

Dertien jaar integriteitsonderzoek: een zoektocht naar Defensie-identiteit

Van incident naar onderzoek naar incident

Dr. ir. J.F.C. Timmermans, drs. M.P. Bogers, kol. dr. R.M.M. Bertrand RA RC RO en prof. dr. R.J.M. Beeres*

De vergelijking van tien onderzoeksrapporten naar integriteit die in dertien jaar bij Defensie zijn verschenen legt een zichzelf repeterend patroon in dat onderzoek en daarop gestoeld beleid bloot. Het lijkt het alsof iedere onderzoekscommissie, soms met een iets andere invalshoek, steeds weer opnieuw begint. Het lukt Defensie klaarblijkelijk niet om aanbevelingen op het gebied van integriteit te implementeren. Ontbreekt het de organisatie mogelijk aan lerend vermogen op dat vlak? De vergelijking van de rapporten leidt tot een aantal aanbevelingen, zoals het aanbrenge van een betere balans tussen een rule-based en principle-based-visie op integriteit en het beter reflecteren op het zelfbeeld als organisatie.

Op 14 mei vorig jaar berichtte *De Telegraaf* dat de Koninklijke Marechaussee een onderzoek was gestart naar een zedenincident aan boord van Zr.Ms. Karel Doorman.¹ Helaas is het niet de eerste keer dat Defensie op deze manier de media haalde. Ook in 2006 berichtten Nederlandse kranten over een incident aan boord van een schip, namelijk marinefregat

Hr Ms. Tjerk Hiddes.² Dit incident was destijds aanleiding om een onderzoek te starten naar integriteitsschendingen binnen Defensie. Dat onderzoek mondde uit in een rapport.³ Op zijn beurt stond dat onderzoeksrapport weer aan de basis van de invoering van een nieuw integriteitsbeleid binnen Defensie, gericht op het verbeteren van de integriteitssituatie in de organisatie als geheel of een bepaald onderdeel daarvan. Deze reactie van Defensie op een (vermeend) incident is zelf echter geen incident. Over de jaren is een patroon te ontwaren waarbij een incident steeds aanleiding is voor het starten van een onderzoek en daaropvolgend het wijzigen van het gevoerde beleid (zie figuur 1).

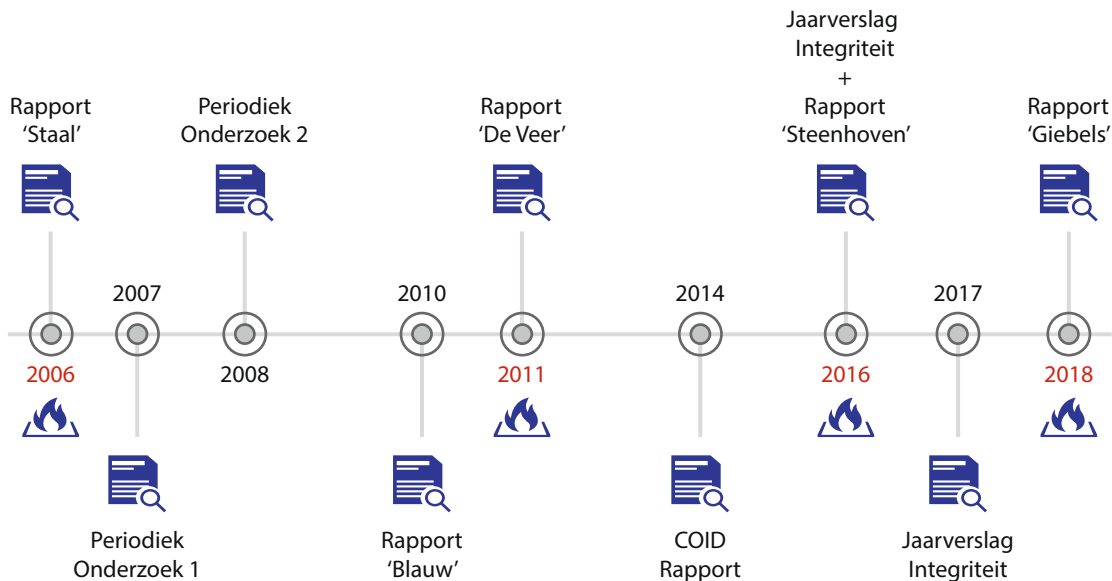
Dit roept de vraag op of het bij de verschillende gevallen van schendingen van integriteit wel incidenten betreft – de spreekwoordelijke rotte appels die moeten worden verwijderd – of dat er meer aan de hand is. Om bij de metafoer te blijven: draagt de mand waarin de appels worden bewaard er wellicht aan bij dat de appels gaan rotten?

* Job Timmermans is universitair hoofddocent Business Ethics, Marion Bogers is universitair docent Defensie-Economie, Robert Bertrand is universitair hoofddocent Accounting, Control and Defence Economics en Robert Beeres is hoogleraar Defensie-Economie aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie. Een eerdere versie van dit artikel is opgenomen in de *Jaarbundel Integriteit 2019* van het symposium 'Boots on the ground meet science', georganiseerd door de Centrale Organisatie Integriteit Defensie en de Nederlandse Defensie Academie.

1 O. van Joolen en M. van Wely, 'Seksrel op marineschip Karel Doorman', in: *De Telegraaf*, 14 mei 2020. Zie: www.telegraaf.nl/nieuws/2024281447/seksrel-op-marineschip-karel-doorman.

