

Vreemde ogen die dwingen

*Dr. M.F.J. Houben – luitenant-kolonel der mariniers**

De Onderzoeksraad voor Veiligheid die het schietongeval in Ossendrecht en het mortierongeval in Kidal onderzocht, constateerde ‘ernstige tekortkomingen in de zorg voor de veiligheid van Nederlandse militairen’ (Kidal) en stelde vast dat ‘de defensieleiding (...) ondanks het bestaan van een veiligheidsmanagementsysteem, niet op professionele wijze is omgegaan met de veiligheid van het eigen personeel’ (Ossendrecht). Recent zijn via de media berichten verschenen over misstanden bij ontgroeningen en het seksueel misbruik van rekruten. Deze voorvallen wijzen op een fundamenteel probleem in de cultuur bij Defensie: het organisatorisch onvermogen om een veilige werkomgeving te borgen waarin werknemers zich beschermd voelen en veilig hun werk kunnen doen.

Dat is des te pijnlijker omdat Defensie een veiligheidsorganisatie is, die veiligheid moet brengen daar waar geen of weinig veiligheid bestaat. Het is dan ook niet verwonderlijk dat deze voorvallen hebben geleid tot een verlies van vertrouwen binnen de organisatie, maar ook in de organisatie. Deze gebeurtenissen trekken diepe sporen. We kunnen en mogen ze niet relativiseren of afdoen als incidenten. Het raakt de fundamenten van de organisatie en de waarden waar Defensie voor staat. Iedere bedrijfskundige weet dat de problemen in de cultuur van een bedrijf of organisatie tot de meest lastige en ongrijpbare vraagstukken behoren. Iedere officier en leidinggevende weet echter ook dat hij of zij wel degelijk invloed kan (en moet) uitoefenen op de sfeer en cultuur in een eenheid of afdeling.

Een voorstelbare reactie van de organisatie na deze gebeurtenissen is de regelreflex, een aanscherping van de regels en het verzwaren

van de straffen. De vraag is echter of we meer regels ook daadwerkelijk nodig hebben. Voor zover mij bekend zijn de administratieve, arbeidsrechtelijke, strafrechtelijke en tucht-rechtelijke kaders afdoende om welke misstand bij Defensie dan ook adequaat en proportioneel te kunnen aanpakken. Ook is het onwaarschijnlijk dat meer regels en zwaardere sancties in de gewenste verandering van de cultuur zullen resulteren.

Om de organisatiecultuur te veranderen zijn andere maatregelen nodig. De Noorse socioloog Jon Elster spreekt van ‘mechanismen’ die aan een maatregel (of spelregel zoals hij het noemt) ten grondslag moeten liggen, wil die maatregel ook effect hebben en in een gedragsverandering resulteren. De mate waarin een maatregel de operationalisering van zo’n onderliggend (correctie)mechanisme is, is bepalend voor het succes van de maatregel. De crux van het verhaal is dan: welke mechanismen moeten organisatorisch zijn ingeregeld om in een cultuurverandering te resulteren?

Voor het creëren van een veilige werkomgeving binnen de krijgsmacht zijn twee mechanismen noodzakelijk: een laagdrempelig meldingssysteem en handhaving. Ten eerste moeten werknemers misstanden makkelijk en veilig kunnen melden en moet de melding vervolgens doortastend worden opgevolgd. Daarnaast moeten regels en voorschriften gehandhaafd worden.

Commissie-Staal

Na misstanden (meldingen van seksuele intimidatie) op Hr.Ms. Tjerk Hiddes werd in 2006 de Commissie-Staal ingesteld, die onderzoek verrichtte naar ongewenst gedrag in de hele krijgsmacht. De commissie was van oordeel dat Defensie ‘een hoger ambitieniveau moet nastreven bij de bestrijding van ongewenst gedrag’ en kwam met vier aanbevelingen: gedragsnormen binnen Defensie moeten

* Op deze plaats vindt u afwisselend een column van Frans Matser en luitenant-kolonel der mariniers dr. M.F.J. Houben.

