

INTEGRITEITBELEID DEFENSIE

Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie



L.H. Knuivers
Ö. Leuvenink

Begeleidend docent: Prof. dr. A.B. Ringeling

Rotterdam, juli 2007

VOORWOORD

Deze scriptie is geschreven als sluitstuk van de studie bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Het onderwerp is integriteitbeleid bij het ministerie van Defensie. Zowel het onderwerp integriteit als de onderwerpen beleidsanalyse en -processen maken onderdeel uit van het programma van de studie bestuurskunde. Deze onderwerpen zijn verenigd in de scriptie door onderzoek te doen naar de potentiële effecten van het nieuwe integriteitbeleid van Defensie. Dit onderzoek is gestart op het moment dat integriteit bij Defensie, als gevolg van enkele incidenten, opnieuw hoog op de agenda is komen te staan. De veranderingen die hierdoor teweeg zijn gebracht, specifiek op het gebied van de integriteitorganisatie en de beleidsmaatregel gedragscode, hebben ons doen besluiten onderzoek te doen naar de mogelijke effecten van deze veranderingen.

Onze werkgever, het ministerie van Defensie, willen wij danken voor het bieden van de randvoorwaarden om de studie te kunnen volgen. Daarnaast willen wij de geïnterviewden bedanken voor hun medewerking. De informatie die zij hebben aangedragen is een waardevolle bijdrage voor het onderzoek geweest. Tevens gaat een speciaal woord van dank aan drs. Dick Koen voor zijn getoonde interesse en nuttige adviezen.

Op deze plaats willen wij natuurlijk ook onze scriptiebegeleider Prof. Dr. A.B. Ringeling danken voor zijn kundige aanwijzingen en adviezen en de brainstormsessies voorafgaande aan het onderzoek.

Tot slot danken wij Steven en Kim voor hun motiverende woorden, steun en geduld.

Lyset Knuiers
Örjan Leuvenink

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

SAMENVATTING

Aanleiding en doelstelling

Het ministerie van Defensie heeft medio 2006 te maken met verschillende integriteitschendingen waardoor integriteit opnieuw hoog op de politieke en ambtelijke agenda prijkt. De problematiek omtrent integriteit moet volgens Defensie worden aangepakt door enkele verbetermaatregelen, voorgesteld door een onafhankelijke commissie, te implementeren. Doelstelling van dit onderzoek is bezien of het nieuwe integriteitbeleid ook daadwerkelijk de geconstateerde tekortkomingen van het oude beleid wegneemt. De focus ligt hierbij op een aantal aspecten, te weten het totstandkomingsproces, de integriteitorganisatie (vertrouwensfunctie en registratie) en de gedragscode.

Conclusies

Uit ex-ante onderzoek kan worden geconcludeerd dat Defensie met de gekozen verbetermaatregelen de tekortkomingen van het oude integriteitbeleid niet volledig zal kunnen wegnemen.

1. Totstandkoming nieuwe integriteitbeleid

Het nieuwe beleid is grotendeels onder externe (politieke) druk tot stand gekomen. Defensie heeft de bevindingen en aanbevelingen van de Commissie Staal onverkort overgenomen en daarbij onterecht geen noodzaak gezien tot een verdere analyse van deze bevindingen en het zelf uitwerken van passende beleidsalternatieven. De organisatie heeft te weinig aandacht geschonken aan het formuleren van concrete doelstellingen. Dit leidt tot onduidelijkheid ten aanzien van de richting en ambitie van het nieuwe integriteitbeleid van Defensie. De politieke druk heeft als positief effect op de korte termijn dat de aandacht voor integriteit momenteel groot is. De lange termijn maatregelen kunnen echter niet worden geborgd zonder voldoende aandacht voor het belang van lange termijn verbeteringen. Bij de totstandkoming van het nieuwe beleid wordt voornamelijk onvoldoende aandacht besteed aan de financieel-economische integriteitfunctie, waardoor de knelpunten op dit aspect onvoldoende zullen worden weggenomen.

2. Vertrouwensfunctie en registratie

Het omvormen van de integriteitorganisatie zal leiden tot een betere kwalitatieve invulling van de functie van vertrouwenspersoon. Tezamen met de invoering van een nieuw registratiesysteem lijkt Defensie beter te zijn toegerust op het tegengaan van de integriteitproblematiek. De vorming van een centrale pool van vertrouwenspersonen past echter niet bij een grote organisatie als Defensie. De centrale pool vergroot de afstand tussen medewerker en vertrouwenspersoon, waarbij het niet vanzelfsprekend is dat een centrale helpdesk en de rol van de leidinggevende dit vacuüm opvullen. Bijkomend risico voor het inzicht in misstanden is de potentiële toename van meldingen bij beroepsgroepen die omwille van een eigen beroepscode (artsen, geestelijk verzorgers) deze meldingen mogelijk niet centraal gaan registreren.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

3. Gedragscode

Met de introductie van de nieuwe gedragscode zijn communicatie over en bewustwording ten aanzien van integriteit onder het personeel toegenomen. Toch moeten de verwachtingen ten aanzien van de nieuwe code enigszins worden bijgesteld. De nieuwe gedragscode is, zij het meer uitgebreid, op vergelijkbare wijze als de oude gedragscode tot stand gekomen. Periodieke wijzigingen van de nieuwe gedragscode zijn niet voorzien, waardoor het risico bestaat dat, mede door een veranderende organisatie, medewerkers zich niet meer kunnen identificeren met de gedragscode en deze aan draagvlak verliest. Inhoudelijk zijn de verschillen tussen de oude en de nieuwe gedragscode gering. Door de abstracte formulering lijkt de koppeling met een eventueel te formuleren sanctiebeleid niet eenvoudig. De nieuwe gedragscode doet een sterk beroep op de professionele verantwoordelijkheid van de defensiemedewerker, maar biedt weinig helderheid in geval van morele dilemma's. Vooralsnog ontbreekt een combinatie van duidelijke regels en een ethisch afwegingskader. Verder werkt het voor specifieke organisatiedelen ontbreken van volledige vrijheid om een eigen gedragscode te ontwikkelen, gezien de specifieke eisen en kenmerken die sommige organisatiedelen kennen, contraproductief bij het tegengaan van misstanden. Concluderend zal een duidelijk grotere meerwaarde van de nieuwe gedragscode in de praktijk uitblijven.

Procesgerelateerde aanbevelingen

Bij de implementatie van de overige verbetermaatregelen van de Commissie Staal wordt aanbevolen ruim aandacht te besteden aan de beginfasen van het beleidsproces: het formuleren van, indien mogelijk, concrete doelstellingen, alternatieve maatregelen om deze doelstellingen te realiseren alsmede de hieraan gerelateerde potentiële effecten. Mogelijk kan hierbij de ex-ante evaluatiemethodiek worden toegepast. Bij de implementatie dient de organisatie bewust te zijn van het belang van borging van de lange termijn verbetermaatregelen en draagvlak hiervoor onder de medewerkers.

Nadat de implementatie van de overige verbetermaatregelen is afgerond en uitvoering van het beleid orde van de dag wordt, komt het moment waarop de projectorganisatie ophoudt te bestaan. Van belang is de prioriteit die het onderwerp integriteit momenteel heeft te bestendigen. Ten behoeve van de continuïteit van het beleidsproces is het aan te bevelen te onderzoeken welke maatregelen moeten worden genomen om, bij het inbedden van integriteit in de bestaande procedures, verlies van prioriteit te voorkomen.

Inhoudelijke aanbevelingen

Het eerste deel van de implementatie is inmiddels afgerond. De structuur van de integriteitorganisatie is aangepast en de formele gedragscode is opgesteld. De aandacht dient nu te worden verlegd naar het bijbehorende proces van gedrags- en cultuurverandering. Aanbevolen wordt het belang van de lange termijn investering dat nodig is om het gewenste gedrag gemeengoed te laten worden, te benadrukken.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

Bij het verder vormen van het integriteitbeleid wordt een integrale benadering aanbevolen, waarbij een gelijkmatige focus wordt gelegd op de verschillende aandachtsgebieden waarop verbetermaatregelen betrekking hebben (de integriteitorganisatie, de organisatiecultuur, de individuele verantwoordelijkheid (van leidinggevende en werknemer) en externe (politiek/maatschappelijke) verwachtingen).

Teneinde moreel verantwoord handelen van de individuele medewerker te stimuleren wordt tevens aanbevolen de mogelijkheden tot verdieping van de gedragscode, gecombineerd met een helder normenkader en sanctiebeleid, te onderzoeken en deze maatregelen te koppelen aan andere maatregelen zoals scholing en de rol van leiderschap.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	9
1.1 AANLEIDING	9
1.2 PROBLEEMSTELLING	10
1.2.1 Doelstelling	10
1.2.2 Vraagstelling	10
1.3 FOCUS	11
1.3.1 Onderzoek naar integriteit bij Defensie	11
1.3.2 Totstandkoming beleid	11
1.3.3 Clustering bevindingen	11
1.4 CONCEPTUEEL MODEL	11
1.5 THEORETISCH KADER	12
1.6 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING	13
1.6.1 Type onderzoek	13
1.6.2 Onderzoeksmethode	13
1.6.3 Onderzoeksinstrumenten	13
1.7 BESTUURLIJKE RELEVANTIE	13
1.8 OPBOUW	14
2. BELEIDSEVALUATIE EX-ANTE	15
2.1 INLEIDING	15
2.2 DE BELEIDSEVALUATIE	15
2.2.1 Beleidsevaluatie ex-ante	16
2.2.2 Gebruik van ex-ante evaluaties	17
2.2.3 Evaluatie integriteitbeleid Defensie	17
2.3 UITVOERING EX-ANTE EVALUATIE	18
2.3.1 Beleidsanalyse	19
2.3.2 Effecten van het beleidsalternatief	19
2.4 SUBCONCLUSIE	20
3. INTEGRITEIT BINNEN HET OPENBAAR BESTUUR	21
3.1 INLEIDING	21
3.2 INTRODUCTIE INTEGRITEIT	21
3.2.1 Niet-integer versus integer handelen	23
3.2.2 Integriteit vraagt om beleid	25
3.2.3 Integriteitbeleid bij de overheid	26
3.2.4 Benaderingen van integriteitbeleid	26
3.3 HET INTEGRITEITGEHALTE VAN DE OVERHEID	28
3.4 SUBCONCLUSIE	28

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

4.	DEFENSIE EN INTEGRITEIT	30
4.1	INLEIDING	30
4.2	DEFENSIE ALS ORGANISATIE	30
4.2.1	<i>Geweldsmonopolie</i>	31
4.2.2	<i>Het militaire beroep als exclusief beroep</i>	31
4.3	DEFENSIE EN INTEGRITEIT	32
4.3.1	<i>Maatschappelijk draagvlak</i>	32
4.3.2	<i>Integriteitbeleid</i>	33
4.4	ONDERZOEK NAAR INTEGRITEIT BIJ DEFENSIE	34
4.4.1	<i>Onderzoek sociale integriteit</i>	34
4.4.2	<i>Risicoanalyse financieel-economische integriteit</i>	36
4.4.3	<i>Evaluatieonderzoek Audit Dienst</i>	36
4.5	TERUGDRINGEN VAN ONGEWENST GEDRAG	37
4.6	SUBCONCLUSIE	37
5.	TOTSTANDKOMING NIEUW BELEID	38
5.1	INLEIDING	38
5.2	INTRODUCTIE BELEIDSPROCESSEN	38
5.2.1	<i>Alternatieve invalshoeken</i>	40
5.3	ANALYSE	41
5.3.1	<i>Totstandkoming beleidsalternatieven</i>	41
5.3.2	<i>Implementatie: Projectorganisatie</i>	43
5.4	SUBCONCLUSIE	44
6.	DE INTEGRITEITORGANISATIE	46
6.1	INLEIDING	46
6.2	DE ORGANISATIE IN THEORIE	46
6.2.1	<i>Vertrouwensfunctie</i>	47
6.2.2	<i>Registratie</i>	48
6.3	DE OUDE INTEGRITEITORGANISATIE	49
6.3.1	<i>Vertrouwensfunctie</i>	49
6.3.2	<i>Registratie</i>	52
6.3.3	<i>Reorganisatie</i>	53
6.4	BEVINDINGEN OUDE BELEID	54
6.4.1	<i>Bevindingen vertrouwensfunctie</i>	54
6.4.2	<i>Bevindingen registratie</i>	55
6.5	HET NIEUWE INTEGRITEITBELEID	55
6.5.1	<i>Nieuw beleid: vertrouwensfunctie</i>	55
6.5.2	<i>Nieuw beleid: registratie</i>	57
6.6	ANALYSE	57
6.6.1	<i>Analyse: vertrouwensfunctie</i>	57
6.6.2	<i>Analyse: registratie</i>	59
6.7	SUBCONCLUSIE	60

Titel INTEGRITEITBELEID DEFENSIE
Onderzoek naar de effecten van het nieuwe
integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie

Status Definitief

Versienummer 1.0

7. GEDRAGSCODE	61
7.1 INLEIDING	61
7.2 GEDRAGSCODE IN THEORIE	61
7.2.1 <i>Opstellen gedragscode</i>	63
7.3 HET OUDE INTEGRITEITBELEID	65
7.3.1 <i>Gedragscode 1996-2007</i>	65
7.3.2 <i>Bevindingen en aanbevelingen</i>	66
7.4 HET NIEUWE BELEID	67
7.5 ANALYSE	68
7.5.1 <i>Totstandkoming</i>	69
7.5.2 <i>Inhoud</i>	69
7.5.3 <i>Communicatie</i>	70
7.5.4 <i>Korte versus lange termijn</i>	71
7.6 SUBCONCLUSIE	71
8. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	73
8.1 INLEIDING	73
8.2 VERWACHTE EFFECTEN ZULLEN IN BEPERKTE MATE OPTREDEN	73
8.3 AANBEVELINGEN	75
8.3.1 <i>Procesgerelateerde aanbevelingen</i>	75
8.3.2 <i>Inhoudelijke aanbevelingen</i>	75

LITERATUURLIJST

BIJLAGE A GEÏNTERVIEWDE FUNCTIONARISSEN

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

Medio 2006 spreken de Staatssecretaris van het ministerie van Defensie en de Commandant der Strijdkrachten hun zorg uit over normvervaging binnen de defensieorganisatie. Aanleiding hiervoor zijn verschillende integriteitschendingen. Vooral de meldingen van seksuele wantoestanden aan boord van het marinefregat de Hr. Ms. Tjerk Hiddes zorgen voor onrust. Integriteit komt opnieuw hoog op de agenda te staan, waarbij de top van Defensie vastberaden is ongewenst gedrag bij de krijgsmacht uit te bannen¹. De problematiek omtrent integriteit moet worden aangepakt.

Ter bescherming van de integriteit van de individuele medewerker en de organisatie voert Defensie reeds geruime tijd beleid. In de periode van 2003-2006 is dit beleid, als gevolg van een grootschalige reorganisatie bij Defensie, aan verandering onderhevig. Met de reorganisatie verdwijnen ruim 10.000 banen en een verregaande mate van centralisatie wordt doorgevoerd. De nadruk komt ondermeer te liggen op flexibel optreden, uniformiteit en het enkelvoudig beleggen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijken. In maart 2004 geeft de Plaatsvervangend Secretaris Generaal opdracht tot het ontwikkelen van een voorstel voor het herinrichten van de integriteitfunctie². Doelstelling van de opdracht is te komen tot een integriteitorganisatie die aansluit op de doorgevoerde veranderingen in de defensieorganisatie. Daarbij moet tevens invulling worden gegeven aan het wegnemen van geconstateerde tekortkomingen in de integriteitorganisatie, zoals verwoord in het evaluatierapport van de Audit Dienst Defensie (2003) en de uitkomsten van het rapport van KPMG (2001)³. Naar aanleiding van de opdracht van de Plaatsvervangend Secretaris Generaal slaat Defensie een traject in met als doel het herinrichten van de integriteitorganisatie en het herzien van het bestaande integriteitbeleid. De integriteitorganisatie bevindt zich in reorganisatie als in 2006 de genoemde incidenten plaatsvinden. Een onderzoek naar ongewenst gedrag binnen de krijgsmacht wordt ingesteld en eind september 2006 komt de Commissie Staal met een kritisch rapport. Aan de hand van dit rapport besluit Defensie de vier hoofdaanbevelingen van de Commissie Staal over te nemen, om zodoende misstanden tegen te kunnen gaan.

Eind oktober 2006 voert de Directie Beleidsevaluatie een risicoanalyse uit op het gebied van financieel-economische integriteit bij Defensie. Op basis van de uitkomsten van deze risicoanalyse komt de directie tot enkele aanbevelingen met een vergelijkbare

¹ *Binnen drie maanden duidelijke gedragsregels voor Defensie*. (12 oktober 2006). In: Defensiekrant. (p.1, 3).

² Blauwdruk herinrichting integriteit. (2004). *Kaders voor het (her)inrichten van een integriteitmanagement-systeem*. (p. 6).

³ Ibidem.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

focus als de aanbevelingen van de Commissie Staal. Ook de aanbevelingen volgend uit de risicoanalyse worden door de Secretaris Generaal van Defensie overgenomen.

Vooralsnog is onduidelijk of de voorgestelde verbetermaatregelen de tekortkomingen van het oude beleid zullen wegnemen. Treden de verwachte effecten op en wordt de kans op integriteitschendingen nu teruggedrongen of zelfs weggenomen? Of blijven de verwachte effecten uit en verandert per saldo onvoldoende? In dit onderzoek wordt bezien of het nieuwe integriteitbeleid daadwerkelijk de geconstateerde tekortkomingen van het oude beleid zal wegnemen.

1.2 Probleemstelling

1.2.1 Doelstelling

Doelstelling van dit onderzoek is vaststellen of het nieuwe integriteitbeleid van Defensie de tekortkomingen wegneemt die bij eerder uitgevoerde evaluaties zijn geconstateerd.

1.2.2 Vraagstelling

Centrale vraag:

Neemt het nieuwe integriteitbeleid van Defensie de tekortkomingen van het oude integriteitbeleid weg zoals die bij eerder uitgevoerde evaluaties zijn geconstateerd?

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden zijn een aantal deelvragen geformuleerd:

1. Op welke wijze kan ex-ante worden geanalyseerd wat de effecten van het herziene integriteitbeleid Defensie zullen zijn?
2. Wat wordt verstaan onder integriteit in het openbaar bestuur in het algemeen en integriteit bij Defensie in het bijzonder?
3. Wat wordt verstaan onder het oude integriteitbeleid van Defensie?
4. Welke tekortkomingen van het oude integriteitbeleid zijn bij de uitgevoerde evaluaties geconstateerd?
5. Welke verbetermaatregelen heeft Defensie gekozen om de geconstateerde tekortkomingen weg te nemen?
6. Wat zijn de te verwachten effecten van de gekozen verbetermaatregelen?

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

1.3 Focus

1.3.1 Onderzoek naar integriteit bij Defensie

Zoals reeds in de inleiding aangegeven zijn bij Defensie in de afgelopen jaren meerdere onderzoeken naar integriteit uitgevoerd. Gelet op de veranderingen in de organisatie en in de tijd zijn drie onderzoeken bepalend voor de huidige beleidsontwikkelingen. De uitkomsten van deze drie onderzoeken zijn gebruikt als bron bij het bepalen van de tekortkomingen van het oude beleid. Het betreft:

1. Onderzoek naar ongewenst gedrag bij de krijgsmacht, uitgevoerd door de Commissie Staal (2006);
2. Risicoanalyse financieel-economische integriteit, uitgevoerd door de Directie Beleidsevaluatie (2006);
3. Onderzoek naar de kwaliteit van het integriteitmanagementsysteem bij Defensie, uitgevoerd door de Audit Dienst Defensie (2003).

Een toelichting op deze drie onderzoeken volgt in hoofdstuk 4.

1.3.2 Totstandkoming beleid

Het tweede focuspunt van dit onderzoek ligt op het totstandkomingsproces van het nieuwe integriteitbeleid van Defensie. Dit gezien het mogelijke belang van de wijze van totstandkoming op de potentiële effecten van het beleid (hoofdstuk 5).

1.3.3 Clustering bevindingen

Bij de transitie van het oude naar het nieuwe integriteitbeleid wordt door Defensie de focus gelegd op een aantal bevindingen en verbetermaatregelen, zowel op het gebied van sociale als financieel-economische integriteit (een toelichting op deze begrippen volgt in hoofdstuk 4). Deze bevindingen en verbetermaatregelen zijn onder te verdelen in een aantal clusters. Bij het beantwoorden van de centrale vraag zijn de clusters gedragscode en organisatie gekozen als onderzoeksobject. Ten aanzien van het cluster organisatie wordt daarbij specifiek ingegaan op de vertrouwensfunctie en registratie (hoofdstuk 6 en 7).

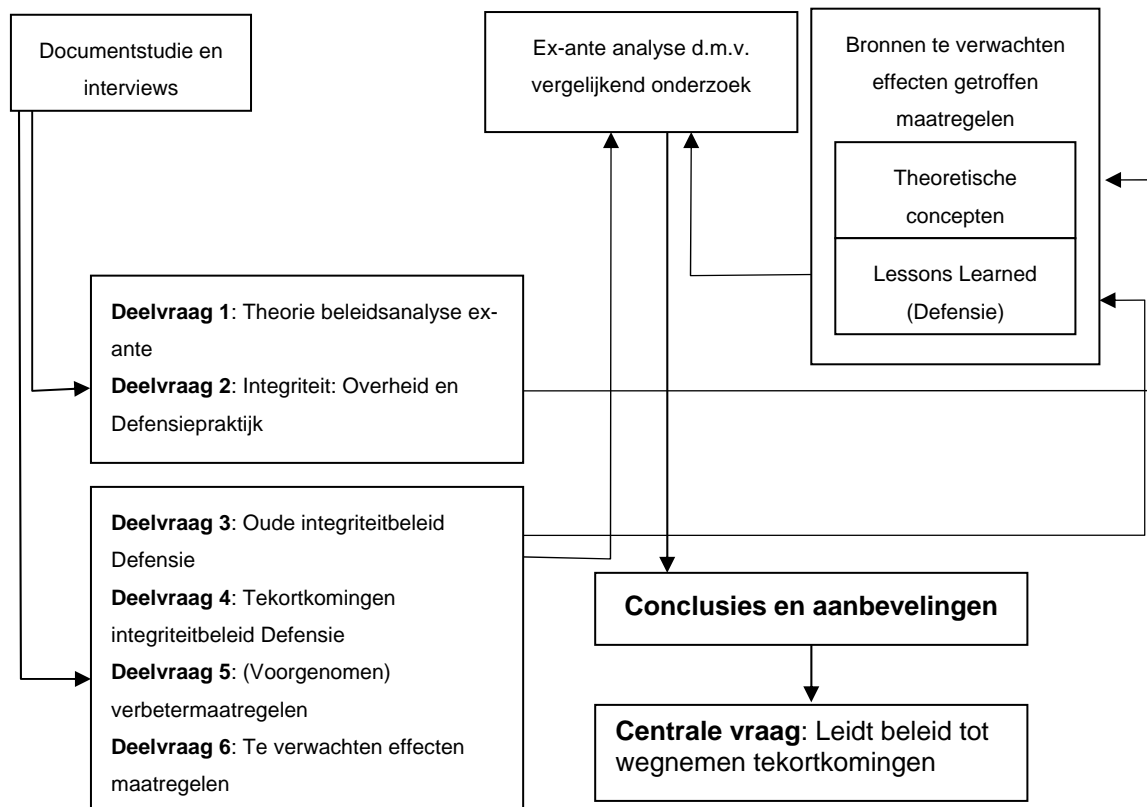
De genoemde afbakening is gekozen vanwege de korte termijn scope, zoals gesteld door de commissie Staal. Defensie is reeds gestart met het implementeren van de bijbehorende verbetermaatregelen. Als gevolg van deze afbakening worden de resterende verbetermaatregelen buiten beschouwing gelaten.

1.4 Conceptueel model

Om de ex-ante analyse uit te kunnen voeren wordt gebruik gemaakt van een aantal onderzoeksinstrumenten. Het uitgangspunt voor de analyse van het herziene beleid en specifiek de verbetermaatregelen betreft een tweetal bronnen. Ten eerste wordt gebruik gemaakt van theoretische concepten met betrekking tot de (mogelijke) effecten

Titel INTEGRITEITBELEID DEFENSIE
 Onderzoek naar de effecten van het nieuwe
 integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
 Status Definitief
 Versienummer 1.0

van beleidsmaatregelen gericht op de integriteit van een organisatie. Een tweede bron betreft de ervaringen van Defensie, zoals die mogelijk in het verleden zijn opgedaan. Met behulp van deze bronnen moet inzichtelijk worden of het herziene beleid uiteindelijk de bevindingen uit de uitgevoerde evaluaties wegneemt. In relatie tot de centrale vraagstelling (en daarmee de doelstelling van het onderzoek) kan het geheel worden weergegeven in een conceptueel model (figuur 1).



Figuur 1: conceptueel model.

1.5 Theoretisch kader

Ten behoeve van het onderzoek wordt gebruik gemaakt van diverse theoretische kaders. Ten eerste is theorie omtrent beleidsvorming van belang, aangezien de wijze van totstandkoming van beleid bijdraagt aan de potentiële effecten ervan. Ten tweede komen theoretische noties ten aanzien van het succes van beleidsmaatregelen op het gebied van integriteit aan de orde. Deze noties worden gebruikt als input voor de analyse en bij het voorspellen van eventuele effecten van de gekozen beleidsmaatregelen. Aanvulling op deze theorieën wordt geleverd door praktijkervaringen bij Defensie. Een derde theoretisch kader heeft betrekking op het begrip integriteit. Een verduidelijking van integriteit leidt tot een beter begrip van het onderzoek en specifiek de analyse van het integriteitbeleid van Defensie.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

1.6 Methodologische verantwoording

1.6.1 Type onderzoek

- Analyse en instructie;
- Toepassingsgericht.

1.6.2 Onderzoeksmethode

De onderzoeksmethode die past bij de probleemstelling van het onderzoek betreft de meervoudige case-study, de ex-ante beleidsevaluatie (hoofdstuk 2).

1.6.3 Onderzoeksinstrumenten

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van documentanalyse en interviews. Om het beschrijvende deel van dit onderzoek gestalte te geven, waaronder het bestaande integriteitbeleid, de theoretische benaderingen ten aanzien van integriteit, het succes van beleidsmaatregelen op het gebied van integriteit en beleidsvorming, is gebruik gemaakt van documentstudie. Het totaal aan documenten, inclusief tijdschriften, artikelen en internet, is in de literatuurlijst opgenomen.

Documenten, die na 01 maart 2007 tot stand zijn gekomen, maken vanwege de snelle ontwikkelingen rondom de implementatie en de beheersbaarheid van dit onderzoek, geen onderdeel uit van de analyse.

Als verdieping op de documentstudie en ten behoeve van onderbouwing van de analyse is een aantal interviews uitgevoerd. In bijlage A is een overzicht van geïnterviewde functionarissen opgenomen.

1.7 Bestuurlijke relevantie

Zowel op politiek als bestuurlijk niveau komt het onderwerp integriteit veelvuldig aan de orde. Onderzoek door het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties⁴ naar de integriteitbeleving van overheidspersoneel, alsook de lezing van de Raad voor het Openbaar Bestuur⁵ en gestelde Kamervragen getuigen van de aandacht voor het onderwerp integriteit. Deze aandacht geldt ook voor integriteit bij het ministerie van Defensie. Diverse Kamerbrieven inzake integriteitschendingen in 2006 en naar ordemaatregelen binnen de Krijgsmacht getuigen hiervan⁶.

⁴ <http://www.integriteitoverheid.nl/beheer/contents/library/33/integriteitvandeoverheidartdef.pdf>

⁵ *Goede en kwade trouw in het openbaar bestuur*. (2006). Raad voor het openbaar bestuur.

⁶ <http://www.defensie.nl/actueel/parlement/kamerbrieven/index.aspx?period=200602&pagetitle=2E%20KWARTAAL%202006>

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

Met dit onderzoek wordt beoogd een bijdrage te leveren aan de discussie over integriteit bij Defensie. Gezien de huidige prioriteit die Defensie geeft aan het uitbannen van ongewenst gedrag⁷ is het relevant de totstandkoming van de nieuwe integriteitorganisatie en het herziene beleid inzake integriteit te analyseren om zodoende mogelijke tekortkomingen te onderkennen en passende verbeteringen voor te stellen.

1.8 Opbouw

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de theorie omtrent beleidsevaluatie ex-ante. Hierbij wordt een evaluatiemethodiek gekozen en toegelicht op basis waarvan de te verwachten effecten van het herziene integriteitbeleid van Defensie worden geanalyseerd. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de theorie omtrent integriteit behandeld. Hierbij worden zowel theoretische opvattingen omtrent integriteit aangehaald, alsook de invulling die de overheid aan het onderwerp geeft. Aansluitend volgt in hoofdstuk 4 een korte beschrijving van Defensie alsmede de wijze waarop Defensie omgaat met integriteit.