2 'Ook verkrachtingen op fregat', in: *de Volkskrant*, 24 maart 2006. Zie: www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/ook-verkrachtingen-op-fregat~b5eaa44a/.

3 B. Staal, H.C.J.L. Borghouts en J. Meyer, *Ongewenst gedrag binnen de krijgsmacht. Rapportage over onderzoek naar vorm en incidentie van en verklarende factoren voor ongewenst gedrag binnen de Nederlandse Krijgsmacht* (Den Haag, ministerie van Defensie, 2006).



Figuur 1 Incidenten en rapportages van 2006 tot 2018

In de onderzoeksrapporten komt deze vraag ook aan de orde. Hoewel de directe aanleiding van de rapporten specifieke incidenten waren, gaan de onderzoekers op zoek naar structurele en culturele kenmerken die ten grondslag kunnen liggen aan een klimaat waarin incidenten kunnen plaatsvinden. Desalniettemin toont het nog altijd voortdurende patroon, dat gevoed blijft worden met nieuwe incidenten, dat Defensie nog altijd worstelt om dit te doorbreken. Om dit patroon en de onderliggende structurele factoren beter te begrijpen hebben we een longitudinaal onderzoek verricht naar de rapporten verschenen tussen 2006 en 2018. De onderzoeksvraag *Welke inzichten levert de beschouwing van dertien jaar integriteitsbeleid en tien onderzoeksrapporten op?* was daarbij leidend. Door overeenkomsten en verschillen tussen de onderzoeksrapporten te verhelderen beogen we een constructieve bijdrage te leveren aan het integriteitsbeleid van Defensie.

Als vertrekpunt voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag zijn we gestart bij het wetenschappelijke debat over integriteit. Gevoed door maatschappelijk ontwikkelingen wordt in dit debat getracht een beter beeld te krijgen van wat integriteit precies betekent, worden verschil-

lende opvattingen over integriteit beschreven en wordt aangegeven hoe integriteit kan worden verbeterd, zowel voor individuen als in organisaties.⁴ Onderzoek op het gebied van integriteit wijst uit dat de manier waarop integriteit in een organisatie wordt begrepen van invloed is op de doeltreffendheid van beleid van die organisatie op dat vlak.⁵ Hierop voortbouwend richt onze analyse zich op achtereenvolgens: (1) hoe integriteit in de verschillende rapporten is geconceptualiseerd, (2) hoe integriteit is geoperationaliseerd in termen van (on)gewenst gedrag, (3) welke verklarende factoren zijn aangevoerd die een context bieden voor het ontstaan van de incidenten, (4) welke aanbevelingen zijn gedaan in de rapporten om verdere incidenten te voorkomen en (5) welke

- 4 R. Audi en P.E. Murphy, 'The many faces of integrity', in: *Business Ethics Quarterly*, 16, 2006 (1) 3-21; S. Fine, I. Horowitz, H. Weigler en L. Basis, 'Is good character good enough? The effects of situational variables on the relationship between integrity and counterproductive work behaviors', in: *Human Resource Management Review*, 20, 2010 (1) 73-84; M.E. Palanski en F.J. Yammarino, 'Integrity and Leadership: Clearing the Conceptual Confusion', in: *European Management Journal*, 25, 2007 (3) 171-184; W. Vandekerckhove, 'On the Notion of Organisational Integrity', in: *Philosophy of Management*, 9, 2010 (1) 123-134; P. Verhezen, 'The (Ir)relevance of Integrity in Organizations', in: *Public Integrity*, 10, 2008 (2) 133-149.
- 5 Audi en Murphy, 'The many faces of integrity'; Vandekerckhove, 'On the Notion of Organisational Integrity'.

rol het gehuldigde zelfbeeld van Defensie, dat in de rapporten naar voren komt, speelde in de integriteitsproblematiek en de aanpak daarvan. Voordat we onze bevindingen uiteenzetten en bediscussiëren, bespreken we eerst de gevolgde onderzoeksmethode. We besluiten met een conclusie en aanbevelingen.

Methoden van onderzoek

Voor het onderzoek hebben we tien onderzoeksrapporten kwalitatief geanalyseerd. Om te komen tot deze selectie van rapporten hebben we gezocht naar documenten die de integriteit binnen Defensie (of een onderdeel daarvan) als onderwerp hebben en niet zijn geëvalueerd. De onderzochte periode begint in 2006, bij het rapport van de commissie-Staal (zie tabel 1). In dat rapport werd integriteit voor het eerst voor Defensie als geheel onderzocht. Het onderzoek eindigt met het (voorlopig) laatste onderzoeksrapport over integriteit door de commissie-Giebels.

We hebben onderzoek verricht naar de verschillende manieren waarop integriteit, impliciet en/of expliciet, wordt opgevat in de rapporten. Enerzijds zijn we daarbij uitgegaan van bestaande visies op integriteit zoals die in wetenschappelijke literatuur naar voren komen (deductieve aanpak). We hebben formuleringen in de rapporten onderzocht die verwijzen naar een opvatting van integriteit die bijvoorbeeld juridisch van aard is, of juist meer moreel/ethisch, of die een inhoudelijke visie op integriteit weergeeft of juist meer procedureel van aard is. Anderzijds hebben we ook met een open blik naar de inhoud van de rapporten gekeken (inductieve aanpak). Los van bestaande ideeën over integriteit proberen we te achterhalen op welke manier(en) over integriteit wordt gedacht in de rapporten.

