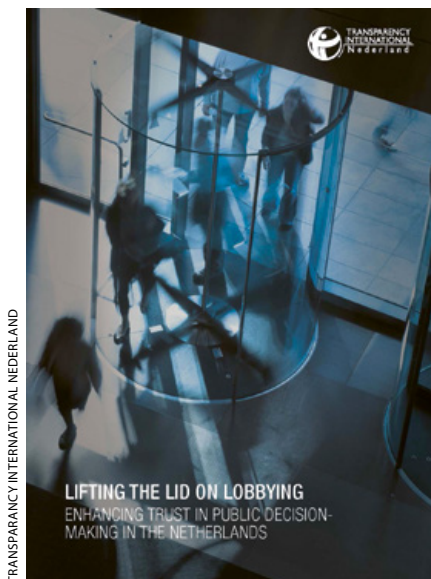
Op 12 mei 2017 heeft de ministerraad besloten dat ministeries niet meer in gesprek zullen gaan met oud-bewindslieden (voormalig ministers en staatssecretarissen) die lobbyen voor een bedrijf, semi-publieke organisatie of lobbyorganisatie op het beleids-terrein van deze oud-bewindspersoon.¹ Het besluit moet voorkomen dat oud-bewindslieden hun kennis en voormalige positie inzetten om de belangen van organisaties, waar zij na hun aftreden zijn gaan werken, te behartigen. Dit lobbyverbod, dat overigens al langer van kracht was voor oud-medewerkers van het ministerie van Defensie, geldt voor de duur van twee jaar na vertrek.² In dit artikel richten we ons in dit verband op een specifieke categorie van oud-medewerkers van Defensie, namelijk voormalige militaire topfunctionarissen. Het overstappen van oud-topmilitairen na hun functioneel leeftijdsontslag (FLO) naar nieuwe werkgevers in aan Defensie gerelateerde sectoren om vervolgens invloed uit te oefenen op hun vroegere werkgever, wordt in de literatuur aangeduid met het begrip *revolving door*.³

* Julia de Hoop is tweede luitenant bij de Koninklijke Landmacht. Robert Beeres is hoogleraar defensie-economie aan de Nederlandse Defensie Academie.

1 Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/05/12/lobbyverbod-oud-bewindspersonen-op-eigen-portefeuille>.

2 Centrale Organisatie Integriteit Defensie, *Handreiking omgaan met het bedrijfsleven* (2017). <https://www.defensie.nl/downloads/brochures/2017/09/28/handreiking-omgaan-met-het-bedrijfsleven>.

3 C.J. Coyne, 'Lobotomizing the defense brain' in: *The Review of Austrian Economics* 28 (2015) (4) 383; GAO, *DOD Revolving Door. Processes Have Improved but Post-DOD Employment Reporting Still Low*, GAO/NSIAD-89-221 (Washington, D.C., GAO, 1989) 2; M.P. Ulrich, 'Cashing In Stars'. Does the Professional Ethic Apply in Retirement?', in: *Strategic Studies Quarterly* 9 (2015) (3) 105.



De revolving door is volgens Transparency International Nederland een ingewikkeld onderdeel van de Nederlandse cultuur

Eerder empirisch onderzoek naar de carrièrepaden van voormalige generaals in de VS kent een grote variatie aan uitkomsten

- 4 A. Scheltema Beduin en W. ter Weele, *Lifting the lid on lobbying. Enhancing trust in public decision-making in the Netherlands* (Amsterdam, Transparency International Nederland, 2015) 33-34.
- 5 B. Bender, 'From the Pentagon to the Private Sector', in: *Boston Globe*, 26 december 2010, zie: http://archive.boston.com/news/nation/washington/articles/2010/12/26/defense_firms_lure_retired_generals/; CREW (Citizens for Responsibility and Ethics in Washington), *Strategic Maneuvers. The revolving door from the Pentagon to the Private Sector* (Washington, D.C., CREW 2012): zie: <https://www.scribd.com/document/113134688/CREW-Strategic-Maneuvers-The-Revolving-Door-from-the-Pentagon-to-the-Private-Sector>.

