



**Rapport  
commissie  
integriteitszorg  
*Defensie***



**Rapport**  
**commissie**  
**integriteitszorg**  
*Defensie*



# Inhoudsopgave

<b>Inhoudsopgave</b>	<b>2</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>Voorwoord</b>	<b>8</b>
<b>1 Opzet van het onderzoek</b>	<b>12</b>
1.1 Aanleiding	13
1.2 Onderzoeksoopdracht	13
1.4 Voorgaande onderzoeksrapporten	16
<b>2 De staat van de integriteit</b>	<b>20</b>
2.1 Overheid, Defensie en integriteit	21
2.2 De staat van de integriteit bij Defensie	23
2.3 Bevinding	27
<b>3 De casus-CAMS</b>	<b>28</b>
3.1 Inleiding	29
3.2 Beschrijving CAMS	30
3.3 Weergave van de gebeurtenissen	31
3.4 Beoordeling	33
3.5 Beloningstelsel bij CAMS	34
3.6 Bevindingen	35
<b>4 De praktijk van de integriteitszorg; preventie</b>	<b>38</b>
4.1 Cultuur	39
4.2 Gedragscode en regelgeving	40
4.3 Instroom en selectie van (militair) personeel	41
4.4 Opleidingen, training en vorming	42
4.5 Leiderschap en leidinggevend	43
4.6 Preventieve maatregelen en omstandigheden	44
4.7 Bevindingen en aanbevelingen; preventie	45
<b>5 De praktijk van de integriteitszorg; beleid</b>	<b>48</b>
5.1 Bestuur en beleid	49
5.2 Decentrale uitvoering en ondersteuning	50
5.3 Evaluaties en risico-inventarisaties	53
5.4 Bevindingen en aanbevelingen; beleid	55
<b>6 De praktijk van de integriteitszorg; behandeling van meldingen</b>	<b>58</b>
6.1 Meldingen	59
6.2 Acties na een melding	63
6.3 Informatievoorziening over incidenten	65
6.4 Afhandeling van incidenten	67
6.5 Sancties: straf- en tuchtrecht en rechtspositionele gevolgen	67
6.6 Bevindingen en aanbevelingen; behandeling van meldingen	68
<b>7 Bevindingen en aanbevelingen</b>	<b>72</b>



# Samenvatting

Twee incidenten uit 2007 - 2009 bij de Defensie Materieel Organisatie vormden begin 2011 de aanleiding tot een publieke en vervolgens politieke discussie over de integriteit bij Defensie. De Tweede Kamer reageerde op de berichtgeving. Daarop werd door de minister van Defensie besloten tot de instelling van een onderzoek naar het integriteitsstelsel van Defensie. De onderzoeksvraag is breed gesteld en omvat de gehele defensieorganisatie en een toespitsing op de afhandeling van de integriteitsschendingen bij het *Centrum voor Automatisering van Missioncritical Systems (CAMS)* van de Defensie Materieel Organisatie in Den Helder.

Hoewel integriteitsincidenten altijd te betreuren zijn blijkt uit de regelmatige terugkeer ervan, en niet alleen bij Defensie, dat volledige uitbanning ervan een illusie is. Wel dient elke professionele organisatie, de rijksdienst in het bijzonder, de kans op het ontstaan van incidenten zo klein mogelijk te maken. Defensie moet daarvoor een extra inspanning leveren omdat jaarlijks duizenden nieuwe werknemers de organisatie instromen. Zij moeten geschoold en gevormd worden om aan hoge eisen te voldoen. Overheidspersoneel en zeker ook defensiepersoneel moet immers onkreukbaar en betrouwbaar zijn.

Het is daarom essentieel over een goed functionerend stelsel van integriteitszorg te beschikken. De commissie heeft dat stelsel bij Defensie onderzocht en daarbij de vraag voor ogen gehad of Defensie beschikt over een adequaat stelsel van functionarissen, beleid, rapportages en preventieve en repressieve instrumenten om een hoog niveau van integriteit te kunnen waarborgen. Voor het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met functionarissen die voor het integriteitsstelsel van belang zijn en zijn diverse documenten en eerdere onderzoeken bestudeerd.

De commissie heeft in de vele gesprekken die zijn gevoerd ervaren dat integriteit op de agenda van de defensieonderdelen staat, daar wordt besproken en is opgenomen in opleidingsprogramma's. Voorgaande onderzoeken hebben geresulteerd in de uitvoering van een scala aan maatregelen. De aandacht voor integriteit mag ook in tijden van bezuiniging en reorganisatie niet verslappen. De commissie constateert dat ondanks de in het rapport gesignaleerde tekortkomingen de elementen voor een adequaat integriteitsstelsel bij Defensie voorhanden zijn. Deze elementen vormen echter nog in onvoldoende mate een geheel.

#### **Commandanten en leidinggevend**

De commissie benadrukt dat de commandant de eerstverantwoordelijke is voor zowel de bewustwording als de handhaving van de integriteit. De oprichting van de Centrale Organisatie Integriteit Defensie doet daaraan geen afbreuk en mag niet leiden tot een centralisatie van de verantwoordelijkheden voor de integriteitszorg. De commissie beveelt aan dat de verantwoordelijkheid van de commandanten van de defensieonderdelen nadrukkelijker in beeld wordt gebracht, zowel door het uitdragen van het beleid binnen hun defensieonderdeel als in de verantwoording daarover aan de ambtelijke en politieke leiding. De commandanten van de defensieonderdelen zouden in hun jaarverslag expliciet aandacht moeten besteden aan integriteitszorg en wel op een zodanige wijze dat daaruit eenvoudig een defensiebreed beeld kan worden verkregen.

#### **COID**

Als uitvloeisel van de aanbevelingen van de commissie-Staal in 2006 is de Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID) in 2010 opgericht. De commissie constateert dat de COID feitelijk nog steeds in de aanloopfase is. Deze lange aanlooptijd heeft de verdere ontwikkeling van de integriteitszorg geen goed gedaan. Het is de bedoeling dat de COID een steeds belangrijker rol zal gaan spelen in de verdere professionalisering van de integriteitszorg binnen Defensie. Het accent moet daarbij naar het oordeel van de commissie liggen op advisering, risicoanalyses, dataverzameling ten aanzien van

meldingen en schendingen en de analyse daarvan. Het doen van onderzoek zou naar het oordeel van de commissie geen taak van de COID moeten zijn. Onderzoek behoort direct bij de handhaving van de integriteit en blijft daarom een ongedeelde verantwoordelijkheid van de commandant die daarvoor indien gewenst deskundigen van buiten zijn onderdeel kan inschakelen, zoals medewerkers van het Dienstencentrum Juridische Dienstverlening of de COID.

### **Vertrouwenspersonen**

De commissie heeft met respect en waardering kennis genomen van het functioneren van het netwerk van vertrouwenspersonen en hun coördinatoren. De ruim 500 vertrouwenspersonen vervullen hun taak op vrijwillige basis naast hun eigenlijke functie. De vertrouwenspersonen zijn, vanwege de ondersteuning die ze bieden aan medewerkers en hun intermediaire rol tussen personeelsleden en het bevoegde gezag, naar het oordeel van de commissie belangrijk bij de afhandeling van integriteitsschendingen. De commissie acht het van belang dat aandacht wordt besteed aan de bevordering van de kwaliteit en professionaliteit van de vertrouwenspersonen. De positie van de vertrouwenspersoon zoals bedoeld in de klokkenluidersregeling moet nog worden geformaliseerd. De commissie beveelt aan per defensieonderdeel daarmee één functionaris te belasten.

### **Informatievoorziening**

De commissie concludeert dat de informatievoorziening aan de ambtelijke top op incidentniveau voldoende is. De informatievoorziening is afhankelijk van de invoer in het beschikbare softwareregistratiesysteem en de rechtstreekse (vaak mondelinge) meldingen van commandanten van defensieonderdelen aan de Secretaris-Generaal. De meldingen en de afwikkeling daarvan worden nog niet systematisch geregistreerd. Daarom heeft de ambtelijke top van het ministerie een fragmentarisch beeld van de integriteit van de defensieorganisatie als geheel.

Op grond van het beschikbare cijfermateriaal is het vrijwel onmogelijk een uitspraak te doen over de aantallen meldingen en geconstateerde en bestrafte integriteitsschendingen. Mede hierdoor is het lastig een betrouwbare vergelijking te maken tussen het aantal integriteitsschendingen bij Defensie en de rest van de rijksdienst. Met de registratie van incidenten is thans een begin gemaakt. Een compleet inzicht in de afdoening van incidenten met een overzicht van genomen maatregelen en opgelegde sancties is nog niet voorhanden.

Defensie zou zowel intern als extern actiever kunnen communiceren over integriteitsincidenten. Terughoudendheid hierin is niet functioneel en staat op gespannen voet met de transparantie die de overheid nastreeft. Openheid komt de geloofwaardigheid van de organisatie ten goede en draagt bij aan een reëel verwachtingspatroon ten aanzien van de integriteit bij Defensie.

### **Beleid en regelgeving**

Defensie besteedt, mede naar aanleiding van eerdere onderzoeken, veel aandacht aan integriteitszorg. Die onderzoeken en de maatregelen die daaruit voortvloeiden hadden vooral betrekking op de zogenaamde sociale integriteit. De commissie acht het een vooruitgang dat Defensie de rijksbrede regeling voor klokkenluiders heeft overgenomen. Ook ten aanzien van overige regelingen en beleid zou Defensie meer aansluiting kunnen zoeken bij rijksbrede ontwikkelingen. Op dit moment is een deel van de regelgeving aan integriteit versnipperd en op onderdelen verouderd. Het integriteitssysteem is complex vormgegeven en de defensieonderdelen ervaren afstand tot de COID. Bij de verdere inrichting van het integriteitssysteem dient verdergaande vereenvoudiging en eenduidigheid voorop te staan. Vanwege de primaire lijnverantwoordelijkheid voor integriteit moet de organisatie ervan dicht bij de lijn zijn georganiseerd.



### **Cultuur**

Het is de commissie gebleken dat de commandanten van de defensieonderdelen zich ervan bewust zijn dat voor het welslagen van militaire missies groepscohesie, *esprit de corps* en loyaliteit belangrijke elementen zijn. De potentieel negatieve kanten daarvan - terughoudendheid om collega's op niet integer gedrag aan te spreken - worden onderkend, maar als zodanig hoeven deze elementen integriteit niet in de weg te staan. Sterker nog, een operatie kan alleen slagen indien de onderlinge samenhang in een groep niet wordt verstoord door ongewenst gedrag. Daarmee is integer gedrag een onderdeel van de professionaliteit van de militair. De aandacht daarvoor mag ook in tijden van grote reorganisaties en onzekerheid niet verslappen.

### **Meldingen**

De commissie constateert dat bij Defensie op een groot aantal plekken meldingen kunnen worden gedaan van een vermoeden van een integriteitsschending. Ook is in ruime mate voorzien in mogelijkheden om, ook buiten de lijn, elders dan bij de direct leidinggevende een melding te doen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen sociale en zakelijke schendingen. De commissie beveelt aan de zakelijke en sociale integriteit steeds in samenhang te beschouwen. Vertrouwenspersonen kunnen naar het oordeel van de commissie ook in de handhaving van de zakelijke integriteit een rol spelen. Dat vergt wel enige aanpassing van hun opleidingscurriculum.

Uit de gesprekken en onderzoeken is de commissie enerzijds gebleken dat de meldingsbereidheid bij Defensie groot is, maar anderzijds schroom bestaat commandanten bij een incident te betrekken. Voortdurende aandacht hiervoor bij de onderdelen en in opleidingen is vereist. In dit kader adviseert de commissie integriteit als een vast onderwerp bij functioneringsgesprekken aan de orde te stellen en erop toe te zien dat deze gesprekken ook worden gehouden.

### **CAMS**

Het geheel van de casus-CAMS overziend komt de commissie tot de conclusie dat aanvankelijk adequaat is gereageerd op meldingen van een mogelijke schending van de integriteit. De problemen bij de ondersteunende afdeling bij CAMS zijn door de leidinggevenden echter onderschat. De totale afwikkeling van dit dossier is daardoor niet bevredigend verlopen.

Onderwerp van onderzoek was ook het beloningsstelsel dat bij CAMS werd gehanteerd. Uit het onderzoek dat daarnaar is uitgevoerd door de Audit Dienst Defensie blijkt dat de beloningen rechtmatig zijn toegekend. De commissie tekent daarbij aan dat het bevoegde gezag zich periodiek een oordeel moet vormen over de vraag of de gronden voor het toekennen van extra salaris nog steeds aanwezig zijn. Het meest aangewezen instrument daarvoor is de cyclus van functioneringsgesprekken. In het geval van CAMS is daarvoor onvoldoende aandacht geweest. De commissie heeft ten aanzien van de toepassing van het beloningsstelsel geen integriteitsschendingen geconstateerd. De door de Audit Dienst Defensie geconstateerde tekortkomingen op het gebied van de motivering van beslissingen, de administratieve verantwoording en het stopzetten van toelagen beschouwt de commissie als slordigheden in de bedrijfsvoering.



Voorwoord

Defensie staat bekend als een professionele organisatie met betrokken personeel dat zowel nationaal als internationaal een belangrijke bijdrage levert aan de veiligheid en de bevordering van de internationale rechtsorde. Hoewel aan de grote missie in Urugan een einde is gekomen, blijft Defensie op vele andere plaatsen in de wereld actief. Defensie krijgt daarvoor respect van de samenleving.

Twee incidenten uit de periode 2007 - 2009 bij de Defensie Materieel Organisatie vormden begin 2011 de aanleiding tot een publieke en vervolgens politieke discussie over integriteit bij Defensie. Ook de Tweede Kamer reageerde op de berichtgeving. Dit vormde de aanleiding tot een onderzoek naar het integriteitssysteem binnen Defensie. De onderzoeksvraag is breed gesteld en omvat de gehele defensieorganisatie.

In een organisatie als Defensie is het van belang een goed functionerend systeem van integriteitszorg te hebben. De commissie heeft het systeem onderzocht. Individuele zaken en meldingen maakten geen deel uit van het onderzoek. De commissie heeft als vraag voor ogen gehad of Defensie beschikt over een adequaat stelsel van functionarissen, beleid, rapportages, preventieve en repressieve instrumenten om een hoog niveau van integriteit te kunnen waarborgen.

Defensie is een complexe organisatie opgebouwd uit zeven onderdelen en kent veel verschillende en uiteenlopende vakgebieden. De Bestuursstaf draagt zorg voor het beleid en de aansturing. De verschillende krijgsmachtdelen, het Commando Zeestrijdkrachten (CZSK), het Commando Landstrijdkrachten (CLAS), het Commando Luchstrijdkrachten (CLSK) en de Koninklijke Marechaussee (KMar) kennen van oudsher een eigen identiteit en een grote regionale spreiding. Het Commando DienstenCentra (CDC) en de Defensie Materieel Organisatie (DMO) hebben eveneens vestigingen verspreid over het gehele land. In diverse van die locaties wordt zeven dagen per week, 24 uur per dag gewerkt en geleefd door veelal jong militair personeel.

Defensie verkeert in zwaar weer. In vrijwel elk gesprek dat de commissie voerde werd daaraan gerefereerd. Momenteel biedt Defensie nog werk aan ongeveer 69.000 personen: 20.584 burgers en 48.388 militairen<sup>1</sup>. Daarmee is Defensie een van de grootste werkgevers van Nederland. In de komende jaren zal dat aantal echter met ongeveer 10.000 personen afnemen. Vanwege de bezuinigingen wordt daarnaast veel materieel afgestoten, waaronder een gezichtsbepalend wapen als de tank. De huidige bezuinigingsoperatie heeft een enorme impact op de organisatie.

Met deze omvang, de verscheidenheid in taken, de vele veranderingen in de organisatie en de vaak zware omstandigheden waaronder het werk wordt uitgevoerd is het een illusie te veronderstellen dat er geen integriteitsincidenten plaatshebben. Dit geldt voor alle grote en complexe organisaties. Aan Defensie worden echter wel zwaardere eisen gesteld.

Defensie is in vele opzichten vergelijkbaar met andere (overheids)organisaties, maar wijkt toch op een aantal kenmerkende punten af. De meest kenmerkende daarvan is de inherente verbondenheid tussen de krijgsmacht en de uitoefening van (dodelijk) geweld en de blootstelling daaraan. De krijgsmacht is erop ingericht eenheden gereed te stellen voor de uitoefening van die taak. Hiervoor worden jaarlijks ruim 4000 jonge militairen via een keuring- en selectieproces geworven. Aan Defensie de taak deze jongeren in relatief korte tijd te scholen en te vormen tot militairen die in staat zijn onder strikte voorwaarden geweld te gebruiken. Militairen ook die voldoen aan de eisen die binnen en buiten de organisatie aan hen worden gesteld op het gebied van gedrag, fatsoen en integriteit.

<sup>1</sup> Het rapport hanteert ten aanzien van personeelscijfers de personeelsrapportage 2010, 7 april 2011, Kamerstuk 32500-X, nr. 93

De minister van Defensie heeft in zijn beleidsbrief-*Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld* van 8 april jl. aangekondigd het stelsel van integriteitszorg verder te willen professionaliseren. De commissie spreekt de hoop uit dat de bevindingen en aanbevelingen vervat in het voorliggende rapport daarvoor een nuttige bijdrage zullen vormen.

Den Haag, 27 oktober 2011



**Lt-gen b.d. C.J.M. de Veer,**  
voorzitter

**Samenstelling commissie integriteitszorg Defensie**

Lt-gen b.d. C.J.M. de Veer, voorzitter  
Mr. R.J. Hoekstra, lid  
Prof. dr. J. de Ridder, lid  
Drs. J.D. Veldman, secretaris

De commissie werd inhoudelijk ondersteund door Cdr b.d. H.H.J. Ploeg



# 1

## Opzet van het onderzoek

Dit hoofdstuk beschrijft de aanleiding tot het onderzoek en de onderzoeksopdracht. Daarna volgt een beschrijving van de door de commissie gehanteerde werkwijze. Het hoofdstuk sluit af met een beschrijving van voorafgaande onderzoeken en de bijbehorende conclusies en aanbevelingen.

### 1.1 Aanleiding

De publicaties over integriteitsincidenten en de politieke discussie daarover in de Tweede Kamer vormden de aanleiding voor het onderzoek naar de integriteitszorg binnen Defensie. Hieronder volgt daarvan een korte schets.

Op dinsdag 1 februari 2011 publiceert de Volkskrant een artikel over integriteitsschendingen in de periode 2007 - 2009 bij het Ressort Bedrijfsvoering van de Defensie Materieel Organisatie (DMO) op de Frederikkazerne in Den Haag. Naar aanleiding van dat artikel stuurt minister Hillen van Defensie diezelfde dag een brief aan de Tweede Kamer<sup>2</sup>. In het mondelinge vragenuur van dinsdag 1 februari bevraagt het Kamerlid Van Dijk minister Hillen over het genoemde artikel. De minister zegt in dat debat onder andere: *“Ik heb te horen gekregen dat er geen nieuwe gevallen bekend zijn”*. De Kamerleden Eijssink, Van Dijk en Hachchi stellen schriftelijke vragen naar aanleiding van het voorval<sup>3</sup>.

Op zaterdag 5 maart 2011 publiceert de Volkskrant een artikel over integriteitsschendingen in 2009 bij het Centrum voor Automatisering van Missioncritical Systems - Force Vision (CAMS) in Den Helder, een softwareafdeling binnen de DMO. Minister Hillen zendt naar aanleiding daarvan op maandag 7 maart een brief aan de Tweede Kamer<sup>4</sup> waarin hij ingaat op de situatie en tevens kenbaar maakt ontevreden te zijn over de gang van zaken. Naar aanleiding daarvan wordt op 9 maart een algemeen overleg gehouden waarin, zowel de brief van 1 februari, de brief van 7 maart als de antwoorden op de schriftelijke vragen staan geagendeerd. De minister kondigt in dat debat aan dat hij onderzoek zal laten uitvoeren waarvan dit rapport het uitvloeisel is. Op 17 maart volgt nog een spoeddebat, aangevraagd door het Kamerlid Van Dijk waarin hij stelt dat de minister de Kamer verkeerd heeft geïnformeerd.

### 1.2 Onderzoeksopdracht

Op 17 maart 2011 stelt de minister van Defensie, conform zijn toezegging in de Tweede Kamer, een onderzoekscommissie naar integriteitszorg in. Het besluit daartoe wordt op 25 maart 2011 in de Staatscourant gepubliceerd (nr. 5232).

Hieronder volgt de taakstelling van de commissie.

De commissie heeft tot taak:

- onderzoek te doen naar het functioneren van het stelsel van integriteitszorg, de afhandeling van meldingen van integriteitsschendingen bij Defensie met inbegrip van de klokkenluidersregeling en daarbij de bedrijfscultuur te betrekken;
- onderzoek te doen naar de informatievoorziening aan de ambtelijke en politiek leiding over integriteitsschendingen;
- onderzoek te doen naar de behandeling van de integriteitsschendingen bij het Centrum voor Automatisering van Missioncritical Systems - Force Vision (CAMS) en daarbij de toepassing van het beloningsstelsel te betrekken;
- zo nodig aanbevelingen te doen.

De opdracht aan de commissie is geschreven na het algemeen overleg met de Tweede Kamer van 9 maart 2011. Relevante onderzoeksaspecten die in dat debat pregnant naar voren zijn gebracht, zijn in de opdracht terug te vinden. De opdracht maakt duidelijk dat het onderzoek een breed onderzoek dient te zijn naar het stelsel van integriteitszorg binnen

<sup>2</sup> Kamerstuk 32 500-X, nr. 83

<sup>3</sup> Kamerstuk Vergaderjaar 2010-2011, aanhangselnummer 1639

<sup>4</sup> Kamerstuk 32 678, nr. 1

de gehele defensieorganisatie (dus zowel de operationele commando's als de Defensie Materieel Organisatie, het Commando DienstenCentra en de Bestuursstaf). Dit impliceert dat geen onderzoek is gedaan naar individuele gevallen of incidenten. Voor zover aan de orde heeft de commissie dat steeds gemeld bij de gesprekken die zijn gevoerd. De onderzoeksopdracht noemt een aantal specifieke zaken: de afhandeling van meldingen, de klokkenluidersregeling en de bedrijfscultuur. De commissie heeft deze aspecten gezien in het licht van het gehele integriteitszorgsysteem. Dat geldt ook voor de informatievoorziening over integriteitsschendingen aan de ambtelijke en politieke leiding van het departement. De commissie heeft speciale aandacht gehad voor de behandeling van de integriteitsschending bij CAMS zonder die zaak als zodanig (opnieuw) aan een onderzoek te onderwerpen. De commissie heeft de Audit Dienst Defensie (ADD) gevraagd onderzoek te doen naar de toepassing van het beloningsstelsel bij CAMS in de periode 2007 tot en met 2010. Het rapport van de ADD is als bijlage bij dit rapport gevoegd. De beantwoording van de onderzoeksvraag zoals aan de commissie gesteld ten aanzien van het beloningsstelsel is uiteraard geheel de verantwoordelijkheid van de commissie.

De commissie doet een aantal aanbevelingen en heeft daarbij steeds voor ogen gehad op hoofdlijnen te willen adviseren, gezien de hoeveelheid aanbevelingen die eerder op integriteitsgebied zijn gedaan en de majeure veranderingen waarvoor Defensie zich gesteld ziet. Het is de commissie opgevallen dat in de breedte van de organisatie een adequaat beeld bestaat van de veranderingen en verbeteringen ten aanzien van integriteitszorg die mogelijk en noodzakelijk zijn. Het komt er nu nog op aan deze in samenhang tot uitvoering te brengen.

De commissie heeft bij de uitvoering van haar opdracht bijzondere aandacht gehad voor twee aspecten in de relatie integriteit en de defensieorganisatie. Enerzijds is aandacht geweest voor de al dan niet integere handelingen van medewerkers jegens elkaar en jegens (de middelen van) de organisatie. Binnen Defensie worden deze twee zijden als sociale en zakelijke integriteit omschreven. Anderzijds heeft de commissie de integriteitszorg bestudeerd. Daarmee doelend op het geheel aan regels, procedures en organisatie-elementen dat integer handelen door medewerkers stimuleert, afdwingt of bij schendingen corrigeert of sanctioneert. Andere denkbare aspecten, zoals integer handelen van de organisatie of medewerkers bij de uitvoering van operaties zijn dus buiten beschouwing gebleven. Dit is het terrein van de militaire ethiek. De commissie heeft ook geen aandacht besteed aan aspecten als veiligheid en beveiliging. Aantasting of overschrijding van beveiligingsnormen kunnen ook een incident voor de integriteit van de organisatie opleveren, maar zijn geen specifiek onderwerp van onderzoek geweest. De commissie Lemstra heeft hierover in 2005 geadviseerd.

Gezien de omvang van het onderzoeksterrein, de relatief korte onderzoeksperiode en de gelimiteerde personele capaciteit heeft de commissie niet elk deelaspect van de integriteitszorg even gedetailleerd kunnen onderzoeken. De commissie heeft zich vooral gericht op de werking van het systeem van meldingen en de afhandeling daarvan. Vanwege de complexiteit van de organisatie en de daarbij behorende verscheidenheid van de defensieonderdelen<sup>5</sup> zou bijvoorbeeld de manier waarop in de defensieopleidingen aandacht wordt besteed aan integriteit of hoe integriteit meeweegt in de screening van nieuw personeel een separaat onderzoek vergen. Ook een gedetailleerde weergave van de stand van integriteit van de organisatie waarbij minutieus het aantal gemelde, onderzochte en geconstateerde schendingen wordt weergegeven zou nader onderzoek vergen aangezien de benodigde data daarvoor niet beschikbaar zijn. Dit betekent niet dat de commissie voor dergelijke aspecten geen oog heeft gehad, maar slechts dat de commissie deze niet uitputtend heeft onderzocht. De commissie is zoveel als mogelijk uitgegaan van de gegevens die binnen Defensie beschikbaar zijn. Door deze werkwijze kreeg de commissie tevens zicht op de gegevens die voor de defensieleiding wel of juist niet beschikbaar zijn.

<sup>5</sup> Waar in dit rapport wordt gesproken over de defensieonderdelen en over de commandanten van de defensieonderdelen wordt daaronder verstaan: het Commando Zeestrijdkrachten, het Commando Landstrijdkrachten, het Commando Luchstrijdkrachten, de Koninklijke Marechaussee, de Defensie Materieel Organisatie, het Commando DienstenCentra, de Bestuursstaf en de respectievelijke commandanten of directeuren daarvan. Daar waar gesproken wordt over leidinggevend worden ook commandanten daaronder verstaan.



### 1.3 Werkwijze

De aanpak die door de commissie is gekozen laat zich eenvoudig beschrijven. Allereerst heeft zij de onderzoeksopdracht en de stenogrammen van de politieke debatten die daarvoor aanleiding waren bestudeerd zodat de context waarbinnen het onderzoek werd gehouden duidelijk was. Vervolgens heeft de commissie ruim zeventig personen gesproken. Dit betrof zowel defensiepersoneel als personen van buiten de organisatie. Vanwege het grote aantal betrokkenen in de organisatie (er zijn alleen al 500 vertrouwenspersonen) was het niet mogelijk iedereen te spreken. De commissie is echter van oordeel dat uit de gevoerde gesprekken een stabiel beeld is ontstaan en het daarom niet te verwachten is dat gesprekken met meer of andere personen dit beeld substantieel zou doen kantelen. Van het defensiepersoneel is gesproken met de ambtelijke top van de organisatie, de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor (de uitvoering van) het integriteitsbeleid, de centrale medezeggenschapcommissie van de DMO en een aantal lokale vertrouwenspersonen. Daarnaast heeft de commissie gesproken met verschillende personen die betrokken zijn geweest bij de casus-CAMS. De commissie heeft ook gesproken met een aantal leden van de Tweede Kamer en met vertegenwoordigers van de centrales van overheidspersoneel. Een overzicht van de personen waarmee de commissie heeft gesproken is opgenomen als bijlage. Naast deze meer formele gesprekken heeft de commissie bij diverse personen over specifieke vragen informatie ingewonnen.

