Onderzoek naar een sociaal veilige werkomgeving bij Defensie

Commissie Sociaal Veilige Werkomgeving Defensie

Onderzoek naar een sociaal veilige werkomgeving bij Defensie

Commissie Sociaal Veilige Werkomgeving Defensie

Ellen Giebels
Frans van Oostrum
Kees van den Bos

m.m.v.
Renate Geurts
Tanja van Veldhuizen
Janneke Overduin
Jeannette Quast

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting		7
1.	Opdracht en samenstelling Commissie	9
2.	Commissiemeldingen	13
3.	Steekproef interne onderzoeken	23
4.	Het perspectief van stakeholders	53
5.	Algemene conclusies en aanbevelingen	61
Bijlage 1	Lijst met gebruikte afkortingen	71
Bijlage 2	Interpretatie van de meldroutes en onderlinge verbanden	72
Bijlage 3	Selectie van dossiers voor de 3 groepen interne onderzoeken	73
Bijlage 4	Overzicht interne onderzoeken	76
Bijlage 5	Reactie van Defensie op het rapport	78

Managementsamenvatting

Dit onderzoek richt zich op de wijze waarop Defensie invulling geeft aan een sociaal veilige werkomgeving. We onderzochten daartoe 92 meldingen die binnenkwamen via ons meldpunt, analyseerden een steekproef van 42 dossiers van interne onderzoeken en gingen in gesprek met 31 vertegenwoordigers van verschillende groepen stakeholders binnen Defensie.

Onze belangrijkste conclusie is dat de sociale veiligheid binnen Defensie nog onvoldoende op orde is. Wij merken daarvoor twee belangrijke oorzaken aan. Allereerst betreft het de defensiecultuur, waarbij defensiemedewerkers zich sterk identificeren met hun werk en de organisatie en onderdeel zijn van een groepscultuur met hechte banden. Loyaliteit is een groot goed en belangrijk voor de taakuitvoering, met name op missies. Dit in principe sterke punt van de organisatie brengt echter als keerzijde met zich mee dat men de neiging heeft om leden van de eigen groep te beschermen, ook bij grensoverschrijdend gedrag, en collega's die buiten de groep vallen negatief te bejegenen.

Een tweede factor is de wijze waarop de organisatie is ingericht. Dat betreft allereerst het functieroulatiesysteem waarvan wij – voor wat betreft de sociale veiligheid – veel nadelen vaststellen. Daarnaast signaleren we tekortkomingen in de wijze waarop het meldingssysteem is ingericht. Bij het in kaart brengen van het meldingssysteem en het meldingsproces troffen we een veelheid aan van regels, richtlijnen, documenten en instanties. Melders weten niet goed waar en bij wie ze terecht kunnen voor een melding, wanneer het wordt opgepakt, en wie er inzage hebben. Ook worden melders regelmatig geconfronteerd met (te) lange behandeltermijnen, onduidelijke spelregels rondom het onderzoek, en een gebrek aan objectiviteit en onafhankelijkheid van onderzoekscommissieleden. Klachten die door een Commissie Ongewenst Gedrag worden onderzocht, worden daarbij doorgaans beter opgepakt en afgehandeld dan meldingen die worden onderzocht door een door het Bevoegd Gezag ingestelde Commissie van Onderzoek. Het gebrek aan vertrouwelijke omgang met informatie is – waarschijnlijk mede door het roulatiesysteem en de sterke sociale netwerken – een breed gedragen aandachtspunt. Het huidige systeem dat voor meldingen van ongewenst gedrag wordt gebruikt (MVV) lijkt niet geschikt voor haar taak. Daarnaast was een opvallende uitkomst van ons onderzoek de onvolledige en onjuiste registratie van en rondom meldingen, iets wat aandacht behoeft en het lerend vermogen van de organisatie ten goede zou komen.

Op het operationele niveau van het behandelen van meldingen, met name meldingen die niet eenduiding goed/fout zijn (zoals bijvoorbeeld bij pesten het geval is) zien we een patroon van ofwel bagatelliseren ("het was maar een geintje") dan wel een formeel-juridische benadering. Dit alles heeft zijn weerslag op de (lage) meldingsbereidheid die wij waarnamen alsmede op de stroperige, ondoorzichtige en escalatiegevoelige wijze waarop meldingen worden behandeld. Hierdoor blijkt niet-melden simpelweg de meest verstandige keuze. Ook de begeleiding en nazorg aan melders behoeft meer aandacht.

De belangrijkste aanbevelingen van de commissie betreffen de inrichting van een onafhankelijk meldpunt en de inzet van onderzoekers die over de noodzakelijke expertise beschikken en die vanuit een onafhankelijke positie onderzoek kunnen doen. Daarnaast adviseren we vereenvoudiging en verdere professionalisering van het meldsysteem en maatregelen ter bevordering van een meer op diversiteit, transparantie en tegenspraak gerichte cultuur. Hierbij is een cruciale rol weggelegd voor de leidinggevenden op alle niveaus, aangezien zij sleutelfuncties vervullen bij het (h)erkennen van sociale veiligheid, het (vroegtijdig) bespreken en oppakken van incidenten en niet in de laatste plaats omdat zij een voorbeeldfunctie vervullen.

1

Opdracht en samenstelling Commissie

Opdracht

Op 5 december 2017 heeft het Ministerie van Defensie de Commissie Sociaal Veilige Werkomgeving Defensie ingesteld en opdracht gegeven om:

1. Onderzoek te doen naar de wijze waarop Defensie invulling geeft aan een sociaal veilige werkomgeving, daarbij extra alert te zijn op signalen die een indicatie voor een angstcultuur kunnen zijn, alsmede aanbevelingen te doen ter zake van het verbeteren van de sociaal veilige werkomgeving. Het onderzoek moet hierbij ingaan op de meldingsbereidheid, het meldingssysteem en de nazorg voor melders.

2. Feitelijk onderzoek te doen naar de wijze waarop met de melding en melders te Schaarsbergen is omgegaan.

3. Door middel van een steekproef de kwaliteit van de bij defensieonderdelen gehouden interne onderzoeken ter zake van ongewenst gedrag te beoordelen.

4. Te voorzien in een contactpunt dat geopend is tot 1 juli 2018 waar (voormalig) militaire ambtenaren met hun ervaringen over (melden van) ongewenst gedrag terecht kunnen en waar deze meldingen inhoudelijk beoordeeld en voor zover aan de orde ter behandeling doorverwezen worden.

Samenstelling commissie

De commissie bestaat uit:
- Prof. dr. Ellen Giebels (Universiteit Twente) - voorzitter en lid
- Frans van Oostrum (Ministerie van Financiën/ Douane) - lid
- Prof. dr. Kees van den Bos (Universiteit Utrecht) - lid

De commissie is ondersteund door:
- Dr. Renate Geurts (Universiteit Twente)
- Dr. Tanja van Veldhuizen (Universiteit Leiden)
- Drs. Janneke Overduin (Universiteit Twente)
- Dr. Jeannette Quast (Ministerie van Justitie en Veiligheid)

WERKWIJZE EN INSTEEK COMMISSIE

Algemene uitgangspunten

- De commissie is onafhankelijk van het Ministerie van Defensie. De commissie heeft dit onder andere vormgegeven door vergaderlocaties buiten Defensie te kiezen en eigen ondersteuners te benoemen.

- De eerste prioriteit van de commissie was het inrichten van een onafhankelijk meldpunt. Dit meldpunt moest laagdrempelig zijn (melders moeten op verschillende manieren melding bij de commissie kunnen doen) en onafhankelijk van Defensie. Het meldpunt was op 15 december 2017 operationeel.

- Op de daartoe ingerichte website (www.meldpuntsociaalveiligdefensie.nl) werd aangegeven dat de commissie geïnteresseerd is in:
  - De gehele dimensie van kleine/milde tot grote/ernstige ongewenste gedragingen m.b.t. sociale veiligheid (ook relatief kleine misdragingen omdat deze op den duur kunnen uitmonden in ernstige vormen van ongewenst gedrag);
  - Negatieve maar ook positieve ervaringen (met bijvoorbeeld de afhandeling van een melding of klacht en de nazorg voor een melder);
  - Meldingen over ongewenst gedrag die melders zelf hebben ervaren of over gedrag dat anderen is overkomen.

- Een van de deelopdrachten van de commissie was een feitelijke analyse van het dossier Schaarsbergen. Dit dossier is een concrete aanleiding geweest voor het instellen van de Commissie. De uitkomsten van deze analyse zijn verwerkt in de tussenrapportage die op 16 maart 2018 is aangeboden aan de Staatssecretaris van Defensie, en die zowel intern als in de politiek en media uitgebreid aandacht heeft gekregen. Met de rapportage van 16 maart 2018 was deelopdracht 2 van de commissie afgerond. In deze eindrapportage zullen wij daarom niet meer afzonderlijk aandacht besteden aan het dossier Schaarsbergen, maar alleen verwijzen naar de rapportage indien relevant.

- Na oplevering van de tussenrapportage heeft de commissie zich gericht op deelopdracht 3: op basis van een steekproef onderzoek doen naar de kwaliteit van uitgevoerde interne onderzoeken. Na een oriëntatiefase en op basis van informatie verkregen van Defensie heeft de commissie begin mei moeten concluderen dat het niet mogelijk was een betrouwbare aselecte steekproef te trekken. Er is daarna besloten tot een doelgerichte steekproef uit verschillende kleinere steekproefkaders (zie voor meer informatie Hoofdstuk 3). Omdat ook het aanleveren van deze dossiers meer tijd kostte dan voorzien, is in overleg met de Staatssecretaris besloten de onderzoekstermijn te verlengen tot 15 oktober 2018 en in het verlengde daarvan het meldpunt tot 1 oktober 2018 open te stellen.

- De commissie heeft op 1 oktober 2018 een concept eindrapportage aangeboden aan de Staatssecretaris. Deze conceptrapportage is op kleine punten aangepast op 8 oktober 2018 en definitief aangeboden aan de Staatssecretaris op 15 oktober 2018 (zie bijlage 5). Met de oplevering van het rapport is de commissie ontbonden.

Omgang met verkregen materiaal

Voor aanvang van het onderzoek is toestemming gevraagd en gekregen van de ethische commissie van de Universiteit Twente. Vooruitlopend op de nieuwe privacywetgeving die per mei 2018 is ingegaan, is het onderzoek tevens aangemeld bij het register Algemene Verordening Gegevensverwerking (AVG). De verkregen gegevens (rapporten, notities, verslagen, etc.) werden steeds opgeslagen op een beveiligde SSD-schijf en/of bewaard in een kluis op de Universiteit Twente. Aan personen die zich bij het meldpunt hebben gemeld is expliciet aangegeven dat hun informatie vertrouwelijk zal worden behandeld en dat hun persoonsgegevens door de commissie niet met Defensie (of anderen) zullen worden gedeeld. Aan de geïnterviewde stakeholders uit Hoofdstuk 4 is aangegeven dat zij niet met naam en toenaam in het rapport zullen worden genoemd en dat de commissie geen uitspraken zal optekenen die herleidbaar zijn naar individuen. Rapporten en dossiers die werden bestudeerd voor deelopdracht 3 zijn ingezien op een daartoe aangewezen locatie van Defensie en hebben de defensieorganisatie niet verlaten. Er zijn ook geen fotokopieën van deze dossiers (of delen daarvan) gemaakt. Alle betrokken partijen uit die dossiers zijn, binnen de kaders van de inmiddels in werking getreden AVG, door Defensie geïnformeerd over het feit dat de dossiers aan de commissie ter inzage zouden worden verstrekt. Defensie is hiertoe als verstrekker van deze gegevens verplicht. Binnen 3 maanden na oplevering van dit eindrapport zal de commissie alle documentatie en digitale gegevens vernietigen die zij in haar bezit heeft of – wanneer daartoe verzocht – teruggeven aan degenen die het verstrekt hebben. Dit vanwege de sterk persoonlijke aard van de aan de commissie verstrekte informatie en in lijn met de AVG die stelt dat persoonsgegevens niet langer bewaard mogen worden dan noodzakelijk is voor het verwezenlijken van de doeleinden waarvoor de gegevens verzameld worden.

Leeswijzer

Deze rapportage omvat een beschrijving van de gevolgde werkwijze en de uitkomsten van het onderzoek. De deelopdrachten zijn verwerkt in drie onderdelen die we achtereenvolgens zullen bespreken:

1. Een analyse van de meldingen die bij het meldpunt zijn binnengekomen (Hoofdstuk 2)[1)];

2. Een analyse van een steekproef van interne onderzoeken (Hoofdstuk 3);

3. Een analyse van interviews met diverse stakeholders, zoals vertegenwoordigers van vakbondscentrales, defensienetwerken, vertrouwenspersonen, bedrijfsmaatschappelijk werk, geestelijk verzorgers, en het leidinggevend kader van diverse defensieonderdelen (Hoofdstuk 4).

De voltallige commissie heeft voor ieder onderdeel steeds de werkwijze en de daarbij behorende dataverzameling bepaald en uitgevoerd. De daaropvolgende analyse van de verkregen informatie binnen de drie deelopdrachten is vervolgens door verschillende commissieleden en ondersteuners uitgevoerd om de verkregen informatie zoveel mogelijk vanuit verschillende invalshoeken te belichten. Bij alle onderdelen zijn interviews gehouden. In Hoofdstuk 3 betrof het interviews met defensiemedewerkers die een toelichting gaven op de werkwijze en procedure bij interne onderzoeken. In de Hoofdstukken 2 en 4 ging het over de persoonlijke ervaringen van medewerkers met sociale veiligheid en hun perspectief op sociale veiligheid bij Defensie. Deze geïnterviewden ontvingen voorafgaand aan het interview een document met aanvullende informatie over het doel van het onderzoek en de insteek van het interview. Hierin konden zij tevens lezen dat ze bij aanvang van het interview dienden te tekenen voor geïnformeerde en vrijwillige deelname aan het onderzoek (het zogenoemde *informed consent*). Het *informed consent* werd bij aanvang van ieder interview besproken waarbij eventuele vragen werden beantwoord voor het ondertekenen van het document. Ondertekening van het *informed consent* was vereist om de inhoud van het interview in ons onderzoek te kunnen betrekken. Alle personen ondertekenden het *informed consent* en kregen daarna een door de commissie ondertekend exemplaar voor hun eigen archief.

Om personen aan te duiden, hanteren we in het gehele rapport de term “hij” waar ook “zij” zou kunnen gelden. Dit doen we niet alleen vanuit het oogpunt van leesbaarheid maar ook omdat we daarmee de sekse van individuen verhullen waardoor zij minder herleidbaar zijn.

Voordat in de Hoofdstukken 2-4 de resultaten van de analyses worden besproken zullen we steeds eerst de gevolgde procedure (methode) uiteenzetten. Aan het eind van ieder hoofdstuk volgt vervolgens een korte conclusie op basis van de bevindingen uit dat deelonderzoek. In Hoofdstuk 5 volgt de integratie van de drie onderdelen met een beschrijving van de belangrijkste eindconclusies van de commissie en de concrete aanbevelingen die daaruit volgen.

1) Om onderscheid te maken tussen de meldingen bij de commissie via het meldpunt en ervaringen met een melding die elders is gedaan (binnen Defensie of bij een ander orgaan) zullen we in het eerste geval spreken van commissiemeldingen.

2

Commissiemeldingen

De inrichting van het meldpunt

Vanaf 15 december 2017 tot 1 oktober 2018 was de commissie via het meldpunt "Sociaal Veilige Werkomgeving Defensie" (https://www.meldpuntsociaalveiligdefensie.nl/) te benaderen. Het meldpunt was ingericht voor medewerkers en voormalig medewerkers van Defensie die hun ervaring met ongewenst gedrag wilden delen met de Commissie Sociaal Veilige Werkomgeving Defensie. Op verschillende manieren konden mensen (eventueel anoniem) hun verhaal doen. De informatie en gegevens werden vertrouwelijk behandeld. Melden kon:

1. Door het invullen van een uitgebreide vragenlijst op de website;
2. Door een melding in eigen tekst te maken via de website;
3. Per brief;
4. Per e-mail;
5. Per telefoon. Tot 15 juli 2018 konden mensen 24/7 een bericht inspreken en werden zij op een voor hen passend tijdstip teruggebeld. Daarna konden mensen via de site aangeven dat zij graag telefonisch contact wilden en zij werden dan gebeld.

Personen die een melding deden bij de commissie (nader te noemen commissiemelders) werden geïnformeerd over het feit dat wanneer de informatie duidelijk wijst op strafbare feiten die nog niet bekend zijn bij Defensie of bevoegde instanties, deze informatie doorgeleid zou worden naar de opdrachtgever. Dit is niet aan de orde geweest. Commissiemelders werden er ook uitdrukkelijk op gewezen dat de commissie geen onderzoek instelt naar individuele meldingen en daar ook niet over rapporteert. Er is verder gewezen op de mogelijkheid van verdere ondersteuning en hulp, waaronder die van Slachtofferhulp Nederland. Met Slachtofferhulp Nederland zijn hier voor openstelling van het meldpunt afspraken over gemaakt.

Om bekendheid te geven aan het meldpunt is bij de opening een mail gestuurd naar de voorzitters van de militaire vakbondscentrales en belangenverenigingen, vertrouwenspersonen, Dienst Bedrijfsmaatschappelijk Werk (BMW),[2] medezeggenschapsraden, de Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID), netwerkorganisaties voor vrouwen, homoseksuelen en het multiculturele netwerk binnen Defensie, alsmede geestelijk verzorgers. Ook is er bij de opening van het meldpunt een persbericht verstuurd dat geplaatst is op de website van Defensie en op Rijksoverheid.nl. Verschillende landelijke media hebben aandacht besteed aan de opening van het meldpunt (o.a. nu.nl, nos.nl, BNR, ANP, regionale bladen, Volkskrant). Ook op Twitter en LinkedIn hebben verschillende individuen opgeroepen te melden bij het meldpunt en in bijvoorbeeld Oplinie en marechausseecontact.nl wordt het meldpunt in een artikel expliciet benoemd. Daarnaast heeft Defensie uiteraard zelf ook intern aandacht geschonken aan de opening van het meldpunt.

Op de website zijn eind februari, medio maart, medio juli en op 1 oktober 2018 updates geplaatst en een aantal kleine aanpassingen doorgevoerd. Het betrof een verwijzing naar de publicatie van de tussenrapportage, vermelding van de

2) In dit rapport schrijven we termen de eerste keer voluit en gebruiken daarna de afkortingen. De lijst met gebruikte afkortingen is in Bijlage 1 te vinden.

verlenging van de openstelling van het meldpunt tot 1 oktober 2018 en de sluiting daarvan per 1 oktober 2018, een aantal verduidelijkingen op aangeven van een vakcentrale en melders, en een aantal aanpassingen die nodig waren in verband met de inwerkingtreding van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) per 25 mei 2018.

Overzicht commissiemeldingen & commissiemelders

Er zijn in totaal 92 commissiemeldingen bij het meldpunt binnengekomen. Grotendeels betreffen dit individuele meldingen; in sommige gevallen werd melding gedaan namens een groep medewerkers of van meerdere afzonderlijke incidenten. Het gaat in de meeste gevallen om commissiemeldingen van (voormalig) defensiemedewerkers zelf, over iets wat hen is overkomen of wat zij hebben ervaren (Aantal (N) = 74), maar het betreft ook commissiemeldingen die namens (voormalig) defensiemedewerkers zijn gedaan, bijvoorbeeld door raadslieden, vertrouwenspersonen of familieleden (N = 11), of door getuigen (N = 5). Bij twee commissiemeldingen blijft het onduidelijk hoe de commissiemelder zich tot het gemelde incident verhoudt. Het aantal personen dat geheel anoniem een commissiemelding deed is beperkt (N = 8).

Meer dan 70% van de commissiemeldingen betreffen meldingen van incidenten die zich in de laatste 5 jaar hebben voorgedaan of zijn afgewikkeld, of die nog altijd voortduren.

Ongeveer een kwart van de commissiemelders is vrouw. Commisiemelders hebben gemiddeld 17.5 dienstjaren bij Defensie (variërend van 2 tot 42 jaren), met een grote diversiteit in rangen, variërend van (voormalig) soldaten tot generaal. De verdeling militair/burgerpersoneel is ongeveer 70%/30%.

Tabel 1 geeft weer wanneer en op welke wijze de commissiemeldingen zijn binnengekomen. Tabel 2 geeft weer op welke defensieonderdelen de commissiemeldingen betrekking hebben. De defensieonderdelen betreffen de Bestuursstaf (BS), het Commando Landstrijdkrachten (CLAS), het Commando Luchtstrijdkrachten (CLSK), het Commando Zeestrijdkrachten (CZSK), de Defensie Materieel Organisatie (DMO), het Defensie Ondersteuningscommando (DOSCO, waaronder o.a. de Nederlandse Defensie Academie (NLDA) valt), en het Commando Koninklijke Marechaussee (KMar). De commissiemeldingen tot 1 maart 2018 betroffen meldingen die ook in de tussenrapportage zijn vermeld.

Meldwijze	Dec 2017-1 maart 2018	1 maart-15 juli 2018	15 juli-1 oktober 2018	Totaal
E-mail	20	13	4	37
Website	19	9	5	33
Telefoon	14	6	n.v.t.[1)]	20
Brief	2	0	0	2
Totaal	55	28	9	92

Tabel 1 Aantal commissiemeldingen per meldwijze

3) https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/verordening_2016_-_679_definitief.pdf
4) I.v.m. opheffen direct telefonisch melden per 15 juli 2018

Defensieonderdeel	Aantal meldingen
BS	4
CLAS	28
CLSK	16
CZSK	4
DMO	7
DOSCO (NLDA)	16 (8)
KMar	8
Onbekend	9
Totaal	92

Tabel 2 Aantal commissiemeldingen per defensieonderdeel

Opvolging commissiemeldingen

Alle commissiemeldingen zijn inhoudelijk bekeken en melders ontvingen hierop een persoonlijke reactie. Als de commissiemelding duidelijk was, bestond de reactie uit een ontvangstbevestiging en een bedankje. Indien relevant, werden melders gewezen op de mogelijkheid voor slachtofferhulp. Ook werd in een aantal gevallen extra informatie opgevraagd. Daarnaast hebben veel melders zelf aanvullende informatie met de commissie gedeeld. Dit betrof bijvoorbeeld correspondentie met Defensie, personeelsdossiers en rapportages van onderzoekscommissies.

Er zijn vervolgens interviews gehouden met 40 van de 92 commissiemelders, waarvan 17 persoonlijke gesprekken en 23 telefonische interviews. Dit gebeurde in het bijzonder wanneer de commissiemelding complex of omvangrijk was of wanneer melders terughoudend waren om hun ervaringen met de commissie schriftelijk te delen. Ook wilde de commissie een goed beeld krijgen van de variëteit aan casussen. Daarom werden in een aantal gevallen commissiemelders uitgenodigd met een “ander type” melding (bijvoorbeeld een ander type ongewenst gedrag of de melder/betrokkene had een bijzondere positie in de organisatie). De persoonlijke gesprekken vonden plaats op een locatie van de Universiteit Utrecht, tenzij de melder een andere voorkeur aangaf.

Analyse commissiemeldingen

Alle commissiemeldingen zijn zorgvuldig gelezen. Hierna zijn zes willekeurige commissiemeldingen geselecteerd. Deze zes commissiemeldingen zijn door drie personen van de commissie afzonderlijk beoordeeld en bediscussieerd. Op basis hiervan is een codeerschema tot stand gekomen. Dit codeerschema omvatte de volgende categorieën:

- Welk type sociaal ongewenst gedrag wordt er beschreven?
- Is het ongewenste gedrag (formeel) aangekaart binnen of buiten de organisatie? Zo ja, hoe?
- Indien bij Defensie, hoe reageerde Defensie op de melding of klacht?[5)]
- Wat waren de uiteindelijke gevolgen van het doen van een melding?
- Welke ondersteunende of formele 3e partijen werden rondom de melding betrokken en hoe is die betrokkenheid ervaren?
- Welke factoren, zoals cultuur- en structuurkenmerken van Defensie, identificeren melders als bepalend voor het optreden van het ongewenste gedrag en de afwikkeling daarvan?
- Welke concrete aanbevelingen hebben de commissiemelders om de sociale veiligheid bij Defensie verder te verbeteren?

Binnen deze categorieën werd de informatie die de commissiemelders verstrekten, geplaatst en gegroepeerd naar thema. De categorisering is in onderling overleg gedurende het codeerproces diverse malen aangepast. Het streven hierbij was om tot een codeerschema te komen waarin centrale thema’s aan het licht zouden komen ondanks de diversiteit aan meldingen. Uiteindelijk zijn alle commissiemeldingen door twee onderzoekers beoordeeld. Verschillen in coderingen werden besproken totdat overeenstemming tussen de beoordelaars werd bereikt.

Gemelde vormen van initieel ongewenst gedrag

Allereerst hebben we vastgesteld welke vorm van initieel ongewenst gedrag de commissiemelder rapporteert (Figuur 1). Onder initieel ongewenst gedrag verstaan we een concrete gebeurtenis of constellatie van ongewenste gedragingen die aan de basis ligt voor de commissiemelding (de veronderstelde “trigger”). Tijdens het bestuderen van

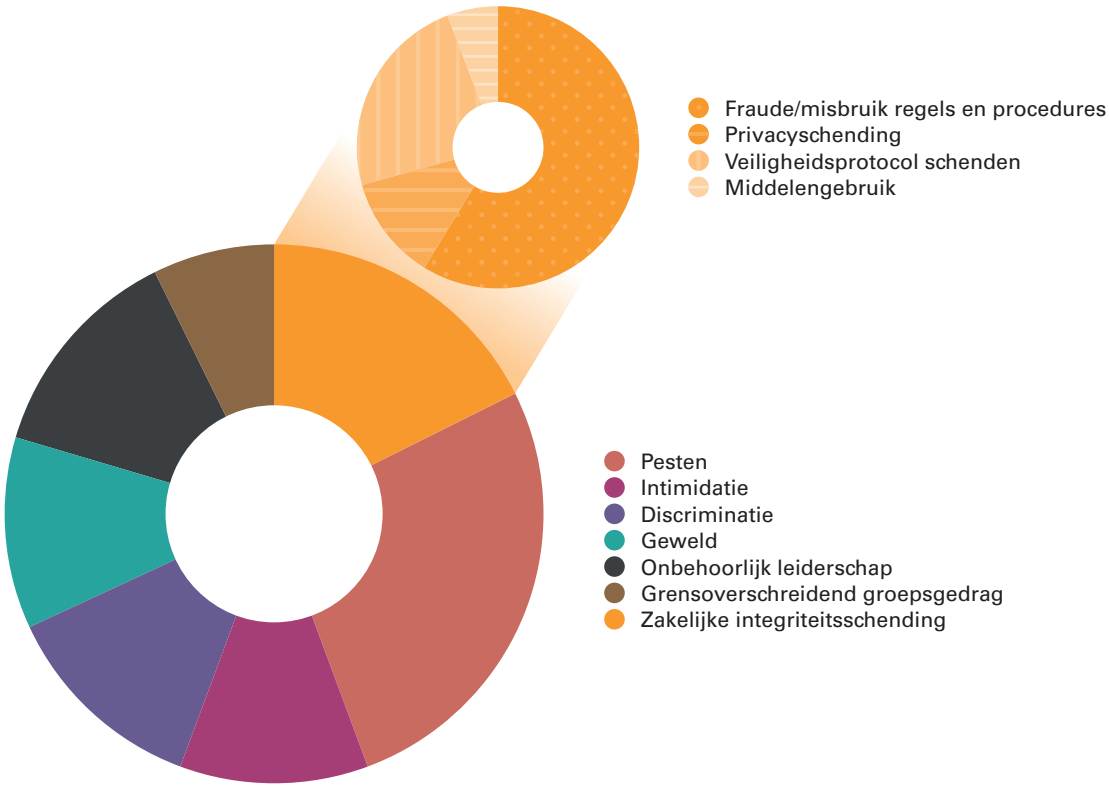
5) In hoofdstuk 3 gaan we in op het formele onderscheid tussen een melding en een klacht. In dit hoofdstuk gebruiken we de term melding voor beiden, ook omdat het in veel commissiemeldingen niet duidelijk is of het een melding danwel klacht betreft.

de meldingen bleek dat het naast sociaal ongewenst gedrag, ook regelmatig om zakelijke integriteitsschendingen ging. Daarnaast rapporteerden commissiemelders ook sociaal ongewenst gedrag als een reactie op het doen van een melding. Bijvoorbeeld, een medewerker maakt formeel melding van het overtreden van veiligheidsvoorschriften en daarna, dus na het doen van deze melding, was er sprake van het buitensluiten door collega's. In dit voorbeeld is de overtreding van veiligheidsvoorschriften gecodeerd als "initieel ongewenst gedrag" (zakelijke integriteit) en het buitensluiten door collega's als "reactie op het doen van een melding". De tweede vorm van sociaal ongewenst gedrag bespreken we verderop in dit hoofdstuk. We maken dit onderscheid omdat het benadrukt dat sociaal ongewenst gedrag verweven kan zijn in een proces van escalatie na het doen van een melding.

Figuur 1 geeft de verhoudingen weer tussen de verschillende typen initiële meldingen. Een commissiemelding is daarbij gedefinieerd als een ervaring met ongewenst gedrag die een persoon, soms samen met of ondersteund door anderen, heeft gedeeld met de commissie. In de meeste gevallen ging de melding van initieel ongewenst gedrag over één (dominante) vorm van ongewenst gedrag. In 3 gevallen konden we de specifieke aanleiding niet goed achterhalen, in 4 gevallen gaven melders duidelijk aan dat er twee afzonderlijke vormen van ongewenst gedrag werden ervaren; in 4 andere meldingen rapporteerden melders ongewenst gedrag als gevolg van het feit dat ze zelf als aangeklaagde in een onderzoek werden aangemerkt. Ten slotte zijn er ook 2 commissiemeldingen gedaan met positieve ervaringen, waarbij commissiemelders aangaven dat zij als gevolg van de melding carrière hebben gemaakt.

Zoals te zien is in Figuur 1, wordt *pesten* het meest genoemd. Hierbij gaat het om het systematisch vernederen, overbelasten, uitsluiten van een persoon of hem/haar belemmeren in de uitvoering van werkzaamheden. Commissiemeldingen die gecategoriseerd zijn als *(seksuele) intimidatie*, betreffen meldingen waarbij een bedreigende, vijandige, beledigende, of kwetsende situatie wordt gecreëerd om iemand te dwingen iets te doen of te laten. Bij seksuele intimidatie betreft het bijvoorbeeld het refereren aan seksuele gunsten. Commissiemeldingen waarin personen aangaven geslagen, geschopt, geduwd, aangerand of verkracht te zijn, zijn aangemerkt als *(seksueel) geweld*. Deze categorie onderscheidt zich van (seksuele) intimidatie door het fysieke aspect. *Discriminatie* betreft ervaringen waarbij personen aangaven te zijn benadeeld op grond van etniciteit, seksuele geaardheid, of geslacht. Deze vier

Figuur 1 Vormen van initieel ongewenst gedrag



categorieën, die doorgaans worden gehanteerd in gedragscodes voor ongewenst gedrag[6], werden aangevuld met twee andere categorieën die naar voren kwamen in de commissiemeldingen: (1) als ongewenst ervaren (groeps)gedrag tijdens *ontgroeningspraktijken, oefeningen* of op *uitzending*, bijvoorbeeld richting de lokale bevolking en (2) *onbehoorlijk leiderschap,* een specifieke vorm van sociale druk of intimidatie waarbij (voormalig) defensiemedewerkers aangaven dat zij door hun direct leidinggevende werden opgedragen onveilig of onethisch te handelen.

Een andere belangrijke categorie van commissiemeldingen betreft schendingen van de zakelijke integriteit. Dit betreft initieel geen *sociaal* ongewenst gedrag maar wordt door commissiemelders benoemd als ongewenst gedrag waar sociale onveiligheid uit voortvloeit. Het betreft hier bijvoorbeeld een initiële melding van fraude of middelengebruik, of situaties waarin melders hebben aangekaart dat veiligheidsprotocollen niet worden gevolgd.

Melding doen: waar en hoe?

In bijna alle gevallen hebben commissiemelders hun ervaring met ongewenst gedrag op meerdere manieren aangekaart. In slechts 3 gevallen hebben de commissiemelders er met helemaal niemand over gesproken, ook niet vertrouwelijk met bijvoorbeeld een collega of een vertrouwenspersoon.

Ongeveer 50% van de commissiemelders gaf aan vertrouwelijk over het gebeurde met anderen te hebben gesproken. Daarnaast heeft de meerderheid van de commissiemelders (circa 65%) op enig moment (formeel) gemeld in de hiërarchische lijn. In circa 35% van de commissiemeldingen werd er ook melding gedaan bij een formele defensie-instantie (bijvoorbeeld bij de COID of de Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (IGK)), meestal nadat het eerder in de lijn was gemeld. In bijna 20% van de gevallen werd het ongewenst gedrag ook buiten Defensie aangekaart (politiek, media, ombudsinstantie). Redenen die genoemd werden om geen, laat of terughoudend melding te doen waren: “durf niet”, “het heeft geen zin”, “veel gedoe”, “te belastend”, en “geen vertrouwen in het systeem”.

Reactie Defensie op meldingen

Meer dan 75% van de commissiemelders geeft aan dat het formeel doen van een melding - of het nou sociaal ongewenst gedrag of zakelijke integriteit betrof - aanleiding is geweest voor (verdere) benadeling. De benadeling die de melders rapporteren betreft drie categorieën van ongewenst gedrag die kunnen worden aangemerkt als (1) procedureel forceren[7], dat wil zeggen dat melders ervaren dat zij via regels en procedures worden tegengewerkt, (2) een openlijke, persoonlijke aanval en (3) een meer indirecte, subtiele reactie waarin melders bijvoorbeeld aangeven genegeerd of buitengesloten te worden. Vormen van procedureel forceren worden daarbij door vrijwel alle melders genoemd. Reacties in de vorm van een persoonlijke aanval en een indirecte reactie komt bij circa de helft van de meldingen naar voren. In Tabel 3 rapporteren we deze drie categorieën met bijbehorende voorbeelden. Vanwege het structurele karakter kunnen deze drie vormen worden opgevat als pestgedrag in de ervaring van de commissiemelders.

Procedureel forceren	Voorbeelden
Dossieropbouw tegen melder	Dossier bijhouden zonder melder daarvan op de hoogte te stellen; Functioneringsverslagen eenzijdig opmaken
Regels streng of onterecht toepassen	Uitstellen betaling declaraties; Plotseling toestemming nodig voor dienstreizen; Irrelevante cursussen verplicht stellen; De lat voor het behalen van een oefening extra hoog leggen
Carrière of werkzaamheden belemmeren	Poging om melder arbeidsongeschikt te laten verklaren; Werkzaamheden inperken; Functie laten vervallen; Geen (geschikte) werkplek aanbieden
Vinden van een oplossing wordt ontmoedigd	Bemiddeling zo plannen dat melder (of 3e partij die melder bijstaat) er niet bij kan zijn; Afwijzen van verzoeken tot re-integratie of overplaatsing
Intern onderzoek tegen melder	Formeel onderzoek opgestart naar (a) geschiktheid van melder voor zijn/haar positie (b) vermoedens van regelovertreding (c) een klacht tegen melder

Tabel 3 Reactie Defensie op het doen van melding

6) https://www.defensie.nl/onderwerpen/integriteit/downloads/publicaties/2007/04/04/gedragscode-defensie

7) Van de Vliert (1997) beschrijft deze strategie als een bedekte strategie die zich kenmerkt door het manipuleren van de agenda en “de regels van het spel” zo te veranderen dat ze in eigen voordeel uitpakken.

Openlijke aanval	Voorbeelden
Publiekelijk vernederen	Geschiktheid van melder openlijk in twijfel trekken; Negatieve karakter-eigenschappen toeschrijven (niet loyaal, onbetrouwbaar, zwak); Onderwerp van grappen en toespelingen
Beschuldigen	Melder heeft schuld aan ongewenst gedrag; Roept problemen over zichzelf af
Verbaal/non-verbaal intimideren	Staren; Schreeuwen; Uitschelden; Waarschuwen dat melder's gedrag negatieve gevolgen zal hebben
Expliciet onder druk zetten	Dreigen met rechtspositionele gevolgen (ontslag; loonkorting) als melder weigert om documenten te tekenen of als de situatie niet verbetert

Indirect	Voorbeelden
Negeren	Direct collega's of leidinggevenden spreken niet meer tegen melder; Tonen geen interesse; Zijn niet behulpzaam
Buitensluiten	Direct collega's of leidinggevenden stellen melder niet op de hoogte van vergaderingen; Willen geen werkplek delen; Melder ontvangt geen kerst- of Sinterklaasattentie
Achter de rug kletsen	Negatieve verhalen over melder verspreiden; Roddelen
Melding bagatelliseren	Melding wordt afgezwakt; Met tegenzin opgepakt, Doorgeschoven; Met geringe inzet afgehandeld
Sociale omgeving beïnvloeden	Collega's worden opgedragen geen contact met melder op te nemen; Anderen bepalen met wie melder moet samenwerken (bijv. iemand waarvan men weet dat dat niet melder's keuze zou zijn)

Tabel 3 Reactie Defensie op het doen van melding (vervolg)

Verschillende melders rapporteren ook **expliciete omissies** van de behandeling van hun zaken door Defensie, veelal gesteund door fysiek bewijsmateriaal (correspondentie met Defensie of andere instanties, geluidsopnames). Het betreft een variëteit aan concrete zaken met een aantal terugkerende categorieën waarvan wij ondersteunend bewijs hebben gezien:

- *De hiërarchische lijn onderneemt geen, of te laat, actie.* Bijvoorbeeld, de lijn onderneemt pas actie nadat de melder zijn verhaal doet bij een intern orgaan of buiten Defensie, of nadat er al een formele uitspraak is gedaan door een onderzoekscommissie en/of maatregelen zijn aangekondigd.

- *Problemen bij interne onderzoeken.* Bijvoorbeeld, een directe leidinggevende neemt plaats in de onderzoeks-commissie, de melder wordt in het geheel niet gehoord, de melder wordt onvoldoende geïnformeerd over de procedure en de uitkomsten van het onderzoek, het onderzoek is beperkt (er worden weinig bronnen geraadpleegd), de reactietermijn voor de melder is te kort of de behandeltermijn van de melding te lang.[8)]

- *Informatie (mis)management.* Bijvoorbeeld, ongeoorloofd opvragen van vertrouwelijke informatie (zoals medische gegevens), of een vertrouwelijke melding bekend maken onder collega's en/of leidinggevenden.