Voortbouwend op de analyses van de individuele rapporten zijn we vervolgens gaan herleiden welke terugkerende patronen, dwarsverbanden en thema's de rapporten verbinden. Zo komen de militaire taakstelling en het kazerneleven in

Jaartal	Afkorting	Auteurs	Titel
2006	Staal	Staal, Borghouts en Meyer	Ongewenst gedrag binnen de krijgsmacht
2007	Berlo-1	Van Berlo en De Haas	Periodiek onderzoek ongewenst gedrag binnen de krijgsmacht onderzoek 1
2008	Berlo-2	Van Berlo en De Haas	Periodiek onderzoek ongewenst gedrag binnen de krijgsmacht onderzoek 2
2010	Blauw	Remmers, Remmers, Nelissen en Loorbach-van Zutphen	Definitief Rapport Omgangsvormen
2011	De Veer	De Veer, Hoekstra, De Ridder en Veldman	Rapport commissie integriteitszorg Defensie
2014	COID-1	Centrale Organisatie Integriteit Defensie	Integriteit bij de opleiding en vorming van adelborsten en cadetten aan de NLDA
2016	MoD-1	Ministerie van Defensie	Jaarverslag Integriteit Defensie 2016
2016	Steenhoven	Van der Steenhoven en Aalbersberg	Moral fitness
2017	MoD-2	Ministerie van Defensie	Jaarverslag Integriteit Defensie 2017
2018	Giebels	Giebels, Van Oostrum en Van den Bos	Onderzoek naar een sociaal veilige werkomgeving bij Defensie

Tabel 1 Onderzoeksrapporten naar integriteit bij Defensie

verschillende rapporten naar voren als een oorzaak voor het ontstaan van ongewenst gedrag. In de volgende sectie bespreken we de belangrijkste bevindingen en bediscussiëren we de (mogelijke) implicaties daarvan voor de defensieorganisatie.

Resultaten en discussie

Integriteit

Allereerst hebben we gekeken naar hoe integriteit wordt omschreven of tot uitdrukking komt in de tekst van de onderzoeksrapporten. De eerste zes rapporten (zie tabel 1) geven geen expliciete definitie van integriteit. Pas vanaf rapport-Steenhoven uit 2016 wordt een definitie gegeven, namelijk de officiële definitie van het ministerie van Defensie: 'Integriteit is respectvol met elkaar (en met anderen) omgaan, waarbij rekening wordt gehouden met de gerechtvaardigde belangen en wensen van alle betrokkenen'.⁶ In het laatst onderzochte rapport, dat van de commissie-Giebels uit 2018, ontbreekt een definitie weer. In alle rapporten domineert de (veelal impliciete) visie op integriteit als het naleven van regels en normen zoals gedragsregels (bijvoorbeeld de Gedragscode-Defensie) en wetten. De gebruikte terminologie zoals 'handhaving', 'controle', 'schending' en 'meldplicht' wijst op een procedurele, formele, juridische kijk op integriteit.

Direct aansluitend op deze normen-en-regels-visie op integriteit komt in zes rapporten ook een systemische kijk op integriteit naar voren. Onderzoek en handhaving van integriteit worden hierbij gezien als iets wat in systemen is/moet worden verankerd. Zo wordt in de rapporten beschreven hoe het meldingssysteem en registratiesysteem momenteel in gebreke is. Verder doen de rapporten aanbevelingen ter verbetering van die systemen.

Naast de normen-en-regels-visie op integriteit komen ook andere visies op integriteit naar voren:

- integriteit als het naleven van waarden. In vier van de tien rapporten wordt gewezen op het belang van waarden voor integriteit. Dit

gebeurt echter in algemene termen, bijvoorbeeld in het 'naleven van normen en waarden'; specifieke waarden worden niet benoemd;

- integriteit als het nemen/hebben van verantwoordelijkheid. In de eerste vijf rapporten wordt het nemen van verantwoordelijkheid in het algemeen en verantwoordelijkheid voor het maken van (morele) keuzes aangestipt; of wordt gewezen op het ontbreken van dergelijke verantwoordelijkheid in de door het rapport onderzochte praktijk; of wordt het nemen van verantwoordelijkheid voor het maken van (morele) keuzes aanbevolen voor de toekomst. Bovendien wordt deze visie op integriteit, anders dan bij regels/normen het geval is, niet verder uitgewerkt of toegespitst;
- integriteit als deugden/moreel gedrag. In zes rapporten wordt een verscheidenheid aan deugden naar voren gebracht. Bijvoorbeeld alleen 'respect' en 'eerlijkheid' worden in drie rapporten genoemd. Twee rapporten noemen typisch militaire deugden als 'loyaliteit' en 'moed'.⁷ Twee rapporten noemen communicatiegerichte deugden: 'oprechtheid' en 'transparantie'. Slechts drie rapporten noemen deugden die in de literatuur met integriteit worden geassocieerd, zoals 'respect' en 'betrouwbaarheid'.⁸ Genoemde deugden worden echter niet nader toegelicht, omschreven, of vertaald naar de praktijk.