Aan deze draaideur kleven zowel potentiële voor- als nadelen. Voordelig is dat jarenlange kennis en vaardigheden, opgedaan bij Defensie, zo kunnen worden ingezet dat ook de krijgsmacht en de belastingbetaler er van profiteren. De ex-militair weet waaraan de krijgsmacht behoefte heeft, kent de mensen en heeft autoriteit. Dat schept vertrouwen, vermindert informatie-asymmetrie en transactiekosten tussen betrokken partijen.

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

Naar het bestaan en de omvang van de revolving door binnen het ministerie van Defensie is in Nederland nog geen systematisch onderzoek verricht. In de publicatie *Lifting the lid on lobbying* van Transparency International Nederland uit 2015 wordt echter gesteld dat 'revolving doors form an intricate part of the Dutch culture. The revolving door between the political world and the corporate/lobbying world is one of the riskier and least regulated phenomena in the Netherlands'.⁴ Het is daarom naar onze mening relevant te onderzoeken of deze Nederlandse cultuur zich ook uit in de keuze van carrièrepaden van Nederlandse militaire topfunctionarissen buiten dienst.

In de Verenigde Staten wordt al langer onderzoek gedaan naar de revolving door. Het gaat daarbij zowel om journalistiek onderzoek⁵ als

om periodiek onderzoek door de Government Accountability Office (GAO),⁶ Onderzoek naar carrièrepaden van oud-generaals van de Amerikaanse krijgsmacht, dat nader wordt toegelicht in de volgende sectie van dit artikel, kent een grote variatie in uitkomsten. De laagste schatting is dat 7 procent van de daadwerkelijke carrièrepaden is te verklaren vanuit de revolving door. De hoogste schatting suggereert dat 80 procent van de daadwerkelijke carrièrepaden van drie- en viersterrengeneraals kan worden verklaard vanuit de revolving door.

Dit artikel beschrijft de resultaten van een verkennend onderzoek naar de vraag of en in hoeverre de gekozen carrièrepaden van voormalige militaire topfunctionarissen van de Nederlandse krijgsmacht na hun FLO zijn te verklaren vanuit de revolving door. Daarbij maken we ten geleide vier opmerkingen. Ten eerste hebben we in het empirische deel van ons onderzoek de term voormalig militaire

topfunctionaris geoperationaliseerd als een militair die in de periode 1 januari 2007 tot 31 december 2017 met FLO is gegaan als luitenant-generaal, vice-admiraal of in een hogere rang. Deze keuze is gemaakt in verband met de haalbaarheid van het onderzoek. Ten tweede zijn onze onderzoeksresultaten *evidence-based* interpretaties op basis van openbare bronnen van de functie(s) die de betreffende militair buiten dienst in zijn of haar carrièrepad na FLO heeft vervuld. Centraal in die interpretatie staat het antwoord op de vraag: kan deze oud-militair zijn of haar specifieke netwerk en kennis, opgedaan tijdens de militaire

6 GAO, *DOD Revolving Door. Processes Have Improved but Post-DOD Employment Reporting Still Low*; GAO, *DOD Revolving Door. Few Are Restricted From Post-DOD Employment and Reporting Has Some Gaps*, GAO/NSIAD-90-103 (Washington, D.C., GAO, februari 1990) zie: <http://archive.gao.gov/d27t7/140736.pdf>; GAO, *Defense Contracting. Post-Government Employment of Former DOD Officials Needs Greater Transparency*, GAO-08-485 (Washington, D.C., GAO, mei 2008) zie: <https://www.gao.gov/new.items/d08485.pdf>.



FLO-ceremonie bij de Amerikaanse mariniers: in de VS wordt al langer onderzoek gedaan naar de revolving door

Van in totaal 28 Nederlandse ex-topmilitairen voldoen er 11 (39,3 procent) wel en 9 (32,1 procent) niet aan de definitie van revolving door

loopbaan, benutten ten bate van de nieuwe werkgever in een andere defensie-georiënteerde sector in ruil voor financiële compensatie? Ten derde beschouwen we dit onderzoek als een pilot-onderzoek. We zijn slechts geïnteresseerd in de vraag in hoeverre de carrièrepaden van de door ons geselecteerde steekproef van voormalig topmilitairen voldoen aan de definitie van de revolving door. Een dergelijk pad kan zowel nuttig zijn voor de maatschappij als nuttig voor de desbetreffende persoon.