- *Gebrekkige psychische opvolging.* Bijvoorbeeld, formeel gediagnosticeerde klachten niet erkennen of onvoldoende psychologische bijstand bieden.

Betrokken 3e partijen

Er wordt een grote hoeveelheid aan 3e partijen genoemd die betrokken zijn geweest bij het oppakken en afhandelen van de meldingen. In totaal betroffen het meer dan 20 verschillende partijen, waaronder vakcentrales, juristen, advocaten, artsen, psychologen, de IGK, Geestelijk Verzorgers (GV), BMW, mediation, de COID, etc. Per melding waren gemiddeld 6 verschillende partijen betrokken. Over alle partijen werd zowel positief, neutraal als negatief geoordeeld. Hier was geen duidelijk patroon in te ontdekken; de ervaringen waren vaak heel persoonlijk en mede afhankelijk van de specifieke persoon waar men mee te maken had.

Positieve ervaringen die het meest werden gerapporteerd waren dat de partijen mentale steun boden (begrip,

8) Deze categorie komt sterk overeen met de zaken die de commissie ook bij de behandeling van de casus Schaarsbergen heeft geconstateerd en die in de tussenrapportage zijn gerapporteerd.

bezorgdheid, een luisterend oor) of succesvol actie ondernamen (rechtsbijstand, psychologische behandeling). Negatieve ervaringen die het meest werden gerapporteerd waren dat de partijen onvoldoende doorpakten (geen slagkracht, niet bevoegd om besluiten te nemen), niet voldoende communiceerden (geen of late reactie na het doen van een melding) of geen onafhankelijke partij bleken (adviseren primair de hiërarchische lijn, zijn partijdig).

Gevolgen van ongewenst gedrag

Vrijwel alle commissiemelders rapporteren negatieve gevolgen voor hun welbevinden door hun ervaring met ongewenst gedrag en/of door de afhandeling daarvan. Deze gevolgen waren zowel psychisch als fysiek en vaak gerelateerd aan het zelfvertrouwen en/of zelfbeeld van de melder (met buikpijn naar het werk gaan, werken kost veel energie, onzekerheid over loopbaan, twijfel aan eigen kunnen). Daarnaast rapporteerde een groot deel van de melders ook ernstiger gevolgen, zie Tabel 4. Hierbij maken we onderscheid tussen arbeidsrechtelijke gevolgen en overige gevolgen (bijvoorbeeld: psychisch, sociaal).

Arbeidsrechtelijke gevolgen	Frequentie voorkomen
Ontslagen worden (of dreigend ontslag)	22
Uit functie (non-actief, vrij van dienst, degradatie)	19
Overplaatsing	9
Ontslag nemen	8
Arbeidsongeschikt	4

Overige gevolgen	
Uitval (niet in staat om te werken vanwege psychische of fysieke klachten)	23
Beperking (psychische en fysieke klachten die het dagelijks level beperken)	19
Financiële consequenties	17
Sociale consequenties (isolement, spanningen in gezin, relatieproblematiek)	13
Sterke negatieve gevoelens richting organisatie	10
Suïcide of suïcidepoging	6
Middelengebruik	3

Tabel 4 Gevolgen voor de melder van ervaring met ongewenst gedrag

Noot. Het aantal gerapporteerde gevolgen komt niet overeen met het aantal meldingen. Sommige melders spraken niet over arbeidsrechtelijke of persoonlijk gevolgen. Andere melders noemden diverse gevolgen. Wat betreft de arbeidsrechtelijke gevolgen, kwam het soms voor dat melder eerst uit functie werden gezet en daarna werden ontslagen. In deze gevallen telden wij beide categorieën.

Wat opvalt is dat slechts een klein deel van de commissiemelders alleen “milde” gevolgen rapporteert, zoals verminderd werkplezier of een negatiever zelfbeeld. Het grootste deel van de commissiemelders rapporteert dat hun ervaring met ongewenst gedrag bij Defensie verstrekkende gevolgen heeft gehad voor henzelf en hun naasten. Zo geven zij bijvoorbeeld aan dat het heeft geleid tot grote spanningen in het gezin, dat zij psychisch of financieel aan de grond zitten of al jaren therapie volgen. Deze gevolgen blijken ook uit het grote aantal commissiemelders dat aangeeft niet meer in staat te zijn om te werken als gevolg van hun klachten (zie “uitval” en “arbeidsongeschiktheid”). Verder valt het relatief hoge percentage op van mensen dat uiteindelijk – al dan niet vrijwillig – bij Defensie vertrekt.

Kanttekening

Bij onze rapportage over de commissiemeldingen is een belangrijk voorbehoud op zijn plaats. Zonder af te willen doen aan het belang en kwaliteit van de verschillende commissiemeldingen, en de diepe indruk die vele meldingen op onze commissie hebben gemaakt, is het de vraag in hoeverre het geschetste beeld de werkelijkheid van de (aanpak van) sociale veiligheid bij Defensie representeert. Allereerst betreffen de commissiemeldingen natuurlijk zeer persoonlijke ervaringen waarbij wij geen hoor en wederhoor hebben kunnen plegen met andere betrokken partijen. De commissie heeft wel zoveel mogelijk ondersteunend materiaal verzameld waardoor wij verschillende meldingen - maar lang niet allemaal - op (in ieder geval gedeeltelijke) waarheid konden controleren. Dit heeft zeker bijgedragen aan een zelfstandig en afgewogen oordeel van de commissie. Desondanks dient er bij de interpretatie van onze bevindingen uitdrukkelijk rekening te worden gehouden met eenzijdig aangeleverde informatie. Daarnaast is het de vraag hoe representatief de bij ons gemelde zaken zijn voor het defensiebedrijf. Een indruk zou kunnen zijn dat de commissiemeldingen vooral extreme gevallen betreffen met enerzijds openlijke en sterk geëscaleerde conflicten en anderzijds meldingen die met grote terughoudendheid bij ons en intern worden aangekaart. Echter, de commissie ontving ook meer “reguliere” meldingen en in het algemeen betrof het een diversiteit aan meldingen: met bijvoorbeeld meldingen vanuit alle defensieonderdelen, van militairen en burgerpersoneel, kleine én grote zaken, en met zowel negatieve als positieve ervaringen. Wat wij hier hebben opgetekend is een weergave van het beeld dat de gezamenlijke meldingen schetsen. Een vraag was uiteraard in hoeverre dit beeld verder ondersteund zou worden door de analyse van interne onderzoeken (H3) en het perspectief van de stakeholders (H4).

Aangedragen oorzaken en buffers

In de vragenlijst en tijdens interviews werden commissiemelders ook gevraagd naar wat zij als oorzaken of versterkers zien van het ongewenste gedrag en het proces dat daarop volgde. De aspecten die zij noemden zijn in drie categorieën onder te brengen: cultuurkenmerken, structuurkenmerken en kenmerken die meer situatie-specifiek lijken. Cultuurkenmerken werden veruit het meest benoemd; situatie-specifieke kenmerken het minste. Deze laatste categorie laten wij daarom verder buiten beschouwing. In Tabel 5 rapporteren we de meest genoemde cultuur- en stuctuurkenmerken, die steeds door tenminste 10% van de commissiemelders werden aangedragen als oorzaken of versterkers van sociaal ongewenst gedrag.

Cultuurkenmerken	Voorbeelden
(Extreme) loyaliteit aan de groep	Men houdt elkaar altijd de hand boven het hoofd; je verlinkt elkaar niet
Niet durven of willen erkennen van problemen	Als problemen van collega's aan jou blijven "kleven", riskeer je je eigen carrière; Problemen (van anderen) aankaarten of aanpakken staat promotie in de weg; Het is van groot belang om een smetteloos carrièreverloop te hebben
Weinig waardering voor diversiteit in mening of mens	Wie niet voor is, is tegen; Afkeer van alles dat anders is; Exclusiecultuur
Weinig aandacht voor mensen/masculiene cultuur	Imago is belangrijker dan welbevinden; Men moet zijn of haar mannetje kunnen staan; Geen ruimte voor "gepsychologiseer"
Cultuur van tradities	Zo doen we het altijd; Voorgangers hebben hetzelfde meegemaakt; Dit hoort er nu eenmaal bij
Het stelselmatig overtreden van regels of gedragscodes wordt niet bestraft	Niet-ingrijpen is de norm; Aangeklaagden maken promotie; Overtredingen worden gedoogd onder de noemer "grijs gebied"
"Old boys network"	Vriendjespolitiek onder jaargenoten; De selectie om hogerop te komen is zeer selectief; Kleine maar hechte clubs van personen met goede posities zijn sterk cultuur (en carrière) bepalend

Structuurkenmerken	Voorbeelden
Sterke hiërarchie waarin meerderen te veel macht hebben	Voor een goede loopbaan is men volledig afhankelijkheid van de beoordeling van leidinggevenden; Een leidinggevende tegenkomen waar het slecht mee klikt, is desastreus voor een (tot dan toe) succesvolle loopbaan
Leidinggevenden in het middenkader moeten veel problemen oplossen, terwijl zij vaak onderdeel van het probleem zijn en/ of niet de middelen hebben om dat goed te doen	Slager keurt eigen vlees; Direct leidinggevende is eerste aanspreekpunt maar de direct leidinggevende is ook vaak aangeklaagde; Leidinggevende posities worden soms opgevuld door laagopgeleide (onder)officieren
Ondoorzichtige, logge organisatie	Wirwar van klachtinstanties; Schuilen achter procedures; Op papier is het goed geregeld (maar opvolging blijft achter); Van Defensie kun je niet winnen, want je weet niet wie de vijand is
Loopbaanbeleid en carousselsysteem	Het loopbaansysteem forceert medewerkers om voortdurend bezig te zijn met promotie maken; Door snelle wisselingen moet men zich rap manifesteren waarbij men zich geen "gedoe" kan veroorloven

Tabel 5 Aangedragen oorzaken van sociaal ongewenst gedrag

Ongeveer 10% van de commissiemelders noemde ook positieve factoren. Daarmee bedoelen we omstandigheden die als buffer kunnen dienen voor de negatieve effecten van ongewenst gedrag. Voorbeelden van positieve factoren die genoemd werden, zijn: steun van collega's (vaker één-op-één dan publiekelijk), terug kunnen vallen op eerdere, positieve ervaringen bij Defensie, leidinggevenden die een melding serieus oppakken, of de vele mogelijkheden die Defensie biedt om melding te kunnen doen.

Concrete aanbevelingen

Een gedeelte van de melders gaf ook concrete aanbevelingen voor Defensie om de sociale veiligheid te versterken. Veruit de meest genoemde aanbeveling betrof het in stand houden van een extern meldpunt waar onafhankelijk onderzoek naar (vermeende) misstanden en integriteitsschendingen zou kunnen plaatsvinden. Daarnaast werden genoemd: betere begeleiding na het doen van een melding, meer investeren in leiderschap, actief diversiteit bevorderen, het functieroulatiesysteem afschaffen, en integriteit een integraal onderdeel maken van de dagelijkse praktijk (niet alleen binnen opleidingen).

Opvallend

Er is ook een tiental meldingen bij ons gedaan waarbij de klacht of de melding gegrond is verklaard door bijvoorbeeld een intern onderzoek, de veteranenombudsman, een Commissie Ongewenst Gedrag (COG), etc. Vaak betrof de commissiemelding dan de wijze waarop er intern met de uitspraak werd omgegaan. Dit ging bijvoorbeeld om een commandant die de uitkomst niet wilde erkennen of opgelegde maatregelen niet doorvoerde of mensen die feitelijk niet werden "gerehabiliteerd" en blijvend het gevoel kregen iets verkeerd te hebben gedaan.

CONCLUSIES OVER DE COMMISSIEMELDINGEN

Melding doen

Bij een substantieel deel van de commissiemelders blijkt een **grote terughoudendheid** om te melden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat verschillende commissiemelders extra afspraken wilden over de behandeling van de melding of om extra garanties van anonimiteit vroegen. Sommige commissiemelders waren in eerste instantie aarzelend of ze wel mee wilden en durfden te werken of trokken zich uiteindelijk terug. Bij de lancering van ons meldpunt ontmoetten we ook argwaan: kan Defensie de meldingen achterhalen (bijvoorbeeld via het gebruikte 070-nummer dat gelinkt lijkt aan Defensie)? Dit betrof vooral commissiemelders die het ongewenste gedrag beperkt of nog helemaal niet in de eigen organisatie hadden aangekaart. Opvallend was ten slotte dat er vlak voor sluiting van ons meldpunt op 1 oktober 2018 nog enkele meldingen binnen kwamen waar commissiemelders kennelijk lang over geaarzeld hadden.

Daarnaast valt een tweede categorie commissiemelders op die - vaak al **jarenlang - openlijk in conflict** is met Defensie. De meeste meldingen beginnen ogenschijnlijk klein (bijvoorbeeld met een melding van een misstand) en escaleren vervolgens sterk, waarbij het conflict uiteindelijk het leven van de melder lijkt te gaan beheersen.

Opvolging en gevolgen van melding doen

Met uitzondering van een enkele melding, geven commissiemelders aan **geen voordelen** te hebben ondervonden van het doen van een melding. Integendeel, diverse melders geven aan dat zij het idee hebben dat zij geen aantrekkelijke werknemers meer zijn voor Defensie en dat de melding hen blijft achtervolgen ("burned", "kruisje achter naam", "aangeschoten wild", "gedoe mee geweest", "onstabiel carrièreverloop"). Een deel van hen is dan ook (tijdelijk) thuis komen te zitten, hoewel zij vaak nog wel in dienst zijn van Defensie. Ook geven verschillende commissiemelders aan dat ze erg op hun hoede zijn om geen fouten te maken, bijvoorbeeld met declaraties of verlofaanvragen, omdat ze het idee hebben dat ze daar extra op gecontroleerd worden. Uit het overzicht van door commissiemelders genoemde reacties van Defensie op een melding bleek al dat deze categorie van "procedureel forceren" veel werd ervaren.

Bij de situaties die getypeerd zouden kunnen worden als geëscaleerde conflictsituaties, valt het op dat de vaak **eenzijdig formeel-juridische insteek** van Defensie sterk bijdraagt aan (verdere) escalatie.[9] Het betrof vaak schrijnende verhalen van jarenlange juridisch getouwtrek waarbij commissiemelders financieel en psychisch ernstige schade rapporteren.

Formele **rehabilitatie** leidt niet altijd tot eerherstel. Diverse klachten en meldingen werden door partijen binnen Defensie (COG) of door externe partijen (Nationale ombudsman, rechtbank) gegrond verklaard. Daarmee werd de melder formeel in het gelijk gesteld. Echter, deze formele erkenning werkte meestal niet door in daadwerkelijke erkenning binnen Defensie. De reputatie van de melders bleef beschadigd en een werkplek binnen Defensie was voor hen daarom niet meer mogelijk.

9) Zie bijvoorbeeld Giebels & Euwema, 2007.

Verder wordt er opvallend vaak gerefereerd aan: gebrek aan kennis bij mensen die meldingen moeten onderzoeken of belangenverstrengeling, het structureel overschrijden van reactietermijnen en het schenden van de vertrouwelijkheid. Melders rapporteren regelmatig over een **discrepantie** tussen goed **gedocumenteerde regels en gedragscodes** enerzijds maar een **praktijk** waarin deze codes niet goed worden opgevolgd anderzijds. In een aantal gevallen dragen melders ook documentatie aan (bijvoorbeeld e-mails of brieven van Defensie) die deze discrepanties ondersteunen of die laten zien dat bijvoorbeeld commandanten de uitspraken van een orgaan (Commissie Ongewenst Gedrag; COG) of instantie (Arboarts) openlijk naast zich neerleggen.

Leiderschap is een terugkerend thema in de commissiemeldingen, hetgeen natuurlijk past bij een organisatie zoals Defensie waarin hiërarchie en vooral leiderschap van hoog tot laag belangrijk is. Bijna altijd wordt aangegeven dat de directe leidinggevende onderdeel van het probleem is. Circa 40% van de meldingen betreft ongewenst gedrag (mede) gepleegd door leidinggevenden, maar het gaat ook om wegkijken bij of het bagatelliseren van een melding. Dit is een opvallend hoog percentage, al moet wel opgemerkt worden dat er vanwege de hiërarchie veel “meerderen” bij Defensie werken, vergeleken met vele andere bedrijven.

De gemelde incidenten en/of het doen van een interne melding heeft bij veel commissiemelders geleid tot langdurig aantasting van hun functioneren, zowel op werk- als privégebied. Zij noemen veelvuldig arbeidsrechtelijke gevolgen maar ook gevolgen voor hun welzijn (onder andere **psychische en fysieke klachten**), en spanningen in het gezin/relaties.

Melders geven regelmatig aan dat zij een **extern (onafhankelijk) orgaan** hebben **gemist** waarbij zij melding kunnen doen en dat onderzoek doet naar hun melding. Dit geldt voor zowel de terughoudende commissiemelders als voor degenen die meer openlijk in conflict met Defensie zijn. Er is bij melders bovendien onduidelijkheid over de rol van de COID. Bij het benaderen van de COID worden zij soms terugverwezen naar de vertrouwenspersoon, terwijl ze eigenlijk een melding zouden willen doen. De COID is er bovendien voor de hiërarchische lijn, maar dat is voor melders niet altijd duidelijk.

Hoewel negatieve bevindingen de boventoon voerden vanwege de aard en de insteek van dit onderzoek, rapporteerden melders ook **positieve ervaringen**. Zo blikten zij terug op succesvolle en plezierige loopbanen vóór aanvang van het ongewenst gedrag, uitten zij gevoelens van trots en verbondenheid met Defensie, en ervoeren zij steun of hulp van specifieke personen binnen Defensie (een collega, een leidinggevende, een vertrouwenspersoon). Daarnaast rapporteerden melders soms positieve omstandigheden, maar koppelden zij die vervolgens aan een negatief effect. Bijvoorbeeld, zij werden formeel gerehabiliteerd (positief) maar dat leidde niet tot eerherstel (negatief), sociale veiligheid is theoretisch goed geregeld (positief) maar wordt in de praktijk niet goed uitgevoerd (negatief), of, er zijn veel partijen die steun en advies kunnen geven (positief) maar deze partijen missen slagkracht (negatief).

3

Steekproef interne onderzoeken

Steekproef kwaliteit interne onderzoeken

Deelopdracht 3 van onze commissie betrof het door middel van een steekproef beoordelen van de kwaliteit van bij de defensieonderdelen gehouden interne onderzoeken inzake ongewenst gedrag. Hiertoe heeft de commissie dossieronderzoek gedaan. Hieronder lichten we de gevolgde werkwijze toe, gevolgd door een bespreking van de uitkomsten van het deelonderzoek.

Werkwijze dossieronderzoek

In het dossieronderzoek zijn drie fasen doorlopen, te weten:

- Steekproef
  Het kiezen van een representatieve selectie van dossiers van interne onderzoeken naar sociaal ongewenst gedrag.

- Coderen
  Het aan de hand van een codeerschema systematisch bestuderen van individuele dossiers gefocust op relevante informatie over de kwaliteit van het uitgevoerde onderzoek.

- Analyse en synthese
  Het op basis van de gecodeerde informatie de dossiers met elkaar vergelijken en te komen tot een conclusie over de kwaliteit van het uitgevoerde onderzoek.

Voor elke fase lichten we de werkwijze en gemaakte keuzes nader toe.

STEEKPROEF

De commissie heeft eerst geprobeerd een gestratificeerde steekproef te trekken. Een gestratificeerde steekproef kenmerkt zich door een onderverdeling van de populatie in deelpopulaties, oftewel 'strata'. Per stratum wordt vervolgens een enkelvoudig aselecte steekproef getrokken. Op deze manier kunnen bijvoorbeeld interne onderzoeken naar sociaal ongewenst gedrag uit elk defensieonderdeel betrokken worden, waarbij de defensieonderdelen de verschillende strata vormen. Maar ook met andere relevante kenmerken (bijvoorbeeld 'subcategorie melding' of 'afdoening') kan rekening gehouden worden om zo een representatieve steekproef te trekken.

Hiervoor is een steekproefkader (lijst van alle populatie-eenheden) nodig. In het kader van dit onderzoek zou een dergelijk kader bestaan uit een complete lijst van alle interne onderzoeken naar vermeende integriteitsschendingen in een vooraf vastgestelde periode. Bij het opvragen van deze informatie, bleek echter dat binnen Defensie een dergelijk overzicht niet bestaat.

Wel zouden alle meldingen van vermeende integriteitsschendingen moeten worden geregistreerd in het Meldingen Voorval Systeem (MVV), dus besloot de commissie verder te werken vanuit een complete lijst van alle meldingen van vermeende integriteitsschendingen sinds 2013. Deze lijst bleek echter ook niet geschikt voor een gestratificeerde steekproef, omdat:

1. Het MVV-overzicht niet volledig bleek te zijn.[10)]

10) Dit kon de commissie achterhalen door het bestand te vergelijken met een lijst van meldingen van vermeende integriteitsschendingen die in 2017 in het kader van een WOB-verzoek was opgemaakt en eveneens aan de commissie was aangeleverd.

2. Niet alle subpopulaties (strata) gedefinieerd konden worden omdat het MVV-systeem (tot voor kort) niet voorzag in de registratie van bijvoorbeeld afdoening.

Om te bepalen in hoeverre het MVV-systeem als uitgangspunt voor een representatieve steekproef van interne onderzoeken kon dienen, onderzocht de commissie het meldings- en registratieproces. Uit dit onderzoek bleek:

- Dat het MVV-systeem in november 2016 is aangepast en dat vanaf dat moment meer specifieke en kwalitatief betere informatie over meldingen beschikbaar kwam dan in de periode daarvoor. Dit betrof bijvoorbeeld informatie over het soort voorval en de locatie van het voorval.

- Dat er over de periode november 2013 - 2016 veel onbetrouwbare informatie in het MVV-systeem zit, mede doordat informatie handmatig is toegevoegd. Hierdoor kunnen meldingen ontbreken, verkeerd gecategoriseerd zijn of onder verschillende namen bekend zijn.

- Dat op meldingsniveau niet bekend is of er intern onderzoek gevolgd heeft, en wat de conclusie en eventuele gevolgen van het onderzoek zijn geweest.

- Dat het meldingsproces op zichzelf gecompliceerd in elkaar steekt. Zie Bijlage 2 voor een interpretatie van mogelijke routes om sociaal ongewenst gedrag intern aan te kaarten.

Op basis van deze informatie concluderen we dat het niet mogelijk is een betrouwbare aselecte steekproef te trekken, omdat er geen betrouwbaar en valide steekproefkader kon worden vastgesteld.

Als alternatief is daarop besloten een doelgerichte steekproef te trekken uit verschillende kleinere steekproefkaders. Op basis van het jaarverslag integriteit (2016/2017) zijn hiervoor drie groepen onderzoeken onderscheidden, waarvoor afzonderlijke steekproefkaders zijn opgevraagd. Deze groepen zijn:

1. **Groep 1: Dossiers van de Commissie Ongewenst Gedrag (COG)**
   Dit zijn onderzoeken uitgevoerd door de COG n.a.v. een formele klacht. Deze onderzoeken worden uitgevoerd in het kader van de Klachtenregeling Defensie en worden gekenmerkt door een onafhankelijke commissie/procedure.

2. **Groep 2: Intern onderzoek met betrokkenheid van de Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID)**
   Dit zijn interne onderzoeken waarbij in elk geval één lid van de commissie een COID-onderzoeker is. Voor deze onderzoeken vormt de aanwijzing Interne Onderzoeken SG A/989 het uitgangspunt. Deze onderzoeken worden niet onder de verantwoordelijkheid van de COID uitgevoerd. Het Bevoegd Gezag (BG) stelt een Commissie van Onderzoek (CvO) in, bepaalt de omvang van de onderzoeksopdracht en bepaalt welke bevoegdheden de commissie krijgt bij haar onderzoek. Het BG kan de COID vragen om ondersteuning in de vorm van één of meerdere commissieleden en /of een voorzitter.

3. **Groep 3: Overige interne onderzoeken zonder betrokkenheid van de COID**
   Dit zijn interne onderzoeken ingesteld door het BG en binnen het defensieonderdeel uitgevoerd. Ook voor deze onderzoeken vormt de aanwijzing Interne Onderzoeken SG A/989 het uitgangspunt, maar bij het onderzoek zijn geen COID-onderzoekers betrokken.

Binnen alle groepen richtte het dossieronderzoek zich op onderzoeken die in 2016 en 2017 opgestart of afgerond werden.[11] Afgezien van het feit dat we hiermee beogen een actueel beeld van de kwaliteit van onderzoeken te genereren, had dit ook als reden dat hierdoor kon worden aangesloten bij de meest recente jaarrapportage integriteit.[12] In die rapportage –op 23 april 2018 gepubliceerd– werd het aantal interne onderzoeken per defensieonderdeel over 2016 en 2017 gerapporteerd. Gezien de recentelijke publicatie, ging de commissie er vanuit dat informatie over deze onderzoeken relatief eenvoudig te achterhalen zou zijn. Dit was ook het geval voor groep 1 en 2. Van de 18 COG onderzoeken uit de gekozen periode zijn uiteindelijk 10 dossiers geanalyseerd; van de 34 met COID-participatie uitgevoerde interne onderzoeken zijn uiteindelijk 16 dossiers geanalyseerd (zie voor een uitgebreide toelichting op deze selectie Bijlage 3). Voor groep 3 is aansluiting gezocht bij het Jaarverslag Integriteit Defensie 2017. In het jaarverslag staat:

> ***"In 2017 zijn 411 (395 in 2016) interne integriteitsonderzoeken uitgevoerd. In 251 (224 in 2016) gevallen heeft dit geleid tot de conclusie dat sprake was van een integriteitsschending." (§2.4, p.13)***

11) Enkele onderzoeken werden al in 2014 of 2015 opgestart maar pas in 2016 of 2017 afgerond; andere onderzoeken werden wel in 2016 of 2017 opgestart maar pas in 2018 afgerond.
12) Ministerie van Defensie (2018). Jaarverslag Integriteit Defensie 2017. https://www.defensie.nl/downloads/jaarverslagen/2018/04/23/jaarverslag-integriteit.

Onze commissie heeft daarop bij de COID, verantwoordelijk voor het opstellen van het jaarverslag, de data opgevraagd die ten grondslag liggen aan de genoemde getallen. In reactie op deze uitvraag werd duidelijk dat de COID niet over lijsten op signaal- of zaaksniveau beschikt; de cijfers voor het jaarverslag integriteit worden door de verschillende defensieonderdelen als totaalcijfers aangeleverd. De COID heeft daarom enkel deze cijfers overgedragen, dat wil zeggen, het aantal interne onderzoeken in 2016 en 2017 uitgesplitst naar defensieonderdeel.

Op basis van deze cijfers hebben we vervolgens per defensieonderdeel een overzicht van interne onderzoeken op zaaksniveau opgevraagd. Deze overzichten, aangeleverd door de hoofden van de verschillende defensieonderdelen (HDO's), kwamen echter niet overeen met de cijfers die gerapporteerd werden in het jaarverslag integriteit. Wel stuurden enkele defensieonderdelen een reden mee voor de afwijkende getallen. Die onderbouwing bevestigde het eerste beeld dat inmiddels bij de commissie was ontstaan over een gebrekkige registratie van intern onderzoek en het gebrek aan betrouwbaarheid van de cijfers die in de jaarrapportage integriteit 2017 staan. In Bijlage 4 staat weergegeven welke aantallen genoemd werden in de jaarrapportage, hoe de overzichten van de defensieonderdelen hiervan afweken, en welke redenen daarvoor werd genoemd. Wat bovendien opviel aan de overzichten was dat enkele defensieonderdelen niet alleen onderzoeken naar vermeend ongewenst gedrag[13] en zakelijke integriteitsschendingen in het overzicht meenamen, maar ook onderzoeken naar incidenten betreffende bedrijfsveiligheid. Dit roept de vraag op of deze onderzoeken ook meegeteld zijn voor het jaarverslag integriteit 2017. Als dit het geval is dan kan geconcludeerd worden dat de aan de commissie aangeleverde overzichten een nog grotere afwijking kennen van hetgeen in het jaarverslag is gerapporteerd.

Als gevolg hiervan heeft onze commissie moeten concluderen dat het steekproefkader voor wat betreft Groep 3 niet betrouwbaar en valide is en dat de representativiteit van een steekproef uit dit kader daarmee niet vastgesteld kan worden. Met deze kanttekening, is op basis van de aangeleverde overzichten toch een selectie gemaakt van 37 dossiers uit Groep 3 voor de dossieranalyse waarvan uiteindelijk 16 dossiers konden worden geanalyseerd (zie Bijlage 3 voor de selectie). Uiteindelijk zijn in **totaal** dossiers van **42 interne onderzoeken** naar aanleiding van een klacht of melding[14] door onze commissie geanalyseerd.

Melding versus klacht
Er is een verschil tussen een melding van vermeend ongewenst gedrag en een klacht over ongewenst gedrag. Het verschil is van belang voor de positie van de melder in het vervolgproces, voor de registratie en verspreiding in de lijn en voor de opvolging van de melding.[15]

Melding
Eenieder kan een vermoedelijke integriteitsschending melden, ook als hij het ongewenste gedrag niet zelf ondervonden heeft (maar bijvoorbeeld als getuige). Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen zakelijke schendingen - zoals misbruik van voertuigen, corruptie, vriendjespolitiek en oneigenlijk gebruik van bevoegdheden – en sociale schendingen - zoals pesten, (seksueel) geweld, (seksuele) intimidatie en discriminatie. Een melding moet worden gedaan bij de leidinggevende en worden geregistreerd in het MVV-systeem. De registratie moet worden gedaan in algemene termen en zonder namen van betrokkenen. Het BG moet de melding vervolgens goedkeuren alvorens deze wordt opgepakt. Op dat moment wordt de melding via het MVV-systeem doorgestuurd in de lijn. Het BG moet een keuze maken voor de verdere afhandeling. Dit kan bijvoorbeeld een goed gesprek met betrokken partijen inhouden, bemiddeling (mediation) of intern defensieonderzoek. De medewerker die de melding doet wordt in dit proces gezien als melder en heeft geen formele positie in het vervolgproces. De medewerker tegen wie de melding gericht is wordt niet altijd direct bij binnenkomst van de melding geïnformeerd, dat gebeurt wel als besloten wordt tot intern defensieonderzoek. In dit geval kan het BG conform de aanwijzing Interne Onderzoeken SG A/989 een CvO instellen.

Klacht
Een klacht over ongewenst gedrag kan in behandeling genomen worden wanneer een defensiemedewerker het ongewenste gedrag zelf heeft ondervonden en een andere defensiemedewerker verantwoordelijk was voor dit ongewenste gedrag. In dat geval wordt het ongewenste gedrag omschreven als seksuele intimidatie, intimidatie, agressie, stalking, pesten, treiteren, discriminatie en/of kwaadspreken. Een schriftelijke klacht komt binnen bij het Decentraal Klachtencoördinatiepunt (DKP), het Centrale Klachtencoördinatiepunt (CKP) of een lijnfunctionaris van de aangeklaagde. Vanuit het DKP wordt vervolgens een klachtenbehandelaar aangewezen in de commandantenlijn. Indien het ongewenst gedrag betreft, moet de klacht ook in het MVV-systeem geregistreerd worden. Hier volgt dus dezelfde brede verspreiding als bij een melding. De klacht is concreet en bevat namen van aangeklaagde(n) en getuige(n). De aangeklaagde ontvangt een afschrift van de klacht en wordt dus direct op de hoogte gesteld. De medewerker die de klacht indient wordt gezien als klager en is een formele partij in het vervolgproces. De klachtbehandelaar is verantwoordelijk voor de behandeling van de klacht. De klager heeft daarbij het recht om een onderzoek door de COG aan te vragen.

13) Ook wel sociale integriteit of ongewenste omgangsvormen genoemd.
14) In het kader van de COG onderzoeken zal worden gesproken over klachten, terwijl in het kader van de interne onderzoeken wordt gesproken over meldingen.
15) Zie hierover ook: Centrale Organisatie Integriteit Defensie (2016). *Informatiekaart voor Commandanten. Keuze voor een procedure: behandeling door intern onderzoek of COG bij ongewenst gedrag.* Ministerie van Defensie: Utrecht.

Een belangrijk verschil in de verdere aanpak is dat een onderzoek door de COG vanuit een onafhankelijke positie wordt uitgevoerd; het BG heeft geen invloed op de samenstelling van de commissie of op de uitvoering van het verdere onderzoek. Bij een CvO bepaalt het BG of er een commissie wordt samengesteld, wie er in de commissie plaatsnemen, wat de onderzoeksopdracht voor de commissie is en welke bevoegdheden de commissie krijgt ten behoeve van het onderzoek.

CODEREN

Om de dossiers systematisch te analyseren is vooraf een codeerschema opgesteld. In dit codeerschema waren voor verschillende thema's vragen opgenomen en er was daarnaast voldoende ruimte om opmerkelijke zaken te noteren, waarbij zowel aandacht was voor *good practices* als voor *bad practices*. Het streven was om tot een codeerschema te komen waarmee de overeenkomsten en verschillen in kwaliteit tussen verschillende typen intern onderzoek in beeld gebracht konden worden.

De volgende thema's en subthema's werden in het codeerschema opgenomen:

1. **Beschrijvende gegevens**
   Om de dossiers die geanalyseerd werden goed te kunnen beschrijven, werd onder deze noemer informatie verzameld over het jaar waarin het voorval plaatsvond en het jaar waarin daarvan melding werd gemaakt, het defensieonderdeel waar het onderzoek plaatsvond,[16] het aantal melders en betrokkenen (degenen op wie het onderzoek zich richt) in de zaak en hun onderlinge relatie, of het voorval in het MVV geregistreerd was en of er een integriteitsschending werd geconstateerd. Ook werd het type voorval gecodeerd. Daarbij werden dezelfde categorieën en definities gehanteerd als in Hoofdstuk 2, te weten: pesten, (seksuele) intimidatie, (seksueel) geweld en discriminatie.

2. **Betrokken 3e partijen**
   Om meer inzicht te krijgen in welke ondersteunende partijen betrokken zijn bij de interne onderzoeken naar ongewenst gedrag, werd gecodeerd welke 3e partijen uit het dossier naar voren kwamen als zijnde betrokken bij de zaak (zie voor een overzicht van 3e partijen Hoofdstuk 2). Daarnaast werd er, indien van toepassing, kort omschreven hoe de COID betrokken was bij de zaak, buiten het leveren van commissieleden om.

3. **Procedurele waarborgen**
   Onder de noemer procedurele waarborgen is onder meer gecodeerd hoe snel een melding van vermeend ongewenst gedrag werd opgepakt, in de zin dat er onderzoek werd ingesteld. Ook de tijdigheid van de procedure werd onderzocht, waarbij nadruk lag op de vraag of het onderzoek binnen de gestelde termijnen werd afgerond. Daarnaast werd in het kader van procedurele waarborgen gecodeerd of en hoe er met melders en betrokkenen werd gecommuniceerd in aanloop naar het onderzoek, in aanloop naar het hoorgesprek, en na afloop van het onderzoek. Verder werd er nadrukkelijk gelet op het toepassen van hoor en wederhoor en op de onafhankelijkheid van de CvO.

4. **Kwaliteit onderzoek en rapport**
   Om een beeld te kunnen vormen van de kwaliteit van het uitgevoerde onderzoek en de rapportage, werd allereerst naar de compleetheid van het dossier gekeken. Ook werd gecodeerd welke onderzoeksmethoden gebruikt werden, of alle in het dossier genoemde melders, betrokkenen en getuigen gehoord werden en of eventuele tegenstrijdigheden tussen verklaringen nader onderzocht werden. Tenslotte werd onder deze noemer ook de opbouw en structuur van het onderzoeksrapport onderzocht.

5. **Kwaliteit hoorgesprekken**
   De laatste vooraf gedefinieerde categorie voor het coderen betrof de kwaliteit van hoorgesprekken. Daar werd onder meer gekeken naar hoe tijdens het hoorgesprek werd gecommuniceerd over de rechten en plichten van gehoorde(n) tijdens het gesprek, of de hoorverslagen ondertekend waren door zowel de commissie als gehoorde(n) (en of er ruimte was voor aanvullingen en wijzigingen). Daarnaast werd geprobeerd een beeld te vormen over de wijze van gespreksvoering en over de inhoud van de hoorgesprekken.

6. **Overige opvallende zaken**
   Naast de meer specifieke categorieën en vragen die als uitgangspunt dienden voor het coderen, was er ook ruimte voor codeurs op andere opvallende zaken te noteren. Daarbij werd de codeurs gevraagd om in elk geval te noteren als er ook strafrechtelijk onderzoek was geweest in de zaak.[17] Ook werd specifieke aandacht geschonken aan zorg voor melders en betrokkenen tijdens en na het onderzoek en de ervaringen van melders en betrokkenen over het meldingsproces en het onderzoek.

16) Wanneer melder en betrokkene die bij een verschillend defensieonderdeel werkten, is uitgegaan van het defensieonderdeel van de betrokkene, omdat binnen Defensie het BG van de betrokkene ook verantwoordelijk is voor het afhandelen van een melding.

17) Alleen als dat onderzoek ook afgerond was kon het dossier deel uitmaken van onze steekproef, maar het is vaak een reden voor vertraging van interne onderzoeken.

Voor alle gecodeerde informatie geldt dat de beschikbare informatie in het dossier leidend was. De commissie heeft niet getracht extra informatie over een specifieke zaak boven water te halen. Als een vraag op basis van het dossier niet beantwoord kon worden, werd dit gecodeerd als 'valt niet vast te stellen op basis van het dossier'.

Interbeoordelaarsbetrouwbaarheid
Bij aanvang van het coderen zijn verschillende dossiers door twee beoordelaars gecodeerd. Verschillen in coderingen werden achteraf besproken om te zien of er voldoende overeenstemming was tussen de beoordeling. De coderingen bleken grotendeels met elkaar overeen te komen. Over de punten waar geen overeenstemming was, werd gesproken zodat overeenstemming bereikt werd en op basis van die uitkomst werd ook een extra instructie aan het codeerschema toegevoegd om betrouwbaarheid in de coderingen te kunnen waarborgen. De overige dossiers zijn telkens door één beoordelaar gecodeerd.

