

Voorval- en adviesonderzoek Centrale Organisatie Integriteit Defensie

Terugblikkend vooruitzien

De Commissie van Onderzoek en Advies:

5.1.2.e
5.1.2.e
5.1.2.e
5.1.2.e
5.1.2.e

Met medewerking van:

5.1.2.e
5.1.2.e
5.1.2.e

Den Haag, 16 juni 2023

Inhoudsopgave

VOORWOORD	3
HOOFDSTUK 1 INLEIDING	4
1.1 AANLEIDING	4
1.2 FOCUS VAN HET ONDERZOEK	4
1.3 PROFESSIONALITEIT EN SOCIALE VEILIGHEID	4
1.4 AANPAK VAN HET ONDERZOEK	5
1.5 BETROKKEN PARTIJ	5
1.6 LEESWIJZER.....	6
HOOFDSTUK 2 ERVAREN SOCIALE (ON)VEILIGHEID.....	7
2.1 PERIODE 1	8
HERZIENING SG-A 989 (1 JANUARI 2020) – MELDING AAN DCOID (29 NOVEMBER 2021).....	8
2.2 PERIODE 2	10
MELDING AAN DCOID (29 NOVEMBER 2021) – MELDING AAN DE SG (25 MEI 2022)	10
2.3 PERIODE 3	12
MELDING AAN DE SG (25 MEI 2022) – HEDEN (1 MEI 2023)	12
2.4 DEELCONCLUSIES	14
HOOFDSTUK 3 PROFESSIONALITEIT VAN DE WERKWIJZE	16
3.1 JURIDISCH KADER ONDERZOEK COID	16
3.2 AFWEGING START ONDERZOEK.....	16
3.4 BORGEN VAN EEN ONAFHANKELIJKE COMMISSIE.....	17
3.5 VERMOEDEN STRAFBAAR FEIT.....	18
3.6 ARCHIVERING VAN ONDERZOEKEN	18
3.7 ONDERLINGE SAMENWERKING	19
3.8 DEELCONCLUSIES	19
HOOFDSTUK 4 ONTWIKKELINGEN	22
HOOFDSTUK 5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	23
5.1 CONCLUSIES	23
5.2 AANBEVELINGEN	25
BIJLAGEN.....	27
BIJLAGE A: INSTELLINGSBESCHIKKING	27
BIJLAGE B: ONDERZOEKSVERANTWOORDING	34
BIJLAGE C: TOETSINGSKADER.....	38
BIJLAGE D: ONDERZOEKSPROTOCOL	44

Voorwoord

Een melding en de wijze waarop deze binnen de Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID) werd opgepakt, ontwikkelde een eigen dynamiek en zorgde voor een verstoorde werkomgeving. Een dynamiek die herkenbaar is voor andere organisaties, zowel binnen het publieke als het private domein, die op dit moment te maken hebben met meldingen en hierin een weg zoeken om helderheid te krijgen en tot oplossingen te komen. In deze zoektocht kan het een uitdaging zijn om aan alle belangen en partijen die betrokken zijn naar evenredigheid recht te doen.

De focus van de COID lag door het meldproces in de afgelopen twee jaar sterk op de eigen organisatie. De besluiten die verantwoordelijken namen om antwoord te krijgen op de vraag of er sprake is van misstanden, hebben de druk op de COID, en in het bijzonder op de afdeling Onderzoek, vergroot.

Deze Commissie van Onderzoek en Advies is binnen het kader van haar onderzoek niet gestuit op integriteitsschendingen of misstanden. Naast de negatieve impact van de melding en de wijze waarop hiermee is omgegaan, ziet zij ook de positieve effecten. De melding heeft bijgedragen aan bewustwording, er wordt gewerkt aan een gezonder werkklimaat en de professionaliteit van onderzoek wordt verder ontwikkeld. De COID heeft het afgelopen najaar een omslagpunt bereikt en is initiatieven gaan ontplooiën die een begin van slagkracht laten zien: de organisatie COID herpakt zich.

De Commissie dankt de opdrachtgever voor het vertrouwen en is daarnaast de medewerkers van de COID erkentelijk voor hun bereidheid tot medewerking en hun openheid gedurende het onderzoek. De Commissie heeft waardering voor de grote mate van betrokkenheid bij hun werk en voor hun motivatie zich naar eer en geweten hiervoor in te zetten.

De Commissie spreekt de hoop uit dat de COID met de verschijning van dit rapport de periode die achter haar ligt op een goede manier kan afsluiten, nu voortgaat op de ingeslagen weg en doorpakt. Zo kan zij met bezieling en met vereende krachten de objectieve en onpartijdige expert blijven op het gebied van integriteit binnen Defensie, die de defensieonderdelen zowel proactief als reactief ondersteunt bij de bevordering van integriteit.

De Commissie

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Secretaris-generaal (SG) van het Ministerie van Defensie gaf op 2 februari 2023 een Commissie van Onderzoek en Advies (hierna: de Commissie) de opdracht voor een onafhankelijk cultuur- en leeronderzoek in de zin van de SG-Aanwijzing 989 'Interne voorvalonderzoeken Defensie' (SG-A 989).¹ De onderzoeksopdracht (zie Bijlage A: Instellingsbeschikking) ziet op de werkwijze en de kwaliteit van samenwerking van de Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID), en op de ervaren sociale (on)veiligheid binnen de COID.² De aanleiding hiervoor zijn verschillende meldingen over aangelegenheden binnen de afdeling Onderzoek van de COID, waarbij mogelijk het goede functioneren van Defensie en dat van de COID in het bijzonder, en het welzijn van de medewerkers in het geding zijn.

1.2 Focus van het onderzoek

De focus van het onderzoek ligt op de professionaliteit van de werkwijze van de afdeling Onderzoek van de COID en op de ervaren sociale (on)veiligheid binnen deze afdeling. Het doel is een algemeen beeld te vormen over deze twee onderwerpen, op basis van belevingen van (oud-)medewerkers, interne documenten en dossieronderzoek. Het is hiermee nadrukkelijk geen feitenonderzoek dat zich richt op waarheidsvinding rond specifieke voorvallen of personen. De vragen uit de onderzoeksopdracht in de instellingsbeschikking zijn richtinggevend om tot de bevindingen in dit rapport te komen. Op basis van deze bevindingen doet de Commissie aanbevelingen ter verbetering van professionaliteit en ervaren sociale (on)veiligheid.

De Commissie geeft een nadere toelichting op de reikwijdte van dit onderzoek in de Onderzoeksverantwoording (zie Bijlage B: Onderzoeksverantwoording).

1.3 Professionaliteit en sociale veiligheid

"Als professional oefen je je vak niet alleen op kundige wijze uit, maar je doet dit ook met aandacht voor de waarden, normen en belangen die bij de uitvoering aan de orde zijn."³ In literatuur over professionaliteit (o.a. Brakel, 2000) wordt duidelijk dat de professionele mentaliteit zich kenmerkt door het belang dat gehecht wordt aan de waarden van een organisatie.⁴ De waarden van Defensie zijn: verbondenheid, veiligheid, vertrouwen en verantwoordelijkheid.⁵ Professionaliteit en sociale veiligheid zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Een sociaal veilige werkomgeving heeft voor Defensie een hoge prioriteit. Defensie definieert sociale veiligheid als de bescherming of het zich beschermd voelen tegen gevaar binnen de werkomgeving dat veroorzaakt wordt door of dreigt van de kant van menselijk handelen (waaronder agressie, geweld, pesten, discriminatie en intimidatie)⁶, en

¹ Defensie, (2020) *SG-Aanwijzing 989 Interne voorvalonderzoeken Defensie*

² Instellingsbeschikking Voorval-en adviesonderzoek COID d.d. 2 februari 2023, ref. BS2022031082

³ Groen, J.M.H. (4 juni 2008). *De onlosmakelijke band tussen professionaliteit en ethiek*. Militaire Spectator. Jaargang 177, 6, 349-36. <https://militairespectator.nl/sites/default/files/teksten/bestanden/MS%206-2008%20Groen%20Professionaliteit%20en%20ethiek.pdf>

⁴ Brakel, A. (2000). *Professionalism and values*. Business ethics: a European review, vol. 9 nr. 2, 99-108

⁵ Defensie, Gedragscode Defensie, geraadpleegd op 23 mei 2023, via:

<file:///Users/marlousikking/Downloads/Gedragscode+Defensie.pdf>

⁶ SG-A 007 'Veiligheid, gezondheid en milieu bij Defensie' (2019).

het waarderen van individuele verschillen en de mogelijkheid om te leren vanuit onderling vertrouwen.⁷ Sociale onveiligheid staat het goed functioneren van een organisatie en haar medewerkers in de weg. Omdat sociale veiligheid gaat om gedrag van mensen, subjectiviteit en percepties, kunnen mensen de sociale veiligheid binnen een werkomgeving zeer verschillend ervaren.

1.4 Aanpak van het onderzoek

Voor dit cultuur- en leeronderzoek, opgezet in de zin van de SG-A 989, is een onafhankelijke Commissie in het leven geroepen waarvan de voorzitter en de leden op persoonlijke titel en zonder last of ruggespraak hun functie uitoefenen. De leden van de Commissie zijn voor een deel extern en voor een deel werkzaam binnen Defensie, zij het niet binnen de COID waar het onderzoek op is gericht.

Bij de uitvoering van haar onderzoek is de Commissie gehouden aan de inhoud van de SG-A 989. De Commissie hanteert voor dit onderzoek een kwalitatieve aanpak en hield 36 diepte-interviews met 33 (oud-)medewerkers van de COID en andere betrokkenen over de werkwijze van en de ervaren sociale (on)veiligheid binnen de afdeling Onderzoek van de COID. De Commissie bestudeerde relevante documenten en voerde dossieronderzoek uit, gevolgd door een bezoek aan de COID (zie Bijlage B: Onderzoeksverantwoording). Voor dit onderzoek maakt de Commissie gebruik van een Toetsingskader (zie Bijlage C: Toetsingskader).

De Commissie startte met het onderzoek in februari 2023 met een doorlooptijd van twaalf weken. Gelet op de opening van een meldpunt, het hoge aantal interviews en om te kunnen komen tot een goede en zorgvuldige afronding van het proces, vroeg de Commissie verlenging aan. Het onderzoek is afgerond in juni 2023, waarna het rapport is aangeboden aan de opdrachtgever.

1.5 Betrokken partij

De COID is de objectieve en onpartijdige expert op het gebied van integriteit binnen Defensie, zowel proactief als reactief.⁸ De COID valt onder de verantwoordelijkheid van de SG en bestaat uit drie afdelingen: Onderzoek, Advies en Analyse, en Kenniscentrum Integriteit. De afdeling Advies en Analyse ondersteunt de defensieonderdelen met integriteitsadviseurs, risicoanalisten en medewerkers van het Servicepunt Integriteit Defensie (SID) en het Centraal Klachtencoördinatiepunt (CKP). Het Kenniscentrum Integriteit levert producten, diensten en kennis waarmee zij een bijdrage levert aan de 'morele fitheid' van de defensieorganisatie. De afdeling Onderzoek voert interne onderzoeken uit binnen Defensie naar vermoedens van integriteitsschendingen⁹ en misstanden¹⁰, en doet ook onderzoek naar cultuur en sociale veiligheid. In dit onderzoek staat de afdeling Onderzoek centraal.

⁷ [Plan](#) van aanpak 'Versterking van de sociale veiligheid' (2019)

⁸ Defensie, Bestuursstaf, COID: https://intranet.mindef.nl/bs_2021/Directies/COID/Index.aspx

⁹ Een integriteitsschending is een handeling of het nalaten van een handeling waarbij de Gedragscode en gedragsregels van Defensie worden geschonden. Uit: SG-A 984 'Integriteit bij Defensie' (mei 2022).

¹⁰ Vermoeden van een misstand: het vermoeden van een melder dat binnen de organisatie waarin hij werkt of heeft gewerkt of bij een andere organisatie indien hij door zijn werkzaamheden met die organisatie in aanraking is gekomen, sprake is van een misstand voor zover het vermoeden gebaseerd is op redelijke gronden, die voortvloeien uit de kennis die de melder bij zijn werkgever heeft opgedaan of voortvloeien uit de kennis die de melder heeft gekregen door zijn werkzaamheden bij een ander bedrijf of een andere organisatie. Uit: Wet bescherming klokkenluiders, art.1. (2023).

1.6 Leeswijzer

Achtereenvolgens bespreekt de Commissie in hoofdstuk 2 van dit rapport de gebeurtenissen voorafgaand en gedurende het meldproces, onderverdeeld in drie afzonderlijke periodes en afgesloten met deelconclusies. In hoofdstuk 3 gaat de Commissie in op de werkwijze van de COID en zij sluit ook dit hoofdstuk af met deelconclusies. Nadat de ontwikkelingen aan bod komen in hoofdstuk 4, komen in hoofdstuk 5 de eindconclusies en bijbehorende aanbevelingen aan bod.

Hoofdstuk 2 Ervaren sociale (on)veiligheid

Eind 2021 maakten ^{5.1.2.e} (hierna: de melders) van ^{5.1.2.e} van de COID voor het eerst een melding bij de directeur van de COID (DCOID). De melding betrof zowel een gebrek aan professionele werkwijze, als ervaren sociale onveiligheid binnen de afdeling. Dit hoofdstuk beschrijft de gebeurtenissen binnen de afdeling voorafgaand aan en gedurende het meldproces.¹¹

De beschouwde tijdsperiode loopt van 1 januari 2020 tot 1 mei 2023. Op 1 januari 2020 trad de herziene SG-A 989 in werking.¹² Vanaf dat moment was de COID formeel betrokken bij alle integriteitsonderzoeken binnen Defensie in de zin dat de COID:

- Advies uitbrengt aan commandanten over het wel of niet instellen van een integriteitsonderzoek.
- Betrokken is bij alle integriteitsonderzoeken die binnen Defensie worden uitgevoerd, met uitzondering van de onderzoeken binnen de Koninklijke Marechaussee (KMar).