Ten slotte hebben we besloten de onderzoeksresultaten anoniem te presenteren; wij zijn slechts geïnteresseerd in de carrièrepaden na FLO die verklaard kunnen worden vanuit de revolving door, niet in persoonlijke, juridische of ethische discussies over een dergelijke overstap. Afhankelijk van de uitkomsten van deze pilot-studie kan grootschaliger onderzoek worden opgezet, waarbij eventueel een scherpere definitie van revolving door kan worden gehanteerd. Daar komen we op terug in de conclusies van dit artikel.

Revolving door: begripsbepaling en eerder empirisch onderzoek

Duncan en Coyne modelleren de revolving door in de context van de defensiesector als een 'ijzeren driehoek' van wetgevende macht (regering en parlement), ministerie van Defensie en de private defensie-industrie waarbinnen mensen bewegen.⁷ Voor oud-defensiemedewerkers gaan de deuren na hun FLO, volgens deze auteurs, dan open naar posities in de defensie-industrie, als gekozen parlementsleden of naar posities in (lobby)bedrijven in de private sector. De revolving door verwijst in ons artikel naar het gebruiken van netwerk en kennis die door de oud-topmilitair is opgedaan tijdens de militaire loopbaan, terwijl hij of zij nu werkzaam is voor een andere werkgever in een op defensie georiënteerde sector, in ruil voor financiële compensatie.

Ulrich brengt naar voren dat een succesvolle carrière van generaals in de Verenigde Staten in toenemende mate leidt tot verdere carrière(s) in de defensie-industrie. Zij stelt daarbij het volgende: 'Particularly worrisome are those retired members of the profession who play more than one 'national security influencer for profit' role, such as being on the payrolls of a defense firm, a media outlet, and the government simultaneously'.⁸

Benadrukt moet worden dat in de literatuur de revolving door niet noodzakelijk als negatief wordt gezien. Hong en Lim zien de overstap van oud-bestuurders uit de industrie naar de overheid juist als positief. Kennis en ervaring vanuit de industrie kan zo voordelig worden ingezet voor de publieke zaak. Andersom kunnen voormalig topambtenaren die overstappen naar de private sector ervoor zorgen dat bedrijven handelen en blijven handelen volgens de actuele overheidsregels, overheidsbeleid en protocollen. Wel is het volgens hen belangrijk dat het nationale belang altijd voorop blijft staan en niet het financiële gewin van een bedrijf of de voormalig ambtenaar.⁹

7 T.K. Duncan en C.J. Coyne, 'The revolving door and the entrenchment of the permanent war economy', in: *Peace Economics, Peace Science and Public Policy* 21 (2015) (3) 396.

8 Ulrich, 'Cashing In Stars', 105.

9 S. Hong en J. Lim, 'Capture and the bureaucratic mafia: does the revolving door erode bureaucratic integrity?', in: *Public Choice* 166 (Blacksburg, Virginia Polytechnic Institute and State University, 2016) (1-2) 71.



Omdat in Nederland nog niet eerder empirisch onderzoek is gedaan naar de revolving door onder voormalig topmilitairen, zijn empirische onderzoeken uit de VS belangrijke voorbeelden

FOTO US DEPARTMENT OF DEFENSE,
BRENDAN CAVANAUGH/P3 IMAGING

Naast mogelijke voordelen brengt de revolving door ook potentiële problemen met zich mee die te maken hebben met publiek vertrouwen en de juiste vertegenwoordiging van belangen in het politieke besluitvormingsproces.¹⁰ Het eerste probleem is dat de overheid en zijn instanties bestaan om het welzijn en belangen van burgers te behartigen. Een probleem dat kan ontstaan is dat overheidsinstanties de belangen van de defensie-industrie en defensiegerelateerde bedrijven boven de belangen van de burgers verkiezen. Als de private sector 'infiltrert' met de hulp van oud-militairen bij de overheid dan vormt dit een risico omdat bijvoorbeeld de keuze voor nieuwe technologieën en nieuw beleid voordelig zijn voor bepaalde industrieën en bedrijven. Oud-militairen die in de private sector gaan werken bij de industrie, kunnen hun netwerk van hun voormalige functie(s) gebruiken om hun (ex)collegae bij het ministerie te overtuigen van een nieuwe industrie of bedrijf ten koste van het publieke goed.¹¹