ANALYSE EN SYNTHESE

De gecodeerde data zijn zo veel mogelijk kwantitatief verwerkt en worden ook zo beschreven. De informatie die de beoordelaars noteerden als vrije tekst zijn kwalitatief geanalyseerd. Zo werd voor wat betreft de gespreksvoering en inhoud per hoorgesprek geanalyseerd of het gesprek over het geheel genomen goed of niet goed verliep en of alle elementen van de melding of klacht aan bod kwamen in het gesprek. Daarnaast werd ook de vrije tekst onder overige opvallende zaken verzameld. Ook hier werd een kwalitatieve analyse over uitgevoerd, waarbij de focus lag op het verzamelen van voorbeelden van good pratices en *bad practices*. Dit waren zaken die opvielen tijdens het systematisch coderen van de dossiers, omdat zij een positief of juist negatief effect op het feitenonderzoek hadden. Deze *good en bad practices* zijn vervolgens thematisch geordend en worden in de rapportage onderaan de bevindingen voor elke groep dossiers weergegeven.

Bevindingen dossieronderzoek

In het nu volgende worden de bevindingen van de dossieranalyse per groep besproken, gevolgd door een algemene conclusie over de kwaliteit van de verschillende typen onderzoek. Daarbij wordt met melder (bij groep 2 en groep 3) of klager (bij groep 1) verwezen naar degene die primair de melding heeft gedaan van een vermeende integriteitsschending. Dit is niet altijd degene die de melding heeft doorgezonden naar het BG. Met betrokkene(n) wordt de persoon (of personen) bedoeld op wie het onderzoek zich richt. In het kader van een klachtbehandeling wordt de persoon tegen wie de klacht is gericht aangeduid als de aangeklaagde.

Kanttekening
Tijdens een onderzoek deden melders, klagers, betrokkenen en aangeklaagden soms ook uitspraken over hoe zij behandeld waren naar aanleiding van de klacht of melding en hoe er door de omgeving op de klacht of melding gereageerd was. Ook werd er door melders en klagers soms uitleg gegeven over het proces voorafgaand aan de klacht of melding, dus hoe zij geprobeerd hadden hun ervaringen kenbaar te maken bij verschillende personen en loketten. Deze signalen hebben geen betrekking op het interne onderzoek maar omdat ze wel betrekking hebben op de meldingsbereidheid en sociale veiligheid, worden deze bevindingen wel besproken. Het is belangrijk aan te merken dat ook dit op zichzelf staande voorbeelden zijn en uitsluitend de ervaring van de betreffende persoon weergeven. Of deze ook feitelijk kloppen is niet uitgezocht.

Verder dient opgemerkt te worden dat het onderdeel *good en bad practices* voorbeelden uit de geanalyseerde dossiers betreft en niet als systematische praktijk moeten worden gezien. Ook is het belangrijk om op te merken dat enkele voorbeelden niet het handelen van CvO of COG betreffen, maar het handelen van de commandant, BG of klachtbehandelaar bij het oppakken of afhandelen van de melding of klacht.

Groep 1: Commissie Ongewenst Gedrag (COG)

COG onderzoeken

De procedure die de COG volgt is verankerd in de Klachtenregeling Defensie[18] en is verder uitgewerkt in het protocol Eenvormige Procedure COG voor Voorbereiding van een Klachtbehandeling.[19] In dit protocol zijn niet enkel de taken en bevoegdheden van de COG commissie uitgewerkt in concrete handvatten, maar worden bijvoorbeeld ook gedragsregels tijdens de hoorzitting besproken. Tevens is een model voor de hoorzitting opgenomen, waarin uitgebreid aandacht wordt besteed aan het toelichten van het doel van de zitting en de te volgen procedure voordat overgegaan wordt tot de inhoudelijke behandeling van de zaak. De dossiers volgen allemaal dezelfde opbouw en bevatten grotendeels dezelfde elementen.

18) Klachtregeling Defensie, BWBR0038198.
19) Hierna aangeduid met 'het protocol van de COG'.

Klagers en aangeklaagden

Aangezien uit de klachtenregeling defensiepersoneel volgt dat medewerkers enkel een klacht kunnen indienen over door henzelf ondervonden gedrag, was in alle 10 dossiers de klacht ingediend door de persoon die het vermeende ongewenst gedrag zelf heeft ervaren. Het gros van de klachten (N = 8) was gericht tegen één persoon, in de overige twee zaken waren er respectievelijk drie en vier aangeklaagden. De relatie tussen klager en aangeklaagde liep uiteen. In twee zaken waren klager en aangeklaagde directe collega's. In drie zaken was de aangeklaagde de leidinggevende van klager of had de aangeklaagde een bevelsverhouding ten opzichte van klager. In één zaak was de klacht juist gericht tegen een ondergeschikte. In vier zaken was er een andere relatie tussen klager en aangeklaagde. In enkele zaken was er bijvoorbeeld geen bevelsverhouding tussen klager en aangeklaagde, maar bekleedde de aangeklaagde wel een hogere hiërarchische positie binnen Defensie dan de klager.

Inhoud klachten

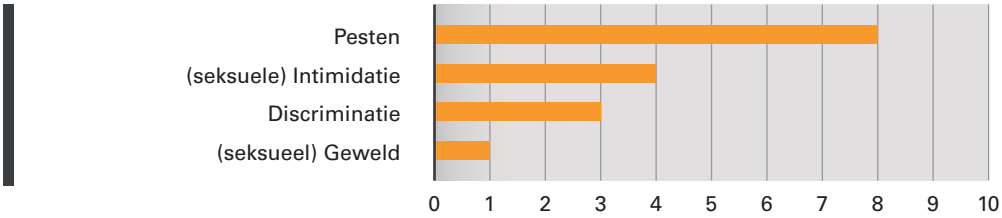
Zes klachten waren enkelvoudig in de zin dat er weliswaar sprake kon zijn van meerdere incidenten, maar dat deze incidenten allemaal binnen dezelfde categorie vielen. De overige vier klachten waren meervoudig. Dat wil zeggen dat de incidenten waarover geklaagd werd minimaal onder twee categorieën van ongewenst gedrag geschaard konden worden. In Figuur 2 staat de frequentie van de verschillende categorieën weergegeven.

Over pestgedrag werd het meest geklaagd, namelijk in acht van de tien zaken. Daarbij is het noemenswaardig dat in één zaak het pestgedrag onder meer bestond uit het verspreiden van personeelsvertrouwelijke informatie naar collega's van de klager. In één dossier werd de aangeklaagde ook beschuldigd van het doen van racistische uitlatingen. Naast pesten, kwamen ook (seksuele) intimidatie en discriminatie meerdere keren voor. (Seksueel) geweld kwam in één dossier naar voren.

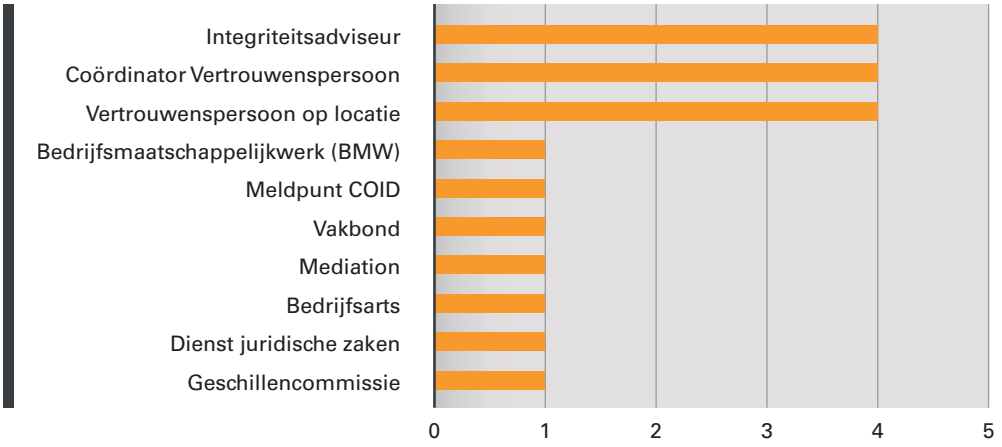
Betrokken 3e partijen

Slechts in één zaak werden geen 3e partijen genoemd. In alle andere dossiers werd minimaal één orgaan genoemd die ter ondersteuning van de klager of aangeklaagde, of ter ondersteuning van de klachtbehandelaar of het BG in het dossier had opgetreden.

Uit Figuur 3 is af te lezen dat de vertrouwenspersoon (zowel op locatie als de coördinatoren) en de integriteitsadviseur vaak in de dossiers werden genoemd als ondersteunende partij.



Figuur 2 Frequentie waarmee, in de 10 geanalyseerde COG dossiers, verschillende vormen van ongewenst gedrag (mede) aanleiding waren om een klacht in te dienen.



Figuur 3 Frequentie waarmee verschillende ondersteunende partijen betrokken waren bij de 10 onderzochte COG dossiers.

Procedurele waarborgen

Tijdigheid

In het kader van tijdigheid onderzocht de commissie twee factoren. De eerste factor betrof de tijd tussen het indienen van de klacht en het doorsturen van de klacht door de klachtbehandelaar[20] naar de COG. Dit liep erg uiteen, van één dag tot 296 dagen,[21] waarbij de laatste zaak een uitschieter naar boven was. In de overige zaken werd de melding binnen één tot 49 dagen doorgestuurd naar de COG. In vijf van de overige acht zaken werd het dossier binnen 10 dagen door de klachtbehandelaar naar de COG doorgestuurd.

De tweede factor was de tijd die verstreek tussen het moment dat de COG de klacht ontving en de oplevering van het rapport. Uit de analyses blijkt dat de duur van het onderzoek uiteenloopt van 14 weken tot 59 weken, met een gemiddelde van 26 weken en een standaardafwijking van 13 weken.
In Artikel 15 van de Klachtenregeling Defensie staat dat de klacht binnen 10-14 weken na ontvangst van de klacht moet worden afgedaan. De cijfers laten zien dat deze formele termijnen in geen van de geanalyseerde dossiers gehaald werd. In acht van de negen zaken werden deze termijnen zelfs ruim overschreden (minimaal 6 weken). Vaak, maar niet altijd,[22] lag aan de overschrijding van termijnen ten grondslag dat de betrokken partijen of commissieleden niet aanwezig waren in verband met ziekte, verlof, of uitzending. Dit wordt ondervangen door artikel 15.7 van de Klachtenregeling Defensiepersoneel, die daarover zegt:

> ***"In overmachtsituaties, bijvoorbeeld indien in het buitenland verblijvende personen, personen die op oefening zijn, varen of zijn uitgezonden, gehoord moeten worden, kan enige flexibiliteit in de genoemde termijnen, onder voorbehoud van voortvarendheid in afdoening, noodzakelijk zijn".***

Hoe ver die flexibiliteit mag reiken wordt niet verder gespecificeerd. In het protocol van de COG staat over de haalbaarheid van de termijnen het volgende:

> ***"De termijnen zijn krap en worden vaak ongewild overschreden. Probeer daar altijd instemming van de klager voor te krijgen onder het motto zorgvuldigheid prevaleert boven snelheid. Daarmee voorkomt u dat de Nationale ombudsman de Minister aanspreekt op het zich niet houden aan de wettelijke termijnen, hetgeen in het verleden enige malen is gebeurd". (p. 3)***

20) De klachtbehandelaar is degene die in artikel 7 van de klachtenregeling Defensie is aangewezen. De COG is de partij die de klacht onderzoekt en is nooit de klachtbehandelaar.
21) Het onderzoek dat werd afgebroken op verzoek van een klager is hierin niet meegenomen.
22) Zie hierover meer onder: "Aanvullende bevindingen COG onderzoek" "*Bad Practices*" punt IV.

Onafhankelijkheid

In de 10 geanalyseerde dossiers bestond de onderzoekscommissie meestal uit vier personen (in één geval uit drie personen). De voorzitter kwam altijd uit de COG voorzitterspool.[23] De voorzitters van de COG staan buiten de defensiehiërarchie. Dat wil zeggen dat zij geen binding hebben met personen of eenheden binnen Defensie. Als zij uit hun defensieverleden toch één van de betrokken personen bij een zaak kennen, trekken zij zich terug uit de commissie. Daarnaast was de vaste secretaris van de COG, eveneens niet in militaire dienst, altijd lid van de COG. De COG werd verder aangevuld met leden uit de onderzoekspool van Defensie[24]; dit kan zowel militair personeel als burgerpersoneel zijn. In de geanalyseerde dossiers was niet altijd te achterhalen binnen welk defensieonderdeel, eenheid, of afdeling zij werkten. Hun onafhankelijkheid was daarmee niet vast te stellen.

Hoor en wederhoor

In alle onderzochte dossiers werd hoor en wederhoor toegepast. Dat wil zeggen dat zowel klagers als aangeklaagden altijd werden gehoord. Ook werden zij in de gelegenheid gesteld om de verslagen van de hoorgesprekken met de andere gehoorde personen in te zien en om een schriftelijke zienswijze in te dienen naar aanleiding van het conceptrapport.

Alle betrokkenen partijen werden apart van elkaar gehoord. Wel mocht de raadsman van de andere partij aanwezig zijn bij het hoorgesprek en kreeg deze ook ruimte om vragen te stellen.

Communicatie

Onder de noemer communicatie onderzocht onze commissie hoe er in aanloop naar, gedurende en na afloop van het onderzoek met de betrokken partijen is gecommuniceerd over de procedure en de consequenties van het onderzoek. In alle dossiers werd de klager schriftelijk op de hoogte gesteld van de ontvangst van de klacht en het in behandeling nemen van de klacht. De aangeklaagde werd eerst telefonisch geïnformeerd dat er een klacht tegen hem was ingediend, alvorens er een schriftelijke bevestiging van de start van het onderzoek verstuurd werd. Het klaagschrift

23) De voorzitterspool bestaat uit acht à negen personen. Alle voorzitters hebben een defensieverleden en kennen dus de organisatie, maar zijn niet langer in militaire dienst. Allen hebben affiniteit met conflictbemiddeling: 3 zijn rechter, 2 zijn gekwalificeerd mediator, 1 werkt in het bestuursrecht bij een gemeente, 1 is tevens lid van de klachtencommissie van een grote zorginstelling.
24) Deze pool bestaat uit burgers en militairen die op dit moment in dienst zijn van Defensie. Alle defensieonderdelen zijn hierin vertegenwoordigd. Voor deze personen is het plaatsnemen in een klachtencommissie een nevenactiviteit. De defensieonderdelen dragen zelf leden aan voor de pool, maar de COG onderzoekt wel of zij geschikt zijn en het lidmaatschap van een klachtencommissie verenigbaar is met de dagelijkse functie van de kandidaat.

werd bij de brief gevoegd. In de brieven werd altijd verwezen naar de Klachtenregeling Defensie.

Zowel voor het op de hoogte stellen van het gestarte onderzoek als voor het uitnodigen van de partijen voor de hoorgesprekken werden standaardbrieven gebruikt. In alle dossiers werden deze brieven minimaal 48 uur voor aanvang van het hoorgesprek naar de klager, de aangeklaagde(n) en eventuele getuigen verstuurd.

In de brieven werd de volgende informatie opgenomen:

Brief over opgestarte onderzoek
- De rol die persoon inneemt in het onderzoek (klager/ aangeklaagde);
- De samenstelling van de COG;
- Op de klacht is de Klachtenregeling Defensie van toepassing;
- De verplichting om medewerking te verlenen aan het door de COG te houden onderzoek;
- Het verdere verloop van de procedure;
- Geheimhoudingsplicht (Artikel 18, KD)[25];
- De mogelijkheid om de verklaringen te laten ondersteunen met verklaringen van getuigen;
- De mogelijkheid om een verweerschrift in te dienen (enkel aangeklaagde).

Uitnodiging voor hoorgesprek
- De locatie, datum en aanvangstijd van het gesprek;
- Het recht op bijstand van een raadspersoon;
- De datum en aanvangstijd van het hoorgesprek met de andere partij/ getuigen;
- De informatie dat raadspersonen gerechtigd zijn deze hoorzitting bij te wonen.

In de brieven was verder geen informatie opgenomen over de duur van het gesprek (of een inschatting daarvan), de mogelijke (rechtspositionele) gevolgen van het onderzoek en rechten en plichten tijdens het hoorgesprek.

Ook getuigen (N = 7) werden schriftelijk uitgenodigd voor een hoorgesprek. Ook hiervoor werd een standaardbrief gebruikt, die in alle gevallen minimaal 48 uur van tevoren verstuurd werd. In deze brief was informatie opgenomen over:
- Wie een klacht heeft ingediend en tegen wie de klacht gericht is;
- Dat de klacht niet tegen de genodigde gericht is en dat de genodigde niet wordt aangemerkt als aangeklaagde;
- Dat de genodigde als getuige gehoord zal worden;
- Dat defensiemedewerkers gehouden zijn gevraagde informatie te verstrekken dan wel op andere wijze medewerking te verlenen voor zover hun wettelijke geheimhoudingsplicht daardoor niet wordt geschonden;
- Datum, aanvangstijd en locatie van het gesprek;
- Ingeschatte duur van het gesprek;
- Samenstelling van de COG;
- Geheimhoudingsplicht (Artikel 18, KD).

In de uitnodigingsbrief voor getuigen werd, naast de plicht om gevraagde informatie te verstrekken en medewerking te verlenen, niet gecommuniceerd over rechten en plichten van de getuige tijdens het hoorgesprek. Ook werd niet duidelijk uit de brief of getuigen zich mogen laten bijstaan door een raadspersoon tijdens het gesprek.

Tenslotte is onderzocht hoe klagers, aangeklaagden en eventuele getuigen op de hoogte gesteld werden van de uitkomsten van het onderzoek[26]. Het is belangrijk daarbij op te merken dat dit niet de taak van de COG is, maar van de klachtbehandelaar. In twee dossiers ontbrak de afdoeningsbrief naar de aangeklaagden. Voor de overige dossiers werd vastgesteld dat de aangeklaagden in elk geval schriftelijk werden geïnformeerd over de uitkomsten en consequenties van het onderzoek (N = 4), en in iets minder dan de helft van de zaken (N = 3) werd dit zowel mondeling als schriftelijk gedaan. Klagers werden altijd schriftelijk geïnformeerd (N = 7) en in enkele zaken ook mondeling (N = 2).

Kwaliteit feitenonderzoek

Om de kwaliteit van het feitenonderzoek te evalueren, is gekeken naar de manier waarop informatie en bewijs verzameld en gebruikt is. Daarbij gaat het dus niet om de inhoudelijke beoordeling, maar om de keuzes die in de loop van het onderzoek gemaakt zijn.

Bij de analyse van de gebruikte onderzoeksmethoden (zie Figuur 4) is het onderzoek dat werd opgeschort omdat de klacht werd ingetrokken niet meegenomen. Voor de overige dossiers (N = 9) is te zien dat in alle behalve één zaak gebruik werd gemaakt van hoorgesprekken. De zaak waarin ontvankelijkheid van de klacht werd onderzocht vormde daarop de uitzondering, aangezien daar enkel administratief onderzoek werd verricht. Ook in vier andere dossiers werd gebruik gemaakt van administratief onderzoek in bijvoorbeeld notities, verslagen en rapportages, maar ook door het bestuderen van informatie aangeleverd door betrokken partijen, zoals afschriften van e-mails en Whatsapp berich-

25) De geheimhoudingsplicht zoals vastgelegd in Artikel 18 van de klachtenregeling is als volgt geformuleerd: "Eenieder die ingevolge deze regeling op de hoogte is gebracht van feiten dan wel in het bezit is gekomen van documenten, is verplicht tot geheimhouding van deze feiten en documenten voor zover dit uit de aard van de zaak voortvloeit."

26) Dit werd gedaan voor negen dossiers, aangezien één dossier vroegtijdig werd teruggetrokken uit de procedure.

ten. De overige genoemde methoden kwamen maar in één dossier naar voren.

In de zaken waarin hoorgesprekken plaatsvonden, waren dat er minimaal 2 en maximaal 6. In elke zaak werden ten minste de klager en alle betrokkenen gehoord. In vier zaken werden daarnaast ook getuigen gehoord. Daarbij werd gewerkt met een vaste volgorde: eerst werd de klager gehoord, dan de betrokkene(n) en dan de eventuele getuigen.

In zes zaken werden alle personen gehoord die, voor zover op basis van het dossier vast te stellen was, iets over de casus konden verklaren. In twee zaken kwamen in de loop van het onderzoek personen naar voren die wellicht waardevolle informatie bezaten, maar toch niet gehoord werden. In één van die onderzoeken werden deze personen genoemd op eigen initiatief van de klager. In het andere onderzoek werd de klager gevraagd of deze getuigen kon noemen die de commissie zou moeten horen en gaf de klager daarop aan daarin weinig toegevoegde waarde te zien.[27)]

In vijf zaken was sprake van tegenstrijdige verklaringen door de klager en betrokkenen; in drie zaken bevestigden betrokkenen de feiten zoals geschetst door de klager.[28)] In vier zaken werd aanvullend onderzoek gedaan door bijvoorbeeld (extra) getuigen te horen of om aanvullende schriftelijke of telefonische verklaringen te vragen. In de zaak waar geen aanvullend onderzoek werd gedaan werd deze keuze gemotiveerd. In vijf van de negen zaken werd aanvullend bewijs verzameld en gedocumenteerd, in de overige vier werd dit niet gedaan maar was daar ook geen aanleiding toe.

Kwaliteit hoorgesprekken

Om de kwaliteit van de gevoerde hoorgesprekken te evalueren zijn de hoorverslagen van 26 hoorgesprekken met klagers, betrokkenen en getuigen bestudeerd. Dit zijn verslagen van alle gehouden hoorzittingen binnen de geanalyseerde COG dossiers. Verslagen van telefonische gesprekken en schriftelijke verklaringen zijn niet in deze analyse meegenomen.

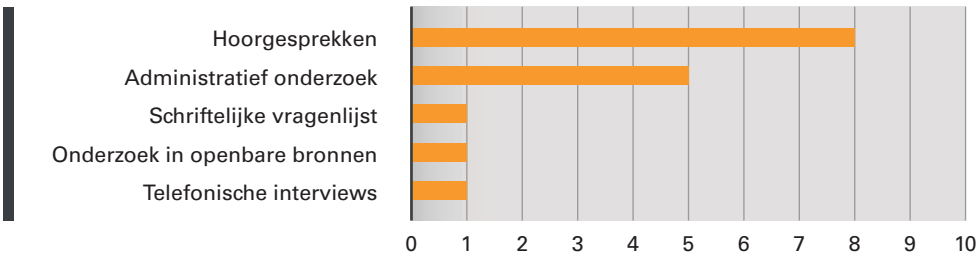
Opname en duur gesprekken

Alle hoorgesprekken werden als onderdeel van de standaard procedure opgenomen (audio) ten behoeve van een zorgvuldige verslaglegging. Hiervoor werd geen toestemming gevraagd van de gehoorde. De duur van de hoorgesprekken kon niet worden vastgesteld. De start- en eindtijd waren niet in de verslagen opgenomen.

Uitgangspunten hoorgesprek/ gespreksregels

In het verslag werden zelden uitgangspunten of gespreksregels van het hoorgesprek opgenomen. Een toelichting van het feit dat het gesprek zou worden opgenomen en het recht op juridische ondersteuning of andere bijstand werden beiden slechts in één hoorverslag opgetekend. De verplichting tot antwoorden werd in geen enkel hoorverslag opgetekend. Veel vaker kwam een spreekverbod over het onderzoek aan bod. In 15 hoorverslagen (58%) werd een volledig spreekverbod over het onderzoek opgelegd aan de gehoorde. Er was geen verschil tussen hoe vaak dit aan bod kwam bij klagers, betrokkenen of getuigen.

Het feit dat uitgangspunten of gespreksregels niet in het hoorverslag opgetekend stonden, betekent niet per definitie dat het niet is besproken bij aanvang van van het gesprek. In vrijwel alle hoorverslagen stond een zinsnede met de strekking: de voorzitter licht de procedure toe.



Figuur 4 Frequentie waarmee verschillende onderzoeksmethoden gebruikt werden in 9 van de geanalyseerde COG dossiers.

27) Zie hierover meer onder: "Overige bevindingen COG onderzoek" "*Bad Practices*" punt I.
28) Dit wil niet zeggen dat zij het in die gevallen ook altijd eens waren over hoe deze feiten geïnterpreteerd moesten worden. In twee zaken was deze analyse niet van toepassing omdat de klacht niet ontvankelijk werd verklaard of omdat de klacht werd teruggetrokken uit de procedure.

In het COG-protocol staat voor dit onderdeel een tekst uitgeschreven waarin de volgende onderwerpen aan bod komen:

- Dat partijen niet in elkaars aanwezigheid gehoord worden, maar dat raadslieden de gelegenheid hebben alle hoorzittingen bij te wonen en namens hun cliënt het woord te voeren;
- Dat het gesprek opgenomen zal worden;
- Dat klager en betrokkene gelegenheid krijgen een zienswijze in te dienen;
- Dat tegen de beslissing van de klachtbehandelaar geen beroep of bezwaar openstaat. Bij onvrede over de klachtbehandeling kunnen betrokken partijen zich wenden tot de Nationale Ombudsman;
- Geheimhoudingsplicht (Artikel 18, KD);
- Een verwijzing naar de Klachtenregeling Defensie.

Gespreksvoering

In het protocol van de COG worden uitgangspunten en gespreksregels voor de hoorzittingen benoemd, waarvan enkele betrekking hebben op het in stand brengen en houden van een goede sfeer waarin waardevolle informatie verzameld kan worden. Zo wordt gesteld dat de voorzitter de regie moet houden tijdens het hoorgesprek. Daarbij moet ruimte aan partijen gegeven worden om hun verhaal te doen en moeten zij niet te gauw afgekapt worden. Een ander aandachtspunt is dat raadslieden de hoorzitting niet gebruiken als kruisverhoor. Ook schrijft het protocol voor dat de commissie voorbereid moet zijn op heftige emoties en geeft het handvatten om hiermee om te gaan.

Deze elementen worden in de wetenschappelijke literatuur aangeduid als ervaren procedurele rechtvaardigheid: de mate waarin gesprekken op een eerlijke en zorgvuldige wijze gevoerd worden, waarbij oprecht naar ingebrachte standpunten en feiten wordt geluisterd.[29)] Dit zijn bovendien ook elementen die terugkomen in literatuur over het effectief horen van slachtoffers, getuigen en betrokkenen in het kader van juridische procedures. Zo leveren een goede werkrelatie en vertrouwen (in de Engelstalige literatuur ook wel rapport genoemd), een open- en nieuwgierige interviewstijl (ook wel informatieverzamelende stijl genoemd) en het stellen van open vragen waarbij de gehoorde de ruimte krijgt om zijn verhaal in eigen woorden te vertellen, doorgaans meer en meer accurate informatie op dan een beschuldigende interviewstijl en gesloten of zelfs suggestieve vragen.[30)]

Dit zijn dan ook de elementen waarop gelet is bij de analyse van de 26 hoorverslagen, om een beeld te vormen van de wijze waarop de gespreksvoering plaatsvond. Het doel van deze analyse was om te bezien in welke mate in de hoorgesprekken een prettige en open sfeer heerst, waarin een klager, betrokkene, of getuige zich vrij voelt om te vertellen en uitgenodigd wordt tot het geven van gedetailleerde verklaringen. De hoorverslagen, die het besprokene slechts zakelijke weergaven, gaven echter niet altijd aanknopingspunten over hoe het gesprek verliep. Op basis van de verslagen waar wel aanknopingspunten in stonden over het verloop van het gesprek (N = 14) kon toch een algemeen beeld van de gesprekken gevormd worden.

Over het geheel genomen bestaat de indruk dat de gesprekken zorgvuldig en gedegen zijn gevoerd. In verschillende gesprekken geven de betrokken partijen aan het prettig te vinden dat zij hun verhaal kunnen doen en dat zij ruimte hebben gehad alles te vertellen wat ze wilden vertellen. Uit enkele hoorverslagen blijkt ook dat de COG ruimte geeft aan de emoties van de klager of betrokkene. Zo wordt het gesprek regelmatig geopend met een vraag over hoe het nu met klager of betrokkene gaat. Wanneer een betrokkene aangaf het gevoel te hebben verantwoording af te moeten leggen, wordt zo goed mogelijk geprobeerd dit gevoel weg te nemen door de benadrukken dat de COG probeert de hele context helder te krijgen. Slechts in een paar gesprekken lijkt het gesprek stroef te verlopen of lijken de emoties hoog op te lopen.

Inhoud van de gesprekken

Naast de manier waarop de gesprekken gevoerd zijn is ook de inhoud van de gesprekken geanalyseerd. Daarbij is met name gelet op de vraag of alle elementen uit de klacht voldoende aan bod zijn gekomen in de 26 gesprekken. In de meeste gesprekken (N = 22), werden alle elementen van de klacht systematisch besproken – of in elk geval de elementen waarover de gehoorde ook feitelijk kon verklaren. In 13 gesprekken werd daarnaast ook geprobeerd de bredere context van het incident te schetsen, terwijl het bij één gesprek juist opviel dat er weinig aandacht was voor de context. In één gesprek met een klager werd het hoorgesprek vooral gebruikt om de precieze klachten tegen de verschillende aangeklaagden helder te krijgen en te kwalificeren volgens de klachtenregeling, omdat dit op basis van het klaagschrift onvoldoende duidelijk was. Hiermee werd duidelijk welke gebeurtenissen nu precies aanleiding waren voor de klacht, wie hier bij betrokken waren en wie hier getuige van waren.

29) Zie bijvoorbeeld Van den Bos (2005) en Van den Bos en Van der Velden (2013).

30) Zie bijvoorbeeld St-Yves & Meissner (2014).

Slechts in een paar gevallen (N = 3) werd het gesprek summier genoemd of waren er elementen die misten in het verslag van het hoorgesprek.

Rapport en registratie

Alle rapporten volgden dezelfde systematische opbouw, waarbij begonnen werd met een zakelijke omschrijving van de klacht en de onderzoeksopdracht van de commissie (slechts in één dossier werd de onderzoeksopdracht niet benoemd). Vervolgens werd in alle rapporten relevante regelgeving geschetst en werden vastgestelde en aannemelijk geworden feiten benoemd. In vijf rapporten werden daarnaast ook aanvullende bevindingen gerapporteerd, die meestal betrekking hadden op de context waarin de gebeurtenissen hadden plaatsgevonden en hoe leidinggevenden of het management hierop hadden gereageerd. Dit werd dan besproken binnen het kader van de behoorlijkheidsnormen voor bestuursorganen zoals opgesteld door de Nationale Ombudsman voor wat betreft behoorlijk overheidsoptreden. In de conclusie werd voor elk klachtonderdeel vastgesteld of dit onderdeel gegrond, gedeeltelijk gegrond of ongegrond was of dat feiten op dit onderdeel niet vastgesteld konden worden. Als laatste werd advies gegeven over het verdere traject dat de klachtbehandelaar zou moeten bewandelen en welke personen en instituten daarbij betrokken zouden moeten worden. In één zaak werd ook het advies gegeven dat er in dat traject ook aandacht zou moeten zijn voor het herstel van de relatie tussen klager en betrokkene en voor extra scholing.

In alle rapporten was een lijst van stukken opgenomen, waaruit bleek welke stukken en documenten in het dossier opgenomen zouden moeten zijn. Slechts in één dossier ontbraken daarvan stukken in het dossier. Alle andere dossiers waren compleet. Ook afdoeningsbrieven die verstuurd werden door de klachtbehandelaar en waarin werd gecommuniceerd over de uitkomsten en consequenties van het onderzoek waren grotendeels in het digitale dossier terug te vinden (overigens is het niet de verantwoordelijkheid van de COG om deze te versturen of te archiveren). Slechts in twee dossiers ontbraken deze brieven.

Voor de dossieranalyse werd toegang tot de digitale dossiers verschaft. Sinds 1 januari 2018 werkt de COG met een elektronisch registratiesysteem waarin alle klachten worden ingevoerd. Dit klachtenregistratiesysteem valt onder de verantwoordelijkheid van de Directie Juridische Zaken. Wanneer iemand een elektronische klacht indient (via het elektronisch klachtenformulier dat sinds 1 april 2018 gebruikt wordt), wordt alle informatie automatisch in dit systeem gezet. Vanaf dat moment kan de klacht niet meer ‘verdwijnen’. Tijdens een COG onderzoek worden alle proceshandelingen ook in het systeem gevolgd. Het systeem geeft automatisch melding wanneer termijnen voor behandeling zoals vastgelegd in de Klachtenregeling Defensie (Art. 15) overschreden dreigen te worden. Ook alle dossierstukken worden in het systeem opgeslagen, waardoor na afronding van een zaak een volledig digitaal dossier is gevormd.

Overige bevindingen COG onderzoek

Good practices

Kwaliteit en volledigheid onderzoek

1. De COG keek in verschillende zaken breder dan het incident. In een zaak waarin de klacht deels onbeoordeeld blijft en deels ongegrond is, concludeerde de COG toch dat het optreden van het management in deze zaak niet voldeed aan de behoorlijkheidsnormen “betrokken” en “oplossingsgericht”. Ook in een andere zaak oordeelde de COG dat de leidinggevenden meer aandacht hadden moeten hebben voor de signalen die de klager bewust en onbewust afgaf over achterliggende problematiek voor het zwakke functioneren van klager.

2. In een zaak waarin tegenstrijdige verklaringen over een incident werden gegeven, bleek een bewakingscamera aanwezig te zijn op de plek waar het incident had plaatsgevonden. De COG probeerde daarom met die camerabeelden te achterhalen wat er precies was voorgevallen. Helaas bleek de camera niet precies op het incident gericht te zijn.

3. In één zaak gaf de leidinggevende van de aangeklaagde aan dat hij, mede gelet op de eerdere verdienste van de aangeklaagde, hem zou willen terugplaatsen in zijn oude functie ondanks de vastgestelde misstap. De aangeklaagde had volgens hem de misstap gemaakt als persoon, niet als functionaris. De COG oordeelde daarentegen juist dat: “Een [...] is, zoals betrokkene zelf aangeeft, de functionaris die de thermometer van de compagnie is. In die functie mag verwacht worden dat de betrokkene tijdig beseft dat uitlatingen en of opmerkingen door collega’s anders geïnterpreteerd kunnen worden en soms ook als pijnlijk kunnen worden ervaren. Dat besef is te laat bij betrokkene doorgedrongen.”

Procedurele waarborgen

1. Een aangeklaagde vroeg de COG of hij ook zelf een opname van het hoorgesprek mocht maken. Dit werd niet toegestaan. Wel werd het de aangeklaagde toegestaan om de audio-opname gemaakt door de COG op een defensielocatie terug te luisteren.

2. In een zaak waar de klager vond dat er niet snel en adequaat genoeg gereageerd was op zijn klacht, lichtte de COG toe dat er is gewacht tot de aangeklaagde terug was van vakantie en dat er daarna meteen adequate maatregelen zijn getroffen.

Bad Practices

Kwaliteit en volledigheid onderzoek

1. In een zaak waarin de klager aangaf dat hij de toegevoegde waarde van het horen van getuigen niet zag, besloot de COG toch om één getuige te horen om uitsluitsel over tegenstrijdige verklaringen te krijgen. Op basis waarvan voor die getuige gekozen werd, blijft echter onduidelijk. Uit het klaagschrift lijken er ook andere getuigen te zijn die mogelijk verdere opheldering hadden kunnen geven. Deze getuigen werden niet gehoord, noch werd hen om een schriftelijke verklaring over het voorval gevraagd. Uiteindelijk werd over het incident geen uitspraak gedaan.

2. Uit een adviesrapport bleek dat de klager tijdens de zitting gevraagd werd om een vermeende seksuele handeling te demonsteren. Volgens de COG deed de klager dit niet overtuigend en de COG concludeerde daarom dat de klager onvoldoende heeft aangetoond dat dit voorval had plaatsgevonden. Deze vraag was bovendien niet terug te lezen in het hoorverslag.

Procedurele waarborgen

1. In één zaak informeerde de klachtbehandelaar de klager en de aangeklaagde (zonder motivering) pas na tweeëneenhalve maand over de afhandeling van de klacht. Dit is een ruime overschrijding van vastgestelde termijnen in de Klachtenregeling Defensie (Art. 15.5).

2. In één zaak duurde het 296 dagen voordat de klacht werd doorgestuurd naar de COG. Dit had deels als reden dat er strafrechtelijk onderzoek was ingesteld. Maar nadat duidelijk werd dat de KMar de zaak niet in zou dienen bij het Openbaar Ministerie (OM) duurde het nog bijna drie maanden (88 dagen) voordat de klacht werd doorgestuurd naar de COG. In die tijd vroeg de raadsman van de klager meermaals expliciet om een behandeling van de klacht door de COG. Uit het dossier bleek echter dat de klachtbehandelaar aanstuurde op intern onderzoek in plaats van behandeling door de COG. Hiertoe nodigde de klachtbehandelaar de klager ook uit voor gesprek waarin hij een pakket maatregelen voorstelde, maar de klager bleef bij de wens tot een onafhankelijk onderzoek.

Overig

1. In een zaak waarin de klager geruime tijd een voorwerp aan zijn broek mee moest dragen, was geen twijfel over het plaatsvinden van het incident, maar verklaarden partijen tegenstrijdig over de context waarbinnen dit incident moest worden geplaatst. Waar de klager dit ervaren heeft als treiteren, beargumenteren de aangeklaagden dat dit een corrigerende maatregel was om het functioneren te bevorderen, daar de klager het voorwerp meerdere keren vergeten was. De COG oordeelde dat zij geen oordeel kan uitspreken over het incident maar: "Bij de COG bestaat overigens weinig begrip voor een mogelijk standpunt dat een gebeurtenis als het incident welhaast per definitie klachtwaardig zou moeten zijn in de zin van de klachtenregeling. Maatregelen als deze, zelfs met een enigszins ludiek karakter, kunnen zeer effectief zijn (zie ook verklaring van de getuige) zolang het beter functioneren van de eenheid en niet het beschadigen van de persoon centraal staat."

Overige bevindingen – sociale veiligheid binnen Defensie

1. Na het indienen van een klacht werd een klager overgeplaatst binnen Defensie. De klager gaf aan blij te zijn met de overplaatsing, maar het absurd te vinden dat de klager en niet de aangeklaagde werd overgeplaatst.

2. In een zaak waarin incidenten, indien deze feitelijk hebben plaatsgevonden, potentieel strafbaar zouden kunnen zijn, werd de klager door de wijkwachtmeester van de KMar ontraden om aangifte te doen omdat dit geen zin zou hebben.