De commissie heeft in het onderzoek aandacht gehad voor het instrumentarium dat de top van Defensie ter beschikking staat om zicht te hebben op de integriteit en de mogelijkheden daarop te sturen. Dit instrumentarium bestaat uit bijvoorbeeld de informatievoorziening ten aanzien van concrete meldingen en rapportages over trends.

In het rapport worden geen namen van functionarissen genoemd, ook wordt er niet herkenbaar geciteerd. Het rapport wil een bijdrage leveren aan de verbetering van de integriteitszorg bij Defensie. Het is niet de bedoeling en ook niet de opdracht van de commissie functionarissen via dit rapport op hun functioneren aan te spreken. Omdat het rapport na aanbieding aan de minister van Defensie openbaar zal worden, is zo zorgvuldig mogelijk omgegaan met gegevens. Het kan echter niet helemaal worden uitgesloten dat delen uit het onderzoeksverslag indirect herleidbaar zijn tot personen. Het betreft dan waarschijnlijk functionarissen waarvan de betrokkenheid reeds uit andere openbare stukken bekend was.

De commissie is bij het onderzoek en bij het schrijven van dit rapport uitgegaan van de bestaande situatie en verantwoordelijkheden en dus niet van mogelijke veranderingen die daarin door de komende reorganisatie nog zullen worden doorgevoerd. Daar waar de commissie daarvan kennis heeft en dat relevant vindt, wordt ingegaan op bezuinigings- of reorganisatieplannen die gerelateerd zijn aan de integriteitszorg. Uiteraard wordt indien dat relevant is aandacht besteed aan de ontwikkelingen in het verleden, zoals bijvoorbeeld het eerder genoemde rapport-Staal en de verbeteringen die naar aanleiding daarvan in gang zijn gezet. Bij de uitvoering van het onderzoek heeft de commissie volledige medewerking van Defensie gekregen.

Naast de gesprekken die zijn gevoerd heeft de commissie kennis genomen van onder andere regelgeving, beleidsstukken en nota's, rapportages, Kamerbrieven en de rapporten ten aanzien van de integriteitszorg bij Defensie die in het verleden reeds zijn verschenen. Meest in het oog springend daarvan is het rapport 'Ongewenst gedrag binnen de Krijgsmacht', dat in 2006 werd gepubliceerd. In de bijlagen bij dit rapport is een overzicht opgenomen van de belangrijkste documenten waarvan de commissie kennis heeft genomen. Afgezien van relevante jaarverslagen zijn hierin interne defensienota's en documenten met een persoonsvertrouwelijk karakter niet opgenomen.

#### 1.4 Voorgaande onderzoeksrapporten

Het integriteitsbeleid van Defensie en de uitvoering daarvan is in de afgelopen jaren onderwerp geweest van externe evaluaties en onderzoeken. In chronologische volgorde zijn de meest in het oogspringende rapporten de volgende geweest. In 2005 verscheen een rapport<sup>6</sup> van de commissie-Lemstra naar aanleiding van het lekken van vertrouwelijke informatie bij Defensie. In 2006 werd dit gevolgd door het rapport<sup>7</sup> *Ongewenst Gedrag binnen de Krijgsmacht* dat verscheen onder leiding van mr. B. Staal, ook wel rapport of commissie-Staal genoemd. In augustus 2010 verscheen het rapport<sup>8</sup> 'Rapportage omgangsvormen, een onderzoek naar omgangsvormen binnen zes opleidingsinstituten van Defensie', beter bekend als het rapport-Blauw naar het uitvoerende bureau. Hierna wordt zeer verkort de strekking en aanbevelingen van deze onderzoeksrapporten weergegeven, met telkens een overzicht van de maatregelen die genomen zijn om de aanbevelingen uit te voeren. Voor zover daar aanleiding toe is komen deze onderzoeken ook in latere hoofdstukken aan de orde.

##### 1.4.1 *Commissie-Lemstra: Cultuur, ondersteund door structuur: hét wapen tegen het lekken van vertrouwelijke informatie*

Reden voor de instelling van de commissie-Lemstra was het feit dat vertrouwelijke, interne stukken van het ministerie van Defensie naar de pers waren gelekt. Deze commissie concludeerde dat Defensie geen 'lekcultuur' kent. De commissie wijst er echter wel op dat Defensie cultuurkenmerken heeft die onder omstandigheden de spankracht van medewerkers overstijgen en deze een uitlaat doen zoeken buiten de eigen organisatie. Aangezien het lekken van informatie een inbreuk is op de integriteit van de organisatie zijn de conclusies en aanbevelingen van dit rapport ook relevant voor het huidige onderzoek.

Enkele aanbevelingen zijn in het kader van dit rapport bijzonder relevant en staan hieronder opgesomd:

- a Houd vast aan een regelmatige screening van alle medewerkers op vertrouwensfuncties.
- b Neem het zich houden aan (document) beveiligingsregels op als vast onderdeel van functionerings- en beoordelingstrajecten.
- c Kom tot een geloofwaardig sanctiebeleid met betrekking tot hen die zich opzettelijk of onopzettelijk niet houden aan beveiligingsregels, waarbij ongeschiktheidontslag en disciplinaire bestraffing als ultieme correctiemiddelen niet worden geschuwd.
- d Geef meer bekendheid aan de regeling klachtenprocedure ongewenst gedrag en melding vermoedens van misstanden bij Defensie (KOGVAM-regeling) en aan de rol van de vertrouwenspersoon op grond van deze regeling.
- e Maak het mogelijk dat een misstand anoniem kan worden gemeld.

##### 1.4.2 *Wat er na de commissie-Lemstra gebeurde*

Op 22 juni 2006 rapporteerde de minister over de voortgang van de maatregelen aan de Tweede Kamer<sup>9</sup>. De minister laat weten dat van de 38 overgenomen aanbevelingen de meeste inmiddels gerealiseerd zijn of nog in dat jaar zullen worden uitgevoerd. In één geval is voltooiing voorzien in 2007. Verder zijn vier aanbevelingen (deels) afhankelijk van nader overleg met de centrales van overheidspersoneel.

Hierna volgen enkele opmerkingen naar aanleiding van de bovengenoemde aanbevelingen.

- a Blijkens de brief van de minister van Defensie van 4 maart 2011<sup>10</sup> loopt de screening van personeel op vertrouwensfuncties achter.
- b Integriteit, waaronder lekken, maar ook nevenwerkzaamheden zou onderdeel moeten zijn van functioneringsgesprekken. Het voeren van functioneringsgesprekken blijft echter een aandachtspunt omdat uit, door de commissie bij de Hoofd Directie Personeel (HDP) opgevraagde, cijfers blijkt dat met slechts de helft van het personeel jaarlijks een dergelijk gesprek wordt gevoerd. Onderling wijken de defensieonderdelen overigens af in het percentage gevoerde gesprekken.
- d Uit de door de commissie gevoerde gesprekken blijkt dat de sanctiemogelijkheden goed

<sup>6</sup> Kamerstuk 30 300-X, nr. 24

<sup>7</sup> Kamerstuk 30 800-X, nr. 6

<sup>8</sup> Kamerstuk 32 123-X, nr.152

<sup>9</sup> Kamerstuk 30 300-X, nr. 122

<sup>10</sup> Kamerstuk 29 924, nr. 66

- zijn ontwikkeld. Sinds maart 2011 is een uitvoerige handleiding rechtspositionele maatregelen beschikbaar.
- e De KOGVAM-regeling is verouderd vanwege recente ontwikkelingen in de zogenaamde klokkenluidersregeling. Er wordt gewerkt aan een herziening daarvan.
  - f Er is een meldpunt ingericht en er kunnen anoniem meldingen bij vertrouwenspersonen worden gedaan. Bij vervolgstappen is anonimiteit nooit volledig gewaarborgd.

#### 1.4.3 Commissie-Staal: Ongewenst Gedrag binnen de Krijgsmacht

Aanleiding voor het grootschalig onderzoek onder leiding van mr. B. Staal was een tweetal incidenten op het fregat Hr. Ms. Tjerk Hiddes. De commissie-Staal deed onderzoek naar ongewenst gedrag binnen de krijgsmacht en naar de werking van het systeem van integriteitszorg. De commissie constateert dat naar aanleiding van dit onderzoek veel in gang is gezet binnen de defensieorganisatie, meest ten aanzien van de sociale integriteit.

De commissie-Staal gaf de volgende aanbevelingen:

- a Gedragsnormen binnen de krijgsmacht moeten expliciet worden geformuleerd, gecommuniceerd, toegepast en gehandhaafd.
- b De verantwoordelijkheid en de zorg voor integriteit liggen primair in de lijn, bij leidinggevendenden op alle niveaus.
- c De organisatie van integriteitszorg dient te worden omgevormd tot een georganiseerd vangnet van onafhankelijke professionals.
- d Management en organisatie moeten zodanig worden aangepast dat ze een veilige en beschermde werksfeer bevorderen.

#### 1.4.4 Wat er na Staal gebeurde

Naar aanleiding van bovenstaande aanbevelingen werd een groot aantal concrete maatregelen geformuleerd en in gang gezet.

- a Een gedragscode werd opgesteld en geïmplementeerd. In 2009 werd het draagvlak daarvan onderzocht.
- b Uit gesprekken blijkt dat iedereen doordrongen is van het feit dat de verantwoordelijkheid voor integriteit in de lijn ligt, hoewel sommigen vinden dat instrumenten om die verantwoordelijkheid in te vullen dan ook volledig in de lijn zouden moeten liggen.
- c De Centrale Organisatie Integriteit Defensie is opgericht naar aanleiding van deze aanbeveling. Zie daarover verder paragraaf 5.2.2.
- d De laatste aanbeveling komt onder andere tot uitdrukking in de oprichting van het bureau Leiderschap bij de Bestuursstaf en de aandacht voor sociale aspecten in leiderschap in opleidingen en trainingen.

De voortgang van de maatregelen naar aanleiding van dit rapport werden periodiek aan de Kamer gemeld. In de vijfde voorgangsrapportage uit oktober 2008<sup>11</sup> werd meegedeeld dat de rapportages over de Staal-maatregelen stopte en de projectorganisatie werd opgeheven. Vervolgens werd twee keer de rapportage sociaal veilige werk- en leefomgeving<sup>12</sup> aan de Kamer aangeboden. Deze rapportage is nu eveneens gestopt en de verdere voortgang wordt gemeld in het Jaarverslag Defensie<sup>13</sup>. Het kwantitatieve onderzoek naar omgangsvormen dat de commissie-Staal als eerste uitvoerde, is in 2008 een tweede keer uitgevoerd<sup>14</sup>. Recent is dit onderzoek voor de derde keer uitgevoerd en op 24 juni 2011 aan de Kamer is aangeboden<sup>15</sup>.

In het kader van de uitvoering van de maatregelen van de commissie-Staal zijn forse bedragen vrijgemaakt die onder andere zijn gebruikt voor het opleiden en begeleiden van leidinggevendenden, aanstelling van sportinstructeurs, ontspanningsmogelijkheden (waaronder internet op de kamer). Ook werden per defensieonderdeel twee formatieplaatsen beschikbaar gesteld voor de begeleiding van leidinggevendenden. Tabel 1 geeft een overzicht van de bedragen die per defensieonderdeel zijn uitgegeven aan de Staalmaatregelen.

<sup>11</sup> Kamerstuk 31 700-X, nr. 18

<sup>12</sup> Kamerstukken 31 700-X, nr. 124 en 32 123-X, nr. 93

<sup>13</sup> Jaarverslag Defensie 2010, Kamerstuk 32 710, nr. 1

<sup>14</sup> Kamerstuk 31 200-X, nr. 155

<sup>15</sup> Kamerstuk 32 500-X, nr. 107

Staalgeden Bedragen x 1000	2007	2008	2009	2010
CLAS	€ 1.684	€ 6.747	€ 6.042	€ 3.808
CZSK	€ 1.000	€ 3.126	€ 5.605	€ 4.597
CLSK	€ 932	€ 2.677	€ 4.656	€ 1.786
KMAR	€ 477	€ 3.027	€ 1.767	€ 1.687
BS	€ 0	€ 1.868	€ 3.717	€ 3.198
DMO	€ 0	€ 381	€ 1.882	€ 372
CDC	€ 517	€ 2.117	€ 8.130	€ 11.052
<b>TOTAAL</b>	<b>€ 4.610</b>	<b>€ 19.943</b>	<b>€ 31.799</b>	<b>€ 26.500</b>

**Tabel 1** overzicht van de zogenaamde Staal-gelden per krijgsmachtdeel<sup>16</sup>

#### 1.4.5 Rapport-Blauw: Rapportage omgangsvormen, Een onderzoek naar omgangsvormen binnen 6 opleidingsinstituten van Defensie

In het algemeen overleg van 30 september 2008<sup>17</sup> met de Tweede Kamer is het tweede *Periodiek onderzoek ongewenst gedrag binnen Defensie* besproken. De Kamer drong toen aan op een kwalitatief onderzoek naar ongewenst gedrag. De minister zegde dat toe en naar aanleiding van die toezegging is door onderzoeksbureau Blauw onderzoek gedaan binnen zes opleidingsinstituten van Defensie.

De onderzoekers geven de volgende aanbevelingen.

- a Besteed aandacht aan ongewenst seksueel gedrag, maar ook aan pestgedrag. De ervaren last daarvan is relatief groter en pesten vindt op meer structurele basis plaats.
- b Maak kaderleden/instructeurs attent op de kenmerken van potentiële daders en slachtoffers ten behoeve van vroegtijdige herkenning van ongewenst gedrag.
- c Focus bij het beperken en voorkomen van ongewenst gedrag op beïnvloedbare factoren (opleiding, werving en selectie) en geef daarbinnen prioriteit aan vorming, de rol van kader en instructeurs en bewaak ook de cultuur binnen het instituut.
- d Draag uit dat ongewenst gedrag onacceptabel is, handel daarnaar maar beloon ook gewenst gedrag.
- e Probeer ongewenst gedrag niet terug te dringen door meer regels in te stellen, maar pak het probleem bij de oorsprong aan.
- f Streef naar een grotere bekendheid van de vertrouwenspersonen en verlaag drempels voor leerlingen om vertrouwenspersonen te raadplegen.

Deze aanbevelingen hebben geleid tot de volgende maatregelen.

- a Voorlichting in opleidingen over ongewenst gedrag.
- b Verbetering van de kwaliteit van de instructeurs.
- c Naleving van de leidraad bij inwijdingsrituelen.
- d De verdere integratie van de vorming in de opleidingen op de NLDA.
- e Verdere acties specifiek gericht op de Nederlandse Defensie Academie (NLDA); rol van cadetten en adelborsten in de vorming.
- f Communiceren over de normen van de organisatie.
- g Het voorkomen en aanpakken van structureel pestgedrag.
- h Het bespreekbaar maken en melden van ongewenst gedrag.
- i De verbeterde wijze van afhandeling van meldingen.

#### 1.4.6 Wat er na het Rapport-Blauw gebeurde

Op 3 maart 2011 is de Kamer<sup>18</sup> door de minister geïnformeerd over de maatregelen die door Defensie naar aanleiding van het rapport-Blauw worden genomen. Het betreft de volgende maatregelen.

- a Er zijn leerdoelen geformuleerd over integriteit en diversiteit. Afhankelijk van de functie die uiteindelijk moet worden vervuld kunnen aanvullende leerdoelen worden gekozen.

<sup>16</sup> Kamerstuk 32 500-X, nr. 111

<sup>17</sup> Kamerstuk 31 700-X, nr. 20

<sup>18</sup> Kamerstuk 32 500-X, nr. 86

- b Opleidingsinstituten stellen een profiel van de opleider vast waarvan in ieder geval didactische vaardigheden en kennis van groepsprocessen onderdeel is. Bij de aanstelling van instructeurs wordt bekeken of zij over de juiste competenties beschikken.
- c Alle scholen zijn gewezen op de aanwijzing van de Secretaris-Generaal met betrekking tot inwijdingsrituelen.
- d Vastgesteld zal worden hoe beter invulling gegeven kan worden aan de rol van docenten op de NLDA ten aanzien van vorming en gewenst gedrag.
- e Bij de NLDA werken kaderleden, docenten, studenten en hulpverleners samen aan een veilige sociale omgeving voor officieren in opleiding. Een werkgroep voert een analyse uit van de rol en functie van het internaatsysteem en van de adelborsten en cadetten in het opleidings- en vormingsproces.
- f Morele dilemma's worden besproken en de morele oordeelsvorming wordt verder ontwikkeld.
- g De kwaliteit van opleiders waarborgen en investeren in een betere opleiding van kaderleden en instructeurs.
- h Aan vertrouwenspersonen wordt door posters meer bekendheid gegeven, ook zijn zij vaker aanwezig bij evenementen.
- i Alle opleidingsinstituten zorgen voor een adequate rapportage en registratie en worden daarin door de COID ondersteund.

Op 25 mei 2011 debatteerde de Tweede Kamer over de maatregelen. Ter voorbereiding op dat algemeen overleg hield de vaste commissie voor Defensie op 16 februari 2011 een hoorzitting met diverse deskundigen en inhoudelijk betrokkenen.



De staat van de integriteit

Dit hoofdstuk vangt aan met enkele overwegingen op het gebied van integriteit bij overheidsinstellingen gevolgd door een toespitsing op de situatie bij Defensie. Daarin wordt ook cijfermateriaal aan de orde gesteld waaronder een op verzoek van de commissie door TNO uitgevoerde analyse. Het hoofdstuk sluit af met een bevinding.

## 2.1 Overheid, Defensie en integriteit

Overheidsorganisaties hebben een bijzondere plaats in het organisatorisch landschap van onze samenleving. Overheidsorganisaties zijn ingericht om het algemeen belang te dienen. Daarvoor zijn zij toegerust met allerlei middelen. Zij beschikken over bevoegdheden en machtsmiddelen en de samenleving verstrekt hen enorme sommen geld. De samenleving zal alleen dan een overheidsorganisatie een aanspraak op gezag geven indien zij ervan verzekerd kan zijn dat de leden van die organisatie de haar toevertrouwde middelen uitsluitend en zo goed mogelijk gebruiken voor de doeleinden waarvoor zij beschikbaar zijn gesteld. Dit is de kern van wat in het algemeen wordt bedoeld met integriteit van overheids-personeel. Wat voor overheidsorganisaties in het algemeen geldt, geldt nog indringender voor die delen van de overheid aan welke het bijzondere middel van het geweldsmonopolie van de overheid is toevertrouwd: de politie en de krijgsmacht. De uitoefening van geweld heeft dusdanig directe en onherroepelijke consequenties dat juist van de leden van geweldsorganisaties een bijzondere prudentie ten aanzien van al hun gedragingen geëist wordt.

Dat integriteit van overheidspersoneel een fundament is voor overheidsgezag wordt breed erkend en op allerlei manieren verbijzonderd. Zo vindt men in de *Leidraad persoonlijke gedragingen*, die rijksbreed wordt gehanteerd bij de screening van personeel voor vertrouwensfuncties<sup>19</sup>, de volgende stelling:

*Een integere invulling van vertrouwensfuncties bij de overheid is een fundament van de nationale veiligheid omdat het een belangrijke voorwaarde is voor het aanvaarden van overheidsgezag en het naleven van wet- en regelgeving door burgers. De burger moet vertrouwen kunnen hebben in het integer functioneren van vertrouwensfunctionarissen bij de overheid.*

Wat in deze stelling geformuleerd is voor vertrouwensfuncties geldt *mutatis mutandis* voor alle functies bij de overheid. De burger moet er op kunnen vertrouwen dat ambtenaren onkreukbaar zijn. Echter, wat precies integer handelen in concrete situaties is, is niet altijd zonder meer duidelijk. De algemene maatstaf dat toevertrouwde middelen uitsluitend en zo goed mogelijk gebruikt moeten worden voor de doeleinden waarvoor zij beschikbaar zijn gesteld laat veel ruimte voor interpretatie. Het roept vragen op als: “*wat zijn precies die doelstellingen?*” en “*wat is zo goed mogelijk?*” Het zal in het algemeen wel duidelijk zijn dat diefstal en corruptie - ernstige vormen van het toe-eigenen van middelen van de organisatie voor eigen gewin - niet integer is. Maar hoe zit het met het gebruik van een diensttelefoon voor persoonlijke gesprekken? Of het lenen van een tv-scherm uit een voorraad afgeschreven materiaal? Werktijd gebruiken om persoonlijke zaken af te handelen? Het behoeft geen betoog dat een commandant zijn positie niet mag gebruiken om een ondergeschikte te bewegen tot ongewenste intimiteiten. Maar wat als die intimiteiten gewenst zijn? Dit zijn slechts een paar voorbeelden, maar er zijn lange lijsten te maken van gedragingen die nog net wel of juist niet meer kunnen. De beroemde uitspraak van Ien Dales “*een beetje integer bestaat niet*” suggereert dat er steeds een duidelijke scheidslijn is tussen geoorloofd en ongeoorloofd gedrag. Een aantal van de gesprekspartners van de commissie deelde deze opvatting. In de woorden van één van hen: “*Als men mij als commandant vraagt of iets al dan niet door de beugel kan dan is dat altijd omdat men eigenlijk wel weet dat het niet kan*”. Of een ander: “*Iedereen weet toch wel wat ‘normaal’ gedrag is?*” Anderen benadrukten echter dat er tussen zwart en wit nogal wat grijs zit.

<sup>19</sup> Een zeer groot deel van het personeel van Defensie (waaronder alle militairen) vervult vertrouwensfuncties.

Organisaties proberen de scheidslijn tussen organisatorisch goed en kwaad te preciseren met behulp van regels. De krijgsmacht is daarop geen uitzondering. Er zijn tal van regels en voorschriften die bepalen wat in omstandigheden de juiste handelwijze is. Op het terrein van financieel beheer - en meer in het algemeen: 'de zakelijke integriteit' - zijn de regels uitgebreid en precies. Op het terrein van de persoonlijke omgangsvormen tussen leden van de organisatie zijn de regels vaak summier. Ongeacht de mate van uitwerking blijven regels echter vaak nog ruimte voor interpretatie te laten. Neem de triviale vraag: mag men de diensttelefoon privé gebruiken, en zo ja, hoeveel? De bestaande regel daarvoor is relatief vaag: *beperkt privé gebruik is toegestaan*. Zou men deze regel verder moeten preciseren om misverstanden te voorkomen? Veel gesprekspartners vonden van niet. Medewerkers moeten integriteit 'tussen de oren' hebben. Een medewerker dient te begrijpen dat een belletje naar huis dat de thuiskomst iets later wordt wel is toegestaan, maar dat regelmatige en uitvoerige privégesprekken op de diensttelefoon dat niet zijn. Dit laatste illustreert een tweede bron voor het onderscheid tussen organisatorisch goed en kwaad: algemene organisatorische normen en waarden: de cultuur van de organisatie. Ofwel gedeelde opvattingen over hoe men zich binnen de organisatie behoort te gedragen; opvattingen die niet zijn uitgeschreven, maar die men wel geacht wordt te kennen.

Wat binnen de krijgsmacht als 'normaal' of integer gedrag wordt beschouwd weerspiegelt voor een deel de normen en waarden die binnen de samenleving als geheel gelden. In de woorden van een geïnterviewde commandant: *"Ik moet mijn beslissingen kunnen uitleggen aan de ouders van de jongens en meisjes die aan ons worden toevertrouwd"*. Complicatie hierbij is dat de normen en waarden in de samenleving minder homogeen zijn dan het misschien lijkt. Wat voor de ene groep in de samenleving vanzelfsprekend of aanvaardbaar gedrag is, kan binnen een andere groep als verderfelijker worden beschouwd. De krijgsmacht, die elk jaar zo'n 5000 nieuwe (doorgaans jonge) medewerkers uit alle lagen en subgroepen van de bevolking inlijft<sup>20</sup>, wordt steeds met deze diversiteit in normen en waarden geconfronteerd. Wat binnen de krijgsmacht 'normaal' is, is in elk geval voor deze nieuwelingen niet zonder meer een gegeven. Dat laatste brengt met zich mee dat de krijgsmacht (net zoals elke organisatie) de eigen normen en waarden bij de leden van de organisatie moet inprenten, wil er sprake zijn van een bestand aan gedeelde opvattingen over hoe men zich in allerlei situaties behoort te gedragen. Dat inprenten krijgt onder meer vorm in de opleiding en vorming van nieuwe leden, in het optreden van leidinggevend (voorbeeldgedrag), in discussies over concrete gedragskeuzen binnen de groep, maar ook in actief handhavend handelen bij (evidente) normschendingen. Gedragskeuzen kunnen lastig zijn, niet alleen omdat de normen vaag of onbekend zijn, maar ook omdat normen onderling tegenstrijdig kunnen zijn. Dat levert dan dilemma's op. Een bekend en lastig voorbeeld in de krijgsmacht is de norm van solidariteit. De leden van de krijgsmacht worden sterk gevormd om onderling solidair te zijn, in de eerste plaats binnen de eigen groep. *"In gevaarvolle situaties moeten de leden van de groep blindelings op elkaar kunnen vertrouwen"*, aldus een commandant. Diezelfde solidariteit binnen een groep kan er echter ook toe leiden dat de leden elkaar niet corrigeren en vooral dat zij misdrijvingen van groepsleden niet aan derden melden. *"Maten verlinken elkaar niet"*.

Defensie is zich er zeer van bewust dat gedragsregulering binnen een organisatie al de hiervoor genoemde componenten omvat. Zo maakt het jaarverslag van de KMar onderscheid in drie verschillende schendingen van de integriteit:

- (Moreel) verkeerd gedrag, maar niet in strijd met de regelgeving;
- verkeerd gedrag, in strijd met de regelgeving;
- strafbare feiten.

Iets soortgelijks vindt men terug in de aanwijzing van de Secretaris-Generaal Defensie<sup>21</sup> over integriteit:

- Onder integriteit wordt verstaan het naar eer en geweten en in overeenstemming met

<sup>19</sup> Het gaat jaarlijks om ongeveer 4000 militairen en 1000 burgermedewerkers

<sup>20</sup> Aanwijzing Secretaris-Generaal 872



geldende *regels, normen en waarden* handelen of nalaten.

- Onder aantasting van de integriteit worden in ieder geval begrepen corruptie, fraude, oneigenlijk gebruik van bevoegdheden, ongewenst gedrag en voorts elk ander handelen of nalaten waardoor de naam van Defensie in diskrediet kan worden gebracht.

Een organisatie die de integriteit van zijn medewerkers serieus neemt zorgt voor een systeem van *integriteitszorg*: een geheel van voorzieningen dat het handelen of nalaten van de medewerkers overeenkomstig de regels, normen en waarden van de organisatie bevordert. Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat zo'n systeem tenminste vier aangrijpingspunten zou moeten hebben.

- 1 Het inprenten en sanctioneren van de normen en waarden van de organisatie;
- 2 het uitvaardigen en handhaven van (expliciete) gedragsregels;
- 3 het actief signaleren, vervolgen en bestraffen van integriteitsschendingen;
- 4 het systematisch registreren en analyseren van geconstateerde integriteitsschendingen, mede met het oog op de verbetering van de eerst genoemde drie punten.

Bij elk van de genoemde aangrijpingspunten kan men zich tal van voorzieningen denken.

## 2.2 De staat van de integriteit bij Defensie

Van een overheidsorganisatie, en zeker ook van Defensie wordt, met recht verwacht dat haar medewerkers integer zijn en integer handelen. Dat neemt niet weg dat de praktijk weerbarstig is en dat er altijd medewerkers zullen zijn die geen weerstand kunnen of willen bieden aan verleidingen, of die moedwillig waarden en normen schenden. Binnen een grote organisatie als Defensie zullen met enige regelmaat grotere en kleinere inbreuken op de integriteit voorkomen. De commissie heeft zich de vraag gesteld hoe vaak dit soort inbreuken zich voordoen en hoe de omvang van het aantal integriteitsschendingen moet worden beoordeeld, onder andere in vergelijking met andere (overheids)organisaties. Het blijkt onmogelijk om eenvoudige samenvattende uitspraken te doen over de integriteit bij Defensie. In het navolgende wordt van enkele belangrijke aspecten van de integriteit van een organisatie bezien hoe de situatie bij Defensie is. Tezamen geeft dat een beeld van de staat van de integriteit bij Defensie. Verdere inkleuring van dat beeld is in het gehele rapport terug te vinden.