Uit empirisch onderzoek door *Citizens for Responsibility and Ethics* in Washington (CREW) blijkt dat, tussen 2009 en 2011, 76 van de 108

(70 procent) drie- en viersterrengeneraals in de Verenigde Staten na hun FLO een nieuwe functie kregen binnen de defensie-industrie of als consultant in de private sector. CREW verzamelde de namen van alle gepensioneerde Amerikaanse drie- en vier-sterren generaals van de landmacht, luchtmacht, marine en het korps mariniers uit 2009, 2010 en 2011. Vervolgens bracht CREW via artikelen, sociale media-profielen en andere openbare informatie alle functies na FLO in kaart. Verder ontdekte CREW dat een aantal generaals na FLO zowel het Pentagon adviseerde uit hoofde van hun voormalige functie als oud-generaal bij defensie én in dienst was van de private defensiesector.¹² De GAO concludeerde in 2008 dat van de 35.192 oud-defensiemedewerkers (zowel militair als burger) van het Amerikaanse ministerie van Defensie die tussen 2001 tot 2006 met FLO

10 Z. Meghani en J. Kuzma, 'The 'revolving door' between regulatory agencies and industry: A problem that requires reconceptualizing objectivity', in: *Journal of agricultural and environmental ethics* 24 (Ontario, University of Guelph, 2011) (6) 576-577.

11 Ulrich, 'Cashing In Stars', 105.

12 CREW, 'Strategic Maneuvers'.

In plaats van een verplichte afkoelperiode lijkt het verstandiger de transparantie over de totstandkoming van politieke beslissingen te vergroten

gingen er 2.435 (7 procent) een baan vinden in de private defensiesector; 177 van die 2.435 (eveneens 7 procent) personen bleken drie- en viersterrengeneraals buiten dienst. GAO verzamelde de gegevens door bij private defensiecontractors na te gaan hoeveel oud-defensiemedewerkers in dienst waren. Dit werd gedaan door middel van vragenlijsten waarbij ook het salaris en het soort opdrachten inzichtelijk werd. Van de 2.435 bleek een aanzienlijk aantal voormalig defensiemedewerkers wel degelijk invloed uit te oefenen op de voormalige werkgever in hun nieuwe functie in de private defensiesector. Volgens GAO gaven echter niet alle contractors eerlijk antwoord op de vragen waardoor de onderzoeksresultaten mogelijk zijn vertekend.

Ten slotte doet Bender verslag van een empirisch onderzoek naar de carrièrepaden na FLO van 750 oud-generaals uit de Verenigde Staten die tussen 1990 en 2010 met FLO zijn gegaan.¹³ Hij concludeert dat tussen 2004 en 2008 80 procent van de