Met voorgaande theoretische en beschrijvende hoofdstukken worden de deelvragen 1 en 2 beantwoord. Hoofdstuk 5 tot en met 7 omvatten de beschouwende hoofdstukken, waarmee de overige deelvragen worden afgedekt.

In hoofdstuk 5 wordt de totstandkoming van het nieuwe integriteitbeleid van Defensie nader bezien. Nadat de theorie omtrent beleidsprocessen is behandeld wordt geanalyseerd hoe het nieuwe integriteitbeleid van Defensie tot stand is gekomen en wat voor gevolgen dit mogelijk heeft op de effectiviteit van het nieuwe beleid. Hoofdstuk 6 en 7 gaan in op de clusters organisatie en gedragscode. De structuur van deze twee hoofdstukken is gelijk. Allereerst wordt ingegaan op relevante theorie. Vervolgens wordt het oude integriteitbeleid van Defensie uiteengezet, waarna de tekortkomingen op dat beleid worden aangegeven. De door de organisatie gekozen verbetermaatregelen worden aansluitend behandeld. Tot slot wordt geanalyseerd wat de te verwachten effecten van de twee clusters zullen zijn.

Afrondend wordt in hoofdstuk 8, in een aantal conclusies, antwoord gegeven op de centrale vraag, waarmee invulling wordt gegeven aan de geformuleerde doelstelling van het onderzoek. Tevens worden, indien mogelijk, aanbevelingen gedaan.

⁷ *Binnen drie maanden duidelijke gedragsregels voor Defensie.* (12 oktober 2006). In: Defensiekrant. (p.1, 3).

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

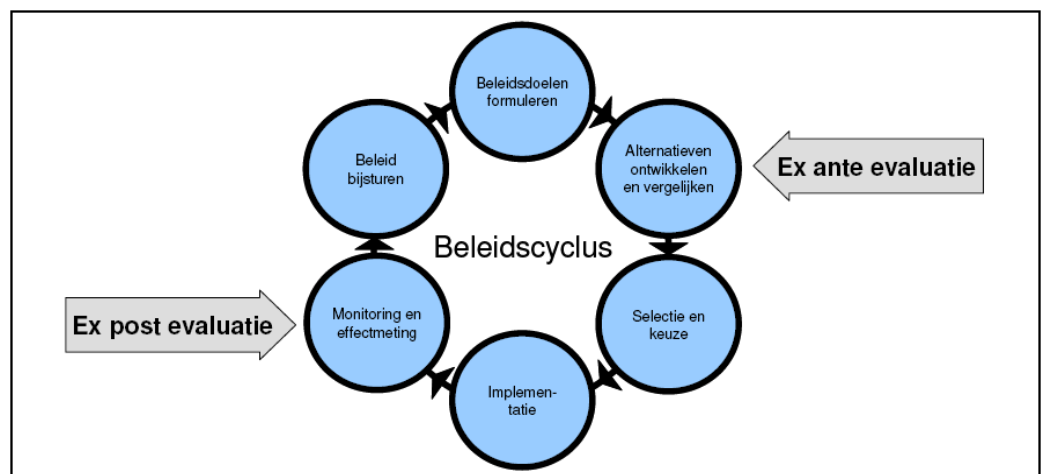
2. BELEIDSEVALUATIE EX-ANTE

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het begrippenkader omtrent één van de fases van het beleidsproces, de beleidsevaluatie. Hierbij wordt het verschil tussen ex-ante en ex-post evaluatie toegelicht, waarna dieper op ex-ante evaluaties wordt ingegaan. Tevens wordt bepaald hoe de evaluatie van het integriteitbeleid van Defensie moet worden ingericht.

2.2 De beleidsevaluatie

Beleidsvaluatie is een binnen de overheid veel gebruikt instrument om inzicht te verkrijgen in ondermeer de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid⁸. Van Hoesel (2003)⁹ definieert evaluatieonderzoek daarbij als: "onderzoek gericht op de verwachte of daadwerkelijke effecten van beleid alsmede op uitvoeringskwesaties die het beoogde effect in de weg staan". Daarbij merkt Van Hoesel op dat beleidsevaluatie een breder begrip betreft dan evaluatieonderzoek, aangezien ook niet-wetenschappelijk verantwoorde onderzoeken deel uit maken van beleidsevaluaties.



Figuur 2: Beleidsevaluatie ten opzichte van de Beleidscyclus¹⁰.

Uit de definitie van evaluatieonderzoek volgt een tweedeling. Enerzijds kan de evaluatie worden uitgevoerd om de daadwerkelijke resultaten van beleid in kaart te brengen, de zogenaamde ex-post evaluatie. Anderzijds kan de evaluatie worden uitgevoerd om, nog voordat het beleid daadwerkelijk is geoperationaliseerd, te bezien

⁸ Handreiking Evaluatie onderzoek ex-ante. (2003). Ministerie van Financiën. (p. 5).

⁹ Van Hoesel., dr. P.H.M. (2003). *Beleidsonderzoek als professie: een lang gekoesterd ideaal*. (p. 12).

¹⁰ http://www.decisio.nl/nieuwsbrief/Insteekvel_expertisegebied_Beleidsvaluatie_en_Effectstudies.pdf#search=%22beleidsevaluatie%20en%20beleidsanalyse%22

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

wat de effecten van diverse alternatieve beleidsmaatregelen zijn. Op deze wijze kan een gefundeerde keuze voor een alternatief worden gemaakt. Deze vorm van evalueren wordt aangeduid als ex-ante. Figuur 2 (Decisio) laat de beleidscyclus zien, waarbij het verschil tussen ex-post en ex-ante evaluaties in relatie tot de totstandkoming en uitvoering van beleid, inzichtelijk is gemaakt.

2.2.1 **Beleidsvaluatie ex-ante**

Ex-ante evaluatie draagt bij aan het beleidsontwerp¹¹. In de uitvoering heeft deze vorm van evalueren een voorspellend karakter. Een afweging tussen alternatieven kan alleen dan worden gemaakt als de potentiële effecten van de beleidsmaatregelen (kunnen) worden voorspeld¹². Dunn (2004)¹³ omschrijft deze voorspellende methodes als:

“Methods for forecasting expected policy outcomes provide policy-relevant information about consequences that are likely to follow the adoption of preferred policies (including doing nothing) under consideration at the phase of policy formulation.”

De term voorspellend suggereert al een bepaalde marge als het gaat om de zekerheid die aan de uitkomsten van een ex-ante evaluatie gegeven moeten worden. Majone (1989)¹⁴ benadrukt dit door aan te geven dat een sluitend bewijs voor de voorspelde uitkomsten van een te kiezen alternatief slechts gegeven kan worden als de context van het betreffende beleidsprobleem kunstmatig is beperkt. Daarbij moeten alle variabelen met een mogelijk effect op de uitkomsten van de te kiezen maatregel vooraf bekend en voorspelbaar zijn, wat zelden tot nooit het geval is. Toch is het uitvoeren van ex-ante evaluaties weldegelijk relevant. Hoogerwerf (1984)¹⁵ benadrukt dat de wetenschappelijke literatuur over beleidsvaluaties aannemelijk heeft gemaakt dat het falen van veel beleid (lees: het niet bereiken van de beleidsdoeleinden) gedeeltelijk valt te verklaren uit het feit dat het beleid nogal eens op onjuiste veronderstellingen is gebaseerd. Als beleid op onjuiste veronderstellingen is gebaseerd kan dat ertoe bijdragen dat de doeleinden van het beleid met de gekozen instrumenten niet worden bereikt of dat onnodig hoge kosten worden gemaakt¹⁶. Door vooraf (ex-ante) de causale relaties van de beleidsalternatieven in kaart te brengen en af te wegen zal de slagingskans van het beleid navenant toenemen.

¹¹ Handreiking Evaluatie onderzoek ex-ante. (2003). Ministerie van Financiën. (p. 10).

¹² Ibidem.

¹³ Dunn, M.N., (2004). *Public Policy Analysis, an introduction*. (p. 56).

¹⁴ Majone, G., (1989). *Evidence, argument in the policy process*. (p. 22).

¹⁵ Hoogerwerf., A. (1984). *Beleidsbeurst op veronderstellingen*. (p. 493). In: Acta Politica.

¹⁶ Ibidem. (p. 494).

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

2.2.2 Gebruik van ex-ante evaluaties

Geïnspireerd door de noodzaak tot bezuinigingen en het verbeteren van de allocatie van overheidsmiddelen, werd beleidsevaluatie in de jaren zeventig van de vorige eeuw in Nederland geïntroduceerd¹⁷. Toch constateren Hoogerwerf en Leeuw (1997) dat tot begin jaren negentig van de vorige eeuw weinig invulling werd gegeven aan het uitvoeren van zogenaamd effectonderzoek¹⁸. Inmiddels registreert het ministerie van Financiën overheidsbreed ongeveer 250 evaluatieonderzoeken.

Hoewel uit eerder onderzoek is gebleken dat de overheid inmiddels relatief veel gebruik maakt van beleidsevaluaties, maakt zij betrekkelijk weinig gebruik van evaluaties ex-ante¹⁹. De oorzaak hiervan ligt enerzijds in de onbekendheid met het instrumentarium, anderzijds in de complexe materie van evaluaties ex-ante²⁰. Om invulling te geven aan deze specifieke problematiek is door het ministerie van Financiën een handreiking evaluatie ex-ante uitgebracht. Deze handreiking dient in dit onderzoek als uitgangspunt voor de uit te voeren analyse.

2.2.3 Evaluatie integriteitbeleid Defensie

Wanneer als uitgangspunt de scheiding tussen ex-post en ex-ante evaluatie wordt gehanteerd (figuur 2), blijkt dat de evaluatie van het integriteitbeleid Defensie noch volledig ex-ante noch volledig ex-post is. In feite bevindt het te evalueren beleid zich tussen de beide vormen in (figuur 3, de rode pijl markeert de actuele situatie van het integriteitbeleid Defensie). De te implementeren beleidsmaatregelen zijn benoemd, waarmee de selectie en keuze voor het beleidsalternatief reeds zijn uitgevoerd. Daarmee lijkt een zuivere toepassing van een ex-ante evaluatie niet mogelijk. Het beleid is echter nog niet geïmplementeerd, waardoor ook een zuivere toepassing van de ex-post evaluatie niet mogelijk lijkt. Immers, het beleid is nog niet geïmplementeerd, dus (meetbare) resultaten zijn nog niet behaald.

Aangezien de gekozen beleidsmaatregelen nog niet zijn geïmplementeerd, ligt de focus bij het opstellen van de evaluatiemethodiek op de theorie van ex-ante evaluaties, zoals die voor de overheid is voorgesteld door het ministerie van Financiën²¹. De geconstateerde afwijking in positie van het integriteitbeleid in de beleidscyclus ten opzichte van de twee evaluatievormen heeft echter wel gevolgen voor de uitvoering van de evaluatie.

¹⁷ Hoorens, S., Oortwijn, W. (2005). *Richting een beleidsevaluatie cultuur in Nederland*. Identificatie van knelpunten en oplossingsrichtingen. (p. 1).

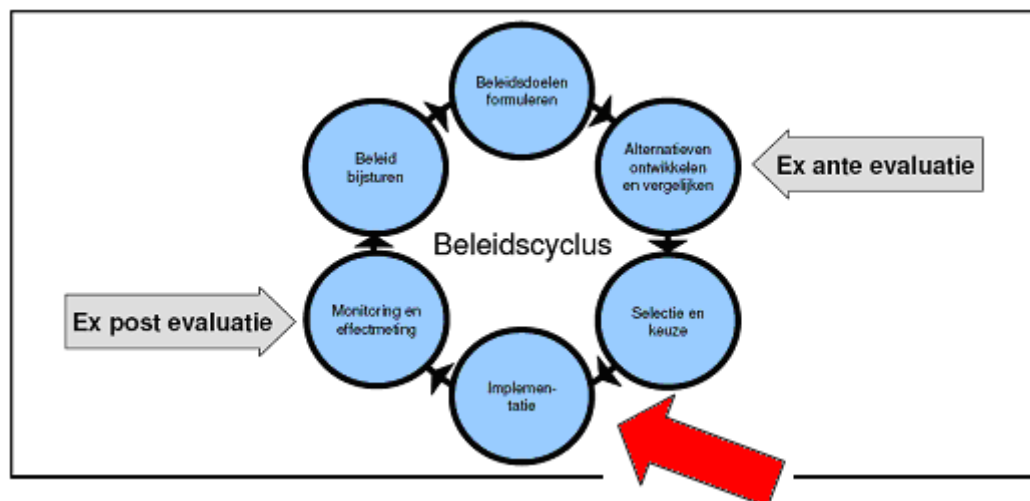
¹⁸ Hoogerwerf, A. (1977). *Effecten van overheidsbeleid*. (p. 302). In: *Beleid en Maatschappij*.

¹⁹ Algemene Rekenkamer. (2002). *Onderzoek Staat van de beleidsevaluatie*.

²⁰ Ministerie van Financiën. (2003). *VBTB. Handreiking evaluaties ex-ante*. (p. 6).

²¹ *Ibidem*.

Titel INTEGRITEITBELEID DEFENSIE
 Onderzoek naar de effecten van het nieuwe
 integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
 Status Definitief
 Versienummer 1.0



Figuur 3: Beleidsevaluatie integriteitbeleid Defensie.

2.3 Uitvoering ex-ante evaluatie

In de handreiking evaluaties ex-ante zijn door het ministerie van Financiën vijf stappen genoemd²² die moeten worden doorlopen bij de beleidsontwikkeling:

1. Maak een probleemanalyse en formuleer SMART doelstellingen (wat is het beleidsprobleem?);
2. Ontwikkel beleidsalternatieven (wat zijn de oplossingsrichtingen?);
3. Bepaal en waardeer de effecten van de beleidsalternatieven (op welke criteria worden alternatieven beoordeeld en wat zijn de effecten op de samenleving?);
4. Beoordeel de beleidsalternatieven (welke oplossingsrichting verdient de voorkeur?);
5. Maak een rapportage (waar moet een evaluatierapport ex-ante aan voldoen?).

De intentie van de handreiking komt niet overeen met de evaluatie ten behoeve van dit onderzoek. Stap twee, het ontwikkelen van beleidsalternatieven, is reeds uitgevoerd. Stap vier is met betrekking tot de casus integriteitbeleid niet relevant, aangezien Defensie de keuze voor een beleidsalternatief reeds heeft gemaakt. Dientengevolge is het doel van de ex-ante evaluatie dan ook niet beleidsontwikkeling, maar specifiek bepalen of de effecten van de reeds gemaakte beleidskeuzes ook de gewenste effecten zijn. Daarmee is de focus van dit onderzoek, en dus de evaluatie, niet geheel vergelijkbaar met de focus die aangereikt wordt in de handreiking. Eén en ander leidt tot de volgende aangepaste stappen die moeten worden doorlopen bij de evaluatie van het integriteitbeleid Defensie:

1. Maak een beleidsanalyse;
2. Bepaal en waardeer de effecten van het gekozen beleidsalternatief.

²² Ministerie van Financiën, VBTB. (2003). Handreiking evaluaties ex-ante. (p. 14).

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

2.3.1 **Beleidsanalyse**

De eerste stap van de evaluatie is de beleidsanalyse. Bij het uitvoeren van een ex-ante beleidsevaluatie wordt in de handreiking van het ministerie van Financiën de beleidsanalyse niet expliciet genoemd²³. Dit is het gevolg van de wijze waarop het ministerie van Financiën de ex-ante evaluatie benadert. Door een ex-ante evaluatie te definiëren als beleidsontwikkeling wordt een evaluatie uitgevoerd nog voordat het beleid tot stand is gekomen. Echter, een tweede vorm van ex-ante evaluatie is mogelijk na formulering van het beleid, maar voor implementatie, zoals in dit onderzoek het geval is (figuur 3). Deze mogelijkheid wordt in de handreiking niet geboden en ook in overige theoretische bronnen niet expliciet genoemd. In feite wordt ex-ante een analyse gemaakt van de effecten van de reeds gekozen maar nog niet geïmplementeerde beleidsmaatregelen.

Het uitvoeren van een beleidsanalyse, het reconstrueren van de beleidstheorie, is hierbij randvoorwaardelijk. Hoogerwerf definieert beleidstheorie daarbij als het geheel aan causale en andere veronderstellingen dat aan beleid ten grondslag ligt²⁴. Freeman en Sherwood benadrukken het belang van de beleidsanalyse en de beleidstheorie door te stellen dat het ontbreken van een expliciet geformuleerde beleidstheorie de mogelijkheden tot het controleren van de kwaliteit en het evalueren van de effectiviteit van het beleid ernstig worden beperkt. Een goed evaluatieonderzoek begint derhalve met de analyse van (een deel van) de beleidstheorie waarop het beleid berust²⁵.

2.3.2 **Effecten van het beleidsalternatief**

Met de reconstructie van de beleidstheorie wordt het geheel van (causale) relaties inzichtelijk gemaakt. Hiermee is nog geen inzicht gecreëerd in de effecten van de gekozen maatregelen van het nieuwe integriteitbeleid. Om deze effecten te bepalen moet enerzijds worden beoordeeld of de aangenomen (causale) relaties terecht zijn gelegd en anderzijds moet inzichtelijk worden gemaakt of de beoogde effecten ook daadwerkelijk in de voorziene mate zullen worden gerealiseerd. De uitvoering van dit aspect van de analyse komt overeen met de wijze waarop een zuivere ex-ante analyse wordt uitgevoerd.

Om de effecten van het gekozen beleidsalternatief te beoordelen moet allereerst per beleidsmaatregel inzichtelijk worden gemaakt welke beoogde effecten en neveneffecten door de beleidsmaker zijn geformuleerd²⁶. Beoogde effecten zijn daarbij de effecten die met behulp van een alternatief bewust teweeg worden gebracht.

²³ Ministerie van Financiën. (2003). VBTB. Handreiking evaluatie onderzoek ex-ante. (p. 14).

²⁴ Hoogerwerf e.a., (1984). *Beleid beurst op veronderstellingen*. (p. 495). In: Acta Politica.

²⁵ Ibidem. (p. 525). (Hoogerwerf noemt 8 stappen, waarvan stap zeven, het uitvoeren van een grafentheoretische analyse, buiten beschouwing wordt gelaten).

²⁶ Ministerie van Financiën. (2003). VBTB. Handreiking evaluatie onderzoek ex-ante. (p. 18).

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

Neveneffecten zijn alle overige effecten, zowel positieve als negatieve²⁷. Om dit te realiseren moeten de gehanteerde beoordelingscriteria worden geformuleerd. Op basis van beoordelingscriteria kan het effect van een maatregel worden gestructureerd²⁸. Vervolgens moet worden getoetst of de beoogde effecten realistisch zijn. Hiertoe wordt geanalyseerd of de causale relaties en daarmee het beoogde effect zijn onderbouwd en of de mate waarin het verwachte effect zal optreden, realistisch is ingeschat door de beleidsmaker.

2.4 Subconclusie

Hoewel de ontwikkeling van het nieuwe integriteitbeleid al is gestart en de verbetermaatregelen al zijn gekozen, is voor de analyse van het nieuwe integriteitbeleid van Defensie een (aangepaste) ex-ante evaluatie het meest geschikte instrument om de te verwachten effecten te kunnen bepalen. Om de effecten te kunnen bepalen is het van belang inzichtelijk te krijgen welke veronderstellingen Defensie hanteert ten aanzien van de gekozen maatregelen. Deze veronderstellingen kunnen vervolgens worden getoetst aan de theorie en ervaringen uit de praktijk (hoofdstuk 5, 6 en 7).

²⁷ Ministerie van Financiën. (2003). VBTB. Handreiking evaluatie onderzoek ex-ante. (p. 19).

²⁸ Ibidem.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

3. INTEGRITEIT BINNEN HET OPENBAAR BESTUUR

3.1 Inleiding

Een verduidelijking van het onderwerp integriteit is van belang voor het uitvoeren van de ex-ante evaluatie van het nieuwe integriteitbeleid van Defensie. In dit hoofdstuk komen enkele theoretische noties aan de orde die betrekking hebben op het onderwerp integriteit, in het bijzonder gericht op de integriteit binnen het openbaar bestuur. Tevens wordt ingegaan op het belang van een integriteitbeleid.

3.2 Introductie integriteit

In de literatuur wordt het onderwerp integriteit veelvuldig behandeld. Het is een verzamelbegrip dat raakvlakken vertoont met begrippen als ethiek, normen en waarden en gedrag. Volgens Verweij (2003)²⁹ is ethiek de reflectie op de moraal. Ethiek berust daarbij op waarden en op basis van deze waarden worden richtlijnen voor handelen opgesteld (figuur 4). Volgens Hoekstra (2001)³⁰ is ethiek de leer van de moraal; het geheel aan concrete en praktische opvattingen over goed en kwaad die binnen een bepaalde groep of individu gelden. Hoekstra geeft hierbij eveneens aan dat elke moraal is opgebouwd uit normen en waarden. Waarden zijn daarbij abstracte impliciete maatstaven die wenselijkheden uitdrukken met behulp waarvan men het eigen gedrag en dat van anderen beoordeelt³¹. Cooper (1998)³² geeft aan dat “*ethics is concerned about what is right, fair, just, or good.*” Ethiek heeft hierbij betrekking op wat men ‘behoort’ te doen. Ook Cooper behandelt normen als de van waarden afgeleide, expliciete aanwijzingen voor gedrag. Van den Heuvel e.a.³³ benadrukken dat normen de morele handelingsvoorschriften betreffen, die een duidelijke grens stellen aan wat in een bepaalde situatie mag en moet.

²⁹ Verweij, Prof. dr. D.E.M. (2003). In: R. Moelker & J. Soeters (red.), *Krijgsmacht en samenleving; klassieke en eigentijdse inzichten*.

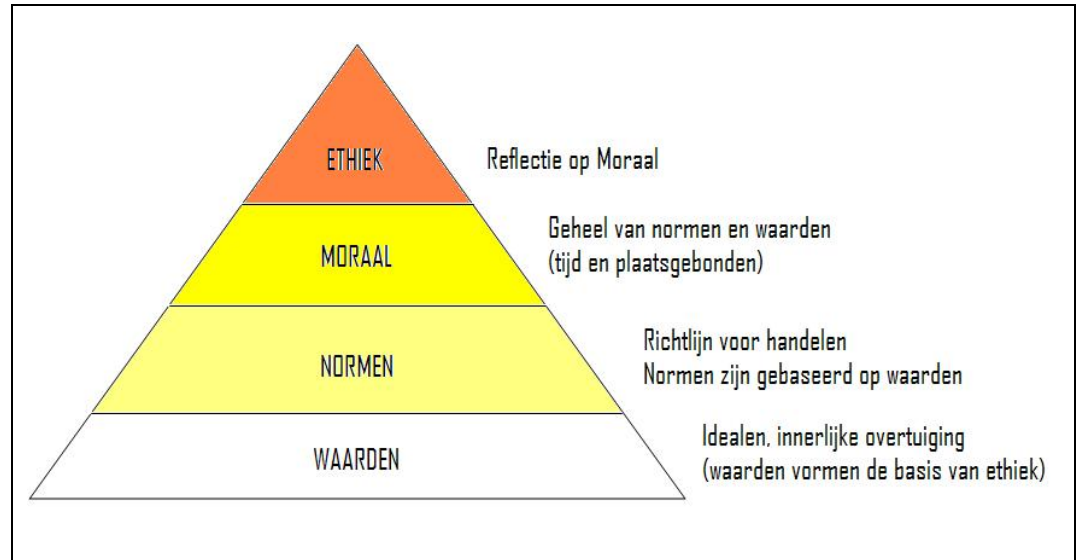
³⁰ Hoekstra, A. (2001). *Ethische complexiteit, integriteit tussen wens en werkelijkheid*. (p. 349-367). In: Bestuurswetenschappen.

³¹ Ibidem.

³² Cooper, T.L. (1998). *The responsible administrator, An approach to Ethics for the Administrative Role*. (p. 7).

³³ Heuvel J.H.J. v.d., Huberts L.W.J.C., en Verberk S. (2002). *Het morele gezicht van de overheid, waarden, normen en beleid*. (p. 147).

Titel INTEGRITEITBELEID DEFENSIE
 Onderzoek naar de effecten van het nieuwe
 integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
 Status Definitief
 Versienummer 1.0



Figuur 4: Verweij (2003) De piramide van ethiek.

Volgens Hoekstra (2005)³⁴ staat het thema integriteit zowel binnen de overheid als in het bedrijfsleven hoog op de agenda en lijkt de aandacht hiervoor te intensiveren. Hij veronderstelt dat het thema integriteit binnen de overheid gevoeliger wordt geacht dan in de private sector, vanwege het specifieke karakter van de publieke sector. Hoekstra noemt hierbij de afhankelijkheid van burgers, de financiering met belastinggeld en de zorg voor het algemeen belang³⁵. Van den Heuvel, Huberts & Verberk (2002)³⁶ dragen verder aan dat het bij de overheid om bestuur in dienst van de samenleving gaat; een gezaghebbende toedeling van waarden. Volgens het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003)³⁷ betreffen het handelingen die erop zijn gericht burgers een veilig en leefbaar bestaan te laten leiden en hen te beschermen tegen misdragingen van anderen. Dat stelt hoge eisen aan de kwaliteit van het openbaar bestuur en aan degenen die daarin functioneren³⁸.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken definieert integriteit als: “...een kwaliteitskenmerk dat als maatstaf wordt gebruikt voor het beoordelen van het functioneren van personen en organisaties. Het geeft niet alleen de mate van ongeschondenheid en onkreukbaarheid aan, maar is ook een maatstaf of iemand zich in zijn handelen laat leiden door de waarden en normen kenmerkend voor goed ambtenarenchap³⁹.” In de definitie van integriteit zoals Defensie die hanteert komt het

³⁴ Hoekstra, A. (2005). *Integriteitbeleid binnen de publieke sector; hype, luxe of noodzaak* (p. 3). In: Bestuurskunde.

³⁵ Ibidem. (p.4).

³⁶ Heuvel J.H.J. v.d., Huberts L.W.J.C., en Verberk S. (2002). *Het morele gezicht van de overheid, waarden, normen en beleid*. (p. 27).

³⁷ Integriteit http://www.integriteitoverheid.nl/contents/library/32/handboek_integriteitonderzoek_deel1_-_mei_2003.pdf. (p. 19).

³⁸ Ibidem.

³⁹ http://www.integriteitoverheid.nl/wat_is_integriteit

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

belang van normen en waarden ook naar voren, namelijk door: “...naar eer en geweten en in overeenstemming met geldende regels, normen en waarden, te handelen of na te laten⁴⁰.”

In 't Veld (2006)⁴¹ omschrijft integriteit als: “het op verantwoorde wijze in beschouwing nemen van alle relevante omstandigheden alvorens te handelen (...) het verdisconteren van alle in het geding zijnde waarden.” Daarbij onderkent hij het conflict tussen handelen in overeenstemming met je eigen karakter en moreel verantwoord handelen. Van den Heuvel, Huberts & Verberk (2002)⁴² behandelen het omgaan met waarden door aan te geven dat: “de wijze waarop politici, bestuurders en ambtenaren met de verschillende waarden omgaan..., in ieder geval betrekking heeft op moreel zuiver handelen en omvat rechtvaardigheid, eerlijkheid, billijkheid, gewetensvol..., en loyaal.” Tevens benadrukken zij dat politici, bestuurders en ambtenaren behoren te handelen zonder daarbij het eigen belang te dienen⁴³. Ook verantwoordelijkheid is hierbij aan de orde. Bovens⁴⁴ maakt een onderscheid in actieve en passieve verantwoordelijkheid. Bij de passieve vormen van verantwoordelijkheid wordt men, volgens Bovens, achteraf ter verantwoording geroepen en al of niet verantwoordelijk gehouden (het achteraf voor een forum rekenschap afleggen). De actieve verantwoordelijkheid heeft betrekking op de verantwoordelijkheid nemen, op het zich verantwoordelijk gedragen. Hierbij ligt de nadruk op het handelen in het heden en op het voorkomen van ongewenste situaties en gebeurtenissen⁴⁵.

3.2.1 Niet-integer versus integer handelen

Van den Heuvel, Huberts e.a.⁴⁶ geven aan dat in het algemeen gesteld kan worden dat niet-integer handelen in strijd is met maatschappelijk geaccepteerde morele normen en standaarden. Niet-integer handelen kan worden omschreven als het oneigenlijk of onrechtmatig gebruik van bijvoorbeeld positie, kennis, relaties, macht of bevoegdheden ten behoeve van zichzelf of ten behoeve van derden (Koninklijke NIVRA, 2003)⁴⁷. Een

⁴⁰ Aanwijzing Integriteitsbescherming Secretaris Generaal A/872. (25 september 2001). Ministerie van Defensie. (punt 2).

⁴¹ Veld, R. in 't. (2006). *Governance als prothese voor deugdzaamheid*. Oratie, uitgesproken bij aanvaarding van het ambt van Hoogleraar Governance aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen.

