

SAMENVATTING

**SLEUTELDOCUMENTEN BIJ EN UIT DE
RAPPORTAGE OVER ONDERZOEK NAAR VORM
EN INCIDENTIE VAN EN VERKLARENDE
FACTOREN VOOR ONGEWENST GEDRAG
BINNEN DE NEDERLANDSE KRIJGSMACHT-**

INHOUD

Aanbiedingsbrief

Samenvatting en stellingname Commissie

**Conclusies en aanbevelingen uit rapport
'Ongewenst Gedrag binnen de Krijgsmacht'**

29 september 2006

AANBIEDINGSBRIEF

Commissie Onderzoek Ongewenst Gedrag binnen de Krijgsmacht

Zijne Excellentie
Staatssecretaris van Defensie
De heer C. van der Knaap
Ministerie van Defensie
Plein 4
2511 CR DEN HAAG

Utrecht, 29 september 2006

Mijnheer de Staatssecretaris,

Bijgaand biedt de Commissie Onderzoek Ongewenst Gedrag binnen de Krijgsmacht u haar eindrapport aan. Conform uw opdracht wordt in dit rapport ingegaan op feiten en kenmerken van ongewenst gedrag op Hr.Ms. Tjerk Hiddes, op ongewenst gedrag binnen de Krijgsmacht en op de werking van procedures, het functioneren van leidinggevenden en het systeem van integriteitszorg in ruime zin. Gerapporteerd wordt over onze bevindingen, analyses, conclusies en aanbevelingen.

In deze aanbiedingsbrief vraagt de Commissie, in aansluiting op haar rapportage, uw aandacht voor een aantal aspecten samenhangend met haar bevindingen:

1. Met betrekking tot de waardering van de mate van ongewenst gedrag heeft de Commissie zich van meet af aan de volgende vraag gesteld:
“Mogen competente en verantwoordelijke militairen en burgers, die werken binnen een organisatie met specifieke taken, kenmerken en personele samenstelling als de Krijgsmacht, afwijken van normen en waarden die gelden binnen organisaties in de Nederlandse samenleving?”
Voor de Commissie is het antwoord op deze vraag negatief. Het gaat hier immers om een Nederlandse overheidsorganisatie waarvoor Nederlandse normen gelden bij de zorg voor de medewerkers.
2. Het gaat de Commissie in haar onderzoek en conclusies, gelet op de complexiteit van oorzaken en de omstandigheden bij ongewenst gedrag, niet om persoonlijke verwijtbaarheden of het opwerpen van een schuldvraag, maar om het zoeken naar oorzaken van ongewenst gedrag en middelen om ongewenst gedrag aan te pakken. Met kracht moet het thans gaan om hernieuwde beleidsvoornemens, gericht op concrete en scherpe normering en vooral ook om investeringen in sociaal leiderschap. Deze door de Commissie bedoelde oproep voor een vervolg op dit rapport, in plaats van het opwerpen van een schuldvraag of het doen van meer (feiten)onderzoek regardeert een ieder, van leidinggevenden tot bonden, van politiek tot media.

Commissie Onderzoek Ongewenst Gedrag binnen de Krijgsmacht

3. Tot op heden is als reactie op ongewenst gedrag veelal sprake geweest van meer regels en het inrichten van de organisatie onder andere met vertrouwenspersonen. Veelal maatregelen met een sterk formeel karakter. Het heeft daarmee niet echt ontbroken aan de wil om te reageren op ongewenst gedrag. Echter tegen de achtergrond van de geformaliseerde organisatie en context is dit weinig effectief gebleken. De ambitie zou hoger en anders moeten zijn.

Het onderzoek laat zien dat het veel meer gaat om het ontbreken van sociaal leiderschap. Daarbij is ook van belang, dat met keuzes voor privacy en vrijheden weliswaar is aangesloten op de situatie in onze samenleving, maar dat daarmee toch kennelijk voorbij is gegaan aan het feit dat in organisaties als de Krijgsmacht een belangrijk aspect van leiderschap, namelijk correctief optreden, achtergesteld is geraakt. Sociaal leiderschap zal gericht moeten zijn op het signaleren van problemen en het persoonlijk interveniëren, gericht op coaching én correctie.

Anders gezegd: als een mogelijk slachtoffer van ongewenst gedrag geen aangifte doet, of deze weer intrekt, dan is weliswaar in formele zin een (vermeend) incident verdwenen, maar is daarmee voor de leidinggevende een eventueel probleem nog niet opgelost. Ook is inschakeling van een vertrouwenspersoon geen vrijwaring voor de leiding.

4. Een ieder dient zich goed te realiseren dat het domein van ongewenst gedrag zeer breed is en zich uitstrekt van onschuldig bedoelde plagerijtjes tot aan strafbare feiten. Ongewenst gedrag begint vaak klein. Pesten aan de ene kant van het spectrum kan een voedingsbodem zijn voor ernstige incidenten rond ongewenst gedrag aan de andere kant van het spectrum. Overigens is het zo dat van slechts een zeer beperkt deel van het ongewenst gedrag in de Krijgsmacht aangifte wordt gedaan.
5. Voor mensen werkzaam binnen de Krijgsmacht moet de thans bestaande onzekerheid en onvoorspelbaarheid ten aanzien van reacties op ongewenst gedrag plaats maken voor veiligheid en bescherming. Het is daarbij een illusie om te veronderstellen dat ongewenst gedrag kan worden uitgesloten, maar helder moet zijn wat daarop de reactie van leiders en organisatie zal zijn.
6. Naar de opvatting van de Commissie spelen de aspecten van werving met (door-)selectie en leiderschap gericht op normen en interventie een essentiële rol als men wil streven naar een Nederlandse Krijgsmacht die positief afsteekt bij andere krijgsmachten en andere organisaties.
7. De Commissie hecht eraan te benadrukken dat haar is gebleken dat voor de door haar voorgestane invulling op leiderschap en daarmee beoogd interventiebeleid binnen de Krijgsmacht een grote en vruchtbare voedingsbodem bestaat. Maar het gaat wel om zeer direct handelen.