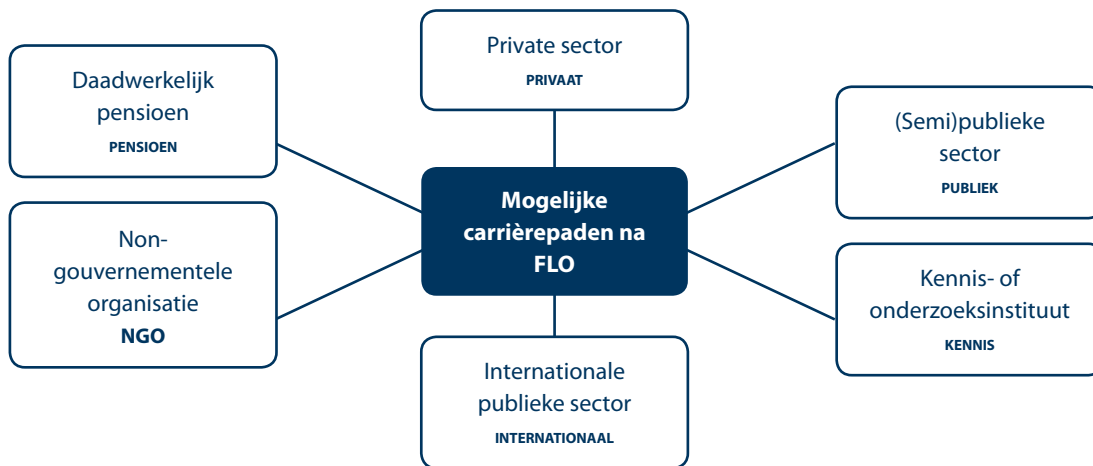
voormalig vlag- en opperofficieren zijn gaan werken in de private sector als consultant of lobbyist voor een defensiecontractor.

Samengevat: eerder empirisch onderzoek naar de carrièrepaden van voormalig generaals in de Verenigde Staten kent een grote variatie in uitkomsten. De laagste schatting impliceert dat 7 procent van de daadwerkelijke carrièrepaden kan worden verklaard door de revolving door. De hoogste schatting impliceert dat 80 procent van de daadwerkelijke carrièrepaden van drie- en viersterrengeneraals na FLO wordt verklaard door de revolving door. Omdat in Nederland nog niet eerder empirisch onderzoek is gedaan naar de revolving door onder voormalig topmilitairen, zijn de besproken empirische onderzoeken uit de Verenigde Staten belangrijke voorbeelden voor de vormgeving van ons onderzoek. Het gebruik van vragenlijsten viel daarom al meteen af. Daarnaast bleek de keuze voor een dergelijk onderzoek naar voormalig topmilitairen het meest haalbaar en vergelijkbaar met onderzoeksresultaten uit de Verenigde Staten; het betreft immers Nederlandse drie- en viersterrengeneraals.

Revolving door: mogelijke carrièrepaden

De revolving door-literatuur onderscheidt verschillende mogelijke carrièrepaden na FLO. Ook zijn er verschillende criteria waarom een oud-militair wordt aangenomen door een nieuwe werkgever. Opvallend is dat onderzoek voornamelijk focust op één carrièrepad, namelijk: de private sector (als bestuurder, consultant of lobbyist). De criteria om voormalig militaire topfunctionarissen aan te nemen die we in deze literatuur hebben gevonden zijn: netwerk, kennis, kennis verkregen tijdens het dienstverband bij Defensie, ervaring, politieke, beleidsmatige en procedurele vaardigheden en een bevoorrechte toegang tot het ministerie. In de literatuur bestaat min of meer consensus dat de criteria 'kennis' en 'netwerk' het belangrijkste zijn. Voormalige topmilitairen worden in dienst genomen om informatie te verkrijgen vanuit hun voormalige werkgever of hun opvolgers bij het ministerie van

13 Bender, 'From the Pentagon to the Private Sector'.



Figuur 1 Mogelijke carrièrepaden oud-vlag- en opperofficieren na FLO

Defensie te overtuigen van nieuwe middelen, kennis en innovaties uit de private sector.

In ons onderzoek onderscheiden we op basis van literatuur zes mogelijke carrièrepaden (zie figuur 1).¹⁴

Het eerste carrièrepad is het maken van een switch naar de private sector. Binnen die sector maken we onderscheid tussen werken voor een privaat bedrijf met een winstdoelstelling dat wel of juist niet in hetzelfde domein werkzaam is als waarvoor de militair buiten dienst tijdens zijn ambt verantwoordelijk was.