⁴² Heuvel J.H.J. v.d., Huberts L.W.J.C., en Verberk S. (2002). *Het morele gezicht van de overheid, waarden, normen en beleid*. (p. 12).

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Bovens, M.A.P. *Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*. In: De Bestuurskundige professional, deel 2 (reader, 2005-2006).

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Heuvel, J.H.J. v.d., Huberts, L., e.a. *De integriteit in het openbaar bestuur verkend: een analyse van de literatuur*. In: De Bestuurskundige professional, deel 2. (reader 2005-2006).

⁴⁷ Koninklijke NIVRA. (2003). *Integriteit in het Openbaar Bestuur, aandachtspunten bij de beoordeling van integriteit*. (p. 7).

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

nagenoeg gelijke betekenis wordt door Van den Heuvel e.a. (2002)⁴⁸ toegekend aan het begrip laakbaar handelen. Van den Heuvel e.a. geven hierbij aan dat de grens tussen integer en laakbaar handelen moeilijk is vast te stellen. Een duidelijke grens ontbreekt omdat normen en waarden contextgebonden zijn (afhankelijk van de omstandigheden en condities⁴⁹). Volgens Van den Heuvel e.a.⁵⁰ moeten integriteitschendingen in het openbaar bestuur altijd in hun context worden beoordeeld. Om te kunnen beoordelen is, aldus Verweij (2003)⁵¹, de morele competentie van belang. Dit houdt in dat men het gevaar van een bepaalde situatie moeten kunnen inschatten (het herkennen van de morele dimensie). Naast het herkennen van de morele dimensie dient men te beschikken over een moreel oordeelsvermogen. Vervolgens moet men, volgens Verweij, hierover kunnen communiceren en de bereidheid hebben tot handelen (de waardeafweging maken). Tot slot geeft zij aan dat men het vermogen en de bereidheid dient te hebben tot het afleggen van verantwoording over de genomen keuzes. In 't Veld⁵² gaat verder en duidt gedrag in overeenstemming met geldende waarden aan als deugdzaam. Hieronder verstaat hij gedrag waarbij handelingen van individuen van binnenuit komen, gebaseerd op persoonlijke opvattingen over wat juist is. Een persoon die zich conformeert aan regels en procedurele voorschriften is echter niet per definitie deugdzaam. Cooper⁵³ benadrukt het belang van onderzoek naar en de beoordeling van ethische kwesties en richt zich daarbij op de kwesties waarmee ambtenaren en bestuurders kunnen worden geconfronteerd. Cooper concludeert dat ethisch gedrag niet alleen kan worden bevorderd door het aanspreken en instrueren van de individuele ambtenaar, maar dat ook de omgeving van de ambtenaar moet worden ontworpen en aangepast om ethisch gedrag te stimuleren⁵⁴. Vier sleutelfactoren dragen uiteindelijk bij tot verantwoord ethisch gedrag. Dit betreffen individuele kenmerken, de organisatie structuur, de organisatie cultuur en maatschappelijke verwachtingen (figuur 5). Een overmatige focus op één van deze, en daarmee het onderbelichten van de overige factoren, leidt volgens Cooper tot een suboptimaal resultaat bij het inrichten van een organisatie die ethisch gedrag dient te stimuleren. *“These four major components must be taken into account and managed to some degree if responsible administration is to be achieved. They need to be brought together in a design approach that seeks to create an environment in which all the components work together to reinforce each other”⁵⁵.*

⁴⁸ Heuvel, J.H.J. v.d., Huberts, L., e.a. *De integriteit in het openbaar bestuur verkend: een analyse van de literatuur*. In: De Bestuurskundige professional, deel 2. (reader 2005-2006).

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Heuvel, J.H.J. v.d., Huberts, L.W.J.C., en Verberk S. (2002). *Het morele gezicht van de overheid, waarden, normen en beleid*. (p. 38).

⁵¹ Verweij, Prof. dr. D.E.M. (2003). in: R. Moelker & J. Soeters (red.), *Krijgsmacht en samenleving; klassieke en eigentijdse inzichten*.

⁵² Veld, R. in 't. (2006). *Governance als prothese voor deugdzaamheid*. Oratie, uitgesproken bij aanvaarding van het ambt van Hoogleraar Governance aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen.

⁵³ Cooper, T.L. (1998). *The responsible administrator, An approach to Ethics for the Administrative Role*. (p. 245).

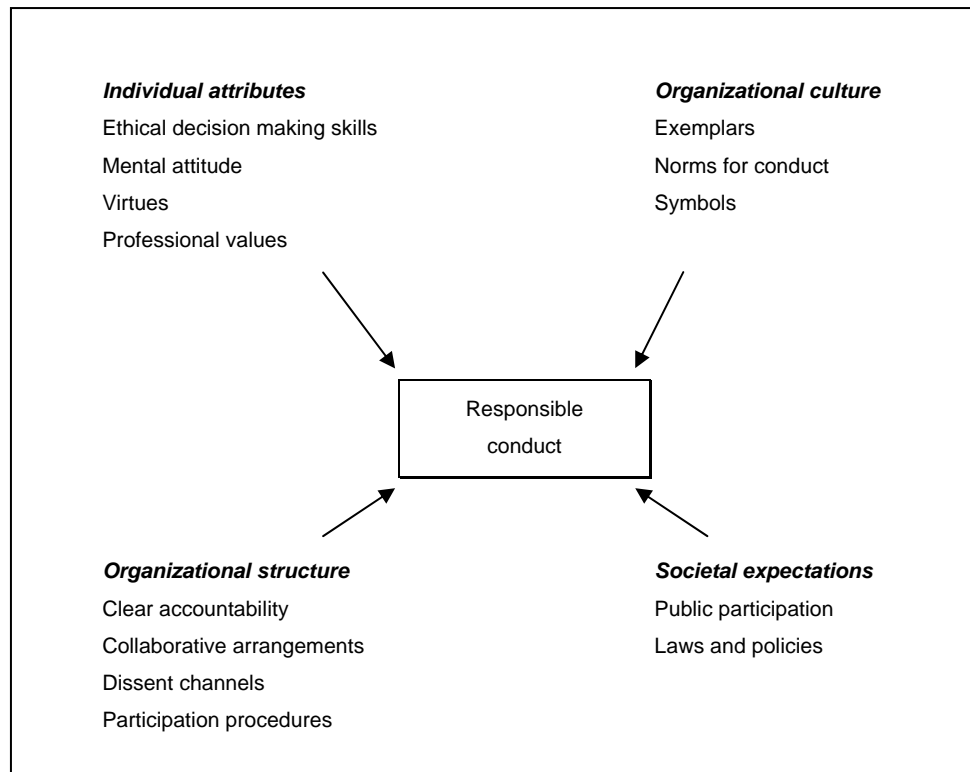
⁵⁴ Ibidem. (p. 169).

⁵⁵ Cooper, T.L. (1998). *The responsible administrator, An approach to Ethics for the Administrative Role*. (p. 195).

Titel INTEGRITEITBELEID DEFENSIE
 Onderzoek naar de effecten van het nieuwe
 integriteitsbeleid van een veranderende defensieorganisatie

Status Definitief

Versienummer 1.0



Figuur 5: Cooper (1998) Components of Responsible conduct.

3.2.2 Integriteit vraagt om beleid

Oud-minister wijlen Drs. C.I. (Ien) Dales⁵⁶ heeft expliciet gesteld dat integriteit vraagt om beleid: *“De opvatting dat het alleen om incidenten gaat, kan het besef verduisteren dat machtsbederf een sluipend virus is, dat zich in de structuur van de overheid kan nestelen. Dat daar een voedingsbodem kan vormen voor ambtsmisbruik. De bestrijding daarvan vraagt meer dan een incidentenpolitiek. Het vraagt om permanente waakzaamheid van de politieke en ambtelijke top, bij zowel het Rijk als de lokale overheden.”* Hieruit volgt dat integriteit een bepaalde inspanning van een organisatie vergt. Van den Heuvel e.a. (2002)⁵⁷ benadrukken echter dat een preventief integriteitsbeleid een bestuursorgaan niet vrijwaart van integriteitschendingen. Wel zal het een rol kunnen spelen in het oordeel dat over integriteitschendingen achteraf moet worden geveld⁵⁸. Zij vervolgen dat het oordeel over de schending immers anders zal luiden als het bestuursorgaan tevoren heeft geprobeerd de kans erop te verkleinen.

⁵⁶ Huberts, L.W.J.C. (1994). *Machtsbederf ter discussie*. Bijdragen aan het debat over bestuurlijke integriteit.

⁵⁷ Heuvel J.H.J. v.d., Huberts L.W.J.C., en Verberk S. (2002). Het morele gezicht van de overheid, *waarden, normen en beleid*. (p. 38).

⁵⁸ Versteegen, L.C. Reageren op ontdekking: crisismanagement. In: Huberts, L.W.J.C. (1992). *Bestuurlijke corruptie en fraude in Nederland*. (p. 143-164).

⁵⁹ Heuvel J.H.J. v.d., Huberts L.W.J.C., en Verberk S. (2002). Het morele gezicht van de overheid, *waarden, normen en beleid*. (p. 38).

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

Het verantwoordelijke bestuur moet dus kunnen wijzen op het bestaan van regels, procedures, toezicht en controle⁵⁹. De context waarin het incident zich heeft voorgedaan is hierbij eveneens van belang.

3.2.3 Integriteitbeleid bij de overheid

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties is, als coördinerend bewindspersoon voor de gehele openbare sector, verantwoordelijk voor integriteit als onderdeel van de zorg voor de kwaliteit van de openbare sector⁶⁰. De minister is verantwoordelijk voor wet- en regelgeving en ondersteunt overheden bij hun eigen primaire taken en verantwoordelijkheden op het gebied van integriteitbeleid. Het Bureau Integriteitbevordering voor de Openbare Sector van dit ministerie wil bevorderen dat overheidsorganisaties een evenwichtig en samenhangend integriteitbeleid voeren waarbij de diverse maatregelen een samenhangend geheel vormen⁶¹. Het bureau heeft hiervoor een 'integriteitinfrastructuur' ontwikkeld dat door overheidsorganisaties kan worden gebruikt bij het ontwikkelen van nieuw beleid en/of het toetsen van (de volledigheid van) bestaand beleid⁶². Met deze infrastructuur wordt een integrale samenhangende visie op integriteit geboden, onder meer door relevante aspecten te bieden van waaruit beleid kan worden vormgegeven. Als onderdeel van de infrastructuur zijn overheden verplicht een eigen gedragscode te ontwikkelen⁶³. Wanneer zij nog niet over een dergelijke code beschikken dienen overheden de modelgedragscode van het Rijk⁶⁴ te hanteren.

Tot op heden heeft het integriteitbeleid binnen overheidsorganisaties veelal een gefragmenteerd karakter⁶⁵. Dit komt omdat het integriteitbeleid binnen de overheden over verschillende disciplines en afdelingen is versnipperd. Onvoldoende communicatie tussen de diverse actoren kan in deze leiden tot onsamenhangend beleid.

3.2.4 Benaderingen van integriteitbeleid

Cooper⁶⁶ behandelt twee benaderingen van integriteitbeleid voor de publieke sector, de *“external and internal controls”*. Op basis van external controls dient beleid op het gebied van integriteit te worden benaderd vanuit een politieke en institutionele context. Hierbij wordt, als antwoord op ongewenst gedrag, met name nieuwe regelgeving opgesteld, de structuur van de organisatie omgevormd en/of worden nieuwe organisaties opgericht of op afstand geplaatst, waardoor zorgvuldig toezicht en controle

⁶⁰ <http://www.integriteitoverheid.nl/bios>

⁶¹ Ibidem.

⁶² http://www.integriteitoverheid.nl/item_555

⁶³ <http://www.eerstekamer.nl/9324000/1/j9vvgh5ihkk7kof/vh7dfd8p9myn/f=y.pdf>.

⁶⁴ <http://www.integriteitoverheid.nl/contents/library/37/modelgedragscodeintegriteitsectorrijkmaart2006.pdf>

⁶⁵ http://www.integriteitoverheid.nl/item_555

⁶⁶ Cooper, T.L. (1998). *The responsible administrator, An approach to Ethics for the Administrative Role*. (p. 131-163).

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

plaats kan vinden. Met betrekking tot de internal controls wordt uitgegaan van de professionaliteit van de individuele ambtenaar. Hierbij staat het volgen van workshops, opleidingen en trainingen centraal. Deze benadering gaat uit van de individu en is bedoeld om gewenst gedrag te stimuleren zonder overhand van regels, sancties of het systeem. Dit zogenaamd moreel verantwoord handelen doet, zo geven ook Van den Heuvel e.a.⁶⁷ aan, een beroep op het persoonlijk geweten van de bestuurder en ambtenaar. Zij vervolgen dat “...*integriteit meer is dan alleen geboden en verboden. Integriteit is ook een cultuuraspect, een morele mentaliteit die tussen de oren zit*”⁶⁸. Volgens Cooper is het van belang dat, gelet op de individuele kenmerken, de structuur en de cultuur van de organisatie en de verwachtingen van de samenleving, beleid voor de publieke sector wordt vormgegeven met input van beide benaderingen (figuur 5)⁶⁹.

Integriteitbeleid kan worden samengesteld uit harde en/of zachte beleidsmaatregelen. Bij harde maatregelen kan worden gedacht aan regels en sancties gericht op corruptie en fraude. Voor wat betreft de zachte beleidsmaatregelen is het, volgens Hoekstra (2005)⁷⁰, van belang dat aandacht wordt geschonken aan de meer sociale aspecten van integriteit die betrekking hebben op ondermeer cultuur, leiderschap en de omgangsvormen tussen collegae. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006)⁷¹ stelt dat de rol van het management van overheidsorganisaties bestaat uit het uitdragen van beleid in woorden en daden. Hiermee wordt ondermeer bedoeld dat leidinggevendenden moeten zorgen dat medewerkers in hun werk zo min mogelijk worden blootgesteld aan integriteitrisico's. Verder dienen leidinggevendenden zorg te dragen voor een open cultuur waarin integriteitdilemma's kunnen worden besproken, maar bovenal dienen zij zelf het goede voorbeeld te geven⁷². Volgens Van den Heuvel e.a. (2002)⁷³ zijn leiderschap en cultuur wellicht de belangrijkste aspecten van integriteitbeleid. Hierbij geven zij wel aan dat het veelal lastiger is om veranderingen in leiderschap en cultuur te realiseren dan in regels, instituties of organisatievereisten. Van Iersel e.a. merken op dat de organisatie zich bewust moet zijn dat de samenleving en haar cultuur via het personeel binnenkomt⁷⁴.

⁶⁷ Heuvel J.H.J. v.d., Huberts L.W.J.C., en Verberk S., *Het morele gezicht van de overheid, waarden, normen en beleid*. (p. 13).

⁶⁸ Ibidem. (p. 29).

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Hoekstra, A. (2005). *Integriteitbeleid binnen de publieke sector; hype, luxe of noodzaak?* (p. 12). In: Bestuurskunde.

⁷¹ <http://www.integriteitoverheid.nl/contents/library/37/modelgedragscodeintegriteitsectorrijkmaart2006.pdf> (p. 9).

⁷² Ibidem.

⁷³ Heuvel J.H.J. v.d., Huberts L.W.J.C. & Verberk S. (2002). *Het morele gezicht van de overheid, waarden normen en beleid*. (p. 124).

⁷⁴ Iersel A.H.M. van., Baarda Th.A. van. (2002). *Militaire ethiek, morele dilemma's van militairen in theorie en praktijk*. (p. 27).

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

3.3 Het integriteitgehalte van de overheid

Begin jaren '90 heeft oud-minister Dales de problematiek met betrekking tot de integriteit van de overheid aangekaart. Door steeds weer nieuwe onthullingen over corruptiepraktijken in het lokaal bestuur, zoals de IRT-affaire en de Ceteco-affaire, ontstond bezorgdheid over het integriteitgehalte van de overheid⁷⁵. Dales wees op de gevaren die de integriteit bedreigden en koppelde dat aan het voortbestaan van de politieke democratie⁷⁶. In haar toespraak voor de Vereniging Nederlandse Gemeenten in 1992 stelde zij dat: *"...aantasting van de integriteit van de overheid niet minder betekent dan dat de overheid het vertrouwen van de burgers verliest. En zonder dat vertrouwen van de burger kan de democratie niet. Dan is er geen democratie meer. Dat is een beklemmend beeld"*⁷⁷.

Mede door de discussie over het verval van normen en waarden in de maatschappij is het belang van een integere overheid toegenomen⁷⁸. De overheid moet als voorbeeld dienen voor de samenleving, zo ook in haar gedrag. Als politici, bestuurders en ambtenaren niet-integer gedrag vertonen, dan kunnen zij burgers ook niet op soortgelijk gedrag aanspreken. Oud-minister Dales⁷⁹ sprak tevens over 'machtsbederf': *"...(machtsbederf draagt) het element van ontbinding, verval en vervaging van normen in zich. Het gaat om het sluipende gevaar van bezoedeling van de ambtelijke en politieke reputatie, van aantasting van integriteit van bestuurders, van ontkenning van de hoge waarden waarvoor de rechtsstaat staat. Machtsbederf kan 'in the end' leiden tot gecorrumpereerd worden, tot corruptie en fraude"*⁸⁰. Voor de overheid geldt dat aantasting of verval van moreel gezag niet alleen haar geloofwaardigheid, haar legitimiteit, in de weegschaal stelt, maar ook het respect van de samenleving voor de rechtsorde ondermijnt⁸¹. Dales stimuleerde vanaf dat moment de ministeries tot het ontwikkelen van integriteitbeleid.

3.4 Subconclusie

Integriteit is een breed begrip, waarbij het handelen (of het nalaten ervan) volgens geldende normen en waarden als maatstaf wordt gezien. Sinds de jaren '90 is integriteit, voornamelijk door het werk van oud-minister Dales, prominent op de agenda gezet. Integriteit bij de overheid is zo mogelijk nog belangrijker dan in de private sector,

⁷⁵ Heuvel J.H.J. v.d., Huberts L.W.J.C. & Verberk S. (2002). *Het morele gezicht van de overheid, waarden normen en beleid*. (p. 13). Utrecht.. Lemma.

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Dales, C.I. (juni 1992). *Om de integriteit van het openbaar bestuur*. Toespraak op het congres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

⁷⁸ Evaluatierapport *Integriteit: een kwestie van mentaliteit*. (november 2004). Audit Dienst Defensie. (p 5).

⁷⁹ Dales, C.I. (juni 1992). *Om de integriteit van het openbaar bestuur*. Toespraak op het congres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

⁸⁰ Heuvel J.H.J. v.d., Huberts L.W.J.C. & Verberk S. (2002). *Het morele gezicht van de overheid, waarden normen en beleid*. (p. 14).

⁸¹ Ibidem.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

met als gevolg dat aan overheidspersoneel hoge eisen worden gesteld. Gezien de risico's en de potentiële gevaren van integriteitschendingen vraagt integriteit om beleid. Daarbij kan enerzijds beleidsmatig een benadering worden gekozen waarbij zoveel mogelijk gedragingen in regels worden vastgelegd. Anderzijds kan worden gekozen voor een beleid dat is gericht op de professionele verantwoordelijkheid van de individuele medewerker. Van belang is prioriteit te stellen aan een samenhangend beleid met input van beide benaderingen. Aandacht voor slechts het individu of slechts de organisatie bij pogingen om integer gedrag te stimuleren zijn onvoldoende om tot een goed resultaat te komen; een integrale aanpak is noodzakelijk.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

4. DEFENSIE EN INTEGRITEIT

4.1 Inleiding

Nu in hoofdstuk drie op hoofdlijnen inzicht is gegeven in integriteit binnen het openbaar bestuur, wordt in dit hoofdstuk inzicht geboden in de wijze waarop Defensie integriteit benadert. Alvorens hierop in te gaan wordt eerst een beeld geschetst van Defensie als organisatie. Vervolgens wordt kort ingegaan op de drie in paragraaf 1.3 genoemde onderzoeken naar integriteit. te weten het onderzoek naar ongewenst gedrag binnen de krijgsmacht door de Commissie Staal, de risicoanalyse op het gebied van de financieel-economische integriteit door de Directie Beleidsevaluaties en het evaluatieonderzoek van de Audit Dienst Defensie.

4.2 Defensie als organisatie

Defensie heeft niet eerder zo ingrijpend moeten reorganiseren als naar aanleiding van het Strategisch Akkoord van 2002⁸². In dit akkoord zijn de regeringspartijen overeengekomen dat het ministerie van Defensie fors moest bezuinigen. Om deze bezuiniging te realiseren hebben de bewindslieden ingrijpende keuzes moeten maken ten aanzien van de omvang en samenstelling van de organisatie. Een 'nieuw evenwicht' tussen de taken van Defensie enerzijds en de beschikbare middelen anderzijds bleek noodzakelijk. Om dit nieuwe evenwicht te bereiken werd gesteld dat de besturing van de organisatie moest verbeteren en dat Defensie structureel betaalbaar moest worden. Hiertoe moesten onder andere ruim 10.000 functies worden gereduceerd en meerdere locaties worden afgestoten. Tevens werd gesteld dat de focus moest liggen op de ingezette- en de voor inzetgereed gestelde operationele eenheden.

Deze doelstellingen zijn nader uitgewerkt in een nieuw besturingsmodel voor Defensie. Dit nieuwe besturingsmodel⁸³ biedt een noodzakelijke voorwaarde om de bewindslieden vroegtijdig in de besturing te betrekken, opdat zij hun ministeriële verantwoordelijkheid waar kunnen maken. Verder is de scheiding van beleid, uitvoering, toezicht en ondersteuning één van de belangrijkste uitgangspunten van dit model. De organisatie is op basis van dit besturingsmodel opnieuw ingericht. De nieuwe defensieorganisatie heeft gestalte gekregen door enerzijds de Operationele Commando's (Land-, Lucht- en Zeestrijdkrachten) uitsluitend verantwoordelijk te stellen voor de operationele inzet. Anderzijds is de ondersteuning belegd in de Dienstencentra en wordt integraal beleid op centraal niveau ontwikkeld door de Bestuursstaf⁸⁴. Als

⁸² <http://www.regering.nl/regeringsbeleid/balkenende1/regeerakkoord/index.jsp>

⁸³ Besturingsmodel Defensie. (2003). Samson Maatregel 13 Bestuursvernieuwing Defensie.

⁸⁴ Ibidem.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

gevolg van de veranderingen intern Defensie, is ook de integriteitorganisatie omgevormd⁸⁵. In hoofdstuk 6 wordt deze herinrichting behandeld.

4.2.1 Geweldsmonopolie

Het Ministerie van Defensie draagt, als onderdeel van het openbaar bestuur, door middel van de volgende hoofdtaken bij aan het (inter)nationale veiligheidsbeleid⁸⁶:

1. Verdediging van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief de Nederlandse Antillen en Aruba;
2. Bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit;
3. Ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.

Een specifiek kenmerk van het werk van militairen is dat zij, bij de uitoefening van hun taken, legitiem geweld mogen toepassen. Het toepassen van geweld staat lijnrecht tegenover het verbod in de samenleving om geweld te gebruiken. Het inzetten van militair vermogen is een primaat van de politiek. Dit houdt in dat, in geval van een gewapend conflict of oorlog, de politiek kan besluiten het militaire machtsmiddel te laten domineren boven alle andere machtsmiddelen van de staat. De bepalingen hieromtrent liggen verankerd in de Nederlandse Grondwet⁸⁷. Militairen dienen bij de uitvoering van hun taken te allen tijden in overeenstemming met het geldende Nederlandse recht te handelen. Bij internationale operaties gelden tevens de Rules of Engagement. Dit zijn richtlijnen voor commandanten met betrekking tot de aard en de wijze van gebruik van geweld binnen de politieke en juridische kaders. Rules of Engagement moeten verzekeren dat de politiek het gebruik van geweld kan beheersen. Naast het (legitiem) toepassen van geweld wordt van militairen verwacht dat zij voor lange tijd ver van huis kunnen opereren, mogelijk onder levensbedreigende omstandigheden. Hiermee wordt bedoeld dat een operationele inzet gevaar voor eigen leven kan betekenen. Het militaire beroep moet in verband met deze specifieke kenmerken dan ook worden beschouwd als een exclusief beroep⁸⁸.

4.2.2 Het militaire beroep als exclusief beroep

Gerelateerd aan de geweldstaken dient een militair te beschikken over een juiste houding, fysiek uithoudingsvermogen, inlevingsvermogen en psychische stabiliteit. Verder moet een militair de voor hem geldende normen en waarden naleven en respect tonen voor andere culturen, gewoontes en gebruiken⁸⁹. Militairen moeten in

⁸⁵ Blauwdruk herinrichting integriteit. (2004). *Kaders voor het (her)inrichten van een integriteitmanagement-systeem*. (p. 6).

⁸⁶ Defensienota 2000. (29 november 1999). Ministerie van Defensie. (p. 53).

⁸⁷ Ibidem. (p. 31).

⁸⁸ Interview Inspecteur Generaal der Krijgsmacht, Luitenant-generaal A.P.P.M. van Baal. (september 2006). Zwaluwenberg.

⁸⁹ Defensie, feiten en cijfers. (december 2004). Directie Voorlichting.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

verschillende omstandigheden kunnen omgaan met verschillende geldende normen en waarden. Onder die omstandigheden werken zij langdurig en intensief met elkaar, wat gepaard kan gaan met spanningen en emoties. Defensie moet het juist hebben van de kracht van de groep (de teamgeest en het kameraadschap). Toch kunnen juist die groep en de daarbij behorende groepsprocessen een keerzijde hebben.

4.3 Defensie en integriteit

Door de aard van het werk, de leef- en werkomstandigheden, de historie, de (hiërarchische) structuur van de organisatie en personele- en culturele aspecten is Defensie geen zachtzinnige organisatie⁹⁰. De krijgsmacht wil een veilige omgeving borgen waarin elke medewerker wordt gerespecteerd en waar men rekening houdt met elkaar⁹¹. Onder aantasting van integriteit verstaat de organisatie corruptie, fraude, oneigenlijk gebruik van bevoegdheden, ongewenst gedrag en voorts elk handelen of nalaten daarvan waardoor de naam van Defensie in diskrediet kan worden gebracht⁹². Militairen en ambtenaren dienen "...naar eer en geweten en in overeenstemming met geldende regels, normen en waarden, te handelen of na te laten"⁹³. Dit betekent dat de militair in werkelijke dienst verplicht is de hem opgedragen werkzaamheden of diensten en de overige plichten voortvloeiende uit zijn functie nauwgezet, ijverig en naar beste vermogen te vervullen, de uit dien hoofde voor hem geldende voorschriften en orders te kennen en zich te gedragen zoals een goed militairambtenaar betaamt⁹⁴. Voor een burgerambtenaar betekent dit dat de ambtenaar de uit zijn functie voortvloeiende plichten nauwgezet en ijverig vervult en zich gedraagt zoals een goed ambtenaar betaamt⁹⁵. Bij de aanstelling van defensiepersoneel wordt vorenstaande bekrachtigd door het afleggen van de eed of belofte.

4.3.1 Maatschappelijk draagvlak

De regering acht solide steun in het parlement en in de maatschappij zonder meer van groot belang voor een besluit tot uitzending van militaire eenheden⁹⁶. Volgens Van Iersel e.a.⁹⁷ is transparantie bij elk militair optreden een feit; elke operatie is zichtbaar voor de media en dus ook voor de samenleving. Handelingen door medewerkers van Defensie worden nauwlettend door de media gevolgd. De media brengen daarbij zaken

⁹⁰ Rapport Ongewenst Gedrag bij de Krijgsmacht. (29 september 2006). Commissie Staal.

⁹¹ http://www.mindef.nl/binaries/By08009Bijlage2bb12975%5B2%5D_tcm15-62846.pdf

⁹² Aanwijzing Integriteitsbescherming Secretaris Generaal A/872. (25 september 2001). Ministerie van Defensie. (punt 3).

⁹³ Ibidem. (punt 2).

⁹⁴ Algemeen Militair Ambtenaren Reglement. Hoofdstuk 11a *Integriteit*. (artikel 126).

⁹⁵ Burgerlijk Ambtenaren Reglement Defensie. Hoofdstuk 7a. *Integriteit*. (artikel 70).

⁹⁶ Muller E.R., Starink D., Bosch J.M.J., en Jong., I.M. de. (2004). Krijgsmacht, *studies over de organisatie en het optreden*. (p.231).

⁹⁷ Iersel, A.H.M. van., Baarda Th.A. van., (2002). Militaire ethiek, *morele dilemma's van militairen in theorie en praktijk*. (p. 27).

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

aan de oppervlakte die een grote publieke impact kunnen hebben⁹⁸. De media kunnen de publieke opinie activeren of juist geruiststellen en derhalve in dit opzicht macht uitoefenen. Politici en bestuurders zoeken ook actief de media op om hun boodschap te ventileren en daarmee invloed op de publieke meningsvorming uit te oefenen⁹⁹.