Commissie Onderzoek Ongewenst Gedrag binnen de Krijgsmacht

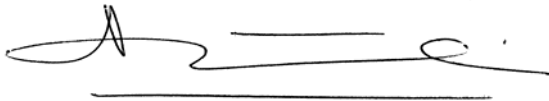
8. Het behoorde niet tot de taken van de Commissie te rapporteren over individuele gevallen. De gevallen die de Commissie bereikt hebben, hetzij via het meldpunt, dan wel anderszins en die vragen om een opvolging, zijn afzonderlijk gerapporteerd aan de Secretaris-generaal van het Ministerie van Defensie. De aard van deze meldingen is weergegeven in appendix 6, bijgevoegd in het eindrapport. Tevens is het feitenrelaas inzake Hr.Ms. Tjerk Hiddes, dat herleidbaar is tot individuen afzonderlijk ter beschikking gesteld aan de Secretaris-generaal.
9. Tot slot meldt de Commissie, dat zij in procedurele zin contact heeft onderhouden met het Openbaar Ministerie. Hier wordt volstaan met de melding dat de Commissie bij het afsluiten van het onderzoek door het Openbaar Ministerie is medegedeeld, dat het niet uitgesloten is dat een aantal vervolgingen zal plaatsvinden.

De Commissie wenst u en de leiding van de Krijgsmacht wijsheid toe in het beoordelen van de resultaten en het afwegen van de aanbevelingen en dankt u voor het in de Commissie gestelde vertrouwen, alsmede voor de getoonde bereidheid tot medewerking aan het onderzoek.

Hoogachtend,
De Commissie

Mr. B. Staal
Mr. H.C.J.L. Borghouts
Mevrouw dr. J. Meyer

Namens de Commissie,



Mr. B. Staal, voorzitter

Bijlagen: Rapport “Ongewenst Gedrag binnen de Krijgsmacht”
 Bijlagen bij rapport “Ongewenst Gedrag binnen de Krijgsmacht”

SAMENVATTING EN STELLINGNAME COMMISSIE

Opdracht

De Commissie Onderzoek Ongewenst Gedrag binnen de Krijgsmacht kreeg op 10 april 2006 van de Staatssecretaris van Defensie een drieledige opdracht:

- Onderzoek te doen naar de kenmerken en achtergronden van een tweetal incidenten met vrouwelijke matrozen op het fregat Hr.Ms. Tjerk Hiddes.
- Onderzoek te doen naar ongewenst gedrag binnen de hele Krijgsmacht.
- Onderzoek te doen naar de werking van het systeem (procedures, functioneren leidinggevenden en vertrouwenspersonen, klachtencommissies) van integriteitszorg binnen de Krijgsmacht.

De Staatssecretaris wilde de feitelijke situatie binnen de Krijgsmacht boven tafel hebben, zoals ook door hem toegezegd aan de Tweede Kamer.

Het onderzoek

Er is breed en diepgaand onderzoek gedaan waaruit veel materiaal boven tafel is gekomen. Op basis hiervan zijn inzichtelijke analyses gemaakt en aanbevelingen voor verbetering geformuleerd.

Cijfers en analyses behoeven interpretatie en context. Kale cijfers en scherpe analyses zijn noodzakelijk, maar kunnen tegelijkertijd onrecht doen aan velen binnen de Krijgsmacht.

De resultaten van het onderzoek bevatten de uitkomsten van een enquête (met een respons van $n = 3.800$), ruim 150 interviews (groepen en individuen) en bestudering van literatuur en documentatie binnen en buiten het ministerie van Defensie.

De Commissie heeft zich van meet af aan de vraag gesteld:

“Mogen competente en verantwoordelijke militairen en burgers, die werken binnen een organisatie met specifieke taken, kenmerken en personele samenstelling als de Krijgsmacht, afwijken van normen en waarden die gelden binnen organisaties in de Nederlandse samenleving?”

De Commissie heeft het niet tot haar taak gerekend te rapporteren over individuele gevallen. De gevallen die de Commissie bereikt hebben, hetzij via het Meldpunt, dan wel anderszins en die vragen om een opvolging, zijn door de Commissie afzonderlijk gerapporteerd aan de Secretaris-generaal van het ministerie van Defensie. Tevens is het feitenrelaas inzake Hr. Ms. Tjerk Hiddes, dat herleidbaar is tot individuen afzonderlijk ter beschikking gesteld aan de Secretaris-generaal. De aard van deze meldingen is weergegeven in appendix 6, bijgevoegd in het eindrapport.

Ongewenst gedrag

Er is sprake van betrekkelijk veel ongewenst gedrag binnen de Krijgsmacht in verschillende vormen (van grof taalgebruik en roddelen tot lichamelijk geweld en seksuele dwang). Een belangrijk onderscheid is of degenen, die ongewenst gedrag ondervinden er last van hebben of niet (volgens eigen zeggen). De twee vormen van ongewenst gedrag waar respondenten last van hebben, zoals gehanteerd in dit onderzoek, geven het volgende beeld:

Ondervonden ongewenst gedrag met last in % respondenten		
	Mannen	Vrouwen
ONGEWENST SEKSUEEL GEDRAG		
Seksuele aandacht en toenadering	3%	14%
Ongewenste fysieke aanrakingen	1%	8%
Seksuele dwang	0%	4%
PESTGEDRAG		
Buiten gesloten worden	3%	7%
Gepest worden via werk en met privé leven	7%	9%
Grof gedrag	3%	5%
Direct geweld	1%	1%

Bij pesten gaat het over structureel (minstens 1x per week) meemaken in de afgelopen zes maanden, bij ongewenst seksueel gedrag gaat het om het wel eens meegemaakt hebben gedurende de afgelopen twee jaar.

Vrouwen hebben het als minderheidsgroep zwaarder te verduren dan mannen. Er zijn in het rapport verschillen aangegeven tussen de Krijgsmachtonderdelen per categorie ongewenst gedrag. Zeevarende mannen en vrouwen ondervinden, vanwege de bijzondere omstandigheden en een gebrek aan privacy, meer ongewenst gedrag. Pesten en ongewenst seksueel gedrag komen bij zeevarenden 1,5 keer meer voor dan bij de rest van de Krijgsmacht.