### 2.2.1 Morele houding van medewerkers

Uit de door de commissie gevoerde gesprekken blijkt duidelijk dat de morele houding van medewerkers als meest bepalende factor voor integer gedrag wordt gezien. “*Het moet bij de medewerkers tussen de oren zitten*”, was een veel gehoorde opmerking. De commissie onderstreept dat aspect. Uiteindelijk gaat het erom dat elke medewerker op keuzemomenten de juiste keuzes maakt. Verschillende mogelijkheden worden aangewend om medewerkers hierbij te ondersteunen en te helpen, mochten zij over de juiste keuzes twijfels hebben. Bij twijfels zijn er regels, adviseurs, collega's of leidinggevenden die sturend kunnen zijn. Voor het militaire personeel wordt veel energie gestoken in *vorming*. Vorming is uitdrukkelijk iets anders dan opleiden en trainen en omvat het aanleren van een bij de organisatie passende grondhouding, een attitude, een geheel van normen en waarden en daarbij passende persoonseigenschappen. Medewerkers dienen in staat te zijn zelfstandig de juiste morele afwegingen te maken, juist in die situaties waarin geen formele regels zijn. De commissie constateert dat vooral energie wordt gestoken in de moreel ethische vorming van militairen. Deze vorming is geïntegreerd in de opleidingen van militairen. Voor burgerpersoneel echter wordt op dit vlak minder aangeboden, terwijl van burgerpersoneel net zo goed als van militair personeel een hoog ambtelijk moreel besef en goed oordeelsvermogen wordt gevraagd.

### 2.2.2 Schendingen en meldingsbereidheid

Elke organisatie krijgt te maken met grote of minder grote integriteitsschendingen van zowel sociale als zakelijke aard, ongeacht alle inspanningen om ze te voorkomen. Dit geldt ook

voor Defensie. Om integriteitsschendingen adequaat te kunnen aanpakken dienen zij bekend te zijn bij het bevoegde gezag. Een cruciale factor daarbij is de meldingsbereidheid binnen de organisatie. Hoewel het lastig is nauwkeurige gegevens te verkrijgen van de meldingsbereidheid bij Defensie heeft de commissie aan de vele gesprekken en het cijfermateriaal het beeld ontleend dat de meldingsbereidheid redelijk hoog is. Duidelijk is echter wel dat medewerkers altijd een zekere drempel over moeten om een integriteitsschending van een collega te melden. Leidinggevendenden kunnen door hun gedrag en houding veel doen om deze drempel laag te houden.

### *2.2.3 Cijfermateriaal sociale en zakelijke integriteit*

Defensie maakt onderscheid tussen sociale integriteit en zakelijke integriteit. Sociale integriteit betreft de onderlinge omgang tussen het personeel van Defensie. Zakelijke integriteit betreft de omgang met de financiële en materiële middelen van de organisatie. Defensie is niet goed in staat cijfermatig duidelijk te maken welke aantallen schendingen er jaarlijks worden gemeld, vastgesteld of bestraft. In hoofdstuk 6 wordt daarop nader ingegaan. Om in deze leemte te voorzien en ook om enige vergelijkingen te kunnen maken heeft de commissie cijfermateriaal verzameld dat inzicht geeft in schendingen van de sociale en zakelijke integriteit bij Defensie en andere delen van de rijksoverheid. In de bijlage van het rapport is cijfermateriaal uit diverse bronnen bijeen gebracht.

### *TNO-benchmark sociale integriteit*

Op verzoek van de commissie heeft TNO nadere analyses uitgevoerd op gegevens uit de database van de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden. Dit grootschalig periodiek onderzoek van TNO en het CBS naar de arbeidssituatie van Nederlandse werknemers is vanaf 2005 tot 2010 jaarlijks afgenomen onder een grote representatieve steekproef van werknemers in Nederland, waaronder defensiepersoneel. Deze enquête bevat ook een aantal vragen over aspecten van sociale integriteit zoals ongewenste omgangsvormen en discriminatie. De volledige analyse is in de bijlage van het rapport opgenomen, tabel 2 bevat de gegevens van de prevalentie van ongewenst gedrag en gegevens over de wenselijkheid van aanvullende maatregelen. Hieruit komt naar voren dat ongewenst gedrag (ongewenste seksuele aandacht, intimidatie, lichamelijk geweld en pesten) iets vaker voorkomt bij defensie-medewerkers dan bij de gemiddelde Nederlandse werknemer. Discriminatie komt veel vaker voor. Hetzelfde beeld geldt voor politiemedewerkers en in mindere mate ook voor medewerkers uit het Openbaar bestuur (exclusief Defensie en politie). Op grond van de gegevens wordt geconcludeerd dat door de jaren heen ongewenst gedrag en discriminatie minder vaak voorkomt. Ten aanzien van de behoefte aan maatregelen rapporteren defensie-medewerkers vaker dan gemiddeld in Nederland dat agressie en intimidatie een risico is in de organisatie, maar zij vinden in meer gevallen dat de reeds genomen maatregelen voldoende zijn.

	Nederland totaal	Defensie	Politie	Openbaar bestuur (ex. Defensie en Politie)
<b>Intern ongewenst gedrag totaal</b>	17,5%	19,1%	20,3%	18,9%
Ongewenste seksuele aandacht	2,3%	2,6%	3,0%	3,1%
Intimidatie	12,0%	13,5%	15,3%	13,6%
Lichamelijk geweld	0,6%	1,1%	1,1%	0,4%
Pesten	9,0%	9,1%	9,8%	9,2%
<b>Discriminatie totaal</b>				
Sekse	12,8%	36,0%	35,4%	15,6%
Huidskleur	12,5%	23,7%	27,8%	12,1%
Geloofsovertuiging	10,5%	17,5%	21,5%	11,0%
Seksuele geaardheid/voorkeur	7,8%	26,0%	22,9%	9,1%
Leeftijd	14,8%	22,1%	23,5%	18,0%
<b>Zijn maatregelen nodig nav intimidatie, agressie of geweld?</b>				
Niet nodig, want het speelt hier niet	70,0%	46,1%	52,2%	59,4%
Niet nodig, er zijn al voldoende maatregelen	25,1%	48,9%	40,3%	34,0%
Wel nodig, genomen maatregelen zijn voldoende	3,6%	4,3%	6,8%	5,0%
Wel nodig, er zijn nog geen maatregelen	1,4%	0,6%	0,7%	1,6%

**Tabel 2** Resultaten van de meerjaarsgemiddelden van de prevalentie van ongewenst gedrag bij Nederlandse organisaties, Defensie, de politie en het openbaar bestuur. Het volledige rapport is als bijlage opgenomen.

#### Zakelijke integriteit

Onder zakelijke integriteit wordt verstaan de integere omgang van personeel ten aanzien van de financiële belangen van de organisatie. Bij schendingen van deze vorm van integriteit kan worden gedacht aan fraude, corruptie, belangenverstremming, oneigenlijk gebruik van bevoegdheden en handelingen of het nalaten daarvan die het imago van Defensie kunnen schaden. In tabel 3 is het aantal vermoedelijke schendingen en geconstateerde schendingen bij Defensie (exclusief de KMar) in tabelvorm gepresenteerd. Deze gegevens zijn door Defensie eerder gepubliceerd naar aanleiding van een WOB-verzoek van RTL Nieuws. De KMar heeft in het integriteitszorgsysteem een bijzondere positie. Dit zorgt onder meer voor een eigen jaarrapportage ten aanzien van integriteit. Daaruit valt op te maken dat bij de KMar in 2010 in 84 gevallen een zakelijke integriteitschending is vastgesteld.

Meldingen Functionarissen Integriteitszorg (FIZ) excl. KMar.		
Type - vermoedelijke - schendingen	meldingen / vermoedens	
	2009	2010
Aantal vermoedens van financiële schendingen	19	50
Aantal vermoedens van misbruik positie en belangenverstrengeling	15	24
Aantal vermoedens van lekken en misbruik van informatie	4	7
Aantal vermoedens van misbruik van bevoegdheden	2	1
Aantal vermoedens van misbruik van geweldsbevoegdheid	0	0
Aantal vermoedens van ongewenste omgangsvormen	5	2
Aantal vermoedens van misdragingen in de privé-sfeer	5	5
Aantal vermoedens van oneigenlijk gebruik van dienstmiddelen / overschrijding interne regels	29	45
Aantal vermoedens van misstand volgens de klokkenluidersregeling	1	0
Overige (niet in te delen meldingen)	3	34
Overige (geen overzicht van indeling)	30	0
<b>Totaal aantal type vermoedens</b>	<b>113</b>	<b>168</b>
Aantal uitgevoerde onderzoeken	99	156
Aantal geconstateerde integriteitsschendingen	72	107

**Tabel 3** Aantallen meldingen, uitgevoerde onderzoeken en geconstateerde integriteitsschendingen bij Functionarissen Integriteitszorg. Bron: defensiereactie op WOB-verzoek van RTL nieuws

#### 2.2.4 Hoeveel schendingen zijn er bij de Rijksoverheid?

In het Sociaal Jaarverslag Rijk wordt summier gerapporteerd over het aantal vermoedens van integriteitsschendingen en de constatering daarvan. Dit verslag rapporteert over de sector Rijk (alle ministeries, exclusief Defensie en exclusief de zelfstandige bestuursorganen). De gegevens in tabel 4 zijn uit dat jaarverslag overgenomen en hebben betrekking op het aantal (vermoedens van) schendingen van in totaal ruim 122.000 medewerkers uit de sector Rijk.

Type schending	2009	2010	
	Aantal geconstateerde schendingen	Aantal vermoedelijke schendingen	Aantal geconstateerde schendingen
Financiële schendingen	150	138	118
Misbruik positie en belangenverstrengeling	23	59	27
Lekken en misbruik van informatie	22	71	44
Misbruik van bevoegdheden	13	27	22
Misbruik van geweldsbevoegdheid	2	7	4
Ongewenste omgangsvormen	88	188	54
Misdragingen in de privé-sfeer	36	55	39
Oneigenlijk gebruik van dienstmiddelen/ overschrijding interne regels	193	408	257
Misstand volgens de klokkenluidersregeling	3	6	1
<b>Totaal</b>	<b>530</b>	<b>959</b>	<b>566</b>

**Tabel 4** Aantallen integriteitsschendingen in 2009 en 2010 in de sector Rijk.

In de nieuwe klokkenluidersregeling is bepaald dat over de integriteit wordt gerapporteerd aan de Tweede Kamer. Daarom is het te verwachten dat ministeries in hun jaarverslag bijvoorbeeld melden hoeveel integriteitsmeldingen en schendingen zich in een bepaald jaar hebben voorgedaan. Alleen de ministeries van Buitenlandse Zaken (73 meldingen) en VROM (22 meldingen) hebben in 2010 een alinea opgenomen ten aanzien van integriteitsschendingen. Defensie meldt in het jaarverslag 2010 ook geen aantallen meldingen. Defensie heeft, in het kader van rapportages sociaal veilige leefomgeving, het aantal meldingen bij lokale vertrouwenspersonen wel enkele malen aan de Kamer gemeld. Zoals

verderop duidelijk zal worden heeft dat aantal alleen betrekking op het aantal gevoerde en geregistreerde gesprekken door lokale vertrouwenspersonen.

#### *2.2.5 Afhandeling van schendingen*

Wanneer een vermoedelijke schending is gemeld, dient deze onderzocht te worden. Als sprake is van een schending moeten door de leidinggevende maatregelen worden getroffen. Een en ander dient te geschieden met inachtneming van de vereiste zorgvuldigheid omdat een integriteitsonderzoek voor betrokkenen vaak ingrijpend is. Er bestaan verschillende mogelijke trajecten voor de afhandeling van een schending; deze komen verderop aan de orde. De commissie heeft de indruk dat een leidinggevende steeds handelend optreedt als een schending wordt gemeld of waargenomen. De effectiviteit en doortastendheid van dit optreden vertoont echter van geval tot geval verschillen.

### **2.3 Bevinding**

Het beschikbare cijfermateriaal is te beperkt om scherpe kwantitatieve uitspraken te doen over de staat van de integriteit van Defensie. Wel kon de commissie vaststellen dat Defensie op het gebied van ongewenst gedrag niet substantieel verschilt van vergelijkbare organisaties. Onder andere de cijfers ten aanzien van discriminatie maken duidelijk dat er geen reden is voor zelfgenoegzaamheid. Zoals uit het vervolg van dit rapport blijkt zijn er nog veel punten ter verbetering.

3  
De casus-CAMS

Conform de haar gegeven opdracht heeft de commissie onderzoek gedaan naar de afwikkeling van de integriteitsschending bij CAMS en naar het daar gehanteerde beloningstelsel. Dit hoofdstuk bevat de resultaten van dat onderzoek.

### 3.1 Inleiding

Op zaterdag 5 maart 2011 publiceert de Volkskrant een artikel over integriteitsschendingen in 2009 bij het Centrum voor Automatisering van Missioncritical Systems - Force Vision (verder CAMS) in Den Helder, een softwareafdeling binnen de Defensie Materieel Organisatie (DMO). Op 7 maart geeft de minister van Defensie in een brief aan de Tweede Kamer een toelichting op de kwestie. In het daaropvolgende debat van 9 maart kondigt de minister het onderzoek aan waarvan dit het eindrapport is. Daarmee is het voorval bij CAMS en het debat daarover de directe aanleiding voor dit rapport. Een belangrijk onderwerp in dat debat is de informatievoorziening aan de minister over deze kwestie en in het verlengde daarvan de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Dit hangt samen met het debat van 1 februari 2011 over een integriteitsincident op de Frederikkazerne in Den Haag, waarin de minister zei: *“Ik heb te horen gekregen dat er geen nieuwe gevallen bekend zijn, [...] Bij navraag zijn mij geen nieuwe feiten gebleken. Ik zie ook geen enkele reden om hier nog nader onderzoek naar te doen”*. In de brief van 7 maart wordt dit punt geaccentueerd met de volgende inleiding:

*Tijdens het mondelinge vragenuur van 1 februari jl. over incidenten op de Frederikkazerne in Den Haag heb ik naar voren gebracht dat ik intern navraag heb gedaan en dat er geen nieuwe gevallen van integriteitsschendingen bekend zijn. Ik werd dan ook onaangenaam verrast door de berichtgeving in de Volkskrant van 5 maart jl. over het Centrum voor Automatisering van Missioncritical Systems - Force Vision (CAMS) in Den Helder. Mij is gebleken dat er hier inderdaad sprake is geweest van laakbare handelingen. Ik heb daarom besloten tot een aantal maatregelen waarover ik u hierbij informeer.*

En aan het einde van de brief:

*Het heeft mij onaangenaam verrast dat ik werd geconfronteerd met deze zaak nadat ik de Kamer eerder heb uiteengezet dat mij bij navraag was gemeld dat geen nieuwe gevallen bekend waren.*

In het debat van 9 maart legde de minister uit hoe hij in de voorbereiding van het debat van 1 februari in het bijzijn van de Secretaris-Generaal en de directeur-DMO navraag deed of er nog andere dingen speelden. Daarop is toen ontkennend geantwoord omdat de vraag door hen werd geïnterpreteerd in relatie tot de incidenten op de Frederikkazerne en niet in bredere context. Dit is aanleiding en achtergrond van de deelopdracht aan de commissie die als volgt luidt:

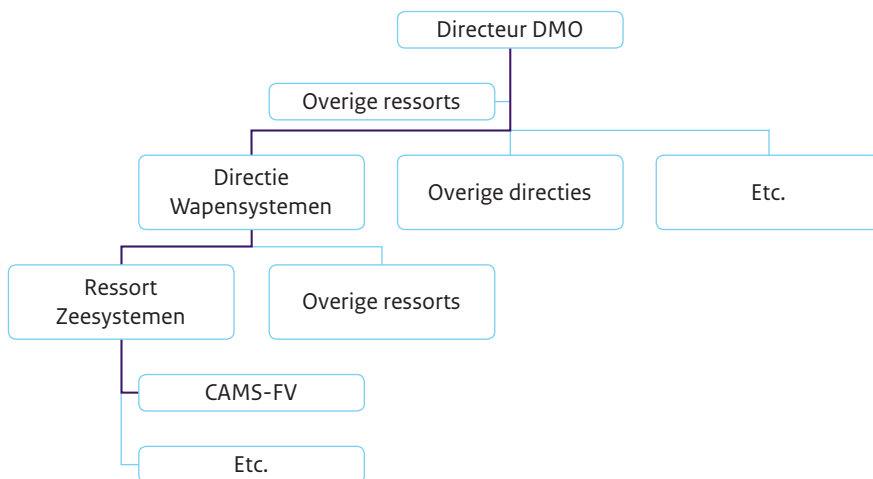
*Onderzoek te doen naar de behandeling van de integriteitsschendingen bij het Centrum voor Automatisering van Missioncritical Systems - Force Vision (CAMS) en daarbij de toepassing van het beloningstelsel te betrekken.*

De commissie heeft geen onderzoek gedaan naar geïsoleerde, individuele incidenten. Dat geldt ook voor de casus-CAMS. De commissie heeft zich geconcentreerd op de afwikkeling van het incident, ook met het oog op de informatievoorziening aan de minister. Dit betekent dat de commissie geen nieuw onderzoek heeft uitgevoerd naar de incidenten bij CAMS. Uiteraard heeft de commissie de rapporten van de twee gehouden onderzoeken bestudeerd en diverse gesprekken gevoerd met betrokkenen. Daarbij heeft de commissie steeds de vraag voor ogen gehad hoe de melding van het incident door betrokkenen is behandeld. Ook heeft de commissie zich steeds afgevraagd hoe een dergelijk incident uiteindelijk kon leiden tot uitgebreide media-aandacht en een spoeddebat.

In de opdracht komt ook het beloningsstelsel bij CAMS aan de orde; dit omdat de onderzoekers van het eerder uitgevoerde (tweede) onderzoek naar CAMS in hun rapport adviseerden nader onderzoek te doen (omdat de complexiteit van het onderwerp meer tijd en deskundigheid vergt). Vandaar de specifieke toevoeging in de opdracht aan de commissie. De commissie heeft ervoor gekozen de Audit Dienst Defensie te vragen onderzoek te doen naar dat aspect van de opdracht. Het eindrapport van de Audit Dienst Defensie is integraal als bijlage opgenomen.

### 3.2 Beschrijving CAMS

Het Centrum voor Automatisering van Missioncritical Systems - Force Vision (CAMS) in Den Helder ontstond in 1967 als onderdeel van de Koninklijke marine en is sinds 2005 onderdeel van de DMO, een defensieonderdeel met ongeveer 6000 medewerkers. Bij CAMS wordt specialistische software ontwikkeld voor de geïntegreerde commandosystemen aan boord van de fregatten en onderzeeboten. CAMS maakt binnen de DMO onderdeel uit van het ressort Zeesystemen, dat weer onderdeel is van de directie Wapensystemen. Figuur 1 geeft de positie van CAMS binnen de DMO grafisch weer. Aan het hoofd van CAMS staat de directeur-CAMS die de rang heeft van kapitein ter zee. De integriteitszaak die de aandacht heeft gekregen speelde zich af in de afdeling Interne Zaken en betrof daarmee een gedeelte van CAMS. Bij CAMS werken ruim 150 medewerkers. Het overgrote deel van de medewerkers van CAMS is burgerpersoneel dat daar meestal geruime tijd werkzaam is. Volgens diverse betrokkenen kent het personeel elkaar onderling goed, deels ook in de privésfeer. De direct betrokkenen bij deze integriteitskwesitie waren allen burgerfunctionarissen.



**Figuur 1** positie van CAMS binnen de Defensie Materieel Organisatie

Uit de gesprekken komt naar voren dat het CZSK en de DMO CAMS beschouwen als organisatieonderdeel met een zeer eigenstandige positie waar belangrijke, zo niet essentiële software wordt ontwikkeld. Het belang van CAMS wordt ook geïllustreerd door een besluit van de Admiraliteitsraad<sup>22</sup> uit 2002 om jaarlijks € 136.000 beschikbaar te stellen voor behoud- en functioneringstoelagen voor zeventien functionarissen bij CAMS<sup>23</sup>. De onderliggende reden daarvoor was de krapte op de arbeidsmarkt voor ICT-personeel en de onderkende noodzaak om dat personeel aan de organisatie te binden.<sup>24</sup>

De eigenstandige positie van CAMS blijkt mede uit het bestaan van eigen interne regels ten aanzien van bijvoorbeeld dienstauto's en het privé gebruik van defensiegoederen. Illustratief is ook de eigen website waarover CAMS beschikt, een website waaruit niet is op te maken dat CAMS deel uitmaakt van de DMO. Hoewel thans formeel onderdeel van de DMO, is CAMS vanwege de historische band, de locatie en de werkzaamheden sterk

<sup>22</sup> Het hoogste besluitvormende orgaan binnen het CZSK

<sup>23</sup> In 2002 heette CAMS overigens 'CAWCS' en viel onder het CZSK

<sup>24</sup> CAMS is overigens in 2009 door het CRF Instituut uitgeroepen tot TOP-ICT werkgever.



verbonden met de marine. Ook in de berichtgeving in de media werd CAMS nogal eens onjuist aangeduid als marineonderdeel.

### 3.3 Weergave van de gebeurtenissen

Hieronder volgt een feitelijke weergave van de belangrijkste gebeurtenissen rond het incident CAMS. In figuur 2 is de opeenvolging daarvan grafisch weergegeven.

In november 2009 ontvangt de directeur-CAMS een melding van het mogelijk wederrechtelijk meenemen van een televisie. Hij stelt geen onderzoek in en betreft daarbij niet de KMar. Hij spreekt betrokkene daarop wel aan, die meldt dat hij de televisie thuis wilde uittesten en daarop de televisie teruggeeft. De directeur-CAMS geeft betrokkene hiervoor een schriftelijke berisping.

Later die maand wordt dit voorval door een andere melder aangevuld met enkele andere verdenkingen, ook jegens de leidinggevende van betrokkene. Hierop laat de directeur een huishoudelijk onderzoek uitvoeren dat eind december 2009 gereed is. Het huishoudelijk onderzoek concludeert dat de beschuldigingen grotendeels niet te bewijzen zijn, maar adviseert wel de regelgeving en administratie te toetsen en tekortkomingen daarin te verbeteren. De directeur-CAMS laat door de afdeling Onderzoek Interne Beheersing van de DMO daarom een aanvullend onderzoek uitvoeren naar de facilitaire processen binnen CAMS. Dit onderzoek wordt uitgevoerd en is in augustus 2010 gereed. Verder wordt geadviseerd de ernstig verstoorde arbeidsrelaties binnen de afdeling Interne Zaken, waar betrokkenen werkzaam waren, te 'adresseren'.

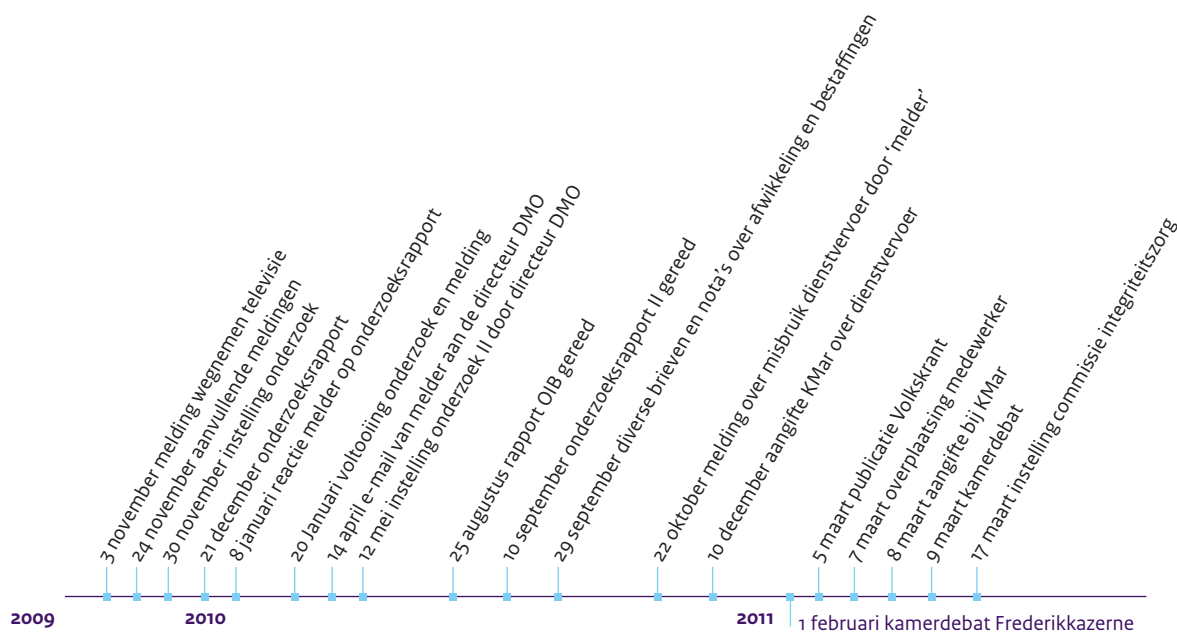
Het resultaat van het huishoudelijk onderzoek wordt aan de betrokkenen, klager en beklaagden, verstrekt met verzoek om een reactie. De melder reageert uitvoerig en verzoekt om een onafhankelijk onderzoek. Hij geeft onder meer te kennen dat hij het niet eens is met de conclusies van het onderzoek en overweegt naar de Commissie Integriteit Overheid (zie daarover paragraaf 6.1.3) te gaan. Hierop voert de directeur-CAMS een gesprek met de directeur Wapensystemen en de plaatsvervangend directeur-DMO. Ook stuurt hij het rapport over het huishoudelijk onderzoek aan de Functionaris Integriteitszorg van de DMO. In een nota uit januari 2010 die na dat gesprek is opgesteld, maakt de directeur-CAMS aan betrokkenen duidelijk dat hij van mening is dat het huishoudelijk onderzoek consciëntieus en gedegen is uitgevoerd. De nota signaleert het bezwaar van de melder en het gesprek met het hogere management van de DMO. De directeur-CAMS maakt duidelijk dat hij betrokkene heeft aangesproken op het bewezen privégebruik van dienstvervoer. Voorts geeft hij opdracht tot de continuering van functioneringsgesprekken, het kritisch bezien van regelgeving ten aanzien van dienstmiddelen en de verbetering van betrokken administraties. Opvallend is dat de nota geen expliciete aandacht schenkt aan de aanbeveling in het rapport van het huishoudelijk onderzoek om de ernstig verstoorde arbeidsrelatie binnen de afdeling Interne Zaken aan te pakken.

In april 2010 stuurt de melder een e-mail aan de directeur-DMO waarin hij uitlegt zich niet te kunnen verenigen met de reeds genomen maatregelen. De directeur-DMO verzoekt kort daarop de Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID) opnieuw onderzoek te doen naar deze zaak. De COID ziet daarvan af waarop de directeur-DMO het onderzoek zelf laat uitvoeren. Hij vertrouwt het onderzoek toe aan twee hoofdofficieren buiten dienst die vaker dergelijke onderzoeken voor het Dienstencentrum Juridische Dienstverlening (JDV) hebben verricht. Gedurende het onderzoek constateert de onderzoekscommissie dat er mogelijk sprake is van een misstand als bedoeld in hoofdstuk 7a, paragraaf 2 van het Burgerlijk ambtenarenreglement Defensie (BARD)<sup>25</sup>. Van een dergelijk vermoeden dient de Secretaris-Generaal op de hoogte te worden gebracht. De directeur-DMO verzoekt de Secretaris-Generaal om mandaat het reeds begonnen onderzoek af te handelen.

In september 2010 is het rapport van het tweede onderzoek gereed. Geconcludeerd wordt dat er schendingen van meerdere wettelijke voorschriften en/of beleidsregels hebben plaatsgehad. Het betrof onder andere de onaannemelijkheid van acht ritten met een dienstauto, het onrechtmatig gebruik van de diensttelefoon, mogelijk vervreemden of wederrechtelijk toe-eigenen van goederen, geen transparantie over afwezigheid, schendingen van de sociale integriteit en oneigenlijk gebruik van regelgeving ten aanzien van salaris en beloningen. Daarop stuurt de directeur-DMO eind september ter afwikkeling van deze zaak diverse betrokkenen nota's en worden diverse brieven verzonden. De twee betrokkenen worden door de directeur-DMO disciplinair gestraft: de een krijgt een schriftelijke berisping, de ander krijgt, bovenop de eerdere berisping door de directeur-CAMS, een strafoverplaatsing die in januari 2011 wordt geëffectueerd. De persoon met de schriftelijke berisping wordt aangezegd, zij het niet als strafmaatregel, dat hem een andere functie zal worden toegewezen. De melder ontvangt tevens een brief waarin staat dat de gedane melding terecht was.