3. In één zaak gaf de klager aan dat hij aanvankelijk het gevoel had nergens terecht te kunnen met zijn klacht. De compagniescommandant was afwezig in verband met studie en de andere aangewezen persoon stond zeer dicht bij de betrokkene.

4. Één klager gaf aan naar aanleiding van de ingediende klacht veel negatieve reacties te hebben gehad op de werkplek. Hierdoor zat de klager op dringend advies van de bedrijfsarts thuis.

Groep 2: intern onderzoek met COID betrokkenheid

Ten opzichte van de COG onderzoeken, is er binnen deze groep doorgaans sprake van meer omvangrijke onderzoeken waarin verschillende personen zijn gehoord. Daarnaast was zichtbaar dat de CvO veelal ook de context van het voorval onderzocht. COID-onderzoekers werken conform de Werkwijzer Onderzoek van de COID, waaraan het Protocol Interne Onderzoeken Defensie (SG A/989) ten grondslag ligt, maar waarin ook praktische handvatten worden geboden om zorgvuldig en nauwgezet onderzoek te waarborgen.

Melders en betrokkenen

De meeste onderzoeken (N = 9) volgden op een melding door degenen(n) die het vermeende ongewenst gedrag hebben ervaren. In zes zaken werd het voorval gemeld door een leidinggevende. Daarnaast was er één zaak waarin

door een medewerker melding werd gemaakt van algemene misstanden binnen de organisatie.

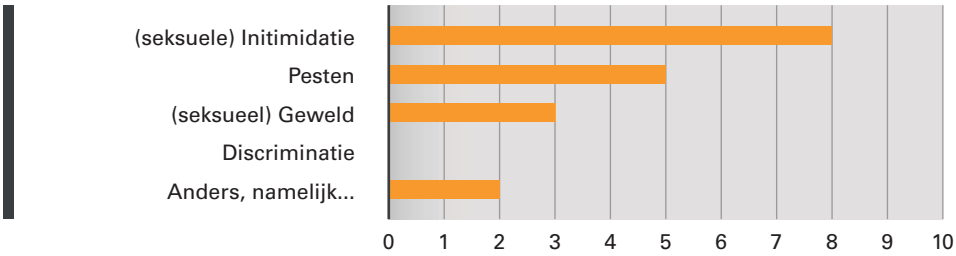
In verschillende zaken (N = 3) was de melding niet tegen een persoon gericht, maar ging het over een ontstane situatie. In de meeste gevallen was de melding echter tegen één persoon gericht (N = 8). In de overige vijf zaken werden er meerdere betrokkenen genoemd, uiteenlopend van 2 tot 14, waarbij in het laatste geval wel opgemerkt moet worden dat dit onderzoek drie verschillende incidenten betrof.

Van de 13 zaken die direct betrekking hadden op personen, waren in vier gevallen de melder en de betrokkene directe collega's, in twee zaken was de betrokkene de leidinggevende van de melder en in drie zaken was de betrokkene juist een ondergeschikte van de melder. In de overige zaken was in één geval sprake van een leerling-instructeur relatie en was er in drie gevallen een combinatie van verschillende (functionele en hiërarchische) relaties tussen de melder(s) en de betrokkene(n).

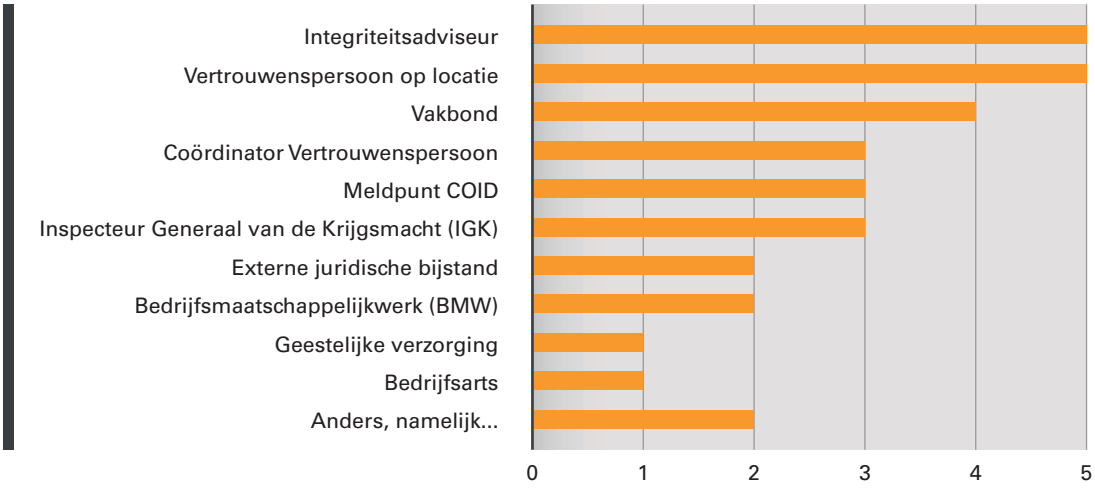
Inhoud meldingen

In totaal waren 13 meldingen enkelvoudig in de zin dat er weliswaar sprake kon zijn van meerdere incidenten, maar dat deze incidenten allemaal binnen dezelfde categorie van ongewenst gedrag vielen. Één melding bevatte drie type incidenten. De overige twee dossiers waren niet goed in te delen binnen een van de vier hoofdcategorieën; het betroffen meer algemene problemen en problemen met de procedure na het doen van een melding. In Figuur 5 staat de frequentie van de verschillende categorieën weergegeven.

De meest voorkomende aanleiding voor een melding was (seksuele) intimidatie. Binnen deze dossiers werd ook een voorval onderzocht waar ongewenste groepsdruk een rol speelde. In een andere zaak binnen deze categorie concludeerde de CvO dat er sprake was van een algehele angstcultuur op de betreffende afdeling. Naast intimidatie werd pesten ook regelmatig als aanleiding voor een melding genoemd. Daarnaast betroffen drie dossiers vermeende incidenten gerelateerd aan (seksueel) geweld. Daarbij ging het in één zaak niet enkel om het feitelijk plaatsvinden van geweld, maar ook om het filmen van een incident en de verspreiding van dat filmpje.



Figuur 5 Frequentie waarmee, in de 16 geanalyseerde dossiers van interne onderzoeken met COID betrokkenheid, verschillende vormen van ongewenst gedrag (mede) aanleiding waren om een melding te doen.



Figuur 6 Frequentie waarmee verschillende 3e partijen betrokken waren bij de 16 onderzochte dossiers met COID betrokkenheid.

Betrokkenheid 3e partijen

Slechts in drie zaken werden geen 3e partijen genoemd. In de overige zaken werden minimaal één en maximaal 5 instanties of personen genoemd als betrokken bij de zaak, ter ondersteuning van melder, betrokkene, of het BG. De frequentie waarmee de verschillende partijen genoemd werden, staat weergegeven in Figuur 6.

De integriteitsadviseur en vertrouwenspersoon op locatie werden ieder in vijf zaken genoemd als ondersteunende partij. Daarbij trad de eerste vaker op als adviseur voor het BG, terwijl de vertrouwenspersoon meestal ter ondersteuning van de melder of de betrokkene fungeerde. Ook de vakbond (voornamelijk door juridische bijstand te verlenen), coördinator Vertrouwenspersoon, het COID meldpunt, de IGK, externe juridische bijstand en BMW werden in meerdere dossiers genoemd als ondersteunend loket. De GV en bedrijfsarts kwamen één dossier naar voren. Andere personen die genoemd werden, waren een personeelsfunctionaris en een hoofd cluster integriteit (niet verbonden aan de COID).

COID betrokkenheid

Het BG consulteerde in verschillend zaken de COID, via de integriteitsadviseur en het meldpunt, over hoe zij het beste konden handelen in reactie op de melding. De CvO werd in die gevallen pas na deze consultatie ingesteld. In één zaak kwam er informatie via het meldpunt en de integriteitsadviseur bij het BG terecht, op basis waarvan de leidinggevende van de betrokkene een melding maakte van een voorval.

In alle 16 zaken werd een CvO ingesteld waarin minstens één COID onderzoeker plaatsnam. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen vaste onderzoekers en onderzoekers uit de onderzoekerspool. Voor vaste onderzoekers is het uitvoeren van interne onderzoeken de 'core business'. Zij werken bij de COID, zijn breed opgeleid en brengen dus doorgaans veel ervaring mee. Onderzoekers uit de pool hebben slechts een training van twee weken genoten en zij zijn nog steeds werkzaam in de organisatie. Wel wordt er bij het inzetten van leden uit de pool op gelet dat zij geen banden hebben met de betreffende afdeling of eenheid.[31] Over het algemeen mag van vaste onderzoekers verwacht worden dat zij over voldoende kennis en kunde beschikken om een zorgvuldig en nauwgezet onderzoek uit te voeren. Toch hangt de daadwerkelijke invloed van de COID onderzoeker af van de ruimte die de onderzoeker krijgt om zijn kennis en kunde in te brengen. In 25% van de zaken bestond de helft van de commissie uit COID onderzoekers en in nog eens 31% bestond de meerderheid van de commissie uit COID onderzoekers. Twee onderzoeken werden door een voltallige COID commissie uitgevoerd.

Procedurele waarborgen

Instellingsbeschikking

Alle onderzochte dossiers bevatten een instellingsbeschikking, maar in één dossier was deze niet ondertekend door de opdrachtgever en in een ander dossier was de beschikking niet gedateerd. Wanneer de instellingsbeschikking ondertekend en gedateerd was, was dit gedaan door het BG in de zaak.

De meeste beschikkingen waren gedateerd vóór de eerste onderzoeksactiviteiten. In één zaak kwam de commissie wel al een keer bijeen voordat de beschikking was getekend, maar dit werd duidelijk toegelicht in het rapport. Slechts in één zaak was de instellingsbeschikking gedateerd na de eerste onderzoeksactiviteiten, namelijk nadat er door getuigen al schriftelijke verklaringen waren opgesteld. In een andere zaak kon niet goed vastgesteld worden hoe het proces van het instellen van de commissie was verlopen, omdat in de instellingsbeschikking werd geschreven dat deze twee weken voor datering van de beschikking in werking zou treden. Of dit betekende dat de onderzoekscommissie al ingesteld was voor de beschikking werd opgesteld, werd niet duidelijk. Overigens vonden de onderzoeksactiviteiten in deze zaak wel pas na ondertekening van de instellingsbeschikking plaats.

In één dossier waren twee instellingsbeschikkingen opgenomen. In de tweede beschikking wijzigde de samenstelling van de CvO ten opzichte van de eerste. Hiervoor werd als toelichting gegeven dat gelet op de aard van het incident de commissie werd uitgebreid met twee functionarissen met expertise op het gebied van integriteit. Beide beschikkingen waren ondertekend en gedateerd en werden in afschrift naar de verschillende betrokken partijen gestuurd.

Tijdigheid

De tijd tussen de melding het instellen van de CvO liep erg uiteen met een minimum van 20 dagen en een maximum van 331 dagen.[32] De CvO werd in ongeveer de helft van de gevallen binnen 46 dagen ingesteld; in negen van de 16 zaken (56%) werd de melding binnen twee maanden opgepakt. Van de vier zaken waarbij het langer dan drie maanden duurde voordat de instellingsbeschikking werd getekend, was dit in twee gevallen omdat er ook strafrechtelijk onderzoek naar de incidenten werd gedaan. In één

31) In één zaak bleek één lid niet voldoende afstand tot de zaak te hebben en werd dit lid nog voor aanvang van het onderzoek vervangen door een ander lid.

32) Voor één dossier was dit niet vast te stellen, omdat de datum van de melding niet voldoende specifiek is. In dit dossier lijkt het er echter op dat de commissie binnen ca. twee weken is ingesteld.

zaak kwam de melding binnen bij de IGK, die de melding meteen oppakte. Het was echter onduidelijk wanneer deze werd doorgestuurd naar het betreffende defensieonderdeel en hoe snel de casus daar vervolgens werd opgepakt. Voor de laatste zaak was het eveneens niet vast te stellen waarom het zo lang duurde voordat de commissie werd ingesteld.

De duur van het onderzoek liep uiteen van 6 tot 32 weken. De gemiddelde doorlooptijd bedroeg 16 weken. In het protocol interne onderzoeken SG A/989 wordt over de termijnen het volgende voorgeschreven:

> ***"Deze termijn bedraagt in beginsel ten hoogste 8 weken, doch kan door de commandant worden verlengd. (Degene(n) op wiens/wier handelen of nalaten het onderzoek zich richt en zij die een voorval hebben gemeld worden omtrent de verlenging geïnformeerd.) Een intern onderzoek duurt in beginsel ten hoogste zes maanden." (Artikel 2.3)***

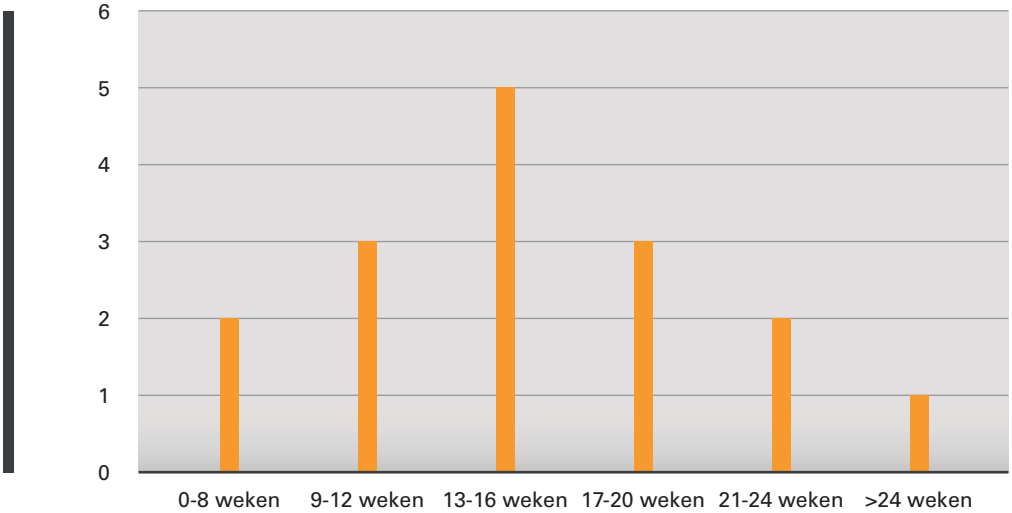
Uit Figuur 7 wordt duidelijk dat van de onderzochte dossiers slechts in 2 gevallen aan de afrondingstermijn van 8 weken werd voldaan. Op basis van de dossiers was niet altijd vast te stellen of betrokken partijen op de hoogte waren gesteld van de uitloop. Wel werd in vier rapporten benoemd dat het onderzoek vertraging had opgelopen door vakantie en verlof van commissieleden en/of betrokken partijen. Aan de uiterste termijn van zes maanden werd wel in bijna alle gevallen voldaan; slechts één onderzoek werd niet binnen de 26 weken afgerond.

Onafhankelijkheid

De samenstelling van de CvO's was wisselend. Meestal bestond de commissie uit drie (N = 5) of uit vier (N = 8) leden; in twee zaken bestond de onderzoekscommissie uit vijf leden en in één zaak uit zes leden. Om de onafhankelijkheid van de CvO te beoordelen, is voor elk commissielid geprobeerd te bepalen of zij wel of geen banden hadden met de afdeling en eenheid waar het onderzoek plaatsvond of betrekking op had. Regelmatig, voor 27% (N = 17) van de betrokken commissieleden, was dit echter niet vast te stellen omdat in het rapport enkel het defensieonderdeel van het betreffende commissielid werd benoemd. Toch bleek een grote meerderheid van de commissieleden onafhankelijk te zijn (N = 46; 44%). Verder bleek dat in 81% van de bestudeerde dossiers tenminste de helft van de onderzoekscommissie uit onafhankelijke leden bestond. Voor zeven CvO (44%) kon zelfs worden vastgesteld dat alle commissieleden onafhankelijk waren. Slechts in één onderzoekscommissie was er een lid dat evident banden had met de afdeling waarop het onderzoek betrekking had. Daarnaast werd in één onderzoek een commissielid vervangen voordat de CvO aanving met het onderzoek, omdat bleek dat deze onderzoeker in een andere hoedanigheid betrokken was geweest bij één van de incidenten uit de melding.

Hoor en wederhoor

Het protocol interne onderzoeken SG A/989 schrijft voor dat in elk onderzoek hoor en wederhoor moet worden toegepast. In de interne onderzoeken met COID betrokkenheid lijkt hier over het geheel genomen veel aandacht voor



Figuur 7 Frequentieverdeling van de doorlooptijd van het onderzoek (in weken) in de 16 onderzochte dossiers met COID betrokkenheid.

te zijn. In 10 van de 16 geanalyseerde dossiers zijn dan ook tenminste de melder en alle betrokkenen gehoord. In drie dossiers was er sprake van een melding gericht tegen de organisatie en niet tegen personen, en werden naast de melder dus enkel personen in de hoedanigheid van getuigen gehoord. In twee dossiers werd één van de betrokkenen niet gehoord, maar kan dit de commissie niet aangerekend worden omdat de betrokkene niet langer in dienst was,[33] of omdat de betrokkene weigerde gehoord te worden.[34] Voor één dossier kon niet vastgesteld worden of de melder gehoord is, omdat het onduidelijk was wie nu precies melding maakte van het voorval.

Communicatie

Onder de noemer communicatie is onderzocht hoe er in aanloop naar-, gedurende en na afloop van het onderzoek met de betrokken partijen is gecommuniceerd over de procedure en de consequenties van het onderzoek. Voor deze groep dossiers is hier echter weinig over te zeggen, omdat in het gros van de dossiers geen afschriften van communicatie met melders, betrokkenen en getuigen was opgenomen. Het ontbreken van de documentatie betekent niet dat de communicatie niet heeft plaatsgevonden. Het betekent enkel dat er over de kwaliteit van de communicatie geen uitspraken gedaan kunnen worden. De uitnodigingen voor de hoorgesprekken waren in geen enkel dossier opgenomen. Zie Tabel 6 voor de gegevens over communicatie met melders en betrokkenen die wel uit de dossiers gehaald konden worden.

Kwaliteit feitenonderzoek

Volgend uit de aanwijzing SG A/989 kunnen CvO's gebruik maken van uiteenlopende onderzoeksmethoden die gekenmerkt worden door een verschillende mate van impact op de betrokken persoon, waarbij altijd geldt dat gewerkt wordt vanuit de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. In de 16 geanalyseerde onderzoeken met COID betrokkenheid, werden altijd hoorgesprekken gehouden. Ook werd, zoals weergegeven in Figuur 8, vaak gebruik gemaakt van administratief onderzoek, zoals onderzoek in notities, verslagen, rapportages en personeelsdossiers, maar ook onderzoek naar door betrokken partijen aangeleverde e-mails en social-media posts. Enkele keren werd gebruik gemaakt van onderzoek in openbare bronnen en schriftelijke vragenlijsten. De overige onderzoeksmethoden betroffen het bezoeken van de locatie waar het vermeende voorval had plaatsgevonden en eventueel het maken van foto's aldaar (in vier dossiers), alsmede het raadplegen van een expert (in één dossier).

In alle onderzoeken werden hoorgesprekken gehouden met melder(s), betrokkene(n) en/of getuigen. Het aantal

	Opstarten onderzoek		Uitkomsten onderzoek	
	Melder	Betrokkene(n)	Melder	Betrokkene(n)
	N	N	N	N
Ja, schriftelijk	6	3	2	3
Ja, mondeling	-	1	4	-
Ja, zowel schriftelijk als mondeling	2	5	-	4
Nee		1	-	-
Niet vast te stellen	8 50%	5 33%	10 63%	8 53 %
Totaal	16	15 *	16	15*

Noot. * Voor 1 dossier werd dit niet gecodeerd

Tabel 6 Frequenties voor de wijze waarop melders en betrokkenen op de hoogte werden gesteld van het opstarten van- en de uitkomsten van het onderzoek

33) Daarom was de betrokkene niet verplicht om medewerking te verlenen. De overige betrokkenen in deze zaak werden wel gehoord.

34) De CvO probeerde op verschillende manieren om de betrokkene te spreken en stelt ook voor dat de betrokkene schriftelijk mag reageren op de vragen. Daarbij benadrukt de commissie ook dat de betrokkene zich niet kan beroepen op een verschoningsrecht en verplicht is medewerking aan het onderzoek te verlenen. Het leidt echter niet tot een hoorgesprek of schriftelijke verklaring. De betrokkene maakt wel gebruik van de gelegenheid om een zienswijze op het rapport in te dienen. Deze biedt voor de CvO geen aanleiding om de conclusie aan te passen, maar hiermee heeft de betrokkene wel gelegenheid gehad om te reageren op de aantijgingen.

hoorgesprekken liep uiteen van twee tot 36. Dit geeft aan dat in 50 % van de onderzochte dossiers 10 of meer hoorgesprekken gehouden werden. Veelal werd eerst met de melder gesproken. Het is opvallend dat hoorgesprekken met betrokkenen in veel dossiers pas plaatsvonden nadat eerst getuigen gehoord waren. In tien zaken werd(en) betrokkene(n) pas later in het proces gehoord, nadat één of meerdere getuigen al waren gehoord. In één zaak werd de betrokkene als eerste gehoord en in twee zaken als tweede. Buiten de drie dossiers waarin de betrokkene helemaal niet werd gehoord (zie hierover meer onder het kopje hoor wederhoor), werden wel altijd alle personen gehoord die, voor zover op basis van het dossier was vast te stellen, over de betreffende casus konden verklaren.

In 11 van de 16 onderzochte dossiers was sprake van tegenstrijdige verklaringen van de melder, de betrokkene(n) en/of de getuigen; in vijf dossiers werden geen tegenstrijdigheden in de verklaringen gevonden. In de meeste gevallen (N = 7) werd in het geval van tegenstrijdige verklaringen aanvullend onderzoek gedaan, door bijvoorbeeld (extra) getuigen te horen, door aanvullende documenten op te vragen, of door de gehoorde personen de situatie te laten schetsen. Slechts in twee zaken werd dit niet gedaan. Hiervoor werd in één zaak een goede onderbouwing gegeven (de verklaringen weken slechts op perifere punten van elkaar af).

Kwaliteit hoorgesprekken

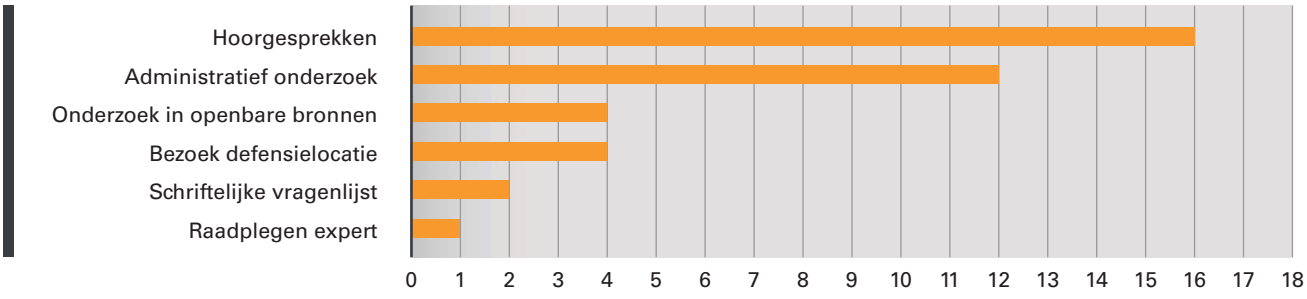
Om de kwaliteit van de gevoerde hoorgesprekken te evalueren zijn de hoorverslagen van 72 hoorgesprekken met melders, betrokkenen en getuigen bestudeerd. Indien er in een dossier meer dan vijf verslagen van hoorgesprekken opgenomen waren, is besloten er maximaal vijf te coderen. Daarbij werd altijd een hoorgesprek met de melder en de betrokkene aangevuld met een willekeurige selectie uit hoorverslagen met getuigen.

Opname en duur gesprekken

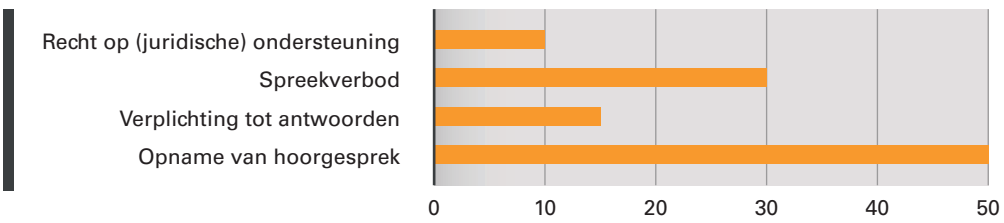
De grote meerderheid van de hoorgesprekken werd opgenomen (N = 58; 82%). Meestal werd hiervoor uitdrukkelijk toestemming gevraagd van de gehoorde, slechts in zes hoorgesprekken werd geen toestemming gevraagd. Voor de overige 13 hoorgesprekken was op basis van de dossiers niet vast te stellen of deze werden opgenomen. Slechts in 22 verslagen van hoorgesprekken (verdeeld over zeven dossiers) werd precies genoteerd hoe lang het hoorgesprek duurde. Gemiddeld genomen duurden de gesprekken ongeveer 1,5 uur; dit liep uiteen van 30 minuten tot 3 uur. Er was geen verschil in de duur van het hoorgesprek tussen melders, betrokkenen en getuigen.

Uitgangspunten hoorgesprek/ gespreksregels

Niet in alle verslagen werden duidelijk uitgangspunten of gespreksregels van het hoorgesprek opgenomen. Dat wil niet zeggen dat het ook niet in het gesprek aan bod is gekomen; het zou goed kunnen dat enkele zaken wel besproken maar niet opgetekend werden. Daarom geven we hieronder een weergave (zie Figuur 9) van hoe vaak een bepaald uitgangspunt wel opgetekend werd, met daarbij een korte uitleg.



Figuur 8 Frequentie waarmee verschillende onderzoeksmethoden werden gebruikt in de 16 geanalyseerde dossiers met COID betrokkenheid.



Figuur 9 Frequentie waarmee verschillende uitgangspunten van het hoorgesprek in de 72 hoorverslagen werden opgetekend.

Het recht op juridische of andere ondersteuning werd niet vaak expliciet opgetekend in het hoorverslag. Aangezien zowel melders als betrokkenen vaak wel werden bijgestaan door een raadsman of vertrouwenspersoon, lijkt het erop dat zij wel bekend waren met dit recht dat ze hebben. Ook werd een enkele keer wel expliciet gevraagd waarom betrokkene gekozen had geen ondersteuning naar het gesprek mee te nemen.

Op basis van de hoorverslagen is niet geconstateerd dat melders, betrokkenen of getuigen een spreekverbod opgelegd kregen. Wel werd in veel gevallen verzocht om niet met anderen over het onderzoek te spreken (dit is wat in Figuur 9 is gecodeerd als 'spreekverbod'). Daarover wordt in veel hoorgesprekken een variatie op de volgende zinssnede opgetekend "zij hebben mij verzocht in het belang van de zuiverheid van het eventuele onderzoek en ter voorkoming van beïnvloeding en onrust gedurende het onderzoek geen enkele mededeling te doen aan, of op enige wijze contact op te nemen met derden en/of medewerkers van Defensie betreffende dit gesprek". Niet altijd is duidelijk wat de CvO hier nu precies mee bedoelt. Ook zal hoe de gehoorde het interpreteert wellicht afhankelijk zijn van de manier waarop de CvO dit in de praktijk toelicht. In één hoorverslag vraagt de betrokkene expliciet wanneer hij wel over het voorval en het onderzoek mag spreken met collega's. De onderzoekscommissie antwoordt dat dit in principe mag na afronding van het onderzoek.

De verplichting tot antwoorden werd, als deze in het hoorverslag opgetekend was, vaak besproken in het kader van de plicht om medewerking te verlenen aan het onderzoek of in het kader van de cautie.

Zoals ook hierboven beschreven, werd in veel hoorgesprekken expliciet besproken dat het hoorgesprek opgenomen zou worden. In één hoorgesprek vraagt de gehoorde of hij de opname mag ontvangen. Hierop wordt antwoord dat hij deze niet krijgt, maar deze wel op aanvraag mag uitluisteren.

Gespreksvoering

Voor de meerderheid van de geanalyseerde hoorgesprekken (58%) was op basis van de hoorverslagen geen beeld te vormen van de wijze waarop het gesprek werd gevoerd. Veelal waren dit zakelijke weergaven van wat besproken was. In 25 van de overige 31 hoorverslagen (81%) leek het gesprek goed te verlopen, wat vaak gepaard ging met ruimte voor de gehoorde om zijn verhaal te doen. Een enkele keer gaf de gehoorde ook expliciet aan dat het gesprek was meegevallen. Slechts in één gesprek verliep het gesprek evident slecht. Voor vier gesprekken was het lastiger om de kwaliteit van de gespreksvoering te beoordelen. In die gesprekken uitte de gehoorde irritatie, boosheid en onvrede, maar die leek meer gericht op het onderzoek in het algemeen, dan op het hoorgesprek. Dit resulteerde echter meestal wel in een moeizaam gesprek.

Bij het coderen van de gesprekken werd ook gelet op zorg voor zowel melders als betrokkenen. In meerdere hoorverslagen (N = 9), werden voorbeelden teruggevonden waarin de CvO expliciet blijk gaf van zorg voor de persoon die gehoord werd. Zo werd aan betrokkenen regelmatig gevraagd hoe zij tegen het onderzoek aankeken en welke emoties dat had losgemaakt. Ook werd in een specifiek geval gesproken over wat de betrokkene zelf het liefst zou willen voor de toekomst en hoe de werksituatie genormaliseerd zou kunnen worden. Deze voorbeelden waren verdeeld over zeven dossiers en daarmee zeven verschillende CvO's.

Inhoud van de gesprekken

In 97% van de hoorgesprekken (N = 70) kwamen alle elementen uit de melding aan bod. Daarbinnen zat nog wel verschil in de kwaliteit van de verslaglegging en hoe uitgebreid die elementen aan bod kwamen. Terwijl het in een enkel hoorverslag opviel dat alles slechts summier besproken werd, bleek uit vijf hoorverslagen juist dat er veel aandacht werd besteed aan het traject naar de melding toe, de context van het voorval en wat er sinds de melding was gebeurd. Ook viel het bij drie verslagen op dat het verslag erg kort was voor de duur van het gesprek en waren twee verslagen rommelig en ongestructureerd. In één verslag kwam de inhoud van het gesprek zoals weergegeven niet overeen met wat in het rapport als doel voor het horen van deze persoon werd genoemd. In een ander gesprek bleven aspecten waarover de getuige opheldering had kunnen geven onderbelicht omdat de commissie weinig doorvroeg en weinig kritische vragen stelde.

Ondertekenen gesprekken

78% van de hoorverslagen (N = 56) was ondertekend door de gehoorde. Een kleiner deel van de verslagen, namelijk 53% (N = 38), was ondertekend door tenminste één commissielid.

Rapport

De rapporten kenden over het algemeen een duidelijke structuur en bevatten grotendeels dezelfde elementen:

- Inleiding (aanleiding, opdracht, samenstelling commissie, onderzoeksvraag, etc.);
- Werkwijze (gebruikte methoden en procesverloop);
- Relevante regelgeving/toetsingskader;
- Bevindingen;
- Conclusies (antwoord op onderzoeksvragen);
- Aanbevelingen.

Aanbevelingen betroffen meestal het vervolgtraject. Dat wil zeggen, dat het BG op basis van de vastgestelde feiten een beslissing moest nemen over eventuele rechtspositionele maatregelen en deze bij voorkeur af zou stemmen met de Dienst Juridische Zaken en met de integriteitsadviseur. Ook volgde vaak het advies dat met alle betrokken partijen over de consequenties gecommuniceerd zou moeten worden. Vaak werd deze sectie van het rapport geopend met een standaardzin met als strekking dat de opdracht van de commissie is om feitenonderzoek te doen en niet om van advies of aanbevelingen over consequenties of maatregelen te voorzien.

In enkele onderzoeken werden echter wel inhoudelijke aanbevelingen gedaan. In twee onderzoeken ging het daarbij om advies betreffende beleidsmatige aspecten (bijvoorbeeld aansturen op training of cultuuronderzoek). In één onderzoek gaf de onderzoekscommissie weliswaar geen advies over maatregelen tegen de betrokkene, maar werd hiervoor als reden gegeven dat de betrokkene inmiddels uit dienst is. In een laatste rapport stelde de CvO wel concrete maatregelen voor ten opzichte van de betrokkene. Dit is niet in lijn met de aanwijzing interne onderzoeken SG A/989, volgens welke het treffen van- of het geven van advies over rechtspositionele maatregelen voorbehouden is aan de commandant. In de werkwijzer onderzoek van de COID staat hierover het volgende:

> ***De onderzoekers van de COID hebben als taak de feiten en omstandigheden zo objectief mogelijk vast te stellen. Er worden geen uitspraken gedaan over de verwijtbaarheid en/of over de consequenties die aan vastgestelde gedragingen kunnen worden verbonden. Dat is voorbehouden aan het bevoegd gezag dat bij zijn oordeelsvorming zich kan verlaten op het rapport en het onderliggende dossier. Het bevoegd gezag kan zich daarbij echter wel laten adviseren door de adviseurs en onderzoekers van de COID, afdeling rechtspositie, P&O en door de juridische afdeling. (p. 33)***

Wanneer de COID betrokken is bij een intern onderzoek, blijft de opdrachtgever verantwoordelijk voor het archiveren van het dossier.

Overige bevindingen COID onderzoek

Hieronder volgen enkele voorbeelden van onderzoekspraktijken uit de dossiers die ofwel positief ofwel negatief opvielen. Daarbij is het belangrijk op te merken dat dit opzichzelfstaande voorbeelden zijn, die niet gegeneraliseerd kunnen worden.

Good practices

Zorg voor melders en betrokkenen

1. Een betrokkene die uitlegde meegedaan te hebben aan een voorval om aardig gevonden te worden en die aangaf het gesprek ook heel moeilijk te vinden, werd door de CvO zo goed mogelijk op haar gemak gesteld.

2. Één CvO viel het op dat de betrokkene niet werd bijgestaan door een raadsman of vertrouwenspersoon en vroeg hier expliciet naar bij aanvang van het hoorgesprek. Betrokkene gaf daarop aan niet te begrijpen waarom zoiets kleins zo groot wordt gemaakt en dat hij daarom had gekozen zich niet bij te laten staan.

Kwaliteit en volledigheid onderzoek

1. In één dossier probeerde de CvO aanvullende getuigen te vinden. De reden daarvoor was dat de gehoorde getuigen min of meer hetzelfde verklaarden, en de commissie het gevoel had dat de verklaringen op elkaar afgestemd waren en/of gebaseerd waren op geruchten. De CvO vond uiteindelijk een getuige die buiten de medewerkerskring van de betrokkene en overige getuigen stond, maar wel waardevolle kennis had voor het onderzoek. Hierover werd de getuige vervolgens ook goed bevraagd. In de beschrijving van de bevindingen van de onderzoekscommissie werden vervolgens ook alle mogelijke verklaringen voor verschillende gebeurtenissen tegen elkaar afgewogen.

2. In een ander dossier viel het op dat de onderzoekscommissie in de hoorgesprekken niet alleen inging op belastende feiten, maar ook op hetgeen als ontlastend kon worden aangemerkt.

3. In een dossier van een voorval uit een ver verleden, sprak de CvO eerst met een drietal deskundigen over de werking van het geheugen, zodat zij de verklaringen van de melder, betrokkenen en getuigen beter op waarde konden schatten. Deze kennis gebruikte de CvO ook expliciet in het rapport, zo stelden zij: “De commissie is zich er nadrukkelijk van bewust dat eigen herinneringen kunnen zijn beïnvloed door wat zij van anderen hebben gehoord”.

4. In één dossier hebben verschillende getuigen een schriftelijke verklaring ingediend alvorens zij gehoord werden door de CvO. Het viel op dat de verklaringen hier en daar identieke bewoordingen en zinsconstructies bevatten duidend op afstemming, of zelfs dezelfde auteur. Door goed doorvragen van de CvO bleek dat twee medewerkers door de leidinggevende gevraagd waren om getuigen te helpen met het opstellen van hun verklaringen.

Onafhankelijkheid

1. Toen een melder zorgen uitte over de onafhankelijkheid van de commissieleden, werd hiervoor een apart gesprek met de melder gepland. Hierin legde de CvO uit dat commissieleden niet op voorhand betrokken waren bij vermeende de integriteitsschending en dat de betreffende functionaris niet betrokken zou worden bij het onderzoek vanwege (negatieve) betrokkenheid bij de totstandkoming van de melding. Hierna gaf melder aan alsnog vertrouwen te hebben in de samenstelling van de onderzoekscommissie. In hetzelfde onderzoek concludeerde de CvO dat de initiële opdrachtgever niet de opdrachtgever van een (leer)onderzoek kon zijn omdat de melding ook tegen deze functionaris gericht was.

Conclusies over het meldings- en onderzoeksproces

1. In één onderzoek identificeerde de CvO lessons learned met betrekking tot het meldingsproces en het toepassen van de klokkenluidersregeling. Zij noemde diverse punten gericht op de verbetering van de behandeling van dit soort meldingen. Daarbij werd het een leidinggevende aangerekend dat deze de melding in een eerder stadium niet had opgepakt maar zich uitsluitend richtte op het herstellen van de relatie.

2. Bij een voorval met zowel mannelijke als vrouwelijke betrokkenen, werden de vrouwen ten tijde van het onderzoek overgeplaatst terwijl de mannen bij hun eigen onderdeel tewerkgesteld bleven. De CvO merkte hierover op “Hierdoor is ten onrechte de indruk gewekt dat de vrouwen meer te verwijten viel. … De commissie vindt het onterecht dat dit onderscheid is gemaakt en dat daarmee de schijn van ongelijke behandeling is gewekt.”

3. In een ander dossier merkte de CvO op dat er te voortvarend is gehandeld in reactie op de melding door de betrokkene meteen vrij van dienst te geven na de melding en hem tevens een voornemen tot voorwaardelijk ontslag te sturen. Het voorval was niet ‘zwaar’ genoeg om deze maatregelen te rechtvaardigen en uit een hoorgesprek in het kader van het voornemen bleken grote verschillen tussen verklaringen. Het voornemen tot ontslag werd dan ook later ingetrokken.