Deze verhoogde betrokkenheid leidde tot een verwachte verhoogde werklast bij de afdeling Onderzoek van ongeveer 200 onderzoeken per jaar. Om deze verhoogde werklast aan te kunnen, groeide de afdeling met twaalf nieuwe arbeidsplaatsen.¹³

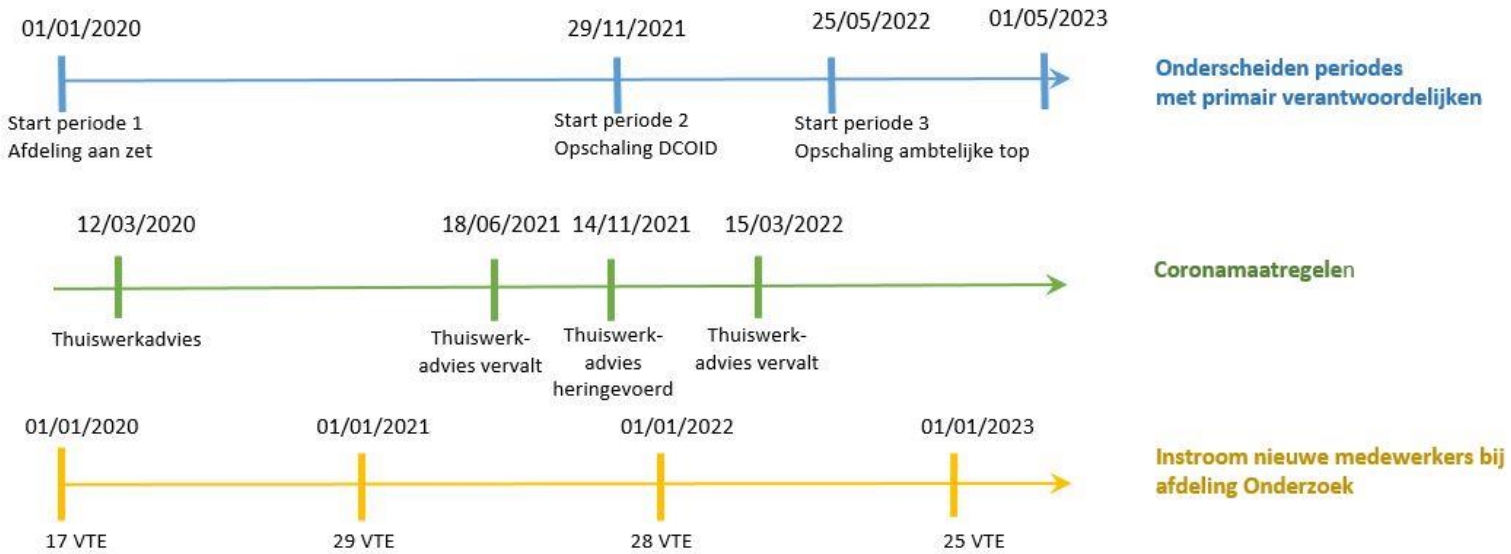
De Commissie verdeelde de gehele periode in drieën (zie Afbeelding 1: Tijdlijnen)¹⁴ en in dit hoofdstuk komt elke periode aan bod in een aparte paragraaf. Elke periode kenmerkt zich door de opschaling van de problematiek naar een hiërarchisch hoger niveau: in periode 1 was de afdeling Onderzoek zelf aan zet, in periode 2 werd de problematiek opgeschaald naar het management van de COID en in periode 3 was de ambtelijke top aan zet.

¹¹ Een meldproces kent vijf fasen: (1) het inwinnen van advies en informatie over integriteitsschendingen en het meldproces. (2) Het doen van een melding bij een leidinggevende, vertrouwenspersoon, integriteitscoördinator of ander meldpunt. (3) De beoordeling door de verantwoordelijke functionaris of afdeling en het besluit tot een passende interventie. (4) Een verkennend of verdiepend (intern of extern) onderzoek, afhankelijk van de aard van de melding en de betrokkenen. Het voeren van herstelgesprekken of *mediatie* biedt soms ook soelaas. (5) Waar nodig de interventies opvolgen met disciplinaire maatregelen en/of maatregelen gericht op bijvoorbeeld werkprocessen, teams of beleid. Uit: Heres L., et al (2022). *Melden met Succes. Een verkennend onderzoek naar de kenmerken van succesvol verlopen interne meldprocessen integriteit*. Universiteit Utrecht. I.o.v. Huis voor Klokkeluiders.p.20

¹² Aanpassingen SG-A 989 als gevolg van aanbevelingen uit rapport van de Commissie Sociaal Veilige Werkomgeving Defensie (Commissie-Giebels) Onderzoek naar een sociaal veilige werkomgeving bij Defensie (2018)

¹³ Voorlopig reorganisatieplan Uitbreiding COID

¹⁴ Uit: Formatie vte uitgesplitst naar rang _ schaal COID _ Ond dd. 03 maart 2023



Afbeelding 1: Tijdlijnen

2.1 Periode 1

Herziening SG-A 989 (1 januari 2020) – melding aan DCOID (29 november 2021)

De interne werkverhoudingen waren in deze periode bepalend voor de ervaren sociale (on)veiligheid in de werkomgeving. De afdeling Onderzoek was aan zet om de vroege signalen hiervan aan te pakken.

Instroom ^{5.1.2.e} medewerkers afdeling Onderzoek

Vanwege het grote aantal verwachte onderzoeken en de snelheid waarmee de beschikbare onderzoekscapaciteit gerealiseerd kon worden, pleitte het ^{5.1.2.e} voor een gefaseerde instroom van de ^{5.1.2.e} medewerkers van de afdeling. Hiermee kon het inwerken van de ^{5.1.2.e} medewerkers in de organisatie beter worden gefaciliteerd. Alle vacatures dienden echter in een keer te worden opengesteld, overeenkomstig de met de vakbonden afgesproken procedure bij reorganisaties. Daarbij speelde in de overweging van de DCOID de noodzaak tot het ter beschikking hebben van genoeg onderzoekscapaciteit een rol, om de op dat moment verwachte instroom aan onderzoeken te kunnen verwerken, samen met het rendement bij relatief kortdurende tijdelijke contracten. Om deze eenmalige instroom te ondersteunen, selecteerde de COID in het sollicitatieproces alleen mensen met onderzoekservaring. Daarnaast wierf de COID bewust kandidaten met uiteenlopende expertises om andere dan de reeds aanwezige competenties binnen de organisatie te krijgen.

Gedurende een vierdaagse generieke introductie maakten de ^{5.1.2.e} collega's de ^{5.1.2.e} onderzoekers wegwijs binnen Defensie en binnen de COID. In het kader van *learning-on-the-job* was het de bedoeling de ^{5.1.2.e} onderzoekers met ten minste een ervaren onderzoeker zo snel mogelijk samen op een onderzoek te plaatsen. Ook kregen de ^{5.1.2.e} medewerkers een mentor toegewezen. Hoewel initieel rekening was gehouden met de coronapandemie en daardoor een verminderd aantal onderzoeken, lag het aantal werkelijke onderzoeken nog lager. Hierdoor werden de ^{5.1.2.e} medewerkers ingezet voor andere werkzaamheden dan waar ze primair voor waren aangenomen, of moesten zij zich thuis verder inlezen in de verschillende documenten in de introductiemap of zich verdiepen in afgeronde COID-onderzoeken op de netwerkschijf. Dit leidde tot onvrede onder de ^{5.1.2.e} medewerkers.

Daarnaast gaven 5.1.2.e medewerkers aan dat het binnen de afdeling ontbrak aan structuur en sturing, en dat er weinig protocollen of beschreven werkprocessen waren die voor duidelijkheid konden zorgen.

De 5.1.2.e medewerkers werkten vanuit ervaring en hadden hun eigen werkwijze ontwikkeld, die niet of niet volledig was vastgelegd. Afhankelijk van het onderzoek paste de onderzoekscommissie zich op de voorzitter en diens werkwijze aan. Gedurende een onderzoek was er vanuit de organisatie weinig sturing op de werkwijze van een onderzoekscommissie en bestond er een grote mate van vrijheid. Op het eindproduct, het rapport, werd wel gestuurd. De 5.1.2.e medewerkers ervoeren echter ook gevoelens van onvrede, omdat de door hen reeds ervaren werklast en -druk niet afnam. Zij konden de 5.1.2.e medewerkers niet zelfstandig inzetten, en kennisoverdracht en het opleiden van deze 5.1.2.e collega's kostten tijd die zij in hun beleving niet hadden. Het verplichte thuiswerken gedurende de coronapandemie zorgde daarnaast voor weinig contact tussen de collega's en maakte dat men zich beperkt voelde door de coronamaatregelen en de zorg voor kinderen en naasten.

De ervaren sociale (on)veiligheid

De ervaren sociale (on)veiligheid was in deze situatie verbonden aan het primaire werkproces en de medewerkers van de afdeling ervoeren die verschillend. Er ontstond wrijving tussen de 5.1.2.e en de 5.1.2.e medewerkers toen de 5.1.2.e medewerkers de verschillende werkwijzen binnen de afdeling bevroegen vanuit hun eigen onderzoekservaring. De 5.1.2.e medewerkers waren voorheen steeds bevestigd in hun werkwijze en ervoeren de vragen van de 5.1.2.e medewerkers als kritiek, die op een onprettige manier geuit werd. De wrijving leidde tot spanningen binnen onderzoekscommissies. Sommige medewerkers laveerden om de spanningen heen en hielden hun mening voor zich; anderen gingen de confrontatie aan. Enkele geïnterviewden stelden dat er een tweedeling binnen de afdeling dreigde te ontstaan tussen de 5.1.2.e en de 5.1.2.e onderzoekers. In beide gevallen worstelden onderzoekers met onzekerheid om uiteenlopende redenen: de werkwijze was onduidelijk en werd ter discussie gesteld, men werd soms aangesproken op de persoonlijke integriteit en er was sprake van tijdelijke dienstverbanden bij de 5.1.2.e medewerkers, wat leidde tot toenemende onzekerheid in een al onzekere tijd.

Inzicht in en waardering voor onderlinge verschillen binnen een team, zoals persoonlijkheid, kwaliteiten, ervaringen en competenties, zijn essentieel om optimaal samen te werken en elkaar te versterken. Verschillen waarderen gaat ook over wederzijds respect, een goede conflicthantering en de bereidheid compromissen te sluiten. Een 5.1.2.e onderzoeker gaf aan de meeste mensen niet te kennen vanwege de pandemie, wat het moeilijker kan maken om je uit te durven spreken. De merkbare spanning werd niet bespreekbaar gemaakt en niet iedereen voelde zich vrij om op het werk en in teams zichzelf te zijn, van gedachten te wisselen, elkaar aan- en tegen te spreken, en informeel of formeel twijfels, fouten of ongewenst gedrag bespreekbaar te maken. De onvrede werd onder elkaar en over elkaar geuit in de wandelgangen en tussen gelijkgestemden.

Omgang met signalen door de afdeling

Tijdens de vergaderingen van de medezeggenschapscommissie (MC) van 10 juni 2021 benoemde de directie van de COID de signalen over werkdruk en –last en dat “het belangrijk is om persoonlijk te (blijven) onderzoeken waar die werklast ligt en welke druk er gevoeld

wordt". De MC deelde dat "de signalen van onveiligheid: onvoorspelbaarheid en onrust [is] toegenomen door factoren als pandemie, uitbreiding, wisselende werkzaamheden, schaken op meerdere borden. Aan de knelpunten wordt gewerkt". Wat hiermee precies bedoeld werd, is niet in het verslag terug te lezen. Op korte termijn leidde deze vergadering niet tot enige verbetering van de situatie; ook de afdeling zelf was niet meer bij machte de geschillen tussen onderzoekers op te lossen. Er was geen ruimte (meer) voor dialoog, waardoor negatieve gevoelens bleven bestaan en sterker werden. Botsende persoonlijkheden leidden tot hoogoplopende spanningen. Een werkbelevingsonderzoek uit diezelfde periode laat opvallend genoeg een ander, positief beeld zien. De helft van de afdeling Onderzoek had die vragenlijst echter niet ingevuld.¹⁵ Begin november 2021 leidde een meningsverschil tussen een 5.1.2.e en 5.1.2.e over het functioneren 5.1.2.e tot een 5.1.2.e

2.2 Periode 2

Melding aan de DCOID (29 november 2021) – Melding aan de SG (25 mei 2022)

De melders deden in deze periode een melding bij de DCOID. De Commissie ziet dit als de start van het meldproces. De DCOID besloot over de vorm en het verloop van het proces.

Melding aan de DCOID

Op 29 november 2021 ontving de DCOID per mail een brief¹⁶ waarin onvrede werd geuit over de professionaliteit van uitgevoerd onderzoek, de onderlinge verhoudingen binnen de afdeling Onderzoek en vermeend niet-integer gedrag van 5.1.2.e, 5.1.2.e

De DCOID voerde na ontvangst van deze melding met regelmaat gesprekken met 5.1.2.e en het 5.1.2.e. De DCOID voerde ook gesprekken met de in de brief genoemde personen. Toch menen een aantal geïnterviewden te weten dat ze in de brief zijn genoemd, maar zij zijn daar niet formeel van op de hoogte gesteld. Dat leidde tot onrust op de afdeling. De melders wensten niet met de in de melding genoemde personen in gesprek te gaan. Er vond dan ook geen integraal gesprek plaats met de melders en deze personen. Wel stelde de DCOID *mediation* voor om het ontstane (arbeids)conflict tussen 5.1.2.e en 5.1.2.e op te lossen. Dit traject stagneerde. Daar werden verschillende redenen voor aangedragen, zoals onenigheid over de vorm van *mediation* en het steeds verzetten of afzeggen van gemaakte afspraken.

Inventarisatie

Op advies van de plaatsvervangend Secretaris-generaal (pSG) besloot de DCOID in december 2021 tot een inventarisatie door twee externe adviseurs, om te onderzoeken of de door de melders gesignaleerde en gemelde problematiek ook breder binnen de afdeling speelde. De inventarisatie was tweeledig en richtte zich zowel op vakinhoudelijke aspecten, als op sociale veiligheid. 5.1.2.e is vooraf niet gevraagd om mee te denken over de mogelijke aanpak na de ontvangen melding. De DCOID voelde hiertoe niet de ruimte, gegeven

¹⁵ Werkblik, 6 september 2021.

¹⁶ De brief is niet beschikbaar gesteld voor dit onderzoek. De Commissie kon geen kennisnemen van de inhoud van deze brief.

de door de melders gevraagde vertrouwelijke behandeling van de melding. De twee melders zijn wel geraadpleegd en stemden in met een brede inventarisatie om de door hen gesignaleerde problematiek inzichtelijk en bespreekbaar te maken. In april 2022 ontving de DCOID opnieuw een signaal over ervaren knelpunten; dit keer van 5.1.2.e5.1.2.e 5.1.2.e van de afdeling. Zij adresseerden 1) een gebrek aan transparantie, zoals over de tijdelijkheid van functies en de doorgroeimogelijkheden, 2) het conflictvermijdende gedrag binnen de afdeling, zoals het uit de weg gaan van constructieve discussies, 3) de disbalans tussen interne onderzoeken en Commissie Ongewenst Gedrag-zaken (COG-zaken), 4) het missen van keuzevrijheid, 5) het ervaren van te weinig persoonlijke aandacht, en 6) een te reactieve houding binnen de afdeling.

Presentatie van de inventarisatie

Op 18 mei 2022 werden de bevindingen en de aanbevelingen van de inventarisatie door een van de externe adviseurs gepresenteerd aan de afdeling Onderzoek in de vorm van een PowerPointpresentatie. Globaal leidden de kritische bevindingen in de inventarisatie tot aanbevelingen ter verbetering van professionaliteit en sociale veiligheid. De presentatie en nabespreking zijn op verschillende niveaus en in wisselende samenstelling voorbereid. De medewerkers erkenden de bevindingen over tekortkomingen in de vakinhoudelijke aspecten van integriteitsonderzoeken, maar had forse weerstand tegen de bevindingen over de sociaal (on)veilige werk- en leeromgeving, omdat volgens de medewerkers de nuance ontbrak. De medewerkers hadden in de interviews verschillende zaken genoemd die de ervaren sociale onveiligheid versterkte binnen de COID: de meldingen, de manier waarop het management met de meldingen omging, de reorganisatie, de inventarisatie en de verhalen die de ronde deden over de inhoud van de meldingen. Deze verschillende zaken kwamen niet naar voren in de presentatie. Veel medewerkers hielden een negatief gevoel over aan de presentatie van de inventarisatie, omdat er enkel negatieve punten gedeeld werden en er geen duidelijk plan van aanpak lag om met de aanbevelingen aan de slag te gaan. Na de presentatie ging de groep uiteen in twee kleinere groepen voor een nabespreking. Tijdens een van deze twee bijeenkomsten liepen de emoties hoog op en voelde 5.1.2.e zich persoonlijk aangevallen. De 5.1.2.e greep niet in.

Ervaren sociale (on)veiligheid

De onduidelijkheid en het gebrek aan communicatie over de inhoud van de melding en de geruchten in de wandelgangen leidden bij medewerkers van de afdeling tot onrust en gevoelens van sociale onveiligheid. De presentatie van de inventarisatie versterkte deze gevoelens.