In de rapporten is de normen-en-regels-visie op integriteit dominant. Dat is de lens waarmee de stand van zaken in de rapporten wordt belicht en waarop de meeste aanbevelingen zich concentreren. Hier zijn meerdere mogelijke verklaringen voor. Op de eerste plaats zijn normen en regels concreter dan waarden en deugden, die abstracter en generieker zijn. Dit leidt er toe dat normen en regels aanzienlijk eenvoudiger te meten en in de praktijk door te voeren zijn. Op de tweede plaats sluit het

6 Ministerie van Defensie, *Aanwijzing SG A/984 Uitvoering van het integriteitsbeleid Defensie* (Den Haag, ministerie van Defensie, 2012).

7 P. Olsthoorn, *Military Ethics and Virtues. An Interdisciplinary Approach for the 21st Century* (New York, Routledge, 2010).

8 Audi en Murphy, 'The many faces of integrity'; Palanski en Yammarino, 'Integrity and Leadership: Clearing the Conceptual Confusion'.



Uit de literatuur komt naar voren dat een compliance-benadering van integriteit minder effectief is dan de moreel-ethische

FOTO MCD, HANS ROGGEN

procedurele, juridische karakter van de normen-en-regels-visie nauw aan bij de traditie en cultuur van Defensie. Defensie kent een formele, bureaucratische organisatie met een grote gelaagdheid.⁹ Daarbij past een neiging om verbeteringen te zoeken in het doorvoeren of aanpassen van regels en het instellen van procedures om die te handhaven. De systemische visie op integriteit die ook naar voren komt in de rapporten onderstreept dit. Dit wijst ook op het idee van controle als middel om de integriteit te waarborgen. Deze visie op integriteit komt overeen met wat in de literatuur wordt omschreven als een *compliance*-gericht integriteits/(ethiek)regime.¹⁰ Hierbij worden regels en normen van bovenaf opgelegd, waarbij ongewenst gedrag wordt afgestraft en gewenst gedrag beloond. Anders dan bij de

moreel-ethische benadering van integriteit waarbij gedrag voortkomt uit (interne) principes wordt gedrag dan vooral extern afgedwongen. In de literatuur wordt echter naar voren gebracht dat een compliance-benadering minder effectief is dan de moreel-ethische.¹¹ Het hebben van veel gedetailleerde regelgeving bemoeilijkt de kennis en het bewustzijn daarvan in de organisatie en compliceert handhaving ervan. Bovendien ondermijnt een compliance-benadering de intrinsieke motivatie van personen om zich eraan te houden.

Dit inzicht komt deels ook terug in sommige rapporten. In de analyses komt het bewustzijn in de organisatie naar voren dat meer regels averechts kunnen werken. Ook laten de analyses goed zien hoe moeilijk het is om effectieve regels en een begeleidend handhavingssysteem in te richten. In een aantal rapporten wordt dan ook – mede op basis van de wetenschappelijke literatuur waarnaar zij verwijzen – gesuggereerd een bredere visie op integriteit te hanteren.

9 J. Soeters, P.C. van Fenema en R. Beeres, *Managing Military Organisations: Theory and Practice* (New York, Routledge, 2010).

10 L.S. Paine, 'Managing for organizational integrity', in: *Harvard Business Review*, 72, 1994 (2) 106-117.

11 Paine, 'Managing for organizational integrity'.

Deze verbreding valt grotendeels samen met de verschuiving in de tijd van de nadruk op 'integriteitszorg' naar 'integriteit' in de rapporten, en parallel daaraan de oprichting van de Centrale Organisatie Integriteit Defensie en de introductie van een officiële defensiebrede definitie van integriteit.

In de rapporten zelf komt de verbreding tot uitdrukking in de alternatieve visies op integriteit naast de normen-en-regels-visie, namelijk die gericht op waarden, deugden en verantwoordelijkheid. Deze visies komen met name naar voren in de analyses van de gebreken en aspiraties van de huidige organisatie en in de aanbevelingen. De definitie van integriteit van Defensie zoals latere rapporten die beschrijven, staat bijvoorbeeld een bredere kijk op integriteit voor die verder gaat dan regels en normen alleen.

Ondanks de analyses en de (mede daarop gebaseerde) aspiratie en aanbevelingen blijft in de staande organisatie de normen-en-regels-visie op integriteit dominant. Tegelijkertijd zijn verwijzingen naar de alternatieve visies veelal niet nader gespecificeerd of geoperationaliseerd. Bovendien worden de alternatieve visies op integriteit deels opgevoerd ter ondersteuning of aanvulling van de normen-en-regels-visie en niet als een op zichzelf staande, inherent waardevolle visie. Een deel van de genoemde deugden – op communicatie gerichte en militaire deugden – kan worden gezien als een middel om de effectiviteit van regelgeving te vergroten, bijvoorbeeld: zorgvuldigheid, elkaar aanspreken, gehoorzaamheid, loyaliteit, en transparantie. Net als in de wetenschappelijke literatuur komt een bredere, meer moreel-ethische opvatting van integriteit dus naar voren als een nastrevenswaardig ideaal in een aantal rapporten. Afgaande op de analyses van de staande praktijk in de rapporten lijkt dit ideaal vooralsnog echter geen realiteit binnen Defensie.

(On)gewenst gedrag

Op de tweede plaats zijn de tien onderzoeksrapporten specifiek onderzocht op gehanteerde omschrijvingen van zowel gewenst als ongewenst gedrag en de verschillende onderverde-

Ongewenst gedrag wordt steeds met meer precisie omschreven, terwijl dit voor gewenst gedrag juist nadrukkelijk niet geldt

lingen in categorieën die de rapporten daarbij hanteren.