De zaak is hiermee echter nog niet definitief voltooid, zo blijkt. Eind oktober 2010 krijgt de bijna vertrekkende directeur-CAMS een melding dat ook de melder van de integriteitschendingen zelf niet integer zou hebben gehandeld: hij zou misbruik hebben gemaakt van dienstvervoer. De inmiddels nieuwe directeur-CAMS doet hiervan in december aangifte bij de KMar. De leiding van de DMO voert in november 2010 en januari 2011 twee gesprekken met een groep verontruste medewerkers van CAMS over de onprettige sfeer die naar aanleiding van het onderzoek is ontstaan.

Op zaterdag 5 maart staat een artikel over de zaak-CAMS in de Volkskrant. Op maandag 7 maart zendt de minister hierover een brief aan de Tweede Kamer. De persoon die een schriftelijke berisping had ontvangen wordt per direct overgeplaatst. Op 8 maart is op grond van het onderzoek aangifte gedaan bij de KMar van mogelijke strafbare feiten. Tevens wordt op 8 maart een bespreking met de minister gehouden ter voorbereiding op het overleg in de Tweede Kamer.



figuur 2 tijdlijn CAMS

### 3.4 Beoordeling

Hoewel de directeur-CAMS en de leiding van de DMO op verschillende momenten handelend zijn opgetreden, moet worden geconstateerd dat de totale afwikkeling van het incident onbevredigend is verlopen. De melding van een relatief eenvoudig vergrijp is uitgegroeid tot een incident dat in de landelijke media breed voor het voetlicht is gebracht en tot politieke discussie in de Tweede Kamer heeft geleid. Welke oorzaken kunnen hiervoor worden aangewezen?

#### 3.4.1 Preventie

De commissie heeft zich bij de bestudering van het incident bij CAMS de vraag gesteld of er redenen zijn te veronderstellen dat een dergelijk incident bij een organisatiedeel als CAMS gemakkelijker voorkomt dan elders. Uit de gesprekken en documenten ontstaat het beeld dat CAMS een organisatie is waarvan het belang van het werk buiten kijf stond, maar waarvan de positie wel erg onafhankelijk en zelfstandig was geworden. Dit uitte zich onder andere in het bestaan van eigen regels en gewoonten, gebrekkige beheersing van de bedrijfsvoering en gebruiken die in één van de gevoerde gesprekken als 'emolumenten' werden getypeerd. Een aantal betrokkenen had al ver voor de periode waarin het incident zich afspeelde onderkend dat deze situatie onwenselijk was. Deze situatie werd nog eens onderstreept in het eerste huishoudelijke onderzoek. Dat rapport adviseerde de regelgeving en administraties te toetsen en te verbeteren. Naar aanleiding daarvan liet de directeur-CAMS door de afdeling OIB een onderzoek doen naar de administratieve processen bij CAMS. De onderzoekers constateren een groot aantal tekortkomingen en concluderen dat een cultuuraanpassing nodig is om de bedrijfsvoering op orde te krijgen. De leiding van de DMO en de opeenvolgende directeuren van CAMS hebben geprobeerd CAMS op dat punt te veranderen. De commissie concludeert dat deze pogingen laat zijn ingezet en niet tot het gewenste resultaat hebben geleid. De ernstig verstoorde arbeidsverhoudingen binnen de afdeling Interne Zaken vormden hiervoor één van de redenen. Dat de verstoorte arbeidsverhoudingen zo lang hebben kunnen voortbestaan duidt er voorts op dat het leiderschap ten aanzien van Interne Zaken tekortschoot. In de relatief korte plaatsingsduur van de militaire directeuren bij CAMS konden de gewenste veranderingen niet tot stand worden gebracht, mede doordat zij afhankelijk waren van het directieteam waarvan een aantal leden reeds lang bij CAMS werkte. Wellicht speelde ook de grote gepercipieerde afstand tussen CAMS en de DMO-leiding een rol. CAMS was immers lange tijd onderdeel van de marine, werkte daar ook primair voor en is gevestigd in Den Helder.

Het eigenlijke incident - enkele relatief eenvoudige integriteitschendingen - kon ontstaan en voortwoekeren in een organisatie waarin een adequate bedrijfsvoering ontbrak en waar, in ieder geval binnen de afdeling Interne Zaken, een ongewoon slechte werksfeer heerste.

#### 3.4.2 Behandeling gemelde schending

Achteraf kan worden vastgesteld dat de ernst van de situatie en vooral de slechte werkverhoudingen binnen de afdeling Interne Zaken zijn onderschat. De leiding van CAMS en het DMO-management, met wie het rapport van het eerste huishoudelijk onderzoek werd besproken, dachten dat de problemen goed werden aangepakt door een huishoudelijk onderzoek in te stellen en naar aanleiding daarvan een medewerker te berispen en maatregelen te treffen. Het heeft er veel van weg dat de onderliggende slechte werksfeer (zo niet arbeidsconflict) tussen betrokkenen te weinig aandacht heeft gekregen. De aandacht die daaraan wel werd gegeven heeft in ieder geval niet het beoogde effect gehad. Hierdoor werd de integriteitschending onderdeel van die slechte verhoudingen op de werkvloer. De leiding van CAMS en de DMO beoordeelden het incident als kleinschalig en beheersbaar. Men was vooral bezig met het totaal van CAMS en daardoor in veel mindere mate gericht op de specifieke afdeling Interne Zaken. Ook na de bespreking van het conceptrapport van het huishoudelijk onderzoek en het commentaar van de melder daarop bleef dat zo. Het is onbekend of een gesprek heeft plaatsgevonden tussen de melder en de directeur of de onderzoekscommissie over het ingebrachte commentaar. De onderschatting van de situatie

blijkt mede uit het feit dat de melder zich daarna tot de directeur-DMO heeft gewend.

Achteraf was het beter geweest de KMar meteen te betrekken bij de afhandeling van de melding over de vervreemding van de televisie. Het eerste huishoudelijk onderzoek dat is uitgevoerd op verzoek van de directeur-CAMS leidde tot minder verstrekkende conclusies dan het onderzoek dat later op verzoek van de directeur-DMO werd uitgevoerd. De uitvoerige reactie van de melder op het eerste onderzoek had een signaal moeten zijn dat de zaak nog niet was voltooid. De commissie heeft geconstateerd dat hierdoor de afwikkeling van de melding een rommelige indruk maakt, zeker gezien het feit dat na de ontstane commotie alsnog aangifte is gedaan bij de KMar.

#### *3.4.3 Afhandeling escalatie, informatievoorziening naar ambtelijke en politieke top en informatievoorziening aan de Tweede Kamer.*

Na het besluit van de directeur-CAMS ten aanzien van de melding zoekt de melder het hogerop en meldt in april 2010 per e-mail een vermoeden van een misstand aan de directeur-DMO, die daarop een nieuw huishoudelijk onderzoek instelt. Terwijl de plaatsvervangend directeur-DMO daarvan al eerder op de hoogte was, is nu ook de ambtelijke top van het ministerie geïnformeerd. Gedurende het onderzoek verzoekt de directeur-DMO in een nota de Secretaris-Generaal om mandaat om de zaak af te handelen, waarmee ook de Secretaris-Generaal op de hoogte is. Na voltooiing van het onderzoek in september 2010 wordt een aantal besluiten genomen, onder andere ten aanzien van bestraffing. Daarmee wordt de melding als afgehandeld beschouwd. De melder ontvangt een bericht dat zijn klacht gegrond is verklaard. De bedenkingen van betrokkenen worden in november 2010 schriftelijk afgehandeld en daarmee is voor de leiding van de DMO de kwestie afgedaan. De directeur-DMO achtte het niet nodig hiervan expliciet melding te maken bij de Secretaris-Generaal. Gelet op de betrekkelijke eenvoud van de zaak is dat begrijpelijk. Dat het onderliggende probleem daarmee echter nog niet is opgelost blijkt mede uit het feit dat 'een groep verontrusten' in november 2010 en januari 2011 gesprekken voert over de gevoelde onaangename werksfeer. Dit hangt mogelijk samen met een reorganisatie die gaande is bij de DMO en waarbij een deel van de ondersteunende functies bij CAMS verdwijnt. Een deel van het personeel dat op die functies werkzaam is, is informant geweest van de onderzoekscommissie. Wanneer in februari 2011 de integriteitschending op de Frederikkazerne aan de orde komt en de minister vraagt of er nog andere zaken spelen interpreteert de directeur-DMO dit in de context van die schending en betreft daarbij niet de in zijn ogen afgehandelde casus-CAMS.

In de brief van 7 maart 2011<sup>26</sup> wordt gemeld dat de nog niet overgeplaatste betrokkene met onmiddellijke ingang wordt overgeplaatst omdat snel ingrijpen noodzakelijk werd geacht. Voorts is besloten alsnog aangifte te doen. Ook wordt gemeld dat de KMar onderzoek doet naar mogelijk misbruik van dienstvervoer door de melder. In daaropvolgend overleg tussen de KMar en de officier van justitie is, met toepassing van het opportuniteitsbeginsel, besloten voorlopig geen nader onderzoek te doen naar aanleiding van beide aangiften. Daarover wordt op een later moment een definitief besluit genomen.

### **3.5 Beloningstelsel bij CAMS**

Voor het goed functioneren van mens en organisatie is het voor Defensie essentieel dat in personeel wordt geïnvesteerd en dat kennis en ervaring voor de organisatie behouden blijft. Daartoe zijn in de rechtspositieregelingen voor het burger- en militaire personeel van Defensie voorzieningen getroffen. Zo is er de mogelijkheid tot het toekennen van wervings- en bindingspremies, functioneringstoelagen en beloningen. Per saldo kan zo tot maximaal 40 procent van de tot een jaarbedrag herleide bezoldiging in enig jaar worden toegekend als combinatie van functioneringstoelage, beloning en bindingspremie<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Kamerstuk 32 678, nr. 1

<sup>27</sup> Kamerstuk 31 243, nr. 8

De zogenaamde *software engineering* waar CAMS zich mee bezig houdt is gespecialiseerd werk. Het is - zeker in tijden van schaarste op de arbeidsmarkt - moeilijk om daarvoor personeel aan te trekken en te behouden. In dat licht gezien is het verklaarbaar dat in 2001 maatregelen werden voorgesteld om functionarissen met toelagen aan de organisatie te binden.

Op verzoek van de commissie heeft de ADD een onderzoek gedaan naar de toepassing van het beloningsstelsel bij CAMS. De bevindingen van de ADD zijn als bijlage gevoegd. Deze spreken voor zich. Hieruit blijkt dat de toekenning van extra salaris aan functionarissen van CAMS rechtmatig was.

Bij de organisatorische overgang van CAMS van CZSK naar de DMO heeft deze het besluit over de toepassing van beloningsinstrumenten in stand gelaten. Bij de DMO ontstond wel het inzicht dat de keuze van de verschillende instrumenten gewijzigd zou moeten worden. De DMO vond dat de toekenning van wervings- en behoudtoelagen in dit geval beter zou zijn dan het toekennen van functioneringstoelagen. Dit inzicht bij de DMO heeft echter geen vertaling gevonden in een aanwijzing aan de directeur-CAMS.

### 3.6 Bevindingen

#### 3.6.1 De melding en de afwikkeling daarvan

Het geheel van de casus-CAMS overziend komt de commissie tot de conclusie dat de afwikkeling daarvan niet bevredigend is verlopen. Er is aanvankelijk adequaat gereageerd op de melding van een mogelijke schending van de integriteit aan zowel de directeur-CAMS als in een later stadium de directeur-DMO. De gehele afwikkeling van de casus is echter in verschillende fasen verlopen. Hierbij speelt volgens de commissie mee dat de leiding van de DMO zich vooral heeft gericht op verbeteringen in de CAMS-organisatie in het algemeen en daarbij de problemen die in de ondersteunende afdeling speelden heeft onderschat. Nadat de casus volgens de DMO-leiding was afgedaan belandde deze door de belangstelling van media en politiek in een nieuwe fase.

Uit het onderzoek dat daarnaar is uitgevoerd door de Audit Dienst Defensie blijkt dat de beloningen rechtmatig zijn toegekend. De commissie is van oordeel dat het bevoegde gezag zich periodiek een oordeel moet vormen over de vraag of de gronden voor het toekennen van extra salaris nog steeds aanwezig zijn. Het meest aangewezen instrument daarvoor is de cyclus van functioneringsgesprekken en beoordelingen. In het geval van CAMS is daar onvoldoende aandacht voor geweest. De door de ADD geconstateerde tekortkomingen op het gebied van de motivering van beslissingen, de administratieve verantwoording en het stopzetten van toelagen beschouwt de commissie als slordigheden in de bedrijfsvoering. De commissie heeft ten aanzien van de toepassing van het beloningsstelsel geen integriteits-schendingen geconstateerd.

#### 3.6.2 Wat zegt de casus CAMS over het geheel van het integriteitszorgsysteem?

De casus-CAMS bevat, zowel preventief als repressief, een aantal specifieke aandachtspunten over het systeem van integriteitszorg die voor de gehele organisatie zouden kunnen gelden en die hieronder aan de orde komen.

De casus-CAMS maakt duidelijk dat de werkverhoudingen in organisaties voortdurend aandacht behoeven en dat slechte werkverhoudingen en integriteitschendingen gemakkelijk hand in hand gaan. Wanneer de werkverhoudingen zijn verstoord vergt de verbetering daarvan in de meeste gevallen geruime tijd. Dit gegeven dient, waar relevant, te worden meegewogen in de duur van de functievervulling door een commandant van zo'n onderdeel.

Het is belangrijk dat de voorwaarden voor integer handelen, waaronder een goede werksfeer, aanwezig zijn en blijven. Een goede werksfeer kan voorkomen dat relatief kleine incidenten uitgroeien tot grote problemen. Voor het oog kleine incidenten kunnen echter wel een symptoom zijn voor een groter onderliggend probleem. Daarvoor zou aandacht moeten zijn wanneer een melding wordt gedaan.

Defensie is een dynamische organisatie die echter ook tal van geïsoleerde delen kent waar de dynamiek beperkt is. Bij dergelijke organisatieonderdelen bestaat het risico dat een eigen subcultuur, eigen regels en eigen handhavingsmethoden ontstaan. Dat leidt weer tot een groter risico op integriteitsinbreuken. CAMS is een voorbeeld van zo'n relatief geïsoleerd organisatiedeel.

Het is belangrijk dat bij de aanpak van een integriteitsincident duidelijk is wie de leiding heeft. Dit is vooral relevant als een incident niet meer door de direct leidinggevende wordt aangepakt, maar door hogere lijnmanagers, zoals ook bij CAMS in een later stadium het geval was. Al snel zijn dan vele gezagsdragers elk een beetje verantwoordelijk terwijl niemand de algehele verantwoordelijkheid voor het managen van de probleemsituatie op zich neemt.





De praktijk van de integriteitszorg;  
preventie



Dit hoofdstuk richt zich op de voorwaarden die noodzakelijk zijn bij de inrichting van een integere organisatie. Eerst komt de cultuur en regelgeving aan de orde. Daarna wordt aandacht besteed aan de instroom en selectie van personeel, de opleiding en de training en vorming. Vervolgens wordt het onderwerp leiderschap besproken en is er aandacht voor preventieve maatregelen. Het hoofdstuk eindigt met bevindingen en aanbevelingen.

#### 4.1 Cultuur

De commissie heeft aandacht geschonken aan de organisatiecultuur van Defensie in relatie tot integriteit. In de debatten in de Tweede Kamer is dat thema veelvuldig aan de orde geweest. In die debatten werd duidelijk dat daaronder diverse dingen kunnen worden verstaan. In meest algemene zin zou de organisatiecultuur van Defensie sneller tot incidenten leiden; dit zou volgens sommigen bijvoorbeeld samenhangen met het gesloten personeelssysteem van militairen. Daarnaast zou de organisatiecultuur belemmerend werken om collega's of leidinggevendenden aan te spreken op ongewenst gedrag. De hiërarchische structuur die Defensie kenmerkt zou daarbij een belangrijke rol spelen. Durft een kapitein een kolonel aan te spreken op zijn gedrag; durft een sergeant dat? Ook de neiging zaken intern op te lossen werd onder de noemer cultuur geschaard. Zijn de deuren en ramen bij Defensie inderdaad gesloten? Hoewel Defensie zich door de taakuitoefening en de daarmee gepaard gaande vertrouwelijkheid van andere departementen onderscheidt, de commissie-Lemstra heeft daarop gewezen, hoeft dat openheid voor maatschappelijke invloed, transparantie en integriteit niet in de weg te staan.

In de door de commissie gevoerde gesprekken is de organisatiecultuur keer op keer aan de orde gesteld. De commissie heeft ervaren dat integriteit op de agenda van de defensieonderdelen staat. Integriteit is onderwerp van gesprek en is opgenomen in veel opleidingsprogramma's. Voor het welslagen van militaire missies zijn groepscohesie, *esprit de corps* en loyaliteit aan het eigen (krijgsmacht)onderdeel essentiële elementen. De potentieel negatieve kanten daarvan worden onderkend, maar als zodanig hoeven deze elementen integriteit niet in de weg te staan. Sterker nog, een operatie kan alleen dan slagen als de onderlinge samenhang in een groep niet wordt verstoord door ongewenst gedrag. Integer handelen is daarmee een essentieel onderdeel van het welslagen van een operatie. Deze benadering zou naar het oordeel van de commissie nog krachtiger kunnen worden aanzet. Daarmee wordt integriteit, dat toch als een ietwat 'soft' onderwerp wordt ervaren, krachtig verbonden met het slagen van een operatie. Het vermoeden bestaat dat daarmee de betrokkenheid bij het onderwerp groter wordt. Integriteit wordt dan een essentieel element van professioneel optreden, zoals veiligheid dat nu al is. Deze benadering kan aansluiten bij reeds bestaande aandacht bij Defensie voor bijvoorbeeld veiligheid, aanspreken op tenue, *debriefings* en evaluaties na een operatie. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat het bij Defensie niet gebruikelijk is elkaar aan te spreken en af te rekenen op resultaten. Professioneel optreden, het bespreken van resultaten en gedrag behoort onderdeel te zijn van periodieke functioneringsgesprekken. Dat geldt zowel voor militairen als voor het burgerpersoneel. Het is de commissie gebleken dat slechts met ongeveer de helft van het personeel jaarlijks een functioneringsgesprek wordt gehouden<sup>28</sup>. Defensie heeft het streven in 2012 met tenminste 85 procent van het personeel een dergelijk gesprek te voeren. Dit streven is van belang gezien het feit dat daarin de aandacht voor het onderwerp integriteit en de toelaatbaarheid van nevenfuncties aan de orde behoort te komen.

De gevoerde gesprekken hebben bevestiging opgeleverd van de veranderingen die naar aanleiding van de adviezen van de commissies- Lemstra, -Staal en recent het onderzoek-Blauw binnen de organisatie in gang zijn gezet. Die veranderingen zijn echter niet van de ene dag op de andere voltooid. De effecten daarvan worden langzaam zichtbaar, dit veranderingsproces vraagt voortdurend aandacht.

<sup>28</sup> Rijksbreed ligt het gemiddelde percentage op 63 procent (bron: Sociaal Jaarverslag Rijk 2010)

In relatie tot de door sommigen onderkende gesloten cultuur bij Defensie is ook kritiek geuit op het onderzoek dat intern door Defensie is uitgevoerd. Dit zou een exponent zijn van een gesloten houding. In dit kader merkt de commissie op dat het houden van intern onderzoek in lijn is met het rijksbeleid en overeenkomstig is met de procedure die geldt voor de Commissie Integriteit Overheid (CIO). De commissie vindt dat een organisatie(deel) in staat moet worden gesteld om zelf eventuele incidenten te onderzoeken en op te lossen.

## 4.2 Gedragscode en regelgeving

### 4.2.1 Gedragscode

Naar aanleiding van het rapport-Staal heeft Defensie een gedragscode opgesteld die op 1 april 2007 is ingevoerd. Het draagvlak van de code is in 2009 onderzocht<sup>29</sup>. Uit het onderzoek bleek dat driekwart van de medewerkers bekend was met de gedragscode, maar dat de gedragscode minder vaak op de werkvloer werd besproken dan in 2007. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de gedragscode bekend is en functioneert, maar dat deze soms als weinig concreet wordt ervaren en geen juridisch bindende waarde heeft. Medewerkers kunnen er uiteraard op worden aangesproken, maar concrete maatregelen kunnen op grond van de gedragscode moeilijk worden genomen. De gedragscode beschrijft waarden die in diverse andere regelingen concreter worden uitgewerkt. Niettemin meent de commissie dat de gedragscode een belangrijk middel is om de kernwaarden van de organisatie uit te dragen en te bespreken.

De commissie heeft kennisgenomen van een veelheid aan regelgeving. Hieronder komt in kort bestek de belangrijkste regelgeving aan de orde (meer gedetailleerde informatie is in de bijlage te vinden).

### 4.2.2 Wet- en regelgeving

In de Ambtenarenwet en in de Militaire ambtenarenwet zijn bepalingen opgenomen over het integriteitsbeleid. Zo is bepaald dat een integriteitsbeleid moet worden gevoerd, dat dit onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid en dat een gedragscode moet zijn opgesteld. Ook bepaalt de wet dat met de Tweede Kamer wordt afgesproken op welke wijze verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde integriteitsbeleid.

In het Algemeen Militair Ambtenarenreglement (AMAR) en het Burgerlijk Ambtenarenreglement Defensie (BARD) zijn in respectievelijk hoofdstuk 11 en 7 bepalingen opgenomen over integriteit. Een belangrijk onderdeel daarvan is sinds 1 januari 2011 de zogenaamde klokkenluidersregeling voor het melden van een misstand. Deze regeling is gelijk aan de regeling van het Rijk en de politie.

Een belangrijk aspect van de regeling is de aanstelling van een of meerdere vertrouwenspersonen. Bij hen kan een vermoeden van een misstand worden gemeld. Op dit moment voorziet de structuur van integriteitszorg bij Defensie in formele zin niet in deze rol. Defensie geeft thans een andere, ruimere invulling aan de positie van vertrouwenspersonen. Momenteel functioneert de Functionaris Integriteitszorg of de Coördinator Lokale Vertrouwenspersonen als 'vertrouwenspersoon' zoals in de regeling beschreven, maar deze positie is niet geformaliseerd.

### 4.2.3 Uitvoeringsregelgeving

Met zogenaamde 'Aanwijzingen van de Secretaris-Generaal' worden nadere regels gesteld over de interne dienst bij het ministerie van Defensie. Een aantal daarvan is gerelateerd aan de integriteitszorg. Ook houdt een aantal regelingen indirect verband met integriteit. In de bijlage van het rapport is een uitvoerig overzicht opgenomen.

<sup>29</sup> Kamerstuk 32 123-X, nr. 93

De belangrijkste aanwijzing in dit kader is de *Aanwijzing Integriteitsbescherming*<sup>30</sup> waarin is vastgelegd wat onder integriteit en de aantasting daarvan wordt verstaan. Deze aanwijzing richt zich vooral op de zakelijke integriteit en bevat bepalingen over bijvoorbeeld nevenwerkzaamheden, contacten met het bedrijfsleven, inhuur van externe oud-defensiemedewerkers, geschenken en uitnodigingen. De Functionarissen Integriteitszorg (FIZ) geven uitvoering aan deze aanwijzing. De commissie constateert dat deze aanwijzing is verouderd. Ook zou het naar het oordeel van de commissie beter zijn een aanwijzing op te stellen die handelt over alle aspecten van integriteit, zowel zakelijk als sociaal.

De meest bekende regeling binnen Defensie op het gebied van integriteit is de zogenaamde KOGVAM-regeling. Dit staat voor: Klachtenprocedure ongewenst gedrag en melding vermoedens misstanden Defensie. Deze regeling beschrijft de procedure voor de melding van vermoedens van misstanden en ongewenst gedrag. Deze regeling bevat dus de procedures voor zowel klachten ten aanzien van ongewenst gedrag (sociale integriteit) als voor meldingen van een vermoeden van een misstand (veelal zakelijke integriteit). In het doorgronden van de integriteitszorg bij Defensie is dit onderscheid van belang omdat het ook doorwerkt in de manier waarop de integriteitszorg is georganiseerd. Het gedeelte uit de KOGVAM-regeling ten aanzien van vermoedens van een misstand is nu opgenomen in de hogere regelgeving van AMAR en BARD (de klokkenluidersregeling). De KOGVAM-regeling dient mede daarom te worden herzien.

Defensie heeft een regeling ten aanzien van drugsbeleid. In de gesprekken bleek dat deze regeling brede bekendheid geniet en de regeling werd soms aangehaald als voorbeeld van duidelijke regelgeving.

Daarnaast zijn er diverse andere regelingen zoals over de afstemming van intern en strafrechtelijk onderzoek, regelgeving voor integere verwerving, een regeling die moet voorkomen dat misbruik wordt gemaakt van interne regelingen ten aanzien van onkosten. Ook is in een regeling vastgelegd dat de MIVD dient te worden geïnformeerd wanneer laakbaar gedrag bij een medewerker is geconstateerd.

Defensie heeft strikte regels over het melden van zogenoemde voorvallen. Hieronder vallen onder meer gevaarlijke situaties, incidenten en ongevallen, maar ook integriteitsincidenten. De regeling wordt ondersteund door een softwareprogramma *melden voorvallen*. In paragraaf 6.3 wordt hierop verder ingegaan.

### 4.3 Instroom en selectie van (militair) personeel

#### 4.3.1 Normen en waarden

Bij de defensieorganisatie werken zo'n 48.500 militairen. De gemiddelde leeftijd bedraagt 33 jaar. Het militaire personeelstelsel is gesloten, dit betekent dat instroom bijna uitsluitend van onderop, via de werving van jongeren, mogelijk is. Defensie kent daarom op jaarbasis een grote instroom van nieuw jong militair personeel. Het gaat om zeker 4000 personen per jaar<sup>31</sup>. Een groot deel daarvan betreft jongeren, afkomstig van het VMBO of het MBO die een waarden- en normenpatroon hebben ontwikkeld dat niet noodzakelijkerwijs overeenkomt met de waarden en normen die Defensie hanteert en die de samenleving van militairen verwacht<sup>32</sup>. Rapport-Blauw noemt de algemene verharding die zichtbaar is in de maatschappij als een van de oorzaken voor het ontstaan en de instandhouding van ongewenst gedrag. Het overbrengen van normen en waarden en de opvoedkundige aanpak die daarbij noodzakelijk is zijn daardoor belangrijker geworden.

Naast militair personeel zijn bij Defensie zo'n 20.500 burgers werkzaam. In normale jaren

<sup>30</sup> Aanwijzing Secretaris-Generaal 872

<sup>31</sup> Personeelsrapportage 2010, Kamerstuk 32 500-X, nr. 93

<sup>32</sup> Bij de KMar is het personeel tot en met 31 jaar verantwoordelijk voor 73% van de geconstateerde integriteitsschendingen.

heeft Defensie een jaarlijkse behoefte aan ongeveer 1000 nieuwe burgerfunctionarissen. Vanwege de bezuinigingen ligt dat aantal op dit moment veel lager. Voor burgerpersoneel bestaat geen interne defensieopleiding die hen op hun functioneren voorbereidt. Gelet op de functies voor het burgerpersoneel is dat veelal ook niet noodzakelijk. Wel heeft de commissie geconstateerd dat er behoefte is aan mogelijkheden voor vorming van het burgerpersoneel waarin onder meer kernwaarden van de organisatie en integer handelen worden uitgedragen.