Een aantal zaken valt in dit onderzoek op:

- Zowel mannen als vrouwen hebben als zij jong zijn en kort in dienst zijn de grootste kans om slachtoffer te worden van pestgedrag.
- Vrouwen hebben vaker last van ongewenst seksueel gedrag naarmate ze jonger zijn en korter in dienst.
- Mannen zijn slachtoffer van ongewenst seksueel gedrag door mannen en vrouwen, vrouwen uitsluitend door mannen.

Daarnaast geeft 20% van de medewerkers van de Krijgsmacht aan wel eens discriminatie mee te maken binnen hun onderdeel. Twee procent van de medewerkers van de Krijgsmacht geeft aan discriminatie structureel mee te maken.

Dan is er nog het concrete probleem van gebruik van drank en drugs. In veel situaties binnen de Krijgsmacht is dit onaanvaardbaar. Het moet in dat perspectief de Commissie van het hart dat daar waar alle betrokkenen, inclusief de bonden, zich niet verzetten tegen verplichte controle op drugsgebruik, de regelgeving daarvoor nog immer ontbreekt.

Hoe erg is het?

Ongewenst gedrag komt vaker voor bij de Krijgsmacht dan bij andere Nederlandse organisaties, maar komt ongeveer in gelijke mate voor bij de Nederlandse politie en het Amerikaanse en Britse leger
--

De Commissie realiseert zich dat de Krijgsmacht vanwege onder meer de aard van het werk, de leef- en werkomstandigheden, de historie en de lang bestaande mannencultuur geen zachtzinnige organisatie kan zijn.

Ongeveer de helft van de vrouwelijke respondenten maakt seksuele toenaderingen mee en heeft daar geen last van (waaronder ook een beetje last valt). Eén op de zes vrouwen heeft last van ongewenst seksueel gedrag en één op de tien mannen wordt gepest en heeft daar last van.

Ondanks de vergelijkbaarheid met andere geüniformeerde organisaties vindt de Commissie de mate van ongewenst gedrag bij de Krijgsmacht te hoog. Het gaat om een Nederlandse overheidsorganisatie, waarvoor de Nederlandse normen gelden bij de zorg voor de medewerkers.

Alvorens daar nader op in te gaan, volgt eerst een beeld van de omgang met ongewenst gedrag.

Omgang met ongewenst gedrag

De Commissie heeft zich een beeld gevormd van hoe de Krijgsmacht omgaat met slachtoffers en daders van ongewenst gedrag. Leidinggevend en professionals

(vertrouwenspersonen, geestelijk verzorgers, artsen et cetera) zouden de schade en het verdriet bij de slachtoffers zoveel mogelijk moeten beperken en daders op gepaste wijze moeten aanpakken. Het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt is niet positief.

De mate waarin mensen zelf geneigd zijn stappen te ondernemen bij ongewenst gedrag, de tevredenheid over opvang en afhandeling, de alertheid van leidinggevend en et cetera zijn indicaties voor de kwaliteit van de omgang met ongewenst gedrag. Enige vaststellingen in het rapport worden hier kort weergegeven.

- De helft van de slachtoffers van ongewenst gedrag onderneemt *géén* stappen. De reden hiervoor is dat men zegt er geen behoefte aan te hebben of bang is voor negatieve reacties.
- Binnen de Krijgsmacht worden slachtoffers van ongewenst gedrag geacht dit eerst *zélf* op te lossen en grenzen te stellen naar daders toe. Ze worden ook zelf verantwoordelijk gesteld voor het ondernemen van stappen.
- Als slachtoffers stappen ondernemen – variërend van de dader aanspreken tot een leidinggevende of een vertrouwenspersoon benaderen – is 40% ontevreden over de afhandeling. In nog geen 30% van de gevallen wordt de dader aangesproken en in minder dan 10% gestraft.
- Als bovendien slachtoffers van ongewenst gedrag vaak gestigmatiseerd worden, is het begrijpelijk dat er grote terughoudendheid is bij slachtoffers om ongewenst gedrag te melden.

Er zijn drie formele routes voor het slachtoffer om ongewenst gedrag te melden, te weten via de Commandant, via de vertrouwenspersoon of via de klachtenprocedure (KOGVAM). Er is geen standaard route voor opvang van slachtoffers van ongewenst gedrag. Wat in de praktijk opvalt is dat leidinggevend sterk de focus leggen op de procedurele kant van zowel de melding als de opvang. Het is de Commissie duidelijk dat leidinggevend niet goed zijn voorbereid op de sociale kant van leidinggeven, in het bijzonder in de omgang met ongewenst gedrag.

Tot op heden is als reactie op ongewenst gedrag veelal sprake geweest van meer regels en het inrichten van de organisatie onder andere met vertrouwenspersonen. Veelal maatregelen met een sterk formeel karakter.

Het heeft daarmee niet echt ontbroken aan de wil om te reageren op ongewenst gedrag. Echter tegen de achtergrond van de geformaliseerde organisatie en context is dit weinig effectief gebleken. De ambitie zou hoger en anders moeten zijn.

Het systeem van vertrouwenspersonen daarenboven schiet tekort. Slachtoffers van ongewenst gedrag gaan maar in geringe mate (circa 10%) naar een vertrouwenspersoon, maar bij voorkeur naar een direct leidinggevende of een bekende binnen of buiten de eigen organisatie. Het merendeel van de geïnterviewden is bang dat vertrouwenspersonen meldingen niet vertrouwelijk

behandelen. Al met al is het systeem van integriteitszorg omvangrijk, een lappendeken en werken betrokkenen langs elkaar heen. Bovendien is er geen geïntegreerd meldingen- en rapportagesysteem binnen het ministerie van Defensie. Het eindoordeel van de Commissie over de integriteitszorg binnen Defensie, te beginnen met het signaleren, opvangen en reageren door leidinggevendenden is dan ook negatief. En dat ondanks de grote inspanningen, de integere bedoelingen en de natuurlijk ook vele goede afhandelingen.