Melding aan de SG

De twee melders hadden na de presentatie en de evaluatie in de kleinere groepen geen vertrouwen meer in een goed vervolg. Zij gingen ervan uit dat de problematiek op het gebied van professionaliteit, en de ervaren sociale veiligheid en integriteit zou blijven bestaan. 5.1.2.e Dit mondde uit in een formele melding aan de SG op 25 mei 2022.

2.3 Periode 3

Melding aan de SG (25 mei 2022) – heden (1 mei 2023)

De SG ontving in deze periode een melding.¹⁷ De problematiek en de aanpak van de melding werden opgeschaald naar het niveau van de ambtelijke top van Defensie.

Omgang melding (p)SG

Na de formele melding op 25 mei 2022 bij de SG werden de melders op 7 juli 2022 uitgenodigd voor een gesprek met de pSG. De SG beoordeelde de melding als een melding van een vermoeden van misstanden, op basis van een combinatie van factoren. De melders deden melding van uiteenlopende aangelegenheden die het functioneren van de COID aangaan. De melding viel in verschillende aspecten uiteen, onder andere: vermeend mismanagement, slecht personeelsbeleid, onprofessioneel/onbevoegd handelen door medewerkers, en handelen in strijd met richtlijnen en bejegeningklachten. Hiermee was - mede gelet op de ernst en omvang van hetgeen melders beschreven - naar het oordeel van de ambtelijke top sprake van een vermoeden van 'een gevaar voor het goed functioneren van de openbare dienst [...] als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten' uit de definitie van een misstand in de Wet bescherming klokkenluiders. Het vermoeden was volgens de ambtelijke top bovendien gebaseerd op redelijke gronden: "Het betreft een melding door twee personen, uitgebreid gemotiveerd en elementen uit de melding worden in abstracto ook geschraagd door de uitkomsten van de 'Inventarisatie afdeling onderzoek COID' van 25 april 2022. Op basis van deze beoordeling heeft de SG de melders aangemerkt als klokkenluiders."¹⁸ Op basis van ingewonnen juridisch advies met inachtneming van de Wet bescherming klokkenluiders, maakte de SG de afweging de melders, mede op hun verzoek, op 18 juli 2022 aan te merken als klokkenluiders.

De inhoud van de melding sloot in grote lijnen aan bij de bevindingen uit de inventarisatie. De aanbevelingen uit de inventarisatie werden voor een groot deel al onderschreven door de medewerkers van de afdeling. Een plan van aanpak voor de implementatie van de aanbevelingen bleef echter uit. De SG besloot in de zomer een onderzoek in te stellen naar het vermoeden van misstanden binnen de COID en stelde bij Besluit van 3 oktober 2022¹⁹ tot de instelling van een onderzoekscommissie. Deze onderzoekscommissie moest duidelijkheid geven over de door melders geduide aangelegenheden en bezien of er persoonlijke gevolgen moesten worden verbonden aan de gedragingen van 5.1.2.e (hierna: de onderzochten) van de COID. Op 4 oktober 2022 informeerde de staatssecretaris per brief de Tweede Kamer.²⁰

Hoewel de afdeling bekend was met de identiteit van de melders en globaal bekend was met de inhoud van de meldingen, wilden de melders niet dat hun identiteit werd onthuld. 5.1.2.i

¹⁷ De melding is niet beschikbaar gesteld voor dit onderzoek. De Commissie kon geen kennisnemen van de inhoud van deze melding. De Commissie heeft wel een geparafraseerde en derhalve niet tot de identiteit van de melder(s) herleidbare samenvatting van passages uit de melding ontvangen.

¹⁸ Uit: Reactie op het concept onderzoeksrapport van uw commissie d.d. 14 juni 2023, ref.BS2023018450

¹⁹ Instellingsbeschikking Voorval-en adviesonderzoek COID d.d. 3 oktober 2022, ref. BS2022023934

²⁰ Instelling Commissie van Onderzoek en Advies naar meldingen van het vermoeden van misstanden bij de Centrale Organisatie Integriteit Defensie, ref. BS2022023442

. Omdat de gewenste geheimhouding van identiteit en de inhoud van de melding enerzijds, niet verenigbaar is met de rechten in de SG-A 989 en de expliciete verzoeken om inzage van de melding anderzijds, leidde dit, in lijn met de SG-A 989, tot een wijziging van de onderzoeksopdracht in het Besluit van 2 februari 2023.

Omgang met aanbevelingen

De implementatie van de aanbevelingen uit de inventarisatie kwam nauwelijks van de grond. Na de presentatie van de bevindingen, deed de DCOID op 18 mei 2022 een beroep op de pSG om versterking van het MT, vanwege het bijna volledig wegvallen van het MT. De pSG droeg hiertoe een persoon aan die per 1 oktober 2022 startte als projectdirecteur Professionele Ontwikkeling. De projectdirecteur concretiseerde een aantal maatregelen die nodig was voor de professionele ontwikkeling van de COID en maakte een begin met de implementatie ervan. Over het algemeen duiden de meeste geïnterviewden deze in gang gezette professionaliseringslag als positief, aangezien de onderlinge werkverhoudingen, de samenwerking tussen de afdelingen en de sfeer op de werkvloer verbeterden. 5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

Ervaren sociale (on)veiligheid

Het besluit van de ambtelijke top om tot een onderzoek over te gaan, gecombineerd met onderzoeksvragen die op bepaalde collega's zien, kwam hard aan bij de onderzochten en bij afdeling Onderzoek in zijn geheel. Het versterkte de gevoelens van sociale onveiligheid. Volgens geïnterviewden stond het 'escalatiemodel' dat de top hier verkoos, in hun beleving haaks op de basisbeginselen van de-escalatie die Defensie en de COID voorstaan bij het uitvoeren van eigen onderzoek. Volgens geïnterviewden 5.1.2.e had de SG hier bij uitstek de lijn van de-escalatie moeten volgen en zij vonden het een onbegrijpelijke keuze van de ambtelijke top om dit onderzoek vervolgens publiek te maken met de brief aan de Tweede Kamer. Deze achtereenvolgende keuzes schaadden volgens geïnterviewden zowel het interne als het externe imago van Defensie. Enkele geïnterviewden gaven aan dat deze wijze van opereren illustratief is voor de wijze waarop de top omging met de COID. De top nam besluiten en maakte hierin eigen afwegingen. Deze konden politiek gemotiveerd zijn of ingegeven door andere overwegingen. Dat meenden sommige geïnterviewden ook terug te zien bij integriteitsonderzoeken, wanneer de ambtelijke top besloot af te wijken van de keuzes die de COID maakte om al dan niet tot een integriteitsonderzoek over te gaan. De top kon hier vanzelfsprekend een andere keuze in maken, alleen liet de terugkoppeling en verdere communicatie volgens geïnterviewden vaak te wensen over. Dat voedde bij een aantal, bij sommigen in zeer sterke mate, de gevoelens van wantrouwen richting de ambtelijke top. Zij voelden en namen niet de ruimte om twijfels en wantrouwen te bespreken.

Echter, als er sprake is van andere afwegingen in integriteitsonderzoeken dan door de COID gemaakt, dan wordt dit in het CIC besproken.²¹ De COID is hierin op leidinggevend niveau vertegenwoordigd en kan dus kennisnemen van de redenen.

De twee plenaire sessies waarin de ambtelijke top het onderzoek(sproces) toelichtte, namen volgens de geïnterviewden de gevoelens van onrust niet weg en vragen bleven onbeantwoord. De afdeling vond het te lang stil aan de kant van de leidinggevenden, zeker in de periode tussen de twee onderzoeken in, toen het persoonsgerichte onderzoek weer van

²¹ Het Cluster Individuele Casuïstiek (CIC) voert regie in media- en politiek-bestuurlijk gevoelige individuele integriteits-, letselschade of klokkenluidersdossiers en coördineert de acties en nazorg die hieruit voortvloeien.

tafel was. Dat laatste riep ook weer gemengde gevoelens op: enerzijds was er opluchting, anderzijds ontnam het de onderzochten, van wie de namen genoemd waren in de melding, de kans op wederhoor en waarheidsvinding. De ambtelijke top ervoer tijdens de plenaire sessies bij de afdeling een bepaalde gelatenheid, gebrek aan slagkracht en gebrek aan bereidheid opvolging te geven aan de aanbevelingen uit de inventarisatie.

2.4 Deelconclusies

In de instellingsbeschikking is de Commissie gevraagd de kwaliteit van samenwerking en de sociale veiligheid binnen de COID van de afdeling Onderzoek nader te bezien. In deze paragraaf deelt de Commissie haar conclusies, waarbij zij ook reflecteert op het verloop van het meldproces.

De samenwerking binnen de afdeling Onderzoek, in aanloop naar de melding bij de DCOID, werd gekarakteriseerd door een verschil aan opvattingen en persoonlijkheden, waarbij weinig ruimte was om je uit te spreken, fouten te maken, elkaar aan te spreken en problemen aan te kaarten. Hoewel iedereen het belang van een veilige werkomgeving onderkende, ontbrak het op de werkvloer aan openheid en sociale veiligheid. De collega's onderling, noch de afdeling als geheel bleken in staat om met elkaar in verbinding te komen en in gezamenlijkheid over kwesties te praten. Ook ^{5.1.2.e}, die een cruciale rol vervult bij het realiseren van een veilige werkomgeving, slaagde er niet in de vroege signalen van sociale onveiligheid op te pakken en streefde onderlinge werkverhoudingen te normaliseren. Het bleef een geïsoleerd probleem van de afdeling en blijkens de interviews werd de situatie niet of later in algemene bewoordingen in het MT besproken. De afdeling Onderzoek stond bekend als een gesloten bolwerk binnen de COID-organisatie, dat vooral op de eigen werkzaamheden gericht was.

Om de melding bij de DCOID in november 2021 en het daaropvolgende proces richting de inventarisatie, hing een zweem van geheimzinnigheid. ^{5.1.2.e} voerde gesprekken in wisselende samenstellingen en één -op- één. De melders stonden hierbij steeds centraal. Medewerkers gaven aan onvoldoende informatie te krijgen en medewerkers die in de melding genoemd werden, werden daar niet allemaal over geïnformeerd.^A In tegenstelling tot wat de basisbeginselen van de-escalatie voorstaan, werden de problemen op de werkvloer niet open en eerlijk met elkaar besproken om tot een constructieve oplossing te komen. ^{5.1.2.e}

Enkele geïnterviewden vonden dat melders ^{5.1.2.i} hadden geplaatst en de 'brug van de verbinding hadden opgehaald'. Verhalen deden de ronde, wat de onrust en het onderlinge wantrouwen ^{5.1.2.e} versterkte. Enerzijds had ^{5.1.2.e} dit kunnen voorkomen door, tot op zekere hoogte, duidelijkheid te verschaffen over de situatie en hoe zij de problemen ging oplossen. Meer transparantie, ook als zaken niet goed gaan, had wellicht erger kunnen voorkomen. Anderzijds hadden betrokkenen pogingen kunnen ondernemen om helderheid te verkrijgen. De nabespreking van de presentatie van de bevindingen uit de inventarisatie liep bij een van de groepen uit de hand en zette de toch al explosieve verhoudingen op scherp. ^{5.1.2.e} was hier niet op voorbereid en heeft de dynamiek binnen de afdeling onderschat.

^A Erratum d.d. 04-07-2023: het woord 'allemaal' is toegevoegd, in lijn met de hoofdtekst (pagina 10).

Het besluit tot het toekennen van de klokkenluidersstatus in juli 2022 en in het bijzonder het overgaan tot onderzoek na de melding bij de SG, versterkte de onzekerheid bij medewerkers en riep gevoelens op van wantrouwen en onbegrip. “Een verkrampde organisatie”, typeert een geïnterviewde treffend het klimaat binnen de COID in deze periode. Dit klimaat bood niet de ruimte om, in lijn met de aanbevelingen uit de inventarisatie, de werkprocessen binnen de afdeling Onderzoek te verbeteren, aan teambuilding te doen en te werken aan een betere onderlinge samenwerking.

Na het aantreden van de projectdirecteur Professionele Ontwikkeling werd in het najaar van 2022 langzaam een kentering zichtbaar. De projectdirecteur startte een aantal projecten op vanuit zijn professionaliseringopdracht, gericht op de versterking van de organisatie, op meer verbinding en afstemming binnen en tussen afdelingen, en op het vormgeven van interne sturing en besluitvorming.

Hoofdstuk 3 Professionaliteit van de werkwijze

In de instellingsbeschikking is de Commissie gevraagd de werkwijze van de afdeling Onderzoek nader te bezien aan de hand van een aantal onderzoeksvragen (zie bijlage A: Instellingsbeschikking). De Commissie beschouwt de kaders en werkwijze (de praktijk) van een aantal cruciale elementen uit het onderzoeksproces. De onderzoeken van de COID kunnen immers verregaande consequenties hebben voor betrokkenen. Voor het gezag en de effectiviteit van de COID is het dan ook van groot belang dat de onderzoeken op een onafhankelijke, eenduidige en professionele wijze worden uitgevoerd.

3.1 Juridisch kader onderzoek COID

SG-A 989

De SG-A 989 is de algemene richtlijn voor verschillende soorten intern voorvalonderzoek binnen Defensie.²² Deze reguleert onder andere interne voorvalonderzoeken bij vermoedens van integriteitsschendingen of misstanden, die worden uitgevoerd door de COID. De SG-A 989 is (ingrijpend) gewijzigd op 1 januari 2020. Momenteel is een volgende wijziging in voorbereiding.

Nadere uitwerking SG-A 989 en praktijk bij COID

De SG-A 989 is een gelaagde regeling die randvoorwaarden stelt aan verschillende vormen van voorvalonderzoek. De aanwijzing is niet op alle punten eenduidig en ziet niet toe op alle verschillende onderdelen van een onderzoeksproces. Daardoor is er ruimte voor interpretatie en eigen invulling. Tijdens de inventarisatie in 2022 kwam naar voren dat medewerkers van de afdeling Onderzoek procesbeschrijvingen misten en dat de werkwijze voor het doen van onderzoek niet eenduidig was. De aanpak van een onderzoek was sterk afhankelijk van de voorzitter van een CvO. Dit leidde na de inventarisatie tot de aanbeveling het onderzoeksproces over de hele linie nader te protocolleren. De gesprekken die de Commissie voerde en het dossieronderzoek dat de Commissie verrichtte, bevestigen dit beeld uit de inventarisatie. Er was meermaals sprake van onduidelijkheid over hoe de regels in de SG-A 989 moesten worden geïnterpreteerd. Ook de Commissie ervaarde deze interpretatieruimte en onduidelijkheid in de toepassing van de SG-A 989 op haar eigen onderzoek.

3.2 Afweging start onderzoek

Voordat de COID een onderzoek start, dient zij de afweging te maken of dit het meest geschikte instrument is. Daarbij kunnen de nodige vragen rijzen, onder meer bij de afdelingen Onderzoek, en Advies en Analyse van de COID. Bijlage A van de SG-A 989 stelt nadere eisen aan de afweging of sprake is van een concreet vermoeden van een integriteitsschending of misstand. Er moeten concrete feiten en omstandigheden zijn die daadwerkelijk een vermoeden van een integriteitsschending rechtvaardigen. Een vermoeden van een misstand moet gebaseerd zijn op redelijke gronden die voortvloeien uit kennis opgedaan bij de werkgever. Daarbij moet het maatschappelijk belang in het geding zijn. De opdrachtgever vraagt de COID om advies over deze afweging en dit advies is zwaarwegend. Indien de opdrachtgever van dit advies wenst af te wijken, moet hij zich gemotiveerd tot de SG wenden. De COID is ook bevoegd op eigen initiatief een onderzoek te starten.