Het tweede pad is werken voor een (semi)-publieke organisatie. Voorbeelden van dergelijke organisaties zijn (onderdelen van) andere ministeries, zorginstellingen en onderwijsinstellingen. (Semi)publieke organisaties kennen geen (of een laag) winstoogmerk. Tot deze categorie behoren functies die in bepaalde mate afhankelijk zijn van opdrachten van de voormalig werkgever, het ministerie van Defensie. Een derde carrièrepad is het vervullen van een bestuursfunctie bij een kennis- of een onderzoeksinstituut. Voorbeelden zijn de

Nederlandse organisatie voor Toegepast-Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO), Clingendael Institute, *The Hague Centre for Strategic Studies* (HCSS), het Maritime Research Institute Netherlands (MARIN) of de Nederlandse Defensie Academie (NLDA). Het vierde carrièrepad dat wij onderscheiden is op internationaal niveau werken voor, bijvoorbeeld, de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO). De vijfde carrièreoptie is switchen naar een bestuursfunctie bij een niet-gouvernementele organisatie (NGO). Dat zou een internationaal georiënteerde organisatie kunnen zijn als Artsen zonder Grenzen of een nationaal of lokaal georiënteerde organisatie als de Oorlogsgravenstichting. Ten slotte kan de gewezen militair gedurende zijn of haar FLO vast gaan wennen aan zijn of haar pensioen.

14 P.C. van Fenema en R. Beeres, 'Re-Drawing the Boundaries. Sourcing operational and supportive services in military organizations', in: J. Soeters, P.C. van Fenema en R. Beeres (red.) *Managing Military Organizations: Theory and Practice* (Abingdon-on-Thames, Routledge, 2010) 85; GAO, *DOD Revolving Door. Processes Have Improved but Post-DOD Employment Reporting Still Low*, 2; Ulrich, 'Cashing In Stars', 105.



Uit Amerikaans onderzoek bleek dat een aanzienlijk deel van de oud-defensiemedewerkers vanuit de private defensiesector nog invloed uitoefende bij de voormalige werkgever

FOTO US ARMY, JAMES K. MCCANN

Elk van bovenstaande carrièrepaden – behalve ‘het wennen aan pensioen’ – is potentieel als revolving door te duiden. Het gaat er hierbij om of gebruik kan worden gemaakt van kennis en netwerken die zijn verkregen in dienst van de voormalig werkgever, terwijl de huidige werkgever hier financiële compensatie tegenover stelt. In het eerstgenoemde carrièrepad zou dat wel gelden indien een generaal een bestuursfunctie aanvaardt bij een bedrijven als BAE Systems, Damen, Lockheed Martin of Thales, maar niet als hij of zij besluit general manager te worden bij de plaatselijke buurtsuper. Binnen de tweede categorie zou geen sprake zijn van revolving door in geval van een tweede carrière bij de Belastingdienst, maar een vervolgblootbaan bij het Rijksvastgoed-bedrijf zou wel zo kunnen worden geduid. Ten aanzien van het voortzetten van de carrière bij een kennisinstituut, zou de revolving door wel van toepassing zijn op een bestuursfunctie bij

TNO, maar niet op een dergelijke functie bij de Universiteit Groningen. Voor het als vierde genoemde carrièrepad is dat afhankelijk van het soort functie dat is aanvaard bij de NAVO. Ten slotte zal de switch naar een nationale of lokale NGO over het algemeen niet als revolving door worden geduid.

Revolving door: daadwerkelijke carrièrepaden

Ons onderzoek is te karakteriseren als een systematisch observatieonderzoek. De onderzoeksobjecten zijn ex-militairen in de rang van luitenant-generaal, vice-admiraal of hogere rang die met FLO zijn gegaan tussen 1 januari 2007 en 31 december 2017. Voor deze categorie van vlag- en opperofficieren zijn de initieel benodigde gegevens – naam en FLO-datum – goed te achterhalen via de jaarverslagen van het

ministerie van Defensie en internet.¹⁵ Gedurende deze periode zijn 28 topmilitairen met FLO gegaan.

De data met betrekking tot de daadwerkelijke tweede carrières zijn aansluitend verzameld aan de hand van (auto)biografische gegevens die openbaar toegankelijk zijn via internet, de website LinkedIn en websites van de organisaties waar de militairen buiten dienst werkzaam zijn (geweest) na hun FLO. Een kanttekening hierbij is dat niet elke oud-topmilitair actief is op internet of op LinkedIn (9 van de 28 topmilitairen buiten dienst hebben, voor zover we hebben kunnen nagaan, geen LinkedIn-account). Ook verschillen de gegevens qua actualiteit. Van 25 van de 28 personen is voldoende informatie gevonden; een responsegraad van 89 procent.

