

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 X

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2023

Nr. 89

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2023

Op 16 juni 2023 ontving Defensie het rapport van de Commissie van Onderzoek en Advies (hierna: «de Commissie») naar meldingen van het vermoeden van misstanden bij de afdeling onderzoek van de Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID). Uw Kamer is op 4 oktober 2022 geïnformeerd over de instelling van het onderzoek en op 3 februari 2023 over de wijziging van de reikwijdte van het onderzoek (Kamerstukken 36 200 X, nrs. 50 en 66). De Commissie heeft een cultuur- en leeronderzoek naar de gemelde vermoedens van misstanden uitgevoerd. Dit beslaat de periode 1 januari 2020 tot en met 1 mei 2023.

Zoals aan uw Kamer toegezegd informeer ik u hierbij over de resultaten van het onderzoek (Kamerstuk 36 200 X, nr. 66). Ik gaf in mijn eerdere brieven aan dat ik moet balanceren tussen uw Kamer transparant informeren en de privacy van alle betrokkenen beschermen. In deze context heb ik besloten u het rapport zo compleet mogelijk toe te sturen door, rekening houdend met de privacy van betrokkenen, slechts enkele tekstdelen te lakken.

Het onderzoek werd ingesteld naar aanleiding van meldingen bij de secretaris-generaal. De onderzoeksresultaten helpen Defensie om te blijven verbeteren. Ik ben de melders daarvoor erkentelijk. Defensie staat een positieve meldcultuur voor. Ik hoop dat ook anderen bij Defensie een melding maken wanneer zij denken dat binnen de organisatie sprake is van een mogelijke integriteitsschending of onveilige situatie.

Ik zie dat de Commissie in haar rapport twee belangrijke uitdagingen voor Defensie schetst. Ten eerste de opgave om na meldingen te komen tot helderheid en oplossingen en tegelijkertijd evenredig recht te doen aan alle betrokken belangen en partijen. Het vraagt tijd en aandacht en het exacte verloop van het meldproces is moeilijk te voorspellen, zo ook in deze zaak. De Commissie schrijft de spagaat te begrijpen waarin Defensie

zich bevond toen zij de afweging maakte de klokkenluiderstatus aan de melders toe te kennen. Volgens de Commissie was dit een ingrijpende stap, omdat dit Defensie verplichtte onderzoek te doen en daarmee leidde tot verkramping bij de COID, waardoor zij niet in staat was tot verbeteren. Defensie merkte de melders aan als klokkenluiders, omdat zij het vermoeden van een misstand gegrond vond. Bij een klokkenluidersmelding dient in beginsel een onderzoek te worden uitgevoerd, om zo de juistheid van de melding na te gaan en zo nodig maatregelen te treffen. Hierin moet met de redelijke belangen van alle betrokkenen rekening worden gehouden. De opgave om zo zorgvuldig mogelijk te balanceren tussen komen tot oplossingen rondom een melding en recht doen aan alle betrokkenen, blijft ook in de toekomst staan.

Ten tweede constateert de Commissie dat er voor de COID stappen te zetten zijn in de professionalisering van de organisatie. Door de melding lag de focus binnen de COID de afgelopen twee jaar sterk op de eigen organisatie. Tegelijkertijd heeft de melding ook bijgedragen aan bewustwording en een verdere ontwikkeling van professionaliteit van onderzoek. Volgens de Commissie is een omslagpunt bereikt: initiatieven laten slagkracht zien, waardoor de COID zich herpakt. De Commissie hoopt dat de COID de afgelopen periode nu kan afsluiten, voortgaat op de ingeslagen weg en doorpakt.

In dit kader doet de Commissie haar conclusies en aanbevelingen. Deze helpen Defensie om de geschetste uitdagingen het hoofd te bieden. Ik onderschrijf de aanbevelingen dan ook en volg ze op. Hieronder ga ik daar meer specifiek op in.

Conclusies

De Commissie is binnen het kader van haar onderzoek niet gestuit op integriteitsschendingen of misstanden. Zij ziet wel 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 van de COID.