²² Zie bijlage C: Toetsingskader, onder 1.2 en 1.3 voor een korte beschrijving van relevante onderdelen van de SG-A 989.

Praktijk

De afdelingen Onderzoek, en Advies en Analyse treffen elkaar in de afweging of een onderzoek door de COID passend is. De afdeling Advies en Analyse begeleidt en adviseert de potentiële opdrachtgever. Na de afweging of sprake is van een concreet vermoeden van een integriteitsschending of misstand, stelt de afdeling Onderzoek het wegingsadvies op. Ze hanteert hiertoe een vast format. Dit format vermeldt de aard van het feit, de ontvankelijkheid, het doel van de opdrachtgever en de onderzoekbaarheid. Het is de Commissie gebleken dat in de praktijk de beide afdelingen met regelmaat niet op een lijn zitten bij de toepassing van het hierboven geschetste juridische kader. Zo is er een verschil van inzicht over wat de oriënterende fase van de opdrachtgever precies inhoudt en over hoe ver deze mag gaan. Ook komt het voor dat de opdrachtgever een onderzoek door de COID wenst, de afdeling Advies en Analyse daar ook achter staat, maar het wegingsadvies van de afdeling Onderzoek een negatieve uitkomst heeft. In die gevallen slaagt de COID er niet altijd in om als één organisatie de defensieonderdelen te ondersteunen.

Sinds 2022 werkt de COID aan meer onderling begrip voor elkaars rol en positie. Op projectniveau worden wekelijks 'afstemmingsoverleggen' georganiseerd, waar onderzoekers en adviseurs hun dilemma's bespreken, en zij de weging en de redenen voor wel of geen onderzoek bespreken. Dit leidt tot minder discussie en meer begrip over en weer.

3.3 Onderzoeken in opdracht van de SG

De SG-A 989 maakt het mogelijk dat de SG zelf opdracht geeft tot een onderzoek, ook als de COID adviseert geen onderzoek in te stellen. Het is de Commissie gebleken dat in sommige gevallen de SG dan een externe voorzitter van de CvO aanwijst met enkele onderzoekers van de COID als leden. De Commissie kan zich voorstellen dat er goede redenen kunnen zijn voor deze werkwijze. Zij wijst echter op het belang van transparante communicatie over de afwegingen. Alle waarborgen waarmee de onderzoeken van de COID zijn omgeven, dienen dan ook te gelden voor deze onderzoeken. Ook deze onderzoeken horen ingebed te zijn in de werkwijze van de COID, inclusief rapportage aan het management en onderlinge afstemming waar nodig.

3.4 Borgen van een onafhankelijke commissie

Gedurende een onafhankelijk onderzoek moeten onderzoekers een onafhankelijke positie kunnen innemen ten opzichte van het onderzoeksthema en de betrokken partijen. De SG-A 989 stelt hierover dat de leden van een CvO onpartijdig moeten zijn, geen betrokkenheid hadden voorafgaand aan, bij of na afloop van het voorval, en op voldoende afstand staan van betrokkenen in het onderzoek.

Praktijk

De samenstelling van onderzoekscommissies werd in het onderzoekersoverleg besproken. Mogelijke betrokkenheid was geen standaard bespreekpunt bij de samenstelling van een commissie. Van onderzoekers werd verwacht dat zij zelf nagaan of er mogelijke bezwaren bestaan en mogelijke betrokkenheid meldden. Deze persoonlijke afwegingen werden niet expliciet besproken in het team. Als iemand mogelijke onverenigbaarheden vermoedde of de

schijn hiervan zou kunnen oproepen, werd dit ter sprake gebracht. Er werd hierover vrijwel niets vastgelegd.

3.5 Vermoeden strafbaar feit

Als een voorvalonderzoek plaatsvindt, kan in sommige gevallen ook het vermoeden ontstaan van een strafbaar feit. Bij het vermoeden van een strafbaar feit heeft de leidinggevende (de commandant), op grond van de Wet militair tuchtrecht, de plicht om hiervan aangifte te doen bij een opsporingsambtenaar, doorgaans van de KMar.²³ De SG-A 989 schrijft voor hoe de COID tijdens een onderzoek moet omgaan met mogelijke strafbare feiten. Als tijdens een onderzoek het vermoeden van een strafbaar feit ontstaat, dient de CvO de opdrachtgever onmiddellijk te informeren. De opdrachtgever schorst vervolgens het onderzoek en doet aangifte bij de KMar. Als de opdrachtgever twijfelt, vraagt hij advies aan de eigen afdeling Juridische Zaken.

Praktijk

In 2020-2021 ontstond tijdens een tweetal persoonsgerichte onderzoeken door de COID, binnen de CvO een verschil van inzicht over vermoedens van een strafbaar feit. Voorafgaand aan deze onderzoeken was de inschatting van de betrokken commandant, al dan niet geadviseerd door diens afdeling Juridische Zaken, dat er geen sprake was van een strafbaar feit. Tijdens het onderzoek door de COID ontstond een completer beeld van de feiten en omstandigheden. Binnen de CvO werd deze informatie verschillend gehoord. Een minderheid binnen de CvO was in een vroeg stadium van het onderzoek van mening dat er sprake was van een vermoeden van een strafbaar feit en dat de opdrachtgever hierover diende te worden geïnformeerd, zodat deze aangifte kon doen. De meerderheid deelde dat standpunt niet en het onderzoek werd voortgezet. Na verloop van tijd kwam de discussie opnieuw naar boven en de CvO bezag alsnog in een breder verband en op een hoger niveau of er aanleiding was om de opdrachtgever te informeren. In beide gevallen werd alsnog daartoe besloten, waarna de opdrachtgever aangifte deed. In beide onderzoeken leidde de discussie tot spanningen en uiteindelijk tot verstoorde werkverhoudingen binnen de CvO.

Sinds 2022 versterkt de COID de relaties met de relevante externe contacten (Bestuursstaf, KMar en OM) en concretiseert zij afspraken. Ook de SG-A 989 wordt in lijn hiermee aangepast. Afgesproken is dat de CvO bij twijfel of er sprake is van een vermoeden van een strafbaar feit dit bespreekt in breder COID-verband en ook de opdrachtgever informeert.

3.6 Archivering van onderzoeken

Bij een voorvalonderzoek naar vermoedens van integriteitsschendingen of misstanden wordt doorgaans een grote hoeveelheid (gevoelige) persoonsgegevens verwerkt. De afdeling Onderzoek van de COID is daarbij gehouden aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). De AVG voorziet onder meer in voorschriften voor het verzamelen, bewaren, delen en vernietigen van persoonsgegevens. Daarnaast vallen de archieven van de afdeling Onderzoek onder de Archiefwet en zijn er voorschriften voor de vertrouwelijkheid en beveiliging van informatie.

De SG-A 989 maakt onderscheid tussen het rapport van onderzoek en het onderzoeksdossier. Het rapport van onderzoek bevat alle relevante bevindingen. Afhankelijk van de aard van het

²³ Wet militair tuchtrecht, artikel 78.

rapport kunnen ook bijlagen aan het rapport worden toegevoegd. Het rapport met bijlagen wordt naar de opdrachtgever gestuurd en daar gearchiveerd. Alle verzamelde en aangeleverde stukken worden gedocumenteerd en maken in beginsel onderdeel uit van het onderzoeksdossier, aldus de SG-A 989. Het dossier wordt in bepaalde gevallen gearchiveerd door het defensieonderdeel waar het onderzoek plaatsvond. In een persoonsgericht onderzoek is de opdrachtgever eigenaar van het onderzoeksdossier, maar wordt dit beheerd door de COID. De SG-A 989 schrijft ook voor dat de COID de onderzoeksrapporten mag gebruiken ten behoeve van evaluatie.

Praktijk

Uit het onderzoek van de Commissie komt naar voren dat er geen concrete interne COID-richtlijnen zijn voor de dossiervorming en de archivering van onderzoeksgegevens door de afdeling Onderzoek. Naast het onderzoeksdossier bestemd voor de opdrachtgever, bewaart de afdeling Onderzoek ook zelf de onderzoeksgegevens. Dit archief omvat doorgaans meer dan het onderzoeksdossier. Zo komt het in leer- en cultuuronderzoeken voor dat gespreksverslagen die geen onderdeel zijn van het onderzoeksdossier, wel bij de afdeling Onderzoek opgeslagen blijven. De inzichtelijkheid van deze onderzoeksarchieven wisselt sterk, onderzoekers lijken daarbij hun eigen werkwijze te hanteren. Iedereen binnen de afdeling Onderzoek heeft toegang tot alle onderzoeksarchieven. 5.1.2.e medewerkers worden aangemoedigd om kennis te nemen van dossiers in het kader van *learning-on-the-job*. Volgens geïnterviewden worden de archieven na tien jaar vernietigd, om invulling te geven aan de Archiefwet.

3.7 Onderlinge samenwerking

Voor de professionele uitvoering van de taken van de COID is een kwalitatief sterke onderlinge samenwerking tussen de drie afdelingen van belang. Hoewel iedere afdeling haar eigen taken en verantwoordelijkheden heeft, is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen de verschillende afdelingen. De afdelingen zijn verbonden op projectenniveau, op inhoudelijke aspecten en strategische doelen (zoals jaar- en afdelingsdoelen). Toch lijken processen onvoldoende op elkaar afgestemd en blijkt er evenmin sprake van synergie uit de onderlinge samenwerking tussen de drie afdelingen. Uit het onderzoek van de Commissie komt het beeld naar voren dat de afdeling Onderzoek tot eind 2022 vrij autonoom opereerde en weinig initiatief nam om af te stemmen met de andere afdelingen. De afdeling Onderzoek werkte met een sterk inhoudelijke blik en leek daarbij minder oog te hebben voor de omgeving. Met name tussen de afdelingen Onderzoek, en Advies en Analyse was meer sprake van afstand dan van onderlinge samenwerking. De afdeling Advies en Analyse is erop gericht de commandant te ondersteunen, terwijl de afdeling Onderzoek vooral eigenstandig opereert vanuit de eigen onderzoeksexpertise. Sommige geïnterviewden noemen ook de fysieke afstand als verklaring: de afdeling Onderzoek is gevestigd op de Kromhoutkazerne in Utrecht en de afdeling Advies en Analyse is verspreid over verschillende kazernes in het land. “De COID-organisatie is daarin altijd verzuild gebleven,” aldus een medewerker.

3.8 Deelconclusies

In deze paragraaf deelt de Commissie haar conclusies over de professionaliteit en de geldende en vastgelegde regels, protocollen en normen voor het gehele onderzoeksproces en de toereikendheid ervan. De Commissie geeft hiermee antwoord op de onderzoeksvragen uit de instellingsbeschikking.

SG-A 989 is niet eenduidig

De SG-A 989 is niet op alle punten eenduidig en ziet niet toe op alle verschillende onderdelen van een onderzoeksproces. Daardoor is er ruimte voor interpretatie en eigen invulling. Naar het oordeel van de Commissie dient de SG-A 989 duidelijk te maken wat het algemeen kader is voor onderzoeken door de COID. Het ligt daarbij in de rede dat de COID zelf voorziet in een nadere uitwerking van procedures, bijvoorbeeld in een protocol voor verschillende soorten onderzoeken. Zo wordt de COID zelf eigenaar van de onderzoeksprocedures en is de werkvloer in staat om op een professionele en uniforme wijze te opereren.

Afweging start onderzoek leidde tot onbegrip

Een onderzoek door de COID is een van de instrumenten in het integriteitsbeleid van Defensie. De afdeling Onderzoek maakt de afweging of het doen van een onderzoek passend is op een voorliggende casus. De afdeling Advies en Analyse begeleidt en adviseert de commandant (de potentiële opdrachtgever) bij de afhandeling van een voorval in zijn eenheid. Het is de Commissie gebleken dat in de praktijk de beide afdelingen regelmatig niet op één lijn zaten. Een negatief wegingsadvies door de afdeling Onderzoek zorgde dan voor teleurstelling bij de afdeling Advies en Analyse en de commandant. In escalatiemogelijkheden was niet voorzien. Borgen van een onafhankelijke commissie heeft geen expliciete aandacht

Dat een CvO onafhankelijk tot een oordeel kan komen, is een groot goed en daarvoor dient iedere schijn van belangenverstrengeling voorkomen te worden. Onderzoekers moeten immers "... (kritische) conclusies kunnen trekken zonder angst voor de positie van de instantie, noch voor die van haar bestuurders, commissieleden of medewerkers."²⁴ Mogelijke verwevenheid moet dan ook een standaard bespreekpunt zijn bij de samenstelling van een CvO en de belangenafweging hieromtrent moet vindbaar worden vastgelegd.

Meer afstemming over vermoeden van een strafbaar feit

De vraag of er sprake is van een strafbaar feit, verdient alertheid en een bewuste afweging voorafgaand of tijdens een onderzoek door de COID. Hiervoor is expertise op het gebied van het strafrecht benodigd bij de COID. Het strafrecht en het onderzoek naar vermeende integriteitsschendingen liggen immers dicht tegen elkaar aan en de wet bevat de verplichting voor de commandant tot het doen van aangifte. De Commissie stelt vast dat de aangifteplicht in de Wet militair tuchtrecht en de voorschriften in de SG-A 989 weinig houvast bieden voor het maken van een zorgvuldige afweging of er sprake is van een vermoeden van een strafbaar feit. Deze regels behoeven een nadere uitwerking, maar tot 2022 was die er bij de COID niet. Het verbaast de Commissie dan ook niet dat hierover op verschillende momenten tussen de betrokken personen en instanties discussies en verschil van inzicht ontstonden. In deze gevallen hoort de afweging niet in het isolement van de CvO plaats te vinden, zoals ook zichtbaar in het door de Commissie uitgevoerde dossieronderzoek. Bij twijfel of verschil van inzicht is nadere afstemming nodig; eerst binnen de COID met de verantwoordelijk leidinggevende en vervolgens ook met de betrokken instanties.

²⁴ Onderzoeksraad voor Veiligheid (2018). *Onafhankelijk onderzoek in het publieke belang*. Geraadpleegd op 3 mei, van: <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/4945/onafhankelijk-onderzoek-in-het-publieke-belang>

Archivering van onderzoeken voldoet niet

De archivering van onderzoeksgegevens bij de afdeling Onderzoek kan aan zorgvuldigheid winnen. Uit de SG-A 989 blijkt niet dat de afdeling Onderzoek, los van het onderzoeksdossier voor de opdrachtgever, onderzoeksgegevens dient te bewaren. Daarnaast is niet duidelijk welke gegevens onderdeel mogen uitmaken van dit archief en op welke wijze de afdeling Onderzoek hiervan gebruik mag maken. De Commissie plaatst vraagtekens bij de bestaande werkwijze. Haar is niet gebleken dat het noodzakelijk is op deze ruime wijze te archiveren en daarbij aan alle medewerkers van de afdeling Onderzoek toegang te verlenen aan alle dossiers. De COID heeft geen eigen concrete voorschriften voor het bewaren en vernietigen van onderzoeksgegevens, noch voor de structurering van het archief of voor een toegangsregime. Dat betekent ook dat de COID hierover geen helderheid kan verschaffen aan onderzochten.