De verzameling (auto)biografische gegevens omvat (1) de aard en het aantal functies dat de vlag- of opperofficier heeft vervuld na FLO; (2) of hij of zij een eigen bedrijf is gestart; (3) of na het switchen naar een nieuw carrièrepad hij of zij uit hoofde van de nieuwe functie nog contact heeft gehad met het ministerie van Defensie; (4) of hij of zij een functie als consultant of adviseur bekleedt of heeft bekleed na FLO. Op basis van deze gegevens is per persoon afgeleid of er is voldaan aan de definitie van revolving door. Tabel 1 presenteert onze geanonimiseerde analyse van de topmilitairen buiten dienst. Om de anonimiteit te waarborgen hebben we vermelding van de aard en het aantal functies dat de ex-topmilitair heeft vervuld na FLO achterwege gelaten.

In tabel 1 is per persoon (kolom 1) weergegeven welk soort carrièrepad is gekozen (kolom 2). Verscheidene personen zijn meerdere carrières gestart na hun FLO. Wij hebben ons echter beperkt tot de naar onze mening meest dominante carrière per persoon. Vervolgens geven we aan of de oud-militair een eigen bedrijf is gestart (kolom 3). Kolom 4 laat zien of de ex-militair na het switchen vanuit de nieuwe functie nog aanwijsbaar contact heeft gehad met het ministerie van Defensie. Daarnaast hebben we onderzocht of een functie als adviseur of consultant is bekleed na FLO (kolom 5). Kolom 6

Persoon	Carrière	Eigen bedrijf	Contact ministerie	Adviseur	Revolving door	Contact ministerie < 2 jaar na FLO
1	Privaat	Ja	-	Ja	Nee	-
2	Publiek	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja
3	Kennis	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
4	Privaat	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
5	Pensioen	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
6	Privaat	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
7	Publiek	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee
8	Publiek	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee
9	Pensioen	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
10	Publiek	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja
11	Pensioen	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
12	Privaat	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee
13	Kennis	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
14	Pensioen	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
15	Pensioen	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
16	Privaat	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee
17	Kennis	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja
18	Publiek	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee
19	Privaat	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee
20	Privaat	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee
21	Publiek	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja
22	-	-	-	-	-	-
23	-	-	-	-	-	-
24	-	-	-	-	-	-
25	Privaat	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
26	Privaat	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
27	Kennis	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
28	Kennis	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja

Tabel 1 Analyse carrièrepaden topfunctionarissen na FLO

15 Tweede Kamer, *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie 2013*, TK (2013-2014) 33930X(1) 115-124; Tweede Kamer, *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie 2014*, TK (2014-2015) 34200X(1) 115-117; Tweede Kamer, *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie 2015*, TK (2015-2016) 34475X(1) 118-121; Tweede Kamer, *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie 2016*, TK (2016-2017) 34725X(1) 123-126; Tweede Kamer, *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie 2017*, TK (2017-2018) 34950X(1) 106-109; *Chief of Defence*, zie: [https://en.wikipedia.org/wiki/Chief_of_Defence_\(Netherlands\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Chief_of_Defence_(Netherlands)); *Commandant Zeestrijdkrachten*, zie: https://nl.wikipedia.org/wiki/Commandant_Zeestrijdkrachten; *Commander of the Royal Netherlands Army*, zie: https://en.wikipedia.org/wiki/Commander_of_the_Royal_Netherlands_Army; *Commander of the Royal Netherlands Airforce*, zie: https://en.wikipedia.org/wiki/Commander_of_the_Royal_Netherlands_Air_Force; *Koninklijke Marechaussee*, zie: https://nl.wikipedia.org/wiki/Koninklijke_Marechaussee; *Inspecteur-generaal der Krijgsmacht*, zie: https://nl.wikipedia.org/wiki/Inspecteur-generaal_der_Krijgsmacht.