Aandacht voor de context

1. In een onderzoek waarin werd geconcludeerd dat er in casu geen grote schendingen zijn geweest ten aanzien van de melder als persoon, werd aanvullend wel geconcludeerd dat enkele zaken een risico vormden voor een veilige leeromgeving.

2. Bij een voorval waar het in eerste instantie leek alsof alle betrokkenen vrijwillig hadden deelgenomen, besloot de CvO gezien de aard van het voorval ook te onderzoeken of er sprake kon zijn geweest van groepsdruk. Daarbij richtte de onderzoekscommissie zich zowel op de druk om mee te doen aan het voorval als op de druk om wel of geen melding van het voorval te maken.

3. In een onderzoek kwam naar voren dat er een lage meldingsbereidheid is binnen het onderdeel. De onderzoekscommissie gaf daarop als overweging mee om “dit soort dilemma’s eerder en vaker te bespreken (geen matennaaier willen zijn) waarbij stap voor stap inzichtelijk wordt gemaakt wanneer een militair wel of niet iets doet en waarom een beslissing uiteindelijk wordt genomen”.

Bad Practices

Kwaliteit onderzoek en rapport

1. Niet alle dossiers bevatten een lijst van bijlagen of verwezen consistent naar bijlagen bij het rapport.

2. In één rapport bleek dat gedurende het onderzoek de samenstelling van de CvO was gewijzigd ten opzichte van de instellingsbeschikking. Waarom dit het geval was, werd niet toegelicht in het rapport.

3. In een ander dossier was het opmerkelijk dat er bij het hoorgesprek met een betrokkene een onderzoeker aanwezig was die niet in de CvO zat. Waarom dit zo was en of hierover gecommuniceerd is met de betrokkene bleef onduidelijk.

4. In enkele hoorgesprekken (N = 4) viel het op dat er veel gesloten en suggestieve vragen werden gesteld.[35] Dit geeft de gehoorde persoon weinig gelegenheid zijn of haar eigen verhaal te doen en het kan de accuraatheid van de verklaringen negatief beïnvloeden.[36]

5. In één rapport werd aangegeven dat een deskundige werd gehoord over een bepaalde opleiding in het algemeen. In het hoorverslag gaat het echter voornamelijk over een specifieke bijeenkomst waarbij de melder aanwezig was. Dit lijkt niet te passen bij de rol van deskundige, waarvan een zekere objectiviteit mag worden verwacht.

6. In één zaak werden de uitspraken van een betrokkene en een getuige die zeggen iets zich niet te kunnen herinneren geïnterpreteerd als 'geen duidelijke ontkenning'. De CvO leek daarmee impliciet te concluderen dat het betreffende incident dus wel was voorgevallen. Dit lijkt een voorbarige conclusie omdat het niet ontkennen van een gebeurtenis niet betekent dat iets wel gebeurd is. Bij enkele subconclusies liet dezelfde CvO zich leiden door bevindingen op andere punten, waarbij de volgende redenering gevolgd werd: 'als betrokkene Y iets heeft gedaan op moment X, dan zal betrokkene Y dat ook wel gedaan hebben op moment Z'. Ook deze conclusie lijkt onvoldoende onderbouwd.

7. In één dossier rapporteerde de CvO bij gebruikte onderzoeksmethoden enkel dat er hoorgesprekken hadden plaatsgevonden om de feiten vast te stellen, terwijl bij het dossier als bijlage afschriften van social media berichten gevoegd zijn. Vervolgens concludeerde de CvO op één punt dat hier in verband met tegenstrijdige verklaringen niet kon worden vastgesteld wat er gebeurd is, terwijl dit precies het element was waar de social media berichten over gingen. Dit bewijs werd niet nader besproken of gewaardeerd in het rapport.

Overige bevindingen – sociale veiligheid binnen Defensie

Uit de dossiers bleek soms ook hoe melders en betrokkenen het proces van melden en onderzoek hadden ervaren. Bijzonderheden worden hier gerapporteerd.

Good practice

1. Parallel aan het onderzoek werd met een melder al een traject gestart waarbij vanuit Defensie zorg werd verleend aan de melder en diens partner. Samen met BMW werd een integraal zorgplan opgesteld, waarvan de kosten door Defensie werden gedekt. Er werd ook gekeken of de melder kon bijdragen aan het voorkomen van soortgelijke incidenten in de toekomst.

Bad practices

1. In één dossier heeft de melder al veel eerder melding gemaakt bij de leidinggevende, maar dit is toen (inhoudelijk) onvoldoende opgepakt. Na een vervolgtraject met verschillende besprekingen met betrokkenheid van CVP, H-CP, FIZ en IGK, werd de formele melding pas driekwart jaar later gedaan.

2. Één betrokkene gaf aan het lastig te vinden ergens melding van te doen, omdat er te weinig vertrouwelijkheid zou zijn: "Ik zit hiermee en ik weet niet wat ik ermee moet. Ik hoef er niet mee naar de vertrouwenspersoon op de kazerne te gaan, want dan weer iedereen het binnen een week".

3. In één dossier hoorden leidinggevenden dat een vermeend voorval van ongewenst gedrag had plaatsgevonden door drie betrokkenen jegens één collega. Een betrokkene stelde voor om nog eens persoonlijk met de collega die het vermeende mikpunt van het ongewenst gedrag was te gaan praten over het incident en het melden daarvan. De leidinggevenden lieten dit toe, terwijl zij zelf op dat moment nog niet met de collega hadden gesproken.

4. Bij het melden van een voorval ervoer één betrokkene dubbele groepsdruk. Aan de ene kant voelde de betrokkene druk van andere betrokkenen om het voorval niet te melden, terwijl enkele getuigen juist druk uitoefenen om het voorval wel te melden. Zelf gaf de betrokkene aan zich niet veilig te voelen om bij de meerdere te melden omdat deze diverse keren (met krachttermen) zou hebben benadrukt dat er hard zou worden opgetreden bij fouten.

5. Ook in het kader van een ander onderzoek kwam de meldingsbereidheid aan bod. Zowel een melder als een getuige met soortgelijke ervaringen gaven aan dat zij niets van het gedrag van de betrokkene konden zeggen/geen melding wilden maken omdat het een instructeur betrof en zij de opleiding wilden halen.

35) Overigens was de vraagstelling niet in alle hoorgesprekken goed te beoordelen, omdat de meeste hoorverslagen een samenvattende stijl hadden. Slechts enkele verslagen waren in vraag-antwoord stijl opgetekend.
36) Zie bijvoorbeeld St-Yves & Meissner (2014).

Groep 3: overige interne onderzoeken

De 3e groep onderzoeken waar we naar gekeken hebben betreft interne onderzoeken zonder COID- betrokkenheid. Het is namelijk aan het BG om te bepalen of er, naar aanleiding van een ontvangen melding, overgegaan wordt tot een intern onderzoek en of daar een CvO voor wordt ingesteld. Het BG bepaalt in dat geval ook wie de voorzitter en de andere leden van de commissie zijn. Daarnaast stelt het BG de instellingsbeschikking op, waarin de opdracht van de CvO beschreven staat en bevoegdheden aan de onderzoekscommissie worden toegekend. Binnen deze subgroep werd dan ook een groot verschil in omvang van het uitgevoerde onderzoek geconstateerd, uiteenlopend van het toepassen van hoor en wederhoor door de commandant tot het instellen van een geheel onafhankelijke onderzoekscommissie.

Onderzochte dossiers

Melders en betrokkenen

In tien van de 16 onderzochte zaken werd de melding gedaan door de persoon die het vermeende ongewenst gedrag zelf had ervaren. In drie zaken werd dit gedaan door de leidinggevende van deze persoon. In twee overige zaken werd er door meerdere personen gemeld en in één zaak werd uit het dossier niet duidelijk wie er gemeld had. In de meeste zaken (N = 7) was er één betrokkene waartegen de melding zich richtte; in vier zaken waren er twee betrokkenen en in één zaak waren er drie betrokkenen. In de overige vier zaken was op basis van het dossier niet vast te stellen hoeveel betrokkenen het betrof. De betrokkene was in zeven gevallen een collega van de melder, waarvan in vijf gevallen een directe collega en in twee gevallen een collega van een ander onderdeel. In drie gevallen was de betrokkene een leidinggevende en in één geval een ondergeschikte. In de overige vijf zaken, was in drie zaken sprake van een hiërarchische verhouding waarbij de betrokkene ofwel hoger dan wel langer in rang was dan de melder, maar er geen direct leidinggevende relatie was. In één geval waren er meerdere melders, waarbij de betrokkene van een deel van de medewerkers de directe collega was en van een ander deel van de medewerkers de leidinggevende. In het laatste dossier was de relatie tussen melder en betrokkene niet goed vast te stellen.

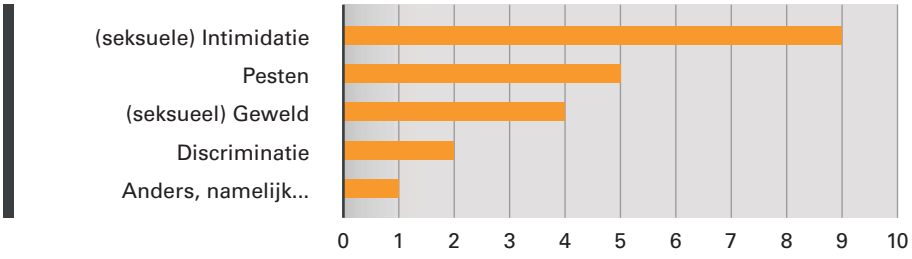
Wel of geen Commissie van Onderzoek

In negen van de 16 onderzochte zaken werd een CvO ingesteld. In de overige zeven zaken werd enkel oriënterend onderzoek uitgevoerd, of werd het onderzoek uitgevoerd door één persoon (vaak, maar niet altijd, het BG).

Inhoud meldingen

In totaal waren 13 meldingen enkelvoudig in de zin dat er weliswaar sprake kon zijn van meerdere incidenten, maar dat zij allemaal binnen dezelfde categorie vielen. Drie meldingen omvatten twee (N = 1) of drie (N = 2) vormen van ongewenst gedrag. Figuur 10 geeft de frequentie weer waarmee de verschillende vormen van ongewenst gedrag (mede) aanleiding waren om melding te doen.

De meest voorkomende categorie van ongewenst gedrag was (seksuele) intimidatie. Ook (seksueel) geweld en pesten vormden regelmatig aanleiding voor de melding. Discriminatie kwam in twee dossiers als reden voor de melding naar voren. Onder anders, namelijk viel een voorval van seksueel getint ongewenst gedrag dat niet onder seksuele intimidatie of seksueel geweld ondergebracht kon worden.



Figuur 10 Frequentie waarmee, in de 16 geanalyseerde dossiers van overige interne onderzoeken, verschillende vormen van ongewenst gedrag (mede) aanleiding waren om melding te maken.

Betrokkenheid 3e partijen

In slechts zes van de dossiers werden partijen benoemd die ondersteuning verleenden aan de melder, de betrokkene(n), of het BG. In die dossiers werden wel altijd meerdere 3e partijen genoemd. Uit Figuur 11 is af te lezen dat in die zaken het vaakst de vertrouwenspersoon op locatie en de integriteitsadviseur een rol speelden. Onder de categorie anders, namelijk viel een zaak waarin advies gevraagd werd aan een COID medewerker die op dat moment een training verzorgde bij het defensieonderdeel.

COID betrokkenheid

Buiten de adviserende rol van de integriteitsadviseur in twee zaken en de COID medewerker die als trainer bij het defensieonderdeel werkte en om advies werd gevraagd, was er slechts in één ander dossier sprake van COID betrokkenheid. Daar werd de integriteitsadviseur genoemd als klachtbehandelaar.

Procedurele waarborgen

Instellingsbeschikking

In zes van de negen zaken waarin een CvO werd ingesteld, was ook een instellingbeschikking in het dossier opgenomen. In drie zaken was dit dus niet het geval. Meestal was de instellingsbeschikking gedateerd voor de eerste onderzoeksactiviteiten; in één zaak kon dit echter niet vastgesteld worden omdat geen enkel gespreksverslag voorzien was van een datum.

Tijdigheid

Voor twee zaken kon niet worden vastgesteld hoe snel de melding werd opgepakt. Voor de overige 14 dossiers kon worden vastgesteld dat dit meestal tijdig gebeurde. In zes zaken werd de melding binnen een dag opgepakt en in nog eens vier zaken gebeurde dat binnen 14 dagen. In vier dossiers duurde het substantieel langer voordat het onderzoek werd opgestart, uiteenlopend van 25 dagen tot 54 dagen na de melding.

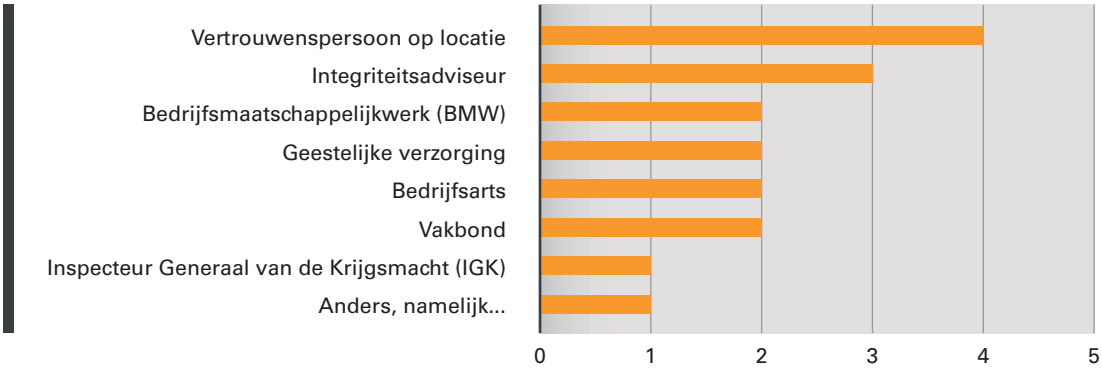
Voor een substantieel deel van de dossiers (N=7) was niet vast te stellen op welke datum het rapport werd opgeleverd, of op welke datum het onderzoek werd afgerond. Daarmee kon voor die zaken ook de duur van het onderzoek niet worden vastgesteld. In de overige negen dossiers liep de duur van het onderzoek uiteen van 0 tot 23 weken, waarbij 0 weken aangeeft dat het onderzoek binnen een week werd afgerond. In vijf zaken werd aan de termijn van acht weken voldaan zoals gesteld in het protocol interne onderzoeken SG A/989. Alle onderzoeken werden binnen de gestelde termijn van zes maanden afgerond.

Onafhankelijkheid

In de zaken waarin een CvO werd ingesteld, bestond de commissie zes keer uit drie leden en drie keer uit vier leden. In de meeste gevallen was de onafhankelijkheid van de CvO niet goed vast te stellen op basis van de dossiers.

Hoor en wederhoor

Het protocol interne onderzoeken SG A/989 schrijft voor dat in elk intern onderzoek hoor en wederhoor moet worden toegepast. In de interne onderzoeken die bij de defensieonderdelen zijn uitgevoerd werd dit meestal ook gedaan. Zo werden in de meeste onderzoeken zowel melder als betrokkene gehoord door de commandant of de onderzoekscommissie. Drie onderzoeken vormden daarop een uitzondering. In één onderzoek was echter niet vast te stellen of de betrokkene überhaupt door de CvO gesproken



Figuur 11 Frequentie waarmee verschillende ondersteunende partijen als betrokken partij naar voren kwamen in de 16 onderzochte dossiers van overige interne onderzoeken.

was en in een ander onderzoek werden de betrokkenen pas gehoord nadat in een oriënterend onderzoek al dertien getuigen waren gehoord. In een laatste onderzoek werden de betrokkenen gezamenlijk gesproken en werd de melder helemaal niet gehoord. Dit lijkt geen juiste invulling van het principe hoor-wederhoor.

Communicatie

Voor ruim de helft van de onderzoeken was niet vast te stellen of en hoe de melder en betrokkenen op de hoogte waren gesteld van het opgestarte onderzoek. In twee zaken werd duidelijk dat melder en betrokkene(n) bij aanvang van de hoorgesprekken nog niet op de hoogte waren gesteld.[37)] Daarbij was het in één zaak zelfs zo dat de betrokkene na het gesprek niet precies wist waar het gesprek voor diende. Ook was de betrokkene niet op de hoogte van het feit dat op basis van het gesprek mogelijk een disciplinaire maatregel genomen kon worden. In de overige zaken werden melder en betrokkene(n) ofwel mondeling, dan wel schriftelijk op de hoogte gesteld van het opgestarte onderzoek. Daarbij werd slechts in twee zaken ook verwezen naar het protocol interne onderzoeken SG A/989.

Kwaliteit feitenonderzoek

In alle onderzoeken werden hoorgesprekken gehouden en werden deze gebruikt om informatie te verzamelen ten behoeve van het feitenonderzoek. Daarnaast werd, zoals is af te lezen uit Figuur 12, in meerdere onderzoeken gebruik gemaakt van administratief onderzoek. Andere onderzoeksmethoden werden minder vaak gebruikt. Opvallend was dat in twee onderzoeken politiesystemen werden geraadpleegd.

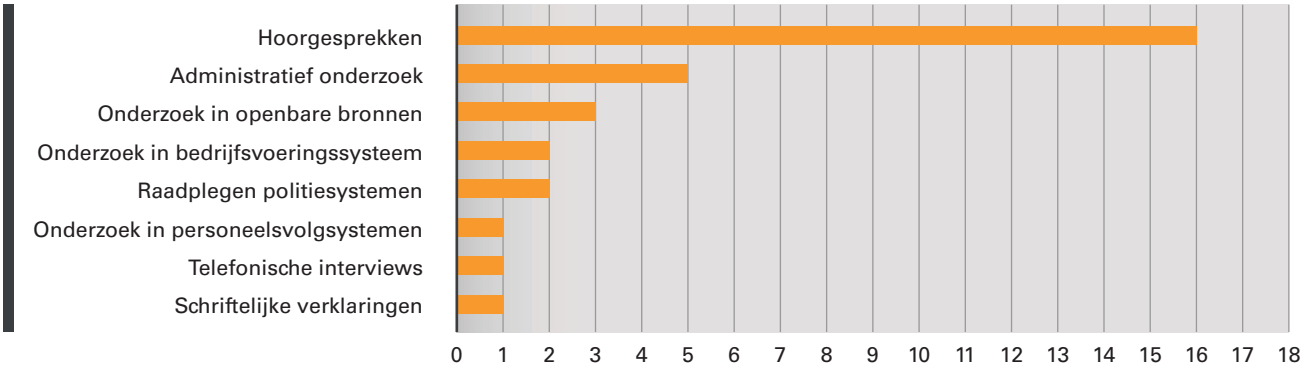
Niet altijd was vast te stellen of alle relevante personen waren gehoord, bijvoorbeeld omdat er geen gespreksverslagen in het dossier waren opgenomen. In 14 dossiers kon wel onderzocht worden of alle personen (melders, betrokkenen en getuigen) die volgens het dossier in elk geval over de betreffende casus zouden kunnen verklaren, gehoord waren. In 10 dossiers waren al deze personen gehoord, terwijl dit in vier dossiers niet het geval was. Soms ging dit om een melder of betrokkene, soms ook om getuigen die over potentieel interessante informatie beschikten. In vijf dossiers werd de betrokkene pas gehoord nadat de melder en/of enkele getuigen gehoord waren.

In tien zaken kon op basis van de hoorverslagen of het rapport worden vastgesteld dat er sprake was van tegenstrijdige verklaringen tussen melder(s), betrokkene(n) en/of getuige(n). In één zaak waren er geen tegenstrijdige verklaringen en in twee zaken was dit niet vast te stellen op basis van het dossier. In drie van de tien zaken waarin tegenstrijdige verklaringen waren, werd aanvullend onderzoek gedaan waarbij aanvullende getuigen werden gehoord. In vijf gevallen werd geen aanvullend onderzoek gedaan. In twee onderzoeken waren daar echter ook geen mogelijkheden voor. In de overige twee gevallen was niet vast te stellen of er aanvullend onderzoek is gedaan.

Op basis van de veelal summiere dossiers, was het soms lastig om te bepalen in hoeverre er in de interne onderzoeken aanvullend bewijs werd verzameld en gedocumenteerd. Daarbij werd duidelijk dat wanneer er extra bewijs werd verzameld, dit vooral bestond uit whatsapp en e-mailberichten en informatie uit personeelsdossiers. In twee dossiers werden bepaalde stukken die mogelijk relevant konden zijn niet verzameld.

Kwaliteit hoorgesprekken

Het was lastig een algemeen beeld van de kwaliteit van de hoorgesprekken te vormen, aangezien zowel de kwaliteit van de verslaglegging als het beeld over de kwaliteit van de



Figuur 12 Frequentie waarmee verschillende onderzoeksmethoden werden gebruikt in de analyse van 16 dossiers van overige interne onderzoeken.

37) Zie meer over deze zaken onder het kopje *bad practices*.

gesprekken zeer uiteen liep. In zes dossiers waren helemaal geen hoorverslagen opgenomen, ontbraken hoorverslagen van de melder en/of betrokkene(n), of waren hoorverslagen slechts zeer summiere puntsgewijze samenvattingen van wat er gezegd was (bijvoorbeeld in drie bulletpoints). Er waren ook dossiers waar verschillende personen (betrokkenen en getuigen) gezamenlijk gehoord werden. In de overige dossiers waren wel hoorverslagen opgenomen, maar niet altijd uitnodigingsbrieven, waardoor ook de communicatie voorafgaand aan de hoorgesprekken niet kon worden beoordeeld. Vanwege deze uiteenlopende kwaliteit is besloten voor elk onderstaand thema het beeld van de kwaliteit die uit de dossiers naar voren kwam te beschrijven.

Communicatie over het hoorgesprek en onderzoek

Uit de dossiers waar ook de uitnodigingen voor de hoorgesprekken in waren opgenomen, bleek dat er doorgaans tijdig werd gecommuniceerd over de aard, locatie en tijd van het gesprek, evenals de aanwezigen. In enkele gevallen werd eveneens tijdig gecommuniceerd over het recht op ondersteuning tijdens het gesprek. Het was heel wisselend of er expliciet over de rol van de te horen persoon, zijn of haar rechten en plichten tijdens het gesprek en de mogelijke gevolgen van het onderzoek gecommuniceerd werd. In één dossier werd een uitnodigingsbrief gevonden met daarbij een bijlage waar over alle bovenstaande punten duidelijk gecommuniceerd werd. Het andere uiterste was een dossier waarin de betrokkene in aanwezigheid van anderen werd aangesproken door de commandant. Op het moment dat de betrokkene werd aangesproken wist hij niet dat er een melding was gedaan of dat er een onderzoek was opgestart. Direct nadat de betrokkene was aangesproken volgde het hoorgesprek. De betrokkene had dus geen enkele mogelijkheid om zich op het gesprek voor te bereiden of om ondersteuning tijdens het gesprek te organiseren.

Gespreksregels en uitgangspunten hoorgesprek

In de meeste dossiers was aandacht voor het recht op bijstand van de gehoorde. Niet altijd werden duidelijk de uitgangspunten van het gesprek besproken. Een positief voorbeeld is een dossier waar voorafgaand aan het inhoudelijke deel van het gesprek uitleg werd gegeven over de werkwijze van de CvO, de status van de CvO en de rechten en plichten van de gehoorde. In een ander dossier werd eveneens benadrukt dat het onderzoek een bestuursrechtelijke en geen strafrechtelijke procedure was. Daartegenover staat een hoorgesprek waarin werd gezegd: “Het doel van het horen is of er aanleiding is om rechtspositionele maatregelen te nemen”. Kennelijk had de CvO hier dus niet als doel om de feiten en omstandigheden in beeld te brengen, maar om te oordelen over rechtspositionele maatregelen tegen de betrokkene.

Opname en duur gesprekken

Op basis van de dossiers kon niet altijd worden vastgesteld of hoorgesprekken waren opgenomen. Uit de dossiers waarin hierover wel informatie was opgenomen bleek dat er geen gemeenschappelijke praktijk lijkt te bestaan; in sommige dossiers werd wel informatie opgenomen en in andere dossiers niet en in sommige dossiers werd dit vooraf toegelicht aan gehoorde of er werd expliciet toestemming gevraagd, terwijl er ook dossiers waren waarin dit niet gebeurde. In één zaak konden de melders en de betrokkenen ook een verzoek tot een opname voor eigen gebruik doen bij de secretaris. Dit is het enige dossier (in alle drie steekproeven) waarbij dit tot de mogelijkheden behoorde.

De duur van de hoorgesprekken werd voor het grootste gedeelte niet in het verslag vastgelegd. In drie dossiers werd dit bij enkele hoorverslagen wel gedaan. Daar liep de duur van het hoorgesprek uiteen van 40 minuten tot 4,5 uur. In dat laatste geval werd wel een korte pauze van vijf minuten genoteerd.

Gespreksvoering

Kijkend naar de gespreksvoering ontstaat er een zeer divers beeld. Bij de meeste hoorgesprekken leek de sfeer goed en leek er sprake van een open gesprek. Een enkele keer gaf de gehoorde ook expliciet aan het een fijn gesprek te vinden en zich gehoord te voelen. Er waren echter ook meerdere voorbeelden van gesprekken waar het gesprek ofwel door de CvO dan wel door de gehoorde als onprettig werd ervaren. Zo tekende één commissie op het gevoel te hebben dat ze alles uit de betrokkene moesten trekken en dat de gehoorde non-verbaal contact ontweek. Echter, ook aan de kant van de gehoorden werd een paar keer onvrede geuit over hoe zij benaderd werden. Daarbij werd vaak een confronterende stijl van vragen opgemerkt en het gebruik van sceptische en sturende vragen, waarbij de gehoorde weinig ruimte voelde om zijn verhaal te doen. In één dossier ging dat zelfs zo ver dat de melder aan het einde van het gesprek aangaf het gesprek als heel vervelend en heel oneerlijk te hebben ervaren en het gevoel te hebben als verdachte behandeld te worden. Inderdaad viel het in dat dossier op dat er een groot verschil was tussen het gesprek met de melder en het gesprek met de betrokkene. Terwijl het gesprek met de betrokkene heel open en goed verliep, werd de melder meermaals met ongeloof door de CvO geconfronteerd. Het andere uiterste was een dossier waarin alle gesprekken open maar wel kritisch werden gevoerd. In die gesprekken kregen zowel melders als betrokkenen de ruimte om hun visie op het verhaal te geven, vroeg de CvO kritisch door waar nodig en was er ook ruimte voor de emoties van de gehoorden. Ook werd in die hoorgesprekken benadrukt dat de gehoorden bij hun eigen ervaringen moest blijven en weg moest blijven bij verhalen uit de tweede hand.

Inhoud van de gesprekken

Voor wat betreft de inhoud, kwamen in de meeste aangetroffen hoorgesprekken alle elementen die deel uitmaakten van de melding aan bod. Waar het nog wel eens aan schortte was het kritisch doorvragen op (onduidelijke) uitspraken die mogelijk van belang konden zijn voor het vaststellen van het feitenrelaas of om een beter beeld te krijgen van de context van het voorval. Ook werd in een enkel dossier in de hoorgesprekken geen verband gelegd met ander relevant bewijs, zoals bijvoorbeeld sociale media berichten. Daartegenover stonden hoorgesprekken waar juist goed werd doorgevraagd naar de context van het voorval en het meldproces. Ook was er één dossier waar in de hoorgesprekken expliciet werd aangegeven dat er ook ontlastende zaken gemeld konden worden.

Ondertekenen gesprekken

Het ondertekenen van de hoorgesprekken gebeurde niet consequent. Dat wil zeggen dat het verschilde per dossier, maar ook binnen dossiers, of gespreksverslagen gedateerd en ondertekend waren. Dit liep uiteen van dossiers waarin alle gespreksverslagen door zowel de commissie als gehoorden ondertekend waren, tot dossiers waarin geen enkel verslag ondertekend was. In de meeste dossiers kregen de gehoorden niet de mogelijkheid om correcties en aanvullingen op de gespreksverslagen in te dienen. Het moment waarop de verslagen ondertekend werden was veelal niet te achterhalen. In één dossier viel het op dat het hoorverslag van het gesprek met de betrokkene pas werd ondertekend op de dag waarop een hoorzitting plaatsvond over plichtsverzuim en het opleggen van een maatregel (dus pas nadat het feitenonderzoek al afgerond was).

Rapport

De kwaliteit van de rapporten waarin verslaglegging van het feitenonderzoek werd gedaan liep erg uiteen. Zo was er in verschillende dossiers helemaal geen rapport opgenomen en bestond het dossier dus enkel uit verschillende hoorverslagen en correspondentie over het onderzoek. In andere dossiers was er sprake van een rapport waarin enkel hoorgesprekken samengevat werden, maar waarin door de CvO geen verbanden tussen die verklaringen werden gelegd of conclusies werden getrokken over aannemelijk geworden feiten. Daartegenover waren er ook rapporten die zeer duidelijk gestructureerd waren en ook qua inhoud zeer volledig leken, met onder andere de onderzoeksopdracht, vastgestelde of aannemelijk geworden feiten en omstandigheden, relevante regelgeving, aanvullende bevindingen en advies over het verder te volgen traject. De kwaliteit van de overige rapporten ligt zowel inhoudelijk als qua structuur ergens tussen deze twee uitersten.

In enkele rapporten werd ook een advies aan het BG gegeven met betrekking tot maatregelen ten opzichte van betrokkene. Dit past niet in het rapport van een intern onderzoek, waar het primaire doel is om de feiten vast te stellen. Het is aan het BG om op basis van het feitenonderzoek een besluit te nemen over verwijtbaarheid en eventuele (rechtspositionele) maatregelen.

Op basis van de rapporten is ook getracht te onderzoeken hoe compleet de dossiers zijn. In elf dossiers was een lijst opgenomen van de stukken die in de zaak geraadpleegd waren en derhalve onderdeel uit zouden moeten maken van het dossier. Zeven dossiers waren ook compleet. In de overige vier dossiers misten stukken die wel genoemd werden, waaronder soms ook de instellingsbeschikking of gespreksverslagen.

Overige bevindingen

Good practices

Oppakken van de melding

1. In enkele zaken werd duidelijk dat het BG snel na de melding haar verantwoordelijkheid nam, door:
   - Met zorg een onderzoekscommissie samen te stellen met voldoende bevoegdheden en de onderzoeksopdracht ook breder te trekken dan alleen het vermeende incident. Hierbij was ook aandacht voor de context waarin het incident plaatsvond;
   - Ook ten tijde van het onderzoek maatregelen te nemen om de sociale veiligheid zo veel mogelijk te waarborgen. Zo werden bijvoorbeeld in één onderzoek zowel melders als betrokkene tijdelijk elders tewerkgesteld om een veilige werkplek voor hen en voor andere medewerkers te creëren, maar werd ook expliciet naar deze personen gecommuniceerd dat dit geen strafmaatregel was.

1. In één onderzoek werd een zorgvuldige afweging gemaakt over de invulling en omvang voor het onderzoek. Er werd besloten geen commissie in te stellen, maar in plaats daarvan één onafhankelijke onderzoeker een zeer duidelijke onderzoekopdracht te geven.

Onderzoek door CvO

1. In verschillende onderzoeken maakte de CvO expliciet wat het doel van het onderzoek was (en wat juist niet het doel was) en communiceerde de CvO hierover ook duidelijk naar betrokken partijen. Een voorbeeld hiervan is de volgende passage uit één van de rapporten: “Het doel is niet om een juridisch onderbouwde rapportage te schrijven met het oog op rechtspositionele gevolgen voor betrokkenen.”

2. Ook waren er enkele voorbeelden waar de CvO verder keek dan enkel het vermeende incident. Zo werd bij-

voorbeeld in één geval geconstateerd dat er sprake was van een angstcultuur binnen de eenheid. In een ander rapport spreekt de CvO zich expliciet uit over de oorzaak van escalatie (van een conflict): "Niemand voelt zich verantwoordelijk, niemand bewaakt de voortgang".

3. In één onderzoek kwam het de CvO ter ore dat de relatie tussen de betrokkene en medewerkers van andere defensieonderdelen ook moeizaam was. De CvO nam daarop contact op met mogelijke getuigen daar, om het beeld wat door melders en getuigen binnen de eigen afdeling van betrokkene geschetst werd, te toetsen.

4. In één onderzoek werd, ondanks dat er geen betrokkenheid vanuit de COID was, in de instellingsbeschikking wel verwezen naar het onderzoeksprotocol van de COID en vormde dit het uitgangspunt voor het onderzoek.

Procedurele waarborgen

1. In het kader van hoor- en wederhoor werden in één onderzoek zowel melder(s) als betrokkene(n) een 2e keer gehoord, waarbij zij op uiteindelijke bevindingen van de CvO konden reageren. Daarnaast kregen zij de mogelijkheid een zienswijze te geven op het voorlopige rapport.

2. In een ander onderzoek werd het voornemen tot een negatief ambtsbericht voor vier jaar teruggebracht naar één jaar, nadat de betrokkene in de zienswijze inging op onjuistheden in het rapport. Deze zienswijze werd dus serieus genomen.[38)]

Bad practices

Wel of geen intern onderzoek

1. Enkele dossiers riepen de vraag op of het onderzoek niet laagdrempeliger had kunnen worden ingestoken. Zo waren er meldingen van incidenten waarvan het twijfelachtig was of dit een mogelijke integriteitsschending betrof, maar die wel door een voltallige CvO werden onderzocht. In die gevallen was het wellicht voldoende geweest om als commandant zelf de melding op te pakken en enkele gesprekken met betrokken partijen te voeren. Van belang hierbij is dan wel dat de commandant zich, als hij voornemens is niet over te gaan tot het instellen van een CvO, door een onafhankelijke partij (buiten het onderdeel) laat adviseren.

2. Daartegenover staan meerdere onderzoeken waar de commandant naar aanleiding van een klacht met de klager spreekt met als doel de klacht af te zwakken naar een melding, zodat deze met intern onderzoek kan worden afgehandeld in plaats van via de formele klachtenafhandelingsprocedure.

Kwaliteit en volledigheid onderzoek

1. In verschillende onderzoeken lijkt er selectief te zijn omgegaan met de informatie die getuigen en betrokkenen hebben gegeven gedurende het onderzoek. Zo werd bijvoorbeeld in één onderzoek de verklaring van een getuige die zegt dat het leek alsof hij/zij iets zag voorvallen, bestempeld als een niet overtuigende verklaring en werd een andere getuige die zegt datzelfde te hebben zien voorvallen niet meegenomen in de uiteindelijke vaststelling van de feiten. Andere voorbeelden zijn dat betrokkenen informatie, bewijs, of getuigen aanleveren die wellicht ontlastend zouden kunnen zijn, maar waar vervolgens (blijkens het dossier) niets mee wordt gedaan door de CvO. Ook was er een casus waarin een getuige als onbetrouwbaar en verdacht werd bestempeld door de CvO zonder enige feitelijke onderbouwing van deze stelling.

2. In één zaak blijkt duidelijk dat de conclusies worden getrokken op basis van stereotypen en foute aannames. Eerst wordt in dit dossier onbegrip geuit voor het feit dat de melder lang heeft gewacht met melden. Daarbij is duidelijk uitgegaan van het idee dat iemand die iets overkomt dat meteen meldt en dat daarbij geen psychologische of andere barrières bestaan. Ook wordt ongewenst gedrag later, in het kader van een sanctieadvies, afgezwakt door te zeggen dat het gaat om "jonge jongens onder elkaar" en wordt bij dit advies ook meegewogen dat betrokkenen goede studieresultaten hebben. Studieresultaten lijken echter geenszins van belang om ongewenst gedrag jegens medeleerlingen te beoordelen.

3. In één onderzoek leverden twee betrokkenen hun verklaringen op schrift. Deze kwamen voor 95% woordelijk met elkaar overeen. Dit was voor de CvO echter geen aanleiding om hen uit te nodigen voor een vervolggesprek en hierop door te vragen.

4. Tijdens hoorgesprekken komt een andere (blijkens de omschrijving) onderzoekswaardige situatie aan het licht. Aan dit voorval (dat geen deel uitmaakte van het onderzoek) besteed de CvO verder geen enkele aandacht terwijl daar voldoende aanleiding voor was.

Scheiding bestuursrechtelijk en strafrechtelijk onderzoek

1. In meerdere dossiers werden politie mutaties (Blue View) geraadpleegd over melders en betrokkenen. Dit betreft vertrouwelijke justitiële informatie die werd

38) Het is goed dat de input van de betrokkene serieus genomen wordt maar het is tegelijk een bad practice dat in een rapport van een onderzoek zaken worden benoemd die feitelijk niet waar zijn.

opgenomen in het dossier van het bestuursrechtelijk onderzoek. Op basis van de dossiers was niet vast te stellen of er toestemming was om deze justitiële informatie in te brengen in het bestuursrechtelijk traject.

2. In één zaak werd het Proces Verbaal van het strafrechtelijk onderzoek overgedragen ten behoeve van het disciplinaire bestuursrechtelijke onderzoek. Het werd niet duidelijk of hiervoor toestemming was verkregen van het OM.

Procedurele waarborgen

1. In verschillende onderzoeken waren het feitenonderzoek en het beslisproces over eventuele rechtspositionele maatregelen met elkaar verweven. Meestal was dit het gevolg van een CvO die in het rapport vergaande aanbevelingen en conclusies deed. Zo deed in één onderzoek de CvO aanbevelingen over rechtspositionele maatregelen (berisping/aantekening) voor verschillende medewerkers en werd voor één medewerker zelfs aanbevolen om zijn takenpakket te veranderen of om hem te ontslaan. In een ander rapport kwam de positie van de CvO als feitenvaststeller echter op een andere manier in het geding. Daar bleek dat het onderzoek voordat het was afgerond al was aangeboden aan de commandant en om zijn reactie was gevraagd.

2. In verschillende onderzoeken deed de CvO uitspraken of handelde zij zo dat er schijn van vooringenomenheid ontstond. Zo geeft een onderzoekscommissie in een zaak aan dat zij de timing van een klacht van de betrokkene opmerkelijk vinden omdat die klacht volgde op de melding jegens betrokkene. Later reageert de CvO op de zienswijze van de betrokkene, waarin de betrokkene excuses maakt, nog eens met “dat hij met zijn excuses en voorstel om vrijwillig te vertrekken bij de afdeling met zo min mogelijk kleerscheuren van het proces af probeert te komen”. De CvO laat op verschillende momenten in het rapport vooringenomenheid jegens de betrokkene zien. In een ander onderzoek is het juist andersom. Hier blijkt uit de vraagstelling in de hoorgesprekken dat de onderzoekers bij aanvang van het onderzoek het verhaal van de betrokkene volledig gelooft en het verhaal van melder helemaal niet, zonder dat daar een duidelijke grondslag voor is. In een laatste voorbeeld wordt duidelijk dat zodra de melder in politiesystemen wordt opgezocht en dat daarin geschreven staat dat de melder een psychische stoornis heeft, er door onderzoekers al is vastgesteld dat het verhaal van melder niet geloofwaardig is en dat er (dus) niets is gebeurd.