Het verschil in normen en waarden binnen en buiten Defensie is een terugkerend gespreks-onderwerp geweest in de door de commissie gevoerde gesprekken. Geaccentueerd wordt dat de normen die binnen Defensie gelden afwijken van en strikter zijn dan de normen die in de maatschappij zijn geaccepteerd. De KMar stelt nog striktere normen te hanteren dan de overige operationele commando's. Betrokkenen spreken hun zorg uit over het verschil dat er is tussen de normen en waarden van jongeren die Defensie binnenstromen en de van hen door Defensie geëiste normen en waarden. Defensie staat voor de grote uitdaging jongeren door opleiding, training en vorming binnen korte tijd die gewenste normen en waarden bij te brengen.

#### 4.3.2 Instroom, keuring en selectie

De cijfers ten aanzien van de keuring en selectie maken duidelijk dat een groot aantal jongeren interesse toont voor een baan bij de krijgsmacht en ook bij de keuring verschijnt. Eveneens wordt uit de cijfers duidelijk dat de afvalpercentages fors zijn, waaruit blijkt dat lang niet iedereen geschikt wordt geacht voor een baan bij de krijgsmacht. Als voorbeeld worden hier de cijfers van 2010 weergegeven. In 2010 waren er 13.344 sollicitanten, 7.615 daarvan namen uiteindelijk deel aan het keuring- en selectieproces, daarvan werden er 4.384 (58 procent) geschikt geacht voor een aanstelling. Uiteindelijk werden er 3.966 aangesteld (52 procent). Ongeveer de helft van diegenen die deelnemen aan het keuring- en selectieproces valt dus om uiteenlopende redenen af.

#### 4.3.3 Veiligheidsonderzoeken

Voor alle militaire functies en een belangrijk deel van de burgerfuncties geldt dat het vertrouwensfuncties zijn waarvoor een veiligheidsonderzoek is vereist. Daarom wordt voor alle instromende militairen na psychologisch en geneeskundig onderzoek ook een veiligheidsonderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek resulteert als het goed is in een Verklaring van geen bezwaar (VGB). De commissie-Lemstra adviseerde vast te houden aan een regelmatige screening van medewerkers op vertrouwensfuncties. Het veiligheidsonderzoek beoogt vooraf (en gedurende de looptijd) na te gaan of een persoon een vertrouwensfunctie kan uitoefenen. Het is een belangrijk instrument waarmee de integriteit van een persoon voorafgaand aan de toelating tot een (militaire) functie binnen Defensie wordt getoetst. Het onderzoek dient periodiek herhaald te worden. In de *Leidraad persoonlijke gedragingen en omstandigheden*, staat beschreven welke aspecten bij dergelijke onderzoeken aan de orde zijn. Integriteit is daarin als criterium opgenomen. Bij de zogenaamde A-, B- en C-onderzoeken (bepalend voor het niveau van screening) wordt expliciet aandacht geschonken aan nevenfuncties. Hoewel een dergelijke screening niet integer gedrag op enig moment niet kan voorkomen acht de commissie het een belangrijk instrument om de integriteit te handhaven.

## 4.4 Opleidingen, training en vorming

Het opleidingsveld van Defensie is groot, complex en divers. De commissie heeft hiernaar geen uitputtend onderzoek gedaan.

Een van de uitgevoerde Staal-maatregelen was de implementatie van de gedragscode binnen de opleidingen. In de eerste rapportage sociale, werk- en leefomgeving staat dat de gedragscode is opgenomen in de opleidingen en trainingen. Het jaarverslag Defensie 2010

meldt dat sociale aspecten van leidinggeven in alle initiële en loopbaanopleidingen bij Defensie aan de orde komen. Daarnaast is voor degenen die niet in aanmerking komen voor deze opleidingen, vooral burgers, een training ontwikkeld om de achterstand op dit gebied in te halen. In 2010<sup>33</sup> hebben 1.170 leidinggevende burgers en militairen deze tweedaagse training doorlopen. Via de leergang Collega-Coach Defensie zijn in totaal 273 collega-coaches opgeleid, waarvan 237 in 2010. Zowel in 2003 als in 2011 adviseert de Audit Dienst Defensie integriteit nadrukkelijker te integreren in de opleidings sfeer en te komen tot een gecoördineerde aanpak van dit onderwerp.

Naar aanleiding van het onderzoek dat is uitgevoerd door bureau Blauw zijn diverse aanvullende maatregelen afgekondigd die binnen opleidingen getroffen worden om de integriteit te bevorderen<sup>34</sup> (zie ook paragraaf 1.4.5). Enkele daarvan richten zich specifiek op het overdragen van integer gedrag. Zo zijn leerdoelen geformuleerd op het gebied van integriteit en diversiteit die behandeld moeten worden binnen elke opleiding. Ook wordt de kwaliteit van instructeurs verbeterd. De commissie acht vooral de kwaliteit van instructeurs van groot belang omdat zij in de gelegenheid zijn via training en vorming de gewenste houding ten aanzien van integriteit over te brengen. Op grond van de door de commissie gevoerde gesprekken blijkt dat vooral het *doen* en *laten* zoals dat door een instructeur in de vorming wordt bijgebracht relevant is. Studeren in een leslokaal of het maken van een opdracht is minder effectief.

#### 4.5 Leiderschap en leidinggevend

Een krijgsmacht kan niet bestaan zonder commandanten en commandolijnen. Goed leiderschap is volgens de meeste geïnterviewden de beste waarborg voor integer gedrag. Leiderschap is een elementair onderdeel van de krijgsmacht. Defensie heeft duizenden leidinggevend, van hoog tot laag. De manier waarop zij gestalte geven aan hun leiderschap is van groot belang voor de integriteit van de organisatie. Het gaat daarbij om een aantal verschillende dingen. Allereerst om het geven van het goede voorbeeld. Als de leiding het niet nauw neemt met de regels kan haast niet worden verwacht dat ondergeschikten de regels wel strikt zullen hanteren. Dat geldt vanaf het politieke niveau tot het niveau van een groepscommandant. Daarnaast dient een leidinggevende een arbeidssituatie te creëren waarin integer gedrag de absolute norm is. Hierbij is door geïnterviewden gewezen op de belangrijke rol van het kader dat in opleidingsituaties jongeren traint en vormt. Volgens geïnterviewden is goed leiderschap daarnaast cruciaal in de preventie en vroege detectie van situaties van ongewenst gedrag of niet integer handelen. Het gaat dan niet over ingewikkelde zaken, maar over relatief eenvoudige dingen als goed contact met het personeel, het voeren van functioneringsgesprekken en het aanspreken van personeel op gedrag. Leidinggevend zijn verantwoordelijk voor de integriteit van hun onderdeel of afdeling. Uit gesprekken blijkt dat dat ook zo wordt ervaren. Leidinggevend zijn daarom naar het oordeel van de commissie de spil waar het integriteitszorgsysteem van Defensie om draait.

Binnen Defensie wordt periodiek onderzoek gedaan naar de waardering door medewerkers van leidinggevend. Uit de meest recente cijfers<sup>35</sup> blijkt dat 63 procent van de medewerkers van Defensie tevreden is over zijn leidinggevende, 21 procent is daarover neutraal, terwijl 16 procent van de medewerkers ontevreden is over zijn leidinggevende. Ook blijkt een ruime meerderheid van mening dat leidinggevend professionele en fatsoenlijke omgangsvormen, goede samenwerking en een plezierig en veilig werk- en leefklimaat stimuleren. Het onderzoek stelt vast dat er een significante samenhang is tussen het werk en de werksfeer en de manier waarop de directe chef leiding geeft.

Het algemene gunstige beeld over leidinggevend wordt echter negatief beïnvloed door de uitkomsten van het derde onderzoek ongewenst gedrag<sup>36</sup>. Van de mannen die ongewenst

<sup>33</sup> Jaarverslag Defensie 2010, Kamerstuk 32 710, nr.1

<sup>34</sup> Kamerstuk 32 500-X, nr. 86

<sup>35</sup> Waardering leidinggeven binnen Defensie, GW-11-090, monitor 1e/2e kwartaal 2011

gedrag meemaakten was in 25 procent van de gevallen de leidinggevende daarbij aanwezig, bij de vrouwen was dat bij 34 procent het geval. Ook wanneer gekeken wordt naar de reacties van leidinggevendenden stellen die teleur. Mannen geven aan dat de leidinggevende in 47 procent het gedrag negeerde, 25 procent erom lachte en in 8 procent van de gevallen zelfs mee deed. Ondersteuning (19 procent) of het aanspreken van de plegers (19 procent) steken daar schril bij af. Bij vrouwen is de reactie van leidinggevendenden anders, in 36 procent van de gevallen werd de pleger aangesproken en in 35 procent van de gevallen gaf de leidinggevende ondersteuning. Negeeren (26 procent) of erom lachen (16 procent) komt bij vrouwen minder vaak voor dan bij mannen. Dit beeld wordt ook door de jaarrapportage 2010<sup>37</sup> van de COID bevestigd. In 45 procent van de door hen geregistreerde meldingen van ongewenst gedrag bij lokale vertrouwenspersonen wordt de leidinggevende zelfs als de oorzaak van het ongewenst gedrag genoemd. Dit cijfer moet worden genuanceerd omdat deze meldingen alleen betrekking hebben op meldingen bij vertrouwenspersonen en dus niet bij de commandant. Het is te verwachten dat iemand een melding over zijn commandant eerder bij een vertrouwenspersoon doet dan bij de commandant zelf. Uit het KMar jaarverslag 2010 over integriteit blijkt ook dat het gedrag van leidinggevendenden vaak aanleiding is voor een melding van ongewenst gedrag.

De commissie-Staal concludeerde dat sociaal leiderschap te weinig aandacht kreeg binnen de krijgsmacht. Deze conclusie was de aanleiding tot een groot aantal maatregelen op het gebied van sociaal leiderschap. Zo is het bureau Leiderschap opgericht en wordt in de opleidingen aandacht geschonken aan de sociale aspecten van leidinggeven. In de eerste rapportage sociale- werk- en leefomgeving<sup>38</sup> schrijft de minister dat alle initiële en loopbaanopleidingen intussen zijn aangepast. De sociale aspecten van leidinggeven komen thans ruimschoots aan bod. In de tweede rapportage sociale- werk- en leefomgeving<sup>39</sup> schrijft de minister dat het bureau Leiderschap de uitvoering van alle activiteiten op het gebied van leiderschap coördineert. Het betreft de training 'Sociale aspecten van leidinggeven', de opleiding van coaches in nevenfunctie, het ontwerp van meetinstrumenten op organisatie- en individueel niveau en workshops en seminars op het gebied van leiderschap en leiderschapontwikkeling. Aan de groep leidinggevende militairen en burgers die niet de aangepaste initiële opleiding hebben gevolgd of niet op korte termijn een loopbaanopleiding volgen, wordt de training 'Sociale aspecten van leiderschap' aangeboden.

#### 4.6 Preventieve maatregelen en omstandigheden

Er zijn omstandigheden die ongewenst gedrag of niet integer gedrag sneller doen ontstaan. De rapporten van Staal en Blauw hebben daarop reeds gewezen. Verveling wordt bijvoorbeeld zowel in het rapport Staal als Blauw aangewezen als een veroorzaker van ongewenst gedrag. Dit hangt ook samen met de vermenging van werk- en privétijd die op schepen en kazernes bestaat. Uit de gesprekken die deze commissie voerde blijkt dat het grootste deel van het ongewenst gedrag in privétijd gebeurt. De commissie-Staal concludeert tevens dat ongewenst seksueel gedrag moet worden bezien in het licht van de getalsmatige zeer scheve verhouding tussen de seksen, de jonge leeftijd van de manschappen en de sterke vermenging van werk en privé. Rapport Blauw heeft het over de *omstandigheden* die nader zijn onderverdeeld naar verveling, privacy, sociale controle en groepsdruk. Sinds de commissie-Staal zijn diverse maatregelen uitgevoerd met het doel verveling tegen te gaan en toezicht in vooral de avonduren te verbeteren.

##### *Internet op de kamer*

In de tweede rapportage sociaal veilige werk- en leefomgeving<sup>40</sup> komt de voortgang van de Staal-maatregelen aan de orde. Zo is het project Internet op de legeringskamers volledig uitgevoerd. In totaal zijn 42 locaties en in totaal 290 gebouwen voorzien van draadloos internet. Diverse geïnterviewden laten blijken dat de voorzieningen zeer worden gewaardeerd.

<sup>37</sup> Jaarrapportage 2010 COID

<sup>38</sup> Kamerstuk 31 700 X, nr. 124

<sup>39,40</sup> Kamerstuk 32 123-X, nr. 93



#### *Sportinstructeurs en toezichthouders*

Uit diezelfde rapportage blijkt dat toezichthouders en sportinstructeurs zijn aangesteld. Het aantal functies voor sportinstructeurs nam vanwege de Staal-maatregelen toe met 40, maar dat aantal neemt met de recente bezuiniging af met 129 functies. Bij de bespreking van de beleidsbrief in de Tweede Kamer is een motie<sup>41</sup> aangenomen die de regering om een aantal versoeringen in de arbeidsvoorwaarden verzoekt ten gunste van 50 extra sportinstructeurs bij de landmacht. Per saldo resulterend in een reductie van 79 sportinstructeurs. In de gesprekken met de commissie werd het belang van de sportinstructeurs onderstreept.

#### **4.7 Bevindingen en aanbevelingen; preventie**

Defensie is een grote en complexe organisatie die jaarlijks grote aantallen nieuwe medewerkers binnen de organisatie opneemt. Het is belangrijk te onderkennen dat Defensie enerzijds een zeer dynamische organisatie is, waarbij een deel van de militairen relatief snel wisselt van werkplek, terwijl op andere plekken de dynamiek juist gering is. Wanneer op dergelijke plekken ook relatief autonoom wordt gewerkt ontstaan risico's ten aanzien van de integriteit.

De voor de uitoefening van militaire operaties noodzakelijke groepsbinding is essentieel voor de krijgsmacht. Deze groepsbinding vormt in veel gevallen de kracht van een groep. De potentieel negatieve kanten daarvan - terughoudendheid om collega's op niet integer gedrag aan te spreken - worden onderkend, maar als zodanig hoeven deze elementen integer gedrag niet in de weg te staan. Sterker nog, een militaire operatie kan alleen slagen wanneer de onderlinge samenhang in een groep niet wordt verstoord door ongewenst gedrag. Daarmee is integer gedrag een onderdeel van de professionaliteit van de militair. De aandacht daarvoor mag ook in tijden van grote reorganisaties en onzekerheid niet verslappen.

Op het gebied van integriteit is veel vastgelegd in regelgeving. De commissie acht het een vooruitgang dat in het AMAR en BARD de rijksbrede regeling voor klokkenluiders is overgenomen. Onderliggende defensieregelgeving is echter versnipperd en op meerdere punten verouderd. Daarnaast is de ontsluiting ervan niet optimaal. Hoewel de commissie geen aanwijzingen heeft dat vanwege verouderde regelgeving structureel zaken niet goed gaan, draagt het ook niet bij aan het overzichtelijker maken van de integriteitszorg.

De commissie concludeert dat de rol van leidinggevend en het door hen vertoonde leiderschap van groot belang zijn voor het creëren van een werkomgeving waarin de integriteit hoog wordt gehouden. Dat betekent dat situaties waarin schendingen voor kunnen komen worden aangepakt en een open sfeer wordt gecreëerd die drempels voor meldingen slecht. Het is de overtuiging van de commissie dat sinds het rapport-Staal veel energie is gestoken in het verbeteren van het leiderschap. Evenals het een illusie is dat integriteitsschendingen volledig uit te bannen zijn is het ook onmogelijk om van elke leidinggevende een 'ideale' leider te maken. Daarom is blijvende aandacht in opleidingen, maar ook in de selectie van leidinggevend noodzakelijk. De commissie meent dat een deel van de integriteitsincidenten te voorkomen is door kritisch de vereiste leidinggevende capaciteiten mee te wegen bij de functietoewijzing. Dit geldt zeker bij relatief autonoom opererende onderdelen. In de rapporten van Staal en Blauw is het belang van opleiding, training en vorming van personeel onderstreept. De commissie sluit zich daarbij aan.

De commissie concludeert dat functioneringsgesprekken een belangrijke rol zouden kunnen vervullen in het gestructureerd bespreken van integriteit. Het is verplicht in deze gesprekken integriteit en nevenwerkzaamheden aan de orde te stellen. De commissie constateert dat het percentage gehouden functioneringsgesprekken laag is.

De commissie concludeert dat de uitgevoerde Staal-maatregelen ten aanzien van internet

<sup>41</sup> Kamerstuk 32 733, nr. 19

op de kamer en sportinstructeurs zeer worden gewaardeerd en dat betrokkenen het aannemelijk achten dat hiervan ook een positief effect uitgaat ten aanzien van het creëren van een veilige leefomgeving.

#### Aanbevelingen

- Verhoog het aantal gevoerde functioneringsgesprekken tot het streefpercentage van 85 procent en stel daarin integriteit, nevenwerkzaamheden en behaalde resultaten aan de orde.
- Benader integriteit als essentieel element voor het behalen van het beoogde (militaire) resultaat.
- Herzie op korte termijn de regelgeving ten aanzien van integriteitsschendingen, dring de complexiteit zoveel als mogelijk terug. Kom tot een regeling die aansluit bij rijksbrede regelingen en maak deze voor medewerkers toegankelijk.
- Zet de uitvoering van eerdere aanbevelingen en in het bijzonder die ten aanzien van de opleidingen, training en vorming met kracht voort.
- Waarborg de aandacht voor leiderschap in zowel opleiding en training en laat dit ook in de selectie van leidinggevenden meewegen.







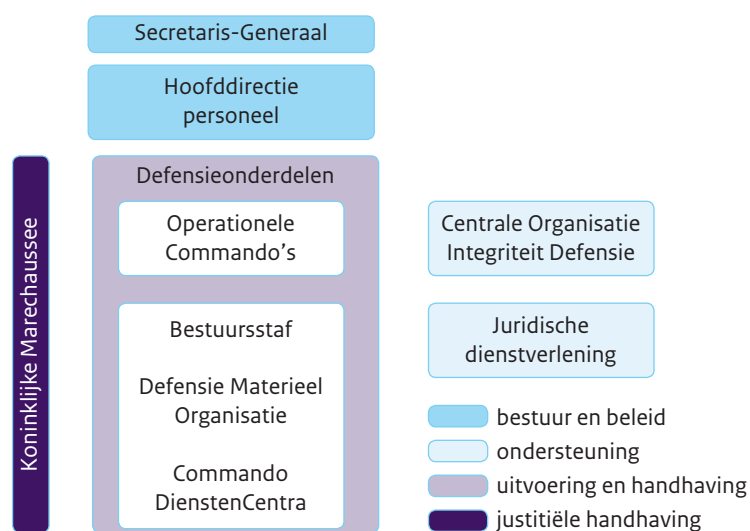
# 5

De praktijk van de integriteitszorg;  
beleid

Dit hoofdstuk beschrijft de randvoorwaarden van de integriteitszorg binnen Defensie. Eerst wordt stilgestaan bij de besturing en het beleid daarvan. Daarna komt de decentrale uitvoering en de beschikbare ondersteuning aan de orde. Ook besteedt dit hoofdstuk aandacht aan beschikbare interne en externe evaluaties en onderzoeken en aan risicoanalyses. Het hoofdstuk sluit af met bevindingen en aanbevelingen.

## 5.1 Bestuur en beleid

Bij de besturing van Defensie wordt uitgegaan van het onderscheid tussen beleid en uitvoering. In de organisatie en het bestuur van het integriteitssysteem is dat zichtbaar. Hieronder volgt een beschrijving van de huidige situatie. Daarbij wordt de indeling van figuur 3 gehanteerd.



Figuur 3 schematische weergave besturing integriteitssysteem

### 5.1.1 Rol Secretaris-Generaal en Hoofddirectie Personeel

De Secretaris-Generaal is als de hoogste ambtenaar verantwoordelijk voor alles wat de defensieorganisatie aangaat en voor de integriteit in het bijzonder. In deze verantwoordelijkheid zijn drie verschillende aspecten te onderscheiden.

#### 1 Eindverantwoordelijk voor de afhandeling van incidenten, vooral in het geval van escalatie.

De algemene maatregel van bestuur<sup>42</sup> schrijft voor dat aan de Secretaris-Generaal meldingen van vermoedens van misstanden worden gemeld zodat de hoogst mogelijke ambtelijke betrokkenheid is gewaarborgd. Ook wordt de Secretaris-Generaal geïnformeerd als een melding wordt gedaan bij de Commissie Integriteit Overheid.

#### 2 Eindverantwoordelijk voor al het tot stand gekomen beleid en de uitvoering daarvan.

De Secretaris-Generaal is voorzitter van het hoogste ambtelijke overlegorgaan, waarin hij, gehoord de beraadslagingen, de besluiten neemt. In dit overlegorgaan is bijvoorbeeld besloten tot de oprichting van de COID.

#### 3 Eindverantwoordelijk voor de informatievoorziening over integriteit.

Bij de eindverantwoordelijkheid voor integriteit behoort ook de informatievoorziening daarover. Alle voor integriteit relevante informatiestromen komen samen bij de Secretaris-Generaal. Het betreft de informatie over concrete integriteitsschendingen, over trends en informatie van de KMar en de MIVD. De Secretaris-Generaal verstrekt relevante informatie aan de minister.

De beleidsverantwoordelijkheid voor het onderwerp integriteit is neergelegd bij de Hoofddirectie Personeel (HDP). Deze directie is verantwoordelijk voor het hele beleidster-

<sup>42</sup> Staatsblad 2010, 706; aanpassing AMAR en BARD ten aanzien van klokkenluidersregeling

rein en daarom altijd betrokken bij bijvoorbeeld de totstandkoming van regelgeving, rapportages, onderzoeken en de uitwerking van de aanbevelingen (zoals rapport-Blauw) en correspondentie hierover met de Tweede Kamer. De HDP was tevens verantwoordelijk voor de oprichting van de COID. Voor de uitvoering van de taken op het gebied van integriteitsbeleid is bij de HDP slechts beperkte capaciteit beschikbaar. In wekelijkse vergaderingen bespreekt de hoofd directeur van de HDP integriteitschendingen met de Secretaris-Generaal.

#### 5.1.2 Integriteitsbeleid

Defensie heeft een aantal specifieke en een aantal algemene regelingen die de integriteit betreffen. In deze documenten is beschreven wat wel en niet mag en hoe het integriteitsstelsel zou moeten functioneren. Defensie beschikt echter niet over een document dat zou kunnen doorgaan voor *'het integriteitsbeleid van Defensie'*. Gezien de bepalingen in artikel 12 van de Militaire ambtenarenwet zou dat wel te verwachten zijn. Op dit moment werkt de HDP aan een integraal integriteitsbeleid. Bij de opstelling daarvan wordt nauw samengewerkt met de COID. Een dergelijk document zou een integrale beschrijving moeten bieden van de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van de diverse actoren, van de processen van het integriteitsstelsel, van de informatiebehoeften en -stromen, van de doelen die de organisatie op integriteitsgebied nastreeft en van de (financiële) middelen die daarvoor beschikbaar zijn. Doordat een dergelijk document ontbreekt wordt het beleid van de organisatie voor een belangrijk deel bepaald door het al dan niet overnemen en uitvoeren van de adviezen, aanbevelingen en conclusies van de externe commissies. In het verleden zijn dergelijke aanbevelingen grotendeels overgenomen, hoewel de uitvoering weerbarstig blijft. Doordat een integriteitsbeleid ontbreekt is het echter onduidelijk hoe dergelijke aanbevelingen passen binnen het door de organisatie gewenste beleid. Daaruit volgt dat de aanbevelingen tot op heden sturend zijn geweest. Op dit moment is het Definitief Reorganisatie Plan waarmee de COID werd opgericht het meest integrale document ten aanzien van de integriteitszorg. Dit document is echter niet bedoeld en uiteindelijk ook niet geschikt als beleidsdocument.

## 5.2 Decentrale uitvoering en ondersteuning

#### 5.2.1 Rol van de commandanten

De commandanten van defensieonderdelen zijn integraal verantwoordelijk voor de integriteit van hun onderdeel en daarmee voor de uitvoering van het integriteitsbeleid daarbinnen, inclusief de handhaving daarvan. Deze verantwoordelijkheid geldt vanaf de hoogste commandant, maar ook voor commandanten daaronder. Te denken is aan commandanten van eenheden zoals een squadron, een vliegbasis, een schip, een compagnie of een bataljon. Uiteraard geldt dit ook voor leidinggevenden in staven. Zij zijn er ook verantwoordelijk voor dat meldingen goed worden afgehandeld. Commandanten worden in deze verantwoordelijkheid door diverse functionarissen ondersteund. Elk defensieonderdeel beschikt over een uitgebreid netwerk van lokale vertrouwenspersonen. Daarnaast zijn op centraal stafniveau een aantal functionarissen belast met de integriteitszorg. In de meeste gevallen betreft dat een coördinator van dat netwerk (coördinator lokale vertrouwenspersonen), een Centrale Adviseur Integriteit Defensie (CAID), en een Functionaris Integriteitszorg (FIZ) ten behoeve van de zakelijke integriteit. De commandanten van de defensieonderdelen beschikken elk over een afdeling Juridische Zaken en een afdeling Personeel en Organisatie die hun op arbeidsrechtelijk gebied van advies kunnen voorzien. De commandanten kunnen bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheid door de Centrale Organisatie Integriteit Defensie en het Dienstencentrum Juridische Dienstverlening (JDV) worden ondersteund.

#### 5.2.2 De Centrale Organisatie Integriteit Defensie

De Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID) is begin 2010 formeel opgericht. De aanleiding hiervan was het advies van de commissie-Staal uit 2006 om te komen tot een

georganiseerd vangnet van onafhankelijke professionals. De COID beoogt een expertisecentrum te zijn, gericht op de ondersteuning van leidinggevend en medewerkers op het gebied van integriteit. Ook voert de COID onderzoek uit op verzoek van commandanten. De COID wordt beleidsmatig aangestuurd door de HDP en geeft (mede) uitvoering aan het beleid van de HDP. De COID neemt geen verantwoordelijkheid van commandanten en leidinggevend over. De COID biedt diensten en producten aan zoals adviezen, voorlichting, (risico)analyses en onderzoeken. Ook verzamelt de COID informatie over het aantal meldingen. Hiermee kan de COID behulpzaam zijn bij de uitvoering van preventieve en repressieve maatregelen om de integriteit binnen de organisatie te vergroten. Daarnaast beheert de COID het meldpunt ongewenst gedrag waar medewerkers een melding kunnen doen of hulp kunnen vragen. De COID is ook belast met het toezicht op het systeem van integriteitszorg. Binnen de COID is daartoe een toezichthouder aangesteld. De COID bevindt zich administratief onder het Commando DienstenCentra, maar heeft rechtstreeks toegang tot de Secretaris-Generaal. In de praktijk verloopt dat contact meest via de hoofddirecteur Personeel. Omdat integriteit een verantwoordelijkheid van commandanten is, is de afspraak gemaakt dat de COID niet zonder overleg met een commandant integriteit-kwesties bespreekt met de Secretaris-Generaal. De COID bestaat uit 31 voltijdsfuncties, inclusief de bij de defensieonderdelen geplaatste Centrale Adviseurs Integriteit Defensie (CAID) en de Functionarissen Integriteitszorg. De COID beschikt over een zeer beperkte juridische capaciteit. Uit bovenstaande beschrijving blijkt dat de COID een andere functie heeft gekregen dan de commissie-Staal destijds had aanbevolen<sup>43</sup>. Die aanbeveling richtte zich op de omvorming en professionalisering van de organisatie van de vertrouwenspersonen.

#### *COID nog in aanloopfase*

De COID bevindt zich nog in de aanloopfase. Dit betekent dat de organisatie is opgezet, maar dat nog niet aan alle taken en verantwoordelijkheden volledig invulling kan worden gegeven. In de afgelopen tijd is de COID vooral bezig geweest om de organisatie inhoud en vorm te geven. De taakuitoefening heeft daardoor minder aandacht gekregen. Daarin is nu verandering gekomen, de organisatie is ingericht en komt nu toe aan de uitvoering van de taken. Hiermee is echter nog niet alles in een keer goed geregeld. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat een aantal elementen uit het integriteitszorgsysteem, zoals een eenduidige registratie, niet beschikbaar is. Daardoor zijn bijvoorbeeld de rapportages over het aantal meldingen nog beperkt en onvolledig. De COID is nu bezig deze registratie en rapportages op te zetten. De COID kan op verzoek van de commandanten ook onderzoek doen. Erkend wordt dat de kwaliteit van enkele van de eerste uitgevoerde onderzoeken onvoldoende was.