Wat hierbij nadrukkelijk opvalt, is dat de focus in alle onderzoeksrapporten primair ligt op vormen van ongewenst gedrag. Hierbij moet worden aangetekend dat de meeste rapporten voortkomen uit de behoefte te leren naar aanleiding van meldingen en berichten over ongewenst gedrag. Gewenst gedrag wordt soms benoemd, maar lang niet altijd. Zo gaan de rapporten Berlo-2, COID-1 en Giebels niet in op wat gewenst gedrag is en ligt de focus uitsluitend op ongewenst gedrag. Kennelijk wordt impliciet verondersteld dat de ontvanger/lezer van het rapport weet wat gewenst gedrag is en hoeft dit niet nader te worden geduïd. De overige rapporten hanteren wel omschrijvingen van gewenst gedrag, die in hoofdlijnen als volgt kunnen worden gekarakteriseerd.

De rapporten Staal, Berlo-1 en Blauw omschrijven gewenst gedrag op een manier die het best is te karakteriseren als het volgen van algemene gedragsregels. Staal refereert aan de defensiebrede Gedragscode en een aantal algemene gedragsregels, zoals: (militaire) discipline, goed onderhouden van het tenue, poetsen van de schoenen, dragen van de baret, groeten van collega's en niet met de handen in de zakken lopen. Ook het rapport-Blauw refereert aan de Gedragscode en een aantal omgangsvormen en gedragsregels. In de rapporten MOD-1, Steenhoven en MOD-2 wordt gewenst gedrag primair gekoppeld aan de geldende Gedragscode Defensie.¹²

12 Ministerie van Defensie, *Aanwijzing SG A/984 Uitvoering van het integriteitsbeleid Defensie*.



De verschillende commissies kijken op dezelfde bestuurskundige top-down-manier naar de geconstateerde problemen in de context van Defensie

De rapporten Berlo-1 en De Veer appelleren naast de defensiebrede Gedragscode ook aan het begrip deugden, dat niet nader wordt toegelicht of gespecificeerd. De kern van de begripsomschrijving van gewenst gedrag is daar waar het wordt omschreven steeds een combinatie van de geldende Gedragscode en niet-gecodificeerde algemene (gedrags)regels. Maar er wordt uiteindelijk niet veel tekst aan besteed.

Alle rapporten bevatten daarentegen uitvoerige beschrijvingen en specificaties van verschillende categorieën van ongewenst gedrag. Naarmate de rapporten van een recentere datum zijn, is er een in de tijd oplopende hoeveelheid beschreven ongewenste gedragstypen. Uitzondering daarop vormt het meest recente rapport-Giebels, waarin het benoemde aantal ongewenste gedragstypen weer enigszins is teruggebracht. In de rapporten MOD-1 en MOD-2 staat het grootste aantal verschillende vormen van ongewenst gedrag. Deze worden echter weer samengevat in drie typen van (vermoedens van) integriteitsschendingen, te weten: (1) ongewenste omgangsvormen; (2) oneigenlijk gebruik van dienstmiddelen en/of overschrijding interne regels; en (3) misdragingen in de privésfeer.

Waar in de eerdere onderzoeksrapporten zoals Staal, Berlo-1, Berlo-2, Blauw, De Veer en COID-1 met name de focus ligt op (sociaal) ongewenste omgangsvormen, hebben de daaropvolgende rapporten meer aandacht voor zakelijk/economisch ongewenste gedragingen, waarvan een groot aantal is te kenschetsen als vormen van misbruik en oneigenlijk gebruik van defensiemiddelen en informatie. Daarnaast verschuift de focus in de loop van de tijd meer naar die vormen van ongewenst gedrag waar de normstelling minder duidelijk is (moreel in plaats van op basis van wet- en regelgeving), bijvoorbeeld onbehoorlijk leiderschap of het scheppen van een angstcultuur. We concluderen dat in de loop van de tijd de behoefte is ontstaan om ongewenst gedrag met steeds meer precisie te omschrijven. Dat geldt voor gewenst gedrag echter nadrukkelijk niet. Gedragsregels worden echter wel duidelijk omschreven. Ook is de reikwijdte van ongewenst gedrag duidelijk vergroot door ook met nadruk zakelijke/economische integriteitsschendingen, interiteitsschendingen in de privésfeer en vormen van ongewenst gedrag met een minder duidelijke normstelling te benoemen.



FOTO RIJKSOVERHEID

Verklarende factoren voor ongewenst gedrag

Ten derde hebben we uit de tien onderzoeksrapporten naar integriteit bij het ministerie van Defensie factoren gedestilleerd die de opstellers van die rapporten gebruiken als verklaring voor het ongewenste gedrag en voor de afhandelingen van ongewenst gedrag. Vier van die verklarende factoren hebben vooral betrekking op tekortkomingen in het besturende systeem. Allereerst gaat het daarbij om de factor '(sociaal) leiderschap'. Centraal daarbij staat het gedrag dat de leidinggevende vertoont, de zogeheten *tone at the top*. Een leidinggevende moet zeggen wat hij of zij doet en doen wat hij of zij zegt. Een tweede factor is 'geïnformeerd zijn'. De leidinggevende dient adequaat op de hoogte te zijn van de regels en de procedures, en van de Gedragscode. Het rapport-Giebels constateert daarbij 'veel en snel wisselende regelingen'. Dat maakt het adequaat op de hoogte zijn en het juist afhandelen van incidenten lastiger. Ten derde zijn de regels en de procedures niet altijd even 'eenduidig en duidelijk' geformuleerd. Dan is het ook lastig om ze als zodanig te interpreteren en toe te passen. Ten vierde wordt er volgens de onderzoeksrapporten op 'incidenten gestuurd'.