4.3.2 Integriteitbeleid

Het is niet voor het eerst dat integriteit bij Defensie op de agenda staat. Ook in het verleden zijn diverse initiatieven in gang gezet om integriteit binnen Defensie te versterken¹⁰⁰. Het Defensie integriteitbeleid is verankerd in de rechtspositionele regelgeving. De grondslagen en uitgangspunten zijn bovensectoraal neergelegd in de Ambtenarenwet en de Militaire Ambtenarenwet (1931), de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur (het Burgerlijk Ambtenaren Reglement Defensie en het Algemeen Militair Ambtenaren Reglement) en de overige regelingen alsmede het Wetboek van Strafrecht en comptabiliteitswet- en regelgeving¹⁰¹. In het integriteitbeleid van Defensie wordt onderscheid gemaakt tussen financieel-economische integriteit en sociale integriteit.

4.3.2.1 financieel-economische integriteit

De basis voor het financieel-economische integriteitbeleid bij Defensie is gelegd met de Aanwijzing Integriteitbescherming van de Secretaris Generaal van het ministerie van Defensie. Defensie verstaat onder schendingen van de financieel-economische integriteit handelingen die gericht zijn tegen de organisatie¹⁰². Het betreffen ongewenste gedragingen die direct of indirect leiden tot financieel nadeel voor de organisatie en/of financieel voordeel voor de werknemer. Wanneer sprake is van een schending van de financieel-economische integriteit betekent dit tevens dat de onafhankelijkheid van de betrokken werknemer in het geding kan raken¹⁰³. In de Aanwijzing Integriteitbescherming zijn de centrale kaders gesteld en wordt verwezen naar nadere regelgeving voor de handhaving van de financieel-economische integriteit binnen de defensieorganisatie en van de defensie medewerkers¹⁰⁴. In 2001 is de aanwijzing herzien en is aansluiting gevonden bij vigerende rijksbrede kaders, zoals door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties opgesteld.

⁹⁸ Huberts L.W.J.C., Heuvel J.H.J. v.d., en Verberk S. (2002). Het morele gezicht van de overheid, *waarden, normen en beleid*. (p. 37).

⁹⁹ Ibidem.

¹⁰⁰ Evaluatierapport *Integriteit: een kwestie van mentaliteit*. (november 2003). Audit Dienst Defensie. (p. 4).

¹⁰¹ Blauwdruk herinrichting integriteit. (2004). *Kaders voor het (her)inrichten van een integriteitmanagement-systeem*. (p. 9).

¹⁰² Ibidem. (p. 7).

¹⁰³ Evaluatierapport *Integriteit: een kwestie van mentaliteit*. (2004). Audit Dienst Defensie.

¹⁰⁴ Aanwijzing Integriteitsbescherming Secretaris Generaal A/872. (25 september 2001). Ministerie van Defensie. (punt 1).

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

4.3.2.2 Sociale integriteit

In 1996 is door Defensie specifiek beleid ter voorkoming en bestrijding van seksuele intimidatie op de werkplek opgesteld (de Klachtenprocedure Seksuele Intimidatie, 1996). Een verbreding vindt plaats als in 2001 de regeling Klachtenprocedure Ongewenst Gedrag en meldingen Vermoedens van Misstanden in werking treedt. Deze regeling geeft aan wat medewerkers kunnen doen als zij worden geconfronteerd met ongewenst gedrag, in welke vorm dan ook. Hierbij definieert Defensie ongewenst gedrag als: *“...het eenmalig of vaker voorkomen van intimiderend, vernederend of bedreigend gedrag, gericht op een persoon of een groep van personen”*¹⁰⁵. Schendingen van de sociale integriteit betreffen ongewenste handelingen en/of gedragingen tegen mensen als (seksuele) intimidatie, agressie en geweld, stalking, pesten, treiteren, discriminatie en extremisme¹⁰⁶.

Ondanks verschillen wordt in de Blauwdruk Herinrichting Integriteit (2004) onderkend dat de sociale- en de financieel-economische integriteit niet volledig van elkaar gescheiden kunnen worden. Dat integriteit integraal moet worden benaderd is tevens geconcludeerd in het rapport van de Audit Dienst Defensie (2003) en het jaarverslag van de Inspecteur Generaal der Krijgsmacht (2002).

4.4 Onderzoek naar integriteit bij Defensie

Recentelijk zijn drie onderzoeken naar integriteitbeleid bij Defensie uitgevoerd. In het navolgende wordt eerst een in 2006 uitgevoerd onderzoek naar ongewenst gedrag binnen de krijgsmacht behandeld, uitgevoerd door de Commissie Staal. Het tweede onderzoek is ook in 2006 uitgevoerd en betreft een risico inventarisatie ten aanzien van financieel-economische integriteit. Dit onderzoek is uitgevoerd door de Directie Beleidsevaluatie van het ministerie van Defensie. Het derde en laatste onderzoek dat wordt behandeld is in een eerder stadium, 2003, door de Audit Dienst Defensie verricht en betreft een onderzoek naar de kwaliteit van het integriteitmanagementsysteem bij Defensie.

4.4.1 Onderzoek sociale integriteit

In september 2006 is door de Commissie Staal een rapport uitgebracht omtrent ongewenst gedrag bij de krijgsmacht. Daartoe is door de commissie, in opdracht van de Staatssecretaris van Defensie, onderzoek gedaan met een drieledige doelstelling¹⁰⁷. Ten eerste is onderzoek gedaan naar de kenmerken en achtergronden van een tweetal incidenten met vrouwelijke matrozen aan boord van het fregat Hr.Ms. Tjerk Hiddes. Ten tweede is ongewenst gedrag binnen de gehele krijgsmacht object

¹⁰⁵ Beleidsnotitie *Met alle respect*. Bijlage van de Regeling klachtenprocedure ongewenst gedrag en melding vermoedens van misstanden (2001). Hoofddirectie Personeel.

¹⁰⁶ Ibidem.

¹⁰⁷ Rapport Ongewenst Gedrag binnen de Krijgsmacht (29 september 2006). Commissie Staal. (p. 2).

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

van onderzoek geweest. Tenslotte is ook de werking van het systeem (procedures, functioneren leidinggevenden en vertrouwenspersonen, klachtencommissies) van integriteitzorg binnen de krijgsmacht nader bekeken.

De Commissie Staal concludeert dat binnen Defensie sprake is van “betrekkelijk veel” ongewenst gedrag in verschillende vormen¹⁰⁸. Daarbij verdeelt de Commissie Staal ongewenst gedrag onder in drie categorieën, te weten ongewenst seksueel gedrag, pestgedrag en discriminatie. In vergelijking met overige Nederlandse bedrijven komt ongewenst gedrag bij de krijgsmacht relatief veel voor. Echter, in vergelijking met de Nederlandse politie en het Britse en Amerikaanse leger komt ongewenst gedrag bij Defensie in vergelijkbare mate voor¹⁰⁹.

Medewerkers, zowel mannen als vrouwen, lopen de grootste kans lopen om slachtoffer te worden van pestgedrag als zij jong en kort in dienst zijn¹¹⁰. Tevens constateert de Commissie Staal dat mannen slachtoffer van ongewenst seksueel gedrag door mannen en vrouwen zijn, terwijl vrouwen uitsluitend slachtoffer worden van seksueel gedrag door mannen. Daarbij hebben vrouwen vaker last van ongewenst seksueel gedrag naarmate ze jonger zijn en korter in dienst. De commissie Staal stelt dat vrouwen het als minderheidsgroep zwaarder hebben te verduren dan mannen. Verschillen in incidentie van ongewenst gedrag worden in het rapport tevens benoemd. Zo ondervinden zeevarende mannen en vrouwen, vanwege de bijzondere omstandigheden en een gebrek aan privacy, meer ongewenst gedrag dan andere groepen binnen de krijgsmacht. Pesten en ongewenst seksueel gedrag komen bij zeevarenden anderhalf keer meer voor dan bij de rest van de krijgsmacht.

Naar aanleiding van het onderzoek heeft de Commissie Staal op 29 september 2006 een rapport aangeboden aan de bewindslieden. Hierin heeft de commissie op hoofdlijnen een viertal aanbevelingen gedaan, geclusterd naar aard van het werk en werkomstandigheden, leiderschap, personele samenstelling en personeelsbeleid en structuren en systemen. Deze vier verbetermaatregelen zijn in het rapport van de Commissie nader uitgewerkt in submaatregelen.

De conclusies en de aanbevolen verbetermaatregelen zijn behandeld in het Politiek Beraad van 10 oktober 2006. In een brief aan de Kamer¹¹¹ heeft de Staatssecretaris van Defensie vervolgens aangekondigd de vier aanbevelingen over te nemen en de Kamer in het eerste kwartaal van 2007 te informeren over de implementatie ervan. Het personeel van het ministerie van Defensie wordt door middel van een artikel in de Defensiekrant¹¹² over de uitkomsten en aanbevelingen van het onderzoek geïnformeerd.

¹⁰⁸ Rapport Ongewenst Gedrag binnen de Krijgsmacht (29 september 2006). Commissie Staal. (p. 3).

¹⁰⁹ Ibidem. (p. 4).

¹¹⁰ Ibidem.

¹¹¹ Brief Opdracht tot implementatie aanbevelingen rapport Staal. Ministerie van Defensie.

¹¹² *Ongewenst gedrag terugdringen*. (5 oktober 2006). In: Defensiekrant. (p. 3).

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

4.4.2 Risicoanalyse financieel-economische integriteit

In opdracht van de Secretaris Generaal van het ministerie van Defensie is door de Directie Beleidsevaluatie in 2006 een risicoanalyse uitgevoerd naar financieel economische integriteit binnen Defensie. Daarbij is als doel gesteld de risico's te identificeren en maatregelen ter verbetering voor te stellen¹¹³. De analyse is uitgevoerd door interviews af te nemen met een aantal geselecteerde functionarissen. Daarbij is een lijst van mogelijke integriteitrisico's voorgelegd en is gevraagd een inschatting te geven van de kans dat het risico zich voor doet en de impact die dit kan hebben¹¹⁴. Vervolgens zijn de resultaten vertaald naar bijbehorende managementinitiatieven.

De risicoanalyse financieel-economische integriteit is als agendapunt behandeld in het Departementaal Beraad van 23 oktober 2006. Na afloop heeft de Secretaris Generaal aangegeven in te stemmen met de zes aanbevelingen die de Directie Beleidsevaluaties in de risicoanalyse heeft aangedragen¹¹⁵. De voor dit onderzoek relevante bevindingen zijn opgenomen in hoofdstuk 6 en 7.

4.4.3 Evaluatieonderzoek Audit Dienst

In het kader van het Onderzoeksplan Beleid en Bedrijfsvoering Defensie 2003 is in opdracht van de Secretaris Generaal een onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van het integriteitmanagementsysteem binnen Defensie¹¹⁶. Om de kwaliteit van opzet en bestaan van het integriteitmanagementsysteem te kunnen beoordelen is een referentiemodel uitgewerkt waarin zowel harde beheersmaatregelen (zoals normen en regels, verdeling taken en verantwoordelijkheden, administratief organisatorische maatregelen) als zachte beheersmaatregelen (zoals leiderschap, cultuur, communicatie) zijn opgenomen¹¹⁷. Vervolgens is door middel van interviews en een documentenonderzoek invulling gegeven aan deze harde en zachte beheersmaatregelen.

Het auditteam heeft vastgesteld dat in het verleden diverse initiatieven in gang zijn gezet om integriteit binnen Defensie te versterken. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek concluderen zij echter dat het integriteitmanagementsysteem nog onvoldoende is ingevuld. Integriteit dient een stevige verankering in de cultuur en structuur van de organisatie te krijgen en volgens het auditteam kan dit alleen als integriteit structureel wordt ingebed in het managementsysteem binnen Defensie en als door onafhankelijke ogen frequent wordt toegezien op de uitvoering van alle initiatieven

¹¹³ Nota met kenmerk F/2006029154. (2005). *Risicoanalyse integriteit*. (p. 1). Directie Beleids Evaluaties.

¹¹⁴ Ibidem. (p. 2).

¹¹⁵ Besluitenlijst van het Departementaal Beraad van 23 oktober 2006. (agendapunt 3). Ministerie van Defensie.

¹¹⁶ Evaluatierapport *Integriteit: een kwestie van mentaliteit*. (november 2003). Audit Dienst Defensie. (p. 2).

¹¹⁷ Ibidem.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

en voornemens¹¹⁸. Het team sluit af door te benadrukken dat vooral een mentaliteitsverandering nodig is; integriteit is immers een kwestie van mentaliteit. Wanneer de Plaatsvervangend Secretaris Generaal in 2004 opdracht geeft tot het ontwikkelen van een voorstel voor herinrichting van de integriteitfunctie dienen de organisatorische aandachtspunten van de Audit Dienst te worden meegenomen in dit voorstel¹¹⁹. Het voorstel wordt geaccordeerd, waarna de eerste stappen worden gezet voor het herinrichten van het integriteitmanagementsysteem (hoofdstuk 6).

4.5 Terugdringen van ongewenst gedrag

Integriteitschendingen als het verlies van een USB-stick met gevoelige informatie¹²⁰, de seksuele wantoestanden aan boord van een marinefregat¹²¹ en het onbedoeld met de buitenwereld delen van informatie uit een computer¹²², hebben integriteit opnieuw hoog op de agenda geplaatst. De top van Defensie is er alles aan gelegen ongewenst gedrag bij de krijgsmacht uit te bannen¹²³. Verschillende activiteiten moeten worden opgestart om ongewenst gedrag uit te bannen. Volgens de Commandant der Strijdkrachten doet de organisatie dit in de eerste plaats voor zichzelf, maar Defensie moet ook door de samenleving worden gezien als een fatsoenlijke organisatie waar men met een gerust hart kan komen werken¹²⁴.

4.6 Subconclusie

Het Ministerie van Defensie besteedt reeds lange tijd aandacht aan zowel sociale- als financieel-economische integriteitbescherming. De organisatie acht het voeren van een integriteitbeleid vanuit het perspectief van de individuele medewerker en vanuit het perspectief van de organisatie van groot belang. Ondanks de genomen initiatieven vinden in 2006 verschillende incidenten plaats, waardoor integriteit binnen de krijgsmacht onderwerp van bespreking in de media wordt. Integriteit wordt opnieuw op de ambtelijke en politieke agenda geplaatst en een onderzoek wordt ingesteld. Het is echter niet voor het eerst dat onderzoek op dit gebied wordt uitgevoerd. De integriteitorganisatie en het te voeren beleid zijn eind 2006 andermaal aan verandering onderhevig.

¹¹⁸ Evaluatierapport *Integriteit: een kwestie van mentaliteit*. (november 2003). Audit Dienst Defensie. (p. 4).

¹¹⁹ Blauwdruk herinrichting integriteit. (2004). *Kaders voor het (her)inrichten van een integriteitmanagementsysteem*. (p. 6).

¹²⁰ http://www.defensie.nl/actueel/parlement/kamerbrieven/2006/1/20060202_usbstick.aspx

¹²¹ http://www.defensie.nl/actueel/parlement/kamerbrieven/2006/1/20060329_installatiecommissie_ongewenstgedrag.aspx

¹²² http://www.defensie.nl/actueel/parlement/kamerbrieven/2006/2/20060404_kamerbriefoverincident_metlimewire.aspx

¹²³ *Binnen drie maanden duidelijke gedragsregels voor Defensie*. (12 oktober 2006). Defensiekrant. (p.1, 3).

¹²⁴ Ibidem.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

5. TOTSTANDKOMING NIEUW BELEID

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de totstandkoming van het nieuwe integriteitbeleid en de effecten hiervan op het potentiële succes van dit beleid. Daartoe wordt allereerst in paragraaf 5.2 de theorie omtrent beleidsprocessen behandeld. Vervolgens wordt in paragraaf 5.3 geanalyseerd op welke wijze, gerelateerd aan deze theorie, het nieuwe integriteitbeleid van Defensie tot stand is gekomen en wat de gevolgen hiervan zijn op de effectiviteit van dit nieuwe beleid. Het hoofdstuk sluit af met een subconclusie in paragraaf 5.4.

5.2 Introductie beleidsprocessen

Het maken, uitvoeren en eventueel bijstellen van beleid kan vanuit verschillende invalshoeken worden beschouwd. Een eerste visie op het beleidsproces is de (klassieke) beleidscyclus. De beleidscyclus gaat uit van het fasegewijs tot stand komen van beleid (figuur 6). In de eerste fase worden beleidsdoelen geformuleerd, waarna in fase twee potentiële maatregelen (beleidsalternatieven) worden ontwikkeld en vergeleken. Nadat een inschatting is gemaakt van de potentiële effecten van de alternatieve maatregelen, wordt een keuze gemaakt voor het meest kansrijke alternatief. Deze keuze is volgens Bemelmans, Rist & Vedung, (eds.). (1998)¹²⁵ één van de belangrijkste besluiten die beleidsmakers moeten nemen, aangezien de effecten per type beleidsinstrument kunnen verschillen. Bemelmans e.a. maken ten aanzien van de typen beleidsinstrumenten onderscheid tussen juridische beleidsinstrumenten (“de zweep”), economische beleidsinstrumenten (“de peen”) en beleidsinstrumenten gericht op communicatie (“de preek”)¹²⁶. Na de keuze voor de (combinatie van) instrumenten volgt de daadwerkelijke implementatie. De effecten van de maatregelen worden na implementatie gemeten en geëvalueerd, waarbij wordt gezien of de gestelde doeleinden van het beleid daadwerkelijk worden gerealiseerd met de gekozen instrumenten. Afhankelijk van de afwijkingen van de doeleinden die zich voordoen, kan het beleid worden bijgesteld, stopgezet of gecontinueerd.

Overeenkomstig de beleidscyclus noemt Birkland (2001)¹²⁷ “*the stages model of the policy proces*”. Volgens dit model komt beleid stap voor stap en met een duidelijk begin- en eindpunt tot stand. Birkland merkt echter op dat in de praktijk beleid vaak niet

¹²⁵ Bemelmans, M.L., Rist, R.C. & Vedung, E. (eds.). (1998). *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments & Their Evaluations* (Chapter 1). In reader Beleidsanalyse en beleidsinstrumenten. Erasmus Universiteit Rotterdam.

¹²⁶ Ibidem.

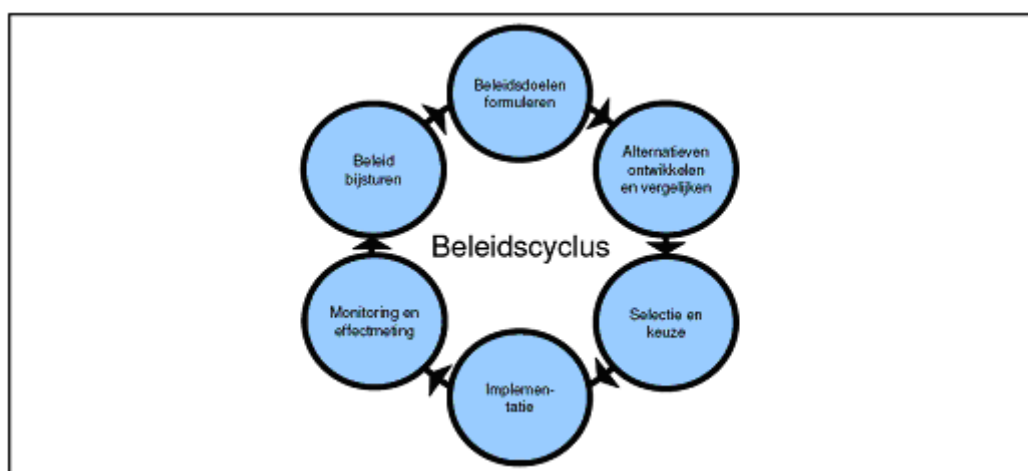
¹²⁷ Birkland, Th. A. (2001). *An introduction to the policy process: theories, concepts and models of public policy making* (Chapter 9).

Titel INTEGRITEITBELEID DEFENSIE
 Onderzoek naar de effecten van het nieuwe
 integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie

Status Definitief

Versienummer 1.0

lineair of fasegewijs tot stand komt, maar dat het klassieke model wel kan bijdragen aan het structureren en analyseren van (delen van) het totstandkomingsproces¹²⁸.



Figuur 6: De Beleidscyclus.¹²⁹

Ook Bovens, 't Hart, Van Twist & Rosenthal (2001)¹³⁰ behandelen beleid in stadia, maar zien beleidsvoering daarbij als een continue proces, waarbij beleid steeds opnieuw wordt vastgesteld op grond van opgedane ervaringen en in het licht van veranderende maatschappelijke omstandigheden. Zij stellen dat beleidsdocumenten tot stand komen na uitgebreide analyses, besprekingen en onderhandelingen, waarbij veelal meerdere organisaties, groepen en personen zijn betrokken. Vervolgens omschrijven Bovens e.a.¹³¹ beleidsuitvoering als het omzetten van beleidsvoornemens en politieke beslissingen in daadwerkelijk bestuurlijk optreden. Hierbij stellen zij dat door misverstanden, of diepgaande meningsverschillen tussen beleidsvormende en beleidsuitvoerende instanties, de succesvolle uitvoering van beleid in gevaar komt¹³². Dit is tevens het geval wanneer de vereiste middelen ontbreken om woorden in daden om te zetten of wanneer het beleid bij betrokkenen op onvoldoende steun kan rekenen, met name bij degenen op wie het beleid is gericht (de doelgroepen)¹³³. Tot slot geven Bovens, e.a. aan, analoog aan de beleidscyclus, dat beleid periodiek dient te worden geëvalueerd om te zien of het nog wel voldoet.

¹²⁸ Birkland, Th. A. (2001). *An introduction to the policy process: theories, concepts and models of public policy making* (Chapter 9).

¹²⁹ http://www.decisio.nl/nieuwsbrief/Insteekvel_expertisegebied_Beleidsevaluatie_en_Effectstudies.pdf
 =%22beleidsevaluatie%20en%20beleidsanalyse%22

¹³⁰ Bovens, M.A.P., Hart 't, P., Twist van, M.J.W. & Rosenthal, U. (2001). *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek* (H3 p. 67-95).

¹³¹ Ibidem.

¹³² Ibidem.

¹³³ Ibidem.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

5.2.1 Alternatieve invalshoeken

Bovens, 't Hart, Van Twist en Rosenthal (2001)¹³⁴ noemen naast de klassieke beleidscyclus een aantal alternatieve visies op het beleidsproces.

5.2.1.1 Analytische visie

Volgens Bovens, 't Hart, Van Twist & Rosenthal (2001)¹³⁵ gaat de analytische (ook wel realistische) visie op het beleidsproces uit van het oplossen van problemen en doelgericht en weloverwogen handelen, waarbij beleidsproblemen vooral worden geanalyseerd in termen van causale relaties. Hierbij benadrukken zij dat beleid is gericht op de gedragingen van burgers, bedrijven en andere maatschappelijke organisaties op een doelgerichte manier te beïnvloeden en dat beleid berust op de rationele afweging van de voor- en nadelen van verschillende alternatieve handelswijzen¹³⁶. Volgens het rationele perspectief¹³⁷ wordt beleid beoordeeld op basis van doeltreffendheid en efficiency van de output. Hierbij kan de beleidsvraag “werkt het?” worden gesteld.

5.2.1.2 Politieke visie

Bovens e.a.¹³⁸ stellen dat een eerste vereiste voor beleid niet zozeer is dat het weldoordacht is, maar dat het op voldoende steun kan rekenen. Beleid maken is volgens deze zogenaamde politieke visie een zaak van onderhandelen en compromissen sluiten (duwen en trekken). Voor de beoordeling ervan worden, volgens het arena perspectief, legitimiteit en responsiviteit als maatstaven gebruikt en kunnen de beleidsvragen “mag het?” en “past het?” worden gesteld¹³⁹. Macht wordt in deze benadrukt als het dominante verklaringsmechanisme.

5.2.1.3 Institutionele perspectief

Het institutionele perspectief van het beleidsproces gaat uit van formele en informele regels¹⁴⁰. Het verloop van het beleidsproces padafhankelijk en gedurende dit proces wordt niet buiten de (historische gevormde) kaders getreden. Vanuit deze visie wordt het beleid beoordeeld op basis van de maatstaven legaliteit, rechtszekerheid en

¹³⁴ Bovens, M.A.P., Hart 't, P., Twist van, M.J.W. & Rosenthal, U. (2001). *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek* (H3 p. 67-95).

¹³⁵ Ibidem.

¹³⁶ Ibidem.

¹³⁷ College van 18 oktober 2004. Beleidsprocessen, cursuscode FSWBA111. (docent dr. A. Edwards). Beleidsfalen binnen de vier beleidsperspectieven: een overzicht. Erasmus Universiteit Rotterdam.

¹³⁸ Bovens, M.A.P., Hart 't, P., Twist van, M.J.W. & Rosenthal, U. (2001). *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek* (H3 p. 67-95).

¹³⁹ College van 18 oktober 2004. Beleidsprocessen, cursuscode FSWBA111. (docent dr. A. Edwards). Beleidsfalen binnen de vier beleidsperspectieven: een overzicht. Erasmus Universiteit Rotterdam.

¹⁴⁰ Ibidem.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

responsiviteit. Verder wordt de keuze van een onvoldoende passend beleidsinstrument als mogelijke oorzaak voor het falen van beleid aangedragen¹⁴¹. De bijbehorende centrale beleidsvraag luidt “past het?”.

5.2.1.4 Normatieve perspectief

Volgens het normatieve (democratische) perspectief wordt de visie op het verloop van het beleidsproces bepaald door argumentatie¹⁴². Hierbij wordt rechtvaardigheid, maar in principe alle eerder genoemde maatstaven, toegepast voor de beoordeling van beleidsfalen. Een mogelijke oorzaak van dit falen is het excessieve verwachtingenpatroon van burgers (als symptoom van onvoldoende maatschappelijk discussie). De centrale beleidsvraag die vanuit het normatieve perspectief kan worden gesteld is “hoort het?”.

5.3 Analyse

De analyse van de totstandkoming van het beleid is de eerste stap in de ex-ante analyse van het integriteitbeleid. De wijze van totstandkoming biedt inzicht in de beweegredenen van de organisatie ten aanzien van het beleid en biedt een eerste indicatie in de mogelijke effectiviteit van het nieuwe integriteitbeleid. Ter visualisatie is de totstandkoming van het nieuwe integriteitbeleid op hoofdlijnen in figuur 7 weergegeven (paragraaf 5.3.2).

5.3.1 Totstandkoming beleidsalternatieven

Volgend op de incidenten en het onderzoek van de Commissie Staal, onderschrijft Defensie in een brief aan de Kamer de verbetermaatregelen uit het onderzoek, drie voor de korte en één voor de middellange termijn. Tevens verklaart Defensie de verbetermaatregelen ongewijzigd over te nemen en verder onderzoek in dit stadium niet noodzakelijk te achten¹⁴³. Door deze keuze van Defensie wordt beleidsvorming conform de beleidscyclus losgelaten. Immers, een formulering van concrete beleidsdoelstellingen en het opstellen en selecteren van beleidsinstrumenten door de beleidsmakers vindt onvoldoende plaats. De adoptie van de verbetermaatregelen van de Commissie Staal lijkt meer een reactie te zijn op de politieke aandacht en druk op Defensie om een actieve houding te laten zien¹⁴⁴. Daarmee kan de totstandkoming van het beleid vanuit het arena perspectief worden verklaard. Het onderzoek van de Commissie Staal legitimeert de keuze van de beleidsmaatregelen vanuit de beleidsvraag “past het”. De politieke druk op verbeteringen legitimeert de

¹⁴¹ College van 18 oktober 2004. Beleidsprocessen, cursuscode FSWBA111. (docent dr. A. Edwards). Beleidsfalen binnen de vier beleidspectieven: een overzicht. Erasmus Universiteit Rotterdam.

¹⁴² Ibidem.

¹⁴³ Brief met kenmerk HDAB/2006031673 en onderwerp Rapport Commissie Ongewenst Gedrag (29 september 2006). Ministerie van Defensie.

¹⁴⁴ Bron: Diverse interviews onderschrijven dit.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

implementatie van de maatregelen en daarmee de beleidsvraag “mag het”. Door de totstandkoming van het nieuwe integriteitbeleid te verklaren vanuit de politieke visie, wordt duidelijk dat een kritische afweging tussen alternatieve maatregelen (nieuwe of reeds bestaande dan wel geformuleerde) niet heeft plaatsgevonden. Reeds bestaande initiatieven voor het wegnemen van de problematiek zijn, hoewel de Commissie Staal meerdere bevindingen van de Audit Dienst Defensie uit 2003 onderschrijft, door Defensie onvoldoende bij het beleidsontwerp betrokken. Deze door de Audit Dienst geformuleerde en met de reorganisatie van Defensie ingezette initiatieven¹⁴⁵, waaronder de herinrichting van de integriteitorganisatie en de aanpassingen van het oude integriteitbeleid, zijn door de organisatie stopgezet. Mogelijk heeft Defensie in de periode van reorganisatie onvoldoende druk gevoeld om voldoende vaart achter de implementatie van de herinrichting te zetten. Onduidelijk is in ieder geval of de destijds ingezette initiatieven wel voldoende prioriteit hebben gekregen. Door Defensie is aangegeven dat aan de voorgestelde verbetermaatregelen van de Commissie Staal niet wordt getornd¹⁴⁶. Met de opdracht van de leiding om de vier verbetermaatregelen te implementeren is op voorhand voorbij gegaan aan de behoefte aan het formuleren en afwegen van potentiële alternatieven.