Ten eerste blijkt dat de professionele attitude bij de afdeling onderzoek moet worden verbeterd. Volgens de Commissie opereerde in de periode 2020–2021 de afdeling onderzoek als een autonoom eiland binnen de COID en was er weinig ruimte voor reflectie, tegenspraak en een constructieve en open dialoog. Vanuit de afdeling werd felle kritiek geleverd, maar het lukte de COID als geheel niet om daar samen op een goede manier mee om te gaan. Daarnaast schrijft de Commissie dat in tegenstelling tot de basisbeginselen van de-escalatie, de problemen op de werkvloer niet open met elkaar werden besproken.

Ten tweede ziet de Commissie dat de basis van kaders, procedures en protocollen bij de afdeling onderzoek verbeterd moet worden. Kaders voor onderzoek zijn niet altijd eenduidig en bieden ruimte voor interpretatie. Er waren weinig protocollen die hierover duidelijkheid konden bieden. Het ontbrak de afdeling aan structuur en sturing waardoor de professionele taakuitoefening in het gedrang kwam. Daarnaast stelt de Commissie in haar rapport dat de SG-Aanwijzing 989, waarin richtlijnen zijn opgenomen voor het uitvoeren van interne (voorval)onderzoeken, niet eenduidig is.

Ten derde constateert de Commissie dat het onderzochte meldproces niet heeft voldaan aan de eisen van een succesvolle afhandeling van meldingen. Hoewel het management de intentie had dit wel te doen en de problematiek oppakte, ontbrak effectief leiderschap en adequate commu-

nicatie en was er te weinig aandacht voor de belangen en perspectieven van alle betrokkenen. Het management verloor voorafgaand en gedurende het meldproces het draagvlak en het vertrouwen van de medewerkers. Hoewel het tijd zal kosten om het vertrouwen terug te winnen, schrijft de Commissie dat positieve ontwikkelingen hiervoor reeds zijn ingezet.

Daarnaast is de Commissie er niet van overtuigd dat de ambtelijke top van Defensie alle mogelijke scenario's heeft afgewogen toen de melding bij haar werd gelegd, alvorens de klokkenluiderstatus toe te kennen. Een scenario als het bewegen van het management tot het oppakken van de aanbevelingen, was passend geweest. Het toekennen van de klokkenluiderstatus verkrampde de COID, waardoor zij niet kon verbeteren.

Reactie op de conclusies

Ik betreur de constatering van de Commissie. Zoals ik in mijn eerdere brieven over dit onderwerp heb aangegeven, hecht ik er grote waarde aan dat Defensie voor iedereen een sociaal veilige en integere werkomgeving biedt. Dat zou bij uitstek moeten gelden voor de COID. Tegelijkertijd ben ik blij dat de Commissie ziet dat de COID nu op de goede weg is, met name als gevolg van de verbetermaatregelen naar aanleiding van de in april 2022 afgeronde inventarisatie (Kamerstuk 36 200 X, nr. 50). Met het opvolgen van de aanbevelingen wil ik zowel rekenschap geven van de conclusies, als de COID en Defensie als geheel in staat stellen om verder te verbeteren.

Aanbevelingen

Op basis van de genoemde conclusies doet de Commissie elf aanbevelingen aan Defensie als geheel en de COID specifiek. Zoals gezegd neem ik alle aanbevelingen over. De Commissie doet haar aanbevelingen om Defensie verder op weg te helpen en de positie van de COID te versterken. Ik wil met name de COID hiertoe goed in staat stellen en stel hier personele capaciteit voor beschikbaar.

Hieronder beschrijf ik welke aanbevelingen de Commissie doet en hoe Defensie hier invulling aan geeft.

Aanbevelingen aan Defensie:

Wijziging van de SG-Aanwijzing 989

1. Voorzie in een gewijzigde SG-Aanwijzing 989 die duidelijkheid biedt en die de COID de ruimte geeft om deze zelf nader uit te werken in eigen werkprocessen en protocollen.
2. Wees als SG/ambtelijke top transparant over het besluit om (1) bij een negatief 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.