expliciet worden geformuleerd, gecommuniceerd, toegepast en gehandhaafd; de verantwoordelijkheid en de zorg voor integriteit moet primair in de lijn, bij leidinggevendenden op alle niveaus worden gelegd; de organisatie van integriteitszorg dient te worden omgevormd tot een georganiseerd vangnet van onafhankelijke professionals; en management en organisatie moeten zodanig worden aangepast dat ze een veilige en beschermde werksfeer bevorderen. Deze aanbevelingen zijn destijds integraal overgenomen en ingevoerd. Ook hebben commandanten opgeroepen dat 'we elkaar moesten scherphouden, aanspreken op (ongewenst) gedrag en corrigeren waar nodig'. Ik geloof in die aanpak. De vraag is echter, gegeven de recente gebeurtenissen, of de aanbevelingen van de Commissie-Staal binnen de organisatie voldoende hebben doorgewerkt. De aanbeveling om de zorg voor integriteit primair in de lijn te leggen is met de wetenschap van vandaag wellicht niet juist geweest, omdat dit onvoldoende anonimiteit (afstand) en veiligheid schept voor de aangever. Als je niet zeker weet aan welke kant je chef staat, is de drempel om een melding te maken of een klacht in te dienen gewoonweg te hoog.

Een Autoriteit Krijgsmacht

Defensie is en blijft een relatief gesloten organisatie. We weten ook dat 'vreemde ogen dwingen'. Kunnen we vaststellen dat we die vreemde ogen nodig hebben om ons te helpen een veilige cultuur te creëren en die ook te borgen? Dit is in essentie een *compliance*-vraagstuk. De 'vreemde ogen' zijn in principe een externe autoriteit, die toeziet op de naleving van de regelgeving, denk aan de Autoriteit Financiële Markten, de Autoriteit Persoonsgegevens of de Autoriteit Consument en Markt. De AFM en de andere autoriteiten vervullen een noodzakelijke rol en functie voor het goed functioneren van een sector of markt, om zeker te stellen dat onze persoonsgegevens afdoende zijn beschermd en dat de burger als consument ook adequate bescherming geniet. Zonder die dwingende ogen van een toezichthouder worden regels niet voldoende gevolgd en functioneren de sectoren, markten en systemen niet optimaal. De vreemde ogen dwingen de

organisatie, maar beschermen het individu, de burger, de consument. Mijn inschatting is dat de krijgsmacht, niet alleen vanwege het bijzondere karakter van de organisatie en de taken die ze moet uitvoeren maar ook vanwege de huidige, precare toestand van een organisatie 'die op haar tandvlees loopt', zoals de CDS in zijn dagorder van 5 oktober schreef, ook gebaat is bij een dergelijke externe toezichthouder, een Autoriteit Krijgsmacht.

De taak van de Autoriteit Krijgsmacht is toezien op de naleving van de regelgeving voor veiligheid en integriteitszorg en desnoods een inspectie of onderzoek (doen) instellen. Op inspecties of audits zit natuurlijk niemand te wachten, maar ze blijken vanuit een compliance-perspectief uiterst effectief. Om de effectiviteit van de Autoriteit te verzekeren dient deze niet in de lijn, maar buiten de defensieorganisatie te worden geplaatst. Samenvattend is de conclusie dat, om het herstel van het vertrouwen van de werknemers in de eigen organisatie te herstellen, iets aan de cultuur bij Defensie moet veranderen. Dit is een fundamentele opgave die goed uitvoerbaar is. Om die cultuurverandering te realiseren is het dan wel in de eerste plaats noodzakelijk een makkelijk meldingssysteem op te zetten en in te regelen en de handhaving van regels en voorschriften alert en adequaat op te volgen. Dit systeem is weliswaar grotendeels reeds tot stand gebracht met de implementatie van de aanbevelingen van de Commissie-Staal, maar de borging ervan moet, gegeven de recente voorvallen, worden verbeterd en de zorg voor integriteit moet niet alleen in de lijn worden belegd, maar ook daarbuiten.

Een nieuw element is de instelling van een Autoriteit Krijgsmacht, een externe en onafhankelijke toezichthouder voor veiligheid en integriteit binnen de krijgsmacht, die met vreemde ogen de organisatie kan dwingen, teneinde het individu te beschermen.¹ ■

1. Op 10 november heeft de staatssecretaris van Defensie een brief naar de Tweede Kamer gestuurd waarin een extern onderzoek wordt aangekondigd naar de meldingsbereidheid, het meldingssysteem en de nazorg van slachtoffers. Ook het eventueel inrichten van een onafhankelijk, extern meldpunt zal worden onderzocht. In het daaropvolgende wetgevingsoverleg van 13 november heeft de Kamer aangedrongen op het onmiddellijk inrichten van een extern meldpunt. Besloten wordt om een tijdelijk extern meldpunt in te richten.