Defensie had een actievere rol in het onderzoek van de Commissie Staal kunnen vervullen. Hierdoor had de organisatie in de beginfase van de totstandkoming van het nieuwe beleid meer aandacht kunnen besteden aan het formuleren van concrete doelstellingen, alternatieve maatregelen en het maken van een kritische afweging van deze alternatieven.

Bijkomend gevolg van de politieke druk is dat Defensie nadruk legt op het implementeren van korte termijn maatregelen. Daardoor is de organisatie in staat om binnen afzienbare tijd resultaten te realiseren, waarover de Kamer in het eerste kwartaal van 2007 wordt geïnformeerd en waardoor de druk op Defensie mogelijk afneemt. Door deze aanpak wordt onvoldoende aandacht aan de lange termijn veranderingen (cultuurveranderingen) en daarmee aan het boeken van structurele resultaten gegeven. Het reactief en korte termijn gerichte optreden ondermijnt een structurele basis voor het nieuwe integriteitbeleid, alsmede de borging van de grote aandacht welke het thema momenteel heeft.

Uitzondering op de korte termijn focus en op het volgen van de verbetermaatregelen van de Commissie Staal zijn reeds georganiseerde bijeenkomsten met personeel uit alle geledingen van de defensieorganisatie, waarbij deelnemers nieuwe voorstellen ten aanzien van integriteitbeleid hebben aangedragen. Deze voorstellen zijn door de projectgroep geïnventariseerd en vormen input voor het vervolgtraject, de tweede fase van implementatie van de aanbevelingen van de Commissie Staal. Positief is dat in de

¹⁴⁵ Blauwdruk herinrichting integriteit. (2004). *Kaders voor het (her)inrichten van een integriteitmanagement-systeem*. Ministerie van Defensie.

¹⁴⁶ Bron: Interview.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

toekomst meer bijeenkomsten zullen worden georganiseerd, waarbij opnieuw voorstellen kunnen worden ingebracht¹⁴⁷.

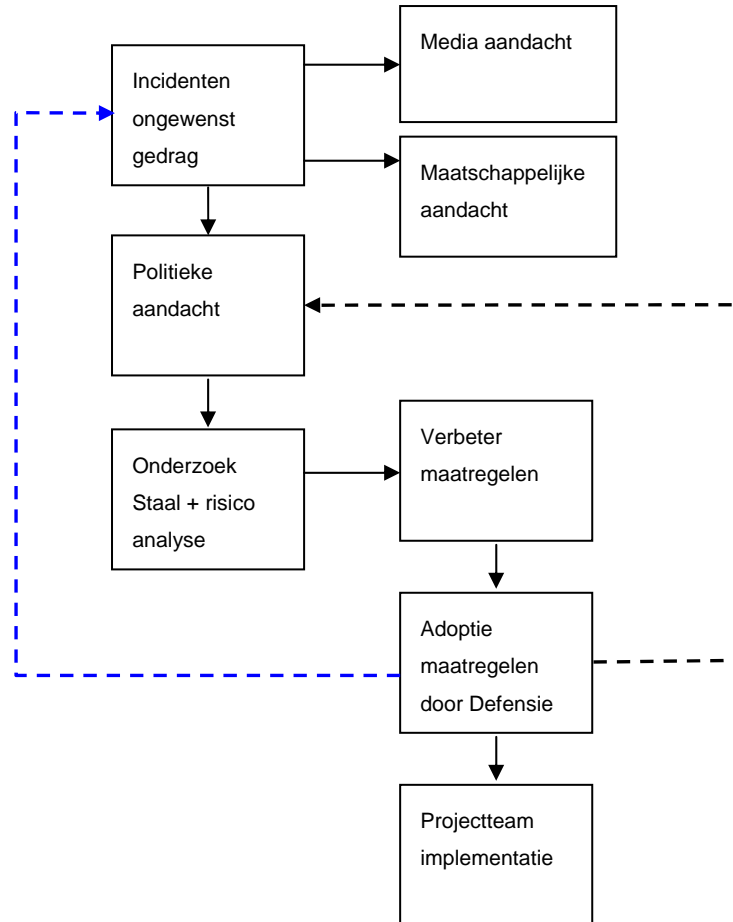
5.3.2 Implementatie: Projectorganisatie

De omvang en complexiteit van het project rechtvaardigt een goede verankering binnen Defensie. Daartoe heeft Defensie gekozen voor de inrichting van een projectgroep die gedurende twee jaar de lijn moet ondersteunen bij het implementeren van verbetermaatregelen. De keuze om een projectgroep in te richten, in plaats van gebruik te maken van de bestaande centrale coördinator integriteit, heeft als positief effect dat de zichtbaarheid toeneemt en het belang van integriteit voor de organisatie wordt onderschreven door de defensieleiding. De nieuwe projectgroep kent daartoe een prominente bezetting, welke het draagvlak van de leiding andermaal onderschrijft. Met deze bezetting en toenemende zichtbaarheid in de organisatie kan de projectgroep een groter draagvlak onder het personeel creëren. Dit kan van positieve invloed zijn op de slagingskans van het nieuwe beleid. Kanttekening hierbij is dat de maatregelen voor de korte termijn vaststaan en onvoldoende rekening is gehouden met het draagvlak onder het personeel. De mogelijkheid bestaat dat het personeel behoefte heeft aan geen of andere maatregelen. Anderzijds heeft de projectgroep integriteit meer dan ooit tevoren onder de aandacht van het personeel gebracht. De discussie over integriteit binnen Defensie is onder het personeel aangewakkerd, waardoor een eerste belangrijke stap is gezet, te weten het bespreekbaar maken van het onderwerp.

In tegenstelling tot de reactieve houding van Defensie ten aanzien van het formuleren van de verbetermaatregelen met betrekking tot het sociale integriteitbeleid heeft de organisatie nu wel de mogelijkheid om proactief het beleid omtrent financieel-economische integriteit te benaderen. Door nieuwe maatregelen betreffende de financieel-economische integriteit te incorporeren in het nieuwe integriteitbeleid is Defensie in staat integraal beleid te ontwikkelen. Defensie lijkt echter geen duidelijke prioriteit te stellen bij een dergelijke integrale aanpak. De projectgroep legt de nadruk op aanbevelingen die betrekking hebben op sociale integriteit. De aandacht voor financieel-economische integriteit is in eerste instantie gering. Zijdelings wordt aandacht besteed aan het uitwerken van een voorstel dat betrekking heeft op het incorporeren van de financieel-economische integriteitfunctie in de nieuwe integriteitorganisatie. Ook deze reactie van het projectteam is vanuit het arena perspectief te verklaren. De incidenten bij Defensie waarop de politieke aandacht is gevestigd, hebben zich voorgedaan op het gebied van de sociale integriteit. De druk om het financieel-economische integriteitbeleid te herzien wordt niet door de politiek opgelegd en dus ook niet door de organisatie als zodanig ervaren.

¹⁴⁷ Bron: Interview.

Titel INTEGRITEITBELEID DEFENSIE
 Onderzoek naar de effecten van het nieuwe
 integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
 Status Definitief
 Versienummer 1.0



Figuur 7: Relatieschema totstandkoming van het nieuwe integriteitbeleid Defensie.

5.4 Subconclusie

De totstandkoming van het nieuwe integriteitbeleid laat zich vanuit de politieke visie verklaren als een reactie van Defensie op de ontstane politieke druk om het (sociale) integriteitbeleid aan te pakken. Bij de totstandkoming zijn geen heldere concrete doelstellingen per beleidsmaatregel geformuleerd, maar is het geheel van verrichte werkzaamheden meer gericht op het wegnemen van politieke aandacht. Door het ontbreken van concrete doelstellingen ontbreken een duidelijke richting en ambitie van het beleid, wat de meetbaarheid (en dus de evaluatie) achteraf zal bemoeilijken. Voornog ontbreekt een duidelijk normenkader om de effectiviteit van de verschillende maatregelen te kunnen meten.

Door de maatregelen van de Commissie Staal te omarmen, is geen tijd en mogelijkheid gegeven voor het ontwikkelen van beleidsalternatieven door de beleidsverantwoordelijken. Hierdoor bestaat een verhoogd risico dat de gewenste effecten van het nieuwe beleid niet, of in mindere mate dan gewenst, zullen optreden.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

De incidenten hebben geleid tot agendavorming en daarmee heeft het proces van totstandkoming van het integriteitbeleid een duidelijke impuls gekregen. De nieuwe aanpak is, door snel met resultaten te willen komen, in een versnelling gezet met gelijktijdige stopzetting van bestaande initiatieven. Door de duidelijke focus op de korte termijn en het daarmee onvoldoende richten op noodzakelijke lange termijn maatregelen, bestaat een verhoogd risico dat het beleid niet structureel over een langere periode wordt geborgd. Tevens bestaat het risico dat, met het afnemen van de politieke aandacht en het verschuiven van de aandacht binnen Defensie, de focus op integriteit zal afnemen. Hierdoor leidt het nieuwe beleid mogelijk niet, of in geringe mate, tot de gewenste effecten. De lange termijn maatregelen zullen niet worden geborgd in de organisatie zonder voldoende aandacht voor de lange termijn verbeteringen.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

6. DE INTEGRITEITORGANISATIE

6.1 Inleiding

Nu de totstandkoming van het nieuwe integriteitbeleid en de effecten hiervan op het potentiële succes van dit beleid inzichtelijk zijn geworden kan dieper worden ingegaan op de onderliggende verbetermaatregelen. De aanbeveling van de Commissie Staal¹⁴⁸ *“de organisatie van integriteitzorg dient te worden omgevormd tot een georganiseerd vangnet van onafhankelijke professionals”* is door Defensie als uitgangspunt gekozen bij het herinrichten van de integriteitorganisatie. In dit hoofdstuk wordt de integriteitorganisatie van Defensie behandeld, waarbij specifiek wordt ingegaan op de elementen vertrouwensfunctie en registratie.

In paragraaf 6.2 komen enkele theoretische benaderingen van de inrichting van een organisatie van integriteitzorg aan de orde. Vervolgens wordt in paragraaf 6.3 inzicht gegeven in de oude integriteitorganisatie van Defensie, waarna in paragraaf 6.4 de bevindingen ten aanzien van deze organisatie worden behandeld. De door Defensie gekozen verbetermaatregelen om de geconstateerde tekortkomingen weg te nemen (de beleidskeuze voor een nieuwe integriteitorganisatie) komen in paragraaf 6.5 aan bod. Vervolgens wordt in paragraaf 6.6 geanalyseerd wat de te verwachten effecten van de verbetermaatregelen zullen zijn. Het hoofdstuk sluit af met een subconclusie in paragraaf 6.7.

6.2 De organisatie in theorie

Integriteit is, volgens Benner, de Haan en Neelissen (2006)¹⁴⁹ op zichzelf niet rechtstreeks aan te sturen. Integriteit zit immers in de hoofden en harten van werknemers, bestuurders en politici. De leiding van een organisatie moet zoeken naar instrumenten die in preventieve of repressieve zin integriteit kunnen bevorderen; het stelsel van integriteitzorg. Het gaat niet uitsluitend om beleid, vastgelegd in een document, maar juist ook om het implementeren van concrete activiteiten en maatregelen, inclusief aandacht voor naleving en handhaving¹⁵⁰. De inrichting evenals de cultuur van een organisatie zijn daarbij volgens Cooper medebepalend voor de uiteindelijke kwaliteit van ethische besluitvorming door individuele medewerkers¹⁵¹. Om dit te bewerkstelligen dient een organisatie op het gebied van organisatiestructuur onder andere te beschikken over heldere regels (naleving) en een expliciet sanctiebeleid (handhaving). Deze maatregelen zijn gericht op het voorkomen dan wel bestraffen van integriteitschendingen. Om de omvang van misstanden inzichtelijk te

¹⁴⁸ Rapport Ongewenst Gedrag bij de Krijgsmacht. (29 september 2006). Commissie Staal. (p. 115).

¹⁴⁹ Benner J.G.L., Haan I.J. de., en Neelissen P.A. (2006). *Integriteit bij de rijksoverheid*. In: Openbaar Bestuur. (p. 22).

¹⁵⁰ Ibidem.

¹⁵¹ Cooper, T.L. (1998). *The responsible administrator, An approach to Ethics for the Administrative Role*. (p. 169).

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

kunnen maken moet het management beschikken over informatie. Een zo volledig mogelijke registratie is in dat opzicht van groot belang. Verder dient een organisatie voor de opvang van slachtoffers een aanspreekpunt, in de vorm van een vertrouwenspersoon, te bieden. Genoemde elementen, de vertrouwensfunctie en registratie, vormen de kernelementen bij de analyse van de integriteitorganisatie van Defensie.

6.2.1 Vertrouwensfunctie

Voor de praktische invulling van het integriteitbeleid kunnen vertrouwenspersonen worden aangesteld. Een vertrouwenspersoon vervult doorgaans twee functies, te weten een klankbordfunctie en een meldpuntfunctie¹⁵². Als klankbord kan de vertrouwenspersoon adviseren bij integriteitvraagstukken, terwijl in de functie van meldpunt de vertrouwenspersoon aanspreekpunt is voor medewerkers die melding willen maken van (vermoedens van) integriteitschendingen. Daarbij begeleidt de vertrouwenspersoon de medewerker in het volgens de goede wegen melden van zijn vermoedens. In de Handreiking Vertrouwenspersoon Integriteit van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties wordt een rijksbrede visie op de functie van vertrouwenspersoon neergelegd, maar worden geen exacte taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden geformuleerd; deze worden beschouwd als organisatiespecifiek en zijn derhalve per organisatie nader in te vullen¹⁵³. Een zogenaamde “one fits all” benadering is volgens Hoekstra en Belling (2003)¹⁵⁴ onwenselijk, gelet op onder andere de wensen van het management, de grootte van de organisatie en de organisatiecultuur. In decentrale organisaties met zelfstandige onderdelen is het derhalve aan te bevelen om per organisatiedeel een vertrouwenspersoon aan te stellen¹⁵⁵.

Met het instellen van een vertrouwenspersoon moet rekening worden gehouden met de positionering in de organisatie. Een vertrouwenspersoon moet allereerst voor de medewerkers eenvoudig benaderbaar zijn. Volgens de Handreiking Vertrouwenspersoon Integriteit spelen daarbij niet alleen de hoogte van de functie, maar ook karakter en persoonlijkheid een belangrijke rol¹⁵⁶. Een hoge functionaris als vertrouwenspersoon werkt mogelijk voor veel medewerkers drempelverhogend als het gaat om het melden van incidenten. Tevens heeft een hoog geplaatste functionaris veelal een drukke agenda en mogelijk onvoldoende tijd om voldoende invulling te geven aan zijn functie als vertrouwenspersoon. Ook toekenning van de functie van

¹⁵² Handreiking Vertrouwenspersoon integriteit. (2003). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. (p. 5).

¹⁵³ Ibidem.

¹⁵⁴ Hoekstra, A., & Belling, A. (mei 2003). *De vertrouwenspersoon voor integriteitvraagstukken*. In: Openbaar Bestuur. (p. 15).

¹⁵⁵ Handreiking Vertrouwenspersoon integriteit. (2003). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. (p. 15).

¹⁵⁶ Ibidem. (p. 13).

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

vertrouwenspersoon aan een lage functionaris kent duidelijke nadelen¹⁵⁷. Een laag geplaatste functionaris zal mogelijk moeilijker zijn weg vinden tot de leiding van de organisatie, waardoor integriteitkwesaties mogelijk onvoldoende aandacht krijgen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt dat het: “...doorgaans niet [is] aan te bevelen mensen te benoemen die (te) hoge posities binnen de organisatie innemen¹⁵⁸.”

Doordat de functie van vertrouwenspersoon veelal als nevenfunctie wordt vervuld, kunnen conflicten ontstaan tussen de organieke functie en de vertrouwensfunctie, bijvoorbeeld als meldingen betrekking hebben op het eigen organisatieonderdeel. Om dit te voorkomen beveelt het ministerie van Binnenlandse Zaken aan meerdere vertrouwenspersonen aan te stellen¹⁵⁹. Op deze manier hoeft een vertrouwenspersoon geen meldingen te behandelen die een potentieel rolconflict in zich herbergen. Ook kan de keuze voor een vertrouwenspersoon uit een stafafdeling, vanwege het ontbreken van een hiërarchische relatie tot de melders, leiden tot minder conflicten en aldus drempel verlagend werken. Een laatste mogelijkheid om rolconflicten voor de vertrouwenspersoon te voorkomen is het plaatsen van de vertrouwenspersoon buiten de lijn van de organisatie¹⁶⁰. Deze meer objectieve positionering heeft als nadeel dat de functionaris minder bekend is onder de medewerkers en, vanwege de afstand, mogelijk minder toegankelijk is¹⁶¹. Wel is, aldus Hoekstra en Belling (2003)¹⁶², deze extern geplaatste functionaris, door zijn grote mate van onafhankelijkheid, een beter alternatief bij het behandelen van zware meldingen dan een intern geplaatste functionaris.

6.2.2

Registratie

Het evalueren van de concrete instrumenten waarmee het management de integriteit van de organisatie en haar medewerkers wil onderhouden, versterken en bewaken is, volgens het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het sluitstuk van het integriteitbeleid¹⁶³. Het ministerie benadrukt dat zonder managementinformatie over de uitvoering en doelmatigheid van het integriteitbeleid processen niet kunnen worden beheerst. Immers, dan is niet duidelijk waar gaten vallen en wanneer (bij)sturing nodig is¹⁶⁴. Hierbij noemt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de concrete registratie van incidenten, nevenwerkzaamheden,

¹⁵⁷ Handreiking Vertrouwenspersoon integriteit. (2003). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (p. 13).

¹⁵⁸ Ibidem.

¹⁵⁹ Ibidem. (p. 14).

¹⁶⁰ Ibidem. (p. 15).

¹⁶¹ Ibidem.

¹⁶² Hoekstra, A., & Belling, A. (mei 2003). *De vertrouwenspersoon voor integriteitvraagstukken*. In: Openbaar Bestuur. (p. 17).

¹⁶³ http://www.integriteitoverheid.nl/infrastructuur/beschrijving/beschrijving_0

¹⁶⁴ Ibidem.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

financiële belangen, geschenken en uitnodigingen als een belangrijke bron van informatie. Van den Heuvel, e.a. (2002)¹⁶⁵ benadrukken eveneens het belang van registratie, omdat de effectiviteit van het integriteitbeleid duister zal blijven wanneer onvoldoende zicht is op het probleem.

Met een rapportage wordt verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid. Integriteit kan, volgens het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, een vast onderdeel worden van reeds bestaande managementrapportages, maar ook van rapportages aan politieke of vertegenwoordigende organen, aan de ondernemingsraad en in jaarstukken zoals de begroting en het jaarverslag¹⁶⁶. In de ambtenarenwet¹⁶⁷ is vastgelegd dat jaarlijks verantwoording moet worden afgelegd over het gevoerde integriteitbeleid aan het democratisch gekozen orgaan van de eigen overheidsorganisatie. Met het afleggen van verantwoording, en het mede op basis daarvan bijstellen van het beleid, is volgens het ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties de cyclus rond¹⁶⁸.

6.3 De oude integriteitorganisatie

Onder de oude integriteitorganisatie van Defensie wordt in dit onderzoek de integriteitorganisatie verstaan, zoals die bestond voordat de defensiebrede reorganisatie werd ingezet (2003). Aanpassingen aan de integriteitorganisatie zijn, voor zover deze zijn geëffectueerd, separaat opgenomen.

6.3.1 Vertrouwensfunctie

De inrichting van de oude integriteitorganisatie van Defensie vloeit voort uit een beleidsmatige scheiding tussen financieel-economische en sociale integriteit. Met betrekking tot financieel-economische integriteit bestaat binnen Defensie geen eenduidige regeling waarin de werkwijze van de betrokken functionarissen integriteitzorg nauwkeurig staat beschreven¹⁶⁹. Richtinggevend is de aanwijzing Secretaris Generaal A/872, waarin op hoofdlijnen de taken en bevoegdheden van deze functionarissen zijn vastgelegd. Tevens is in deze aanwijzing bepaald dat elk krijgsmachtdeel een functionaris integriteitzorg dient aan te stellen. De belangrijkste taken van deze functionaris zijn gericht op het uitvoeren en uitdragen van en het management adviseren over financieel-economisch integriteitbeleid en integriteitvraagstukken¹⁷⁰. In de oude integriteitorganisatie kent de functionaris

¹⁶⁵ Heuvel, J.H.J. v.d., Huberts, L.W.J.C., & Verberk, S. (2002). *Het morele gezicht van de overheid, waarden, normen en beleid*. (p. 141).

¹⁶⁶ http://www.integriteitoverheid.nl/infrastructuur/beschrijving/beschrijving_0

¹⁶⁷ <http://www.eerstekamer.nl/9324000/1/j9vvgh5ihkk7kof/vh7dfd8p9myn/f=y.pdf>

¹⁶⁸ http://www.integriteitoverheid.nl/infrastructuur/beschrijving/beschrijving_0

¹⁶⁹ Blauwdruk herinrichting integriteit. (2004). *Kaders voor het (her)inrichten van een integriteitmanagement-systeem*. (p. 18).

¹⁷⁰ Aanwijzing Integriteitsbescherming Secretaris Generaal A/872. (25 september 2001). Ministerie van Defensie.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

integriteitzorg geen eenduidige inbedding in de defensieorganisatie¹⁷¹. Van de in totaal zes functionarissen vervullen drie een voltijd functie, terwijl de overige drie deze functie naast hun hoofdfunctie invullen.

Behalve de functionarissen integriteitzorg beschikt Defensie in de oude situatie, ingeval van vermeende integriteitschendingen op financieel-economisch gebied, over drie voltijd onderzoeksfunctiefunctionarissen, ondergebracht bij de Koninklijke Landmacht en de Koninklijke Marine. Deze onderzoekers voeren onder andere feitenonderzoek en onderzoeken naar leveranciers uit¹⁷². Tevens verricht de Audit Dienst Defensie, in opdracht van de hogere legerleiding, onderzoek op dit gebied.

Door de beleidsmatige scheiding tussen financieel-economische en sociale integriteit bestaat, naast de financieel-economische integriteitorganisatie, een separate sociale integriteitorganisatie. In de Richtlijn Vertrouwenspersonen Ongewenst Gedrag is neergelegd dat per beleidsterrein tenminste één fulltime centrale vertrouwenspersoon dient te zijn aangesteld met daaronder een netwerk van lokale vertrouwenspersonen¹⁷³. Voor wat betreft de functie van centrale vertrouwenspersoon is in de oude situatie, evenals bij de functionarissen integriteitzorg, geen sprake van een eenduidige inbedding in de defensieorganisatie¹⁷⁴. De belangrijkste taken van de centrale vertrouwenspersoon zijn:

- Het zijn van aanspreekpunt voor alle medewerkers die een klacht (menen te) hebben op het gebied van ongewenst gedrag en het zorgdragen voor de eerste opvang van slachtoffers van ongewenst gedrag;
- Het geven van gevraagd en ongevraagd advies aan de hoogst leidinggevende van het betreffende defensieonderdeel met betrekking tot preventie en bestrijding van ongewenst gedrag;
- Het sturen van en begeleiding geven aan lokale vertrouwenspersonen;
- Het verzorgen van rapportages aan het management over ongewenst gedrag.

De functie van lokale vertrouwenspersoon is een nevenfunctie. Naast de hoofdfunctie waarin een medewerker tewerk is gesteld, heeft deze medewerker in de rol van lokale vertrouwenspersoon als taak:

- De klager te begeleiden, van advies te dienen en bij te staan bij het formuleren van de klacht en in alle verdere fasen van de klachtprocedure;
- De leidinggevende gevraagd en ongevraagd te adviseren met betrekking tot preventie en bestrijding van ongewenst gedrag;
- De gemelde incidenten, getroffen maatregelen en effecten daarvan te rapporteren aan de centrale vertrouwenspersoon.

¹⁷¹ Blauwdruk herinrichting integriteit. (2004). *Kaders voor het (her)inrichten van een integriteitmanagement-systeem*. (p. 18).

¹⁷² Ibidem. (p. 11).

¹⁷³ Ibidem. (p. 13).

¹⁷⁴ Ibidem.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

Door de defensieonderdelen is verschillend invulling gegeven aan de opbouw van een fijnmazig netwerk van lokale vertrouwenspersonen. Dit vertaalt zich onder andere in de omvang van deze netwerken. In tabel 8 is een kort overzicht gegeven van het aantal geschoolde vertrouwenspersonen per defensieonderdeel.

Defensieonderdeel	Aantal lokale vertrouwenspersonen
Koninklijke Marine ¹⁷⁵	200
Koninklijke Landmacht	170
Koninklijke Luchtmacht	25
Koninklijke Marechaussee	20
Commando Diensten Centrum	44
Centrale Organisatie	5

Tabel 8: Aantal lokale vertrouwenspersonen per defensieonderdeel¹⁷⁶.

De rol van vertrouwenspersoon verschilt per defensieonderdeel en wordt bepaald door de bedrijfsvoering van het onderdeel en de omvang van het ingerichte netwerk aan vertrouwenspersonen¹⁷⁷. Bij de Koninklijke Marine en de Koninklijke Landmacht werken de vertrouwenspersonen bijvoorbeeld grotendeels zelfstandig. Bij de overige onderdelen is meer contact mogelijk tussen de centrale en lokale vertrouwenspersoon¹⁷⁸.

De functie van lokale vertrouwenspersoon is persoonsgebonden, wat betekent dat een medewerker op vrijwillige basis is opgeleid tot vertrouwenspersoon. Voorwaarde voor het uitoefenen van deze functie is dat betreffende medewerker voor het personeel en het management bereikbaar, benaderbaar en aanspreekbaar moet zijn. De verschillen in aantallen lokale vertrouwenspersonen per defensieonderdeel valt voornamelijk te verklaren door de dynamiek van het desbetreffende onderdeel. Specifieke problematiek, dislocaties, uitzendingen, oefeningen, aard van de werkzaamheden en samenstelling van het personeel zijn van invloed op de plaats in de organisatie en het aantal lokale vertrouwenspersonen¹⁷⁹.

De samenwerking tussen centrale vertrouwenspersonen en functionarissen integriteit zorg is niet geformaliseerd en berust op incidentele basis¹⁸⁰. Eén en ander is mede afhankelijk van de persoonlijke contacten die tussen de centrale vertrouwenspersonen en de functionarissen integriteit zorg bestaan.

¹⁷⁵ De omstandigheid dat de Koninklijke Marine een -relatief- groot bestand heeft van 200 vertrouwenspersonen is onder meer gelegen in het feit dat de Koninklijke Marine als eerste defensieonderdeel een aanvang heeft gemaakt met het opzetten van een netwerk alsmede in de structuur van het beleidsterrein.

¹⁷⁶ Blauwdruk herinrichting integriteit. (2004). *Kaders voor het (her)inrichten van een integriteitmanagement-systeem*. (p. 13).

¹⁷⁷ Evaluatierapport *Integriteit: een kwestie van mentaliteit*. (november 2003). Audit Dienst Defensie. (p. 25).

¹⁷⁸ Ibidem. (p. 26).

¹⁷⁹ Blauwdruk herinrichting integriteit. (2004). *Kaders voor het (her)inrichten van een integriteitmanagement-systeem*. (p. 14).

¹⁸⁰ Ibidem. (p. 16).

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

Naast de vertrouwenspersonen en de functionarissen integriteitzorg kunnen andere functionarissen binnen de organisatie een mogelijke rol spelen bij integriteitkwesies. Dit betreffen personeelsadviseurs, maatschappelijk werkers, juridisch adviseurs, geestelijk verzorgers, bedrijfsartsen en de bedrijfspsychologen van Defensie, ieder volgens een eigen expertise, verantwoordelijkheid en/of beroepscode.

De beleidsverantwoordelijkheid inzake integriteit is in de oude organisatie, mede als gevolg van de gescheiden benadering van financieel-economische en de sociale integriteit, gescheiden belegd. De Hoofddirecteur Personeel is beleidsverantwoordelijk inzake sociale integriteit, terwijl de Hoofddirecteur Materieel de beleidsverantwoordelijkheid met betrekking tot financieel-economische integriteit draagt. Het nader vormgeven en uitvoeren van het integriteitbeleid is in de oude organisatie een verantwoordelijkheid van het lijnmanagement. Deze "beleidsvrijheid" vertaalt zich in specifieke regelgeving opgesteld per krijgsmachtdeel.