#### *COID en de defensieonderdelen*

Uit alle afspraken en documenten blijkt dat de COID de verantwoordelijkheid van commandanten en leidinggevend niet overneemt. Uit de gesprekken die de commissie heeft gevoerd blijkt echter dat in de beleving van de defensieonderdelen dit soms wel zo wordt gezien. Deze beeldvorming is een belangrijke oorzaak geweest voor het langdurige totstandkomingsproces van de COID. Het rapport van de commissie-Staal was immers reeds in september 2006 beschikbaar en de COID is pas opgericht in januari 2010. Deze vertraging leidde er ook toe dat politieke toezeggingen over de oprichting niet konden worden nagekomen. Een belangrijk intern discussiepunt was de overgang van de Centrale Adviseurs Integriteit Defensie (CAID) en de Functionarissen Integriteitszorg (FIZ) van de defensieonderdelen naar de COID. De operationele commandanten meenden dat hen daarmee een belangrijk instrument uit handen werd genomen om invulling te geven aan hun integrale verantwoordelijkheid op het gebied van de integriteitshandhaving. De discussie werd versterkt door de aanbevelingen van de commissie-Staal om enerzijds een onafhankelijk

<sup>43</sup> Omvormen van de huidige organisatie van vertrouwenspersonen naar een professionele integriteitorganisatie 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 zonedig bij de Minister alarm slaan.

vangnet (maar binnen Defensie) te creëren en anderzijds de verantwoordelijkheid en de zorg voor integriteit primair in de lijn te beleggen. Deze discussie leidde tot een gefaseerde oprichting van de COID. Voor de commissie staat vast dat de commandanten van de defensieonderdelen eindverantwoordelijk zijn en blijven voor de integriteitshandhaving binnen hun onderdeel, hiervoor kunnen zij de kennis en kunde die bij de COID aanwezig is inschakelen.

#### 5.2.3 Dienstencentrum Juridische Dienstverlening

Het Dienstencentrum Juridische Dienstverlening (JDV) verzorgt onder meer alle bezwaar- en beroepzaken van defensiepersoneel naar aanleiding van rechtspositionele maatregelen van de organisatie. Daarnaast verzorgt JDV de afwikkeling van klachten van defensiepersoneel over ongewenst gedrag in het kader van de KOGVAM-procedure. JDV beschikt over een groot aantal juristen, zowel burger- als militair-, en een *pool* van onderzoekers die kunnen worden ingezet om een klacht te onderzoeken en hierover het bevoegd gezag te adviseren. In 2010 zijn zeven zogenaamde KOGVAM-klachten ingediend. De juridische capaciteit van JDV zou door de COID naar het oordeel van de commissie beter kunnen worden benut.

#### 5.2.4 Justitiële handhaving door de KMar

De KMar heeft in het geheel van integriteitszorg een bijzondere, grotendeels onafhankelijke, positie. De KMar is verantwoordelijk voor de politietaken binnen de defensieorganisatie en onderzoekt vermoedens van strafbare feiten van militairen. Hierop wordt in paragraaf 6.2.1 nader ingegaan. De integriteit binnen de KMar wordt bewaakt door een eigen afdeling Veiligheid en Integriteit die bestaat uit 26 functies.

De commissie heeft gemerkt dat commandanten voor het goed functioneren van hun eenheid behoefte hebben aan gegevens over strafrechtelijke vervolging van een ondergeschikte als dat aan de orde is. De Wet politiegegevens bepaalt echter dat politiegegevens slechts voor bepaalde doeleinden en aan beperkte ontvangstgerechtigden mogen worden verstrekt. In de praktijk wordt dat als knelpunt ervaren.

#### 5.2.5 Interne en Externe rapportages over integriteit

##### *Interne rapportages*

Binnen Defensie wordt op een aantal manieren gerapporteerd over de status van integriteit. In dit verband gaat het uitdrukkelijk niet over incidentrapportages, maar over beleidsrapportages waarmee de voortgang van maatregelen en trends wordt gerapporteerd. De rapportages over incidenten komen in paragraaf 6.3 aan de orde. Commandanten van de defensieonderdelen ontvangen informatie van stafmedewerkers (zoals de CAID) die integriteit in hun portefeuille hebben. Deze informatie wordt in de meeste gevallen mondeling overgedragen en niet gestructureerd in een jaarverslag beschreven. Bij de KMar en het CommandoDienstenCentra wordt een jaarverslag integriteit opgesteld.

De COID verzamelt defensiebreed informatie ten aanzien van meldingen bij de vertrouwenspersonen en het aantal KOGVAM-procedures. Het betreft vooral informatie ten aanzien van sociale integriteit en de contacten die vertrouwenspersonen hebben gehad. De informatie bevat nog geen informatie over schendingen van de zakelijke integriteit, het aantal geconstateerde schendingen en de opgelegde sancties en eventuele rechtspositionele gevolgen. De COID rapporteert drie keer per jaar en schrijft een jaarrapportage. Ook wordt een toezichtjaarverslag gemaakt. De rapportages van COID vormen de belangrijkste informatie voor de Hoofddirecteur Personeel als beleidsverantwoordelijke. Deze informatie wordt gedeeld en besproken in het Integriteitsplatform Defensie<sup>44</sup> dat wordt voorgezeten door de Secretaris-Generaal en waarin onder andere de Hoofddirecteur personeel en de directeur-COID zijn vertegenwoordigd. Daarnaast vormen werknemersonderzoek en periodieke onderzoeken zoals het uitvoerige derde onderzoek naar ongewenst gedrag een informatiebron voor de HDP. Dergelijk informatie is uiteraard anders van aard dan

<sup>44</sup> dat sinds de oprichting twee keer bijeen is geweest

registraties van concrete meldingen en geconstateerde incidenten. De informatie die de COID daarover aanlevert is nog beperkt. Daarom is het inzicht van belangrijke spelers als Secretaris-Generaal en HDP in trends en ontwikkelingen ten aanzien van meldingen en incidenten beperkt.

#### *Externe rapportages*

Defensie rapporteert de Tweede Kamer op een aantal manieren over onderwerpen op het gebied van integriteit. Het accent ligt daarbij op ongewenst gedrag, de uitvoering van de Staal-maatregelen en de maatregelen naar aanleiding van het Blauw-onderzoek. Defensie rapporteert de Kamer periodiek over ongewenst gedrag zoals recent met het derde onderzoek ongewenst gedrag. De expliciete rapportages naar aanleiding van het rapport-Staal zijn gestopt, de voortgang wordt nu gemeld in het Jaarverslag Defensie. Daarin is echter geen lijst met aantallen incidenten en de aard en afhandeling daarvan opgenomen. Omdat Defensie niet tot de sector Rijk behoort zijn defensiecijfers niet opgenomen in het Sociaal Jaarverslag Rijk. Geadviseerd wordt de rapportage over integriteit in het jaarverslag Defensie uit te breiden met een overzicht van aantallen meldingen, de geconstateerde schendingen met een onderverdeling naar aard en type. Ook een overzicht met getroffen sancties kan daarbij worden opgenomen.

### **5.3 Evaluaties en risico-inventarisaties**

Het integriteitsbeleid en de uitvoering daarvan is in de afgelopen jaren onderwerp geweest van interne en externe evaluaties en onderzoeken. De rapporten van Lemstra, Staal en Blauw zijn reeds in paragraaf 3.4 aan de orde gekomen. De Audit Dienst Defensie heeft in zowel 2003 als 2011 onderzoek naar het integriteitsstelsel gedaan. Hieronder wordt daaraan aandacht besteed. Ook wordt aandacht geschonken aan de afdelingen Onderzoek Interne Beheersing en het rapport uit maart 2010 van de Algemene Rekenkamer 'stand van zaken integriteitszorg Rijk 2009'<sup>45</sup>. Paragraaf 5.3.5 schenkt aandacht aan risico-inventarisaties.

#### *5.3.1 Audit Dienst Defensie*

De Audit Dienst Defensie (ADD) doet onderzoek naar en geeft advies over de beheersing van processen binnen Defensie en verschaft zekerheid over de kwaliteit van sturings- en verantwoordingsinformatie. Zowel in 2003 als in 2011 voerde de ADD een audit uit naar de integriteitszorg van Defensie. De audit van de ADD uit 2003 was in 2004, mede aanleiding tot het opstellen van een blauwdruk 'herinrichting integriteit'. De uitvoering daarvan werd evenwel doorkruist door het Staal-onderzoek.

In tabel 5 zijn de aanbevelingen uit de audits van 2003 en 2011 naast elkaar weergegeven. Opmerkelijk is dat een aantal aanbevelingen uit 2011 (vrijwel) identiek is aan die uit 2003.

<sup>45</sup> Kamerstuk 32 341, nr. 1

2003	2011
Voeren van centrale regie	Laat een samenhangend integriteitsbeleidsplan opstellen door HDP waarin ambitie, visie en doelen zijn vastgelegd voor het te voeren integriteitsbeleid
Onderzoek doen naar de cultuur binnen de Defensie organisatie	Kom tot een adequaat centraal inzicht in de meldingen en integriteitsschendingen, door (verplichte) registratie door de betrokken instanties en rapportage aan de COID
Leiderschap verwerken als element in het nadere onderzoek naar de organisatiecultuur binnen Defensie	Stel een richtlijn op over hoe gecommuniceerd moet worden over integriteit en schendingen ter bevordering van het lerende vermogen
Aandacht te schenken aan integriteit bij de opleidingen	Kom tot een gecoördineerde aanpak van het vak ethiek/integriteit in de opleidingen
Een duidelijk sanctiebeleid formuleren	Formuleer een duidelijk sanctiebeleid
De effectiviteit van de klachtencommissies evalueren	Actualiseer de verschillende onderdelen van de regelgeving
Kwetsbare gebieden in kaart brengen	Formaliseer en actualiseer de verschillende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van spelers in het stelsel van integriteitszorg
Integriteit in te bedden in de bedrijfsvoering	Verbeter de communicatie over integriteit op het intranet
Op risicoanalyse gebaseerde terugkerende audits uit te voeren m.b.t. de uitvoering van het integriteitsbeleid	Voer jaarlijks een separate defensiebrede risicoanalyse uit m.b.t. integriteit

**Tabel 5** vergelijking tussen aanbevelingen van de Audit Dient Defensie 2003 en 2011; gelijke aanbevelingen zijn gemarkeerd.

### 5.3.2 Onderzoek Interne Beheersing

Op dit moment heeft elk defensieonderdeel een afdeling Onderzoek Interne Beheersing (OIB). Deze afdelingen doen onderzoek naar de interne beheersing van bedrijfsvoeringsprocessen zoals het financieelbeheer en het beheer en de uitgifte van goederen. De afdelingen hebben in formele zin geen taak om integriteitsschendingen op te sporen, maar zijn van belang bij de preventie van integriteitsschendingen. De onderzoeksresultaten van OIB wijzen het management op zwakke plekken in de bedrijfsvoering en geven daarover aanbevelingen. Hiermee zijn de onderzoeken een belangrijk instrument van commandanten en leidinggevenden in het voorkomen van integriteitsschendingen. De huidige bezuinigingsvoorstellen voorzien in een reductie van ongeveer 30 procent op controleorganisatie van de financiële en administratieve processen<sup>46</sup>. Dit resulteert er onder andere in dat de afdelingen OIB worden opgeheven. De werkzaamheden van de OIB zullen worden overgenomen door nieuw in te richten controlorganisaties bij de defensieonderdelen en deels door de ADD. Gewaakt moet worden dat afdoende capaciteit aanwezig blijft om de beheersing van de bedrijfsvoering kritisch te bezien. Hiermee kunnen integriteitsrisico's in een vroegtijdig stadium worden onderkend en weggenomen.

### 5.3.3 Rekenkamer onderzoek: Stand van zaken integriteitszorg Rijk 2009

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer uit 2009 concludeerde dat Defensie samen met drie andere ministeries ten opzichte van 2004, toen een nulmeting werd uitgevoerd, weinig vooruitgang heeft geboekt bij de invulling van het stelsel van integriteitszorg. De Rekenkamer constateert dat er op het gebied van *soft controls*<sup>47</sup> het nodige is gebeurd, maar dat Defensie op het gebied van *hard control*-elementen<sup>48</sup> nog achterloopt. De resultaten van dit onderzoek zijn zichtbaar gemaakt in tabel 6 die is overgenomen uit het rekenkamerrapport.

De rapportage van de Rekenkamer geeft ook de reactie van de minister van Defensie weer. Die stelt dat in de komende periode, in aanvulling op reeds getroffen maatregelen, meer

<sup>46</sup> De zogenoemde controletoeren

<sup>47</sup> Elementen van softcontrol zijn beheersmaatregelen gericht op het bevorderen van een integere cultuur, zoals dilemmatrainingen, themabijeenkomsten en voorbeeldgedrag van het management.

<sup>48</sup> Elementen van hardcontrol zijn organisatorische maatregelen, zoals regelgeving, risicoanalyses, controles en meldings- en onderzoeksprocedures.



aandacht zal worden gegeven aan de hard control-elementen. Voor 2010 waren een defensiebrede audit (die hiervoor aan de orde kwam), risicoanalyses en de invoering van een eenduidig registratiesysteem voorzien.

	AZ		BUZA		JUS		BZK		OCW		FIN		DEF		VROM		V&W		EZ		LNV		SZW		VWS		
	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	
Integriteitsbeleid	+	+	+	0	0	+	+	+	+	+	+	0	+	0	+	+	+	+	+	0	+	+	+	+	0	+	0
Gedragcode	+	-	+	+	+	+	+	+	+	0	+	+	+	+	+	+	+	+	+	0	+	0	+	+	+	+	-
Beleidsvaluatie	+	-	+	-	0	-	0	-	+	-	-	-	+	0	+	-	+	+	+	-	0	0	+	-	0	-	
Risicoanalyse	+	0	+	+	-	-	0	-	0	+	-	0	-	0	+	0	+	0	0	0	+	-	0	-	+	-	
Interne controle	+	-	+	0	0	-	+	0	+	0	0	-	-	-	0	0	+	0	+	+	-	0	+	-	-	0	
Integriteitsaudits	+	0	+	-	+	+	+	+	+	0	+	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	+	-	+	
Meldingenregistratie	+	0	+	-	+	0	+	0	+	0	0	0	+	+	+	0	+	0	+	0	0	+	+	-	-	0	
Inbreukenregistratie	+	0	+	0	+	-	+	-	+	0	+	0	-	-	+	0	+	0	+	0	0	+	+	0	-	0	
Onderzoeksprotocol	+	+	+	+	+	+	+	0	+	0	-	0	+	-	+	+	+	+	-	+	+	+	+	0	0	0	
Aangifte OM	+	+	+	+	+	0	+	+	+	+	+	+	+	0	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Registratie bestraffingen	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	-	-	+	-	+	+	+	0	0	-	+	-	-	-	

Tabel 6 scoretabel uit het Rekenkamer onderzoek uitgesplitst per ministerie

#### 5.3.4 Wat er na het Rekenkamerrapport gebeurde

In het auditjaarplan 2010/2011 van de ADD is een audit opgenomen naar het stelsel van integriteitszorg bij Defensie. Deze audit is uitgevoerd en het resultaat daarvan werd op 29 april 2011 aan de Secretaris-Generaal van Defensie aangeboden. De commissie heeft kennis genomen van deze audit. De aanbevelingen werden eerder in dit hoofdstuk aan de orde gesteld. De COID heeft in 2010 risicoanalisten aangesteld en enkele risicoanalyses zijn uitgevoerd, de bedoeling is dat dat verder wordt uitgebreid. Op dit moment is er nog geen eenduidig registratiesysteem voor alle type meldingen beschikbaar, hieraan wordt gewerkt.

#### 5.3.5 Risico-inventarisaties

Bij de uitvoering van integriteitsbeleid en het nemen van effectieve beheersmaatregelen kunnen risico-inventarisaties en de daarop volgend te nemen beheersmaatregelen behulpzaam zijn. Door uitvoering van een risicoanalyse wordt duidelijk welke processen, functies en locaties risico's opleveren ten aanzien van de integriteit. Het is van belang dat het niet bij een risicoanalyse blijft maar dat een dergelijke analyse aanleiding is tot bewuste keuzes rondom beheersmaatregelen. Ten aanzien van kleinere risico's hoeven geen of minder beheersmaatregelen worden genomen. Een zakelijke en nuchtere houding ten aanzien van de kosten en baten moet daarbij voorop staan. Bij constatering van relatief kleine incidenten dient uiteraard te worden opgetreden, maar dat hoeft niet direct aanleiding te zijn voor zware en dure beheersmaatregelen.

Geconstateerd wordt dat leidinggevendenden de risicovolle processen waarvoor zij verantwoordelijk zijn onderkennen, maar weinig of geen gebruik maken van gestructureerde risicoanalyses waarin integriteit aandacht krijgt. De COID beschikt over capaciteit (3 functies) om risicoanalyses op het gebied van integriteit uit te voeren. Hiervan is reeds door enkele defensieonderdelen een aantal keren gebruik gemaakt. Op dit moment is er defensiebreed geen gestructureerd inzicht in processen of gebieden die vanuit het oogpunt van integriteit risicovol zijn. Wel bestaat er een overzicht van risicovolle regelingen.

#### 5.4 Bevindingen en aanbevelingen; beleid

Het beeld dat de ambtelijke top heeft van de integriteit van de organisatie is fragmentarisch en wordt vooral bepaald door incidentmeldingen. Periodieke rapportages over ongewenst gedrag informeren de ambtelijke top weliswaar goed over de sociale integriteit, maar de rapportages van de COID zijn echter nog onvolledig en bevatten niet alle beschikbare

informatie. Ook ontbreekt inzicht in de afwikkeling en bestraffing van incidenten. Hierdoor bestaat bij de departementale leiding onvoldoende zicht op de status van het gehele stelsel van integriteitszorg. De commissie concludeert dat er weliswaar regelgeving ten aanzien van integriteit is, maar dat een integraal beleidskader ontbreekt. Tevens constateert de commissie dat de beschikbare beleids capaciteit bij de HDP beperkt is. Deze beperking werkt vertragend in de doorvoering van verbeteringen.

Defensie rapporteert aan de Tweede Kamer voornamelijk over de uitvoering van maatregelen naar aanleiding van onderzoeksrapporten. Ook is het aantal meldingen bij lokale vertrouwenspersonen gemeld. Een integrale tabel met aantallen meldingen, geconstateerde schendingen en bestraffingen is niet beschikbaar.

Binnen een hiërarchische organisatie als Defensie is een commandant verantwoordelijk voor het goed functioneren van zijn eenheid en legt daarover verantwoording af aan zijn superieuren. Daarom zijn de commandanten van de zeven defensieonderdelen eindverantwoordelijk voor alle resultaten van hun organisatie. Geconstateerd is dat die eindverantwoordelijkheid voor de integriteit een zwaarder accent moet krijgen. Zij dienen daarover verantwoording af te leggen aan de Secretaris-Generaal, die de uiteindelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de integriteitszorg van Defensie draagt. De operationele commando's leggen aan hem door tussenkomst van de Commandant der Strijdkrachten verantwoording af. De Secretaris-Generaal dient hen op die verantwoordelijkheid aan te spreken, en indien nodig af te rekenen, zoals ook de Secretaris-Generaal daarop door de minister kan worden aangesproken.

De COID ondersteunt de commandanten in hun verantwoordelijkheid. De COID bevindt zich nog in een ontwikkelfase. Met begrip voor de aanloopp problemen die zich ongetwijfeld voordoen, meent de commissie dat het bestuurlijke traject dat tot de oprichting van de COID heeft geleid, traag is verlopen en de focus van de COID tot nu toe te veel is gericht op het eigen functioneren en de ontwikkeling van onderzoekscapaciteit. Duidelijk moet zijn dat de diensten van de COID voor de defensieonderdelen beschikbaar zijn en een hoogwaardig instrument moet vormen bij de invulling van hun verantwoordelijkheid voor de integriteit van hun onderdeel. Het verwachtingspatroon over de COID binnen Defensie is hoog. De commissie vindt dat de focus van de COID gericht moet zijn op de ondersteuning van de commandanten door middel van advisering, risicoanalyses, dataverzameling en analyse. De COID heeft veel taken zoals, het verspreiden van kennis, het analyseren van trends, risicoanalyses, en de ontwikkeling van voorlichtingsproducten. Ook heeft de COID momenteel de taak om op verzoek van een commandant onderzoek te doen. Dit wekt de indruk dat de taken en verantwoordelijkheden voor de integriteitszorg volledig geconcentreerd worden bij de COID. Dat vindt de commissie een ongelukkige ontwikkeling. De rol van de COID moet ondersteunend en adviserend zijn. De verantwoordelijkheid voor integriteitsbeleid en de uitvoering daarvan ligt bij de Secretaris-Generaal en de commandanten van de defensieonderdelen. Onderzoek naar incidenten rekent de commissie daarom niet tot de taak van de COID. De uitvoering en kwaliteit van onderzoek blijft een lijnverantwoordelijkheid van de commandanten. De commissie constateert een onwenselijke rolvermenging van uitvoering en toezichthouder bij de COID.

Bij de analyse van gegevens kan door de COID intensiever worden samengewerkt met de Dienstencentrum Gedragswetenschappen, om zodoende de grote hoeveelheid beschikbare gegevens beter bruikbaar te maken voor beleidssturing. De COID beschikt zelf nauwelijks over juridische capaciteit die nodig is voor het doen van onderzoek. De gecentraliseerde juridische capaciteit ligt bij het Dienstencentrum Juridische Dienstverlening.

Bij de inrichting van het integriteitssysteem dient eenvoud en eenduidigheid voorop te staan. Vanwege de primaire lijnverantwoordelijkheid voor integriteit moet de organisatie ervan dicht bij de lijn zijn georganiseerd. Op dit moment is het integriteitssysteem echter

complex vormgegeven en wordt bij de defensieonderdelen afstand ervaren tot de COID. Als de conclusies, aanbevelingen en voorgestelde maatregelen uit eerdere onderzoeken in ogenschouw worden genomen blijkt dat aan tal van aspecten van de integriteitszorg veel aandacht is gegeven. De commissie-Staal concludeerde ten aanzien van de verbetering van de sociale leef- en werkomgeving dat meer onderzoek niet nodig was, maar dat het aankwam op een helder en beheersbaar programma voor de implementatie van de aanbevelingen. Vooral naar aanleiding van het rapport-Staal en recent het rapport-Blauw zijn diverse maatregelen in gang gezet. Deze onderzoeken en de maatregelen die daaruit voortvloeien hebben vooral betrekking op de zogenaamde sociale integriteit, dat daarmee veel accent krijgt. De commissie is er overigens van overtuigd dat, zeker op de plekken waar dat het meest relevant is, de zakelijke integriteit de aandacht heeft.

Geconstateerd wordt dat leidinggevendenden risicovolle processen waarvoor zij verantwoordelijk zijn onderkennen, maar dat zij weinig of geen gebruik maken van gestructureerde risicoanalyses waarin integriteit als element is opgenomen of van risicoanalyses die daarop specifiek zijn gericht. Op dit moment is er defensiebreed geen gestructureerd inzicht in processen of gebieden die vanuit het oogpunt van integriteit risicovol zijn.

Als de uitkomsten van de audit van de Audit Dienst Defensie uit 2003 worden vergeleken met de uitkomsten van de audit van 2011 blijkt een aantal aanbevelingen vrijwel identiek. Dit duidt erop dat, evenals ten aanzien van eerdere onderzoeksrapporten, de doorlooptijd van de uitvoering van maatregelen lang is.

De commissie concludeert dat de diverse afdelingen Onderzoek Interne Beheersing op de achtergrond een belangrijke rol spelen in de waarborging van, vooral, de zakelijke integriteit. Regulier en gericht onderzoek door OIB naar de beheersing van financiële en administratieve processen wijst het management op zwakke plekken en kan, bij het doorvoeren van verbeteringen, integriteitsschendingen voorkomen.

#### *Aanbevelingen*

- Stel een samenhangend en eenvoudig integriteitsbeleid op, waarin de visie, doelen en middelen zijn vastgelegd.
- Laat de commandanten van de defensieonderdelen transparant verantwoording afleggen in een jaarverslag aan de Secretaris-Generaal (commandanten van de operationele commando's door tussenkomst van de Commandant der Strijdkrachten) over de status van de integriteit van hun organisatie. Daarin wordt informatie opgenomen over de status van integriteit (aantallen meldingen, schendingen, categorieën, sancties). Betrek hierbij ook informatie afkomstig uit de onderzoeken naar de werktevredenheid. Deze rapportages moeten zodanig zijn dat deze bruikbaar is voor een defensiebreed totaaloverzicht.
- Bespreek die rapportages op topambtelijk niveau, formuleer daar doelstellingen en verbeteracties, voer deze uit en houd elkaar daaraan.
- Publiceer in het jaarverslag Defensie een overzicht van het aantal meldingen van schendingen, het aantal geconstateerde schendingen en de naar aanleiding daarvan opgelegde sancties. Hanteer hierbij gelijke categorieën als de rest van de Rijksoverheid.
- Voer risicoanalyses uit ten aanzien van de integriteit, zowel defensiebreed als voor afzonderlijke organisatiedelen.
- Richt de focus van de COID op advisering, risicoanalyses, dataverzameling en analyse.
- Concentreer de deskundigen voor onderzoek, gerelateerd aan werkgever/werknemer geschillen en integriteitskwesties, bij Dienstencentrum JDV. Onderzoekers uit deze pool zijn ter ondersteuning van de commandanten van defensieonderdelen beschikbaar voor zowel huishoudelijk onderzoek als onderzoek naar klachten van personeel.
- Intensiveer de samenwerking en deling van expertise tussen COID en de dienstencentra Juridische Dienstverlening en Gedragswetenschappen.
- De taak van toezichthouder moet niet bij de COID worden ondergebracht.

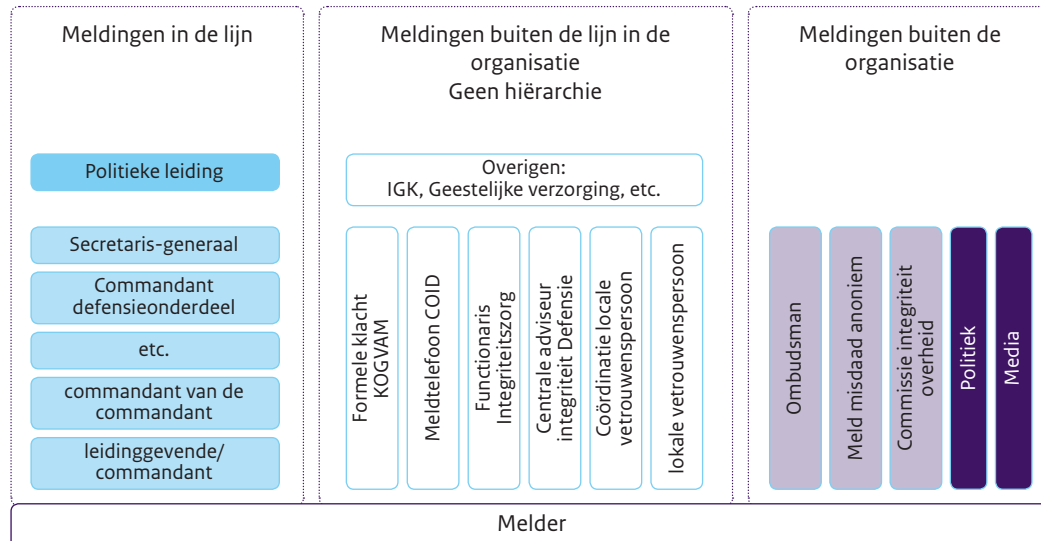
# 6

De praktijk van de integriteitszorg;  
behandeling van meldingen

Waar het vorige hoofdstuk vooral ging over de randvoorwaarden van de integriteitszorg en niet over de afwikkeling van meldingen is dat juist het onderwerp dat in dit hoofdstuk aan de orde komt. Dit hoofdstuk beschrijft de manier waarop concrete meldingen van ongewenst gedrag of andere mogelijke integriteitsschendingen of misstanden binnen Defensie kunnen worden gedaan en hoe de afwikkeling daarvan gestalte krijgt. Achtereenvolgens komen aan de orde de verschillende mogelijkheden voor medewerkers om meldingen te doen, de acties die daarna kunnen worden ondernomen, de informatievoorziening over incidenten en de sanctiemogelijkheden. Het hoofdstuk sluit af met een paragraaf met bevindingen en aanbevelingen.