Defensie actualiseert momenteel de SG-Aanwijzing 989. Beide aanbevelingen krijgen gestalte in de Aanwijzing. Hierin wordt de procedure beschreven voor het instellen van een onderzoek door de ambtelijke leiding terwijl daartoe een negatief advies van de COID ligt. Hetzelfde geldt voor het inschakelen van een externe voorzitter voor een onderzoekscmissie. Op een dergelijk onderzoek zijn de uitvoeringsbepalingen van deze Aanwijzing ook van toepassing, tenzij de ambtelijke leiding anders bepaalt. De actualisering wordt voltooid in de tweede helft van 2023. Verder gaat de COID verder met het herzien van haar werkpro-

cessen en protocollen. De herziening van de SG-Aanwijzing en de werkwijzen van de COID worden op elkaar afgestemd.

Aanbevelingen aan de COID:

Behoud het evenwicht

3. 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

4. Ga door met initiatieven die de onderlinge verbinding verder versterken binnen de COID en met defensieonderdelen. Treed naar buiten als één COID.
5. 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.

Zoals aan uw Kamer gemeld op 4 oktober 2022 is bij de COID een inventarisatie uitgevoerd naar aanleiding van de melding (Kamerstuk 36 200 X, nr. 50). Na de afronding in april 2022 heeft de COID op basis van de aanbevelingen uit de inventarisatie een aantal verbetermaatregelen in gang gezet. Deze maatregelen zien toe op hetgeen de Commissie aanbeveelt. De COID gaat dan ook door met de implementatie van maatregelen. Zo stimuleert het management een open klimaat waar collega's inzichten met elkaar delen en er meer aandacht is voor ontwikkelbehoeften. Verder is de samenwerking tussen teams en afdelingen versterkt en worden procedures en werkwijzen verder uitgewerkt.

6. 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.

De Commissie beschrijft dat bij de afdeling onderzoek de archivering van gegevens horende bij onderzoeken naar mogelijke integriteitsschendingen aan zorgvuldigheid kan winnen. Zo hebben alle medewerkers bij de afdeling toegang tot alle opgeslagen onderzoeksgegevens. De Commissie schrijft dat nieuwe medewerkers werden aangemoedigd om kennis te nemen van dossiers in het kader van *learning-on-the-job*.

De opslag van onderzoeksgegevens bij de COID is ingeregeld conform de AVG. Niettemin wil ik zekerstellen dat de COID zorgvuldig omgaat met gegevens. De COID heeft daarom per direct – in afwachting van nieuwe interne regelgeving – de opdracht gekregen de toegang tot onderzoeksgegevens te beperken tot functionarissen die daarbij actief betrokken zijn geweest of nu moeten zijn. Uitzonderingen moeten door de directeur COID worden aangevraagd bij de secretaris-generaal.

Verder laat ik ook de andere onderdelen van de aanbeveling van de Commissie uitvoeren.

Aanbevelingen aan Defensie en de COID:

Wees zorgvuldig in het meldproces

7. Benut met het oog op de toekomst het verloop van dit meldproces als een leermoment.
8. 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.

Defensie neemt elke melding serieus en verwacht van alle leidinggevenden binnen de organisatie dat zij dit ook doen. Zij zijn verantwoordelijk voor een veilige werkomgeving en in staat de situaties waar nodig te verbeteren. Daarmee vervullen zij een essentiële rol binnen de behandeling van meldingen. Defensie heeft daarom de afgelopen jaren geïnvesteerd in opleidingen voor leidinggevenden. Ik constateer echter dat de omgang met meldingen en de rol van leidinggevenden meer aandacht moet krijgen. Defensie laat daarom op specifiek dit aspect aanvullende trainingen ontwikkelen. Deze moeten laagdrempelig en makkelijk benaderbaar zijn voor leidinggevenden op alle niveaus, bijvoorbeeld door ze uit te brengen in de vorm van een *e-learning* of podcast. Ik laat de mogelijkheden hiervoor op korte termijn onderzoeken.