6.3.2

Registratie

In de oude situatie dienen zowel centrale als lokale vertrouwenspersonen klachten en meldingen te registreren in het Registratiesysteem Ongewenst Gedrag¹⁸¹. Deze registratie vindt in eerste aanleg door de lokale vertrouwenspersonen handmatig plaats op een door de centrale vertrouwenspersoon ontwikkeld registratieformulier. Op basis van een ingevuld formulier wordt vervolgens het Registratiesysteem Ongewenst Gedrag gevoed¹⁸². Dit systeem biedt de basis voor rapportage aan de Hoofddirectie Personeel en de Tweede Kamer. De vertrouwenspersonen houden tevens, door onduidelijkheid over het registratiesysteem, eigen registraties bij¹⁸³.

Indien een medewerker wordt geconfronteerd met een integriteitschending, dan heeft deze medewerker de vrijheid te kiezen tot wie hij zich wil wenden¹⁸⁴. Ervan uitgaande dat alleen de centrale en lokale vertrouwenspersonen in het Registratiesysteem Ongewenst Gedrag registeren, wordt het systeem niet gevoed met registratie van meldingen door overige hulpverlenende loketten, zoals de geestelijk verzorger of maatschappelijk werker¹⁸⁵.

¹⁸¹ Blauwdruk herinrichting integriteit. (2004). *Kaders voor het (her)inrichten van een integriteitmanagement-systeem*. (p. 22).

¹⁸² Ibidem.

¹⁸³ Ibidem.

¹⁸⁴ Rapport Ongewenst Gedrag binnen de Krijgsmacht. (29 september 2006). Commissie Staal. (p. 60 t/m 77).

¹⁸⁵ Evaluatierapport *Integriteit: een kwestie van mentaliteit*. (november 2003). Audit Dienst Defensie. (p. 22).

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

In de oude situatie wordt geen centrale registratie van financieel-economische integriteitschendingen bijgehouden¹⁸⁶. Dit heeft tot gevolg dat niet de noodzakelijke managementinformatie kan worden verkregen¹⁸⁷.

6.3.3 Reorganisatie

Door de grote reorganisaties in de periode 2003-2007 is ook de integriteitorganisatie van Defensie aan verandering onderhevig. Begin 2004 geeft de Plaatsvervangend Secretaris Generaal opdracht tot het ontwikkelen van een voorstel voor de herinrichting van de integriteitorganisatie van Defensie. Als voorwaarde geldt dat de nieuwe integriteitorganisatie moet aansluiten op de wijzigingen in de defensieorganisatie. Dit betekent ondermeer dat de verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering gescheiden en enkelvoudig binnen de organisatie moet worden belegd en dat een uniforme, centrale benadering voorop wordt gesteld. Een tweede voorwaarde, die de Plaatsvervangend Secretaris Generaal aan de herinrichting stelt, is dat rekening moet worden gehouden met de organisatorische aandachtspunten zoals verwoord in de rapporten van de Audit Dienst Defensie (2003) en KPMG (2001)¹⁸⁸. Eind 2004 accordeert de Plaatsvervangend Secretaris Generaal vervolgens de blauwdruk Herinrichting Integriteit¹⁸⁹. Conform deze blauwdruk wordt een start gemaakt met de herinrichting van de integriteitfunctie.

Met het aanstellen van de Centrale Coördinator Integriteit Defensie en het opzetten van het Bureau Integriteit Defensie wordt de eerst stap gezet voor het invoeren van het nieuwe integriteit managementsysteem. Het bureau wordt administratief onder de Hoofddirectie Personeel geplaatst, met rechtstreekse toegang tot de Secretaris Generaal. De centrale coördinator van dit bureau dient de versnippering van de integriteitfuncties tegen te gaan door de positie van eerste aanspreekpunt in te nemen. Tevens wordt de verantwoordelijkheid voor het op- en bijstellen van eenduidig beleid en regelgeving inzake integriteit centraal belegd bij dit bureau¹⁹⁰. In de oude situatie waren de krijgsmachtdelen nog bevoegd om, passend binnen de centraal gestelde kaders, beleid te ontwikkelen. Met de herinrichting van de integriteitorganisatie verandert voor de centrale en lokale vertrouwenspersonen alsmede de functionarissen integriteitzorg met name de wijze van aansturing. In de nieuwe situatie dienen zij centraal te worden aangestuurd door het Bureau Integriteit Defensie.

¹⁸⁶ Blauwdruk herinrichting integriteit. (2004). *Kaders voor het (her)inrichten van een integriteitmanagementsysteem*. (p. 11).

¹⁸⁷ Ibidem. (p. 45).

¹⁸⁸ Brochure 'Wat zou u doen?'. (2002). Ministerie van Defensie. (p. 6).

¹⁸⁹ Blauwdruk herinrichting integriteit. (2004). *Kaders voor het (her)inrichten van een integriteitmanagementsysteem*.

¹⁹⁰ Stand van Zaken aanpak integriteit Defensie. (juli 2006). Bureau Integriteit Defensie.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

6.4 Bevindingen oude beleid

“Het ontbreken van een goed systeem van integriteitzorg is zorgelijk¹⁹¹.” De Commissie Staal geeft hiermee aan dat het totale systeem van integriteitzorg bij Defensie onvoldoende goed werkt. In het navolgende deel worden de bevindingen ten aanzien van het oude integriteitbeleid behandeld.

6.4.1 Bevindingen vertrouwensfunctie

De Commissie Staal concludeert dat het systeem van integriteitzorg omvangrijk is en dat sprake is van een eilandencultuur waar weinig wordt samengewerkt¹⁹². Door het grote aantal functionarissen betrokken bij ongewenst gedrag is volgens Staal adequate opvang van slachtoffers in veel gevallen ontoereikend. Het effect van de ondernomen stappen en de opvang van de slachtoffers wordt als onvoldoende ervaren. De bestaande mate van decentralisatie en fragmentatie wordt hierbij als een belemmering in de goede uitvoering van de integriteitzorg gezien.

Structureel probleem is dat bij de vele instanties die een rol spelen bij de voorkoming en melding van ongewenst gedrag, geen eenduidigheid bestaat over kwaliteit, procedures, aanpak, melding en terugkoppeling¹⁹³. Volgens Staal vergroot dit de fragmentatie en vermindert de effectiviteit waarmee een slachtoffer kan worden geholpen. Dit vertaalt zich in de wisselende waardering voor de integriteitzorg¹⁹⁴. Zestig procent van de geënquêteerde medewerkers geeft aan te weten wat men kan verwachten, zowel positief als negatief, van de vertrouwenspersoon. Hoewel men denkt dat meldingen van ongewenst gedrag vertrouwelijk worden behandeld, is twaalf procent van mening dat een melding van ongewenst gedrag een negatief effect zal hebben op de loopbaan. Opvallend is dat respondenten van de Koninklijke Landmacht en de Koninklijke Marine positiever zijn over integriteitzorg dan hun collega's bij de Koninklijke Luchtmacht. Dit geldt tevens voor hoofdofficieren in vergelijking tot de lagere rangen¹⁹⁵.

Ook de financieel-economische risicoanalyse laat een gebrek aan centrale aansturing met als gevolg fragmentatie in de taakuitvoering zien¹⁹⁶. Niet alle defensieonderdelen kennen een functionaris integriteitzorg en van eenduidige taakuitvoering is geen sprake. Door het ontbreken van centrale aansturing bestaat, volgens de Directie Beleidsevaluaties, een verhoogde kans dat geen uniform beleid wordt gevoerd¹⁹⁷.

¹⁹¹ Rapport Ongewenst Gedrag binnen de Krijgsmacht. (29 september 2006). Commissie Staal. (p. 112).

¹⁹² Ibidem. (p. 76).

¹⁹³ Ibidem.

¹⁹⁴ Commissie Staal. (29 september 2006). Enquête bevindingen.

¹⁹⁵ Ibidem.

¹⁹⁶ Nota met kenmerk F/2006029154. (2005). *Risicoanalyse integriteit*. (p. 3). Directie Beleidsevaluaties.

¹⁹⁷ Ibidem.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

Verder blijkt uit de risicoanalyse geen sprake te zijn van structurele informatie-uitwisseling tussen de functionarissen integriteitszorg en de Centrale Coördinator Integriteit Defensie dan wel het lijnmanagement¹⁹⁸.

6.4.2 Bevindingen registratie

Zowel de Audit Dienst Defensie, de Commissie Staal als de Directie Beleidsevaluatie constateren tekortkomingen ten aanzien van het registreren van integriteitschendingen. Door onduidelijkheden over het gebruik van het Registratiesysteem Ongewenst Gedrag wordt onvoldoende gebruik gemaakt van dit systeem. Als gevolg van deze onduidelijkheden worden op decentraal niveau overzichten bijgehouden. Deze registraties wijken af van de vastlegging in het centrale systeem en vormen slechts een indicatie van het totale aantal sociale integriteitschendingen¹⁹⁹. Voor financieel-economische integriteit is geen registratiesysteem beschikbaar, waardoor geen inzicht in de aard en omvang van de schendingen bestaat²⁰⁰. Hierdoor is binnen Defensie geen integraal inzicht in de omvang waarin zich schendingen op het gebied van sociale en financieel-economische integriteit voordoen. De Directie Beleidsevaluatie constateert tevens dat door dit gebrek aan managementinformatie over financieel-economische integriteitonderwerpen, onvoldoende zicht is op het functioneren van het integriteitmanagementsysteem en de werking van de getroffen maatregelen²⁰¹. Het opzetten van een registratiesysteem voor zowel sociale als financieel-economische integriteit is reeds als aanbeveling opgenomen in de blauwdruk Herinrichting Integriteit²⁰².

6.5 Het nieuwe integriteitbeleid

6.5.1 Nieuw beleid: vertrouwensfunctie

Voor wat betreft de inrichting van de vertrouwensfunctie komen de Commissie Staal en de Directie Beleidsevaluatie tot een nagenoeg eenduidige constatering en wel dat de organisatie van integriteitszorg moet worden omgevormd. De aanbevelingen van Staal die hierop betrekking hebben kennen een korte termijn scope. Volgens de Commissie Staal moet het omvormen van de integriteitorganisatie leiden tot een georganiseerd vangnet van onafhankelijke professionals met ondermeer de volgende uitgangspunten²⁰³:

¹⁹⁸ Nota met kenmerk F/2006029154. (2005). *Risicoanalyse integriteit*. (p. 4). Directie Beleidsevaluaties.

¹⁹⁹ Blauwdruk herinrichting integriteit. (2004). *Kaders voor het (her)inrichten van een integriteitmanagementsysteem*. (p. 22).

²⁰⁰ Ibidem. (p. 18).

²⁰¹ Nota met kenmerk F/2006029154. (2005). *Risicoanalyse integriteit*. (p. 4). Directie Beleidsevaluaties.

²⁰² Blauwdruk herinrichting integriteit. (2004). *Kaders voor het (her)inrichten van een integriteitmanagementsysteem*. (p. 45).

²⁰³ Rapport Ongewenst Gedrag bij de Krijgsmacht. (29 september 2006). Commissie Staal. (p. 115).

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

- Buiten de krijgsmacht plaatsen, maar binnen de lijn van het Ministerie van Defensie;
- Inrichten centrale pool met fulltime vertrouwenspersonen; opheffen lokale vertrouwenspersonen;
- Toegankelijk maken voor iedereen binnen de krijgsmacht;
- Onafhankelijk functioneren en direct aan de Secretaris Generaal rapporteren;
- Accrediten en begeleiden door een onafhankelijke professionele organisatie buiten Defensie, met zo nodig directe toegang tot de Minister.

Daarnaast dient Defensie het Meldpunt Ongewenst Gedrag, ingesteld door de commissie, tijdelijk te continueren. Op termijn kan dit externe meldpunt aan de nieuwe integriteitorganisatie worden gekoppeld²⁰⁴. Defensie verwacht dat, door voldoende publiciteit rondom dit meldpunt te creëren, de laagdrempeligheid voor het melden van ongewenst gedrag kan worden verbeterd²⁰⁵.

De Directie Beleidsvaluatie stelt eveneens voor de integriteitorganisatie om te vormen, maar volgens de directie zal eerst moeten worden onderzocht of het beoogde integriteitmanagementsysteem, zoals geformuleerd in de blauwdruk Herinrichting Integriteit, medio 2007 is ingevoerd²⁰⁶.

In de eerste rapportage implementatie Commissie Staal meldt Defensie aan de Tweede Kamer en de Staten Generaal dat de oude integriteitorganisatie, het netwerk van centrale en lokale vertrouwenspersonen en Bureau Integriteit Defensie, ingrijpend wordt gewijzigd²⁰⁷. De nieuwe organisatie zal bestaan uit een pool van twaalf fulltime vertrouwenspersonen, waarvan zeven worden toegewezen aan de defensieonderdelen. De nieuwe integriteitorganisatie wordt ondergebracht bij het Commando Dienstencentra en een externe organisatie zal adviserend optreden en periodiek de kwaliteit van de integriteitszorg bij Defensie toetsen²⁰⁸. Mede door deze inrichtingsmaatregelen verwacht Defensie een grotere bereidheid tot melding van ongewenst gedrag alsmede een goede afhandeling van de klachten te realiseren²⁰⁹. Gevolg van deze maatregelen is dat het gehele netwerk van lokale vertrouwenspersonen komt te vervallen. Door te investeren in sociaal leiderschap wordt de verantwoordelijkheid voor de werkomgeving en het signaleren en tegengaan

²⁰⁴ Rapport Ongewenst Gedrag bij de Krijgsmacht. (29 september 2006). Commissie Staal. (p. 115).

²⁰⁵ Brief met kenmerk HDAB2007002343. *Eerste rapportage implementatie commissie Staal*. (17 januari 2006). Ministerie van Defensie. (p. 4).

²⁰⁶ Nota met kenmerk F/2006029154. (2005). *Risicoanalyse integriteit*. (p. 6).

²⁰⁷ Brief met kenmerk HDAB2007002343. *Eerste rapportage implementatie commissie Staal*. (17 januari 2006). Ministerie van Defensie. (p. 3).

²⁰⁸ Ibidem. (p. 3).

²⁰⁹ Ibidem. (p. 4).

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

van ongewenst gedrag bij de leiding gelegd²¹⁰. De leiding dient hierbij te worden ondersteund door de pool van vertrouwenspersonen.

6.5.2 Nieuw beleid: registratie

Het ontbreken van een adequaat registratiesysteem voor het vastleggen van meldingen over integriteitschendingen is bij Defensie reeds langer bekend. In de ontwikkeling van een nieuwe systematiek is aansluiting gevonden bij een rijksbreed project²¹¹. Dit betekent voor de nieuwe integriteitorganisatie dat een nieuw geïntegreerd meldings-, registratie en rapportagesysteem wordt opgezet, waarmee de omvang van ongewenst gedrag in al haar vormen binnen Defensie meer inzichtelijk moet worden en "...voortdurend nauwkeurig wordt gevolgd..²¹²." Meldingen die bij het centrale meldpunt, artsen en geestelijk verzorgers binnenkomen kunnen volledig anoniem in dit registratiesysteem worden vastgelegd. Staal stelt hierbij dat het beroepsgeheim van onder meer geestelijk verzorgers en artsen geen belemmering kan zijn voor het (anoniem) signaleren en melden van ongewenst gedrag aan leidinggevend²¹³.

6.6 Analyse

6.6.1 Analyse: vertrouwensfunctie

De top van de organisatie heeft de aanbeveling van de Commissie Staal en de Directie Beleidsevaluatie tot omvormen van de integriteitorganisatie onverkort overgenomen (hoofdstuk 5). De daadwerkelijke invulling van de verbetermaatregel wijkt daarmee af van de invulling zoals voorgesteld door de Directie Beleidsevaluatie in de blauwdruk Herinrichting Integriteit. De invoering van het integriteitmanagementsysteem, zoals voorgesteld in de blauwdruk, is stopgezet en daarmee is ook de evaluatie van het netwerk van vertrouwenspersonen medio 2007 komen te vervallen. De keuze voor een centrale pool met 12 vertrouwenspersonen bepaalt de nieuwe integriteitorganisatie van Defensie.

Met de gekozen richting wordt de (neven)functie van lokale vertrouwenspersoon opgeheven. Als gevolg daarvan wordt, vanuit een pool van experts, een vertrouwenspersoon teruggeplaatst bij het defensieonderdeel. Hiermee wordt een onafhankelijke positie gecreëerd, daar de vertrouwenspersoon niet rechtstreeks onder de Commandant valt (door de Commandant wordt aangestuurd) maar onderdeel uitmaakt van een dienstverlenende organisatie. Deze onafhankelijke positie heeft een positief effect op de kwalitatieve invulling van de rol van vertrouwenspersoon.

²¹⁰ Brief met kenmerk HDAB2007002343. *Eerste rapportage implementatie commissie Staal*. (17 januari 2006). Ministerie van Defensie. (p. 3).

²¹¹ Interview.

²¹² Brief met kenmerk HDAB2007002343. *Eerste rapportage implementatie commissie Staal*. (17 januari 2006). Ministerie van Defensie. (p. 4).

²¹³ Rapport Ongewenst Gedrag bij de Krijgsmacht. (29 september 2006). Commissie Staal. (p. 115).

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

Eventuele misstanden kunnen hierdoor adequaat en zonder belemmering van hiërarchie worden afgehandeld. Tevens waarborgt deze onafhankelijkheid dat het werk van de vertrouwenspersoon een eventuele carrièregang niet beïnvloedt. De vertrouwenspersoon kan hierdoor beter zijn functie vervullen, zonder zich te hoeven bekommeren om zijn loopbaanperspectief.

Doordat een extern onafhankelijk bureau zal bijdragen aan de vorming en opleiding van de vertrouwenspersonen, ontstaat een positief effect op de kwalitatieve invulling van deze functie. Dit wordt versterkt door de inrichting van fulltime functies, daar waar het in de oude organisatie aan de krijgsmacht delen was om te bepalen hoe de functie van vertrouwenspersoon werd ingericht. Doordat de vertrouwenspersoon een fulltime functie wordt, verdwijnt de prioriteitsafweging tussen de primaire functie en de functie van vertrouwenspersoon. De kwaliteit van het werk van de vertrouwenspersoon zal hierdoor, voornamelijk in de klankbordfunctie van de vertrouwenspersoon naar het management, verbeteren.

Potentieel nadelig voor zowel de klankbordfunctie als de meldpuntfunctie is, dat met het inrichten van een centrale pool van twaalf vertrouwenspersonen, een centrale en uniforme werkwijze voor deze pool wordt bepaald. Deze zogenaamde “*one fits all*” benadering is volgens Hoekstra en Belling onwenselijk, mede gelet op de wensen van het management, de grootte van de organisatie en de organisatiecultuur²¹⁴. Juist de omvang en diversiteit van Defensie maken de organisatie theoretisch gezien ongeschikt voor een dergelijke centrale benadering. De diverse culturen en eigen risico- en aandachtsgebieden vragen veeleer om een specifieke benadering om schendingen van integriteit te minimaliseren.

Het inrichten van een centrale pool vertrouwenspersonen heeft een potentieel negatief effect op de meldpuntfunctie van de vertrouwenspersoon. Met de centralisatie van de inrichting van de integriteitorganisatie is de (fysieke) afstand tussen een medewerker en een vertrouwenspersoon toegenomen. Deze afstandvergroting kan drempelverhogend werken. Medewerkers kennen de vertrouwenspersoon niet meer en door de fysieke afstand kan het willen voeren van een persoonlijk gesprek minder aantrekkelijk worden. Hiermee wordt de conclusie “...*vertrouwenspersonen bereiken hun doelgroep onvoldoende*” van de Commissie Staal²¹⁵ eerder versterkt. Als alternatief blijft het centrale, onafhankelijke meldpunt binnen de nieuwe integriteitorganisatie bestaan. De aanname dat het creëren van publiciteit rondom dit meldpunt de laagdrempeligheid om hier melding te doen verbeterd, is echter niet feitelijk te onderbouwen. Wel zal door publicitaire aandacht de bekendheid toenemen, waardoor mogelijk meer meldingen zullen worden gedaan (paragraaf 6.5.3.).

²¹⁴ Hoekstra, A., & Belling, A. (mei 2003). De vertrouwenspersoon voor integriteitvraagstukken. In: Openbaar Bestuur. (p. 15).

²¹⁵ Rapport Ongewenst Gedrag bij de Krijgsmacht. (29 september 2006). Commissie Staal. (p. 77).

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

Onduidelijk is vooralsnog hoe Defensie de integrale benadering van integriteit meer gestalte wil geven. In de registratiesystematiek kunnen zowel sociale als financieel-economische misstanden worden geregistreerd, maar hoe het bestaande netwerk van functionarissen integriteit zorg wordt ingebed in de nieuwe organisatie is nog niet geheel duidelijk. Daarmee wordt andermaal geconstateerd dat integriteit nog onvoldoende integraal wordt benaderd. Bevindingen van de Directie Beleids evaluatie worden vooralsnog niet weggenomen, daar de maatregelen inzake het omvormen van de nieuwe integriteitorganisatie van de Commissie Staal de boventoon voeren.

6.6.2 Analyse: registratie

Positieve ontwikkeling is het overnemen van een rijksbreed registratiesysteem. Met dit systeem worden zowel meldingen van misstanden op het gebied van financieel-economische als sociale integriteit geregistreerd. Hierdoor kan een integraal beeld van de problematiek omtrent integriteit bij Defensie ontstaan. Ten opzichte van de oude situatie, waarin ongewenst gedrag decentraal op verschillende manieren (of niet) werd vastgelegd en waarin ten aanzien van financieel-economische integriteit geen registratie bestond, is dit in de basis een verbetering.

Het nieuwe systeem wordt daarentegen niet optimaal benut als gevolg van de inrichtingsprincipes van de nieuwe integriteitorganisatie. Door het wegvallen van de lokale vertrouwenspersonen worden in eerste instantie misstanden geregistreerd die via het centrale meldpunt binnenkomen. Daarbij wordt aangenomen dat slachtoffers eerder geneigd zijn telefonisch melding te doen dan dat zij persoonlijk contact wensen wanneer zij willen praten over de ontstane situatie. De Commissie Staal heeft in haar bevindingen reeds geconstateerd dat naast lokale vertrouwenspersonen en leidinggevendenden ook de directe collega's, artsen en geestelijk verzorgers worden benaderd in geval van misstanden²¹⁶. Een telefonische hulplijn zal zeker uitkomst bieden, echter het wegvallen van de lokale vertrouwenspersonen zal ertoe leiden dat de eerste opvang, naast bij leidinggevendenden, nog meer komt te liggen bij collega's, artsen en geestelijk verzorgers, en waarvan dus niet per definitie registratie plaatsvindt.

Hoewel Staal stelt dat het beroepsgeheim van ondermeer artsen en geestelijk verzorgers geen belemmering kan zijn voor het anoniem melden van misstanden, blijkt dit in de praktijk nog op weerstand vanuit deze beroepsgroepen te stuiten²¹⁷. Binnen de beroepsgroep van artsen en maatschappelijk werkers wordt de aannahme van de Commissie Staal (en tevens een uitgangspunt dat Defensie hanteert) gezien als een breuk in de vertrouwensrelatie met de hulpzoekende. In de perceptie van de genoemde beroepsgroepen wordt daarmee het gebruik van het registratiesysteem gezien als niet integer handelen vanuit de eigen beroepscode. Daarmee wordt het centrale registratiesysteem ondermijnd. Het inzicht in de integriteitproblematiek zal daardoor mogelijk niet de mate van volledigheid bereiken die Defensie voor ogen heeft.

²¹⁶ Rapport Ongewenst Gedrag bij de Krijgsmacht. (29 september 2006). Commissie Staal. (p. 69).

²¹⁷ *Zorgverleners willen ambtsgeheim behouden*. (4 januari 2007). In: Defensie Krant. (p. 12).

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

6.7 Subconclusie

Positief effect van de nieuwe inrichting van de vertrouwensfunctie is dat de kwalitatieve invulling van de rol van vertrouwenspersoon zal verbeteren. Deze verbetering is het gevolg van de nieuwe onafhankelijke positie en de bijgestelde functie-eisen door extra opleiding en vorming van de vertrouwenspersoon. Tevens wordt de nieuwe functie als fulltime functie aangemerkt, wat in positieve zin zal bijdragen aan de kwalitatieve invulling van rol van vertrouwenspersoon.

Kanttekening bij de nieuwe inrichting is de centrale en uniforme werkwijze voor de pool van vertrouwenspersonen. Juist de omvang en diversiteit van Defensie maken de organisatie theoretisch gezien ongeschikt voor een centrale benadering van integriteit. De diverse culturen en eigen risico- en aandachtsgebieden vragen veeleer om een specifieke benadering teneinde schendingen van integriteit te minimaliseren. Een te verwachten effect is dat op decentraal niveau alsnog specifieke eisen moeten worden gesteld aan integriteit binnen het eigen onderdeel. Dit effect wordt versterkt door de toegenomen (fysieke) afstand tussen medewerkers en een vertrouwenspersoon.

Op welke wijze de financieel-economische integriteitfunctie in de nieuwe inrichting wordt ingebed is vooralsnog onduidelijk. Een integrale benadering zal echter zonder een duidelijke prioriteitstelling onvoldoende van de grond kunnen komen, wat een suboptimale benadering van integriteit tot gevolg heeft.

Wel is het verkrijgen van integraal inzicht in de aard en omvang van de integriteitproblematiek binnen Defensie een stap in de goede richting. In het nieuwe rijksbrede registratiesysteem kunnen meldingen van (vermoedens van) misstanden op het gebied van zowel sociale als financieel-economische integriteit worden geregistreerd. Door dit verbeterde systeem zal het aantal geregistreerde meldingen ten opzichte van het verleden toenemen, mede doordat (vermoedens van) financieel-economische integriteitschendingen ook zullen worden geregistreerd. Ondanks dat hiermee één van de tussendoelstellingen, het oplopen van een integraal registratiesysteem, wordt gerealiseerd is van vermindering van ongewenst gedrag (het hoofddoel) nog geen sprake. Het verkrijgen van integraal inzicht is echter wel een voorwaarde om het uiteindelijke hoofddoel te kunnen realiseren.

De centralisatie van de vertrouwenspersoon en het opheffen van het netwerk van lokale vertrouwenspersonen heeft mogelijk een averechts effect op het aantal meldingen. Door de toegenomen fysieke afstand tussen medewerker en vertrouwenspersoon zal een medewerker mogelijk eerder een beroep doen op een collega of functionaris die niet over de mogelijkheid beschikt om deze melding te registreren (of niet wil registreren). Met name het conflict tussen de beroepscode van een aantal betrokken beroepsgroepen en de meldingsplicht ten aanzien van incidenten zijn daarbij door de Commissie Staal en Defensie onderschat.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

7. GEDRAGSCODE

7.1 Inleiding

Hoofdstuk 7 betreft de analyse van de nieuwe gedragscode van Defensie. Allereerst wordt in paragraaf 7.2 de theorie omtrent gedragscodes uitgewerkt. Aansluitend wordt in de paragrafen 7.3 en 7.4 ingegaan op respectievelijk de oude gedragscode(s), de bevindingen ten aanzien van deze gedragscode(s) en de nieuwe defensiebrede gedragscode. Aansluitend wordt in paragraaf 7.5 geanalyseerd of de verwachtingen ten aanzien van de nieuwe gedragscode gerealiseerd kunnen worden. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een subconclusie in paragraaf 7.6.

7.2 Gedragscode in theorie

Omdat het zowel onmogelijk als onwenselijk is om voor alle situaties regels op te stellen dient, volgens het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties²¹⁸, een ambtenaar zelfstandig op verantwoorde wijze te handelen naar de geest van de waarden en normen van de organisatie. Een gedragscode opgesteld per beroepsgroep, organisatie of instelling kan hieraan bijdragen. In de nota integriteitbeleid openbaar bestuur en politie²¹⁹ omschrijft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de gedragscode daarbij als de concretisering van het integriteitbegrip: “...een concretisering van de handelingen die vanuit het oogpunt van integriteit ongewenst dan wel verboden zijn...”. Huberts, v.d. Heuvel e.a.²²⁰ komen met een vergelijkbare omschrijving en noemen een gedragscode een opsomming van principes en maatstaven voor goed gedrag. Jeurissen, Karssing, Wirtz en Hoekstra (2006)²²¹ onderkennen twee betekenissen van integriteit. De eerste is onkreukbaarheid, gericht op het voorkomen van al wat niet integer is. Een ambtenaar wordt geacht de regels te volgen, leidinggevend te gehoorzamen en verleidingen te weerstaan. De tweede betekenis vult onkreukbaarheid aan door, bij het ontbreken van regels of leiding, een aanspraak te doen op de professionele verantwoordelijkheid van de ambtenaar, in lijn met de definitie van integriteit zoals Huberts e.a. die hanteren. In deze wordt de ambtenaar volgens Jeurissen e.a. geacht actief en zelfstandig zijn eigen gedrag te onderwerpen aan een morele toets²²². Beide benaderingen van integriteit kennen een eigen vertaling naar integriteitbeleid. Integriteit in de zin van onkreukbaarheid vraagt om naleving; verhoging van toezicht en beheersing van het

²¹⁸ <http://www.integriteitoverheid.nl/contents/library/37/modelgedragscodeintegriteitsectorrijkmaart2006.pdf>

²¹⁹ Nota Integriteitbeleid openbaar bestuur en politie. Tweede Kamer 28 844. Vergaderjaar 2002-2003. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

²²⁰ Heuvel, J.H.J. v.d., Huberts, L., e.a. *De integriteit in het openbaar bestuur verkend: een analyse van de literatuur*. In: De Bestuurskundige professional, reader 2005-2006 deel 2. (p. 31). Erasmus Universiteit Rotterdam.