## 6.1 Meldingen

Iemand die een melding van een integriteitsschending wil doen (in het vervolg ‘melder’ genoemd) kan binnen de defensieorganisatie bij een groot aantal functionarissen terecht. In de meest wenselijke situatie informeert een medewerker zijn leidinggevende of commandant. Ook kan een melder zijn melding doen bij het meldpunt van de COID. Daarnaast is het voor een melder mogelijk contact op te nemen met bijvoorbeeld een vertrouwenspersoon, een Functionaris Integriteitszorg (FIZ), een Geestelijk Verzorger, arts, psycholoog of medewerker van maatschappelijk werk. Niet al de signalen die deze functionarissen komen echter vanzelfsprekend terecht bij de commandant van de melder. Om in de veelheid aan mogelijkheden voor de lezer helderheid te verschaffen zijn in figuur 4 de meest relevante spelers waar een melding kan worden gedaan weergegeven. Elk van de blokken uit dit schema komt in de navolgende tekst aan de orde.



**Figuur 4** meldingsmogelijkheden binnen en buiten Defensie

Voor het begrip en de helderheid is het goed te accentueren dat een melder meerdere typen meldingen kan doen. Een zogenaamde klacht en melding kunnen een formele status hebben. Per saldo is ook een derde type te onderscheiden.

- 1 Klachten** zijn meldingen van ongewenst gedrag die conform de KOGVAM-procedure worden behandeld. Het gaat dan om (seksuele) intimidatie, agressie en geweld, stalking, treiteren, discriminatie en extremisme.
- 2 Meldingen** van het vermoeden van een misstand. Hiervoor geldt de beschrijving zoals die is opgenomen in de klokkenluidersregeling. Het betreft een vermoeden van een schending van wettelijke voorschriften of beleidsregels, een gevaar voor de gezondheid, de veiligheid of het milieu, een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten die een gevaar vormt voor het goed functioneren van de openbare dienst.

**3 Overige meldingen;** zolang niet is bepaald dat een melding een formele ‘klacht’ of ‘vermoeden van een misstand’ is valt de melding in deze derde categorie. Het zijn meldingen waarin mogelijk wel gehandeld moet worden, maar die (nog) geen formele status hebben. Wat niet wil zeggen dat er geen maatregelen worden getroffen.

In de tekst hieronder wordt omwille van de leesbaarheid alleen gesproken over meldingen, zonder daarin verder onderscheid te maken.

#### 6.1.1 Meldingen in de lijn: Commandanten en leidinggevenden

Het integriteitsstelsel van Defensie is gebaseerd op het uitgangspunt dat een commandant of leidinggevende verantwoordelijk is voor de integriteit van het onderdeel of de afdeling waaraan hij leiding geeft. Dit betekent ook dat een melder die een vermoeden wil uitspreken van een mogelijke schending hiervoor in eerste instantie naar zijn leidinggevende moet gaan. Dit is ook het uitgangspunt van de zogenaamde ‘klokkenluidersregeling’ (zie onder)<sup>49</sup>. Er zijn echter gevallen denkbaar waarbij een melder niet naar zijn commandant wil of durft. Dan kan de melder zich wenden tot een hogere leidinggevende. Daarnaast zijn er diverse andere meldingsmogelijkheden buiten de directe lijn. Die komen verderop aan de orde.

Een melder kan ervoor kiezen zijn melding niet te doen bij zijn direct leidinggevende, maar bij de superieur daarvan. Dit kan bijvoorbeeld door het zenden van een e-mail. De casus-CAMS is daarvan een voorbeeld. Eerst werd de melding gedaan bij de directeur-CAMS (waarmee de direct leidinggevende al werd over geslagen), daarna werd een melding gedaan bij de directeur-DMO, waarmee ook enkele andere leidinggevenden werden overgeslagen. In de gesprekken die de commissie heeft gevoerd is naar voren gekomen dat commandanten door het relatief grote aantal mogelijkheden een melding van een incident opnieuw, ook buiten de lijn, onder de aandacht te brengen nooit helemaal zeker zijn of een incident ook echt is afgehandeld. Daarom geeft de commissie de commandanten van de defensieonderdelen een centrale rol in de afhandeling van alle meldingen. De commissie merkt op dat actieve informatievoorziening aan een melder over de status en afhandeling van zijn melding ervoor zorgt dat een melder geïnformeerd is en voorkomt dat deze ‘voor de zekerheid’ zijn melding op diverse plekken doet.

#### 6.2.1 Meldingen buiten de lijn maar binnen de organisatie

Een melder kan er ook voor kiezen geen melding te doen bij zijn leidinggevende of commandant, maar bij een andere functionaris. De mogelijkheden daarvoor komen hieronder aan de orde.

##### Lokale vertrouwenspersonen

Het ministerie van Defensie beschikt over een uitvoerig netwerk van lokale vertrouwenspersonen (of vertrouwenspersoon). Daarom is het voor een melder vrij eenvoudig daarmee contact op te nemen. Vaak zal dit iemand zijn die op dezelfde locatie werkzaam is of deel uitmaakt van het zelfde organisatiedeel. De netwerken van vertrouwenspersonen worden aangestuurd door een Centrale Coördinator Locale Vertrouwenspersone per defensieonderdeel. In de gevallen dat die niet is aangesteld neemt de Centrale adviseur integriteit, waarvan er een bij elk defensieonderdeel is, deze taak over. Uit tabel 7 blijkt dat binnen Defensie ruim 500 vertrouwenspersonen actief zijn. De taak van vertrouwenspersoon is geen fulltime functie, maar wordt uitgevoerd naast het andere werk. Vanwege het aantal en de brede verspreiding van vertrouwenspersonen zijn zij de ogen en oren van het integriteitszorgsysteem van Defensie.



<sup>49</sup> AMAR art. 126j en BARD art. 70j

	bestuurs- staf	DMO	CDC	CZSK	CLAS	CLSK	KMar	Totaal
2010	5	27	108	165 (340) <sup>50</sup>	160	28	26	519 (694)
2009	5	19	111	165 (339)	150	28	24	502 (676)

Tabel 7 aantal vertrouwenspersonen per defensieonderdeel<sup>51</sup>

In de meeste gevallen zal een melder contact opnemen met een vertrouwenspersoon wanneer hij iets op sociaal vlak te melden heeft. Dat is het primaire aandachtgebied van de lokale vertrouwenspersonen. Voor meldingen ten aanzien van de zakelijke integriteit zijn de Functionarissen Integriteitszorg (FIZ) aangesteld (zie hieronder). Een vertrouwenspersoon zal een gesprek voeren met de melder waarin deze de melding toelicht. In veel gevallen gaat een melding bij een vertrouwenspersoon over verstoorde werkverhoudingen en is geen sprake van een melding van een integriteitschending. De vertrouwenspersoon registreert de gevoerde gesprekken op een formulier<sup>52</sup> die door de COID wordt verzameld en geanalyseerd. Een vertrouwenspersoon stelt in het gesprek met de melder altijd het vervolgtraject aan de orde. Afhankelijk van de situatie wordt een van de mogelijkheden voor een vervolg gekozen. Hieronder worden de belangrijkste mogelijkheden beschreven.

- Een groot deel van de medewerkers die contact opneemt met een vertrouwenspersoon heeft vooral behoefte aan een gesprek en doet geen melding over ongewenst gedrag of een andere integriteitsschending. In dergelijke gevallen, zoals privéomstandigheden of een arbeidsconflict, biedt de vertrouwenspersoon een luisterend oor. In 2010 was ruim de helft van het aantal contactmomenten van vertrouwenspersonen van dit type<sup>53</sup>. Een vertrouwenspersoon kan in een dergelijk geval doorverwijzen naar bijvoorbeeld een P&O-adviseur, maatschappelijk werk of de Geestelijke Verzorging. Defensie heeft daarnaast professionele mediators beschikbaar om conflicten op te lossen.
- Wanneer sprake is van een melding van ongewenst gedrag zal een vertrouwenspersoon de melder adviseren daarover een gesprek te voeren met de veroorzaker of met de leidinggevende. Afhankelijk van de ernst kan een leidinggevende een onderzoek instellen en maatregelen treffen.
- In een aantal gevallen wil een melder niet met zijn melding naar zijn leidinggevende. Als een melder niet wil dat er iets met een melding gebeurt stopt hier het traject. Het enige wat een vertrouwenspersoon dan nog kan doen is een leidinggevende summier wijzen op bepaalde risico's binnen zijn afdeling. Vanwege de vertrouwensrelatie tussen melder en vertrouwenspersoon zal een vertrouwenspersoon de leidinggevende dus niet gedetailleerd kunnen informeren.
- Wanneer het om vermoedens van strafbare feiten gaat zal de vertrouwenspersoon moeten adviseren aangifte te doen bij de KMar. Als een melder dit zelf niet wil kan hij de commandant in kennis stellen die dan aangifte behoort te doen.

De vertrouwenspersoon functioneert op basis van vertrouwen en treedt vooral op als intermediair tussen de melder en de leidinggevende. De vertrouwenspersoon helpt een melder om zijn melding te doen bij de commandant. Een gevolg daarvan kan zijn dat een vertrouwenspersoon zich te veel vereenzelvigd met de melder. De vertrouwenspersoon kan voor advies of als het om iets ernstigs gaat contact opnemen met de Centrale Adviseur Integriteit Defensie of Centrale Coördinator Lokale Vertrouwenspersonen van het defensieonderdeel.

De commissie heeft gesproken met minimaal één vertrouwenspersoon van elk defensieonderdeel. Daarnaast heeft de commissie ook gesproken met een vertrouwenspersoon uit het Korps Mariniers en uit de Luchtmobiele Brigade. Ook heeft de commissie gesproken met een aantal Centrale Coördinatoren van de vertrouwenspersonen. De commissie heeft

<sup>50</sup> CZSK kent zogenaamde actieve en inactieve vertrouwenspersonen, het laagste aantal betreft de actieve vertrouwenspersonen.

<sup>51</sup> Jaarrapportage 2010 COID

<sup>52</sup> Momenteel wordt gewerkt aan digitalisering.

<sup>53</sup> In 2010 zijn 629 contacten met vertrouwenspersonen geregistreerd.



gemerkt dat de vertrouwenspersonen toegewijd zijn aan hun taak. De focus van de vertrouwenspersonen ligt vooral op de sociale integriteit en niet of in veel mindere mate op de zakelijke integriteit. Wanneer een melding de zakelijke integriteit betreft wordt doorverwezen naar de Functionaris Integriteitszorg. Het feit dat vertrouwenspersonen vooral worden benaderd voor een goed gesprek vereist veel van hen. Daarom is de selectie en opleiding van vertrouwenspersonen belangrijk. Daarin zijn verschillen tussen de defensieonderdelen te constateren. Het is daarom belangrijk dat de organisatie, daar waar nodig, de kwaliteit en professionaliteit van de vertrouwenspersonen verder bevordert.

*Centrale adviseurs integriteit Defensie en Centrale coördinatoren vertrouwenspersonen Defensie*  
Elk defensieonderdeel beschikt over een Centrale Adviseur Integriteit Defensie (CAID) en een Centrale Coördinator Lokale Vertrouwenspersonen (CLVP). Deze functies komen voort uit de voorheen bestaande functie van *Centrale Vertrouwenspersoon*. De CAID's zijn adviseur van een commandant van een defensieonderdeel, maar zijn onderdeel van de COID. Zij adviseren een commandant over de uitvoering van het integriteitsbeleid, de uitvoering van maatregelen en in de afwikkeling van individuele zaken. De Centrale Coördinatoren Lokale Vertrouwenspersonen zijn onderdeel van het defensieonderdeel en zijn verantwoordelijk voor de ondersteuning en aansturing van de lokale vertrouwenspersonen binnen hun defensieonderdeel. Zij regelen bijvoorbeeld coaching, ondersteuning, opleiding en begeleiding van de vertrouwenspersonen. Wanneer een defensieonderdeel geen CLVP<sup>54</sup> heeft, neemt de CAID deze taak over. Vanwege de centrale plaatsing van beide functionarissen bij de commandant van een defensieonderdeel kan via deze functionarissen betrekkelijk eenvoudig contact worden gelegd met het hoogste hiërarchische niveau van een defensieonderdeel.

#### *Functionaris Integriteitszorg*

Elk defensieonderdeel heeft een Functionaris Integriteitszorg (FIZ) die zich vooral bezighoudt met de zogenaamde zakelijke integriteit. Een medewerker die iets ten aanzien van de zakelijke integriteit wil melden moet dat doen bij de FIZ. De hoofdtak van de FIZ is het geven van voorlichting over integriteitsvraagstukken en de advisering van de commandanten van defensieonderdelen daarover. In sommige gevallen doet de FIZ ook onderzoek naar mogelijke schendingen. Deze functionarissen maken nu, na lange discussies daarover, deel uit van de COID-organisatie.

#### *Meldingen bij meldpunt COID*

De COID beschikt over een meldpunt waar integriteitsschendingen (ook anoniem) kunnen worden gemeld. Wanneer een dergelijke melding tot een vervolgetraject leidt zal de anonimiteit van een melder in veel gevallen niet behouden kunnen blijven. Een melding die daar binnenkomt wordt afhankelijk van de aard van de melding (sociaal of zakelijk) altijd doorgeleid naar de CAID of de FIZ van het betreffende defensieonderdeel. Via dit meldpunt kwamen in 2010 79<sup>55</sup> meldingen binnen. Een kwart daarvan betrof meldingen die geen betrekking hadden op integriteit.

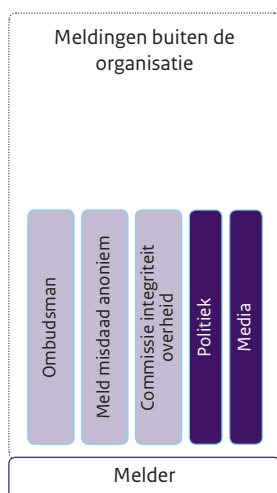
#### *Overige meldingen binnen Defensie*

Een melder kan zijn melding ook nog bij anderen in de organisatie doen. Het gaat dan om (medewerkers van) de Inspecteur Generaal der Krijgsmacht (IGK), P&O-functionarissen, maatschappelijk werkers, psychologen, Geestelijk Verzorger en artsen. Deze meldingsmogelijkheden bevinden zich buiten de kern van het integriteitszorgsysteem. Een melding bij hen zal niet vanzelfsprekend tot actie leiden. Daarvoor is het nodig dat een melder zich bij zijn commandant meldt. De IGK, die in individuele zaken bemiddelt en geen oordeel velt, schrijft in het jaarverslag 2010 dat hij 500 verzoeken om bemiddeling heeft gehad, waarvan er één ging over zakelijke integriteit en negen over ongewenst gedrag.

<sup>54</sup> Betreft de Bestuursstaf, het CLAS (heeft die functie wel, maar deze is niet gevuld), de KMar, bij het CDC is de functie komen te vervallen wegens bezuinigingen.

<sup>55</sup> in 2009 waar het er 36





### 6.1.2 Overige meldingen buiten Defensie

Een melder kan ook een melding doen buiten de defensieorganisatie. Een melder kan contact opnemen met de onafhankelijke Commissie Integriteit Overheid (CIO) als de melder zich niet kan verenigen met de afhandeling van zijn melding of vindt dat daarmee niet serieus is omgesprongen. De CIO is in de meeste gevallen alleen ontvankelijk voor een melding als deze binnen de defensieorganisatie reeds is onderzocht. In uitzonderingsituaties kan een werknemer zich direct tot de CIO wenden. Het gaat dan om situaties waarin sprake is van vermoedens van misstanden op het hoogste ambtelijke niveau. De CIO kan besluiten tot een nader onderzoek waarna de CIO een standpunt inneemt en dit aan de organisatie meldt. In zo'n geval moet de CIO nadien worden geïnformeerd over de afhandeling van de melding. Voor zover de commissie bekend is heeft in 2010 geen enkele medewerker van Defensie zich tot de CIO gewend.

Iemand die iets wil melden kan ook nog contact opnemen met de Nationale ombudsman die een melding overigens alleen behandelt als deze reeds bekend is bij Defensie. Een melder kan ook nog contact opnemen met het meldpunt 'meld misdaad anoniem'. Dat meldpunt zal een melding van een integriteitschending dan doorgeven aan Defensie. Daarnaast heeft een melder de mogelijkheid de media of de politiek te informeren.

### 6.1.3 Drempels om te melden

Het integriteitszorgsysteem kan alleen goed functioneren indien er meldingen van vermoedens van schendingen worden gedaan. Uit de gesprekken met de vertrouwenspersonen is gebleken dat melders een drempel ervaren om een melding te doen bij een commandant of een vertrouwenspersoon. De houding van de commandant of leidinggevende en zijn reactie op eerdere incidenten lijken zeer bepalend voor de hoogte van deze drempel. Vertrouwenspersonen vertelden de commissie dat melders soms bang zijn voor mogelijke gevolgen van een melding. De commissie kan echter geen uitspraak doen of deze angst terecht is of niet. Gezien het aantal meldingen dat door commandanten is doorgegeven in het softwaresysteem *meldingen voorvallen* (zie paragraaf 6.3.1)<sup>56</sup> denkt de commissie dat melders toch betrekkelijk gemakkelijk de commandant weten te vinden.

## 6.2 Acties na een melding

Nadat een melding is gedaan zijn er verschillende mogelijkheden waarop daarmee kan worden omgegaan. Deze komen hieronder achtereenvolgens aan de orde.

In bijna alle gevallen van een melding speelt de commandant of leidinggevende van de betreffende eenheid of afdeling een belangrijke rol. Hij is verantwoordelijk voor de integriteit van het onderdeel en ook eerst aangewezen om actie te ondernemen. Een commandant moet hiertoe wel de mogelijkheid krijgen; hij zal dus op de hoogte moeten zijn van een melding. Een commandant kan daarna diverse maatregelen treffen. De inzet van de middelen is afhankelijk van de inschatting van de ernst van de situatie. In een deel van de gevallen volstaat een goed gesprek tussen melder en de veroorzaker. De verschillende mogelijkheden die daarvoor bestaan zijn reeds aan de orde gekomen bij de beschrijving van de functie van de vertrouwenspersonen. Naar het oordeel van de commissie is het van belang dat spanningen in de intermenselijke verhoudingen zoveel als enigszins mogelijk is via de gebruikelijke mogelijkheden van het management worden opgelost en niet in de sfeer van integriteitsschending worden getrokken. Daarop wordt in dit rapport verder ook niet ingegaan. Wel merkt de commissie op dat het voeren van functionerings- en beoordelingsgesprekken in dat kader van belang is. Onaangename gesprekken moeten daarbij niet uit de weg worden gegaan. De commissie heeft de indruk dat die gesprekken door de druk van de werkbelasting gemakkelijk worden uitgesteld. Een effect hiervan kan zijn dat onderhuids irritaties en conflicten niet worden uitgesproken, die dan soms kunnen uitgroeien tot een klacht of integriteitsincident. In de navolgende tekst wordt ingegaan op

<sup>56</sup> Het betrof 1294 meldingen die door commandanten werden gemeld in de periode 12 februari 2010 tot en met 29 maart 2011

die maatregelen die een commandant kan treffen als er meer aan de hand is dan kan worden opgelost met een goed gesprek, mediation of eventueel door bemiddeling van de IGK.

Opgemerkt wordt dat bij vervolgstappen na een melding het bevoegd gezag zich ervan dient te vergewissen dat een eventueel onderzoek voldoende recht doet aan de gehele situatie waarop de melding betrekking heeft. Hiermee moet worden voorkomen dat een eventueel onderzoek een te eenzijdig beeld geeft van de situatie. Ook moet onderkend worden dat een melding onderdeel kan zijn van een breder conflict tussen medewerkers. Als daarvan sprake is past uiterste zorgvuldigheid.

Achtereen volgens komt hieronder aan de orde aangifte bij de KMar, intern of huishoudelijk onderzoek, onderzoek door de COID, en de KOGVAM-regeling.

#### 6.2.1 KMar

Wanneer het vermoeden bestaat dat er mogelijk sprake is van een strafbaar feit dient hiervan aangifte te worden gedaan bij de KMar. De commissie constateert dat iedereen dit uitgangspunt goed kent. In de praktijk lopen commandanten er echter tegenaan dat niet altijd direct duidelijk is of er sprake is van een strafbaar feit. In die gevallen kan een commandant eerst zelf onderzoek instellen. Zodra het duidelijk wordt dat sprake is van een vermoeden van een strafbaar feit dient het onderzoek te stoppen en contact te worden opgenomen met de KMar. Dit uitgangspunt is vastgelegd in een aanwijzing van de Secretaris-Generaal. De commissie signaleert dat commandanten, na inschakeling van de KMar, soms afwachtend zijn zelf ook tot handelen over te gaan. Dit is niet noodzakelijk en soms ook niet gewenst. Een commandant heeft diverse handelingsmogelijkheden om ook gedurende een strafrechtelijk onderzoek maatregelen te treffen. Zo kan iemand als ordemaatregel en niet als straf worden geschorst.

#### 6.2.2 Huishoudelijk onderzoek/intern onderzoek

Een belangrijk en veel gebruikt instrument is het zogenoemde huishoudelijk onderzoek (of intern onderzoek). Dit instrument kan een commandant of leidinggevende inzetten voor het verzamelen van feiten en omstandigheden rondom een bepaald gemeld voorval. Dergelijk onderzoek wordt niet alleen ingezet bij integriteit gerelateerde gevallen, maar kan ook dienen om zaken als veiligheid of bedrijfsprocessen aan een kritische blik te onderwerpen. Een commandant stelt dan een klein team samen dat onderzoek doet naar een voorval. Indien noodzakelijk wordt specifieke deskundigheid zoals een materiedeskundige aan het team toegevoegd. De commandant stelt de onderzoeksvragen vast en het team rapporteert aan de commandant. Na een dergelijk onderzoek beschikt de commandant als het goed is over de nodige gegevens om desgewenst verdere actie te ondernemen. Gezien het karakter wordt dergelijk onderzoek vaak uitgevoerd door personeel dat geen specifieke kennis of opleiding heeft voor het doen van onderzoek. De kwaliteit van de uitgevoerde huishoudelijke onderzoeken is daarom wisselend. Er zijn onderzoeken die goed en gedegen worden uitgevoerd, maar er zijn ook onderzoeken van mindere kwaliteit. Ook is het niet altijd bekend bij een commandant van een defensieonderdeel dat een ondergeschikte commandant een huishoudelijk onderzoek laat uitvoeren. Conform de aanwijzing van de Secretaris-Generaal<sup>57</sup> dient de MIVD te worden geïnformeerd over het feitenrelaas van onderzoeken. Dit is nog niet altijd gebruikelijk.

#### 6.2.3 Onderzoek door de COID

Wanneer een commandant onderzoek niet zelf uitvoert, bijvoorbeeld om redenen van complexiteit of capaciteit, kan hij de hulp van de COID inroepen. Dergelijke onderzoeken in opdracht van een commandant zijn niet anders dan een uitbesteed huishoudelijk onderzoek. De COID voert niet op eigen initiatief onderzoek uit. In de oprichtingsfase is door de COID diverse keren onderzoek uitgevoerd waarvan de kwaliteit achteraf

<sup>57</sup> Aanwijzing Secretaris-Generaal 923

onvoldoende is gebleken. Recent is een uitvoerig onderzoeksprotocol voor de COID opgesteld. Op dit moment heeft de COID meer onderzoekspersoneel beschikbaar dan voorheen. Met de Beleidsbrief<sup>58</sup> van Defensie is hiervoor jaarlijks € 200.000,- extra beschikbaar gesteld.

#### 6.2.4 Klacht ongewenst gedrag; KOGVAM-regeling

Indien een melder de voorkeur geeft aan een formele klacht of een bemiddelingspoging niet is geslaagd, kan een klacht conform de KOGVAM-regeling<sup>59</sup> worden ingediend. Eerder is opgemerkt dat deze regeling dient te worden herzien en geactualiseerd. In de huidige praktijk worden alleen nog klachten ten aanzien van ongewenst gedrag conform deze regeling behandeld. Om een klacht over ongewenst gedrag in behandeling te kunnen nemen is het vereist dat de commandant op de hoogte is gesteld. Dergelijke klachten worden behandeld door een commissie Ongewenst Gedrag die wordt samengesteld door Dienstencentrum JDV. Dit dienstencentrum beschikt daartoe over eigen juristen en een *pool* van oud-officieren. Zij hebben ervaring in het doen van onderzoek. Een dergelijke commissie voert onderzoek uit en brengt advies uit aan het bevoegd gezag die hierna een beslissing neemt waartegen geen beroep of bezwaar mogelijk is. In 2010 zijn door Juridische Dienstverlening zeven formele klachten ontvangen.

### 6.3 Informatievoorziening over incidenten

Deze paragraaf gaat in op de informatievoorziening over incidenten en de meldingen daarvan. In het debat in de Tweede Kamer is de informatievoorziening over incidenten, met speciale aandacht voor de ambtelijke- en politieke top aan de orde gekomen.

#### 6.3.1 Softwaresysteem meldingen voorvallen

Defensie beschikt sinds begin 2010 over een softwaresysteem waarin voorvallen moeten worden geregistreerd. Het gaat daarbij om voorvallen zoals een onveilige situatie, incident of ongeval. Ook gaat het om zogenaamde 'bijzondere gebeurtenissen'. Dit zijn gebeurtenissen die bijzondere aandacht vereisen vanwege een mogelijke politieke of operationele uitstraling. Ook media-relevantie speelt daarbij een rol. Onder bijzondere gebeurtenissen vallen ook integriteitsschendingen (zowel zakelijk als sociaal)<sup>60</sup> en mogelijke strafbare feiten. Voorvallen dienen binnen 24 uur in dit systeem te worden ingevoerd door de commandant. Een melding wordt per e-mail verspreid aan belanghebbende functionarissen binnen Defensie. De verspreiding is afhankelijk van het type melding. In het geval van integriteitsschendingen ontvangt onder andere de COID en Hoofddirecteur Personeel hiervan een e-mail. Daarnaast ontvangen de Secretaris-Generaal zijn plaatsvervanger en de Commandant der Strijdkrachten dat bericht. Commandanten van defensieonderdelen waarvan de melding afkomstig is ontvangen eveneens een melding. Hiermee zijn belangrijke spelers geïnformeerd.

Het bijzondere van dit systeem is dat, naast de commandanten, ook elke defensiemedewerker via de computer een melding van een voorval kan doen. Het systeem is daarmee breed beschikbaar en inzetbaar. Een melding die door een medewerker wordt ingevoerd dient daarna door de commandant te worden geaccepteerd voordat deze breder per e-mail wordt verspreid. Dit is de enige filter in dit systeem. Uit een analyse die in april 2011 is uitgevoerd naar de meldingen in dit systeem blijkt dat 25 procent van de meldingen op het moment van analyse nog niet door de commandant was doorgezet, de melding was nog 'in behandeling'. Uit de analyse blijkt verder dat zo'n 10 procent van de meldingen door de commandant wordt afgewezen. In de analyse wordt geconcludeerd dat er geen aanwijzingen zijn dat hiermee zaken worden achtergehouden. Wanneer een melding wordt afgewezen ontvangt de melder daarover automatisch een e-mailbericht.