3. In één dossier lijkt met twee maten te worden gemeten waar het gaat om aanbevelingen. In die casus werd zowel met betrekking tot het handelen van leidinggevenden als met betrekking tot het handelen van militairen een zeer negatief oordeel gegeven. Vervolgens werd echter met betrekking tot de leidinggevenden enkel aanbevolen dat: “Binnen de [compagnie] moet [leidinggevenden] duidelijk worden gemaakt dat hun rang niet slechts een salarisindicatie is maar dat die ook verantwoordelijkheid met zich meebrengt”, terwijl voor de militairen werd aanbevolen hun handelen te toetsen aan het militair tuchtrecht. Los van het feit dat deze aanbevelingen te ver strekken voor een rapport dat enkel op feitenvaststelling gericht zou moeten zijn, kan hierdoor de indruk ontstaan dat mensen hoger in de hiërarchie uit de wind worden gehouden.

4. Een raadsman stelde in één dossier dat het onderzoek niet volgens het protocol interne onderzoeken SG A/989 behandeld was. De uitleg die daarop werd gegeven is dat deze aanwijzing enkel van kracht is bij disciplinaire en niet bij oriënterende onderzoeken en dat het hier om het laatste soort gaat. Opmerkelijk is dat het onderzoek qua vorm, omvang en doel (vaststellen feiten) niet afwijkt van andere bestuursrechtelijke interne onderzoeken die wel onder de aanwijzing vallen. Daarnaast maakt het protocol een dergelijk onderscheid niet.

5. Verschillende dossiers kenden een lange doorlooptijd als gevolg van het feit dat commissieleden niet beschikbaar zijn door bijvoorbeeld vakantie of uitzending. In één dossier werd een voorzitter aangesteld die drie weken later op uitzending moest.

6. In één zaak werden volgens de hoorverslagen de melders en de betrokkene bijgestaan door dezelfde raadsman. Gezien de conflicterende posities en belangen had de CvO hier bij stil moeten staan.

Overige bevindingen – sociale veiligheid binnen Defensie

1. In één zaak merkt de onderzoekscommissie op dat de rol van de VP’s op de afdeling niet goed is. Er zouden conflicten ontstaan bij hun optreden.

2. Een melder uitte onbegrip over het feit dat de door hem ingediende klacht bij de Kapitein via omwegen terecht is gekomen bij onder meer de betrokkenen in de casus. Uit het dossier blijkt vervolgens dat de klacht via verschillende stations is doorgemaild naar de betrokkenen, zonder dat hierbij de juiste procedures zijn gevolgd.

3. In één dossier werd een schorsingsbeschikking aangetroffen waarin stond dat de schorsing in het belang van het lopende onderzoek was, maar de beschikking was gedateerd na afloop van het onderzoek.

4. Opvallend was een stuk tekst in de verklaring van een betrokkene: "U adviseert mij om een goede afweging te maken met betrekking tot mijn vervolgstappen. U vertelt dat onze organisatie zaken snel vergeet, maar als zaken te lang blijven hangen, men ze ook langer gaat onthouden". Het is voorstelbaar dat de betrokkene zich hierdoor niet veilig voelde om bijvoorbeeld bezwaar te maken tegen de opgelegde maatregel.

Conclusie: Totaalbeeld over de kwaliteit van interne onderzoeken

Een eerste opvallende bevinding was de **onvolledige en onjuiste registratie** van integriteitsmeldingen die door de verschillende defensieonderdelen zelf zijn afgehandeld. Daarnaast **varieert de kwaliteit** van de onderzoeken die door ons aan een analyse zijn onderworpen sterk, van zeer goede, volledige onderzoeken met zorgvuldige verslaglegging tot onderzoeken die niet als onderzoek gekwalificeerd zouden mogen worden. Alhoewel binnen alle drie subgroepen van onderzochte dossiers voorbeelden van good en van *bad practices* werden geobserveerd, was **de kwaliteit van de COG onderzoeken** beduidend **beter** dan de afhandeling van interne meldingen met behulp van een CvO.

De uitgevoerde onderzoeken door de COG kenmerkten zich door een helder en goed gevolgd proces waarbij de klachten zorgvuldig en volledig lijken te worden onderzocht. De dossiers opgesteld door de COG zijn over het algemeen compleet, volledig en goed geordend. Daarnaast is helder beschreven hoe het proces loopt dat wordt gevolgd na ontvangst van de klacht en hoe taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn belegd. Blijkens het instellingsbesluit[39] wordt de samenstelling van de commissie per klacht vastgesteld en de leden worden benoemd door de directeur Dienstencentrum Juridische Dienstverlening (D-JDV) uit een pool van beschikbare leden. Dit borgt de onafhankelijkheid van de COG. Voor zover dit aan de hand van de dossiers was vast te stellen werden personen tijdig en zorgvuldig geïnformeerd over hun rechten en plichten tijdens de behandeling van de klacht en was er aandacht voor het persoonlijk welzijn van alle betrokken partijen.

Bij de interne onderzoeken (groep 2 en 3) werd (meestal) een CvO ingesteld door het BG van het defensieonderdeel waar de melding betrekking op heeft en stelde het BG ook de onderzoeksopdracht op en de commissie samen. Daardoor kunnen in verschillende zaken **kanttekeningen** geplaatst worden **bij de objectiviteit en onafhankelijkheid van de leden van de CvO**. Ook werden hier verschillende aandachtspunten gesignaleerd waaronder de wisseling van commissiesamenstelling gedurende het onderzoek, het betrekken van strafrechtelijke informatie in de dossiers en hoorgesprekken waar veel gesloten en suggestieve vragen werden gesteld[40].

Doordat de behandeling van een melding een ander beleidskader kent dan de behandeling van een klacht bestrijken deze onderzoeken doorgaans een groter gebied. Een COG onderzoek blijft conform het geldend beleid beperkt tot de ingediende klacht. Dit betekent bijvoorbeeld dat er bij de behandeling van een melding ook ruimte is om in te gaan op de context waarin één en ander heeft plaatsgevonden. In de interne onderzoeken met COID betrokkenheid werd aan de context doorgaans ook de nodige aandacht besteed.

Uit onze analyse bleek dat de onderzoeken met COID betrokkenheid (groep 2) over het algemeen goed uitgevoerde onderzoeken waren waarbij het vastgestelde beleid over het algemeen goed gevolgd werd. Ook gaven deze dossiers een beeld van zorgvuldige verslaglegging en opbouw van het dossier. In deze groep onderzoeken werd doorgaans de nodige aandacht aan de context van het voorval besteed. Duidelijk werd wel dat de inbreng van de COID medewerker afhankelijk is van de ruimte die hij krijgt en de waarde die er, door de voorzitter van de CvO, aan zijn inbreng wordt toegekend.

De kwaliteit van de derde groep interne onderzoeken (zonder COID betrokkenheid) varieerde sterk en leek afhankelijk te zijn van de samenstelling van de CvO. Bij deze interne onderzoeken lijkt het samenstellen van de commissie vrij willekeurig plaats te vinden, waarbij – ondanks het feit dat aanwijzing SG A/989 hier ruimte voor geeft[41] – niet altijd gezocht wordt naar commissieleden met onderzoeksexpertise. Het is belangrijk om op te merken dat de interne onderzoeken zonder COID betrokkenheid momenteel de grootste groep van interne onderzoeken binnen Defensie betreft; de COG onderzoeken en onderzoeken met COID betrokkenheid hebben slechts een klein aandeel in alle interne onderzoeken naar ongewenst gedrag. Het is zorgelijk dat de grootste groep van interne onderzoeken zo'n gevarieerd beeld van de kwaliteit geeft.

Met betrekking tot alle onderzochte dossiers is een belangrijk aandachtspunt **de doorlooptijd** van de onderzoeken waarbij het overschrijden van termijnen eerder regel dan uitzondering is. Als positief element identificeerden we de aandacht die er bij de commissiesamenstelling was voor **de**

39) Instellingsbesluit commissie ongewenst gedrag, BS2016011701 dd 6 juli 2016.

40) Dit beeld komt overeen met de analyse van de casus Schaarsbergen die werd gerapporteerd in de tussenrapportage van onze Commissie.

41) "…benoemt de commandant één of meerdere onpartijdige en objectieve onderzoekers, zo mogelijk met ervaring op dit gebied"

afstand er tussen de leden van de onderzoekscommissie en de melder/ betrokkene.

Uit de dossiers is ons niet duidelijk geworden wanneer wel of juist geen gebruik gemaakt wordt van de COID. Criteria of beleidsuitgangspunten lijken hiervoor te ontbreken. Daarbij aansluitend hebben we **geen relatie** kunnen ontdekken **tussen de ernst van het vermeende voorval en de omvang van het onderzoek**. Dat is voor COG onderzoeken verklaarbaar; zodra een klager aangeeft dat zijn klacht door de COG onderzocht moet worden, moet hier volgens de Klachtenregeling Defensie gehoor aan worden gegeven. Echter, voor de overige onderzoeken zou een dergelijk verband wel verwacht worden. Nu viel het onze commissie op dat voor een relatief klein incident soms een voltallige (onafhankelijke) commissie werd ingesteld, terwijl op het oog ernstige incidenten enkel door de commandant besproken werden met betrokken partijen. Onderdeel van een effectieve en efficiënte onderzoeksprocedure is ook dat de omvang van het onderzoek aansluit bij de zwaarte van het vermeende voorval.

Tot slot viel het ons op dat als reactie op het willen indienen van een formele klacht de klager regelmatig op de mogelijkheid werd gewezen om **de klacht als melding te laten behandelen**. Alhoewel dit in principe niet in strijd is met Artikel 10.4 in de Klachtenregeling Defensie, leek het er in meerdere gevallen op alsof er enige druk op de klager werd uitgeoefend om de klacht om te zetten naar een melding en als gevolg daarvan niet door de COG maar door een CvO te laten onderzoeken. Dit laatste is wel in strijd met de klachtenregeling, aangezien – indien daartoe de wens bestaat – een klager het recht heeft zijn klacht te laten onderzoeken door de COG.

4.

Het perspectief van stakeholders

In de periode april t/m augustus 2018 zijn verschillende gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van diverse defensieonderdelen en aan Defensie gelieerde organisaties die (nauw of op een afstand) betrokken zijn bij het onderwerp sociale veiligheid bij Defensie.

Het betrof gesprekken met de volgende stakeholders: vier voorzitters van vakbondscentrales voor overheidspersoneel, vijf vertegenwoordigers uit de medezeggenschap, zes vertegenwoordigers van vertrouwenspersonen (verdeeld over verschillende krijgsmachtonderdelen), drie vertegenwoordigers van defensienetwerken (betreffende homoseksualiteit, multiculturaliteit en vrouwen bij de krijgsmacht), drie vertegenwoordigers op het gebied van geestelijke verzorging en bedrijfsmaatschappelijk werk, alsmede vertegenwoordigers van de COID, de Ondersteuningsgroep Commando Landstrijdkrachten (CLAS) en een vertegenwoordiger van het cluster Alternatieve Geschil Oplossing (AGO). Daarnaast hebben we interviews gehouden met de hoofden of plaatsvervangende hoofden van alle zeven defensieonderdelen.

Gesprekken

In totaal is met deze 31 personen in 10 sessies gesproken. De meeste gesprekken vonden plaats met meerdere stakeholders uit hetzelfde cluster tegelijkertijd. Naast overwegingen van efficiëntie was hiervoor gekozen om stakeholders de gelegenheid te geven op elkaar te reageren en elkaar aan te vullen. Ons uitgangspunt was dat dit tot een volledig beeld zou leiden. Zaken die men liever niet in het groepsgesprek wilde bespreken konden later afzonderlijk bij ons worden ingebracht (via meldpunt of e-mail). Hier is geen gebruik van gemaakt, maar wel is soms relevante informatie (zoals rapporten) nagestuurd. De stakeholders vertegenwoordigden een bredere achterban, waarmee zij vaak voorafgaand aan het gesprek al hadden gesproken over in te brengen punten. De gesprekken waren vooral bedoeld om onze analyses over sociale veiligheid bij Defensie te toetsen en aan te scherpen.

Kanttekening
Wij merken expliciet op dat wij een beperkt aantal stakeholders hebben gesproken. Hierdoor hebben we af moeten zien van het nader kwantificeren van aantallen stakeholders in dit onderdeel van het rapport. Er zijn bovendien ook stakeholders in de organisatie die wij niet hebben gesproken.

Informed consent

Zoals ook het geval was bij commissiemeldingen, begonnen de gesprekken met stakeholders met het doornemen en ondertekenen van een *informed consent* formulier. Dit formulier leek sterk op het formulier dat gebruikt werd bij de melders, met die aantekening dat de stakeholders zelf geen melding deden, maar aan het gesprek deelnamen vanuit hun functie. Aangegeven werd dat we in de rapportage waarschijnlijk zouden vermelden met welke (vertegenwoordigers van) organisaties we gesproken hadden, zonder daarbij namen van individuen te noemen. Alle personen gingen hiermee akkoord en ondertekenden het *informed consent*.

Onderwerpen

De commissie voerde gesprekken met de stakeholders aan de hand van een *topic list*. Hierbij kwamen de volgende onderwerpen aan bod:

Algemene indruk

1. Hoe kijkt u aan tegen het thema sociale veiligheid bij Defensie?
2. Hoe vaak komen ongewenste gedragingen in relatie tot sociale veiligheid voor bij Defensie?
3. Is er sprake van een angstcultuur?
4. Op welke wijze heeft u daar mee te maken?
5. Zijn er bepaalde onderdelen of niveaus/functies waar dat meer of juist minder het geval is?
6. Zijn er bepaalde mensen die een grotere kans hebben slachtoffer te worden?
7. Welke factoren (organisatiestructuur en -cultuur) spelen een rol bij het ontstaan van incidenten rondom sociale veiligheid?

Meldingssysteem

1. Wat vindt u van het meldingssysteem?
2. Heeft u daar als stakeholder ervaring mee?
3. Bent u bekend met het registratiesysteem waarin meldingen worden gedaan?
4. Wat zijn uw ervaringen met CvO?
5. Wat zijn uw ervaringen met de COID?
6. Wat zijn uw ervaringen met juridische afdelingen? En met P&O?
7. Hoe worden mensen geïnformeerd over de uitkomsten van onderzoeken
8. Hoe worden meldingen opgevolgd?

Meldingsbereidheid

1. Wat is uw indruk van de meldingsbereidheid?
2. Zijn er bepaalde (typen) mensen die meer of juist minder bereid zijn te melden?
3. Zijn er bepaalde typen ongewenst gedrag waarover men sneller of juist minder snel bereid is te melden?

Nazorg aan melders en betrokkenen

1. Wat is uw indruk van de nazorg?
2. Zijn er bepaalde (typen) mensen waar nazorg beter voor geregeld is?
3. Zijn er bepaalde typen ongewenst gedrag waar nazorg beter voor geregeld is?
4. Er wordt vaak vooral gekeken naar de melders maar hoe zit het met andere betrokkenen?

Eerdere onderzoeken

1. Wat waren voor u de belangrijkste conclusies uit eerdere onderzoeken (denk bijvoorbeeld aan de rapporten van Staal en Blauw)?
2. In hoeverre is daar wat mee gedaan?
3. Zijn aanbevelingen opgevolgd?
4. Wat is er wel en wat is er niet mee gedaan?
5. Hoe kan daar eventueel wat aan verbeterd worden?

Hoe leert Defensie van fouten?

1. Hoe "levend" is de gedragscode van Defensie binnen de verschillende eenheden? Wordt de gedragscode bijvoorbeeld weleens besproken?
2. Zo ja, door wie en bij welke gelegenheid?

Tussenrapportage

1. Heeft u kennisgenomen van onze tussenrapportage?
2. Zo ja, wat is uw reactie op de aanbevelingen en bevindingen uit de tussenrapportage?

Bevindingen

Met alle stakeholders zijn verschillende onderwerpen besproken. Gewoonlijk werden niet alle punten uit de *topic list* doorgenomen. Sommige onderwerpen uit de hierboven vermelde lijst van onderwerpen waren immers relevanter voor bepaalde stakeholders dan andere onderwerpen.

We gaan hier geen individuele meningen van stakeholders bespreken. De nadruk ligt in deze rapportage op onze kwalitatieve analyse van de meningen zoals die door verschillende stakeholders over verschillende onderwerpen naar voren zijn gebracht. In de door ons gevoerde gesprekken met de diverse stakeholders vielen de volgende zaken ons als commissie op:

Binnen de totale groep van stakeholders waren er duidelijk verschillende meningen over alle besproken onderwerpen. Waar sommige stakeholders uitgesproken negatief waren over bepaalde zaken, waren andere stakeholders daar juist zeer positief over. Dit verschil in mening hing onder meer samen met hun rol in de defensieorganisatie. Sommige stakeholders zijn immers nauw betrokken bij de organisatie en maken er een centraal onderdeel van uit (COID, hoofden van de defensieonderdelen). Andere stakeholders staan meer op afstand van de organisatie of hebben een rol waarin ze opkomen voor bepaalde belangen in de organisatie (vakbondscentrales, defensienetwerken, medezeggenschap). Een derde groep van stakeholders valt hier tussenin en neemt veelal een betrokken en ook reflectieve houding aan ten opzichte van de organisatie en onderwerpen zoals sociale veiligheid en de organisatiecultuur (VP, GV en BMW).

Opvallend is dat elk van de groepen stakeholders erg betrokken is bij de defensieorganisatie. Een groep kritische stakeholders merkte bijvoorbeeld op dat het bedrijf de moeite waard is om dit soort problematiek [omtrent sociale onveiligheid] niet te hebben en dat het iedere keer pijnlijk is als Defensie negatief in het nieuws komt. Diverse stakeholders merkten op dat ze eventueel kritisch waren juist omdat ze veel om Defensie geven.

Algemene indruk (incl. organisatiecultuur en angstcultuur)

Een belangrijk onderdeel van de interviews met de diverse stakeholders was het in kaart brengen van hun algemene indruk omtrent Defensie als een sociaal veilige werkomgeving. In onze analyse bespreken we onder meer de organisatiecultuur bij Defensie, de aanwezigheid van een mogelijke angstcultuur (een expliciete vraag in onze opdracht), en welke aanbevelingen de stakeholders hebben om de sociale veiligheid verder te vergroten.

Organisatiecultuur

Door een aantal stakeholders werd duidelijk naar voren gebracht dat wellicht het grootste probleem op gebied van sociale veiligheid voortkomt uit wat Defensie ook sterk maakt, namelijk de verregaande loyaliteit, de *can do* mentaliteit en de groepsbinding. Hierbij wordt verwacht dat iedereen zich aanpast aan de groep.

Veel problemen zijn aldus te herleiden tot de cultuur van de organisatie, aldus verschillende stakeholders. Binnen de Defensieorganisatie zijn er grote verschillen in hoe sociale veiligheid beleefd wordt. Die culturen verschillen tussen de krijgsmachtonderdelen, maar ook tussen militairen (met roulatiesysteem) en burgers (die hun hele carrière op dezelfde plek kunnen zitten) en ook tussen verschillende rangen en standen.

Door stakeholders werd ook aangegeven dat Defensie een aparte organisatie is, waarin aan militair personeel wordt gevraagd om wellicht hun leven te geven, maar het veiligheidsbewustzijn niet groot is. Ook kent de organisatie een interne oriëntatie. Mensen leiden elkaar op en vormen elkaar. De organisatiecultuur wordt op die manier doorgegeven en vooral de mensen die hierbij aansluiting vinden, blijven in de organisatie.

Stakeholders merkten ook op dat de organisatiecultuur lastig te veranderen is. Sommige stakeholders stelden in dat verband dat militairen bang zijn voor verandering omdat het militaire leven zo belangrijk voor hen is.

Ook zijn er bij Defensie vele tradities zijn waar je niet zomaar aan mag komen. Sommige stakeholders merkten op dat het goed zou zijn om met sommige van die tradities rigoureus te breken (bijv. ontgroeningen niet veranderen maar verbieden).

"Wij gaan door waar anderen moeten stoppen" is een slogan van Defensie. Dit motto geeft aan dat met de doelgroep die aldus wordt geworven mensen worden aangetrokken die grenzen opzoeken. Diverse stakeholders geven aan dat je met een dergelijke groep meer problemen kan verwachten dan bij andere organisaties het geval is.

Ook wordt gewezen op de verantwoordelijkheid van een commandant. Die moet daar dan wel goed in opgeleid worden. Sommige stakeholders gaven aan dat het in dit verband goed zou zijn om al op de Defensieacademie op het laagste niveau te beginnen met leren dat sociale veiligheid een heel belangrijk thema is waar leidinggevenden een prominente rol in hebben. Stakeholders zijn zich bewust van het feit dat beperkte financiële en personele middelen hierbij belemmerende factoren zijn.

Stakeholders merkten ook op dat er duidelijk aandacht is voor veiligheid in de top van de defensieorganisatie. Wel lijkt het hierbij zo te zijn, aldus sommige stakeholders, dat er een focus is op risicomanagement en *in control* zijn. Hierbij is een gevaar dat er een te grote nadruk ligt op het voorkomen van of reageren op incidenten. Stakeholders stelden ook dat er de laatste tien jaar een organisatiecultuur aan het ontstaan is waar steeds meer bespreekbaar wordt en waar leidinggevenden ook durven in te grijpen. Leidinggevenden gaan ook vaker zelf polshoogte nemen om te kijken wat er speelt.

Er wordt opgemerkt dat er een belangrijk verschil is tussen strafrechtelijke overtredingen versus integriteitsovertredingen. Het is moeilijker op te treden als er geen harde regel is, want dan moet je het gesprek met elkaar voeren. Als het evident is (zoals bij drugs) dan is het makkelijker maar als het minder evident is, is het lastiger. Hierin is de organisatie ook kwetsbaar. Hoe bescherm je collega's tegen over de schreef gaan? Hoe ga je hier vroegtijdig – voordat littekens zijn ontstaan – het gesprek over aan? Deze insteek is breder dan collega's die over de schreef gaan enkel te bestraffen.

Ook is gezegd dat in het streven naar een adaptieve krijgsmacht wordt gediscussieerd over het durven overtreden van regels als de situatie daar om vraagt. Dit vergt van militairen dat zij elkaar aanspreken en tegenspreken, maar dit is geen eenvoudige kwestie. Dit kan het gevoel van onveiligheid van die militairen aantasten. Het is in die zin belangrijk dat de organisatie haar medewerkers ook beschermt en een vangrail biedt waarbinnen ze veilig kunnen acteren.

Tevens wordt opgemerkt dat integriteit een veel complexere kwestie is dan vaak wordt geschetst. Interacties tussen mensen kennen veel meer kanten dan alleen hetgeen waarover de klok geluid wordt. Het strekt veel verder dan het ongewenst gedrag zelf. Er zal altijd ongewenst gedrag zijn maar het gaat erom hoe de organisatie ermee omgaat. In het algemeen doet de organisatie er veel aan, maar de vraag is hoe succesvol de aanpak is. Waar de defensieorganisatie vooral kan verbeteren, zijn de cultuuraspecten transparantie en eerlijkheid. De defensietop en ook leidinggevenden (van de groeps- of pelotonscommandant tot de hoogste generaal) moeten daarin een voorbeeld geven.

Opvallend is dat sommige stakeholders problemen als eigen verantwoordelijkheid zien, daar zelf verantwoordelijkheid voor willen dragen, en concrete mogelijkheden aandragen om deze problemen op te lossen. Opleiding van commandanten (van laag tot hoog) en een open, lerende organisatiecultuur worden daarin belangrijk geacht evenals voorbeeldgedrag van commandanten. Ook moet men realistisch zijn. en niet na een incident garanderen dat het nooit meer gebeurt, maar wel beloven dat het probleem niet onder het tapijt wordt geveegd en er echt van proberen te leren.

Andere stakeholders zijn meer defaitistisch. Zij wijzen op veel externe invloeden (buiten de defensieorganisatie of buiten hun defensieonderdeel), op te veel beleid en bureaucratie en dus op verwarring. Deze stakeholders komen niet zelf met oplossingen, ook niet als je zou mogen verwachten dat dit tot hun verantwoordelijkheden en mogelijkheden behoort.

Angstcultuur

Een belangrijke deelopdracht van de commissie is om extra alert te zijn op signalen die een indicatie kunnen zijn voor een angstcultuur.

Enkele stakeholders melden heel expliciet dat zij nog nooit iets hebben ervaren van een mogelijke angstcultuur. Gewezen wordt op de buitenwacht, zoals media, of zelfs de top van het ministerie, waarin een dergelijk begrip een belangrijke rol zou spelen. Ook zou hier de angst spelen voor het in de doofpot stoppen van mogelijke meldingen of misstanden, iets wat door sommige stakeholders niet als zodanig wordt waargenomen.

Andere stakeholders zijn het hier duidelijk mee oneens en vinden dat er sprake is van een angstcultuur. Wel wordt door nagenoeg iedereen gewezen op het belang van de persoon van de commandant. De commandant kan er zorg voor dragen dat personeel zich onafhankelijk of zeker genoeg voelt om bepaalde zaken kritisch aan te kaarten. Sociaal ongewenst gedrag is bij sommige commandanten dus wel bespreekbaar, maar bij anderen niet.

Het onderwerp van commandanten speelt een belangrijke rol in diverse gesprekken met stakeholders. De (soms frequente) wisseling van commandanten kan aldus voedingsbodem voor ongewenst gedrag zijn. Diverse stakeholders (van laag tot hoog in de organisatie) geven aan dat zij graag van het roulatiesysteem af te willen stappen (en daar al gedeeltelijk stappen toe aan het zetten zijn). Immers, langer aan een eenheid verbonden zijn kan ertoe leiden dat men meer verantwoordelijkheid voelt om problemen in de eenheid aan te pakken.

Ook wordt gewezen op leidinggevend personeel dat vindt dat er doorgeselecteerd moet worden, ook al heeft iemand al lang bewezen een goede militair te zijn. Korporaals nemen bijvoorbeeld nog wel eens de houding aan “Mag jij wel in deze groep zijn?”, in plaats van te zeggen: “Dit is onze wereld, je bent van harte welkom.” Dat is een hele gevaarlijke situatie, aldus sommige stakeholders, want het kan leiden tot intimidatie, pesten, en mensen geen ruimte geven om hun eigen gezicht te laten zien.

Ook is het de ervaring van sommige stakeholders dat pestgedrag in hogere rangen in meer verdekte vorm voorkomt. Leiderschap speelt ook een heel belangrijke rol volgens de stakeholders die wij spraken.

Voorts wordt door stakeholders erop gewezen dat er in het bijzonder sprake is van een angstcultuur bij militairen die aan hun zogenoemde eerste plaatsing (Fase 2) bezig zijn, omdat zij bang zijn om geen vast contract (Fase 3) te krijgen. Gedeeltelijk is die angst terecht, aldus sommige stakeholders.

Diverse stakeholders zijn het erover eens dat je vooral regels moet stellen aan inwijdingsrituelen. De opleidingsperiode wordt in dit kader een heel kwetsbare tijd genoemd. Stakeholders kunnen zich voorstellen dat in het bijzonder in die tijd mensen het moeilijk kunnen vinden om te melden vanwege hiërarchie en ontgroeningen.

Tevens wordt gesteld dat sociale isolatie een belangrijk probleem is, onder meer omdat die isolatie niet altijd even zichtbaar is.

Stakeholders geven ook aan dat sociale veiligheid in de defensieorganisatie vaak minder aandacht krijg dan fysieke veiligheid. Opgemerkt wordt dat er een belangrijke relatie is tussen sociale en fysieke veiligheid in die zin dat fysieke onveiligheid vaak pas plaats vindt in een sociaal onveilige werkomgeving.

Ook voelen mensen met een bi-culturele achtergrond zich niet meer veilig door het politieke klimaat waarin heel veel mag worden gezegd (onder het motto vrijheid van meningsuiting), zelfs als dat mensen kwetst. Ook is er nog steeds niet altijd een veilig klimaat om uit te komen voor een homoseksuele oriëntatie. “Don’t ask, don’t tell” geeft meer veiligheid, aldus sommige stakeholders.

Gedragscodes en moreel besef

Diverse stakeholders stellen dat er meer aan preventie van sociale onveiligheid moet worden gedaan. Enkele stakeholders merken in dit verband op dat er wat mis is met het moreel besef bij veel defensiemedewerkers. Zij missen kritisch vermogen. Defensie werft vaak personeel met een randje; laag opgeleid, soms uit bijzondere gezinnen. Zij hebben niet altijd een sterk moreel kompas. Echter, het probleem zit niet alleen in de mensen, ook in het systeem. Ter illustratie, op sommige missies en tijdens oefeningen in het buitenland is er te weinig werk waardoor militairen zich vervelen.

Tevens wordt aangegeven dat gedragscodes niet sexy zijn. Militairen willen uit een helikopter springen, geen gedragsregels lezen.

Bovendien is een gedragscode een instrument om mensen bewust te maken van normen en waarden. Een gedragscode is geen eindstadium. Soms vragen mensen “Waar staat het dan?”, maar moraliteit staat nergens, het zijn waarden en normen.

Een belangrijke kwestie voor de organisatie en opleidingen in de organisatie is dus om ervoor te zorgen dat mensen die het niet uit zichzelf internaliseren, toch gedragsregels volgen. Waarschijnlijk kan dit gerealiseerd worden door als leidinggevende goede voorbeelden te geven en in de opleidingen consequenties te laten zien en relevante casuïstiek te behandelen. In die zin is het jammer, aldus sommige stakeholders, dat Defensie erg weinig doet aan morele vorming. Zulk soort training wordt als “soft” gezien.

Meldingssysteem

Een belangrijke deelopdracht van de commissie is om in te gaan op het meldingssysteem omtrent sociale onveiligheid. Hierbij bespreken we onder meer het voorkomen van het moeten melden van klachten en incidenten en de gewenste onafhankelijkheid én expertise wanneer klachten zijn ingediend. Ook wordt aandacht besteed aan de techniek van het meldingssysteem en samenwerking tussen verschillende partijen.

Voorkomen van meldingen

Diverse stakeholders merken op dat het goed is wanneer conflicten in een zo vroeg mogelijk stadium worden besproken en, liefst informeel, worden behandeld en de wereld worden uit geholpen. Een officiële klacht of melding en de formele behandeling hiervan fungeert wat dat betreft vaak als laatste redmiddel. Formele interne onderzoeken kunnen onrust veroorzaken. De formele oplossing heeft bij veel stakeholders, ook kritische stakeholders, niet de voorkeur want kent doorgaans geen winnaars. Dit komt ook omdat een formele klacht en formele behandeling veelal leidt tot wat stakeholders aanduiden als “juridisering”. Belangrijk is dus dat in elke individuele casus goed wordt afgewogen of het proportioneel is om onderzoek te doen (zonder mensen weg te houden van een bezwaarprocedure, waar ze recht op hebben).

Ook wordt gesteld dat het niet raar is als er dingen misgaan in een groot bedrijf. Echter, bij de manier waarop deze dingen worden afgehandeld kunnen wel vraagtekens worden gesteld. Er worden juridische klappen uitgedeeld en er is sprake van incidentenmanagement, waarbij de leiding wil laten zien dat ze snel en daadkrachtig kan reageren, zonder het probleem structureel aan te pakken. Dit komt ook omdat een incident een smet kan betekenen voor je imago als leidinggevende en consequenties kan hebben voor je loopbaan. Er is een “gesloten carrièresysteem” en er is niet altijd behoefte aan een weerwoord.

Onafhankelijke en deskundige behandeling meldingen en klachten

Een belangrijk onderwerp in diverse gesprekken met stakeholders was de vraag hoe onafhankelijk en op afstand de commissie moet zijn die een onderzoek naar een formeel ingebrachte klacht of melding verricht. De onafhankelijkheid van een dergelijke onderzoekscommissie is van belang, maar er moet ook voldoende deskundigheid zijn van de commissie, met voldoende kennis van de cultuur en taken van het defensieonderdeel waarin het incident heeft plaatsgevonden.

Diverse stakeholders merken op dat het onderzoek niet door de eenheid moet gebeuren waarbinnen de melding gedaan is. Als je elkaar kent krijg je ‘heel apart gedrag’ en dat moet je niet willen. Bovendien moet je de schijn vermijden dat je je eigen vlees keurt.

Sommige stakeholders wijzen echter op de meerwaarde van een intern meldpunt, zoals de COID. Hoewel de COID geen totale buitenstaander is, biedt een dergelijk meldpunt wel een luisterend oor. Ook wordt aangegeven dat de onderzoeksbevoegdheid van de eenheid wellicht niet te ver

moet worden gelegd. Om door betrokkenen geaccepteerd te worden moet de onderzoekscommissie de taal spreken en de cultuur begrijpen. Ook kan het vanuit efficiëntieoverwegingen heel handig zijn om als commandant mensen in de commissie te benoemen die hij kent en waar hij mee samenwerkt, zoals iemand van P&O en de eenheidsjurist. Maar daar schuilt wel een gevaar in, bijvoorbeeld omdat de jurist ook moet adviseren over te nemen juridische maatregelen die voortvloeien uit het onderzoek.

Stakeholders merken ook op dat interne onderzoeken niet altijd met voldoende kwaliteit worden uitgevoerd. Ze wijzen daarbij vooral op de onafhankelijkheid van de commissie en de bekwaamheid van onderzoekers. Zij zien regelmatig dat de commandant een commissie samenstelt van mensen die allemaal dicht bij de commandant staan en niet objectief zijn. Daarbij zijn leden van de commissie vaak niet bekwaam op het gebied van onderzoek en niet geschoold als onderzoeker.

Ook wordt ervoor gepleit dat er minimaal één onafhankelijke onderzoeker in een interne onderzoekscommissie moet zitten. Er zouden eigenlijk ook geen medewerkers uit de eigen eenheid in de commissie moeten zitten. Een knelpunt is daarbij dat je leert om zelfredzaam te zijn als commandant. Externen erbij halen wordt daarom niet snel gedaan. Externen worden aldus snel gezien als pottenkijkers.

Stakeholders wijzen wel op een groot voordeel van interne onderzoeken in die zin dat het onderzoek van de COG veelal strak binnen definities en zorgvuldigheid van bestuur blijft. Bij intern onderzoek kan de opdracht breder worden getrokken, naar bijvoorbeeld cultuurelementen en wie zijn er allemaal betrokken.

Het meldingssysteem

Diverse stakeholders zijn negatief over het MVV-systeem. Het meldingssysteem moet gebruikt worden voor te veel verschillende zaken. Het systeem is niet gebruikersvriendelijk en er is weinig feedback op hoe een melding opgevolgd wordt. Ook is men niet altijd goed in staat om informatie uit het systeem te halen. De getallen die door het meldingssysteem worden aangeleverd kloppen daardoor niet altijd, aldus sommige stakeholders. Hier wordt wel aan gewerkt.

Ook blijkt dat te veel mensen bij meldingen in het systeem kunnen, in het bijzonder wanneer een melding niet in het systeem wordt geregistreerd onder integriteit maar als een algemene melding. Ook is het lastig als een melding naar een concrete melder herleidbaar is. Voorts is men terughoudend met anonieme meldingen omdat hier wraakoefeningen achter kunnen zitten.

Sommige stakeholders melden dat sociale veiligheid tot op heden vooral een papieren tijger is. Procesmatig is alles keurig ingericht. Er bestaan systemen en instanties. Vooral wanneer mensen in een juridisch traject terecht komen, dan is alles goed geregeld. Maar mensen weten vaak niet goed waar ze aan moeten kloppen en hoe één en ander goed te registreren en welke relevante partijen kunnen worden geraadpleegd. De leiding moet daar stappen voor nemen (van secretaris-generaal tot opleidingsinstructeurs). De COID doet een aantal goede dingen (zoals het aanbieden van cursussen) maar ze hebben te weinig armslag.

Stakeholders maken zich ook zorgen over wanneer de commandant geen melding in het MVV-systeem maakt. Er is geen verplichting om de COID in te lichten, dus in een flink aantal gevallen wordt de COID niet bij onderzoeken betrokken. Hierbij zijn overigens grote verschillen tussen de defensieonderdelen. Sommige commandanten geven in het gesprek met ons aan dat zij zeer regelmatig (maandelijks) COID medewerkers ontvangen en zaken bespreken.

Meldingsbereidheid

De commissie vroeg ook naar de meldingsbereidheid. Diverse stakeholders merken op dat in hun waarneming de meldingsbereidheid erg laag is.

Eén van de belangrijkste redenen waarom zaken niet gemeld worden, is dat mensen bang zijn dat ze daardoor een bevordering of vast contract mislopen. Een belangrijk nadeel van het personeelssysteem dat door veel, maar niet alle, stakeholders werd vermeld, is dat men maximaal drie jaar op een plek zit en dat individuen aan de diverse criteria willen voldoen om commandant te worden. Het oppakken van een klacht, kan daarbij een smet vormen. Wat daarbij ook vaak voorkomt is dat iemand aangeeft dat hij iets wilt gaan melden, waarop een collega dan zegt: “Ah, joh, die gaat over jaartje weg, dan zijn we ervan af” of “Je gaat zelf binnenkort weg”. De leidinggevende staat ook voor een persoonlijk dilemma als er bijvoorbeeld een melding over een jaargenoot binnenkomt.

De gebruiksonvriendelijkheid van het meldingssysteem wordt ook genoemd als iets wat mensen tegenhoudt om te melden. Er lijkt soms ontmoedigingsbeleid gevoerd te worden. Voordat de melder eindelijk iets terug hoort, zijn er soms maanden verstreken, terwijl mensen melden omdat ze snel geholpen willen worden. De aanhouder wint binnen Defensie, maar wordt ook van het kastje naar de muur gestuurd. Dit is inherent aan de cultuur en bedrijfsprocessen. Dit straalt ook uit op het imago van melden.