²²¹ Jeurissen, R., Karssing, E., Wirtz, R., Hoekstra, A. (2006). *Integriteitbeleid dient leerproces te bevorderen. Evenwicht in naleving en stimulering*. (p. 38). In: Goed bestuur.

²²² Ibidem.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

handelen van de ambtenaar door regels, controles, procedures en disciplinaire maatregelen²²³. De benadering van integriteit als professionele verantwoordelijkheid vraagt daarentegen om een stimulerend beleid, gericht op het ontwikkelen van de medewerker om zelfstandig morele keuzes te maken.

Volgens Huberts, v.d. Heuvel e.a.²²⁴ is een gedragscode meer gericht op het voorkomen van onethisch gedrag dan op het bestrijden ervan. Daarbij kunnen gedragscodes duidelijkheid scheppen over de grenzen van toelaatbaar gedrag binnen een organisatie. De functie van duidelijkheid scheppen wordt door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties²²⁵ in de eerder genoemde nota onderstreept en aangescherpt door aan te geven dat de gedragscode in het bijzonder mogelijkheden biedt om met elkaar in gesprek te komen en integer gedrag te expliciteren: *"Een gedragscode is een middel om de discussie over normen en waarden te starten en permanent onder de aandacht te houden"*²²⁶. Cooper onderschrijft dit door te stellen dat een gedragscode op zichzelf vaak onduidelijk en vaag is, en dat deze pas relevant wordt als medewerkers aan de hand van casussen de relatie tussen de ethische regels in de gedragscode en de praktijk wordt getoond. Gedragscodes zijn volgens Cooper dan ook zwakke *external controls*, die voornamelijk toegevoegde waarde hebben bij het aanleren van ethisch gedrag²²⁷.

De Amerikaanse onderzoeksinstantie *Ethics Resource Centre* noemt, naast de genoemde functies van de gedragscode, ook nog het opbouwen van vertrouwen in de organisatie (zowel intern als extern) en het bijdragen aan het bewustzijn op specifieke ethische vraagstukken²²⁸. Een gedragscode kan in deze als stimulerend beleidsinstrument bijdragen aan goed ambtenaarschap door een beroep te doen op de professionele verantwoordelijkheid van de ambtenaar.

Een gedragscode is aldus een instrument dat kan worden ingezet om integriteitbewustzijn te vergroten. Met de inwerkingtreding van de herziene Ambtenarenwet van 1 maart 2006 zijn overheden verplicht gesteld een gedragscode voor goed ambtelijk handelen op te stellen²²⁹. Echter, *"...een onderneming wordt niet plotseling integer door met een gedragscode te wapperen..."*. Hoewel Ybema²³⁰ met

²²³ Jeurissen, R., Karssing, E., Wirtz, R., Hoekstra, A. (2006). *Integriteitbeleid dient leerproces te bevorderen. Evenwicht in naleving en stimulering.* (p. 39). In: Goed bestuur.

²²⁴ Heuvel, J.H.J. v.d., Huberts, L., e.a. *De integriteit in het openbaar bestuur verkend: een analyse van de literatuur.* In: De Bestuurskundige professional, reader 2005-2006 deel 2. (p. 31). Erasmus Universiteit Rotterdam

²²⁵ Nota Integriteitbeleid openbaar bestuur en politie. Tweede Kamer 28 844. Vergaderjaar 2002-2003. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

²²⁶ <http://www.integriteitoverheid.nl/contents/library/37/modelgedragscodeintegriteitsectorrijkmaart2006.pdf>

²²⁷ Cooper, T.L. (1998). *The responsible administrator, An approach to Ethics for the Administrative Role.* (p. 170).

²²⁸ Ethics Resource Centre (2001). *Developing your organization's code of ethics.* (p. 1).

²²⁹ <http://www.eerstekamer.nl/9324000/1/j9vvqh5ihkk7kof/vh7dfd8p9myn/f=y.pdf>

²³⁰ Speech drs.G. Ybema., Staatssecretaris Ministerie van Economische Zaken. Symposium gedragscodes voor het internationale bedrijfsleven (15 september 1999).

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

deze uitspraak doelt op gedragscodes in het bedrijfsleven, is deze evengoed van toepassing op de overheid. Ook voor de overheid in het algemeen en Defensie in het bijzonder is het van belang te beseffen dat een gedragscode niet het panacee is in de bestrijding van ongewenst gedrag. In 't Veld²³¹ spreekt hierover in zijn oratie en stelt dat de meeste (oppervlakkige) debatten naïef van inhoud zijn en zich kenmerken door termen als eerlijkheid, transparantie en oprechtheid. Uiteindelijk vertalen dergelijke debatten zich in gedragsregels in verbodsvorm.

7.2.1 Opstellen gedragscode

Bij het opstellen van een gedragscode zijn de wijze van totstandkoming en de inhoud van belang voor het effect dat de code uiteindelijk heeft als instrument binnen het integriteitbeleid.

7.2.1.1 Totstandkoming

De eerste keuze die een organisatie moet maken bij het opstellen van een gedragscode behelst de wijze van totstandkoming²³². De modelgedragscode integriteit sector Rijk noemt daarbij de top down en bottom up benaderingen als mogelijkheid. Kaptein en Wempe (2000)²³³ noemen dezelfde benaderingen, waarbij de relatie wordt gelegd met de snelheid van invoering. Bij een top down benadering stelt het bevoegd gezag, vanachter het bureau, in korte tijd een set gedragsregels op die door de medewerkers moeten worden nageleefd. Kaptein en Wempe²³⁴ benadrukken dat op deze wijze het snel resultaat zichtbaar is en dat lange discussies worden vermeden, maar dat op deze wijze het risico toeneemt dat de geformuleerde gedragscode geen draagvlak zal krijgen. Daarentegen is juist het voordeel van de bottom up benadering dat deze tot potentieel meer draagvlak leidt. Participatie van alle medewerkers is van essentieel belang voor het welslagen van het beleid, waardoor de bottom up benadering de voorkeur verdient. Zonder draagvlak voor het beleid heeft het beleid immers een geringere kans van slagen. Daarbij komt dat door “...discussies en overleg die leiden tot de gedragscode...het ethisch bewustzijn van de ambtenaar [wordt] gestimuleerd en ontwikkeld”²³⁵. Ook Cooper²³⁶ geeft aan dat: “Discussing the code, applying it to concrete problems and proposing changes in its prescriptions can bind individual interests to group interest.” Uiteindelijk moet de organisatie wel erop toezien

²³¹ Veld, R. in 't. (2006). *Governance als prothese voor deugdzaamheid*. Oratie, uitgesproken bij aanvaarding van het ambt van Hoogleraar Governance aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen.

²³² <http://www.integriteitoverheid.nl/contents/library/37/modelgedragscodeintegriteitsectorrijkmaart2006.pdf>

²³³ Kaptein, M., en Wempe, J. (2000). *Journal of Business Ethics*. (p. 853-869).

²³⁴ Ibidem.

²³⁵ <http://www.integriteitoverheid.nl/contents/library/37/modelgedragscodeintegriteitsectorrijkmaart2006.pdf>

²³⁶ Cooper, T.L. (1998). *The responsible administrator, An approach to Ethics for the Administrative Role*. (p. 152).

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

dat inspraak niet leidt tot oeverloze discussies, waardoor de aandacht voor de gedragscode zou kunnen vervagen²³⁷.

7.2.1.2

Inhoud

Met betrekking tot de inhoud wordt, zowel door Kaptein en Wempe (2000)²³⁸ alsook in de modelgedragscode integriteit sector Rijk²³⁹, onderscheid gemaakt tussen concrete bepalingen (regels, gericht op naleven) en een abstract afwegingskader (waarden, gericht op stimuleren). Het formuleren van concrete gedragsregels heeft daarbij als voordeel dat de betrokken ambtenaar in geval van twijfel niet zelf een keuze hoeft te maken, maar kan opzoeken hoe hij dient te handelen. Regels zijn daarbij eenduidig en helder²⁴⁰. Ook overtreding van de regels is eenduidiger te constateren en te bestraffen. Nadeel is dat het praktisch gezien onmogelijk is om alle gewenste waarden en normen te vertalen in concrete regels. Daarbij wordt het overmatig vastleggen van concrete gedragsregels soms als paternalistisch ervaren²⁴¹, een ongewenste reactie die aversie tegen het beleid zou kunnen oproepen. Een gedragscode in de vorm van een abstract afwegingskader biedt de doelgroep de ruimte ethische dilemma's op te lossen door zelf keuzes te maken. Nadeel is, dat een abstract geformuleerde gedragscode als vaag kan worden ervaren, wat de morele afweging en keuze voor de gebruiker bemoeilijkt. Daarbij benadrukt in 't Veld²⁴² het risico van eenzijdige focus op regels door aan te geven dat: *“Wie die regels interpreteert als de enige beperking op de vrijheid van handelen behoeft zich niet langer bezig te houden met de vraag of de waarde van integriteit wellicht ook consequenties voor handelen heeft in gevallen waarin niet door de regels was voorzien.”* Hij concludeert dat een verdere formalisering van integriteit uiteindelijk zelfs leidt tot verlies aan integriteit, immers: *“Hoe een waarde te onderhouden, die door regulering is geïnstrumentaliseerd?”*

Bijkomend nadeel is dat de abstracte gedragscode minder gelegenheid laat voor de koppeling met een helder sanctiebeleid. Een goede gedragscode is volgens het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties²⁴³ dan ook een combinatie van *“...een ethisch afwegingskader, concrete regels en voorbeeldsituaties.”* Jeurissen e.a. (2006)²⁴⁴ stellen dat, met betrekking tot integriteit, een stimulerend beleid functioneler is dan een beleid gericht op naleving, omdat morele thema's vaak te complex zijn om in uniforme regels te vangen. Een gedragscode moet in deze zo min

²³⁷ <http://www.integriteitoverheid.nl/contents/library/37/modelgedragscodeintegriteitsectorrijkmaart2006.pdf>

²³⁸ Kaptein, M., en Wempe, J. (2000). Journal of Business Ethics. (p. 853-869).

²³⁹ <http://www.integriteitoverheid.nl/contents/library/37/modelgedragscodeintegriteitsectorrijkmaart2006.pdf>

²⁴⁰ Kaptein, M., en Wempe, J. (2000). Journal of Business Ethics. (p. 853-869).

²⁴¹ <http://www.integriteitoverheid.nl/contents/library/37/modelgedragscodeintegriteitsectorrijkmaart2006.pdf>

²⁴² Veld, R. in 't. (2006). *Governance als prothese voor deugdzaamheid*. Oratie, uitgesproken bij aanvaarding van het ambt van Hoogleraar Governance aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen.

²⁴³ <http://www.integriteitoverheid.nl/contents/library/37/modelgedragscodeintegriteitsectorrijkmaart2006.pdf>

²⁴⁴ Jeurissen, R., Karssing, E., Wirtz, R., Hoekstra, A. (2006). *Integriteitbeleid dient leerproces te bevorderen. Evenwicht in naleving en stimulering*. (p. 40). In: Goed bestuur.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

mogelijk concrete regels bevatten, maar de ambtenaar helpen een moreel verantwoorde keuze te maken.

Van den Heuvel, Huberts en Verberk (1999)²⁴⁵ stellen dat men bij het opstellen van een gedragscode ervoor kan kiezen om een algemene, meer abstracte code op te stellen die van toepassing is op al het personeel. Daarnaast kan men tevens ervoor kiezen om de gedragscode verder uit te werken naar niveau, sector, organisatie of beroepsgroep. Voordeel van het uitwerken van de code is dat deze beter wordt afgestemd op de activiteiten, het specifieke karakter en de kenmerken van de groep waarvoor de code is geschreven. Daarbij moet wel worden gewaakt dat men bij het opstellen niet vervalt in een te grote detaillering, waardoor de code uiteindelijk haar doel voorbij kan schieten.

7.3 Het oude integriteitbeleid

7.3.1 Gedragscode 1996-2007

In 1996 wordt defensiebreed (voor het militaire personeel) een nieuwe gedragscode ingevoerd, bestaande uit 8 gedragsregels²⁴⁶ (figuur 9). Op basis van deze gedragscode worden de krijgsmachtdelen (de Koninklijke Marine, de Koninklijke Landmacht, de Koninklijke Luchtmacht en, in een later stadium, de Koninklijke Marechaussee) in staat gesteld, op basis van hun bevoegdheid om beleidsmaatregelen te vertalen naar de eigen organisatie, de Defensie gedragscode aan hun eigen organisatie aan te passen. Dit geldt vervolgens ook voor specifieke eenheden van de krijgsmachtdelen. Bij het opstellen van de organisatiespecifieke codes wordt ondermeer door de Koninklijke Landmacht gebruik gemaakt van vertegenwoordigers uit de gehele landmachtorganisatie²⁴⁷, om zo het draagvlak voor de code te vergroten. Voordat de defensieonderdelen tot publicatie van hun eigen code mogen overgaan moeten zij de uitwerking laten toetsen op centraal niveau door een daartoe ingesteld werkverband, waarin alle organisatieonderdelen zijn vertegenwoordigd.

²⁴⁵ Heuvel, J.H.J., Huberts L.W.J.C. van den., & Verberk, S. (1999). Integriteit in drievoud. Een onderzoek naar gemeentelijke integriteitbeleid. (p. 31).

²⁴⁶ http://www.mindef.nl/actueel/parlement/kamerbrieven/1996/4/071196_gedragscode.aspx

²⁴⁷ http://www.mindef.nl/actueel/nieuws/1997/10/211097_introductie.aspx

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

GEDRAGSCODE 1996

1. De militair staat voor zijn taak. Hij geeft daar correct, gedisciplineerd en integer inhoud aan. Hij doet zijn plicht, ook onder moeilijke omstandigheden en zelfs met gevaar voor eigen leven.
2. De militair kan worden opgedragen geweld aan te wenden, maar onthoudt hij zich van het onnodig of buitensporig gebruik daarvan.
3. De militair is gericht op het werken in teamverband. Hij is correct in de omgang met collega's. Hij bejegt anderen met respect, vooral degenen aan wie hij leiding geeft.
4. Als hij daartoe in staat is, verleent de militair hulp aan medemensen die in nood verkeren, ongeacht hun status of herkomst.
5. De militair is zich bewust van de eisen die operationele inzet aan hem stelt. Hij laat na wat die inzet kan schaden.
6. De militair houdt zich nauwgezet aan nationale en internationale rechtsregels. Hij toont respect voor zijn medemensen, ook wanneer die tot een ander volk behoren of een andere cultuur hebben.
7. De militair gaat zorgvuldig om met de aan hem toevertrouwde middelen, in het bijzonder met wapens.
8. De militair draagt door zijn wijze van optreden bij aan de professionaliteit en de beeldvorming van de Nederlandse krijgsmacht, zowel binnen als buiten onze landsgrenzen.

Figuur 9: Gedragscode Defensie 1996.

7.3.2

Bevindingen en aanbevelingen

Uit evaluatieonderzoek van de Audit Dienst Defensie (2003) blijkt dat door middel van een uitgebreid introductieprogramma veel zorg is besteed aan de introductie van de Defensie gedragscode van 1996²⁴⁸. De krijgsmachtdelen hebben deze gedragscode aangepast met betrokkenheid van het eigen personeel, gericht op het verkrijgen van zoveel mogelijk draagvlak voor de nieuwe code. Tevens stelt de Audit Dienst dat de gedragscode door de defensieonderdelen, in meer of mindere mate, actief is toegepast in de initiële opleidingen, introductieprogramma's en de vervolgoopleidingen van militairen. Bij het burgerpersoneel is de aandacht voor de gedragscode echter beperkt.

De uitgebreide aandacht voor de gedragscode van 1996 heeft, zo blijkt uit het onderzoek van de Commissie Staal²⁴⁹, ertoe geleid dat defensiepersoneel op de hoogte is van het bestaan van de gedragscode. Evenwel constateert de Commissie dat de gedragscode inhoudelijk minder bekendheid geniet. Daar waar de Audit Dienst nog vraagtekens zet bij de vraag of de gedragscode als beleidsinstrument wel het gewenste effect heeft gehad (een bijdrage aan het integriteitbewustzijn van de defensiemedewerkers)²⁵⁰, constateert de Commissie Staal dat de vaagheid van de gedragscode (te veel) ruimte laat voor interpretatie wat mogelijk leidt tot meningsverschillen en problemen²⁵¹.

²⁴⁸ Evaluatierapport *Integriteit: een kwestie van mentaliteit*. (november 2003). Audit Dienst Defensie. (p. 11).

²⁴⁹ Rapport Ongewenst Gedrag binnen de Krijgsmacht. (29 september 2006). Commissie Staal. (p. 82).

²⁵⁰ Evaluatierapport *Integriteit: een kwestie van mentaliteit*. (november 2003). Audit Dienst Defensie. (p. 11).

²⁵¹ Rapport Ongewenst Gedrag binnen de Krijgsmacht. (29 september 2006). Commissie Staal. (p. 82).

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

Zowel de Commissie Staal²⁵² als de Audit Dienst Defensie hebben voorgesteld een nieuwe defensiebrede gedragscode te ontwikkelen die nog meer expliciet maakt wat van de defensieorganisatie en de defensiemedewerkers mag worden verwacht²⁵³. Hierbij benadrukt de Audit Dienst dat het ontwikkelen van een nieuwe code geen papieren exercitie moet worden. Van belang is dat het (top)management handelt conform de nieuwe gedragscode en hierover op een transparante wijze communiceert. Tevens is het volgens de Audit Dienst van belang dat blijvend aandacht wordt besteed aan deze nieuwe code (tijdens introductieprogramma's, beëdigingen, functioneringsgesprekken, opleidingen, dagelijks handelen). De Commissie Staal voegt hier nog aan toe dat de nieuw op te stellen gedragsregels voor zowel militairen als burgermedewerkers gelden en gehandhaafd dienen te worden²⁵⁴. Na vaststelling van de nieuwe gedragscode dient een project te worden opgestart waarin aan alle leidinggevenden opdracht wordt gegeven aandacht te besteden aan het tegengaan en signaleren van en het omgaan met ongewenst gedrag²⁵⁵. Opvallend is dat de Commissie Staal de verbetermaatregel gedragsregels bestempelt als een actie met een korte termijn scope²⁵⁶.

7.4 Het nieuwe beleid

Door middel van groepsdiscussies met medewerkers uit alle geledingen van de organisatie is door Defensie een nieuwe gedragscode opgesteld, bestaande uit een set van vijf gedragsregels. De doelstelling van Defensie bij het formuleren van een nieuwe code is komen tot een eenduidige defensiebrede gedragscode die leeft bij het personeel. Deze code geldt voor zowel militairen als burgers en appelleert aan de professionaliteit van alle defensiemedewerkers. De vijf regels zijn bedoeld als instrument voor gedragsverandering, waarbij nadrukkelijk een beroep wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de medewerker²⁵⁷. Aansluitend aan de verspreiding van de nieuwe gedragscode in januari 2007, krijgen alle medewerkers van Defensie de mogelijkheid hun mening en eventuele verbetervoorstellen voor de gedragscode uiterlijk maart 2007 aan te dragen. Uiteindelijk zal de definitieve gedragscode in het eerste halfjaar van 2007 worden vastgesteld en opnieuw worden gecommuniceerd. Na vaststelling is de nieuwe gedragscode een defensiebreed instrument waar niet van mag worden afgeweken door de krijgsmachtdelen²⁵⁸. Hoewel de projectorganisatie onderkent dat de gedragscode door ontwikkelingen in de tijd aan verandering onderhevig kan zijn, is een structurele periodieke evaluatie van de code nog niet

²⁵² Rapport Ongewenst Gedrag binnen de Krijgsmacht. (29 september 2006). Commissie Staal. (p. 82).

²⁵³ Evaluatierapport *Integriteit: een kwestie van mentaliteit*. (november 2003). Audit Dienst Defensie. (p. 11).

²⁵⁴ Rapport Ongewenst Gedrag binnen de Krijgsmacht. (29 september 2006). Commissie Staal. (p. 114).

²⁵⁵ Ibidem.

²⁵⁶ Ibidem.

²⁵⁷ Brief met kenmerk HDAB2007002343. *Eerste rapportage implementatie commissie Staal*. (17 januari 2006). Ministerie van Defensie. (p. 2).

²⁵⁸ Bron: Interview.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

voorzien²⁵⁹. Tevens zal het bespreken van gedrag in werkoverleggen en evaluaties worden opgenomen, teneinde te borgen dat de code bij het personeel blijft leven. De nieuwe gedragscode van Defensie staat voor professioneel gedrag, fatsoenlijke omgangsvormen en goede samenwerking en is gebaseerd op vijf pijlers (figuur 10)²⁶⁰.

GEDRAGSCODE 2007	
1. Ik maak deel uit van een professionele organisatie.	Ik houd mijn kennis en vaardigheden, zowel vakinhoudelijk als sociaal, op het vereiste peil. Daardoor kan ik, ook onder moeilijke omstandigheden, mijn taken goed uitvoeren.
2. Ik ben lid van een team met een gemeenschappelijke taak.	Ik ben mede verantwoordelijk voor mijn collega's. Ik behandel anderen zoals ikzelf behandeld wil worden. Ik spreek anderen aan op hun gedrag en accepteer dat anderen mij op mijn gedrag aanspreken.
3. Ik ben mij bewust van mijn verantwoordelijkheid.	Ik doe niets wat de belangen van Defensie schaadt, ook niet buiten diensttijd. Ik geef in houding, voorkomen en gedrag het goede voorbeeld. Ik ga verantwoord om met defensiemiddelen; ik gebruik deze zorgvuldig en rechtmatig.
4. Ik behandel iedereen met respect.	Ik accepteer geen ongewenst gedrag zoals discriminatie, (seksuele) intimidatie en pesten, niet ten aanzien van mijzelf, maar ook niet ten aanzien van anderen. Ik houd mij aan de geldende wetten en regels en misbruik mijn macht of positie niet.
5. Ik zorg voor een veilige werkomgeving.	Ik voel mij verantwoordelijk voor de veiligheid van anderen en mijzelf. Ik laat mij niet in met drugs. Ik gebruik geen alcohol tijdens oefeningen of operaties. Ik besef dat ik ook daarbuiten alcoholgebruik moet matigen en dat alcohol nooit invloed mag hebben op mijn werk.

Figuur 10: (voorlopige) Gedragscode Defensie 2007.

In de communicatie van de gedragscode door de leiding aan het defensiepersoneel wordt per pijler een korte toelichting gegeven. Tevens wordt in een separaat document een nadere toelichting gegeven, wat de defensiemedewerker moet helpen bij het nemen van zijn professionele verantwoordelijkheid bij ethische dilemma's.

7.5 Analyse

De nieuwe gedragscode wordt door Defensie niet beschouwd als ultiem instrument tegen ongewenst gedrag. Wel wordt het gezien als instrument om gedragsverandering te bewerkstelligen²⁶¹. De code is het uitgangspunt voor alle andere maatregelen. Tevens wordt de gedragscode bij Defensie gebracht als instrument om ongewenst

²⁵⁹ Bron: Interview.

²⁶⁰ http://www.mindef.nl/binaries/gedragscode_tcm15-70400.pdf

²⁶¹ Brief met kenmerk HDAB2007002343. *Eerste rapportage implementatie commissie Staal*. (17 januari 2006). Ministerie van Defensie. (p. 2).

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

gedrag aan te pakken en daarmee het risico op incidenten te minimaliseren²⁶². Een gedragscode leent zicht bij uitstek als instrument om integriteit bespreekbaar te maken en om als organisatie aan te geven wat de normatieve uitgangspunten zijn op basis waarvan men zich dient te gedragen. De effecten hiervan beginnen al merkbaar te worden in de alledaagse praktijk bij Defensie. De verwachtingen van de organisatie gaan echter verder met als risico dat deze verwachtingen niet zullen of kunnen worden waargemaakt. Defensie onderkent daarbij wel dat het geheel aan maatregelen uiteindelijk integriteitschendingen moet voorkomen en dat de gedragscode niet een op zichzelf staande maatregel is.

7.5.1 Totstandkoming

De nieuwe gedragscode is door diverse bijeenkomsten met dwarsdoorsneden van de defensieorganisatie bottom up tot stand gekomen. Daarmee komt de code voort uit het personeel zelf en is een goede basis gelegd voor het verkrijgen van draagvlak voor de aanpak van integriteit middels deze nieuwe gedragscode. Bij het totstandkomingsproces zijn evenwel een aantal kanttekeningen te maken. Ten eerste hebben medewerkers van Defensie niet gevraagd om verandering van de gedragscode, maar heeft de top van de organisatie, vanuit de aanbeveling van de Commissie Staal, de aanzet gegeven om de reeds bestaande gedragscode te herzien. Hierdoor is niet geheel een zuivere bottom up benadering gehanteerd. Gezien de politieke druk op Defensie om invulling te geven aan de verbetering van het integriteitbeleid is het vanuit de organisatie begrijpelijk dat de nieuwe code op deze wijze tot stand is gekomen. De oude gedragscode kent echter een op hoofdlijnen vergelijkbare totstandkoming die uiteindelijk niet tot het gewenste resultaat heeft geleid. De Commissie Staal heeft immers geconcludeerd dat de oude gedragscode inhoudelijk onvoldoende bekendheid geniet. De wijze van totstandkoming met het beoogde vergroten van draagvlak onder het personeel leidt daarmee niet per definitie tot meer resultaat van de nieuwe gedragscode ten opzichte van de oude.

7.5.2 Inhoud

Defensie heeft gekozen voor één gedragscode voor de gehele organisatie. De oude code is destijds ook integraal opgesteld, echter de krijgsmachtdelen hadden de vrijheid om een eigen gedragscode, gebaseerd op de defensiebreed geldende gedragsregels, te ontwikkelen. De nieuwe gedragscode geldt voor zowel militairen als burgermedewerkers van alle onderdelen. De regels mogen wel worden verdiept, maar niet worden uitgebreid. In de benadering van de gedragscode door Defensie ontbreekt in de nieuwe situatie een duidelijke meerwaarde ten opzichte van de oude situatie. De bewuste keuze voor een centrale benadering van integriteit en een overkoepelende gedragscode gaat daarbij mogelijk zelfs te ver.

²⁶² [Http://intranet.mindf.nl/bs/ds/directies/specialeprojectenendocumenten/gedragscode_defensie/faq.aspx](http://intranet.mindf.nl/bs/ds/directies/specialeprojectenendocumenten/gedragscode_defensie/faq.aspx)

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

De organisatie gaat voorbij aan een aantal typerende kenmerken van een gedragscode, die mede bepalend zijn voor haar succes. Ten eerste wordt voorbijgegaan aan specifieke aandachtsgebieden en risico's binnen de afzonderlijke organisatie-elementen. De omvang van en de grote diversiteit tussen functies, organisaties en werkvelden intern Defensie maakt, dat binnen de organisatie diverse subculturen bestaan. Niet alleen de cultuurverschillen tussen de krijgsmachtdelen, maar ook subculturen binnen die krijgsmachtdelen, leiden tot specifieke aandachtspunten en risico's. Met de oude gedragscode (1996) hadden deze specifieke eenheden of functiegroepen de mogelijkheid een eigen set gedragsregels te ontwikkelen. De abstract geformuleerde vijf pijlers zijn mogelijk onvoldoende om de specifieke risico's af te dekken en aldus bij te dragen aan een verbetering in de bestrijding van ongewenst gedrag.

Tevens is juist de vage formulering van de oude gedragscode één van de aanleidingen van de Commissie Staal geweest om het opstellen van een nieuwe gedragscode aan te bevelen. Een duidelijke verbetering, en daarmee meerwaarde ten opzichte van de oude gedragscode, is op het aspect van inhoudelijke formulering niet of nauwelijks terug te vinden in de nieuwe code. Bijkomend nadeel van de abstracte formulering is dat de gedragscode geen specifieke regels bevat; ze is geen combinatie van regels en een ethisch afwegingskader zoals de theorie dat idealiter veronderstelt. Dit maakt de koppeling van de huidige code met een helder sanctiebeleid vooralsnog niet mogelijk.