De verplichte afkoelperiode van twee jaar na FLO is niet goed te controleren en is daarom aan herziening toe

FOTO MCD, HANS ROGGEN

presenteert onze interpretatie, op basis van de voorgaande gegevens, of de tweede carrière van de voormalig militaire topfunctionaris voldoet aan de definitie van revolving door. Omdat de huidige regeling van het ministerie van Defensie een lobbyverbod kent voor een periode van twee jaar na vertrek (zie inleiding), is ook onderzocht of het contact met het ministerie binnen twee jaar na FLO-datum heeft plaatsgevonden. Van de in totaal 28 ex-topmilitairen uit tabel 1 voldoen er elf (39,3 procent) wel en negen (32,1 procent) niet aan de definitie van revolving door. Vijf zijn er met pensioen gegaan (17,9 procent) en van drie (10,7 procent) personen hebben we via

openbare bronnen geen verdere gegevens kunnen vinden. In vergelijking tot het eerder besproken onderzoek uit de Verenigde Staten, waarbij de laagste schatting 7 procent en de hoogste 80 procent bedroeg, ligt deze schatting dan dichterbij de laagste schatting.

Conclusie en discussie

Uit het voorgaande blijkt dat ongeveer 39 procent van de onderzochte categorie van voormalig vlag- en opperofficieren hun kennis, netwerk en voormalige positie uit hun militaire loopbaan



gebruiken ten bate van een andere werkgever in een defensie-georiënteerde sector in ruil voor financiële compensatie. Daaruit kan echter niet worden geconcludeerd dat deze personen bijvoorbeeld aan excessieve zelfverrijking doen, corrupt zijn, schade doen aan de nationale veiligheid, of ethisch onjuist handelen of hebben gehandeld. Ook het omgekeerde kan niet worden geconcludeerd. Daarvoor bieden openbare bronnen te weinig informatie. Een aanbeveling voor verder onderzoek zou zijn om ons onderzoek op grotere schaal – voor in beginsel alle oud-defensiemedewerkers, zowel burger als militair – te herhalen, waarbij middelen en methoden

kunnen worden ingezet die tot diepgaander onderzoek kunnen leiden. Naar onze mening dient dat onderzoek dan wel door een onafhankelijke partij te worden uitgevoerd en deelname aan dat onderzoek op vrijwillige en anonieme basis te geschieden.

Een tweede, meer praktische, aanbeveling is een herziening van de verplichte afkoelperiode van twee jaar waarin oud-defensiemedewerkers niet in commercieel contact mogen komen met hun voormalig werkgever. Uit ons onderzoek komt naar voren dat het niet goed te controleren is of deze regeling ook daadwerkelijk wordt of kan worden nageleefd. Verder geldt dat men zowel binnen de private als binnen de publieke sector de beste personen op bestuursfuncties wil hebben. In plaats van kennis, expertise en netwerken verloren te laten gaan, lijkt het verstandiger de publieke en private sector er potentieel beide van te laten profiteren.

Daartegenover staat wel dat er transparantie dient te zijn over de belangengroepen, organisaties en personen waarmee de publieke sector in gesprek is. In plaats van met een verplichte afkoelperiode het aanbod van recente en relevante kennis en vaardigheden te beperken, lijkt het verstandiger aan de vraagzijde de transparantie over de totstandkoming van politieke beslissingen te vergroten.

Ten slotte zullen, door het verhogen van de leeftijd waarop militairen met FLO kunnen gaan, militairen naar verwachting eerder naar andere organisaties in de publieke en private sector uitstromen. Verder valt in de toekomst een toename van publiek-private samenwerking te voorzien, evenals meer maatschappelijke betrokkenheid van Defensie, die militairen en burgers meer dan voorheen gedurende alle fasen van hun loopbaan met civiele publieke en private sectoren in contact brengt. Regels moeten hun doel niet voorbijschieten en daarom lijkt het verstandig om in plaats van vooral te richten op meer compliance aan regelgeving, gedurende het gehele dienstverband van militairen en burgers te investeren in integer handelen en transparantie ten aanzien van een voor Defensie relevante buitenwereld. ■