Iedere morgen ontvangt de Commandant der Strijdkrachten van zijn staf een briefing over

<sup>58</sup> Kamerstuk 32 733, nr. 1

<sup>59</sup> Klachtenprocedure ongewenst gedrag en melding vermoedens misstanden Defensie

<sup>60</sup> Hoewel in het systeem door de woordkeuze het accent ligt op sociale integriteit

actuele zaken. Daarin komen ook de meldingen van voorvallen uit dit systeem ter sprake. Kort na deze briefing wordt, onder voorzitterschap van de minister, het ochtendberaad gehouden. In dit beraad zijn verder onder meer de Secretaris-Generaal en de Commandant der Strijdkrachten aanwezig. De Commandant der Strijdkrachten meldt daar de meest relevante voorvallen die hem in de briefing zijn gemeld. Via deze procedure worden de minister en de Secretaris-Generaal dagelijks geïnformeerd over incidenten die in dit systeem zijn ingevoerd.

Het systeem functioneert op dit moment als registratiesysteem en niet als systeem waarmee de meldingen worden gevolgd of waarin de afhandeling of sanctie wordt geregistreerd. Daaraan is wel behoefte. Het systeem heeft daarvoor wel de potentie en is reeds breed geïmplementeerd. Het is de commissie niet gebleken of systematische analyses worden uitgevoerd op de meldingen die via dit systeem binnenkomen<sup>61</sup>. Het systeem zou, wanneer het nog beter gevuld zou zijn, een schat aan informatie bevatten (en niet alleen over integriteit). Uit de gesprekken is gebleken dat nog niet alle incidenten in het systeem worden geregistreerd, maar dat dit, gezien de aantallen, wel snel verbetert. De bekendheid van het systeem neemt toe, maar kan dat nog verder worden verhoogd. De commissie beveelt aan dat de bevoegdheid tot het accepteren danwel afwijzen van een melding komt te liggen bij de commandant van een defensieonderdeel. Daarmee wordt bewerkstelligd dat op een hoger niveau dan de lokale commandant wordt onderzocht of een melding al dan niet terecht is, wordt dat niveau ook sneller geïnformeerd en wordt voorkomen dat achterstand in doorzending van meldingen ontstaat. Ook wordt hiermee de schijn tegengegaan dat commandanten van eenheden incidenten die door medewerkers worden gemeld niet wensen door te zenden.

#### 6.3.2 *Vertrouwenspersonen en Functionarissen Integriteitszorg*

De vertrouwenspersonen registreren de gesprekken die zij voeren op een formulier van de COID. Dit formulier wordt momenteel gedigitaliseerd. Drie keer per jaar worden deze formulieren door de COID verzameld en geanalyseerd. De COID maakt daarvan een rapportage. Deze registratie levert alleen informatie op over de gevoerde gesprekken en de trends en aantallen daarvan, maar niet over incidenten van ongewenst gedrag. De inhoudelijke gegevens waarover vertrouwenspersonen rapporteren zijn immers verkregen in de sfeer van vertrouwelijkheid. Zoals eerder is uiteengezet leiden ook niet alle gesprekken tot een concrete actie. Een eventuele actie wordt ook niet door een vertrouwenspersoon geregistreerd. De informatie die over een melding wordt uitgewisseld verloopt mondeling of per e-mail richting bijvoorbeeld leidinggevendend of CAID. Die stellen indien noodzakelijk de leiding van het defensieonderdeel in kennis. Voor Functionarissen Integriteitszorg gold hetzelfde. Het verdient hierom de aanbeveling per defensieonderdeel op één plek de meldingen van dat onderdeel te registreren en te monitoren. Daar dient ook bepaald te worden of er mogelijk sprake is van een vermoeden van een misstand waarover dan de Secretaris-Generaal moet worden geïnformeerd.

#### 6.3.3 *Informatievoorziening aan de ambtelijke top en aan de minister*

De minister, de Secretaris-Generaal en de Commandant der Strijdkrachten worden dagelijks geïnformeerd over incidenten via het systeem 'meldingen voorvallen'. Zoals hiervoor beschreven wordt nog niet elke melding in het systeem geregistreerd. Uit de gesprekken blijkt dat het voor de ambtelijke top lastig is op grond van die informatie de ernst van een melding te duiden. Naast de informatievoorziening via het meldingsysteem wordt de Secretaris-Generaal van geval tot geval formeel en informeel door de commandanten van de defensieonderdelen op de hoogte gesteld van incidenten die spelen of waarnaar onderzoek wordt uitgevoerd. De afweging om een voorval al dan niet aan hem te melden wordt gemaakt op grond van ervaring en politiek-bestuurlijke sensitiviteit. Ook ontvangt de Secretaris-Generaal als enige informatie van de KMar en MIVD ten aanzien van integriteit gerelateerde zaken. De Secretaris-Generaal verstrekt relevante informatie aan de minister.

<sup>61</sup> De COID heeft over de periode februari 2010 - maart 2011 een analyse uitgevoerd op het aantal meldingen dat door commandanten niet wordt doorgegeven aan meerderen.

#### 6.3.4 Externe informatievoorziening over incidenten

Integriteitsincidenten en de afdoening daarvan behoren naar het oordeel van de commissie tot de dagelijkse besturing van een ministerie en daarmee tot het (top) ambtelijke domein. Indien de ernst of mogelijke politieke- of media aandacht daartoe aanleiding geeft wordt de minister daarover expliciet geïnformeerd. Incidenten kunnen aan de Tweede Kamer worden gemeld wanneer deze een politieke uitstraling hebben. Dat betekent concreet dat de minister niet op elk moment van elk incident op de hoogte is. Gezien de omvang van de organisatie is dat onmogelijk en dat hoeft naar het oordeel van de commissie ook niet.

Wanneer de media over een incident uit het verleden publiceren en daarover politieke verantwoording wordt geëist van de minister, wordt hij geïnformeerd over de achtergronden van zo'n incident. Illustratief daarvoor is het incident uit 2008 op de Frederikkazerne waarover de Volkskrant op dinsdagmorgen 1 februari 2011 berichtte. Diezelfde dag zond de minister om 12.31 uur daarover een brief aan de Tweede Kamer en kort daarop was het onderwerp van debat in het vragenuurtje. In zo'n geval wordt het uiterste gevraagd van de slagvaardigheid van het ambtelijk apparaat en de kwaliteit van de informatiesystemen.

Hoe komt het dat integriteitsschendingen bij Defensie opvallend vaak in het nieuws komen? Enerzijds heeft dat uiteraard te maken met het feit dat incidenten voorkomen. Toch hebben de meeste gesprekspartners van de commissie de indruk dat een incident bij Defensie meer media aandacht genereert dan een incident bij een andere (overheids) organisatie. Daarbij spelen waarschijnlijk diverse factoren een rol; zoals het onkreukbare imago en het wellicht hoge verwachtingspatroon rondom die onkreukbaarheid bij de buitenwereld. Daarnaast speelt waarschijnlijk mee dat de heimelijkheid van delen van het werk van Defensie de organisatie snel interessant maakt voor de media. De commissie-Lemstra heeft daarop reeds gewezen toen zij de vraag beantwoordde of er bij Defensie meer wordt gelekt dan elders. In de externe communicatie over integriteitsincidenten zou Defensie actiever kunnen opereren. Terughoudendheid hierin is niet functioneel en staat op gespannen voet met de transparantie die de overheid nastreeft. Openheid komt de geloofwaardigheid ten goede en draagt bij aan een reëel verwachtingspatroon ten aanzien van de integriteit bij Defensie.

#### 6.4 Afhandeling van incidenten

Alle betrokkenen die de commissie heeft gesproken hebben gemeld dat op integriteitsschendingen die bekend zijn actie wordt ondernomen. De commissie heeft geen reden daaraan te twijfelen. Het scala aan mogelijkheden dat daarvoor ter beschikking staat is hiervoor beschreven en varieert van een indringend gesprek tot het doen van aangifte. Uiteindelijk zullen niet alle maatregelen van het management leiden tot tevredenheid van alle betrokkenen. Tot op zekere hoogte moet dat worden geaccepteerd. Voor klagers of melders zijn er immers voldoende mogelijkheden om een melding ook nog elders dan bij de leidinggevende te doen. De commissie onderstreept het belang van de terugkoppeling over de melding aan de betrokken melder. Voor een melder moet zo spoedig mogelijk duidelijk zijn welke acties naar aanleiding van een melding worden ondernomen. Voor de acceptatie van genomen besluiten is dergelijke informatievoorziening noodzakelijk.

#### 6.5 Sancties: straf- en tuchtrecht en rechtspositionele gevolgen

Naast strafrechtelijke vervolging of tuchtrechtelijke afdoening (voor militairen) en het als gevolg daarvan opleggen van een sanctie, kan het gedrag van een defensiemedewerker rechtspositioneel worden getoetst. De defensiemedewerker kan een formele waarschuwing krijgen of een (al dan niet voorwaardelijke) rechtspositionele maatregel worden opgelegd. De procedures voor burger- en militaire ambtenaren lopen nogal uiteen. Het bevoegde gezag beschikt over een ruime keuze aan mogelijkheden om in elke situatie een passende

rechtspositionele maatregel te treffen. Uit de gevoerde gesprekken is wel gebleken dat commandanten het soms lastig vinden uit de verschillende mogelijkheden een ‘passende’ maatregel te kiezen. Hierin zouden zij met bijvoorbeeld een richtlijn kunnen worden ondersteund.

Een schending van de integriteit of een delict kan uiteindelijk leiden tot ontslag. De commissie heeft getracht duidelijkheid te verkrijgen over de getroffen maatregelen na constatering van een integriteitschending. Niet van elk defensieonderdeel is daarvan een overzicht beschikbaar. De bekende gegevens over 2010 zijn hieronder weergegeven.

- Bij de KMar zijn 21 medewerkers (militair- en burgerpersoneel) ontslagen als gevolg van een integriteitschending, een cursist is ontheven uit een opleiding en van twee medewerkers is het contract beëindigd tijdens het onderzoek. Daarnaast zijn 60 ambtsberichten opgelegd.
- Bij het CZSK zijn als gevolg van ongewenst gedrag 23 medewerkers (militair- en burgerpersoneel) ontslagen<sup>62</sup>.
- De FIZ van het Commando DienstenCentra meldt in het jaarverslag 2010 73 meldingen van vermoedens van mogelijke integriteitschendingen, daarvan zijn er 45 geconstateerd. De sancties zijn onbekend.

## 6.6 Bevindingen en aanbevelingen; behandeling van meldingen

De commissie constateert dat er een verscheidenheid is aan typen meldingen die een defensiemedewerker kan doen. De bestaande formele onderverdeling en de formele status daarvan is alleen voor de kenners van de procedures te doorgronden. Geconcludeerd wordt dat het meldingsstelsel steunt op meldingen - al dan niet via of met behulp van een vertrouwenspersoon - aan de commandant. Het centrale zicht op die meldingen en de afwikkeling daarvan is zeer beperkt. De rol van een leidinggevende in de afwikkeling van een incident is van groot belang. Het gaat erom dat deze het vertrouwen heeft of wekt dat een melding de aandacht ontvangt die deze verdient.

Het is binnen Defensie op tal van plekken mogelijk een signaal af te geven van schendingen van de integriteit. Uitgangspunt is dat meldingen bij de commandant worden gedaan of eventueel de daaropvolgende commandant. Er zijn echter verschillende opties beschikbaar om buiten de commandant om een signaal af te geven. De commissie is van oordeel dat deze lang niet altijd zijn op te vatten als een echte melding en daarom, wanneer niet ook elders gemeld, niet tot acties leiden. De commissie vindt daarom dat elke functionaris die wordt geconfronteerd met signalen van schendingen moet doorverwijzen naar de leidinggevende of anderszins naar de FIZ of CAID.

Het gegeven dat een vermoeden van een strafbaar feit moet worden gemeld bij de KMar is algemeen bekend. De commissie concludeert wel dat leidinggevendenden ook na het melden van een strafbaar feit de verantwoordelijkheid en ook de mogelijkheden hebben om indien noodzakelijk intern maatregelen te treffen.

Defensie heeft een breed vertakt netwerk van lokale vertrouwenspersonen. De commissie heeft respect voor hun toewijding en inzet. Op dit moment concentreren vertrouwenspersonen zich vooral op de sociale integriteit en in veel mindere mate op de zakelijke integriteit. De commissie concludeert ook dat ongeveer de helft van de contactmomenten van vertrouwenspersonen geen betrekking heeft op integriteit gerelateerde zaken. De commissie heeft signalen opgevangen dat de opleiding en kwaliteit van vertrouwenspersonen van onderdeel tot onderdeel verschilt. De betrouwbaarheid waarmee het werk van een vertrouwenspersoon gepaard gaat kan adequaat ingrijpen soms verhinderen doordat een commandant op verzoek van de melder niet in kennis wordt gesteld. Van het meldpunt bij

<sup>62</sup> het betreft gegevens tot 1 november 2010



de COID wordt weinig gebruik gemaakt. Een deel van die meldingen heeft geen betrekking op integriteit.

Gelet op de centrale rol die de commandanten van de defensieonderdelen naar het oordeel van de commissie moeten hebben op het gebied van integriteit, beveelt de commissie aan dat een commandant van een defensieonderdeel altijd wordt geïnformeerd over een integriteit gerelateerd huishoudelijk onderzoek. Hij geeft, indien dat naar zijn oordeel nodig is nadere aanwijzingen over het onderzoek of de afhandeling van het incident. De commandant van een defensieonderdeel dient toe te zien op de afdoening en rapportage. Alle betrokkenen die de commissie heeft gesproken hebben gemeld dat actie wordt ondernomen op integriteitsschendingen. De commissie heeft geen reden om daaraan te twijfelen. Onderkend wordt dat niet alle maatregelen tot tevredenheid van alle betrokkenen zullen leiden. Commandanten beschikken over voldoende administratief rechtelijke sanctiemogelijkheden.

Het doen van onderzoek zou naar het oordeel van de commissie geen taak van de COID moeten zijn. De COID zou zich moeten richten op advisering, risicoanalyses, dataverzameling en analyse.

Defensie beschikt over een softwaresysteem waarin elke medewerker een mogelijke schending kan melden. De ambtelijke top kan er op dit moment niet op vertrouwen dat alle informatie hen ook via dit systeem bereikt omdat ongeveer een kwart van de meldingen niet tijdig wordt behandeld en wordt doorgezet aan de ambtelijke top. Het systeem bezit de potentie uit te groeien tot het basisregistratiesysteem ten aanzien van meldingen en de daarna genomen stappen. De informatie die via vertrouwenspersonen over meldingen wordt verzameld wordt geregistreerd en geanalyseerd door de COID. Aangezien deze informatie in vertrouwelijkheid is vergaard en alleen gesprekken met vertrouwenspersonen betreft, is die van geheel andere aard dan de meldingen die in het softwaresysteem worden gedaan.

De informatievoorziening aan de ambtelijke en politieke leiding is mede afhankelijk van de invoer in het softwaresysteem of de bekendheid van incidenten bij de commandanten van defensieonderdelen. De ambtelijke en politieke leiding wordt dagelijks adequaat op de hoogte gehouden van voorvallen, incidenten en meldingen. Dat achteraf gezien een melding wellicht eerder of uitgebreider bij de Secretaris-Generaal op tafel had moeten komen, doet daar niets aan af. De organisatie heeft managers aangesteld die daarin afwegingen moeten maken. De informatie die wordt gedeeld richt zich primair op incidenten. De commissie heeft ook geconstateerd dat - door gebrek aan data en analyse - bij de ambtelijke top onvoldoende zicht bestaat op het gehele stelsel van integriteitszorg. Daardoor bestaat het risico dat schendingen per definitie als losstaande incidenten worden gekwalificeerd en trends onvoldoende inzichtelijk worden. In de meeste gevallen kunnen integriteitsincidenten in het ambtelijk apparaat worden afgehandeld. De minister hoeft daarom niet van elk incident op de hoogte te worden gebracht.

#### *Aanbevelingen*

- De lokale vertrouwenspersonen dienen ook aanspreekpunt te zijn voor zakelijke integriteit.
- Een huishoudelijk onderzoek kan niet eerder worden ingesteld dan nadat de commandant van het betreffende defensieonderdeel daarover is geïnformeerd. Deze geeft, indien dat naar zijn oordeel nodig is, nadere aanwijzingen over de uitvoering van het onderzoek. Bij de uitvoering kan een beroep worden gedaan op de *pool* van onderzoekers bij JDV en specifieke kennis bij de COID.
- Stel op centraal niveau richtlijnen vast waaraan huishoudelijke onderzoeken moeten voldoen. Bepaal daarin dat het onderzoeksterrein breder kan zijn dan alleen de melding zodat ook achterliggende problemen in beeld komen.

- Ontwikkel een defensiebrede handzame instructie voor commandanten en leidinggeven- den over de omgang met een melding van een vermoeden van een integriteitschending.
- Bepaal dat het defensiebreed beschikbare systeem van meldingen voorvallen het basissysteem is voor integriteitsschendingen en de afdoening daarvan.
  - Maak geld en capaciteit vrij om dat systeem uit te breiden zodat het geschikt is om meldingen te volgen en de afdoening te registeren.
  - Richt het systeem zo in dat een commandant een melding niet kan tegenhouden, maar dat de bevoegdheid tot het accepteren dan wel afwijzen van een melding komt te liggen bij de commandant van een defensieonderdeel.
- Laat per defensieonderdeel één functionaris de meldingen van dat onderdeel registreren en monitoren. Die functionaris dient ook te bepalen of er mogelijk sprake is van een vermoeden van een misstand waarover de Secretaris-Generaal dus moet worden geïnformeerd. Die functionaris is daarmee vertrouwenspersoon zoals dat wordt bedoeld in de klokkenluidersregeling.
- Informeer melders adequaat over de genomen acties naar aanleiding van hun melding.
- Communiceer vaker over geconstateerde integriteitschendingen.







## Bevindingen en aanbevelingen

Hieronder volgen de hoofdlijnen van de bevindingen van de commissie. De bevindingen per deelonderwerp zijn beschreven in de betreffende hoofdstukken.

De commissie had tot taak:

- onderzoek te doen naar het functioneren van het stelsel van integriteitszorg, de afhandeling van meldingen van integriteitsschendingen bij Defensie met inbegrip van de klokkenluidersregeling en daarbij de bedrijfscultuur te betrekken;
- onderzoek te doen naar de informatievoorziening aan de ambtelijke en politiek leiding over integriteitsschendingen;
- onderzoek te doen naar de behandeling van de integriteitsschendingen bij het Centrum voor Automatisering van Missioncritical Systems - Force Vision (CAMS) en daarbij de toepassing van het beloningsstelsel te betrekken;
- zo nodig aanbevelingen te doen.

De commissie stelt voorop dat elke organisatie te maken krijgt met grote of minder grote integriteitsschendingen van zowel sociale als zakelijke aard, ongeacht alle inspanningen om deze te voorkomen. Dit geldt ook voor Defensie. Elke professionele organisatie dient de mogelijkheden tot het ontstaan van incidenten zo klein mogelijk maken. Het is daarom essentieel over een goed functionerend systeem van integriteitszorg te beschikken en daaraan bij vorming en opleiding aandacht te schenken. De commissie constateert dat ondanks de in het rapport gesignaleerde tekortkomingen de elementen voor een adequaat integriteitssysteem bij Defensie voorhanden zijn. Deze elementen vormen echter nog in onvoldoende mate een geheel. Vooral als gevolg van de uitvoering van de aanbevelingen van de commissie-Staal staat integriteit op de agenda van de defensieonderdelen, is het opgenomen in opleidingsprogramma's en is integriteit onderwerp van gesprek. Deze aandacht mag ook in tijden van bezuiniging en reorganisatie niet verslappen.

Hieronder volgen de hoofdbevindingen en aanbevelingen van de commissie.

#### **Rol van commandanten en leidinggeevenden**

- De commandanten van de zeven defensieonderdelen zijn eindverantwoordelijk voor de integriteit van hun organisatie. Deze verantwoordelijkheid dient een zwaarder accent te krijgen.
- Voor de commandanten en leidinggeevenden op alle niveaus geldt dat hun houding en voorbeeldgedrag van groot belang zijn voor de werksfeer en arbeidsverhoudingen en daarmee voor een veilige leef- en werkomgeving van het personeel.
- De uitvoering en kwaliteit van een huishoudelijk onderzoek is een lijnverantwoordelijkheid.

#### *Aanbevelingen*

- *Een huishoudelijk onderzoek kan niet eerder worden ingesteld dan nadat de commandant van het betreffende defensieonderdeel daarover is geïnformeerd. Deze geeft, indien dat naar zijn oordeel nodig is, nadere aanwijzingen over de uitvoering van het onderzoek. Bij de uitvoering kan een beroep worden gedaan op de pool van onderzoekers bij JDV en specifieke kennis bij de COID.*

#### **COID**

- De COID is naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie-Staal opgericht. Door de opeenhoping van taken dreigt de COID te worden gezien en te gaan functioneren als een instantie die verantwoordelijk is voor de integriteit van Defensie. Dat is ongewenst.
- De werkzaamheden van de COID moeten gericht zijn op deskundigheidsbevordering, advisering, risicoanalyses en dataverzameling ten aanzien van meldingen en schendingen en de afhandeling en analyse daarvan. Onderzoek naar individuele zaken acht de commissie geen taak van de COID.
- De commissie constateert een onwenselijke rolvermenging van uitvoerder en toezicht-houder bij de COID.

**Aanbevelingen**

- Richt de focus van de COID op advisering, risicoanalyses, dataverzameling en analyse.
- De taak van toezichhouder moet niet bij de COID worden ondergebracht.
- Concentreer de deskundigen voor onderzoek, gerelateerd aan werkgever/werknemer geschillen en integriteitskwesaties, bij Dienstencentrum JDV. Onderzoekers uit deze pool zijn ter ondersteuning van de commandanten van defensieonderdelen beschikbaar voor zowel huishoudelijk onderzoek als onderzoek naar klachten van personeel.
- Intensiveer de samenwerking en deling van expertise tussen COID en de Dienstencentra Juridische Dienstverlening en Gedragswetenschappen.

**Vertrouwenspersonen**

- Defensie heeft een breed vertakt netwerk van toegewijde lokale vertrouwenspersonen, waarop de organisatie zuinig moet zijn, de kwaliteit van het netwerk van vertrouwenspersonen blijft aandacht vergen.
- Defensie heeft de rol die de klokkenluidersregeling aan een vertrouwenspersoon toekent niet bij een functionaris belegd.

**Aanbevelingen**

- De lokale vertrouwenspersonen dienen ook aanspreekpunt te zijn voor zakelijke integriteit.
- Laat per defensieonderdeel één functionaris de meldingen van dat onderdeel registreren en monitoren. Die functionaris dient ook te bepalen of er mogelijk sprake is van een vermoeden van een misstand waarover de Secretaris-Generaal dus moet worden geïnformeerd. Die functionaris is daarmee vertrouwenspersoon zoals dat wordt bedoeld in de klokkenluidersregeling.

**Informatievoorziening**

- De informatievoorziening aan de ambtelijke top op incidentniveau is voldoende. Inzicht in aantallen incidenten, de afhandeling daarvan, trends daarin en risicogebieden ontbreekt echter. Door middel van periodieke rapportages ongewenst gedrag is de ambtelijke top wel goed geïnformeerd over sociale integriteit.
- Defensie is terughoudend in de communicatie over integriteitsincidenten.

**Aanbevelingen**

- Laat de commandanten van de defensieonderdelen transparant verantwoording afleggen in een jaarverslag aan de Secretaris-Generaal (commandanten van de operationele commando's door tussenkomst van de Commandant der Strijdkrachten) over de status van de integriteit van hun organisatie-deel. Daarin wordt informatie opgenomen over de status van integriteit (aantallen meldingen, schendingen, categorieën, sancties). Betrek hierbij ook informatie afkomstig uit de onderzoeken naar de werktevredenheid. Deze rapportages moeten zodanig zijn dat deze bruikbaar is voor een defensiebreed totaaloverzicht.
- Bespreek die rapportages op topambtelijk niveau, formuleer daar doelstellingen en verbeteracties, voer deze uit en houd elkaar daaraan.
- Publiceer in het jaarverslag Defensie een overzicht van het aantal meldingen van schendingen, het aantal geconstateerde schendingen en de naar aanleiding daarvan opgelegde sancties. Hanteer hierbij gelijke categorieën als de rest van de Rijksoverheid.
- Communiceer vaker over geconstateerde integriteitschendingen.

**Beleid en regelgeving**

- De rijksbrede regeling voor klokkenluiders is sinds 1 januari 2011 in het AMAR en BARD opgenomen.
- Het duurt lang voordat aanbevelingen uit eerdere onderzoeken zijn omgezet in concrete maatregelen; de regelgeving ten aanzien van integriteit loopt op diverse aspecten achter.
- De commissie constateert dat Defensie niet beschikt over één uitgeschreven samenhangend integriteitsbeleid.

#### Aanbevelingen

- *Stel een samenhangend en eenvoudig integriteitsbeleid op, waarin de visie, doelen en middelen zijn vastgelegd.*
- *Herzie op korte termijn de regelgeving ten aanzien van integriteitsschendingen, dring de complexiteit zoveel als mogelijk terug. Kom tot een regeling die aansluit bij rijksbrede regelingen en maak deze voor medewerkers toegankelijk.*
- *Voer risicoanalyses uit ten aanzien van de integriteit, zowel defensiebreed als voor afzonderlijke organisatiedelen.*
- *Stel op centraal niveau richtlijnen vast waaraan huishoudelijke onderzoeken moeten voldoen. Bepaal daarin dat het onderzoeksterrein breder kan zijn dan alleen de melding zodat ook achterliggende problemen in beeld komen.*
- *Ontwikkel een defensiebrede handzame instructie voor commandanten en leidinggevendenden over de omgang met een melding van een vermoeden van een integriteitsschending.*

#### Cultuur

- Defensie is een grote en complexe organisatie die jaarlijks grote aantallen nieuwe medewerkers in de organisatie opneemt. De voor de uitoefening van militaire operaties noodzakelijke groepsbinding is essentieel voor de krijgsmacht. De potentieel negatieve kanten daarvan worden onderkend, maar als zodanig hoeven deze elementen integer gedrag niet in de weg te staan.
- Functioneringsgesprekken spelen een belangrijke rol in het gestructureerd bespreken van integriteit. De commissie constateert dat het percentage gehouden gesprekken laag is.

#### Aanbevelingen

- *Verhoog het aantal gevoerde functioneringsgesprekken tot het streefpercentage van 85 procent en stel daarin integriteit, nevenwerkzaamheden en behaalde resultaten aan de orde.*
- *Benader integriteit als essentieel element voor het behalen van het beoogde (militaire) resultaat.*
- *Zet de uitvoering van eerdere aanbevelingen en in het bijzonder die ten aanzien van de opleidingen, training en vorming met kracht voort.*
- *Waarborg de aandacht voor leiderschap in zowel opleiding en training en laat dit ook in de selectie van leidinggevendenden meewegen.*

#### Meldingen

- Binnen Defensie is het mogelijk op tal van plekken een melding te doen. De terugkoppeling aan de melder heeft nog te weinig aandacht.
- Van het meldpunt bij de COID wordt weinig gebruik gemaakt. Een deel van de meldingen bij het meldpunt heeft geen betrekking op integriteit.
- Defensie beschikt over een softwaresysteem dat de potentie heeft uit te groeien tot een geavanceerd basisregistratiesysteem voor integriteitsmeldingen.

#### Aanbevelingen

- *Informeel melders adequaat over de genomen acties naar aanleiding van hun melding.*
- *Bepaal dat het defensiebreed beschikbare systeem van meldingen voorvallen het basissysteem is voor integriteitsschendingen en de afdoening daarvan.*
  - *Maak geld en capaciteit vrij om dat systeem uit te breiden zodat het geschikt is om meldingen te volgen en de afdoening te registreren.*
  - *Richt het systeem zo in dat een commandant een melding niet kan tegenhouden, maar dat de bevoegdheid tot het accepteren dan wel afwijzen van een melding komt te liggen bij de commandant van een defensieonderdeel.*

#### CAMS

- In de casus-CAMS is aanvankelijk adequaat gereageerd op de melding. De problemen bij de ondersteunende afdeling zijn echter onderschat.
- De casus-CAMS maakt duidelijk dat de werkverhoudingen in organisaties voortdurend

aandacht behoeven en dat slechte werkverhoudingen en integriteitsschendingen gemakkelijk hand in hand gaan.

- Ten aanzien van de toepassing van het beloningsstelsel zijn geen integriteitsschendingen geconstateerd.