Vier volgende factoren zijn gelokaliseerd in de context van het bestuurd systeem. Volgens de onderzoeksrapporten liggen oorzaken in 'de aard van het werk'. Voorts wordt 'cultuur' genoemd (angstcultuur, machocultuur, pestcultuur) als veroorzaker. Ook de 'structuur van de organisatie' is oorzaak van ongewenst gedrag (centralisatie, gelaagdheid van de hiërarchie, bureaucratie). En ten slotte worden 'human resource management'-aspecten naar voren gebracht (verhouding mannen en vrouwen, gebrek aan diversiteit, bevorderingsbeleid en functieroulatie). De laatste factor die wordt onderscheiden in de rapporten koppelt het besturende systeem en het bestuurd systeem. Voor deze factor hebben we gekozen voor de term 'systeem'. Hierbij gaat het om gebreken in het meldings-, rapportage- en afhandelings-systeem.

De negen oorzaken en tien rapporten overziend is het structurele beeld dat ontstaat vrij consistent. Alle oorzaken komen in vrijwel alle rapporten terug. In de keuzes die worden gemaakt om die oorzaken weg te nemen is echter wel een verandering waar te nemen, die gaat van de verbetering van procedures naar een

Past het beeld van de krijger en de strikte commandostructuur nog wel bij de adaptieve krijgsmacht?

verbetering van de cultuur. Enerzijds zou dat kunnen worden opgevat als een sterkte. De verschillende commissies kijken op dezelfde bestuurskundige top-down-manier naar de geconstateerde problemen in de context van Defensie. Anderzijds zou dat ook kunnen worden opgevat als zwakte. Diezelfde bestuurskundige top-down-blik past immers heel goed bij de organisatie waarin de genoemde problematiek is ontstaan. De vraag is daarom: zijn de genoemde verklarende factoren wel de juiste verklarende factoren?

Aanbevelingen uit de onderzoeksrapporten

Op de vierde plaats hebben we de aanbevelingen die in de onderzoeksrapporten worden gedaan om verdere incidenten te voorkomen onder de loep genomen. Als belangrijkste observatie komt daarbij naar voren dat in de rapporten veelal dezelfde problemen worden vastgesteld en een herhaling van aanbevelingen plaatsvindt. Twee voorbeelden hiervan zijn de praktische aanbevelingen omtrent het evalueren en heroverwegen van het functieroulatiesysteem en het inrichten van een professionele integriteitsorganisatie.

Zo beveelt het rapport-Staal bijvoorbeeld aan om het huidige functieroulatiesysteem te evalueren en te heroverwegen. Twaalf jaar later doet de commissie-Giebels dezelfde aanbeveling.

Ditzelfde geldt voor het opzetten van een professionele integriteitsorganisatie. De commissie-Staal benadrukt het belang van een onafhankelijke en deskundige integriteitsorganisatie. De commissie-Giebels op haar beurt adviseert het opzetten van een onafhankelijk en deskundig klachtenloket.

Dit roept de vraag op waarom het Defensie klaarblijkelijk niet lukt om beide aanbevelingen te implementeren. En in het verlengde daarvan of het de organisatie ontbreekt aan lerend vermogen op dat vlak. De commissie-Giebels benoemt deze vragen in de eindbeschouwing van haar rapport, maar onderzoekt niet waarom de eerdere aanbevelingen van haar voorgangers niet zijn opgevolgd en of de maatregelen die Defensie wél heeft genomen enig effect hebben gesorteerd. Zo lijkt het alsof iedere onderzoekscommissie, soms met een iets andere invalshoek, steeds weer opnieuw begint.

Wel constateren we dat, waar de commissie-Staal nog overwegend komt met aanbevelingen die zijn gericht op aanpassingen in beleid en procedures, personele samenstellingen, ontwikkeling en bijscholing, de daaropvolgende rapporten steeds meer ingaan op noodzakelijke cultuurveranderingen. Zo heeft het rapport-Blauw het over 'het kritisch durven zijn naar de eigen interne cultuur' en adviseert het rapport-COVID-1 onder meer om na te denken over een 'herdefiniëring van kameraadschap en de gewenste seksuele mores op de academies'. De commissie-Giebels, ten slotte, komt met de aanbeveling om een cultuur van 'transparantie', 'openheid', 'elkaar durven aanspreken' en 'waardering van diversiteit' te bevorderen. Uit deze ontwikkeling 'van beleid- en procedurele maatregelen' naar 'voorstellen voor gewenste gedragingen en aanpassingen in de cultuur' kan worden geconcludeerd dat integriteitsschendingen naar het idee van de opstellers van de recente rapporten niet alleen terug te dringen zijn door meer regels en procedures in te stellen, maar dat ook een verandering van binnenuit noodzakelijk is. Een heldere verdieping hoe cultuur concreet kan worden aangepast, blijft echter achterwege. Een mogelijke oorzaak hiervoor is dat de meeste rapporten het resultaat

van een generiek onderzoek bevatten, wat vervolgens – logischerwijs – tot generieke aanbevelingen leidt.

Zelfbeeld Defensie

Ten slotte hebben wij gereflecteerd op de invloed van het door Defensie gehuldigde zelfbeeld zoals dat in de rapporten naar voren komt, op de analyse van de integriteitsproblematiek en de aanpak daarvan in de rapporten.