Professionaliteit verder ontwikkelen

Verschillen in de interpretatie van de SG-A 989 en de dilemma's die daardoor ontstonden, behoeven gezamenlijke aandacht en gezamenlijke oplossingen. Het was en is van belang dat de COID in dit soort situaties manieren vindt om als één organisatie te opereren. In de gevallen waar de SG-A 989 geen eenduidigheid bood en er geen werkinstructies voorhanden waren, trachtte een CvO overeenstemming te bereiken. Soms leidde dit tot discussies waarin sterk van elkaar verschillende meningen bestonden. Verschillende onderzoekers gaven in dit kader aan dat de voorzitter van de CvO een bepalende stem had, wat ervoor zorgde dat verschillende onderzoekscommissies er verschillende werkwijzen op nahielden. De werkwijzen waren "niet systematisch, niet valide en onbetrouwbaar", aldus een geïnterviewde. Gesprekken over normen voor goede onderzoekspraktijken werden niet gevoerd. De onderzoekscommissies werden hierin niet gefaciliteerd met trainingen of intervisiebijeenkomsten. Tegenspraak om kwetsbaarheden in het onderzoek in kaart te brengen, werd niet georganiseerd. De Commissie signaleert dat sinds eind 2022 bij de afdeling Onderzoek meer aandacht is voor het ontwikkelen van een cultuur van onderling vertrouwen en ruimte voor elkaars inzichten. Voor de kwaliteit van het onderzoek zijn dit positieve en noodzakelijke ontwikkelingen waarin nog de nodige stappen te zetten zijn. Naar de indruk van de Commissie behoeft het een nauwgezette begeleiding om tot de gewenste resultaten te komen.

Hoofdstuk 4 Ontwikkelingen

De komst van de projectdirecteur Professionele Ontwikkeling ^{5.1.2.e} zette een ontwikkeling in gang die de meeste geïnterviewden positief ervoeren. Zijn opdracht ziet op de werkwijze van de COID, de kwaliteit van de samenwerking en de sociale veiligheid binnen de COID. Onder zijn leiding is de werkgroep 'Samen slim' opgericht, met initiatieven van uiteenlopende aard. De centrale gedachte is dat als medewerkers van de COID een product niet zien als product van een afdeling, maar als product van de COID, er onderling meer wordt geleerd, er een collectief geheugen wordt gecreëerd en de samenwerking wordt gestimuleerd.

In de voorgaande hoofdstukken kwamen deze ontwikkelingen regelmatig aan bod. Ter verdere concretisering van de in gang gezette ontwikkelingen zijn of worden onder andere de volgende projecten opgestart:

- Het opstellen van een handboek voor de afdeling Onderzoek, waarin veelvoorkomende processen in het onderzoek worden vastgelegd. Inmiddels zijn hierin drie processen vastgesteld: het rapport, de weging/samenstelling van de onderzoekscommissie en de wijze van onderzoek zelf
- Het opstellen van een opleidingsplan voor medewerkers waarin beschreven staat wat een onderzoeker nodig heeft om diens werk te kunnen doen en wat de geïntegreerde aanpak is voor opleiding en begeleiding van nieuwe medewerkers.
- Collegiaal overleg tussen collega's:
 - o wekelijkse reflectie, feedback en intervisie op onderzoek en andere relevante situaties;
 - o tweewekelijkse voortgangsbespreking van de projecten met de teamleider;
 - o kwalificatieoverleg waarin de drie afdelingen gezamenlijk tot een afweging komen in hoeverre er sprake is van gedragingen te kwalificeren als integriteitsschending.

Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen

In opdracht van de SG van het Ministerie van Defensie deed de Commissie een onafhankelijk cultuur- en leeronderzoek, in de zin van de SG-Aanwijzing 989 'Interne voorvalonderzoeken Defensie' (SG-A 989), naar aanleiding van verschillende meldingen over aangelegenheden binnen de afdeling Onderzoek van de COID. Daarbij was mogelijk het goede functioneren van Defensie en dat van de COID in het bijzonder, en het welzijn van de medewerkers in het geding.

5.1 Conclusies

Integriteitsschendingen of misstanden

De Commissie is in haar onderzoek niet gestuit op integriteitsschendingen of misstanden die, in lijn met de SG-A 989, gedurende het onderzoek aanleiding gaven deze te rapporteren aan de SG.

Wel ziet de Commissie drie factoren die bijdroegen aan de ervaren sociale (on)veiligheid en daarmee van invloed waren op de professionaliteit van de werkwijze binnen de afdeling Onderzoek.

Professionele attitude

In een sociaal veilige, inclusieve en open werkomgeving voelen medewerkers zich verantwoordelijk, kunnen dilemma's worden gedeeld en gemaakte fouten worden besproken, zonder dat ze bang hoeven te zijn voor eventuele consequenties. De COID is de autoriteit op integriteitsgebied binnen Defensie en zo ziet ze zichzelf ook. De organisatie en ook de afdeling Onderzoek werden geprezen om de resultaten en werden hierdoor bevestigd in de werkwijze. De afdeling Onderzoek opereerde daarbij autonoom, als een eiland binnen de COID. Binnen deze afdeling leek er in de onderzoeksperiode weinig ruimte voor reflectie op de eigen werkwijze. Ook bleek het moeizaam om een open gesprek te voeren over de normen ten behoeve van een goede onderzoekspraktijk. De cultuur liet weinig ruimte voor tegenspraak en moedigde een constructieve en open dialoog niet aan. Leervermogen, kennisdeling, creativiteit en prestaties kwamen daardoor in het gedrang en het risico op blinde vlekken en fouten nam toe. Van binnenuit werd felle kritiek geleverd, maar het lukte niet om daar samen op een goede manier mee om te gaan. Ook niet toen een inventarisatie verbeterpunten en waardevolle aanbevelingen opleverde, die erop gericht waren om als organisatie te professionaliseren. De organisatie verkrampde.

De basis

Heldere procedures en werkwijzen zorgen voor een eerlijke, zorgvuldige, transparante, onafhankelijke en verantwoordelijke onderzoeksuitoefening. De gevolgen van een COID-onderzoek kunnen groot zijn voor betrokkenen en daarom mag een eenduidige, onafhankelijke en professionele werkwijze verwacht worden. De formele kaders voor het doen van onderzoek door de COID zijn niet altijd eenduidig en bieden ruimte voor interpretatie en eigen invulling. Er bestonden weinig of geen protocollen of beschreven werkprocessen die voor de gewenste duidelijkheid konden zorgen. Het ontbrak de afdeling aan structuur en sturing waardoor de professionele taakuitoefening in het gedrang kwam.

Verloop meldproces

Het succes van een meldproces wordt, los van de uitkomst van de melding, onder meer bepaald door het verloop van het proces, de informatievoorziening en de beleving of het proces op rechtvaardige wijze wordt ingevuld. De verantwoordelijken moeten zorgvuldig en snel handelen, en moeten alle betrokkenen op transparante wijze doorlopend van informatie voorzien.²⁵ De Commissie constateert tegen deze achtergrond dat het onderzochte meldproces niet heeft voldaan aan de eisen van een succesvolle afhandeling van meldingen. Hoewel het management van de COID kennelijk de intenties had dit wel te doen, heeft het in dit proces ontbroken aan effectief leiderschap en adequate communicatie. Het management pakte de problematiek weliswaar op, maar had daarbij te weinig aandacht voor de belangen en perspectieven van andere betrokkenen en voor de afdeling als geheel. De melders hadden een zwaarwegende zo niet bepalende stem tijdens het meldproces en dat had grote invloed op de keuzes die het management in dit proces maakte. Andersom ondergingen de medewerkers het proces gelaten en bevroegen zij het management hier niet op.

De Commissie ziet het toekennen van de klokkenluiderstatus als een ingrijpende stap in een meldproces, waartoe enkel na zorgvuldige afweging dient te worden overgegaan. Zij begrijpt de spagaat waarin de ambtelijke top van Defensie zich bevond bij het maken van de afweging. Dit had onder meer te maken met de wijze waarop de melders zich in het proces manifesteerden en het vergrootglas waaronder Defensie als organisatie ligt als het gaat om het toekennen van de klokkenluiderstatus. Toch is de Commissie is er niet van overtuigd dat in de voorliggende casus de ambtelijk top alle mogelijke scenario's heeft afgewogen toen de melding daar werd neergelegd. De inhoud van de meldingen kwam immers in grote lijnen overeen met de bevindingen uit de inventarisatie, die bekend waren bij de top en waarvoor al aanbevelingen waren gedaan. Er was op voorhand geen sprake van nieuwe elementen en dat is ook niet gebleken uit onderzoek door de Commissie. Bovendien had het management van de COID toegezegd met de aanbevelingen aan de slag te gaan. Dus een scenario, zoals het bewegen van het management van de COID tot het oppakken van de aanbevelingen en hen daar ook de tijd voor geven, was passend geweest. Met het toekennen van de klokkenluiderstatus moest eerst een onafhankelijk onderzoek gedaan worden. Dit verkrampde de organisatie, waardoor ze niet in staat was tot verbeteren, in lijn met de aanbevelingen uit de inventarisatie.

Om een sociaal veilige werkomgeving te creëren en te waarborgen is een combinatie nodig van formele regels en de bevordering van bepaald gedrag en cultuur.²⁶ Houding, gedrag en structuur zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden als het gaat om het creëren van een veilige werkomgeving waarbinnen efficiënt samengewerkt kan worden. De afdeling Onderzoek van de COID schoot tekort op deze aspecten, wat leidde tot een melding. Voorafgaand aan en gedurende het meldproces verloor het management draagvlak en het vertrouwen van de medewerkers. Hoewel het tijd zal kosten om de vertrouwensband weer op te bouwen, zijn de positieve ontwikkelingen hiervoor reeds ingezet.

²⁵ Heres L., e.a. (2022). *Melden met Succes. Een verkennend onderzoek naar de kenmerken van succesvol verlopen interne meldprocessen integriteit*. Universiteit Utrecht. I.o.v. Huis voor Klokkenluiders.

²⁶ Vink, H.J. en Kaptein, M. (2008). *Soft controls bij de rijksoverheid*. Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie, 82(6), 256-263.

5.2 Aanbevelingen

Binnen de COID en de afdeling Onderzoek is aantal positieve ontwikkelingen ingezet, waarvoor binnen de organisatie veel draagvlak bestaat. De Commissie doet elf aanbevelingen om Defensie verder op weg te helpen en de positie van de COID te versterken:

Aanbeveling aan Defensie:

Wijziging van de SG-A 989

- Voorzie in een gewijzigde SG-A 989 die duidelijkheid biedt en die de COID de ruimte geeft om deze zelf nader uit te werken in eigen werkprocessen en protocollen.
- Wees als SG/ambtelijke top transparant over het besluit om (1) bij een negatief van advies van de COID toch een onderzoek in te stellen, en (2) bij een onderzoek een externe voorzitter aan te stellen. Leg de werkwijze schriftelijk vast.

Aanbeveling aan de COID:

Behoud het evenwicht

- Er wordt op dit moment vooral ingezet op kaders en werkprocessen, maar blijf vooral ook aandacht geven aan de randvoorwaardelijke collegiale verhoudingen, verbinding, en het onderlinge vertrouwen.

Versterk professionaliteit en werkwijze

- Ga door met initiatieven die de onderlinge verbinding verder versterken binnen de COID en met defensieonderdelen. Treed naar buiten als één COID.
- Werk toe naar een sociaal veilige cultuur waarin ruimte is voor onderlinge verschillen, tegenspraak, kwetsbaarheid en een open dialoog. Organiseer hiervoor structurele intervisie, en gezamenlijke opleiding en training. Hierbij mag de organisatie ook van professionals verwachten dat ze werken aan hun weerbaarheid in de zin van het ontwikkelen van zelfkennis en zelfvertrouwen, het vragen om hulp en het kunnen omgaan met tegenslagen.
- Geef navolging aan het beleid ten behoeve van het doel, de noodzaak en de duur van archivering van de persoonsgegevens in de onderzoeksdossiers. Leg daarnaast vast welke persoonsgegevens op welke termijn kunnen worden vernietigd. Draag zorg voor een goed beveiligde archiefomgeving. Stel op grond van de AVG een protocol en autorisatiebeleid op die de toegang tot onderzoeksdossiers regelt van de medewerkers binnen de COID. Zorg ervoor dat dit beleid bekend is binnen Defensie.

Aanbeveling aan Defensie en de COID:

Wees zorgvuldig in het meldproces

- Benut met het oog op de toekomst het verloop van dit meldproces als een leermoment.
- Neem signalen over vermoedens van integriteitsschendingen of misstanden als management vanaf het eerste moment serieus. Onderken tegelijkertijd ook dat dit proces vanaf het eerste moment hoge eisen stelt aan leiderschap en communicatie, zowel in de richting van de melders als in de richting van de directe werkomgeving. Acteer hierin steeds zorgvuldig, snel en transparant.
- Ontwikkel een zorgvuldig afwegingsproces voor het al dan niet aanmerken van melders als klokkenluiders. Kom hierin tot een evenwichtige analyse, neem in de overwegingen

de impact mee die een vervolgonderzoek naar meldingen kan hebben op individuele medewerkers en de organisatie. Doorloop ook steeds de mogelijke alternatieven.

Toon passend leiderschap

- Een organisatie in transitie die een professionaliseringslag moet doormaken, stelt hogere eisen aan het leidinggevend potentieel. Scherp de managementprofielen hierop aan, richt de lopende gesprekscycli hierop in en zet in het kader van werving, selectie en opleiding deze profielen doelgericht in.
- Kijk tijdens een verandertraject van een organisatie niet alleen naar welke mensen met welke competenties nodig zijn, maar ook naar het soort leiderschap dat daarvoor nodig is en of het management klaar is om het traject in goede banen te leiden.

Bijlagen

Bijlage A: Instellingsbeschikking



Ministerie van Defensie

INSTELLINGSBESCHIKKING Voorval- en adviesonderzoek COID

DAGTEKENING:
0 2 FEB 2023

REFERENTIENUMMER:
BS2022031082

AANLEIDING

De Secretaris-Generaal van het ministerie van Defensie heeft twee meldingen ontvangen met betrekking tot aangelegenheden, die zich volgens de twee melders hebben voorgedaan binnen de COID en waarbij mogelijk het goede functioneren van Defensie en dat van de COID in het bijzonder in het geding zijn.

OVERWEGENDE DAT

- Defensie belang hecht aan het goed functioneren van de onderscheiden Defensieonderdelen;
- Defensie er belang aan hecht te worden gezien en ervaren als een sociaal veilige en integere werkomgeving;
- Voornoemde melders op 29 november 2021 een eerdere melding bij directeur COID (D COID) hebben gedaan;

- D COID naar aanleiding van deze melding door 5.1.2.e en 5.1.2.e een 'Inventarisatie afdeling onderzoek COID' heeft laten uitvoeren;
- De uitkomsten van deze inventarisatie en de daarop gebaseerde aanbevelingen (d.d. 25 april 2022) op 18 mei 2022 binnen COID zijn gepresenteerd en door D COID als vertrekpunten voor te nemen verbetermaatregelen zijn aangemerkt;
- De melders zich op 25 mei 2022 schriftelijk tot de Secretaris-Generaal hebben gewend, met het verzoek om aandacht te hebben voor de door hen nog steeds ervaren sociaal onveilige situatie, alsmede voor de door hen eerder gedane meldingen in november 2021. Op verzoek van een van de melders is een met de plaatsvervangend Secretaris-Generaal te houden gesprek gepland na de datum van 20 juni 2022;

- De melders een samenvatting van hun relaas op 5 juli 2022 schriftelijk met de Secretaris-Generaal en plaatsvervangend Secretaris-Generaal hebben gedeeld ter voorbereiding op het gesprek;
- De plaatsvervangend Secretaris-Generaal de aangelegenheden op 7 juli 2022 met de voornoemde melders in persoon heeft besproken;
- De Secretaris-Generaal de meldingen, gelet op de inhoud daarvan, heeft aangemerkt als 'vermoeden van een misstand' en de voornoemde melders bij besluiten van 18 juli 2022 als klokkenluider heeft aangemerkt;
- Dat de Secretaris-Generaal, gelet op de inhoud van de meldingen, bij besluit van 3 oktober 2022 een intern voorval- en adviesonderzoek heeft ingesteld naar de door de melders gemelde aangelegenheden, zoals voorgeschreven in artikel 98j Bard;
- Tijdens het onderzoek het volgende spanningsveld naar voren gekomen is. In een persoonsgericht voorvalonderzoek is het uitgangspunt dat de onderzochte personen kunnen kennismaken van de aan het onderzoek ten grondslag liggende stukken. Bij het behandelen van de melding van een klokkenluider is het uitgangspunt dat, zonder daartoe strekkende toestemming, de vertrouwelijkheid van de identiteit van de melders moet worden gewaarborgd.
- Is vastgesteld dat deze uitgangspunten in dit geval niet kunnen worden verenigd.
- Gelet op het voorgaande er thans aanleiding is om de reikwijdte van het ingestelde voorval- en adviesonderzoek in die zin te wijzigen dat doel van het onderzoek is om, tegen de achtergrond van de door de melders gemelde aangelegenheden, feiten en omstandigheden te inventariseren en te analyseren. Met deze wijziging wordt het

onderzoek beperkt tot een zogenaamd cultuur- en leer onderzoek;

- Dat het voorgaande noopt tot voorliggend nieuw besluit omtrent de vormgeving van het onderzoek.