Een tussenconclusie in perspectief

De Commissie vindt dat bij de Krijgsmacht te veel ongewenst gedrag voorkomt en dat men er weliswaar meestal formeel juist, maar als leidinggevende niet adequaat mee omgaat.

Hierbij kan opgemerkt worden dat het gebeuren rond 'Anja' (zoals zij in de pers genoemd wordt) op de Tjerk Hiddes dan ook geen incident is in de letterlijke zin van het woord. Het past in een beeld van eerdere voorvallen op de Tjerk Hiddes, het past ook in een beeld van ongewenst gedrag binnen de Krijgsmacht waar de laatste twee jaar toch vele tientallen vrouwen slachtoffer zijn geweest van enigerlei vorm van seksuele dwang. Een gebrek aan empathie en sociaal leiderschap is rond ongewenst gedrag ernstig te noemen. Ook op de Tjerk Hiddes zijn de in het nieuws gekomen voorvallen formeel correct afgehandeld, maar zijn er kanttekeningen van de Commissie over de aandacht voor de emotionele kant.

Overigens is over de voorvallen op de Tjerk Hiddes een feitenrelaas door de Commissie vertrouwelijk (vanwege informatie over individuele personen) aan de Secretaris-generaal ter beschikking gesteld. Zoals ook over andere vertrouwelijke meldingen bij het ingestelde Meldpunt dat nog steeds opengesteld is door de Commissie voor klachten en informatie.

Maar er is ook een ander beeld van de Krijgsmacht dat de Commissie wil benadrukken om de verklarende en beïnvloedende factoren op ongewenst gedrag en daarmee de finale conclusie en aanbevelingen in perspectief te kunnen plaatsen. Dat is een Krijgsmacht (de Bestuursstaf, het Commando Landstrijdkrachten, het Commando Zeestrijdkrachten, het Commando Luchstrijdkrachten en de Koninklijke Marechaussee) als een grote goed georganiseerde organisatie met ruim 53.000 medewerkers, die een hoog niveau van paraatheid ('gereedstelling') voor het Koninkrijk bereiken en indrukwekkende prestaties leveren in het buitenland. De technische, logistieke en organisatorische competenties zijn van hoog niveau. De opleidings- en vormingsactiviteiten zijn omvangrijk en vakmatig goed. Het taakgericht leidinggeven is adequaat (ook volgens méér dan 60% van de respondenten). Er werken bijna 6.000 vrouwen (11%) bij de genoemde defensieonderdelen. Er heeft de laatste jaren een grote reorganisatie plaatsgevonden, onder andere om een grotere eenheid in de bevelsstructuur te bereiken, vooral ook van belang bij de operaties in internationaal verband. Vele hardwerkende leidinggevendenden op alle niveaus motiveren en trainen zo goed mogelijk een divers en bont gezelschap 'manschappen'. In een rapport als het onderhavige, dat gaat over onderzoek naar

ongewenst gedrag, doet men altijd onrecht aan wat goed is in een organisatie, in dit geval de Krijgsmacht. Dit is wat betreft de Commissie geen 'doekje voor het bloeden', maar een vaststelling die van belang is bij de zoektocht naar de verklarende factoren en daarmee naar kapstokken voor verandering en verbetering.

Verklarende factoren

In een combinatie van sociaalwetenschappelijk onderzoek en onderzoek naar organisatie, bedrijfsvoering en management is inzicht verkregen op de voornaamste verklarende factoren. Deze zijn te vinden bij respectievelijk:

- Aard van het werk en werkomstandigheden
- Leiderschap
- Personele samenstelling en personeelsbeleid
- Structuren en systemen

Aard van het werk en werkomstandigheden

Het werk en de werkdruk zijn wisselend van aard en omvang. In de hogere rangen is vaak sprake van hoge werkdruk. Bij de manschappen is leegloop tijdens de perioden van beschikbaarheid een probleem. De werk- en leefomstandigheden zijn divers. Op schepen en tijdens uitzendingen en missies bij de andere onderdelen spelen de fysieke omstandigheden een rol bij het optreden van ongewenst gedrag.

Leiderschap

Het onderzoek laat zien dat het gaat om het ontbreken van sociaal leiderschap. Daarbij moet men ook bedenken dat met keuzes voor privacy en vrijheden weliswaar is aangesloten op de situatie in onze samenleving, maar dat daarmee toch kennelijk voorbij is gegaan aan het feit dat in organisaties als de Krijgsmacht het primaire aspect van leiderschap, namelijk correctief optreden, achtergesteld is geraakt. Sociaal leiderschap zal gericht moeten zijn op het signaleren van problemen en het persoonlijk interveniëren, gericht op correctie. Als een mogelijk slachtoffer van ongewenst gedrag geen aangifte doet, dan wel deze weer intrekt, dan is weliswaar in formele zin een (vermeend) incident verdwenen, maar is daarmee voor de leidinggevende een eventueel probleem nog niet opgelost. Ook is inschakeling van een vertrouwenspersoon geen vrijwaring voor de leiding. Sociaal leiderschap is dus een duidelijk zorgpunt bij Defensie. Opvallend is het gebrek aan ervaring met en dus een referentiekader voor sociaal leiderschap op alle niveaus.

Personele samenstelling en personeelsbeleid

Het feit dat vrouwen in de Krijgsmacht sterk in de minderheid zijn en geconcentreerd zijn in de lagere rangen, speelt een belangrijke rol bij de omvang en de aard van ongewenst gedrag. De personele samenstelling is beïnvloedbaar

door werving, selectie, opleiding en vorming. De arbeidsvoorwaarden zijn goed. De ontwikkelingsmogelijkheden voor medewerkers zijn beperkt.