Uit de verschillende rapporten komt een eenduidig zelfbeeld van Defensie naar voren. Terugkerende elementen in zowel de doel- en vraagstelling van onderzoeken als de bevindingen en daaropvolgende aanbevelingen zijn onder meer:

- het voldoen aan en streven naar een hogere morele standaard dan gangbaar in de rest van de samenleving. Dit is terug te voeren op het geweldsmonopolie en het gevoel onder een vergrootglas te liggen, maar is ook verankerd in traditie en cultuur;
- mede daardoor ziet Defensie zichzelf als anders en deels losstaand van de burgersamenleving, wat zich uit in wij-zij-denken. Dit leidt tot een sterke lotsverbondenheid en loyaliteit, maar ook tot geslotenheid en uitsluiting, een ons-kent-ons-mentaliteit en een zwijgcultuur;
- daarnaast wordt het zelfbeeld gekenmerkt door waarden en normen die passen bij het *warrior ethos*, zoals heldhaftigheid, niet-zeuren/*can do*-mentaliteit en broederschap, maar ook machogedrag en militaire weerbaarheid als excuus voor misstanden.¹³

In de onderzoeken komen deze aspecten van het zelfbeeld expliciet naar voren in de factoren die verklaren waarom Defensie gevoelig(er) is voor integriteitsschendingen (zie de paragraaf ‘verklarende factoren voor ongewenst gedrag’ hierboven).

Impliciet – en onbedoeld – zien wij het zelfbeeld ook terug in de doel- en vraagstelling van de rapporten en in de gehanteerde methodologie en de aanbevelingen en het daaropvolgende gevoerde beleid (dat dan weer in volgende rapporten wordt geëvalueerd). Al in de omschrijving van de doelstelling worden integriteits-

schendingen veelal gezien als incidenten, rotte appels die niet representatief zijn voor de gehele hoge standaard van Defensie. Een deel van de rapporten geeft aan dat de rotte appels binnenkomen doordat jongeren die gerekruteerd worden (tegenwoordig) een lagere moraal hebben. De rapporten dienen bovendien niet alleen een intern doel, maar ook om verantwoording af te leggen aan de buitenwereld (wij-zij), waarbij Defensie onder een vergrootglas ligt (‘de buitenwereld is vijandig gezind’).

De reactie op misstanden is paradoxaal: enerzijds worden misstanden – deels onbewust – ontkend of niet onderkend; het past niet bij het zelfbeeld of bij het beeld dat men wil uitdragen, maar, wanneer misstanden wel worden erkend, wordt er juist hard en formeel opgetreden. De hoge morele standaard zorgt dan aan de ene kant voor het niet onderkennen of erkennen (‘niet zien’) van incidenten en anderzijds voor ‘overijverig’ optreden om de rotte appels te verwijderen. Dit zelfbeeld staat echter wel een structurele aanpak van schendingen in de weg omdat het zien van problemen als een uitwas voorkomt dat het wordt toegekend aan onderliggende structurele en culturele kenmerken van de organisatie die zulk gedrag faciliteren. Bovendien leidt de strenge daadkrachtige aanpak tot een procedurele, formele en juridische kijk op integriteit, die zich uit in het optuigen van een integriteitssysteem met weinig aandacht voor de zachtere kant van integriteit, die onontbeerlijk is voor een effectief integriteitsbeleid, maar minder gemakkelijk en snel te realiseren.

In de rapporten worden aspecten van het zelfbeeld erkend als onderdeel van het probleem. Doordat het tegelijkertijd echter (impliciet) onderdeel is van het uitgangspunt, de methodiek en de aanbevelingen wordt dit zelfbeeld eerder bevestigd en bestendigd door de onderzoeken en het opvolgende beleid dan dat

13 S.L. Gardiner, ‘The Warrior Ethos: Discourse and gender in the United States Army since 9/11’, in: *Journal of War & Culture Studies*, 5, 2012 (3) 371-383; W. von Bredow, ‘The Order of Violence. Norms and Rules of Organized Violence and the Civil-Military Paradox’, in: G. Caforio en M. Nuciari (red.), *Handbook of the Sociology of the Military* (second edition) (Berlijn, Springer, 2018) 97.



De vraag moet worden gesteld of het zelfbeeld van Defensie gestoeld is op de werkelijkheid of vervormd wordt door conservatisme, folklore en de romantiek van de warrior

FOTO MCD, LOUIS MEULSTEE

het ter discussie wordt gesteld als onderdeel van het structurele probleem en daarmee als onderdeel van de oplossing. Om de structurele en culturele oorzaken die ten grondslag liggen aan integriteitsschendingen effectief te begrijpen en te veranderen moet ons inziens daarom ook het zelfbeeld van de organisatie ter discussie worden gesteld.

Zo zou de vraag moeten worden gesteld of het gehuldigde zelfbeeld nog realistisch is, met andere woorden of het past bij hoe de organisatie nu is en bij wat de organisatie aspireert te zijn. Iets prikkelender: is het zelfbeeld gestoeld op de werkelijkheid of wordt het vervormd door conservatisme, folklore en de romantiek van de warrior? Past het beeld van de krijger en de strikte commandostructuur die traditioneel gezien worden als essentieel voor oorlogvoering en omgaan met crisissituaties nog wel bij de adaptieve krijgsmacht?