Door andere stakeholders wordt gewezen dat meldingsbereidheid niet aan “kunnen” ligt (mensen weten dat ze naar hun leidinggevende kunnen en informatie is vaak ook goed

op intranet te vinden), maar aan niet "willen of durven" aankloppen bij hun leidinggevende.

Enkele stakeholders zeggen ook op dat in een poging om de meldingsbereidheid te vergroten instrumenten in het leven worden geroepen die de verwarring alleen maar vergroten. Zo is een speerpunt om alle loketten (meldpunt COID, IGK, klachtenregeling, VP) te clusteren, maar wordt tegelijkertijd ook een nieuw digitaal klachtenformulier geïntroduceerd dat daar weer los van staat.

Ook wordt er gewezen op grote cultuurverschillen tussen verschillende onderdelen. Op sommige plekken moet je stoer zijn, en niet zeuren maar doen. Mensen kunnen zich dan schamen voor wat hen is overkomen. Bovendien gaat de gedragscode voor een heel groot gedeelte over militairen. Burgerpersoneel voelt zich daar niet serieus door genomen.

Verder wordt opgemerkt dat er veelal intensief met elkaar gepraat wordt, bijvoorbeeld tussen vertrouwenspersonen en personeel, voordat er eventueel gemeld wordt. Dat is op zich goed, ook al betekent het wellicht dat lang niet alles wat er speelt geregistreerd wordt.

Nazorg aan melders en betrokkenen

Diverse stakeholders geven aan dat een conflict kan escaleren, met vaak negatieve gevolgen voor de melders, wanneer dit conflict officieel wordt aangemeld en behandeld. Andere stakeholders zijn het hier niet mee eens en stellen dat met name hogere officieren wordt geleerd om tegenspraak te organiseren.

Eerdere onderzoeken en lerend vermogen

Veel stakeholders zijn negatief over het lerend vermogen van Defensie. Het is onzeker of men een cultuuromslag teweeg kan brengen met de huidige populatie. Er zijn al vele rapporten geschreven over cultuuraspecten bij Defensie. Hoe kan het dan dat we niet in staat zijn te veranderen? Misschien komt het juist door de loyaliteit van werknemers aan hun organisatie en aan hun taak. Dit is zowel een kracht als een zwakte. Defensie heeft zeer loyale werknemers, werknemers die het liefst missies draaien en die er alles aan willen doen om de politiek tevreden te houden. Zelfs als dat eigenlijk niet kan, qua bezetting of materieel. Dit valt ook de politiek te verwijten.

Om te leren van eerdere rapporten, en ook het huidige onderzoek, is "eigenaarschap" belangrijk: wie gaan het oppikken, wie is er verantwoordelijk voor het doorvoeren van een aanbeveling? Den Haag of de mensen op de vloer? Belangrijk is ook dat mensen fouten mogen maken (maar wel van die fouten moeten leren).

Tussenrapportage

Met de stakeholders werd ook van gedachten gewisseld over de tussenrapportage van onze commissie over sociale veiligheid bij Defensie. Een aantal stakeholders was kritisch op de tussenrapportage. Zo werd bij het eerste overzicht van meldingen bijvoorbeeld aandacht gemist voor de grote diversiteit tussen de defensieonderdelen. Tevens werd opgemerkt dat deze rapportage gebaseerd was op een relatief kleine, niet-representatieve groep van personen. Een dergelijke rapportage versterkt het gevoel dat de defensieorganisatie onder een vergrootglas ligt, terwijl er in een dergelijk grote en diverse organisatie altijd dingen kunnen gebeuren.

Sommige stakeholders vonden de analyse van het dossier Schaarsbergen vrij procedureel van aard. Procedures zijn nodig en belangrijk als het misgaat, maar het is vooral belangrijk om te zorgen dat het niet misgaat. In die zin hoopt men dat in het eindrapport ook aanbevelingen staan hoe de organisatie te verbeteren. Op zich zit het systeem goed in elkaar, zo wordt door enkele stakeholders gezegd. De vraag is: voeren we het systeem goed uit? Enkele stakeholders die betrokken waren bij het interne onderzoek in Schaarsbergen vonden dat dit onderzoek goed was uitgevoerd.

Veel stakeholders vonden dat de tussenrapportage een herkenbaar beeld opleverde. Gesteld werd dat rotte appels uit de organisatie moeten worden verwijderd om de rest van de organisatie niet te infecteren. De typische Defensiecultuur werd herkend, ook uit eigen ervaring met inwijdingsrituelen en zaken als traditie die haast als iets wat normaal is werden gezien.

Sommige stakeholders merkten op dat de tussenrapportage veilig geschreven is en dat het erger is gesteld met de sociale onveiligheid binnen Defensie dan het tussenrapport weergeeft. De organisatie is niet veilig, aldus die stakeholders. Er vinden ontgroeningspraktijken plaats die niet passen in deze tijd en leidinggevenden treden niet hard genoeg op. Bij het Schaarsbergen incident waren lagere leidinggevenden aanwezig die niet in hebben gegrepen. Deze cultuur heerst overal binnen Defensie, aldus sommige stakeholders.

Voor wat betreft het instellen van interne onderzoeken waren de meningen over de aanpak verdeeld. Er waren stakeholders die zich duidelijk uitspraken over het gebrek aan onafhankelijkheid van de mensen die belast werden met het uitvoeren van interne onderzoeken maar ook werd sterke twijfel uitgesproken over de kennis en aanwezige expertise bij de onderzoekers. Er waren echter ook stakeholders die zich positief uitspraken over met name de onderzoekers van de COID. Door alle partijen werd echter het belang onderschreven van onafhankelijk onderzoek, uitgevoerd door mensen die beschikken over de nodige expertise.

Conclusies over de stakeholder interviews

Verschillen, maar overwegend belangrijke aandachtspunten

Er zijn duidelijke verschillen in mening en perspectief tussen de stakeholders die wij gesproken hebben. Sommigen zijn uitgesproken **positief** over de organisatie en **ontkennen** iets als een angstcultuur of sociale onveiligheid te hebben meegemaakt. Dit is een minderheid van de stakeholders die wij gesproken hebben. Andere stakeholders zijn het hiermee sterk oneens en merken belangrijke **aandachtspunten** op of benoemen diverse zaken die **niet goed** gaan. Zo wijzen zij op **ontgroeningspraktijken** en op een **erg lage bereidheid tot melden** van sociale onveiligheid.

Opmerkelijk is ook dat sommige stakeholders **defaitistisch** en negatief zijn over het **lerend vermogen** van de defensieorganisatie. Zij denken niet dat Defensie van incidenten omtrent sociale veiligheid gaat leren. Dit staat op gespannen voet met andere stakeholders die duidelijk een actievere, lerende, open en constructieve houding aannemen en concreet nastreven de organisatie te verbeteren. Dit laatste betreft diverse leidinggevenden bij diverse defensieonderdelen.

Het viel de commissie op dat veel stakeholders de schuld van geconstateerde problemen gedeeltelijk bij andere stakeholders leggen en op die stakeholders afgeven. Dit kwam bij de commissie soms over als een wat verkokerde sfeer waarin verschillende groepen vanuit hun eigenbelang de problematiek benaderen en minder gezamenlijk optrekken dan idealiter gewenst is. Tegelijkertijd waren stakeholders zelf vaak van mening dat verschillende partijen goed samenwerken, zeker als er sprake is van persoonlijk contact, bijvoorbeeld omdat mensen op dezelfde locatie werken.

Te sterke groepscultuur

Door een aantal stakeholders werd duidelijk naar voren gebracht dat wellicht het grootste probleem op gebied van sociale veiligheid voortkomt uit wat Defensie ook sterk maakt, namelijk de verregaande loyaliteit en de *can do* mentaliteit. Je sterke punt kan inderdaad ook je potentieel zwakke punt vormen en dat lijkt wat betreft groepscultuur ook het geval te zijn. Een te sterke groepscultuur kan soms tot sociale onveiligheid bij (uitbijtende) individuen leiden. Als correctie van uitbijtende individuen niet gericht is op het constructief verbeteren van militair functioneren is dit ongewenst en de militair onwaardig. Daarbij wordt veelal gesproken over een “naar binnen” gerichte organisatie.

Werken aan preventie en opvolging

Diverse stakeholders stellen dat er meer aan preventie van sociale onveiligheid moet worden gedaan, ook omdat het escaleren en officieel aanmelden en behandelen van een conflict vaak negatieve gevolgen heeft voor de melders. Werken aan moreel leiderschap en een moreel kompas als gedragscode lijkt hiertoe een aangewezen weg. Daarnaast werd algemeen het belang van onafhankelijk en deskundige opvolging van melding of klacht onderkend. Hierbij kwamen de inrichting van het meldsysteem en het belang van goed leiderschap als aandachtspunten naar voren.

5

Algemene conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk brengen wij de resultaten van de drie voorgaande onderdelen bij elkaar. In Hoofdstuk 2 presenteerden we een overzicht van de 92 meldingen die bij onze commissie werden gedaan en schetsten we het beeld dat dat opleverde en trokken hierover een aantal deelconclusies. In Hoofdstuk 3 analyseerden we gedetailleerd de 42 dossiers van een drietal verschillende typen interne onderzoeken. In Hoofdstuk 4 gaven we het woord aan 31 vertegenwoordigers van verschillende groepen stakeholders binnen Defensie. Dit perspectief is belangrijk omdat onze commissie mogelijkerwijs te maken heeft met commissiemeldingen van "sociale onveiligheid" die in werkelijkheid geen sociale onveiligheid betreffen, maar bijvoorbeeld een pittig gesprek over militair disfunctioneren inhouden. Of dat het geval is en, zo ja, hoe groot dit deel van de commissiemeldingen is, was voor onze commissie moeilijk te bepalen. De stakeholders konden ons beeld over sociale onveiligheid (onder meer opgedaan uit diverse commissiemeldingen) in belangrijke mate onderbouwen en soms aanvullen of nuanceren. Hierna integreren we de drie onderdelen en schetsen we achtereenvolgens de belangrijkste conclusies van ons onderzoek gevolgd door aanbevelingen.

Algemene conclusies

In dit onderdeel bespreken we eerst drie organisatiekenmerken die van invloed zijn op ervaringen van sociale veiligheid binnen Defensie: cultuuraspecten van Defensie, het thema leiderschap en kenmerken van de organisatiestructuur. Daarna gaan we verder in op onze belangrijkste conclusies over meldingsbereidheid, het meldingssysteem en de georganiseerde en ervaren bijstand en nazorg voor melders en andere betrokkenen bij incidenten van sociale veiligheid bij Defensie.

1. Sociale (on)veiligheid en de defensiecultuur

Defensiemedewerkers identificeren zich sterk met hun werk en de organisatie, en kennen van oudsher ook een groepscultuur met hechte banden, die gewoonlijk al begint tijdens de opleiding. Loyaliteit is een groot goed en belangrijk voor de taakuitvoering, met name op missies. Dit in principe sterke punt van de organisatie brengt ook belangrijke aandachtspunten met zich mee. De keerzijde van deze hechte groepsvorming is dat men de neiging heeft om leden van de eigen groep te beschermen, ook bij grensoverschrijdend gedrag, en collega's die buiten de groep vallen af te straffen. Buiten de groep vallen kan al snel gebeuren, bijvoorbeeld als je deel uitmaakt van een minderheidsgroepering, niet meedoet met sociale activiteiten, fysieke of psychische problemen hebt, of als je kritische vragen stelt. Diversiteit lijkt weinig te worden omarmd. Men krijgt soms één-op-één steun van collega's maar deze steun wordt vaak niet openlijk in de groep of eenheid uitgesproken en leidinggevenden lijken regelmatig het verkeerde voorbeeld te geven. Dat valt hen lastig te verwijten want ook zij zijn onderdeel van een proces van socialisatie en cultuur.

Deze cultuur kan zowel de sterkere gevoelens van sociale onveiligheid bij een deel van de defensiepopulatie verklaren, alsook de reactie op meldingen en klachten over sociale onveiligheid door Defensie zelf. Daarnaast is de sterke verbondenheid van het defensiepersoneel met hun werk en met de organisatie wellicht ook een reden waarom mensen kunnen volharden in het meldingsproces alsmede voor de hevige fysieke en psychische consequenties die melders

ervaren door het doen van een melding. Immers, uit de werkstressliteratuur is bekend dat juist bevlogen werknemers die zich sterk identificeren met hun werk maar onvoldoende regelmogelijkheden ervaren, extra kwetsbaar zijn voor werkstress en burn-out[42)].

Onze opdracht bevatte de expliciete vraag of er sprake is van een **angstcultuur** bij Defensie. De commissie constateert dat het moeilijk kan zijn om een angstcultuur precies te definiëren. In alle drie de onderzoeksonderdelen is het onderwerp angstcultuur aan bod gekomen. Enkele commissiemelders benoemden dit als een belangrijk cultuurkenmerk en in één van de COG onderzoeken werd expliciet geconcludeerd dat er sprake was van een angstcultuur op de onderzochte afdeling. Ook in de stakeholder-interviews kwam het nadrukkelijk aan bod al waren de meningen daarover verdeeld. Sommige stakeholders gaven aan dat zij een dergelijke cultuur wel ervoeren, andere stakeholders gaven juist aan een angstcultuur bij Defensie helemaal niet te herkennen.

We tekenen als commissie voorts aan dat "angstcultuur" zo expliciet in onze opdracht staat dat dit wellicht aanleiding geweest kan zijn voor sommige commissiemelders om dat in hun meldingen aan ons te benoemen. Dat gezegd hebbende, komt het ons voor dat in ieder geval bij belangrijke incidenten die in onze tussenrapportage en de huidige eindrapportage zijn besproken of samengevat er wel degelijk sprake is geweest van aspecten van een organisatiecultuur die tot angst onder gemotiveerde en gekwalificeerde werknemers hebben geleid.

Defensie moet er alles aan doen om haar personeel op te leiden voor de enorm uitdagende taken waar zij voor gesteld kunnen worden, maar moet dit ten alle tijde doen door constructieve feedback van leidinggevenden. Op oefeningen of uitzendingen is hier soms niet altijd tijd voor, maar dan moet die tijd gevonden worden in een daaropvolgende, rustiger situatie in de kazerne. Dit alles vanuit het motto handelend dat elk incident wat kan duiden op een angstcultuur er één te veel is. Dit brengt ons op het volgende punt van leiderschap.

2. Leiderschap

Het thema leiderschap is onlosmakelijk verbonden met sociale veiligheid, zeker in een organisatie die sterk hiërarchisch is ingericht. Leiders zijn volgens veel commissiemelders en verschillende stakeholders onderdeel van het probleem terwijl zij tegelijkertijd meldingen moeten op- en aanpakken. Helaas hebben we verschillende voorbeelden gezien waar commandanten op dit gebied beslist geen voorbeeldfunctie vervullen en onvoldoende laten zien – in woord en gebaar – dat zij hechten aan sociale veiligheid. Het serieus nemen als iemand een melding doet is daarvoor essentieel, en voorwaardelijk. Gedragscodes lijken bovendien niet altijd te "leven" binnen Defensie en bijvoorbeeld niet te worden besproken binnen de teams. Dat zou wel een taak voor leidinggevenden moeten zijn.

Goed leiderschap vraagt allereerst om alertheid voor signalen van ongewenst gedrag. Deze signalen kunnen door medewerkers aangereikt worden, maar leidinggevenden dienen ook zelf in de gaten te houden dat de medewerkers waar zij verantwoordelijk voor zijn niet worden buitengesloten of structureel mikpunt zijn van spot of "geintjes". In veel interne onderzoeksdossiers maar ook in gesprekken hebben we gezien en gehoord dat als uitgangspunt voor pesten geldt: "als iemand dat zelf zo ervaart". Echter, zelfs als iemand expliciet aangeeft er geen probleem mee te hebben, is de vraag of bepaald gedrag niet alsnog aangepakt zou moeten worden, of op z'n minst bespreekbaar gemaakt. Daarnaast constateren we dat de can do mentaliteit er ook voor zorgt dat commandanten snel geneigd zijn om bij problemen aan hun middenkader mee te geven zij het zelf moeten oplossen. Hoewel deze instructies wellicht bedoeld zijn om verantwoordelijkheid aan te leren, kan het ook een signaal afgeven dat "dit gedoe" maar zo snel mogelijk de wereld uit moet, zonder daarbij handvatten aan te reiken. Handvatten om ongewenst gedrag constructief aan te pakken lijken onvoldoende voorhanden te zijn in de dagelijkse werkpraktijk maar ook in de opleiding. De indruk van de commissie is dat de houding van de leidinggevende erg bepalend is voor het wel of niet durven melden van ongewenst gedrag.

3. Sociale (on)veiligheid en de defensiestructuur

Een sterk ingeregelde hiërarchie. Positieve beoordelingen spelen een sleutelrol in reguliere bevorderingen. Veel militairen zitten in een *rat race* naar hogere functies. Tijdens dit proces worden zij continu beoordeeld en geëvalueerd. Daarbij is het belangrijk om positieve beoordelingen te halen ("hij heeft zijn manschappen onder controle en zijn boeltje voor elkaar") en niet geassocieerd te worden met problemen, zoals een klacht, melding, intern onderzoek of conflict. De combinatie van positieve beoordelingen en geen "gedoe" kan leiden tot een hogere functie. Dit brengt leidinggevenden in een lastige spagaat. Enerzijds zijn zij verantwoordelijk om signalen van sociale onveiligheid aan te pakken, anderzijds kan deze aanpak hun persoonlijke bevordering belemmeren. Bovendien kunnen functieroulaties de afhandeling van sociaal onveilige situaties compliceren, door wisselende verantwoordelijken. Zo zijn melders in een aantal gevallen juist positief over het hoger management, maar wanneer die leiders wegvallen doordat zij bijvoorbeeld een andere functie krijgen, moet een volgende persoon het oppakken waardoor het proces kan

42) Zie bijvoorbeeld Demerouti, Bakker, Nachreiner & Schaufeli (2001).

staken. Het functieroulatiesysteem staat de continuïteit van de aanpak van sociaal ongewenst gedrag dus in de weg. Zie ook de volgende paragraaf.

Het functieroulatiesysteem. Uit ons onderzoek komt een beeld naar voren van een carrousel van functiewisselingen die gekenmerkt wordt door carrière-gerichtheid ("hoe maak ik zo snel mogelijk promotie?"), mogelijke bevoordeling van jaargenoten/vriendjes, en elkaar in de loop der jaren telkens weer tegen komen in wisselende posities. Ook moeten mensen na een bepaalde tijd van een functie af, maar zij kunnen alleen solliciteren op functies die op dat moment beschikbaar zijn. Dit is niet altijd een omgeving of rol die bij de persoon past. Het is daardoor soms lastig om de juiste mensen op de juiste plaats te krijgen. Hierdoor is er bovendien een hele "industrie" ontstaan rondom verplaatsingen.

Op basis van ons onderzoek identificeren we ten minste acht redenen waarom dit roulatiesysteem zowel het melden van ongewenst gedrag als de afhandeling van ongewenst gedrag negatief beïnvloedt:

1. *Meldingsbereidheid:* Melders kunnen betrokkenen op een later moment in hun carrière, en op een andere positie, opnieuw tegenkomen. Echter, de melder weet niet wie hij zal tegenkomen en wanneer of waar dat zal zijn. Deze onzekerheid voedt een terughoudende opstelling;

2. *Meldingsbereidheid:* Verplaatsing kan relatief eenvoudig ingezet worden als sanctiemiddel;

3. *Oppakken:* Nieuwe leidinggevenden zijn vaak nog onvoldoende op de hoogte van de "ins en outs" van de eenheid. Dit kan leiden tot terughoudendheid om een melding daadkrachtig op te pakken;

4. *Oppakken:* Nieuwe leidinggevenden kunnen terughoudend zijn om verantwoordelijkheid te nemen voor ongewenst gedrag dat is ontstaan onder hun voorganger;

5. *Oppakken:* Leidinggevenden die aan het eind van hun termijn zitten, zijn wellicht meer geneigd ongewenst gedrag niet te erkennen of te gedogen;

6. *Continuïteit afhandeling:* Leidinggevenden die ongewenst gedrag wel oppakken kunnen bij langduriger zaken na verplaatsing uit beeld raken. Ook zagen we bij de analyse van interne onderzoeken in Hoofdstuk 3 dat onderzoeksdossiers soms niet meer te vinden waren omdat de betreffende commandant niet meer op zijn plek zat;

7. *Kwaliteit afhandeling:* Verplaatsing kan gebruikt worden als makkelijke oplossing voor het probleem. In plaats van het probleem op te lossen, verplaats je de poppetjes;

8. *Meldingsbereidheid en kwaliteit afhandeling:* De snelle roulatie van mensen leidt mede tot snellere verspreiding van (soms personeelsvertrouwelijke) informatie door de organisatie. Ook kan dit leiden tot escalatie van de situatie omdat een groeiend aantal mensen erbij betrokken raakt.

De manier waarop je carrière kan maken bij Defensie lijkt daarmee een belangrijke rol te spelen in de cultuur rondom het melden en aanpakken van misstanden of vermeende integriteitsschendingen. Hierbij speelt het roulatiesysteem een rol, maar ook de afhankelijkheid van goede relaties ("vriendjespolitiek") en het belang dat wordt gehecht aan een carrièreverloop dat vrij is van conflicten en problemen. Veel melders gaven aan dat het er bij Defensie vooral om draait dat de reputatie (van een individu en van de organisatie als geheel) ongeschonden blijft. Deze insteek lijkt de basis te zijn voor veel problemen rondom melden en het afhandelen van meldingen.

4. De meldingsbereidheid

We constateren dat de meldingsbereidheid bij Defensie laag is en defensiemedewerkers zeer terughoudend zijn om melding te doen van ervaringen met sociale onveiligheid. We constateren vijf redenen voor deze terughoudendheid:

1. Medewerkers zijn bang voor de consequenties voor henzelf, namelijk dat dit hun carrière zal hinderen of zelfs dat ze hierdoor de organisatie zullen moeten verlaten;

2. Medewerkers zijn bang voor de consequenties voor anderen ("Ik wil niet dat hij door mij..");

3. Er heerst een traditie en cultuur van "niet zeuren" en "je mond houden". De norm is dat je elkaar door dik en dun steunt, elkaar niet verlinkt en wegkijkt bij problemen;

4. Persoonlijke informatie wordt zeer snel verspreid en gedeeld in de organisatie, ook personeelsvertrouwelijke informatie;

5. Veel medewerkers hebben weinig vertrouwen dat de leidinggevende het probleem kan of zal oplossen.

Dat werknemers terughoudend zijn om een melding of klacht in te dienen over sociaal ongewenst gedrag is niet uniek voor Defensie. Echter, door bovengenoemde organisatiekenmerken wordt dit wel versterkt. Bovendien blijkt niet-melden ook gewoon de **meest verstandige keuze.** Binnen Defensie lijkt de kans namelijk groot dat het doen van melding of het indienen van een klacht ook daadwerkelijk het einde van je carrière betekent. Het is dus niet slechts een kwestie van houding of mening ("medewerkers

binnen Defensie vinden melden onzin", "melding doen is verraad") maar niet-melden is ook daadwerkelijk geen goed idee als je een carrière binnen Defensie nastreeft. Een veel gehoorde opmerking van commissiemelders was: "Als ik dit vooraf had geweten dan had ik nooit een melding gedaan". We vinden dit een belangrijke observatie omdat een lage meldingsbereidheid vaak wordt bestreden met het voornemen om personeel duidelijk te maken dat het belangrijk is om misstanden of vermeende intergriteitsschendingen te melden. Echter, dit urgentiebesef is waarschijnlijk niet het probleem. Medewerkers beseffen wel dat het belangrijk is om schendingen te melden maar zolang melding doen nadelige gevolgen heeft voor de individuele medewerker, blijft de meldingsbereidheid laag.

De gerapporteerde en geobserveerde dynamiek rondom meldingen die wel worden gedaan lijken dit patroon in stand te houden. Na initiële terughoudendheid besluiten mensen soms om toch te melden, vervolgens ondervinden zij nadelen van het doen van de melding (melden leidt ook tot negatieve gevolgen), waarop zij anderen afraden om te melden en deze anderen op hun beurt – mede door deze verhalen – ook weer een drempel ervaren om te melden.

5. Het meldingssysteem

Bij het in kaart brengen van het meldingssysteem en het meldingsproces troffen we een wirwar aan van regels, richtlijnen, documenten en instanties. Dit past bij Defensie als een klassieke bureaucratie met regels (geschreven, ongeschreven, juridisch, niet-juridisch, tradities, conventies, gewoonten etc.). Tegelijkertijd valt op dat op het operationele niveau van het behandelen van meldingen men ofwel de neiging heeft te bagatelliseren ("het was maar een geintje") dan wel al snel in een formele/ juridische kramp schiet. Het lijkt daarmee alsof kleine zaken snel groot worden en een escalatieproces in gang zetten.

Wat zo'n escalatieproces verder aanwakkert volgens melders is de manier waarop er met hen wordt omgegaan (niet serieus genomen, overschrijding afhandeltermijnen, tegenwerking of intimidatie, hoge kosten, informatie blijft niet vertrouwelijk, tekenen voor geheimhouding, etc.). De vertrouwelijke omgang met informatie is een terugkerend punt en - waarschijnlijk mede door het roulatiesysteem en de sterke netwerken – valt op dat deze informatie zich vaak snel door de organisatie verspreid. Bij het huidige meldsysteem (MVV) is bovendien onduidelijk wie daar allemaal in kan kijken; leidinggevenden moeten de melding bovendien "doorzetten" om het in behandeling te laten nemen.[43)]

Kortom, als je wilt dat er onderzoek gedaan wordt of formele actie wordt ondernomen, moet je melding maken of een klacht indienen. Dit heeft echter altijd een brede verspreiding binnen de defensieorganisatie tot gevolg en het is lastig dit te doen zonder de leidinggevende en/of het BG hierbij te betrekken. Het BG houdt vervolgens ook een sleutelfunctie in het verdere proces.

Tegelijkertijd kan in het MVV door iedereen van alles opgetekend worden, inclusief voorvallen die duidelijk naar personen herleidbaar zijn. Dit vergroot gevoelens van sociale onveiligheid voor zowel (vermeende) slachtoffers als (vermeende) daders. Dit is niet alleen een last voor de betrokken personen, maar ook een probleem in het kader van de AVG wetgeving.

Een opvallende uitkomst van ons onderzoek was de **onvolledige en onjuiste registratie van en rondom meldingen**. Daarbij tekenen we direct aan dat meldingscijfers lang niet altijd een reëel beeld van mogelijke problemen geven. Misschien hoeft dat ook niet, want je kunt je afvragen of een hoog aantal meldingen een goed of een slecht teken is. Een tijdelijke piek in meldingen is vaak een teken van cultuurverandering. Meldingsonderzoek kan wel weer informatief zijn omdat het indiceert waar moet worden gekeken voor verbeterpunten. We hebben nergens indicaties gevonden dat de afhandeling van zaken systematisch wordt geëvalueerd, terwijl dat bij uitstek mogelijkheden oplevert om van te leren. Opvallend in dat opzicht is ook de zeer grote variatie in de kwaliteit van de interne onderzoeken die wij hebben geanalyseerd. Waar we in de COG en COID zaken overwegend een zorgvuldige afhandeling zagen, was dat zeker niet het geval bij de overige interne onderzoeken. Dit is zorgelijk omdat de COG en COID zaken slechts een klein deel van alle interne onderzoeken behelzen. Deze interne onderzoeken waarbij er geen sprake is van COID betrokkenheid en die in praktijk het grootste deel van alle interne onderzoeken naar ongewenst gedrag beslaat, lieten een zeer uiteenlopend beeld van kwaliteit zien en hier deden zich soms grote problemen voor.

De inrichting van de COID lijkt een belangrijke stap in de goede richting. Echter, het personeel ziet de COID vaak als een verlengstuk van het BG en niet als een onafhankelijke partij. Dit wordt mede veroorzaakt omdat de COID oorspronkelijk werd ingericht ter ondersteuning van de lijn. Daarnaast is het zo dat de COID feitelijk niet zelfstandig kan optreden. Het BG bepaald of een melding onderzocht gaat worden en ook door wie het onderzoek uitgevoerd gaat worden. De COID kan derhalve niet zelfstandig beslissen een onderzoek in te stellen.

43) Wij hebben begrepen dat er inmiddels aanpassingen zijn doorgevoerd waardoor het aantal mensen dat in het MVV kan kijken nu beperkter zou zijn, maar dat is kennelijk niet bekend bij de gebruikers van het systeem, en ook de COID weet niet welke partijen precies toegang hebben.

6. Bijstand en (na)zorg voor melders en andere partijen

Het beeld dat wij hebben gekregen is dat melders relatief weinig bijstand vanuit de organisatie krijgen. Er zijn vertrouwenspersonen en geestelijk verzorgers die primair een luisterend oor kunnen bieden. De COID is er verder vooral voor de lijn en ook andere organen (IGK) worden vaak gezien als een verlengstuk van de organisatie. Commissiemelders geven aan dat zij weinig steun vanuit de organisatie hebben ontvangen. Soms ervaren zij eerder tegenwerking dan steun, bijvoorbeeld wanneer als reactie op een melding een intern onderzoek naar de melder zelf volgt en de melder de juridische bijstand zelf moet organiseren en betalen. Ook in de dossiers die werden geanalyseerd in Hoofdstuk 3 vonden we over het algemeen relatief weinig informatie over de nazorg voor melders of klagers.

(Na)zorg dient zich niet te beperken tot de personen die melding doen. Andere partijen (directe collega's, hulpverleners, ex collega's, leidinggevenden maar zeker ook de betrokkenen) krijgen weinig tot geen aandacht terwijl ook voor deze personen een onderzoek een enorme last op kan leveren. Zorg voor alle betrokken partijen gedurende het gehele proces maakt de kans groter dat je, nadat een incident is afgerond, weer met elkaar verder kunt. Van belang is in ieder geval dat er grondig onderzoek heeft plaatsgevonden voordat uitspraken over schuld en verwijtbaarheid worden gedaan.

Wat verder opviel bij de bestudering van de zaken is dat een deel van de commissiemelders aangeeft dat er bij hen sprake is van psychische problemen of (inter)persoonlijke problematiek. Vaak is onduidelijk of dit oorzaak of gevolg is van de melding. Wel lijkt Defensie hier onvoldoende op berekend, terwijl je hiervoor extra aandacht zou verwachten (vergeleken met een gemiddeld bedrijf) vanwege de volgende redenen:

1. Voor een goede uitvoering van het bijzondere werk bij Defensie is een bijzonder functieprofiel vereist: doener, praktisch ingesteld, op kunnen volgen van bevelen, loyaliteit aan de groep, kunnen handelen in extreme omstandigheden. Dergelijke kwaliteiten kunnen echter een keerzijde hebben in het licht van sociale veiligheid. Bijvoorbeeld, loyaliteit aan de groep kan de meldingbereidheid verminderen en het opvolgen van bevelen kan een kritische blik belemmeren;

2. De aard van het werk. De soms zware fysieke omstandigheden, confrontatie met culturele verschillen, morele dillema's, armoede en geweld, kunnen leiden tot grotere psychische belasting;

3. Defensiemedewerkers werken en leven intensiever samen dan medewerkers in 'de burgermaatschappij' (op kazernes, maar zeker tijdens oefeningen, en helemaal tijdens uitzendingen);

4. Eerder noemden we al dat defensiemedewerkers zich vaak enorm verbonden voelen met Defensie. Hun werk en het bedrijf maakt deel uit van hun identiteit. Dit maakt een medewerker kwetsbaarder wanneer er problemen ontstaan op het werk en men zich als gevolg daarvan niet of minder geaccepteerd voelt;

5. Mede door de grote verbondenheid maken defensiemedewerkers vaak lange carrières binnen het bedrijf. De kans dat er op enig moment problemen ontstaan (door privéomstandigheden of omstandigheden op het werk) is logischerwijs groter dan tijdens een korte loopbaan binnen Defensie.

Kanttekening
Defensie is een grote organisatie. Deze organisatie trekt ook een bepaald type mensen aan voor wat we kunnen beschouwen als uitzonderlijk werk. Er zijn daarnaast belangrijke verschillen tussen defensieonderdelen, en in verhouding betreft de meerderheid van onze commissiemeldingen zaken die plaatsvonden binnen de Landmacht of Luchtmacht. De verschillende defensieonderdelen kennen generieke en specifieke problemen en hiermee moet rekening worden gehouden bij de implementatie van de aanbevelingen uit ons rapport.

Aanbevelingen

1. Bevorder een cultuur van transparantie, openheid en elkaar durven aanspreken, waarin mensen met elkaar in gesprek gaan en diversiteit wordt gewaardeerd en waar meldingen niet als verraad/negatief worden gezien

Bevorder een cultuur van zaken bespreekbaar maken. Dat vraagt om een integrale aanpak: aandacht hiervoor in de opleidingen, maar ook de dagelijkse praktijk als onderdeel van bijvoorbeeld functioneringsgesprekken, teambesprekingen en evaluaties van oefeningen. Het vraagt ook om ruimte voor reflectie en het expliciet bespreken van dilemma's. Daarnaast is het belangrijk om bijvoorbeeld medewerkers integriteitszorg en commissies die vermeende misstanden en integriteitsschendingen onderzoeken elementaire do's and dont's bij te brengen zoals bewustzijn van de kwetsbaarheid van anderen, van de eigen kwetsbaarheid (onder druk laten zetten door meerderen) en biases, en bijvoorbeeld het belang van vertrouwelijkheid.

Het is aan te raden een expliciet onderscheid te maken tussen uitzendingssituaties (of andere bijzondere omstandigheden zoals belangrijke oefeningen) waarin discussie en tegenspraak minder gewenst is en de rustiger "kazernesituaties" of reguliere werksituaties waarin er meer ruimte is én moet zijn voor bespreking en discussie. Deze laatste mogelijkheid draagt bij aan de *empowerment* van de betrokken militairen en dergelijke medewerkers functioneren waarschijnlijk beter en met minder stress, ook wanneer zij zelfstandig beslissingen moeten nemen op missie.

Bevorder het doen van melding en laat als leidinggevende merken dat je de melder serieus neemt (bijvoorbeeld door goed te luisteren, door te vragen, en mits nodig, snel vervolgactie te ondernemen). Maak het goed aanpakken van meldingen een competentie om aan te tonen en – nog beter – een voorwaarde voor bevordering.

Tegelijkertijd zijn veel vermeende vormen van sociaal ongewenst gedrag niet altijd zwart/wit. Sommige kwesties zijn niet duidelijk goed of fout en hoeven niet per se te leiden tot een officiële melding of klacht. In zulke gevallen kan het gepaster zijn om de melding vroegtijdig te signaleren en bespreekbaar te maken dan om direct een formeel traject in te gaan.

Een cultuurverandering teweeg brengen, vraagt veel van hogere leidinggevenden. Zij moeten duidelijk laten zien dat melding doen "OK" is en dat zij achter de uitspraak staan die resulteert uit de behandeling van een melding. Rehabiliteer mensen publiekelijk en laat besluiten hierop aansluiten. Een persoon rehabiliteren maar tegelijkertijd ook ontslaan, geeft een tegenstrijdig signaal.

Pas ook op met melders in een slachtofferrol te plaatsen. Er is vaak moed voor nodig om problemen aan de kaak te stellen en daar past een slachtofferbenadering slecht bij. Het bevordert zeker ook niet de zelfredzaamheid en veerkracht van melders. In dit rapport hebben wij heel bewust de term "slachtoffer" vermeden. Uit onderzoek blijkt dat het gebruik van de term "slachtoffer" stigmatiserend kan werken en mensen in een eenzijdig afhankelijk en hulpbehoevend kader plaatst waar bijvoorbeeld meer over dan met hen wordt gesproken.[44] Het getuigt juist vaak van kracht om een melding te durven doen, dus een "melder" genoemd worden moet als een erenaam worden beschouwd.

Tegelijkertijd is het belangrijk ook aandacht te hebben voor mensen die aangeklaagd worden. Grote terughoudend is geboden om mensen aan te merken of te behandelen als "dader" voordat dit zorgvuldig is uitgezocht. Bijvoorbeeld door te snel rechtspositionele maatregelen te nemen (op non-actief stelling) of door collega's te informeren over het feit dat iemand aangeklaagde is in een onderzoek.

2. Installeer een laagdrempelig, eenvoudig meld- en klachtenloket van een onafhankelijke, deskundige partij

Vereenvoudig de structuur van het meldingsapparaat. Het huidige patroon is dat vooral nieuwe procedures worden geformuleerd i.p.v. de oude versies aan te passen of af te schaffen. Inmiddels zijn er zo veel formele regels en opties, dat niet meer duidelijk is welke versies gelden. Vereenvoudiging van het systeem zal ook kunnen bijdragen aan het verkorten van de behandelingstermijn.

Een meld- en klachtenloket kan zowel intern als extern georganiseerd worden. Intern is vanwege de acceptatie in de organisatie wellicht te prefereren, maar dan moet wel de objectiviteit en de onafhankelijkheid goed geborgd zijn. Bij een externe organisatie moet er voldoende kennis over Defensie en expertise zijn om acceptatie in de organisatie te kunnen bewerkstelligen. Eventueel zou een externe escalatiemogelijkheid ingebouwd kunnen worden die een dwingend advies af kan geven of waar een hoger beroep mogelijk is.[45] Geef de medewerkers van Defensie in ieder geval de mogelijkheid om een melding rechtstreeks, dus buiten het BG om, te doen. Stel daarbij ook een mogelijkheid open om zelf bij een buiten de lijn geplaatst meldpunt om over te gaan tot het instellen van een intern onderzoek.

Het uitvoeren van een (feiten)onderzoek onafhankelijk van de lijn kan alleen als de onderzoekende instantie daarvoor de benodigde verantwoordelijkheden en bevoegdheden krijgt. Op basis van de resultaten van het onderzoek kan het BG bepalen wat de aangewezen vervolgstappen zijn. Het vraagt ook om een beleidsmatig gewaarborgde structurele onafhankelijkheid van de onderzoekende instantie. De professionele en onafhankelijke manier waarop deze instantie meldingen behandelt zal immers het vertrouwen in de instantie en daarmee de grotere defensieorganisatie beïnvloeden. De onderzoekers moeten niet alleen over de noodzakelijk expertise beschikken om onderzoeken uit te kunnen voeren maar moeten daarbij ook over de competenties beschikken om de neveneffecten van een intern onderzoek te onderkennen. Het lijkt erop dat Defensie de mensen in huis heeft die over die kennis, ervaring en competenties beschikken maar dat hier niet in alle gevallen gebruik van wordt gemaakt. Zorg daarom voor een goede selectie en opleiding van onderzoekers.