De personeelsinstroom bij Defensie zal een doorsnee van de samenleving zijn. Zodoende moet geïnvesteerd worden in verdere vorming en doorselectie wil men kunnen voldoen aan hogere eisen. In dit verband zou ook nog eens moeten worden afgevraagd van welke ‘kapitaalvernietiging’ sprake is als men goed personeel zo snel weer laat afvloeien als thans gebruikelijk is.

Structuren en systemen

Ongewenst gedrag binnen de Krijgsmacht is voor een deel te verklaren vanuit de omvang en de structuur van de organisatie. De omvang en structuur van de organisatie zijn slechts beperkt beïnvloedbaar door de Krijgsmacht. Met name de gelaagdheid van de organisatie is in een militaire omgeving een gegeven. Wel kunnen door een gerichte aandacht op communicatie en ‘all ranks’-omgangsvormen de nadelen deels ondervangen worden.

Over het algemeen is er een goede werksfeer. Saamhorigheid binnen groepen is een sleutelwoord. Dit kan ook negatieve effecten hebben in de vorm van verkeerde sociale patronen binnen een groep. Vrouwen zijn significant minder positief over groepscohesie dan mannen.

De verbanden tussen de vier (groepen) verklarende factoren en ongewenst gedrag zijn in het onderzoek aangetoond. Dit betekent dat hier ook de aanknopingspunten liggen voor verbeteringen, te denken valt aan:

- Heldere gedragsregels
- Sociaal leiderschap met aandacht voor integriteit
- Evenwichtige personele samenstelling met meer vrouwen, ook in hogere functies
- Adequaate loopbaanbeleid
- Grotere ontwikkelings- en bijscholingsmogelijkheden
- Meer afwisseling van werkzaamheden

Voor mensen werkzaam binnen de Krijgsmacht moet de thans bestaande onzekerheid en onvoorspelbaarheid ten aanzien van reacties op ongewenst gedrag plaatsmaken voor veiligheid en bescherming.

Het is daarbij een illusie om te veronderstellen dat ongewenst gedrag kan worden uitgesloten, maar helder moet zijn wat daarop de reactie van leiders en organisatie zal zijn.

Eindconclusie en aanbevelingen

De Commissie is van mening dat er het nodige moet veranderen binnen de Krijgsmacht om een beschermde en plezierige werkomgeving te kunnen garanderen aan zijn medewerkers. Daarbij is de Commissie optimistisch over de mogelijkheden en potenties binnen de Krijgsmacht. De organisatorische- en

managementkwaliteiten zijn groot. De behoefte aan een hogere graad van integriteit en minder ongewenst gedrag is bij de Krijgsmacht groot. Het komt er nu wat betreft de Commissie op aan een helder en beheersbaar programma voor implementatie op te zetten. Méér onderzoek is daarvoor niet nodig.

Samenvattend zijn de aanbevelingen:

1. Gedragsnormen binnen de Krijgsmacht moeten expliciet worden geformuleerd, gecommuniceerd, toegepast en gehandhaafd (korte termijn).
2. De verantwoordelijkheid en de zorg voor integriteit liggen primair in de lijn, bij leidinggevenden op alle niveaus (korte termijn).
3. De organisatie van integriteitzorg dient te worden omgevormd tot een georganiseerd vangnet van onafhankelijke professionals (korte termijn).
4. Management en organisatie moeten zodanig worden aangepast dat ze een veilige en beschermde werksfeer bevorderen (middellange termijn).

De uitkomsten van de deelprojecten worden gelieerd aan de bestaande reorganisaties, zodat er sprake is van een integrale benadering van ongewenst gedrag en management. De deelprojecten betreffen:

- Personele samenstelling en personeelsbeleid
- Leiderschap
- Aard van het werk
- Structuur en systemen

De uitwerkingen zijn in het rapport te vinden. Het gaat er nu om goede voornemens om te zetten in een programmatische aanpak op weg naar een moderne en sociaal veilige Krijgsmacht.

29 september 2006

De Commissie:

Mr. B. Staal	Voorzitter
Mr. H.C.J.L. Borghouts	Lid
Mevr. Dr. J. Meyer	Lid

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN UIT RAPPORT 'ONGEWENST GEDRAG BINNEN DE KRIJGSMACHT'

- 1 Conclusies
- 2 Conclusies Hr.Ms. Tjerk Hiddes
- 3 Aanbevelingen

1 CONCLUSIES

De samenvattende conclusies zijn ontleend aan de vragen die in het Instellingsbesluit van de Staatssecretaris zijn gesteld aan de Commissie, te weten:

1. Een inventarisatie van de ernst en de omvang van ongewenst gedrag binnen de Krijgsmacht.
2. Een analyse van de oorzaken van de verschillende vormen van ongewenst gedrag.
3. Een oordeel over het functioneren van leidinggevendenden, vertrouwenspersonen en klachtencommissies.
4. Adviezen over procedures en instrumenten om gedrag te beïnvloeden teneinde een gezonde en beschermde werksfeer te bevorderen en te waarborgen.

Volgens de taakstelling van de Commissie zal bovendien aandacht besteed worden aan het incident op Hr.Ms. Tjerk Hiddes. Onder meer naar de cultuur, waarin ongewenst seksueel gedrag kon voorkomen en naar reacties van leidinggevendenden op klachten hierover.

De Commissie is van mening dat de incidentie van ongewenst gedrag binnen de Krijgsmacht te hoog is en dat zij zichzelf een hogere ambitie moet stellen.

Ongewenst gedrag in de vorm ‘ongewenst seksueel gedrag’, ‘pestgedrag’ en ‘discriminatie’ komt voor binnen de Krijgsmacht. De mate waarin dit ongewenste gedrag voorkomt is ongeveer gelijk aan die bij vergelijkbare organisaties als de Krijgsmacht, maar is hoger dan bij gemiddelde Nederlandse organisaties. Een deel van de respondenten geeft aan dat zij weliswaar ongewenst gedrag ervaren maar daar geen last van hebben.