BESLUIT

- De instellingsbeschikking van 3 oktober 2022, nr. BS2022023934, wordt ingetrokken;
- Ik geef opdracht tot het laten uitvoeren van een intern voorval onderzoek naar het vermoeden van misstanden, niet-persoonsgericht, conform Aanwijzing SG-989 Bijlage A 1.2, naar de hiervoor bedoelde aangelegenheden, met name met het oog op het doen c.q. nader valideren van aanbevelingen, gericht op het verbeteren van werkwijze van processen en procedures bij de COID en het voorkomen van ongewenste situaties in de toekomst en stel daartoe een Commissie van Onderzoek en Advies in.

1. Samenstelling Commissie van Onderzoek en Advies

- a. Als leden van de Commissie van Onderzoek en Advies — hierna: de Commissie - worden op de dag van inwerkingtreding van deze beschikking door de Secretaris-Generaal benoemd:

1. Voorzitter:

5.1.2.e

- b. De voorzitter en leden van de Commissie hebben zitting op persoonlijke titel en oefenen hun functie uit zonder last of ruggespraak.
- c. De benoeming geschiedt voor de duur van de werkzaamheden van de Commissie.
- d. De leden van de Commissie kunnen op eigen verzoek of wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden door de Secretaris-Generaal als lid van de Commissie worden geschorst en van hun functie worden ontheven.
- e. De Commissie laat zich bijstaan door 5.1.2.e , op basis van de onder 3.b. van dit besluit beschreven mogelijkheid.

2. Secretariaat

a. De Commissie wordt ondersteund door een secretariaat, bestaande uit:

1. 5.1 2.e
2. 5.1 2.e

b. Het secretariaat is voor de uitvoering van zijn taak uitsluitend verantwoording schuldig aan de Commissie.

3. Voorzieningen en overige ondersteuning ten behoeve van de Commissie

a. De Secretaris-Generaal draagt, op verzoek van de Commissie en na voorafgaande goedkeuring, zorg voor de benodigde financiële en overige voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van de Commissie.

b. De Commissie kan zich, na voorafgaand overleg met de Secretaris-Generaal, door andere personen doen bijstaan voor zover zij dat voor de vervulling van haar taak noodzakelijk acht.

4. Onderzoeksopdrachten

a. De Commissie heeft tot taak de relevante feiten en omstandigheden met betrekking tot de hierna te noemen aangelegenheden te onderzoeken en dienaangaande waar nodig conclusies te trekken en aanbevelingen te formuleren:

Werkwijze COID

1. Wat zijn voor de COID de geldende en vastgelegde regels, protocollen en normen voor het gehele onderzoeksproces en in hoeverre zijn deze toereikend? In ieder geval rond de volgende zaken: 1. De beoordeling en moment van melding van strafbare feiten; 2. Moment van melden aan opdrachtgever over aanleiding tot uitbreiding van onderzoeken; 3. Criteria samenstelling

- commissies en onverenigbaarheden; 4. De archivering van door COID uitgevoerde onderzoeken.
2. In hoeverre worden deze regels, protocollen en normen in de praktijk nageleefd?
 3. In hoeverre was hierbij sprake van onpartijdigheid en objectiviteit, integriteit professionaliteit van onderzoek door de COID?

De kwaliteit van samenwerking en de sociale veiligheid binnen de COID

4. In welke mate ervaart het personeel van de COID sociale veiligheid in de werksituatie? En welke factoren zijn van invloed op de beleving van sociale (on)veiligheid bij het personeel van de COID?
 5. Op welke wijze is er binnen de COID gecommuniceerd over en uitvoering gegeven aan de uitkomsten en aanbevelingen van het rapport 'Inventarisatie afdeling onderzoek COID'?
 6. Welke interventies worden binnen de COID gedaan om de ervaren sociale veiligheid te waarborgen dan wel te vergroten?
- b. De Commissie betreft bij de beoordeling en de formulering van aanbevelingen de uitkomsten en eerdere aanbevelingen van de voornoemde 'Inventarisatie afdeling onderzoek COID'. De toenmalig voorzitter van het onderzoek 'Inventarisatie afdeling onderzoek COID' voorziet de Commissie desgevraagd van relevante informatie voor dit onderzoek, zulks evenwel met uitzondering van de inhoud van de in het kader van de 'Inventarisatie' gevoerde gesprekken.
- c. De Commissie is bevoegd om bij de Secretaris-Generaal voorstellen tot aanvullende onderzoeksopdrachten c.q. -vragen te doen, indien het onderzoek daar aanleiding toe geeft.

5. Bevoegdheden, rechten en verplichtingen

- a. De Commissie beschikt over de bevoegdheden zoals bepaald in de SG Aanwijzing 989 en de daarbij behorende bijlage A, waaronder de bevoegdheid tot het horen van voor het onderzoek relevante personen, het opvragen en kennisnemen van de voor het onderzoek relevante onderzoeken, verslagen, adviezen en daaraan gerelateerde informatie als genoemd onder 4.a. De Commissie van Onderzoek behandelt alle verzamelde informatie als personeelsvertrouwelijk.
- b. De voorzitter, leden en secretarissen van de Commissie zijn buiten de context van dit onderzoek gehouden tot geheimhouding ten aanzien van de inhoud van dit onderzoek. Deze geheimhouding is eveneens van toepassing op de door de commissie ingeschakelde personen.

6. Werkwijze

- a. De Commissie stelt haar eigen werkwijze vast.

- b. De Commissie stelt een protocol vast over de wijze waarop zij het onderzoek uitvoert, waaronder in ieder geval over de wijze waarop zij personen interviewt, alsmede over de wijze van verslaglegging en archivering van de interviews. De rechten en verplichtingen van de in verband met dit onderzoek te horen personen worden daarbij geborgd met in achtname van het daaromtrent gestelde in de SG Aanwijzing 989 en de daarbij behorende bijlage A.

7. Voortgang onderzoek

De voorzitter van de Commissie informeert de Secretaris-Generaal periodiek over de voortgang van het onderzoek.

8. Locatie van de werkzaamheden

De werkzaamheden van de Commissie vinden plaats bij het Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP) te 's-Gravenhage dan wel op, in overleg tussen de Secretaris-Generaal en de voorzitter, nader te bepalen Defensielocaties.

9. Besluitvorming

Ten aanzien van procedurele aspecten, de conclusies en aanbevelingen besluit de Commissie, waar nodig, bij gewone meerderheid van stemmen.

10. Rapportage

De Commissie rapporteert haar bevindingen schriftelijk aan de Secretaris-generaal na voltooiing van haar werkzaamheden.

11. Vergoeding

Bij het vaststellen van de vergoeding van de leden van de Commissie wordt acht geslagen op de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies en het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies. Hierover worden individuele afspraken gemaakt met de leden van de Commissie.

12. Vrijwaring

De Commissie, de leden van de Commissie en het secretariaat zijn zowel collectief als individueel gevrijwaard voor mogelijke claims van derden en financiële gevolgen met betrekking tot het uitvoeren van de opdracht onder punt 4 van dit besluit, tenzij van hun zijde sprake is van opzet of grove schuld.

13. Archivering

Het onderzoeksdossier wordt na het uitbrengen van het rapport gearhiveerd bij het Bureau Secretaris-Generaal.

14. Termijn

De beoogde afrondingsdatum van het onderzoek is 12 werkweken na de inwerkingtreding van deze beschikking. Deze termijn kan door de Secretaris-generaal op verzoek van de voorzitter worden verlengd indien de omstandigheden daartoe nopen.

15. Inwerkingtreding

Deze beschikking treedt in werking op de dag van ondertekening.

De Secretaris-Generaal

5.1.2.e

mr. G.E.A. van Craaikamp



Bijlage B: Onderzoeksverantwoording

Reikwijdte van dit onderzoek

De Instellingsbeschikking beperkt de reikwijdte van dit voorval- en adviesonderzoek van de Commissie tot een zogenaamd cultuur en leer- en onderzoek. De Instellingsbeschikking verwoordt het doel van het onderzoek als volgt: “tegen de achtergrond van de door melders gemelde aangelegenheden, feiten en omstandigheden te inventariseren en te analyseren”. De Instellingsbeschikking vermeldt vervolgens de opdracht als: “het laten uitvoeren van een intern voorvalonderzoek naar het vermoeden van misstanden, niet persoonsgericht, conform Aanwijzing SG-A 989 Bijlage A 1.2. Naar de hiervoor bedoelde aangelegenheden, met name met het oog op het doen c.q. nader valideren van aanbevelingen, gericht op het verbeteren van werkwijze van processen en procedures bij de COID en het voorkomen van ongewenste situaties.” De Instellingsbeschikking verwoordt ten slotte de taak van de Commissie als volgt: “feiten en omstandigheden met betrekking tot de hierna te noemen aangelegenheden te onderzoeken en dienaangaande waar nodig conclusies te trekken en aanbevelingen te formuleren met onderzoekopdrachten die zien op (1) de werkwijze van de COID en (2) de kwaliteit van de samenwerking en de sociale veiligheid binnen de COID; en bij de beoordeling en de formulering van aanbevelingen de uitkomsten en eerdere aanbevelingen van de voornoemde Inventarisatie afdeling Onderzoek COID te betrekken.”

Daarbij is ook van belang dat de Commissie vanwege de vertrouwelijkheid van de melding en de bescherming die melders als klokkenluiders genieten, niet de beschikking heeft gekregen over de melding. De opdrachtgever heeft wel een geparafraseerde samenvatting van passages uit de melding verstrekt. Daarmee heeft de Commissie zicht op de aangelegenheden die de melders benoemen, waaronder de situaties waarin sprake zou zijn geweest van tekortkomingen.

Gelet op de keuze van opdrachtgever om de melding niet aan de Commissie te verstrekken, de overweging om dit onderzoek te beperken tot een zgn. cultuur- en leeronderzoek, en onderdelen van de melding te vertalen als onderzoekopdrachten, verstaat de Commissie de opdracht tot dit onderzoek als een zgn. cultuur- en leeronderzoek in de zin van SG-A 989 Bijlage A 1.2, dat gericht is op het leren van een bepaald voorval. Niet als een feitenonderzoek waarbij zij expliciet een melding van een vermoeden van misstanden moet onderzoeken en een uitspraak moet doen over de (on-) gegrondheid hiervan.

De Commissie neemt in haar onderzoek in acht dat zij opdrachtgever informeert wanneer bij haar in de uitvoering van haar onderzoek het vermoeden ontstaat dat er sprake is (geweest) van een integriteitsschending door een of meerdere personen. Voor de definitie van misstand is de bepaling in de Wet bescherming klokkenluiders leidend.

Onderzoeksaanpak

De Commissie hanteert voor het uitvoeren van dit onderzoek een kwalitatieve aanpak, waarbij zij heeft gewerkt op basis van het onderzoeksprotocol (zie bijlage D). Voor het bewaken van de validiteit en de betrouwbaarheid maakt de Commissie hierbij gebruik van twee methoden: een documentenanalyse en een belevingsonderzoek op basis van interviews.

De Commissie brengt de praktijkervaringen van (oud-)medewerkers en relevante betrokkenen in kaart aan de hand van interviews. Vervolgens voert de Commissie een documentanalyse uit om tot een volledig beeld te komen van de kaders en protocollen die zijn vastgelegd en om de onderzoeksdossiers te bestuderen. Daarnaast heeft een delegatie van de Commissie een bezoek gebracht aan de CIOD in Utrecht om inzicht te krijgen in de digitale omgeving waarbinnen de COID de onderzoeksdossiers archiveert.

Documentanalyse

De Commissie voerde een documentanalyse uit voor de documenten die betrekking hebben op de professionaliteit van werkwijze en de sociale veiligheid bij de COID. Daarnaast leverde (medewerkers van) de COID op eigen initiatief een substantiële hoeveelheid documentatie aan. De documenten zijn vervolgens getoetst op basis van het opgestelde toetsingskader en meegenomen in de beschrijving van de resultaten in hoofdstukken 2 en 3.

Dossieronderzoek

De opdrachtgever verstrekke een geanonimiseerde samenvatting van de melding aan de Commissie, die richtinggevend was voor de keuze en bestudering van de onderzoeksdossiers, in totaal vier. De onderzoeksdossiers zijn vervolgens geanalyseerd en gekwalificeerd op professionaliteit en onafhankelijkheid zoals gedefinieerd in het toetsingskader, waarbij in het bijzonder aandacht uitging naar op 1) de beoordeling en het moment van melden van vermoedens van strafbare feiten, 2) het moment van melden aan een opdrachtgever over aanleiding tot uitbreiding van onderzochten, 3) de criteria voor de samenstelling van commissies en onverenigbaarheden, 4) de archivering van de door COID uitgevoerde onderzoeken.

Interviews

De Commissie nam 36 individuele interviews af bij 33 (oud-)medewerkers van de COID en overige betrokkenen. Bij de aanvang van het onderzoek deed de Commissie COID-breed een oproep om medewerkers de mogelijkheid te bieden zich direct tot de Commissie te wenden en te participeren in het onderzoek. Een enkeling heeft hiervan gebruik gemaakt. Aangezien de samenvatting van de melding specifiek betrekking heeft op de afdeling Onderzoek, heeft de Commissie alle medewerkers van die afdeling geïnterviewd. Van de afdeling Advies en Analyse en het Kenniscentrum Integriteit hield de Commissie bij de selectie van de geïnterviewden rekening met geslacht, leeftijd, functie en anciënniteit om een zo representatief mogelijke steekproef te verkrijgen. De Commissie nam verder interviews af bij de leden van het MT en de DCOID, de externe onderzoekers van de inventarisatie, twee interne vertrouwenspersonen van de COID en de centrale vertrouwenspersoon van Defensie. Daarnaast interviewde de Commissie twee stakeholders van de COID en ten slotte de pSG van het Ministerie van Defensie. Met deze selectie aan interviews bereikte de Commissie het empirische 'verzadigingspunt', wat inhoudt dat eventuele extra interviews niet tot nieuwe inzichten zouden leiden.²⁷ Om de anonimiteit van de respondenten te waarborgen, geeft de Commissie in dit onderzoeksrapport geen beschrijvingen die herleidbaar zijn naar individuele personen. In een enkel geval is de functiecategorie mogelijk wel herleidbaar naar een functionaris. In dat geval bood de Commissie de betrokkene de mogelijkheid de passage in te zien en hier een reactie op te geven.