Conclusie en aanbevelingen

Tot op heden is onderzoek naar integriteit binnen Defensie incidentgedreven. Steeds wordt een momentopname gemaakt van de stand van zaken binnen de organisatie of een onderdeel daarvan. Door een longitudinale aanpak te hanteren, waarbij we de tien onderzoeksrapporten onderzochten die in dertien jaar zijn verschenen, is een zichzelf repeterend patroon blootgelegd in het integriteitsonderzoek en het daarop gestoelde beleid.

In de rapporten worden steeds dezelfde problemen vastgesteld en vindt een herhaling plaats van aanbevelingen. Daarnaast volhardt Defensie in een aanpak die sterk steunt op het stellen en handhaven van normen en regels, de zogeheten *rule-based*-visie op integriteit. In de onderzochte periode wordt vooral gericht op het verbeteren, verduidelijken en aanvullen van

normen en regels, alsook de afwijkingen daarvan (en meldingen/rapportages daarover) die als ongewenst worden bestempeld. Dit in tegenstelling tot een meer *principle-based*-georiënteerde visie op integriteit. De *principle-based*-oriëntatie wordt in de literatuur gepropageerd omdat het de *commitment* en motivatie om gewenst gedrag te vertonen vergroot, de meldingsbereidheid doet toenemen en het aantal schendingen juist zou verminderen.¹⁴ Het vasthouden aan een *rule-based*-aanpak wordt geïllustreerd door de eenzijdige nadruk die de rapporten leggen op preventie. Ongewenst gedrag wordt met steeds meer precisie omschreven, terwijl dit voor gewenst gedrag juist nadrukkelijk niet geldt. Ook is de reikwijdte van ongewenst gedrag duidelijk vergroot door ook met nadruk zakelijke/economische integriteitsschendingen, integriteitsschendingen in de privésfeer en vormen van ongewenst gedrag met een minder duidelijke normstelling te benoemen.

De recentere rapporten onderkennen het belang van een *principle-based*-visie. We zien een ontwikkeling van aanbevelingen die zijn gericht op verbetering van beleid- en procedurele maatregelen naar aanbevelingen gericht op cultuurverandering. De opstellers van de recentere rapporten realiseren zich dat ongewenst gedrag niet alleen terug te dringen is door meer regels en procedures in te stellen, maar dat ook een verandering van binnenuit noodzakelijk is. Een heldere verdieping hoe die cultuur concreet kan worden aangepast ontbreekt echter.

Naast een herhaling in de inhoud van het onderzoek en beleid, komt ook een herhaling in de aanpak aan het licht. Alle rapporten kijken op dezelfde bestuurskundige *top-down*-manier naar de geconstateerde problemen in de context van de 'bijzondere organisatie' Defensie. Niet verrassend komen de rapporteurs op die manier tot een opsomming van een verzameling van oorzaken die gedurende die dertien jaar constant is gebleven.

Hoe dit patroon te doorbreken? In de eerste plaats verdient het aanbeveling om een betere

balans aan te brengen tussen een *rule-based* en *principle-based*-visie op integriteit. In plaats van nog meer (fijnmazige) regels en normen en betere detectie en meldsystemen moet daartoe ingezet worden op 'softe', minder direct meetbare zaken als mentaliteit, cultuur en het vermogen tot (zelf)reflectie en morele besluitvorming. Gelukkig gebeurt dit ook al, bijvoorbeeld in een onderzoek geleid door Eva van Baarle naar *just culture* binnen Defensie.¹⁵

Op de tweede plaats dient hierbij een *bottom-up* in plaats van een *top-down*-aanpak gehanteerd te worden. Dit is een voorwaarde om tot een organisatiebreed, intrinsiek gedragen beleid te komen. Om dit beleid te verankeren suggereren we daarnaast een *bottom-up*-georiënteerde integrale bedrijfskundige analyse van de structuur van de werkorganisaties binnen Defensie, wat tot een fundamenteel andere visie op oorzaken voor integriteit en integriteitsschendingen bij de organisatie leidt.¹⁶

Ten slotte is het van cruciaal belang om te reflecteren op het zelfbeeld. Het huidige zelfbeeld van Defensie zoals dat in de onderzoeksrapporten naar voren komt, heeft zowel de onderzoeken als het vervolg daarop op verschillende manieren beïnvloed. Enerzijds draagt het zelfbeeld bij tot een vernauwing van de blik op de problematiek en de dieperliggende (structurele) kenmerken daarvan. Anderzijds staat het een effectieve aanpak van de structurele en culturele aspecten die ten grondslag liggen aan de problematiek in de weg. Het verdient dan ook de aanbeveling om kritisch op het zelfbeeld te reflecteren en de invloed van het zelfbeeld te verdisconteren in toekomstig onderzoek en beleid. ■

14 B.H. Geddes, 'Integrity or Compliance Based Ethics: Which Is Better for Today's Business?', in: *Open Journal of Business and Management*, 5, 2017 (3) 420-429; Paine, 'Managing for organizational integrity'.

15 E. van Baarle en M. Blom-Terhell, 'The roof, the roof, the roof is on fire'. Normen en normvervaging in militaire organisaties', in: Desirée Verweij (red.), *Ethiek en de militaire praktijk* (Amsterdam, Boom, 2020) 46-67.

16 D. Vriens, J. Achterbergh en L. Gulpers, 'Virtuous Structures', in: *Journal of Business Ethics*, 150, 2016 (3) 671-690.