De Commissie is van mening dat de incidentie van ongewenst gedrag te hoog is en dat de Krijgsmacht zichzelf een hogere ambitie moet stellen. Hierbij heeft de Commissie de specifieke situatie van de Krijgsmacht in ogenschouw genomen. De Commissie realiseert zich dat het risico op het optreden van ongewenst gedrag binnen een organisatie als de Krijgsmacht hoger zal zijn dan bij een gemiddelde Nederlandse organisatie.

De Commissie is van mening dat er aanvullende maatregelen door de Krijgsmacht moeten worden genomen om (potentiële) slachtoffers van ongewenst gedrag te ondersteunen.

Vrouwen binnen de Krijgsmacht lopen het grootste risico om ongewenst gedrag te ondervinden. Wanneer vrouwen relatief jong zijn en laag in rang dan is dit risico groter. Mannen hebben een grotere kans op het ondervinden van ongewenst gedrag naarmate ze relatief jong, kort in dienst en laag in rang zijn.

De Commissie is van mening dat er aanvullende maatregelen door de Krijgsmacht moeten worden genomen om deze groepen te ondersteunen, zodanig dat de risico's voor deze groepen om ongewenst gedrag te ondervinden kleiner worden.

De Commissie vindt dat de Krijgsmacht zich meer zou moeten richten op het identificeren van mogelijke dadergroepen.

Daders van ongewenst gedrag zijn voor het merendeel mannen en van gelijke of hogere rang dan het slachtoffer. Dit geldt voor vrijwel alle vormen van ongewenst gedrag en is voor een deel verklaarbaar vanuit de personeelsopbouw van de Krijgsmacht.

De Commissie vindt dat de Krijgsmacht zich meer zou moeten richten op het identificeren van mogelijke dadergroepen om zodoende in een vroeg stadium risico's te kunnen bepalen. Op basis hiervan kan gericht en proactiever worden opgetreden door de leiding, en door het normeren en corrigeren ten aanzien van ongewenst gedrag.

De Commissie bepleit een betere communicatie en meer 'all-ranks'-omgangsvormen binnen de organisatie.

Het optreden van ongewenst gedrag binnen de Krijgsmacht is voor een deel te verklaren vanuit de omvang en de structuur van de organisatie. De omvang en structuur van de organisatie zal slechts beperkt direct beïnvloedbaar zijn door de Krijgsmacht vanwege het specifieke karakter van de organisatie en de taken. Wel kan er door gerichte aandacht voor communicatie en meer 'all-ranks'-omgangsvormen tegemoet gekomen worden aan de nadelen. Onder meer de positie van leidinggevendenden zal hierdoor worden versterkt.

De Commissie adviseert om gestructureerd te werken aan betere werkomstandigheden om hiermee het risico op ongewenst gedrag te verkleinen.

Binnen de Krijgsmacht is men over het algemeen tevreden over zowel de inhoud van het werk als de werkomstandigheden. Hierbij dienen wel de volgende kanttekeningen te worden gemaakt:

- De tevredenheid is afhankelijk van de kwaliteit van de locatie.
- Uitzendingen worden door een deel van de respondenten als te lang ervaren.
- Bij de hogere rangen wordt een hogere werkdruk ervaren en vooral de lagere rangen hebben minder werk te doen.
- Vrouwen beleven hun werk minder positief dan mannen, ervaren minder steun en zijn minder te spreken over de kwaliteiten van de leidinggevendenden.
- Ook de onderofficieren ervaren minder steun en zijn minder te spreken over leidinggevendenden.
- De situatie aan boord van schepen is, zowel qua aard van de werkzaamheden als de werkomstandigheden, afwijkend van de rest van de Krijgsmacht. De

sterke scheiding tussen rangen en de geslotenheid van verblijven verhoogt het risico op het optreden van ongewenst gedrag.

- Alcohol en drugsgebruik zijn een belangrijke oorzaak van ongewenst gedrag volgens de respondenten.

Bovengenoemde punten hebben een risicoverhogend effect op het optreden van ongewenst gedrag. De Commissie is dan ook van mening dat de Krijgsmacht bovengenoemde punten gestructureerd dient aan te pakken om zodanig betere werkomstandigheden te creëren. De specifieke situatie aan boord van schepen vereist volgens de Commissie specifieke aandacht van de leiding.

De Commissie vindt dat sociaal leiderschap te weinig aandacht krijgt binnen de Krijgsmacht.

Uit het onderzoek is duidelijk geworden dat sociaal leiderschap binnen de Krijgsmacht thans te weinig aandacht krijgt, mede gelet op de toegenomen complexiteit van de taken van een modern en internationaal georiënteerde Krijgsmacht. Hierbij wordt opgemerkt dat sociaal leiderschap niet alleen een rol speelt bij het omgaan met ongewenst gedrag maar vooral bij het waarborgen van gewenst gedrag. De Commissie vindt dat de Krijgsmacht meer aandacht moet besteden aan sociaal leiderschap op alle leidinggevende niveaus.

De Commissie vindt dat leidinggevendenden primair verantwoordelijk zijn voor het tegengaan en aanpakken van ongewenst gedrag.

De Commissie is van mening dat ongewenst gedrag onvoldoende hoog op de agenda staat bij de Krijgsmacht.

Leidinggevendenden zijn onvoldoende toegerust om ongewenst gedrag te herkennen, aan te pakken en te voorkomen. De Commissie is van mening dat bovenstaande wordt ondersteund door de bevinding dat leidinggevendenden zich sterk richten op de procedurele kant van de afwikkeling van meldingen van ongewenst gedrag en te weinig op de sociale / interpersoonlijke kant.

Tot slot vindt de Commissie dat leidinggevendenden meer verantwoordelijkheid moeten nemen ten aanzien van het tegengaan en aanpakken van ongewenst gedrag. Het eenzijdig neerleggen van de verantwoordelijkheid bij slachtoffers van het stellen van grenzen bij ongewenst gedrag vindt de Commissie niet acceptabel.

Het ontbreken van een goed systeem van integriteitszorg is zorgelijk.

De Commissie is van mening dat het totale systeem van integriteitszorg binnen de Krijgsmacht onvoldoende goed werkt. Er is geen eenduidigheid in procedures, aanpak, melding en terugkoppeling bij de instanties die een rol spelen bij ongewenst gedrag.