Een duidelijk verschil ten opzichte van de oude code betreft de keuze voor het gebruik van de eerste persoon enkelvoud als onderwerpsvorm voor de nieuwe gedragscode. Door deze onderwerpsvorm te hanteren voelt een medewerker zich mogelijk eerder aangesproken dan wanneer, conform de oude code, de derde persoon enkelvoud wordt gehanteerd. Hiermee wordt de professionele verantwoordelijkheid van de individuele medewerker in de nieuwe gedragscode meer benadrukt.

7.5.3 Communicatie

Defensie heeft voor de bekendstelling van de nieuwe gedragscode gekozen voor een grootscheepse campagne. Ook in 1996 is de gedragscode, zoals in 2003 geconstateerd door de Audit Dienst, intern de defensieonderdelen breeduit gecommuniceerd. Het inzetten van meer (van dezelfde) communicatie-instrumenten leidt echter niet per definitie tot een beter resultaat van de beleidsmaatregel. Hoewel momenteel op de werkvloer duidelijk merkbaar is dat integriteit als onderwerp meer wordt besproken, mag hierbij geen eenduidige causale relatie met alleen de wijze van communiceren worden verondersteld. Naast de communicatiecampagne kan dit ook het gevolg zijn van de, nog steeds duidelijk aanwezige, media aandacht en politieke druk.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

7.5.4 Korte versus lange termijn

De Commissie Staal heeft het ontwikkelen van een nieuwe set gedragsregels aangeduid als een verbeteractie met een korte termijn scope. Het opstellen van de gedragscode alsmede een daarbij behorend communicatieplan betreft mogelijk wel een verbeteractie die op de korte termijn gestalte kan krijgen; de cultuurverandering en de effecten van de maatregel mogen echter niet zondermeer op korte termijn worden verwacht. De korte termijn scope vertaalt zich ondermeer in de visie van de organisatie op de wijze waarop de gedragscode in de toekomst moet worden onderhouden. Momenteel heeft het nader uitwerken van een procedure voor onderhoud en beheer nog geen prioriteit. Door nu een gedragscode neer te zetten die onvoldoende flexibiliteit vertoont en niet periodiek wordt geëvalueerd, bestaat een verhoogd risico dat de fit tussen de code en de visie van de organisatie op integriteit zal verminderen. Daarmee zal een vergelijkbare onbekendheid met de inhoud, zoals die bij de oude gedragscode is onderkend, een mogelijk nadelig gevolg zijn. Immers, als de gedragscode gedateerd raakt en niet wordt aangepast, zal de gebruiker zijn eigen geformuleerde normen en waarden laten prevaleren, omdat die wel oplossingen bieden voor nieuwe morele vraagstukken.

7.6 Subconclusie

Volgend op de aanbeveling van de Commissie Staal om gedragsregels intern Defensie opnieuw op te stellen en aan te scherpen, heeft Defensie een nieuwe gedragscode ontwikkeld. Daarbij legt Defensie de lat hoog. De verwachtingen ten aanzien van de gedragscode en de mogelijkheden die deze maatregel biedt, zijn mogelijk te hoog gespannen. Dit zet het slagen van deze beleidsmaatregel onder druk.

Door bij de totstandkoming van de code zoveel mogelijk defensiemedewerkers te betrekken, is theoretisch een goede basis gelegd voor een breed gedragen set gedragsregels. Echter, de (vertalingen van de) oude gedragscode kent een soortgelijk totstandkomingsproces zonder de gewenste effecten te bereiken. Derhalve mag, gelet op de wijze van totstandkoming van de nieuwe code, geen duidelijke verbetering worden verwacht van het effect van de maatregel ten opzichte van de oude gedragscode.

Door integriteit centraal en integraal te benaderen is de gedragscode als uniforme abstracte code voor Defensie opgesteld. Hierdoor blijven de specifieke eigenschappen en risico's van de diverse eenheden die bij Defensie bestaan, teveel buiten scope. Het abstractieniveau van de code is dermate hoog, dat een vertaling naar specifieke omstandigheden evenwel wenselijk is wil men deze specifieke integriteitrisico's effectief verminderen. Door de, net als de oude code, blijvend abstracte formulering kan ook aan de nieuwe gedragscode geen eenduidig sanctiebeleid worden gekoppeld.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

Het geheel berust op het willen ontwikkelen en stimuleren van de morele verantwoordelijkheid van de ambtenaar. Door de nadruk bij het opstellen van de nieuwe gedragscode te leggen op de professionele verantwoordelijkheid van de individuele medewerker, ontbreekt het vooralsnog aan concrete kaders en een eenduidig afwegingskader voor als zich morele vraagstukken voordoen. Bij de vaststelling van de definitieve code is het wenselijk dat de code meer een afweging wordt tussen gedragsnormen en heldere regels.

Ondanks de eerste korte termijn resultaten, de opgestelde code en een toename in communicatie en bewustwording onder de medewerkers, mag niet worden vergeten dat het bereiken van daadwerkelijke gedragsverandering een lange termijn traject betreft. Het ontbreekt momenteel nog aan lange termijn visie van de organisatie op de gedragscode, waardoor het risico bestaat dat het effect van de gedragscode op de lange termijn gedragsverandering niet of in te geringe mate zal optreden. Vooralsnog wordt onvoldoende ingezien dat de code geen rigide vastgesteld instrument is, maar aan verandering onderhevig kan en moet zijn. Aangezien de oude gedragscode, in tegenstelling tot de nieuwe code, de mogelijkheid tot doorvertaling dan wel formulering van eigen gedragscodes bood, leidt op het inhoudelijke aspect de nieuwe gedragscode zo mogelijk uiteindelijk zelfs tot een verslechtering van het effect van de beleidsmaatregel.

De gedragscode dient tot slot te worden beschouwd als één van de verbetermaatregelen om moreel verantwoord handelen binnen de defensieorganisatie te stimuleren. In de huidige context wordt een te grote focus op de gedragscode gelegd. Hierdoor wordt de code vooralsnog onvoldoende in samenhang met de overige verbetermaatregelen gezien.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

8. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

8.1 Inleiding

Met het invullen van de hoofdstukken 2 tot en met 7 en daarmee het beantwoorden van de in hoofdstuk 1 geformuleerde deelvragen, wordt in dit hoofdstuk een antwoord geformuleerd op de centrale vraagstelling:

Neemt het nieuwe integriteitbeleid van Defensie de tekortkomingen van het oude integriteitbeleid weg zoals die bij eerder uitgevoerde evaluaties zijn geconstateerd?

Het onderzoek en daarmee de beantwoording van de centrale vraag is met inachtneming van de focus, enerzijds procesmatig (analyse van de totstandkoming van het nieuwe integriteitbeleid) en anderzijds inhoudelijk (analyse van de clusters organisatie en gedragscode), tot stand gekomen.

8.2 Verwachte effecten zullen in beperkte mate optreden

Uit de analyse kan worden geconcludeerd dat Defensie de tekortkomingen van het oude integriteitbeleid met de gekozen verbetermaatregelen niet volledig zal wegnemen. Hoewel weldegelijk positieve effecten uit de analyse naar voren komen, zijn ook een aanzienlijk aantal neutrale en negatieve effecten zichtbaar geworden die een bepalende invloed hebben op het succes van het nieuwe integriteitbeleid van Defensie.

Doordat het nieuwe beleid grotendeels onder externe (politieke) druk tot stand is gekomen, is onvoldoende aandacht gegeven aan het formuleren van concrete doelstellingen. Hierdoor is niet duidelijk welke richting en realistische ambitie Defensie heeft ten aanzien van het nieuwe beleid. De organisatie heeft de bevindingen en aanbevelingen van de Commissie Staal onverkort overgenomen en heeft daarbij onterecht geen noodzaak gezien tot een verdere diepgaande analyse van deze bevindingen en het zelf uitwerken van passende beleidsalternatieven. Het positieve effect dat de politieke druk heeft op de korte termijn, de grote aandacht voor integriteit bij Defensie, vergroot het risico dat op de lange termijn de aandacht voor integriteit zal afnemen. De lange termijn maatregelen kunnen niet worden geborgd in een organisatie zonder voldoende aandacht voor het belang van de lange termijn verbeteringen.

Hoewel Defensie heeft aangegeven een integrale benadering van integriteit voor te staan, is vooralsnog gebleken dat in de praktijk de nadruk ligt op sociale integriteit. Verhoudingsgewijs wordt bij de totstandkoming van het nieuwe beleid tot nog toe minder aandacht besteed aan de financieel-economische integriteitfunctie, waardoor de bevindingen op dit onderdeel van integriteit onvoldoende zullen worden weggenomen.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

Positief effect is dat het opvolgen van de aanbevelingen van de Commissie Staal zal leiden tot een betere kwalitatieve invulling van de rol van vertrouwenspersoon. Samen met de invoering van een nieuw registratiesysteem, waarin zowel meldingen van (vermoedens van) misstanden op het gebied van sociale als financieel-economische integriteit worden vastgelegd, lijkt Defensie beter te zijn toegerust op het tegengaan van de integriteitproblematiek. Uit de analyse blijkt echter dat de verwachtingen wel enigszins moeten worden getemperd. Een centrale pool van vertrouwenspersonen past in de praktijk niet bij de omvang en diversiteit van Defensie. Deze vraagt juist om een meer individuele aanpak, gericht op de specifieke risico's en cultuur zoals die gelden voor de afzonderlijke organisatiedelen. Daar komt bij dat een centrale pool de fysieke afstand tussen medewerker en vertrouwenspersoon vergroot. De aannahme dat medewerkers misstanden melden bij hun leidinggevende dan wel via een helpdesk, is onvoldoende onderbouwd en lijkt ook niet geheel terecht. Een deel van de meldingen zal uitkomen bij functionarissen die hier niet op zijn toegerust (collega's), dan wel niet zijn geneigd hier melding van te maken omdat dit mogelijk niet overeenkomt met de eigen beroepscode (artsen, geestelijk verzorgers), wat een negatief effect zal hebben op het inzicht in de aard en omvang van schendingen defensiebreed.

De verwachtingen ten aanzien van de nieuwe gedragscode moeten, zo blijkt uit de analyse, ook enigszins worden bijgesteld. De eerste korte termijn verbetermaatregel is gerealiseerd; de code is opgesteld en communicatie over en bewustwording ten aanzien van integriteit onder het personeel zijn toegenomen. Defensie heeft bij de totstandkoming gebruik gemaakt van de kennis en gevoelens van zoveel mogelijk defensiemedewerkers, waarmee een goede basis is gelegd voor een breed draagvlak voor de nieuwe gedragscode. Aangezien de oude code, zij het in iets mindere mate, ook met medewerking van het personeel tot stand is gekomen en inhoudelijk geen grote verschillen laat zien zal een duidelijk grotere meerwaarde van de nieuwe gedragscode in de praktijk uitblijven. Daarbij komt dat de nieuwe code eenzijdig is gebaseerd op de professionele verantwoordelijkheid van de medewerker. Het ontbreken van meer duidelijke verwachtingen in de vorm van concrete regels in de nieuwe gedragscode maken een koppeling met een eventueel te formuleren sanctiebeleid vooralsnog niet echt mogelijk. Voor veel medewerkers laat de nieuwe gedragscode daarmee nog teveel ruimte en biedt de code te weinig helderheid in geval van morele dilemma's. Eventuele positieve effecten van de nieuwe code worden negatief beïnvloed door de centrale benadering. De specifieke organisatiedelen hebben geen volledige vrijheid meer om, naast de uniforme abstracte Defensie gedragscode, een eigen gedragscode te ontwikkelen. Hierdoor zal de nieuwe gedragscode voor sommige onderdelen zelfs een negatieve ontwikkeling zijn in het tegengaan van misstanden.

Aangezien Defensie vooralsnog geen concrete structurele plannen heeft om de nieuwe gedragscode periodiek te evalueren en zo nodig te herzien, bestaat een verhoogd risico dat de medewerkers, door een veranderende organisatie, zich op een gegeven moment niet meer identificeren met de code en deze zullen loslaten.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

8.3 Aanbevelingen

8.3.1 Procesgerelateerde aanbevelingen

Bij de implementatie van de overige verbetermaatregelen van de Commissie Staal wordt aanbevolen ruim aandacht te besteden aan de beginfase van het beleidsproces. Mogelijk kan hierbij de ex-ante evaluatiemethodiek worden toegepast. De volgende aandachtspunten zijn bij de implementatie van belang:

- Formuleer, indien mogelijk, alsnog SMARTC (specifiek, meetbaar, afgestemd, acceptabel, realistisch, tijdgebonden en consistent) doelstellingen met een bijbehorend normenkader;
- Formuleer, indien mogelijk, alsnog alternatieve maatregelen en breng de potentiële effecten van deze verbetermaatregelen zoveel mogelijk in kaart. Dit inzicht kan een kritische afweging tussen alternatieve maatregelen mogelijk maken. Tevens kunnen aansluitend meer reële verwachtingen ten aanzien van het nieuwe integriteitbeleid worden geschapen, waardoor eventuele negatieve gevolgen van genomen initiatieven mogelijk kunnen worden voorkomen;
- Benadruk bij de implementatie van de overige verbetermaatregelen het belang van borging van de lange termijn verbetermaatregelen en het belang van draagvlak hiervoor onder de medewerkers.

Nadat de implementatiefase is afgerond en uitvoering van het nieuwe integriteitbeleid orde van dag wordt, komt het moment waarop de projectorganisatie ophoudt te bestaan. Van belang is de prioriteit die het onderwerp integriteit momenteel heeft te bestendigen. Ten behoeve van de continuïteit van het beleidsproces is het volgende aan te bevelen:

- Onderzoek welke maatregelen moeten worden genomen om, bij het inbedden van integriteit in de organisatie, verlies van prioriteit te voorkomen;
- Onderzoek op welke wijze het nieuwe integriteitbeleid in de bestaande procedures van Defensie (de reguliere beleid-, plannings- en begrotingsprocedure) kan worden ingebed.

8.3.2 Inhoudelijke aanbevelingen

Het eerste deel van de implementatie van de verbetermaatregelen is inmiddels afgerond; de structuur van de integriteitorganisatie is aangepast en de formele gedragscode is opgesteld. Ten aanzien van deze elementen kan het volgende worden aanbevolen:

- Verleg nu de aandacht naar het bijbehorende proces van gedrags- en cultuurverandering. Hierbij dient het belang van de lange termijn investering, dat nodig is om het gewenste gedrag gemeengoed te laten worden, te worden benadrukt;

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

- Pas, indien mogelijk, bij het verder vormgeven van het integriteitbeleid een integrale benadering toe door een gelijkmatige focus te leggen op de verschillende aandachtsgebieden waarop verbetermaatregelen betrekking hebben (de integriteitorganisatie, de organisatiecultuur, de individuele verantwoordelijkheid (van leidinggevende en werknemer) en externe (politiek/maatschappelijke) verwachtingen);
- Onderzoek, ter stimulans van moreel verantwoord handelen van de individuele medewerker, de mogelijkheden tot verdieping op de gedragscode, gecombineerd met een helder normenkader en sanctiebeleid en koppel deze maatregelen aan andere maatregelen als bijvoorbeeld scholing en de rol van (sociaal) leiderschap.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

LITERATUURLIJST

Literatuur

Bemelmans, M.L., Rist, R.C., & Vedung, E. (eds.). (1998). *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments & Their Evaluations*. New Brunswick/London: Transaction Publishers. (in: reader beleidsanalyse en beleidsinstrumenten. Erasmus Universiteit Rotterdam).

Birkland, Th. A. (2001). *An introduction to the policy process: theories, concepts and models of public policy making*. Sharpe, Armon (New York), London (England).

Bovens, M.A.P. *Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*. In: De Bestuurskundige professional, deel 2 (reader, 2005-2006).

Bovens, M.A.P., Hart 't, P., Twist van, M.J.W. & Rosenthal, U. (2001). *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Cooper, T.L. (1998). *The responsible administrator. An approach to Ethics for the Administrative Role* (4e druk). San Francisco: Jossey-Bass.

Dales, C., *Om de integriteit van het openbaar bestuur*, toespraak tijdens het VNG-congres op 23 juni 1992 te Apeldoorn.

Dunn, M.N. (2004). *Public Policy Analysis, an introduction*. Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Prentice Hall.

Heuvel, J.H.J. v.d., Huberts, L. e.a. *De integriteit in het openbaar bestuur verkend: een analyse van de literatuur*. In: De Bestuurskundige professional. Reader 2005-2006, deel 2. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Heuvel J.H.J. v.d., Huberts, L., & Verberk S. (2002). *Het morele gezicht van de overheid*. Utrecht: Lemma.

Heuvel, J.H.J. v.d., Huberts, L.W.J.C., & Verberk, S. (1999). *Integriteit in drievoud. Een onderzoek naar gemeentelijke integriteitbeleid* (p. 31). Utrecht: Lemma.

Hoekstra, A. (2001). *Ethische complexiteit, integriteit tussen wens en werkelijkheid* (p. 349-367). In: Bestuurswetenschappen. Jaargang 55. nr. 5.

Hoekstra, A. (2005). *Integriteitbeleid binnen de publieke sector; hype, luxe of noodzaak*. In: Bestuurskunde. Jaargang 14. nr. 7/8.

Titel INTEGRITEITBELEID DEFENSIE
Onderzoek naar de effecten van het nieuwe
integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie

Status Definitief

Versienummer 1.0

Hoekstra, A., & Belling, A. (mei 2003). *De vertrouwenspersoon voor integriteitvraagstukken*. In: Openbaar Bestuur.

Hoesel, dr. P.H.M. van. (2003). *Beleidsonderzoek als professie: een lang gekoesterd ideaal*.

Hoogerwerf, A. (1984). *Beleid beurst op veronderstellingen*. In: Acta Politica. Jaargang 19. nr. 4.

Hoogerwerf, A. (1977). *Effecten van overheidsbeleid*. In: *Beleid en Maatschappij*. Jaargang 4. nr. 11.

Hoorens, S. & Oortwijn, W. (augustus 2005). *Richting een beleidsevaluatie cultuur in Nederland. Identificatie van knelpunten en oplossingsrichtingen*. Onderzoek t.b.v. RAND Europe.

Huberts, L., (1994). *Machtsbederf ter discussie*. Bijdragen aan het debat over bestuurlijke integriteit. Amsterdam: VU Uitgeverij.

Iersel A.H.M. van. & Baarda Th.A. van. (2002). *Militaire ethiek, morele dilemma's van militairen in theorie en praktijk*. Budel: Uitgeverij Damon.

Jeurissen, R., Karssing, E., Wirtz, R. & Hoekstra, A. (2006). *Integriteitbeleid dient leerproces te bevorderen, Evenwicht in naleving en stimulering*. In: *Goed bestuur*. nr. 4.

Kaptein, M., & Wempe, J. (2000). *Journal of Business Ethics*. Kluwer Academic Publishers.

Karssing, E., & Hoekstra, A. (2004). *Integriteitsbeleid als evenwichtskunst*. In: *Bestuurswetenschappen*. nr. 3.

Leeuw, F.L. de. (1993). *Institutionalisering van evaluatie-onderzoek bij de overheid* in Donker, M., Derks, J. Rekenschap. *Evaluatie-onderzoek in Nederland, de stand van zaken*. Utrecht: Nederlands centrum geestelijke volksgezondheid.

Majone, G. (1989). *Evidence, argument in the policy process*. Londen: Yale University Press.

Muller E.R., Starink D., Bosch J.M.J., & Jong., I.M. de. (2004). *Krijgsmacht, studies over de organisatie en het optreden*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Veld, R. in 't. (2006). *Governance als prothese voor deugzaamheid*. Oratie, uitgesproken bij aanvaarding van het ambt van Hoogleraar Governance aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen.

Titel INTEGRITEITBELEID DEFENSIE
Onderzoek naar de effecten van het nieuwe
integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie

Status Definitief

Versienummer 1.0

Verstegen, L.C. *Reageren op ontdekking: crisismanagement*. In: Huberts, L.W.J.C. (1992). *Bestuurlijke corruptie en fraude in Nederland*. Arnhem: Gouda Quint.

Verweij, Prof. dr. D.E.M. (2003). In: Moelker R., & Soeters J. (red.). *Krijgsmacht en samenleving: klassieke en eigentijdse inzichten*. Amsterdam: Boom.

Publicaties, (onderzoeks)rapporten en nota's

Ministerie van Defensie:

Aanwijzing Integriteitsbescherming Secretaris Generaal A/872. (25 september 2001). Ministerie van Defensie.

Algemeen Militair Ambtenaren Reglement. Hoofdstuk 11a *Integriteit*. (artikel 126).

Beleidsnotitie *Met alle respect*, bijlage van de Regeling klachtenprocedure ongewenst gedrag en melding vermoedens van misstanden (2001). Hoofddirectie Personeel.

Besluitenlijst van het Departementaal Beraad van het Ministerie van Defensie. (23 oktober 2006).

Besturingsmodel Defensie (2003). Samson Maatregel 13 van de Bestuursvernieuwing Defensie. Directie Informatievoorziening en Organisatie.

Binnen drie maanden duidelijke gedragsregels voor Defensie. (12 oktober 2006). In: Defensiekrant. nr 36. Uitgave Directie Voorlichting en Communicatie.

Blauwdruk herinrichting integriteit (2004). *Kaders voor het (her)inrichten van een integriteitmanagementsysteem*. Directie Juridische Zaken.

Brief met kenmerk HDAB2007002343 (17 januari 2006). *Eerste rapportage implementatie commissie Staal*. Ministerie van Defensie.

Brief Opdracht tot implementatie aanbevelingen Staal-rapport. Ministerie van Defensie.

Burgerlijk Ambtenaren Reglement Defensie. Hoofdstuk 7a. *Integriteit*. (artikel 70).

Defensie, feiten en cijfers (december 2004). Directie Voorlichting. Ministerie van Defensie.

Defensienota 2000. (29 november 1999). Ministerie van Defensie.

Evaluatierapport *Integriteit: een kwestie van mentaliteit*. (november 2004). Audit Dienst Defensie.

Titel INTEGRITEITBELEID DEFENSIE
Onderzoek naar de effecten van het nieuwe
integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie

Status Definitief

Versienummer 1.0

Nederlandse Defensie Doctrine. (september 2005). Defensiestaf. Ministerie van Defensie.

Nota met kenmerk F/2006029154. (2005). *Risicoanalyse integriteit.* Directie Beleids Evaluaties.

Nota *Stand van Zaken aanpak integriteit Defensie.* (2006). Bureau Integriteit.

Ongewenst gedrag terugdringen. (5 oktober 2006). In: Defensiekrant. nr. 35. Uitgave Directie Voorlichting en Communicatie.

Rapport Ongewenst Gedrag bij de Krijgsmacht. (29 september 2006). Commissie Staal.

Zorgverleners willen ambtsgeheim behouden. (4 januari 2007). In: Defensierant. nr. 1. Uitgave Directie Voorlichting en Communicatie.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

Handboek Integriteitonderzoek, deel 1: *Integriteit.* (april 2003).

Integriteit van bestuurders bij gemeenten en provincies; Een handreiking., Een gezamenlijke publicatie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (oktober 2001). Den Haag.

Nota *Integriteitbeleid openbaar bestuur en politie.* Tweede Kamer 28 844. Vergaderjaar 2002-2003.

Overig:

Algemene Rekenkamer. (2002). *Staat van de Beleidsevaluatie 2002.* Tweede Kamer 28656. Den Haag.

College d.d. 18 oktober 2004. Beleidsprocessen, cursuscode FSWBA111. (docent dr. A. Edwards). Beleidsfalen binnen de vier beleidsperspectieven: een overzicht. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Ethics Resource Centre. (2001). Developing your organization's code of ethics.

Goede en kwade trouw in het openbaar bestuur. (2006). Verslag van de vierde Rob-lezing. Raad voor het openbaar bestuur.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

Handreiking evaluatie onderzoek ex-ante. *Een praktisch handvat voor de opzet en uitvoering van evaluatieonderzoek ex-ante* (2003). Ministerie van Financiën.

Integriteit in het Openbaar Bestuur, aandachtspunten bij de beoordeling van integriteit (2003). Koninklijke NIVRA. Amsterdam.

Speech drs.G. Ybema., Staatssecretaris Ministerie van Economische Zaken. (15 september 1999). Symposium gedragscodes voor het internationale bedrijfsleven.

Internet pagina's

Ministerie van Defensie:

http://intranet.mindf.nl/bs/ds/directies/specialeprojectenendocumenten/gedragscode_defensie/faq.aspx

<http://www.defensie.nl/actueel/parlement/kamerbrieven/index.aspx?period=200602&pagetitle=2E%20KWARTAAL%202006> Kamerbrieven 1^e t/m 4^e kwartaal 2006.

http://www.defensie.nl/actueel/parlement/kamerbrieven/2006/1/20060202_usbstick.aspx Kamerbrief *Informatie aangaande vermiste USB-stick*. (2 februari 2006).

http://www.defensie.nl/actueel/parlement/kamerbrieven/2006/1/20060329_installatiecommissieongewenstgedrag.aspx Kamerbrief *Installatie Commissie Ongewenst Gedrag en chronologie gebeurtenissen incident Tjerk Hiddes*. (29 maart 2006).

http://www.defensie.nl/actueel/parlement/kamerbrieven/2006/2/20060404_kamerbriefoverincidentmetlimewire.aspx Kamerbrief *over incident met limewire*. (4 april 2006).

http://www.mindf.nl/actueel/nieuws/1997/10/211097_introductie.aspx

http://www.mindf.nl/actueel/parlement/kamerbrieven/1996/4/071196_gedragscode.aspx

http://www.mindf.nl/binaries/By08009Bijlage2bb12975%5B2%5D_tcm15-62846.pdf

http://www.mindf.nl/binaries/gedragscode_tcm15-70400.pdf

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

<http://www.integriteitoverheid.nl/bios>

http://www.integriteitoverheid.nl/contents/library/30/factsheetbios_mrt2006.pdf

http://www.integriteitoverheid.nl/contents/library/32/handboek_integriteitonderzoek_de_e1_-_mei_2003.pdf Handboek Integriteitonderzoek, deel 1 Integriteit. (2003).

<http://www.integriteitoverheid.nl/beheer/contents/library/33/integriteitvandeoverheidartdef.pdf> *Integriteit van de overheid. Een onderzoek naar de integriteitbeleving van overheidspersoneel.* (2007).

<http://www.integriteitoverheid.nl/contents/library/37/modelgedragscodeintegriteitsectorrijkmaart2006.pdf> Modelgedragscode Integriteit Sector Rijk. (2006).

<http://www.integriteitoverheid.nl/infrastructuur/beschrijving/beschrijving>
Integriteitinfrastructuur. Beschrijving aandachtsgebied structuren en processen.

http://www.integriteitoverheid.nl/item_555

http://www.integriteitoverheid.nl/wat_is_integriteit

Overig:

http://www.decisio.nl/nieuwsbrief/Insteekvel_expertisegebied_Beleidsevaluatie_en_Effectstudies.pdf#search=%22beleidsevaluatie%20en%20beleidsanalyse%22

<http://www.eerstekamer.nl/9324000/1/j9vvgh5ihkk7kof/vh7dfd8p9myn/f=y.pdf>.
Ambtenarenwet. (maart 2006).

<http://www.nrc.nl/W2/Lab/IRTvervolg/haenen.html> NRC webpagina's. (juni 1996).
Inleiding dossier IRT-affaire.

<http://www.regering.nl/regeringsbeleid/balkenende1/regeerakkoord/index.jsp>
Strategisch Akkoord. (2002).

<http://nl.wikipedia.org/wiki/Ceteco-affaire>. Wikipedia. De vrije encyclopedie.

Titel	INTEGRITEITBELEID DEFENSIE Onderzoek naar de effecten van het nieuwe integriteitbeleid van een veranderende defensieorganisatie
Status	Definitief
Versienummer	1.0

Bijlage A Geïnterviewde functionarissen

Kapitein-luitenant ter zee C. Ceuninck - van Cappelle. Senior Beleidsadviseur. (januari 2007). Hoofddirectie Personeel. Den Haag.

Kapitein-luitenant ter zee E. Schrijver-Daniels. Senior Beleidsadviseur financieel-economische integriteit. (januari 2007). Bureau Integriteit Defensie. Den Haag.

Kolonel W. Broesder. Hoofd Bureau Integriteit Defensie. (september 2006). Den Haag.

Krijgsmachtadjudant Adjudant der Mariniers F. Nieuwenhuis. Kabinet Commandant der Strijdkrachten. (januari 2007). Defensiestaf. Den Haag.

Luitenant-Generaal A.P.P.M. van Baal. Inspecteur Generaal der Krijgsmacht. (september 2006). Zwaluwenberg.

Mw G. Smit. Centrale Vertrouwenspersoon Defensie. (januari 2007). Bestuursstaf. Den Haag.

Mw T. den Heeten, Medewerker Planning & Control. Directie Aansturing Operationele Gereedstelling. (februari 2007). Defensiestaf. Den Haag.

Prof. dr. Mw D. Verweij. Verbonden aan de Nederlandse Defensie Academie. Faculteit Filosofie en Ethiek. (januari 2007). Breda.