²⁷ Glaser, B.G. & Strauss, A.L. "The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research," 1967. Chicago: Aldine.

De Commissie haalde de belevingen van de respondenten middels semigestructureerde interviews. Deze methode heeft de vorm van een dialoog met één respondent tegelijk en combineert open en gesloten vragen, die vaak vervolgvragen kennen over het ‘waarom’ of het ‘hoe’. Met dit type dialoog was de Commissie in staat te “meanderen rond de onderwerpen op de agenda”, wat voor dit type onderzoek het meest geschikt is.²⁸ Voor het afnemen van ieder interview stelde de Commissie een gespreksleidraad op met de te behandelen onderwerpen. In de loop van het onderzoekstraject paste de Commissie de gespreksleidraden geleidelijk aan: naarmate meer data verkregen werd, veranderde de focus van de gespreksleidraden.²⁹

De interviews duurden gemiddeld anderhalf uur, met een minimum van één en een maximum van drie uur. Bij ieder interview was een delegatie van de Commissie aanwezig van minimaal twee en maximaal vier leden dan wel secretarissen. Daarnaast was bij ieder interview een notulist aanwezig, die een zakelijk verslag van ieder interview maakte. Om de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te waarborgen, stuurde de Commissie iedere geïnterviewde zijn of haar interviewverslag toe, waarbij hij of zij de mogelijkheid kreeg om opmerkingen en/of correcties door te voeren, en het ten slotte te accorderen. Bij oplevering van het rapport hebben alle geïnterviewden hun opmerkingen en/of correcties doorgevoerd en was de Commissie nog in afwachting van twee geaccordeerde gespreksverslagen. Alle andere geïnterviewden hebben hun gespreksverslag geaccordeerd. Op deze manier beperkte de Commissie de kans op interpretatiefouten en/of een foutieve weergave van de inhoud van de interviews tot een minimum.

De Commissie analyseerde de interviewverslagen aan de hand van een coderingsproces, dat verliep in drie fases. In de eerste fase zijn de gespreksverslagen gecodeerd aan de hand van het voorlopige toetsingskader. In de tweede fase zijn de voorlopige categorieën verfijnd door middel van strategieën als het samenvoegen, schrappen en splitsen van categorieën, en het relateren en contrasteren ervan.³⁰ In de derde fase is de Commissie gekomen tot definitieve categorieën op basis van het definitieve toetsingskader. Het coderen was hiermee een iteratief proces, in de zin dat tijdens het coderen is geschakeld van data naar codes, waarbij elk nieuw stukje data de Commissie in staat stelde de codes te verfijnen, en elke nieuwe code het mogelijk maakte de data op een meer gedetailleerde manier te analyseren.³¹ Deze methode stelde de Commissie in staat om de verscheidenheid aan ervaringen, percepties en meningen weer te geven en daarmee recht te doen aan alle respondenten. Door het proces van coderen samen te laten vallen met het toetsingskader is bovendien de validiteit en de betrouwbaarheid gewaarborgd.

Samenstellen onderzoeksrapport

Op basis van de bevindingen van de documentanalyse, het dossieronderzoek en de interviews stelde de Commissie een onderzoeksrapport op. Om valide conclusies te trekken, heeft de

²⁸ Adams, W.C. “Conducting semi-structured interviews”. In K.E. Newcomer, H.P. Hatry, & J.S. Wholey (Eds.) *Handbook of Practical Program Evaluation* (4th Edition, pp. 492-505), 2015. USA: John Wiley & Sons.

²⁹ Galletta, A.M. “Mastering the Semi-Structured Interview and Beyond”, 2013. New York: NYU Press.

³⁰ Galletta, A.M. “Mastering the Semi-Structured Interview and Beyond”, 2013. New York: NYU Press.

³¹ Corbin, J.M. & Strauss, A.L. “Grounded theory research: Procedures, canons and evaluative criteria”. *Qualitative sociology*, 13(1), 1990, 3-21.

Commissie de bevindingen getoetst aan het toetsingskader. Vervolgens formuleerde de Commissie aanbevelingen die voortvloeien uit de conclusies.

Bijlage C: Toetsingskader

Om tot eenduidige en objectieve beantwoording van de onderzoeksvragen te komen, maakte de Commissie gebruik van een toetsingskader. Het toetsingskader kwam tot stand op basis van a) relevante gedragscodes en protocollen ten aanzien van het uitvoeren van onderzoek en sociale veiligheid, b) relevante sociaalwetenschappelijke literatuur en c) relevante wet- en regelgeving. De gedragscodes en protocollen van de COID, de uitoefening van onderzoek in de praktijk en de ervaringen van de betrokkenen kunnen hieraan worden getoetst. Op deze manier is de Commissie in staat om objectieve en verifieerbare conclusies te trekken uit de onderzochte gegevens.

1 Standaarden voor uitvoeren onderzoek

Hoewel “eenduidige en gedeelde” kwaliteitsmaatstaven voor het uitvoeren van integriteitsonderzoek momenteel ontbreken³², is het mogelijk om op basis van relevante gedragscodes en vigerende standaarden tot enkele criteria te komen waaraan integriteitsonderzoek moet voldoen.

1.1 Gedragscode integriteit NWO

De meest gezaghebbende gedragscode in dit kader is de Nederlandse Gedragscode voor Wetenschappelijke Integriteit.³³ Hoewel ambtelijke onderzoekers niet (altijd) gebonden zijn aan deze gedragscode, gelden de onderstaande principes voor elk type onderzoekswerk – zowel voor “fundamenteel als toegepast en praktijkonderzoek”. Het houden aan en het expliciet uitdragen van de onderstaande principes beschouwt de Commissie als integrale en professionele uitoefening van onderzoek. Volgens de Nederlandse Gedragscode Wetenschappelijke Integriteit zijn de volgende principes van belang voor goede onderzoeksbeoefening:

- Eerlijkheid

Eerlijkheid houdt onder andere in dat men geen ongefundeerde claims doet, dat men correct rapporteert over het onderzoeksproces, dat men data of bronnen niet verzint of vervalst, dat men alternatieve visies en tegenargumenten serieus neemt, dat men open is over onzekerheidsmarges, en dat men resultaten niet gunstiger dan wel ongunstiger voorstelt dan ze zijn.

- Zorgvuldigheid

Zorgvuldigheid houdt onder andere in dat men wetenschappelijke methoden gebruikt en optimale precisie betracht bij het ontwerp, de uitvoering, verslaglegging en disseminatie van het onderzoek.

- Transparantie

Transparantie houdt onder andere in dat het voor anderen helder is op welke data men zich heeft gebaseerd, hoe deze zijn verkregen, welke resultaten men heeft bereikt en langs welke weg, en wat de rol van externe belanghebbenden is geweest.

³² Zouridis, S. en Van der Vorm, B. “Laveren door een mijnenveld. Over integriteitsonderzoek naar politieke ambtsdragers en topambtenaren.” *Staatsconferentie 2013*, Universiteit van Tilburg.

³³ Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen. *Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit* (2018), 10.

- **Onafhankelijkheid**

Onafhankelijkheid houdt onder andere in dat men zich in de keuze van de methode, bij de beoordeling van de data en in de weging van alternatieve verklaringen, maar ook bij het beoordelen van onderzoek of onderzoeksvoorstellen van anderen, niet laat leiden door buiten-wetenschappelijke overwegingen (bijvoorbeeld overwegingen van commerciële of politieke aard).

- **Verantwoordelijkheid**

Verantwoordelijkheid houdt onder andere in dat men zich rekenschap geeft van het feit dat men als onderzoeker niet in isolement opereert, en daarom binnen de grenzen van het redelijke, rekening houdt met de legitieme belangen van bij het onderzoek betrokken personen en dieren, van eventuele opdrachtgevers en investeerders, en van de omgeving.

Om te zorgen voor de naleving van deze principes staan in de gedragscode enkele “zorgplichten” van onderzoeksinstellingen. Zo vermeldt de gedragscode: “De instelling zorgt voor een werkomgeving waarbinnen goede onderzoekspraktijken worden bevorderd en gewaarborgd. De instelling zorgt ervoor dat onderzoekers kunnen werken in een veilige, inclusieve en open omgeving, waarin zij zich verantwoordelijk en aanspreekbaar voelen, dilemma’s kunnen delen en gemaakte fouten kunnen bespreken zonder bang te hoeven zijn voor de consequenties.”³⁴

In het kader van **Training en Supervisie** zijn de volgende elementen hierbij van belang

- Creëer bewustzijn over wetenschappelijke integriteit in de organisatie en verzorg of faciliteer waar nodig trainingen voor onderzoekers;
- draag bij aan een werkomgeving waarin verantwoorde onderzoekspraktijken worden gefaciliteerd;
- zorg voor transparante en eerlijke procedures bij aanstelling, bevordering of beloning.

In het kader van de **Onderzoekscultuur** zijn de volgende elementen hierbij van belang:

- Zorg ervoor dat alle relevante wettelijke voorschriften, gedragscodes, instructies en protocollen worden nageleefd;
- bevorder een onderzoekscultuur waarin de bovenstaande normen zijn verankerd en neem maatregelen als er signalen zijn dat deze niet worden nageleefd of dat het risico daartoe bestaat;
- zorg voor heldere instructies, protocollen of andere middelen die de onderzoeker steun bieden en inzicht in wat een goede onderzoekspraktijk binnen de discipline(s) en instelling impliceert;
- zorg voor een open, veilige en inclusieve onderzoekscultuur waarin onderzoekers:
 - a. de normen voor goede onderzoekspraktijken met elkaar bespreken,
 - b. elkaar op het naleven van die normen aanspreken, en
 - c. bij een redelijk vermoeden van niet-naleven van die normen, bereid zijn dit te melden.

³⁴ Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen. Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit (2018), 20.

1.2 Integriteitonderzoek binnen Defensie

Defensie heeft een eigen kader voor het uitvoeren van integriteitsonderzoeken, waar de COID aan is gebonden. De belangrijkste richtlijn voor de uitvoering van integriteitsonderzoek binnen Defensie is de SG-A 989 voor intern voorvalonderzoek. Deze aanwijzing bevat een algemeen deel waarin de werkwijze van een CvO wordt voorgeschreven (paragraaf 6). Daarnaast is er een bijzonder deel voor intern voorvalonderzoek dat ziet op vermoedens van integriteitsschendingen of misstanden (bijlage A). De SG-A 989 en bijlage A bevatten onder meer de volgende voorschriften:

- De leden van de CvO zijn onpartijdig, hebben geen betrokkenheid (gehad) bij het voorval en staan op voldoende afstand van de betrokkenen in het onderzoek (paragraaf 5.5).
- De CvO onderzoekt op zorgvuldige wijze alle relevante feiten en omstandigheden. Alle verzamelde en aangeleverde stukken worden gedocumenteerd en maken deel uit van het onderzoeksdossier. De relevante bevindingen worden verwoord in het Rapport van Onderzoek (paragraaf 6.1).
- Het onderzoeksdossier en het Rapport van Onderzoek worden conform geldende wet- en regelgeving gearchiveerd. De aanwijzing stelt eisen aan de inhoud van het dossier (paragraaf 6.1 en bijlage A, paragraaf 7b.).
- De leden van de CvO hebben een geheimhoudingsplicht (paragraaf 6.4).
- Voordat er een persoonsgericht onderzoek wordt ingesteld, moet worden beoordeeld of sprake is van een concreet vermoeden van een integriteitsschending of misstand (bijlage A, paragraaf 3b).
- De voorzitter van de CvO informeert de opdrachtgever periodiek over de voortgang van het onderzoek (bijlage A, paragraaf 4).

1.3 Strafbare feiten en integriteitsonderzoek

In onderzoeken naar vermoedens van integriteitsschendingen of misstanden kan de indruk ontstaan dat er strafbare feiten zijn gepleegd. Het Wetboek van Strafvordering verplicht in sommige situaties tot het doen van aangifte als er kennis is van een misdrijf. Dit is onder meer het geval als het misdrijf is begaan door een ambtenaar die daarbij gebruik heeft gemaakt van macht, gelegenheid of middel, hem door zijn ambt geschonken.³⁵ Binnen Defensie is de KMar de bevoegde instantie om opsporingsonderzoek te doen naar deze strafbare feiten.

De SG-A 989 schrijft voor dat de CvO de opdrachtgever onmiddellijk informeert indien het vermoeden van een strafbaar feit ontstaat. Bij een dergelijk geval schorst de opdrachtgever het intern voorvalonderzoek en doet aangifte bij de KMar. Bij twijfel over de vraag of een bepaalde gedraging een strafbaar feit is, vraagt de opdrachtgever advies aan de afdeling Juridische Zaken van zijn onderdeel (paragraaf 6.2).

2 Sociale veiligheid

Het toetsingskader voor sociale veiligheid bestaat uit drie verschillende onderdelen. Het eerste deel gaat in op de wet- en regelgeving op het terrein van sociale veiligheid. Het tweede deel definieert het concept 'sociale veiligheid' op basis van sociaalwetenschappelijke literatuur. Ten

³⁵ Wetboek van Strafvordering, artikel 162.

slotte schetst het derde deel op basis van sociaalwetenschappelijke literatuur het concept 'sociaal veilige werkomgeving'.

2.1 Wet- en regelgeving

Voor alle arbeidsrelaties geldt dat de werkgever en de medewerker zich als goed werkgever en goed medewerker dienen te gedragen.³⁶ In de Arbeidsomstandighedenwet staan regels voor de bescherming van de gezondheid, veiligheid en het welzijn van werknemers. Zo dient de werkgever beleid te voeren om zgn. psychosociale arbeidsbelasting te voorkomen. Het gaat daarbij onder meer om seksuele intimidatie, agressie, geweld en pesten.³⁷ De overheidsworkgever in het bijzonder dient een integriteitsbeleid te voeren dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen, waaronder het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie.³⁸

Voor de Rijksoverheid is dit uitgewerkt in de Gedragscode Integriteit Rijk. Hierin wordt ingegaan op de verschillende dimensies van integer handelen. Ambtenaren dienen respectvol, fatsoenlijk en collegiaal te zijn. Ongewenste omgangsvormen, zoals intimidatie en discriminatie, worden binnen de Rijksoverheid niet getolereerd.³⁹

Specifiek voor Defensie geeft SG-A 984 uitvoering aan het integriteitsbeleid. Deze aanwijzing benoemt dat sociale integriteit ziet op het zorgvuldig en verantwoordelijk omgaan met de psychische en lichamelijke integriteit van collega's. In de aanwijzing is veel aandacht voor sociale veiligheid. De unieke taak van Defensie creëert extra integriteitsrisico's, wat het belang van integriteitsmanagement groter maakt. De leidinggevende dient te voorzien in een gezond arbeidsklimaat en een sociaal veilige werkomgeving. De Gedragsregels Defensie Sociale Veiligheid & Integriteit luiden als volgt:

1. Verbondenheid. Ik werk samen, help anderen, sta open voor feedback en spreek aan.
2. Veiligheid. Ik werk veilig. Onveilig of ongewenst gedrag maak ik bespreekbaar of meld ik.
3. Vertrouwen. Ik zorg dat mijn collega's op mij kunnen vertrouwen.
4. Verantwoordelijkheid. Ik toon vakmanschap en neem verantwoordelijkheid in mijn werk.

In Visie Leidinggeven Defensie wordt aangegeven wat de organisatie onder alle omstandigheden van haar leidinggevenden verwacht.⁴⁰ De visie noemt vier rollen die leidinggevenden binnen Defensie op zich dienen te nemen:

1. Leider. Formuleert de gewenste richting voor de toekomst, inspireert en neemt tijdig en bedachtzaam besluiten.
2. Coach. Stimuleert en begeleidt de ontwikkeling van medewerkers en teams en leeft zich in de belevingswereld van de ander.