De Commissie tilt zwaar aan bovenstaand gegeven, gelet op het specifieke karakter van de Krijgsmacht en de bijzondere positie van haar medewerkers.

De Commissie beveelt aan te werken aan een evenwichtiger personeelsopbouw en betere ontwikkelingsmogelijkheden

De onevenwichtige demografische opbouw, vooral de kwantitatieve dominantie van mannen met name ook in hogere rangen, leidt tot een groter risico op het optreden van ongewenst gedrag.

Hoewel de Commissie van mening is dat de Krijgsmacht veel ontwikkelingsmogelijkheden biedt, vindt zij dat een te groot deel van de respondenten (de helft) aangeeft hierover ontevreden te zijn. De mening van de Commissie wordt versterkt doordat respondenten aangeven niet tevreden te zijn met de uitvoering van het functieroulatie- en beoordelingssysteem.

Beïnvloeding van de organisatiefactoren heeft een direct effect op pestgedrag en indirect op ongewenst seksueel gedrag

De in het onderzoek gevonden verklarende factoren (leiderschap, personeel, aard van het werk en structuur en systemen) hangen direct samen met pestgedrag en indirect met ongewenst seksueel gedrag. Dit betekent dat beïnvloeding van deze factoren daarmee dus zowel een effect op pestgedrag heeft als op ongewenst seksueel gedrag.

2 CONCLUSIES HR.MS. TJERK HIDDDES

Ten aanzien van de incidentie en aard van ongewenst gedrag op de Tjerk Hiddes concludeert de Commissie, dat het gemelde incident dat aanleiding vormde tot dit onderzoek zeker niet op zich stond en dat ongewenst gedrag aan boord van de Tjerk Hiddes vaker plaatsvond.

Er lijkt op de Tjerk Hiddes sprake van een omgangscultuur die tot op zekere hoogte ‘geseksualiseerd’ genoemd kan worden, hetgeen (te) veel seksueel getinte interactie met zich meebracht.

De Commissie is van mening dat de leidinggevenden op de Tjerk Hiddes in een eerder stadium, voordat er sprake was van een feitelijke melding, hadden moeten signaleren en handelen. De Commissie is echter ook van mening dat de leidinggevenden op de Tjerk Hiddes procedureel juist hebben gehandeld bij de feitelijke melding van het incident ‘Anja’. Ook na de melding vindt de Commissie dat leidinggevenden meer aandacht hadden moeten besteden aan de sociaal emotionele kant.

3 AANBEVELINGEN TEN AANZIEN VAN PROCEDURES EN INSTRUMENTEN OM GEDRAG TE BEÏNVLOEDEN TENEINDE EEN GEZONDE EN BESCHERMDE WERKSFEER TE BEVORDEREN EN TE WAARBORGEN

De Commissie hecht er belang aan om een aantal aanbevelingen te doen ten einde een gezonde en beschermde werksfeer te bevorderen en te waarborgen binnen de Krijgsmacht. Deze aanbevelingen zijn in de ogen van de Commissie noodzakelijk omdat de organisatiekenmerken van de Krijgsmacht een hoger risico vormen voor het optreden van ongewenst gedrag. Tegelijkertijd realiseert de Commissie zich dat de Krijgsmacht al volop in verandering is en dat deze aanbevelingen bovenop bestaande veranderingen zullen komen. Daarom heeft de Commissie ook een aantal korte termijn aanbevelingen gedaan, naast één middellange termijn aanbeveling.

De Commissie doet de volgende vier aanbevelingen:

Aanbeveling 1: Gedragsnormen binnen de Krijgsmacht moeten expliciet worden geformuleerd, gecommuniceerd, toegepast en gehandhaafd (korte termijn)

- Herijken van de gedragsnormen voor de hele Krijgsmacht, met als resultaat zeer expliciet en scherp geformuleerde gedragsnormen (bijvoorbeeld op het gebied van drankgebruik, porno, et cetera). Deze aanbeveling is een aanvulling op de reeds bestaande initiatieven binnen het Ministerie van Defensie.
- Starten van een project waarin, op basis van de nieuw vastgestelde gedragsnormen, aan alle leidinggevendenden de opdracht wordt gegeven om aandacht te besteden aan het tegengaan, signaleren en omgaan met ongewenst gedrag. Dit project omvat onder meer:
 - Communiceren van de nieuwe gedragsnormen door het topmanagement van het Ministerie van Defensie.
 - Organiseren van intervisie bijeenkomsten tussen leidinggevendenden over omgang met ongewenst gedrag.
 - Behandelen van casussen over ongewenst gedrag met leidinggevendenden en medewerkers.
 - Opnemen van omgang met ongewenst gedrag in opleidingen (zowel in initiële opleidingen maar vooral ook in volgende opleidingen).

Aanbeveling 2: De verantwoordelijkheid en de zorg voor integriteit liggen primair in de lijn, bij leidinggevendenden op alle niveaus (korte termijn)

- Trainen en opleiden van verantwoordelijke leidinggevendenden in het signaleren, normeren en corrigeren ten aanzien van integriteitschendingen; in het bijzonder de sociale kant hiervan.
- Coachen van leidinggevendenden door integriteit professionals.
- Beoordelen van leidinggevendenden op de omgang met integriteit en dit doorvertalen naar bevorderingen.