Zodra bij Defensie een melding is ingediend moet deze tijdig, transparant en zorgvuldig worden behandeld. Hierbij moeten leidinggevenden rekening houden met de belangen van alle betrokkenen en goed met hen communiceren. Dit is altijd maatwerk. Afhankelijk van de situatie en de behoeften van betrokkenen wordt bepaald op welke wijze de communicatie omtrent de melding wordt vormgegeven. Zij worden hierbij ondersteund door experts, zoals vertrouwenspersonen en integriteitsadviseurs.

Momenteel bereidt Defensie een aantal onderzoeken voor die zich richten op onderdelen van het meldproces. Dit betreffen onder andere een externe validatie van de uitvoering van de Wet bescherming Klokkenluiders, een peiling in 2023 onder medewerkers over meldingsbereidheid en een onderzoek naar het stelsel van vertrouwenspersonen dat eind 2023 wordt afgerond. Daarnaast gaat Defensie met melders evalueren hoe zij het meldproces ervaren hebben. Ik vind het belangrijk om op basis van de uitkomsten van al deze onderzoeken in samenhang te wegen welke verbetermaatregelen waar in de keten het meldproces als geheel versterken. Hierin neem ik ook het door de Commissie onderzochte proces mee, en specifiek het signaal over communicatie met betrokkenen.

9. 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.

Een klokkenluider is een melder van een vermoeden van een misstand. In de Wet bescherming klokkenluiders (Wbk) wordt beschreven wanneer sprake is van een vermoeden van een misstand. Bij de beoordeling of sprake is van een klokkenluidersmelding wordt door Defensie het toetsingskader in de Wbk gehanteerd. Ook in deze zaak heeft een zorgvuldige overweging plaatsgevonden, waarna de klokkenluidersstatus is toegekend.

Ik hecht eraan dat ook in de toekomst de Wbk leidend is bij wegingen inzake klokkenluidersmeldingen. In de SG-Aanwijzing 989 wordt omschreven wanneer een melding als klokkenluidersmelding in behandeling wordt genomen. Interne regelgeving schrijft voor dat bij een klokkenluidersmelding in beginsel een onderzoek wordt ingesteld. In de actualisering van de SG-Aanwijzing 989 laat ik het afwegingsproces completer beschrijven, waarbij ik opneem dat de Wbk leidend is.

Toon passend leiderschap

10. 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.

De COID heeft de functiebeschrijvingen voor managers eind 2022 reeds aangepast conform de aandachtspunten van de inventarisatie. Er zijn op de COID toegesneden *assessments* ontwikkeld, met het oog op de gewenste competenties. De nieuwe medewerkers van de COID, waaronder ook de MT-leden en teamleiders, zijn geworven op basis van deze profielen en hebben de *assessments* ondergaan. Ook Defensie als geheel, waarin het perspectief is verschoven van krimp naar groei, moet oog houden voor goed leiderschap. Zoals aan uw Kamer gemeld zet Defensie de komende jaren de inspanning op het gebied van het ontwikkelen van leiderschap voort (Kamerstuk 36 200 X, nr. 69).

11. 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.

Het managementteam en de teamleiders van de COID gaan onder begeleiding van een externe organisatieadviseur in een gezamenlijk leiderschapsontwikkelingstraject. Hierbij ligt de focus op het doorontwikkelen van het leiderschap op de verschillende niveaus, het evalueren van de missie en visie van de COID en het realiseren van een optimale samenwerking. Ook breder binnen Defensie is aandacht voor het soort leiderschap dat nodig is in de verandering die de organisatie doormaakt.

Tot slot

Ik dank de Commissie voor haar onderzoek en de aanbevelingen voor de COID en Defensie als geheel. Met de Commissie verwacht ik 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.

De Staatssecretaris van Defensie,
C.A. van der Maat