³⁶ Burgerlijke Wetboek, artikel 7:611. Voor Defensie is dit ook opgenomen in de Wet ambtenaren Defensie, artikel 12bis en het Burgerlijk ambtenarenreglement Defensie, artikel 70.

³⁷ Arbeidsomstandighedenwet, artikel 3, tweede lid.

³⁸ Ambtenarenwet 2017, artikel 4, eerste lid.

³⁹ Gedragscode Integriteit Rijk, paragraaf 6.1.

⁴⁰ Visie Leidinggeven Defensie, 13.

3. Manager. Schept randvoorwaarden, kaders en prioriteiten en zet beschikbare middelen optimaal in om doelstellingen en resultaten te realiseren.
4. Vakman. Kent de organisatie en haar krachtenveld en is kundig en professioneel in het uitvoeren van het vak.

2.2 Wetenschappelijke criteria

Sociale veiligheid is “de mate waarin mensen zich vrij en beschermd voelen, zodat zij zichzelf zijn en zich kunnen uiten”.⁴¹ Voor het realiseren van een sociaal veilige werkomgeving is psychologische veiligheid nodig, wat door Edmondson wordt gedefinieerd als “een gezamenlijk geloof dat het in het team veilig is om interpersoonlijke risico’s te nemen”.⁴² Als gevolg van dit gezamenlijke geloof durven mensen zich kwetsbaar op te stellen en wordt niemand afgestraft of afgewezen, omdat diegene zich uitspreekt. Er is sprake van interpersoonlijk respect en vertrouwen tussen de leden van het team, wat wordt opgebouwd door gedeelde ervaringen.

In zowel wetenschappelijk als toegepast onderzoek wordt de definitie van Edmondson het meeste gehanteerd. Edmondson werkt deze definitie uit in een zeven-item-schaal. In onderhavig onderzoek hanteert de Commissie de definitie van Edmondson:

- Fouten worden niet tegen je gebruikt;
- teamleden zijn in staat problemen en lastige kwesties bespreekbaar te maken;
- teamleden wijzen anderen niet af omdat zij anders zijn;
- het is veilig om risico’s te nemen in het team;
- het is gemakkelijk om hulp te vragen aan andere leden van het team;
- niemand in het team ondermijnt opzettelijk de inspanningen van de ander;
- teamleden gebruiken en waarderen de unieke vaardigheden en talenten van zichzelf en van elkaar.

2.3 Sociaal veilige werkomgeving

Een sociaal veilige werkomgeving wordt gedefinieerd als “een omgeving waarin mensen zichzelf kunnen zijn, optimaal hun vakmanschap kunnen inbrengen, kunnen leren van hun fouten en de fouten van anderen, het open gesprek kunnen voeren en tegenspraak kunnen geven, op elkaar kunnen vertrouwen en onveilige situaties op een veilige manier kunnen bespreken.” Dit vindt plaats in een omgeving “waarin incidenten rond ongewenst en grensoverschrijdend gedrag rechtvaardig worden behandeld en er geleerd wordt van incidenten.”⁴³

Om psychologische veiligheid in teams te realiseren en zo een sociaal veilige werkomgeving te creëren, dienen naast formele *hard controls* ook *soft controls* te worden ingezet. Onder soft controls verstaat de Commissie controlemaatregelen en interventies die erop gericht zijn risicovol gedrag vroegtijdig te signaleren en een cultuur gericht op ethisch handelen te bevorderen. In tegenstelling tot *hard controls* (regels, protocollen, procedures) zijn *soft controls* alle niet-tastbare factoren in organisaties die kunnen helpen bij het realiseren van

⁴¹ Van Dijk, M. en Stevenson, S. “Sociale veiligheid bevorderen op de werkvloer”. CAOP, 18-02-22.

⁴² Edmondson, A. & Lei, Z. “Psychological safety: The history, renaissance, and future of an interpersonal construct,” *Annu. Rev. Organ. Psychol. Organ. Behav.*, 1(1) (2014), 23-43.

⁴³ Van Dijk, M. en Stevenson, S. “Sociale veiligheid bevorderen op de werkvloer,” CAOP, 18-02-22.

doelen en het managen van risico's. *Soft controls* vormen hiermee geen alternatief voor *hard controls*, maar veel eerder een aanvulling erop. Ook *hard controls* zijn nodig, om duidelijk te maken wat het gedrag is dat de organisatie verlangt. *Hard controls* blijken echter vaak ineffectief zonder *soft controls*: alleen in combinatie met elkaar beïnvloeden ze het gedrag van mensen. De *soft controls* van Defensie en de COID moeten bijdragen aan de sociaal veilige werkomgeving die nageschreven wordt. Kaptein & Vink hebben een *soft control*-model uitgewerkt waarin de volgende acht componenten centraal staan. Aan deze componenten zal worden getoetst in welke mate het in de praktijk van de COID toegepast wordt om een sociaal veilige werkomgeving te realiseren⁴⁴:

I. Helderheid: Hoe helderder medewerkers weten wat er van hen wordt verwacht, hoe groter de kans dat ze dat ook echt doen.

II. Bespreekbaarheid: Hoe meer ruimte er is binnen de context van een organisatie om morele dilemma's voor te leggen, hoe meer zij leren van anderen.

III. Voorbeeldgedrag: Hoe beter het voorbeeldgedrag van de top van een organisatie, hoe beter het gedrag van medewerkers, en omgekeerd; slecht voorbeeld doet slecht volgen.

IV. Betrokkenheid: Hoe meer leidinggevendens betrokken zijn bij medewerkers, hoe beter het gedrag.

V. Uitvoerbaarheid: Hoe meer mensen kunnen beschikken over de juiste kennis en kunde, hoe beter ze kunnen doen wat van hen wordt verwacht.

VI. Transparantie: Hoe beter mensen het gedrag van anderen en zichzelf kunnen waarnemen, hoe beter ze in staat zijn het eigen gedrag aan te passen aan de verwachting van anderen.

VII. Aanspreekbaarheid: Hoe veiliger mensen zich voelen om calamiteiten en morele kwesties te melden en om andere mensen daarop aan te spreken, hoe meer ze dat ook daadwerkelijk zullen doen.

⁴⁴ Vink, H.J. & Kaptein, M. "Soft controls bij de rijksoverheid," *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 82(6) (2008), 256-263.

Bijlage D: Onderzoeksprotocol

De Commissie stelde een onderzoeksprotocol op waarin zij haar werkwijze heeft neergelegd. Zij stuurde dit protocol aan de geïnterviewden toe, voorafgaand aan ieder interview.

Onderzoeksprotocol Commissie Voorval- en adviesonderzoek COID

Gelet op het Besluit van de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Defensie d.d. 2 februari 2023, houdende instelling van de Commissie Voorval- en adviesonderzoek COID (hierna: de Instellingsbeschikking);

Overwegende dat volgens punt 6 van de Instellingsbeschikking de Commissie Voorval- en adviesonderzoek COID haar eigen werkwijze vaststelt, binnen de kaders van de Aanwijzing SG-989 en de daarbij behorende bijlage A (voor zover deze bijlage van toepassing is op een cultuur-en leeronderzoek) van het Ministerie van Defensie en deze verwoordt in een onderzoeksprotocol;

Overwegende dat de in artikel 6.2 en bijlage A van de genoemde SG-aanwijzing, genoemde personen hun medewerking desgevraagd aan de commissie verlenen;

Overwegende dat punt 5b van de Instellingsbeschikking een geheimhoudingsplicht oplegt aan de leden van de Commissie, het secretariaat en de door de Commissie ingeschakelde personen;

Besluit de Commissie tot vaststelling van het onderstaande onderzoeksprotocol.

Artikel 1. Commissie

Er is een Commissie Voorval- en adviesonderzoek COID. De leden van de Commissie zijn voor een deel extern en voor een deel werkzaam binnen Defensie, zij het niet binnen de COID waar het onderzoek op is gericht.

Artikel 2. Samenstelling Commissie en secretariaat

De Commissie, bestaande uit vijf leden, is als volgt samengesteld:

Voorzitter: 5.1.2.e [redacted]

Lid: 5.1.2 e [redacted]

Lid: 5.1.2 e [redacted]

Lid: 5.1.2 e [redacted]

2. De Commissie laat zich bijstaan door 5.1.2.e [redacted].

3. De Commissie wordt ondersteund door een secretariaat. Het secretariaat, bestaande uit twee secretarissen, is als volgt samengesteld:

Secretaris: 5.1.2.e [redacted]

Secretaris: 5.1.2.e [redacted]

4. De Commissie kan zich, na overleg met de Secretaris-Generaal, door andere personen doen bijstaan voor zover zij dat voor de vervulling van haar taak nodig acht.

Artikel 3. Objectief onderzoek

1. De Commissie is onafhankelijk van de opdrachtgever en de bij het onderzoek betrokken partijen.
2. De Commissie is onpartijdig in haar oordeel. Dit houdt in dat het rapport van de Commissie niet eenzijdig is, maar meerdere invalshoeken belicht. De belangen van de betrokkenen worden in acht genomen. Binnen het kader van de SG-A 989 stelt de Commissie zelfstandig de onderzoeksprocedure, de onderzoeksstrategie en de te verrichten onderzoekswerkzaamheden op.
3. De Commissie stelt de inhoud van de (eind)rapportage vast.

Artikel 4. Geheimhouding, vertrouwelijkheid en privacy

1. De leden van de Commissie, het secretariaat en de door de Commissie ingeschakelde personen zijn op grond van artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht verplicht tot geheimhouding van de aan hen beschikbaar gestelde gegevens waarvan zij het vertrouwelijke karakter kennen of redelijkerwijs moeten vermoeden, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift de Commissie tot mededeling verplicht.
2. Bij het ter beschikking stellen van gegevens aan de Commissie vermeldt de verstrekker van deze gegevens of op die informatie een bijzonder geheimhoudingsregime berust. Als de verstrekker dit niet zelf meldt, vraagt de Commissie de verstrekker hiernaar.
3. De gegevens die aan de Commissie ter beschikking zijn gesteld tijdens het onderzoek, gebruikt de Commissie uitsluitend voor de doeleinden van het onderzoek.
4. De Commissie leeft bij het verwerken van gegevens de Algemene Verordening Gegevensbescherming na.
5. De Commissie maakt de identiteit van de melders niet aan de andere betrokkenen bekend, tenzij de melders daar uitdrukkelijk toestemming voor hebben verleend. Het gaat daarbij om gegevens over de identiteit van de melders of informatie die daartoe herleidbaar is.

Artikel 5. Uitgangspunten

1. De Commissie verricht haar werkzaamheden op behoorlijke en zorgvuldige wijze.
2. Bij de inzet van onderzoeksmethoden hanteert de Commissie de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.
3. De Commissie verantwoordt zich in (de bijlage(n) behorend bij) het rapport over de door haar gehanteerde onderzoeksmethoden.

Artikel 6. Interview en verslaglegging

1. De Commissie nodigt personen uit voor een interview. De uitnodiging is persoonlijk en geldt uitsluitend voor de genodigde. De uitgenodigde persoon heeft het recht zich te laten vergezellen door een derde, zoals een raadsman of vertrouwenspersoon. Deze derde stelt zich terughoudend in het gesprek op. De geïnterviewde en de eventuele meegebrachte derde worden geacht vertrouwelijk met de verkregen informatie om te gaan.
2. Medewerkers van het Ministerie van Defensie zijn verplicht medewerking te verlenen aan het onderzoek, conform paragraaf 6.2 van de SG-A 989. Medewerking aan het onderzoek van de Commissie is op basis van vrijwilligheid voor niet bij Defensie werkzame personen.
3. De Commissie stuurt aan de uitgenodigde persoon, voorafgaand aan het interview, een exemplaar van de Instellingsbeschikking en dit protocol toe.
4. De Commissie maakt ten behoeve van de verslaglegging geluidsopnamen. De Commissie vernietigt de geluidsopname van het interview na vaststelling van het rapport.

5. De Commissie maakt een zakelijk conceptverslag van het interview. Het verslag geeft de essentie weer van hetgeen is besproken.
6. De Commissie legt de geïnterviewde het conceptverslag ter becommentariëring op juistheid en volledigheid voor, conform paragraaf 7a van de bijlage A van de SG-A 989. Daarbij wijst zij de geïnterviewde erop dat hij of zij binnen vijf werkdagen na ontvangst van het gespreksverslag zijn of haar opmerkingen over de correctheid van de weergave kan toesturen aan de Commissie. Zij voegt de opmerkingen bij het gespreksverslag. Vervolgens stuurt de Commissie het definitieve verslag naar de geïnterviewde en verzoekt het gespreksverslag voor akkoord te tekenen. De Commissie verstrekt een afschrift van het verslag aan betrokkene.
7. De Commissie neemt de gespreksverslagen niet op in het Rapport van Onderzoek, conform paragraaf 7b van de bijlage A van de SG-A 989. Gespreksverslagen maken wel deel uit van het onderliggende onderzoeksdossier.
8. De Commissie vraagt de geïnterviewde vertrouwelijkheid met betrekking tot de inhoud van het interview met de Commissie in acht te nemen.
9. Het is voor geïnterviewde, ter bescherming van de privacy van andere personen, niet toegestaan geluidsopnames te maken van het interview.
10. Ten aanzien van de wijze van horen, de daarbij door de betrokkene gewenste ondersteuning door een raadsman of een vertrouwenspersoon, de bij het interview te maken geluidsopname en de verslaglegging hanteert de Commissie de regels zoals vervat in de SG-A 989 en specifiek de daarbij behorende bijlage A.

Artikel 7. Rapport

1. In het rapport vermeldt de Commissie in ieder geval de aanleiding van het onderzoek, de aard van het onderzoek, de opdrachtformulering, de ter beschikking staande bescheiden, de verrichte werkzaamheden alsmede de bevindingen en – waar het gaat om de in de Instellingsbeschikking onder 4 vermelde onderzoeksopdrachten – aanbevelingen en adviezen.
2. De Commissie legt verantwoording af over de uitvoering van haar onderzoek in het onderzoeksrapport.
3. In het rapport duidt de Commissie personen aan op basis van functiecategorie of rol.
4. De Commissie stelt de opdrachtgever in staat om te reageren op de conceptversie van het onderzoeksrapport, teneinde te controleren op feitelijke onjuistheden, binnen drie werkdagen.
5. De Commissie brengt het definitieve rapport uit aan de opdrachtgever.
6. De opdrachtgever bepaalt de wijze van verspreiden en de verspreidingskring van het rapport.

Artikel 8. Archivering

1. De Commissie documenteert het onderzoeksdossier van de commissie gedurende het onderzoek tijdelijk bij het CAOP.
2. Het archief van de onderzoekscommissie wordt na afloop van de werkzaamheden van de Commissie overgebracht naar het archief van het Ministerie van Defensie, Defensie Materieel Organisatie, Joint Informatievoorziening Commando, afdeling Informatiebeheer. Het over te dragen onderzoeksdossier bevat de onderdelen, zoals beschreven in paragraaf 7b. van bijlage A bij de SG-A 989.
3. De bescheiden die betrekking hebben op de interne beraadslaging van de Commissie worden niet overgedragen.
4. Op basis van wet- en regelgeving en/of een gerechtelijk oordeel kan de opdrachtgever verplicht worden haar onderzoeksdossier ter inzage te leggen en/of te overleggen.

Art. 9. Afwijking van dit protocol

De Commissie kan aanleiding zien in voorkomende gevallen van dit protocol af te wijken. De Commissie communiceert dit met de betrokkenen en motiveert wat de reden hiervan is.

Vastgesteld d.d. 20 maart 2023