Aanbeveling 3: De organisatie van integriteitszorg dient te worden omgevormd tot een georganiseerd vangnet van onafhankelijke professionals (korte termijn)

- Tijdelijk voortzetten van het door de Commissie ingestelde Meldpunt. Dit Meldpunt kan voorlopig het beste extern georganiseerd blijven. Op termijn kan het meldpunt aan een professionele integriteitsorganisatie worden gekoppeld.
- Omvormen van de huidige organisatie van vertrouwenspersonen naar een professionele integriteitsorganisatie met de volgende uitgangspunten:
 - Plaatsen van de organisatie buiten de Krijgsmacht, maar binnen de lijn van het Ministerie van Defensie (eventueel met een relatie naar de Ombudsman).
 - Samenstellen van de organisatie uit fulltime vertrouwenspersonen.
 - Toegankelijk maken voor iedereen binnen de Krijgsmacht.
 - Onafhankelijk functioneren en direct aan de Secretaris-generaal rapporteren.
 - Accrediteren en begeleiden door een onafhankelijke professionele organisatie buiten Defensie. Deze accrediterende organisatie kan zonodig bij de Minister alarm slaan.
- Evalueren en aanpassen van bestaande procedures en registraties ten aanzien van ongewenst gedrag (zowel sociaal als financieel), waarbij het voor alle actoren duidelijk en eenduidig is op welke wijze geregistreerd, gerapporteerd en gehandeld dient te worden.
- Het beroepsgeheim van onder meer geestelijke verzorgers en artsen kan geen belemmering zijn voor het (anoniem) signaleren en melden van ongewenst gedrag aan leidinggevenden.

Aanbeveling 4: Management en organisatie moeten zodanig worden aangepast dat ze een veilige en beschermde werksfeer bevorderen (middellange termijn)

Het ambitieniveau van de Krijgsmacht, ten aanzien van ongewenst gedrag, dient te worden verhoogd. Dit ambitieniveau is gericht op de ontwikkeling van het Ministerie van Defensie als een moderne overheidsorganisatie. Hiervoor kan worden uitgegaan van de in het onderhavige onderzoek gevonden verklarende en beïnvloedende factoren.

Aanbevolen wordt een integrale benadering van (ongewenst) organisatiegedrag en aspecten van management en organisatie te initiëren door een programma op te zetten. Een programmamanager zal rechtstreeks aan de Secretaris-generaal moeten rapporteren om de impact van het programma te kunnen borgen.

De deelprojecten zijn:

1. *Personele samenstelling en personeelsbeleid:*

- Evalueren en heroverwegen van het (gesloten) personeelssysteem waardoor zij-instroom makkelijker wordt (van bijvoorbeeld vrouwen).
- Evalueren en heroverwegen van het functieroulatiesysteem waardoor kennis en continuïteit beter wordt gewaarborgd en de sociale aspecten van individuen beter worden gerespecteerd; daarnaast het voorkomen van HR kapitaalvernietiging, vanwege de grote groep militairen met een tijdelijk contract, doordat veel kennis en ervaring thans weg stroomt uit de Krijgsmacht.
- Aanpassen van werving- en selectiebeleid (onder meer voor het bereiken van reële verwachtingen bij instromers); daarnaast ook het beter doorselecteren van de juiste mensen om die te kunnen laten doorstromen binnen de Krijgsmacht.

De Commissie is van mening dat in de Krijgsmacht voldoende voedingsbodem bestaat voor deze aanpak. Dit oordeel is gebaseerd op het eigen inzicht van de leidinggevendenden wat betreft het gebrek aan sociaal leiderschap en de goede competenties op het gebied van management en bedrijfsvoering in het algemeen.

2. ***Leiderschap:*** leiders spelen een belangrijke rol bij het tegengaan van ongewenst gedrag. Bij leiderschap zal, zowel in opleidingsituaties als bij ‘coaching on the job’, veel meer aandacht moeten zijn voor de sociale aspecten van leiderschap. De kennis en kunde om sociaal gedrag te beïnvloeden wordt hiermee vergroot waardoor leiders onder meer beter gebruik kunnen maken van groepsdynamiek en groepsprocessen;
- Gelijk stellen van sociale leiderschapsvaardigheden aan vakinhoudelijke vaardigheden bij werving & selectie en bevordering van leidinggevendenden, bijvoorbeeld door de invoering van competentie management en assessments.
 - Opnemen van opleidingen gericht op de persoonlijke ontwikkeling van leidinggevendenden op het gebied van sociaal leiderschap in het opleidingscurriculum.
 - Inrichten van intervisie onder externe begeleiding tussen jongere leidinggevendenden voor het leren van elkaar en bespreken leiderschapsdilemma's.
3. ***Aard van het werk:*** fysieke- en tijdsfactoren spelen een belangrijke rol bij het aanwezig zijn van ongewenst gedrag. In dit deelaspect moet specifiek worden gekeken naar:
- Inrichten van de werk- en leefruimten naar de eisen van deze tijd. Dit heeft onder meer betrekking op: ICT / internet, ontspanningsmogelijkheden, sanitaire voorzieningen en studeerfaciliteiten.
 - Heroverwegen van de lengte van de termijnen voor uitzendingen, operaties en missies.

- Overwegen van het invoeren van zogenaamde 4/3e bemanningen, tijdens uitzendingen, operaties en missies, om (sociale) druk op medewerkers te verkleinen.
 - Verminderen van de optredende leegloop in werk gedurende de periode tussen oefeningen en uitzendingen (bijvoorbeeld samenwerking met andere overheidsorganisaties en met het bedrijfsleven voor leer-/werktrajecten).
 - Herinvoeren van toezichthoudende functies in verblijven op kazernes, schepen, et cetera.
 - Afschaffen van het systeem van gescheiden verblijfsruimtes (zoals eetruimten) aan boord van schepen en invoeren van 'all ranks'-verblijven.
4. **Structuur en systemen:** uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de Krijgsmacht organisatie-elementen bevat die een verhoogd risico vormen op de aanwezigheid van ongewenst gedrag, zoals grootte, structuur en de aanwezigheid van minderheidsgroepen. Hierbij moeten de volgende zaken worden aangepakt:
- Inrichten van de organisatie zodanig dat de afstand tussen de top en de werkvloer wordt verkleind.
 - Verhogen van de participatie van de huidige minderheidsgroepen (zoals vrouwen en allochtonen) binnen de Krijgsmacht en het verminderen van de onbalans in participatie van minderheidsgroepen in bepaalde rangen.
 - Dosereren van centralisatie van bepaalde taken waardoor meer ruimte ontstaat binnen operationele eenheden voor bedrijfsvoering en sociaal management.