44) Zie bijvoorbeeld, Giebels, Noelanders & Vervaeke, 2005; Gollwitzer, Süssenbach & Hannuschke (2015).

45) Vgl. de Commissies Wetenschappelijke Integriteit (CWI's) aan universiteiten en de Landelijke Organisatie Wetenschappelijke Integriteit (LOWI) waar aangeklopt kan worden wanneer men het oneens is van het advies van een CWI. (Ingeval van onvrede over een LOWI-uitspraak kan nog een melding bij de Nationale ombudsman volgen.)

Onafhankelijk of er voor een interne of een externe constructie wordt gekozen, is het belangrijk om onderscheid te maken tussen een afdeling advies en een afzonderlijk meldpunt met kundige mensen waar werknemers en derden met een voldoende mate van bescherming hun verhaal kunnen doen.

Onderscheid bij dit alles zorgvuldig de problematiek rondom sociale veiligheid van problemen rondom fysieke veiligheid. Fysieke veiligheid krijgt snel meer nadruk en aandacht in de defensieorganisatie omdat het vaak concrete en aantoonbare kwesties betreft. Sociale veiligheid van het defensiepersoneel is van even groot belang maar is soms lastiger om de vinger op te leggen. Dit verdient juist daarom bijzondere aandacht.

Investeer in een registratiesysteem dat specifiek gericht is op de registratie van meldingen over mogelijke schendingen van de integriteit. Het huidige systeem wordt door de partijen die wij gesproken hebben gezien als een systeem dat daar feitelijk niet geschikt voor is (het is een systeem voor bedrijfsveiligheid). Het systeem wordt bovendien gezien als ondoorzichtig en onbetrouwbaar hetgeen ook gebleken is op het moment dat de commissie een steekproef wilde trekken. Met een goed ingericht systeem kun je stappen in het proces en de tijdigheid bewaken. Als ook de mogelijkheid bestaat om binnen dit systeem het dossier te vormen, zorgt dat niet alleen voor betrouwbare informatie maar geeft het de organisatie ook de mogelijkheid om meer te leren van casussen die gespeeld hebben. Dat hier sprake moet zijn van een zeer zorgvuldige toekenning van autorisaties moge duidelijk zijn. Tegelijkertijd is het belangrijk om de opslag van dossiers met betrekking tot uitgevoerde interne onderzoeken te centraliseren. Voor een organisatie die wil leren en verbeteren is dit een belangrijke basis.

Verder komen uit de analyse van interne onderzoeken een aantal duidelijke verbeterpunten naar voren met betrekking tot de interne onderzoeken die eenvoudig realiseerbaar lijken. Dit betreft: mensen selecteren voor een CvO die daarvoor de tijd hebben of krijgen (bekorting termijnen), gehoorden beter informeren over bijvoorbeeld de duur van het gesprek, de mogelijke (rechtspositionele) gevolgen van het onderzoek en de rechten en plichten tijdens het hoorgesprek, meer duidelijkheid over de “zwijgplicht” en het standaard ondertekenen van hoorgesprekken met daarbij de mogelijkheid voor aanvullingen en correcties.

3. Investeer in een mensgerichte aanpak

Sociale veiligheid betreft relaties tussen mensen, zoals de term helder maakt. Een mensgerichte aanpak dient daarom centraal te staan. Hard aanpakken is dan niet de oplossing. Allereerst werkt dat vaak sterk escalerend naar alle partijen[46]. Bovendien kan een beschuldiging ook onterecht zijn of heel anders bedoeld, dus ook de aangeklaagde heeft recht op bescherming. Beter zou het zijn als leidinggevenden sensitiviteit ontwikkelen voor vroege signalen van sociale onveiligheid. Daarbij moeten zij het gesprek aangaan en vooral goed luisteren en doorvragen.

Het vraagt ook om een beperking van overmatige regelgeving of juridisering van de organisatie. Meer meldpunten, procedures, klachteninstanties en dergelijke helpen daar niet bij. Sterker, vrijwel niemand lijkt door het oerwoud aan regelingen het bos nog te zien. Ook zijn voor vrijwel iedereen die wij hebben gesproken (en ook voor onszelf) de procedures rondom meldingen onduidelijk. Waar moet men voor welke melding zijn? Wie heeft toegang tot de informatie, wie pakt wat op en op welke termijn?

Tegelijkertijd is de mogelijkheid tot een juridische aanpak wel belangrijk. Om deze aanpak te verbeteren, dient die verder geprofessionaliseerd te worden.Denk hierbij aan zaken zoals, waar mogelijk, verminderen van behandelduur, vertrouwelijkheid, informeren over rechten en plichten, inzage van dossiers, en mogelijkheden tot beroep.

Help mensen goede keuzes te maken in het meldproces. Bijvoorbeeld, wanneer moeten zij zaken melden, wanneer moeten zij een klacht indienen, en wanneer doen zij er beter aan om de problemen onderling op de werkvloer op te lossen? Het onderscheid tussen bespreken, klagen en melden moet voor iedere medewerker helder zijn, net als het effect van zijn keuze voor het één of het ander.

Commandanten kunnen hierbij een bijzondere rol spelen, bijvoorbeeld door vroegtijdig problemen te constateren (ook als deze klein lijken of dat feitelijk nog zijn) en met de betrokken partijen in gesprek te gaan. Organiseer daartoe -waar nodig - trainingen rondom sociale veiligheid (inclusief conflictvaardigheden) voor leidinggevenden. Met name het middenkader lijkt weinig handvatten te krijgen maar wordt wel geacht om problemen zelfstandig op te lossen. Zorg hierbij voor aansprekende voorbeelden, ook voor de lagere rangen. De op dit moment veel gebruikte term *moral fitness* (morele fitheid) kan abstract overkomen en is soms moeilijk te realiseren.[47] Steek in op bespreken, aanspreken, reflecteren en het creeëren van een basisbesef over wat wel en niet toelaatbaar is. Gebruik hierbij ook voorbeelden van wat we zouden kunnen aanmerken als “succesvolle” meldingen.

46) Zie bijvoorbeeld Euwema & Giebels, 2017.

Een mensgerichte aanpak betekent ook dat niet alleen melders goed worden opgevangen, maar ook andere betrokkenen (zoals beschuldigden). Organiseer exit gesprekken met mensen die Defensie verlaten. Leer van deze verhalen en realiseer je dat ex-medewerkers tevens een visitekaartje zijn. Deze gesprekken moeten bij voorkeur niet gevoerd worden door iemand uit de hiërarchische lijn omdat zij zoals eerder aangegeven vaak als deel van het probleem worden gezien en de vraag is of vertrekkende organisatieleden met hen hun ervaringen zullen willen delen.

4. **Schaf het roulatiesysteem in haar huidige vorm af**

Onze conclusies geven een duidelijke onderbouwing aan voor deze aanbeveling. Hoewel het roulatiesysteem wellicht voordelen heeft voor aspecten van de defensieorganisatie waar de commissie zich niet over buigt, heeft het systeem *voor wat betreft sociale veiligheid* enkel nadelen. Opvallend is dat veel van de mensen die wij spraken – van hoog tot laag in de organisatie – aangaven dat wat hen betreft het roulatiesysteem op de schop kan en moet. Wij sluiten ons hierbij aan.

5. **Kijk met frisse blik naar slepende zaken of heikele kwesties**

Laat bijvoorbeeld (naar analogie van een politiezaak die op een dood spoor is beland) een "cold-case team" met een frisse blik naar langslepende kwesties kijken en richt je daarbij op een oplossing in plaats van op gelijk krijgen. Wat zijn voor de betrokken partijen aanvaardbare oplossingen en hoe kunnen deze verenigd worden? Omdat een dergelijke herziening opnieuw veel middelen kost, is het belangrijk om dit alleen als laatste middel in te zetten om een langslepende kwestie te beslechten. Het is daarbij wel cruciaal dat beide partijen (melder en Defensie) vertrouwen hebben in het team dat de zaak opnieuw zal inzien en in de procedure die zij zullen volgen. Dergelijke initiatieven bevorderen een lerende organisatie. In dit kader wijzen wij ook op het recente proefschrift van Dalenberg[48] waarin een zorgvuldige interventiestudie wordt beschreven waarin goede ervaringen zijn geboekt om ouderejaars cadetten op een andere, educatievere manier invulling te doen geven aan vroegere inwijdingsrituelen. Dergelijke voorbeelden van een open attitude ten aanzien van gewenste organisatieveranderingen verdienen navolging.

47) Zie bijvoorbeeld De Graaff, Schut & Zalm, 2016; Van der Steenhoven & Aalbersberg (2016).
48) Zie Dalenberg (2016; 2017).

Eindbeschouwing

Als commissie willen we graag iedereen hartelijk danken die dit onderzoek mogelijk heeft gemaakt. We merken dit ook op omdat dit niet de eerste rapportage is die verschijnt naar aanleiding van incidenten bij Defensie. In de afgelopen 20 jaar werden meerdere externe en interne onderzoeken gedaan naar integriteit en de veiligheidscultuur bij Defensie. Dit leidde onder anderen tot rapporten van Staal (2006), Blauw (2010), SCP (2017) en Van der Veer (2018). Hoe moeten we dit duiden? Als om de paar jaar dezelfde problemen worden vastgesteld wat zegt dit dan over Defensie als een lerende organisatie? Of maakt Defensie wel stappen, maar gaan die langzaam?

In dit licht reflecteren wij ook op ons eigen onderzoek: hoe draagt dit bij aan wat er al ligt? Wat dit onderzoek onderscheidt van een aantal eerdere onderzoeken is dat we hebben gekeken naar de **sociale** veiligheid binnen Defensie. Ons onderzoek gaat dus over interpersoonlijk gedrag in de werksfeer dat ongewenst is. Het gaat daarbij niet alleen om openlijke of fysieke vormen van ongewenst gedrag (zoals seksuele intimidatie), maar vooral ook over meer subtiele vormen zoals stelselmatige uitsluiting of benadeling. Hierdoor voelen medewerkers zich vaak geen onderdeel meer van de groep, terwijl het goed functioneren van de groep en solidariteit nu juist datgene is wat het goed functioneren van een organisatie als Defensie bepaalt. Helemaal in een organisatie waar medewerkers zich vaak sterk identificeren met het werk en de organisatie. Daarnaast hebben organisaties ook de formele en morele plicht om te zorgen voor een sociaal veilige werkomgeving. Opvallend was dat veel – in het bijzonder hogere officieren – met de commissie spraken over zakelijke integriteitsschendingen, fysieke veiligheid en over duidelijke strafbare feiten zoals drugsgebruik, terwijl sociale veiligheid minder werd aangekaart.

Bij sociale veiligheid gaat het echter veel vaker om subtiele zaken; om dingen die niet worden gedaan, of waar men zich verschuilt achter regeltjes en waar het label "geintjes" gebruikt wordt om gedragingen die door anderen als kwetsend worden ervaren, makkelijk af te doen. Dit is niet eenvoudig, zeker niet in een no-nonsense organisatie die geen "koekjesfabriek" is, zoals een van de door ons geïnterviewden aangaf. Wat we nu hebben gezien is dat de wil er wel bij velen is, maar dat mensen te weinig tools krijgen om aan te pakken.

Het lijkt erop alsof met ieder onderzoek of breed uitgemeten incident er weer een nieuwe regeling wordt bedacht, zonder dat de bestaande regelingen direct worden herzien of – beter nog – vervangen. In geen enkele organisatie met zo veel en snel wisselende regelingen, kun je van medewerkers verwachten dat ze op de hoogte zijn van alle regelingen

en procedures en hiernaar handelen. Zeker niet in een *can-do* organisatie.

Een tweede bijdrage van dit rapport is dat we op een heel concreet niveau in meldingen en in de afhandeling van meldingen binnen Defensie zijn gedoken. Dit leverde heel veel materiaal op, maar ook manieren om op korte termijn een aantal zaken aan te pakken. Met name naar aanleiding van Hoofdstuk 3 zijn een heel aantal concrete aanbevelingen gedaan voor de behandeling en afhandeling van interne onderzoeken.

We willen daarbij aanmerken dat we bijzonder veel medewerking hebben gekregen van alle betrokken partijen. De gesprekken die we hebben gevoerd vonden veelal plaats in een open sfeer, ook al ging het vaak over beladen onderwerpen. Tegelijkertijd betrof het soms echt schrijnende zaken – zaken die ons ook aangrepen. We hebben ons afgevraagd of wij hier wat aan konden doen. Echter, het aanpakken van individuele zaken is niet aan deze commissie, want de opdracht van onze commissie richtte zich op het verkrijgen van een generiek beeld over sociale (on)veiligheid en niet op hulpverlening in individuele zaken.

We hopen wel dat Defensie nog eens kritisch kijkt naar een aantal individuele zaken en deze indien nodig zelf weer oppakt. We merken dit ook op omdat we bij iedereen een enorme verbondenheid met Defensie waarnamen – of het nu om werk, missies of collega's ging. Defensie is inderdaad een bijzondere organisatie die het verdient om sociaal veilig te zijn.

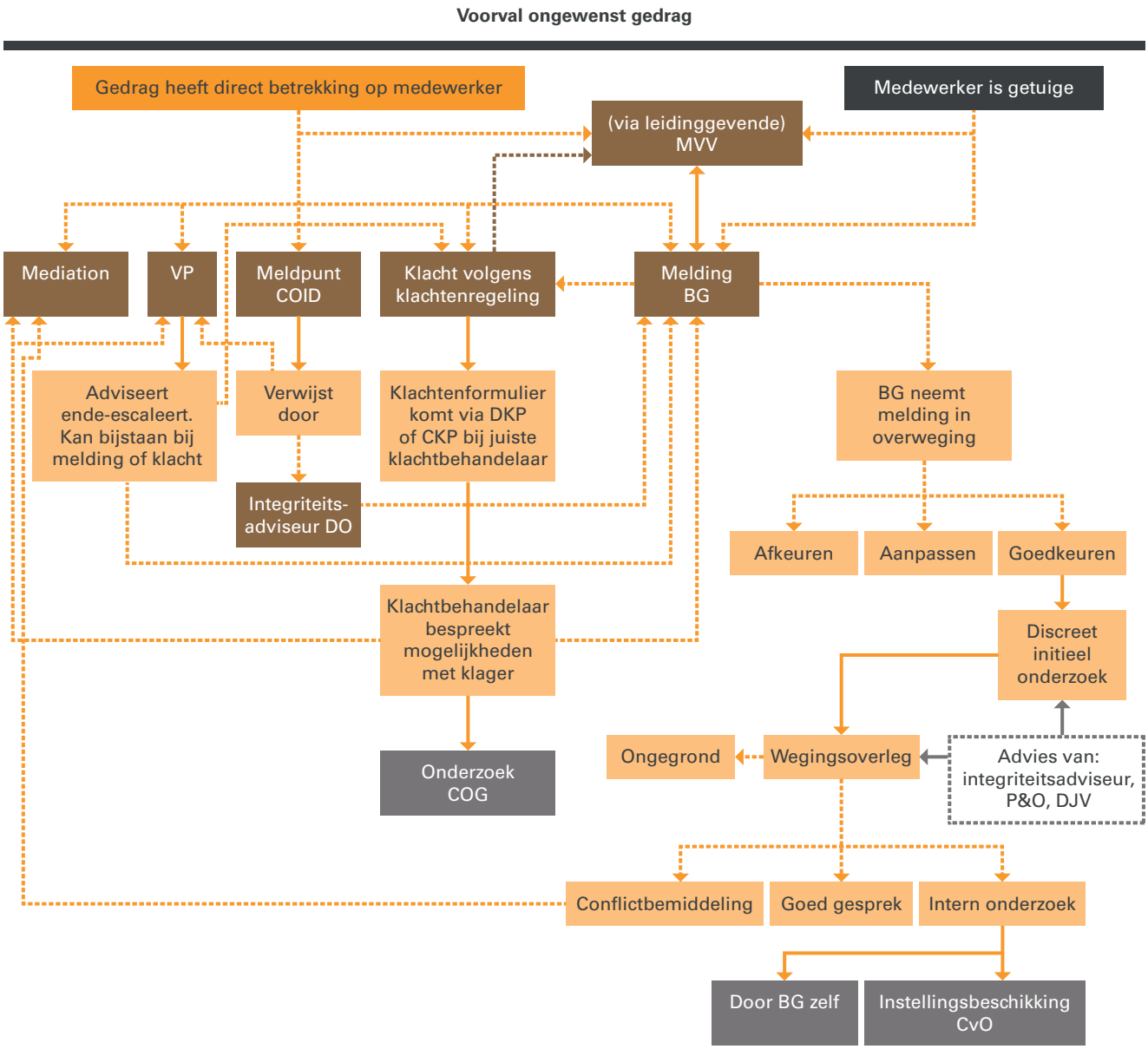
– Bijlage 1 –

Lijst met gebruikte afkortingen

AGO	Alternatieve Geschil Oplossing
AVG	Algemene Verordening Gegevensverwerking
BG	Bevoegd Gezag
BMW	Bedrijfsmaatschappelijk Werk
BS	Bestuursstaf
CDC/DOSCO	Commando Dienstencentra / Defensie Ondersteuningscommando
CL	Cluster
CLAS	Commando Landstrijdkrachten
CLSK	Commando Luchtstrijdkrachten
COID	Centrale Organisatie Integriteit Defensie
CSM	Compagnies Sergeant-Majoor
CvO	Commissie van Onderzoek
CVP	Coördinator Vertrouwenspersonen
CZSK	Commando Zeestrijdkrachten
DMO	Defensie Materieel Organisatie
DOSCO	Defensie Ondersteuningscommando
D-JDV	Directeur Dienstencentrum Juridische Dienstverlening
FIZ	Functionaris Integriteitszorg
GV	Geestelijk Verzorger
H-CP	Hoofd-Clusterpunt
HDO	Hoofd Defensieonderdeel
KMar	Commando Koninklijke Marechaussee
N	Aantal
OM	Openbaar Ministerie
P&O	Personeel & Organisatie
VP	Vertrouwenspersoon

– Bijlage 2 –

Interpretatie van de meldroutes en onderlinge verbanden



— Bijlage 3 —

Selectie van dossiers voor de 3 groepen interne onderzoeken

Groep 1: COG dossiers

Voor de analyse van de onderzoeken door de COG, werd als steekproefkader een lijst van COG onderzoeken in 2016 en 2017 opgevraagd bij de voorzitter van de COG. Deze lijst telde in totaal 18 zaken, waarvan vier zaken in 2016 onderzocht werden en 14 in 2017 onderzocht werden. Voor alle zaken werd informatie aangeleverd over het defensieonderdeel waar de zaak speelde, de categorie van ongewenst gedrag die de klacht betrof, welke COG-voorzitter de zaak behandelde, wat de uitspraak[49] van de COG was en op welke datum de zaak afgedaan was. Uit deze lijst zijn vervolgens 10 zaken geselecteerd voor de dossieranalyse. Daarbij zijn de volgende exclusie- en inclusiecriteria gehanteerd:

1. Lopende zaken zijn uitgesloten;

2. Uit alle defensieonderdelen waar een COG zaak was is tenminste één dossier geselecteerd. Daarnaast was het streven om per defensieonderdeel twee zaken met een verschillend dictum te selecteren;

3. Enkele zaken werden geselecteerd vanwege een specifiek criterium (bijvoorbeeld meerdere aangeklaagden met verschillende uitkomsten, of teruggetrokken uit procedure).

Onderzochte dossiers

Van de 10 onderzochte dossiers, waren vijf het gevolg van een klacht in 2016 en vijf het gevolg van een klacht in 2017. De klachten waren verdeeld over vier defensieonderdelen, te weten: Commando Dienstencentra (CDC)/ DOSCO) (N = 4), CLAS (N = 3), KMar (N = 2), CZSK (N = 1). De klachten binnen de KMar waren met elkaar verbonden. In twee zaken werd geen feitenonderzoek gedaan om vast te stellen of de klacht gegrond was; één klacht werd ingetrokken voordat het feitenonderzoek van start was gegaan en één klacht werd niet ontvankelijk verklaard nadat de COG oriënterend (administratief) onderzoek had verricht. Van de overige acht onderzoeken werd in vier gevallen de klacht op zijn minst ten dele gegrond verklaard en daarmee ongewenst gedrag geconstateerd, en in vier gevallen ongegrond verklaard. In de klachten waar géén ongewenst gedrag werd geconstateerd, werd in twee gevallen wel geconcludeerd dat het handelen van betrokken partijen niet voldeed aan behoorlijkheidsnormen. In drie zaken bleek uit het dossier dat het voorval in het MVV geregistreerd staat. Voor de overige zaken (N = 7) was dit niet vast te stellen op basis van het dossier.

49) Per klachtonderdeel geeft de COG een oordeel: (deels) gegrond, ongegrond, of geen oordeel.

Groep 2: Interne onderzoeken met COID betrokkenheid

Voor de analyse van interne onderzoeken ingesteld door het BG maar met minimaal één COID onderzoeker als commissielid, werd als steekproefkader een lijst van COID onderzoeken in 2016 en 2017 opgevraagd bij de COID. Deze lijst telde in totaal 34 onderzoeken verspreid over de zeven defensieonderdelen (zie onderstaande tabel).

Naast het defensieonderdeel en het jaar van afdoening, bestond de informatie per zaak uit een korte omschrijving van de zaak, de locatie van het voorval, de opdrachtgever van het onderzoek en een beschrijving van de betrokkenheid van de COID. Uit deze lijst zijn alle dossiers geselecteerd en opgevraagd (N = 20) die op basis van de omschrijving van de zaak gerelateerd leken aan sociale veiligheid en meer specifiek aan vermeende schendingen van sociale integriteit.

Steekproefkader voor interne onderzoeken met COID betrokkenheid, met aantallen onderzoeken uitgesplitst naar defensieonderdeel en jaar waarin het onderzoek uitgevoerd werd.

Defensieonderdeel	Jaar		
	2016	2017	Totaal
BS	2		2
CLAS	2	3	5
CLSK	1	2	3
CZSK	5		5
DMO	3	2	5
DOSCO	5	5	10
KMar	1	3	4
Totaal	19	15	34

Onderzochte dossiers

Van de 20 opgevraagde interne onderzoeken met COID betrokkenheid bleken twee geselecteerde onderzoeken in praktijk naar hetzelfde onderzoek te verwijzen. Van de overige 19 dossiers, zijn er drie niet geanalyseerd omdat deze bij nader inzicht geen sociale veiligheid betroffen en daarmee niet binnen het kader van het huidige onderzoek vielen. Dit was niet altijd uit de korte omschrijving – op basis waarvan de steekproef getrokken werd – op te maken. Zo stond er bijvoorbeeld in één omschrijving 'melding vermeende misstanden' maar bleek dit bij het bestuderen van het dossier enkel om incidenten met betrekking tot zakelijke integriteit en het overtreden van interne regels te gaan die verder geen relatie hadden met de sociale veiligheid van (andere) medewerkers. Dergelijke zaken zijn wel geanalyseerd wanneer de melder meende dat in reactie op de initiële melding van zakelijke schendingen de sociale veiligheid en persoon van melder in het geding kwamen (N = 3). In enkele zaken vormde een combinatie van incidenten met zowel zakelijke als sociale aspecten aanleiding voor het interne onderzoek. Deze dossiers zijn wel geanalyseerd, maar met een focus op de sociale aspecten (N = 3). In totaal zijn er 16 dossiers met COID betrokkenheid geanalyseerd.

De 16 onderzochte dossiers waren het gevolg van meldingen in 2014 (N = 1), 2015 (N = 2), 2016 (N = 6) of 2017 (N = 7). In 11 dossiers werd duidelijk vermeld dat de meldingen ook in het MVV-systeem waren geregistreerd, voor de overige vijf zaken was dit niet vast te stellen. De onderzoeken vonden plaats bij zes verschillende defensieonderdelen: CZSK (N = 3), CLAS (N = 4), CLSK (N = 2), KMar (N = 3), CDC/DOSCO (N = 3), DMO (N=1). Enkel het onderdeel BS was daarmee niet in de steekproef vertegenwoordigd, omdat het voor dit defensieonderdeel opgevraagde dossier geen sociale veiligheid bleek te betreffen. In 12 dossiers werd een integriteitsschending of misstand vastgesteld, zij het niet op alle elementen van de melding, in de overige vier dossiers werd geen schending van de integriteit geconstateerd.

Groep 3: Overige Interne onderzoeken

Op basis van de aangeleverde overzichten is een selectie gemaakt van 37 dossiers uit Groep 3 voor de dossieranalyse, om een beeld te kunnen schetsen van de kwaliteit van de uitgevoerde onderzoeken. Bij de selectie zijn de volgende inclusie- en exclusiecriteria gehanteerd:[50)]

1. Voor alle defensieonderdelen zijn eerst de onderzoeken geselecteerd die ongewenst gedrag betroffen;

2. Van deze onderzoeken zijn uitgesloten voor de steekproef (voor zover vastgesteld kon worden op basis het overzicht):
   a. Nog niet afgeronde onderzoeken;
   b. Zaken die naar de COG waren doorverwezen;
   c. Zaken die nog onderdeel waren van een strafrechtelijk proces;
   d. Cultuuronderzoeken die niet naar aanleiding van een specifiek incident of de melding van een individu werden uitgevoerd;
   e. Onderzoeken waarbij expliciet vermeld werd dat het dossier kwijt was (N = 1).

50) Opgemerkt moet worden dat alle overzichten er anders uitzagen en verschillende informatie bevatten. Voor elk onderdeel moest dan ook apart bepaald worden hoe de selectie het beste gemaakt kon worden, maar daarbij zijn zo veel mogelijk gelijke criteria gehanteerd.

3. Vervolgens zijn voor elk defensieonderdeel meerdere zaken geselecteerd. Bij de selectie probeerde de commissie tot een evenwichtige representatie van de volgende categorieën te komen:
   a. Zaken die in 2016 en zaken die in 2017 afgerond werden;
   b. Zaken waarin wél en zaken waarin géén integriteitsschending werd geconstateerd;
   c. Verschillende divisies/eenheden binnen het defensieonderdeel.

Onderzochte dossiers

Van de 37 opgevraagde dossiers werden 28 dossiers aangeleverd voor de analyse. De negen dossiers die niet werden aangeleverd bleken:

- Te overlappen met steekproef 2 (onderzoeken met COID betrokkenheid) en waren dus in dat kader al gecodeerd (N =6);

- Volgens het betreffende defensieonderdeel bij een ander defensieonderdeel te liggen (N=1);

- Nog onderwerp te zijn van een lopend strafrechtelijk onderzoek (N=2);

Bij het bestuderen van de aangeleverde dossiers bleek er nog een verdere selectie gemaakt te moeten worden. Twaalf dossiers werden toch niet meegenomen omdat:

- Het onderzoek bij nader inzien geen sociale veiligheid betrof (N = 5);

- Het dossier geen intern onderzoek bevatte (N = 5), maar:
  - een MVV-melding waar geen intern onderzoek op volgde (N = 2);
  - een verslag was van een besluit tot schorsing n.a.v. een strafrechtelijk onderzoek;
  - een verslag van een tuchtproces betrof;
  - een melding beschreef die was afgewezen door het BG; [51]

- Het dossier ook bij een ander defensieonderdeel, en dus dubbel, was opgevraagd (N = 1);

- Er toch COID onderzoekers in de commissie hadden plaatsgenomen, terwijl dit dossier niet op de lijst met onderzoeken met COID betrokkenheid voorkwam (N = 1).

In totaal bleven er 16 dossiers over voor de analyse van de kwaliteit van interne onderzoeken. Deze dossiers waren als volgt verdeeld over zes verschillende defensieonderdelen: CLSK (N = 1), CZSK (N =2), CLAS (N = 5), DMO (N = 2), DOSCO (N = 2), KMar (N = 4). Vier onderzoeken waren het gevolg van een melding in 2015, vier van een melding in 2016 en acht van een melding in 2017. In de meeste gevallen was het lastig om vast te stellen of de melding ook in het MVV-systeem geregistreerd staat, slechts in vijf zaken bleek dit eenduidig uit het dossier. In zes dossiers werd een integriteitsschending vastgesteld, in acht zaken werd geen schending geconstateerd, en in twee zaken bleek dit niet duidelijk uit het dossier.

51) De keuze om geen onderzoek te doen naar de melding kan niet beoordeeld worden op basis van de summiere documentatie. Wel kan worden gesteld dat het vanuit procedureel oogpunt opmerkelijk is dat de melding door het BG wordt afgewezen en dus niet in het MVV-systeem geregistreerd wordt. Het voorval, zo blijkt uit de documentatie, heeft plaatsgevonden en valt onder integriteitsschendingen dus zou in elk geval als zodanig geregistreerd moeten worden.

– Bijlage 4 –

Overzicht interne onderzoeken

	Aantallen afgeronde onderzoeken gerapporteerd in jaarverslag integriteit			Aantallen aangeleverd aan commissie				
Defensieonderdeel	**2016**	**2017**	**Totaal**	**2016**	**2017**	**2018**	**Totaal**	**N meer of minder ***
BS	5	0	5	1	0	1	2	- 3
CLSK	24	10	34	7	1	4**	12	- 22
CZSK	14	26	40	21	27		48	+ 8
CLAS	81	101	182	92	77		169	- 13 2016: + 2017: -
DMO	5	0	5	4	1	0	5	= 0 2016: + 2017: -
DOSCO	26	21	47	25	21	0	46	- 1
KMar	134	83	217	130	108	0	238	+ 21 2016: - 2017: +
	Totaal volgens jaarverslag:		530		Totaal aangeleverd:		520	- 10

* Vergeleken met volgens jaarrapportage afgeronde zaken in 2016/2017. Minder wordt aangeduid met een minteken (-), meer wordt aangeduid met een plusteken (+) en gelijk wordt aangeduid met een isteken (=).

** Voor vier zaken was datum afdoening onbekend.

Toelichting van defensieonderdeel op missende zaken in overzichten (indien aanwezig)
BS geeft aan dat volgens het jaarverslag van het defensieonderdeel geen interne onderzoeken in 2016 en 2017 hebben plaatsgevonden. Wel hebben er twee onderzoeken onder verantwoording van de SG plaatsgevonden.
Het probleem is dat er niet centraal wordt gecoördineerd binnen CLSK. De instellingsbeschikkingen zijn enkel zichtbaar voor commandanten en medewerkers die belast zijn zaken rondom het onderzoek te regelen. Nieuwe commandanten weten vaak niet meer wat in het verleden is gebeurd.
Geen toelichting
De lijst is niet compleet door de korte reactietijd voor deze inventarisatie, het grote aantal onderzoeken bij CLAS en de decentrale inrichting van registratie van onderzoeken. Dit komt de vindbaarheid en reproduceerbaarheid niet ten goede.
Voor 2016 zijn het vier in plaats van vijf zaken want één van de onderzoeken is pas in 2017 afgerond. In 2017 is er maar één onderzoek geweest.
Het kost veel capaciteit om de gevraagde informatie te verzamelen, doordat het IV-systeem niet gebruiksvriendelijk is. Daarnaast heeft het huidige BG geen inzicht in de interne onderzoeken van zijn/haar voorganger. Ook werd in 2016 afdoening niet altijd even goed geregistreerd.
Geen toelichting

— Bijlage 5 —

Reactie van Defensie op het rapport

De commissie vindt het van belang dat in deze rapportage geen feitelijke onjuistheden staan en dat de in de rapportage gebruikte terminologie aansluit bij de defensieterminologie. Om de inhoud van deze rapportage daarop te toetsen is de concept rapportage op 1 oktober 2018 beschikbaar gesteld aan de opdrachtgever. Dit is ook het eerste moment dat de bevindingen van de commissie met Defensie werden gedeeld. Op 8 oktober 2018 ontvingen wij een inhoudelijke reactie die heeft geleid tot een aantal tekstuele aanpassingen (zie reactie hiernaast). Ook hebben wij zelf nog een aantal tekstuele wijzigingen doorgevoerd na een een spellings- en taalcheck. Op 15 oktober 2018 is de definitieve rapportage aangeboden aan de Staatssecretaris van Defensie.

Reactie Commissie Sociaal Veilige Werkomgeving Defensie:

De punten 2, 8, 9 & 15 hebben wij voor kennisgeving aangenomen; naar aanleiding van de overige punten zijn kleine tekstuele aanpassingen gedaan in het rapport.

Ministerie van Defensie

Bestuursstaf
Hoofddirectie Personeel

Postadres
MPC 588
Postbus 20701
2500 ES Den Haag
www.defensie.nl

Bezoekadres
Kalvermarkt 32
2511 CB Den Haag

Contactpersoon
Guido Wannyn

Onze referentie
BS2018024749

Bij beantwoording datum, onze referentie en onderwerp vermelden

> Retouradres Postbus 20701 2500 ES Den Haag

Commissie SVW Defensie
p/a Universiteit Twente
Faculteit BMS /PCRS
Postbus 217
7500 AE Enschede

Datum : 8 oktober 2018

Onderwerp: Reactie op de concept eindrapportage van de commissie Sociaal Veilige Werkomgeving Defensie

Geachte mevrouw Giebels,

Hartelijk dank voor het toezenden van het definitieve concept van de eindrapportage van de commissie Sociaal Veilige Werkomgeving Defensie.

In deze brief treft u mijn reactie aan op dit concept. Defensie wil uw onderzoek op geen enkele manier beïnvloeden. Derhalve benadruk ik u dat onderstaande opmerkingen zuiver ter overweging worden aangeboden als reactie op feitelijke onjuistheden, gebruikte terminologie of als verzoek ter verduidelijking van de huidige eindrapportage.

Opmerkingen

1. Pagina 16, tabel structuurkenmerken, tweede paragraaf:
Leidinggevende posities worden soms opgevuld door laag opgeleide officieren.
Vraag: Moet dit zijn officieren *en/of onderofficieren*?

2. Pagina 18, 2e alinea, toevoeging in de laatste zin:
De COID is er bovendien voornamelijk voor de hiërarchische lijn, maar dat is voor melders niet altijd duidelijk.
Toelichting: Ten aanzien van vermoedelijke integriteitschendingen zal de COID de lijn adviseren. Echter, ook medewerkers kunnen zich richten tot COID voor advies en informatie.

3. Pagina 22, 1e alinea, vervanging in 6e regel:
De registratie moet worden gedaan in algemene termen en zonder namen van betrokkenen.
Toelichting: De melding is reeds gedaan bij de leidinggevende om vervolgens geregistreerd te worden in het MVV.

4. Pagina 22, 1e alinea, aanpassing in 9e regel:
Het bevoegd gezag moet vervolgens ~~na discreet oriënterend onderzoek~~ een keuze maken voor een verdere afhandeling.
Toelichting: Het BG moet een keuze maken, een van de keuzes kan een discreet oriënterend onderzoek zijn, maar het kan ook een gesprek zijn met de betrokkenen. Hij is niet verplicht om een oriënterend onderzoek in te stellen.

COR 06.000-111202

Hoofddirectie Personeel

Datum
8 oktober 2018

Onze referentie
BS2018024749

5. Pagina 22, 1e alinea, toevoeging in 13e & 14e regel:
De medewerker tegen wie de melding gericht is wordt niet altijd direct bij binnenkomst van de melding geïnformeerd, dat gebeurt wel als besloten wordt tot een intern defensieonderzoek.
Toelichting: Dit verschilt per geval; in sommige gevallen wordt de beklaagde wel direct op de hoogte gesteld. Bijvoorbeeld bij een mediation poging.

6. Pagina 22, 2e alinea, aanpassing in 1e regel:
Een klacht over ongewenst gedrag kan ~~enkel ingediend~~ in behandeling genomen worden wanneer...
Toelichting: Een klacht ongewenst gedrag kan altijd worden ingediend, echter de klacht wordt pas in behandeling genomen als de klacht voldoet aan de gestelde voorwaarden.

7. Pagina 22, 2e alinea, aanpassing in 5e regel:
...Klachtencoördinatiepunt (DKP), het Centrale Klachtencoördinatiepunt (CKP) of een lijnfunctionaris van de beklaagde. Vanuit het DKP wordt vervolgens een klachtenbehandelaar aangewezen...
Toelichting: Een klacht kan op verschillende wijzen worden ingediend. De lijnfunctionaris, het CKP en het DKP. Vanuit de lijn en de CKP wordt de klacht vervolgens neergelegd bij het DKP.

8. Pagina 24, 32 en 43:
Gebruik van de kopjes *Good Practices* en *Bad Practices*.
Toelichting: Het gebruik van de term "Practices" kan de indruk wekken, ondanks de toelichting in de kanttekening op pagina 24, dat de aangehaalde voorbeelden bestendigde praktijk is bij Defensie. Voorstel: vervangen door de kopjes "positief" en negatief"?

9. Pagina 33, laatste alinea:
In één zaak duurde het 296 dagen voordat de klacht werd doorgestuurd naar de COG. Dit had deels als reden dat er strafrechtelijk onderzoek was ingesteld. Maar nadat duidelijk werd dat ~~de KMar de zaak niet in zou dienen bij~~ het Openbaar Ministerie (OM) niet tot vervolging over zou gaan, duurde het nog bijna drie maanden (88 dagen) voordat de klacht werd doorgestuurd naar de COG.
Toelichting: De gehanteerde constructie kan het beeld oproepen dat de KMar zelfstandig beslist over het al dan niet inzenden naar het OM.

10. Pagina 66, 3e alinea laatste zin:
Deze cultuur heerst overal binnen defensie behalve bij burgermedewerkers, hoewel zij wel met pesten te maken krijgen.
Vraag: Is dit de mening van de commissie of van "sommige stakeholders" zoals bedoeld in de eerste zin van de alinea. Vermoedelijk dat laatste maar deze zin kan op meerdere manieren worden uitgelegd. De toevoeging *behalve bij burgermedewerkers* komt ook merkwaardig over. Heeft de commissie dit onderzocht of is dit een mening van "sommige stakeholders"?

Hoofddirectie Personeel

Datum
oktober 2018
Onze referentie
BS2018024749

11. Pagina 66, 7e alinea:
...Opmerkelijk is ook dat sommige stakeholders defaitistisch en negatief zijn over het lerend vermogen van de defensieorganisatie. Zij denken niet dat Defensie van incidenten omtrent sociale veiligheid gaat leren. Dit staat op gespannen voet met andere stakeholders die duidelijk een actievere, lerende en open en constructieve houding aannemen en concreet nastreven de organisatie op een constructieve wijze te verbeteren. Dit betreft diverse leidinggevenden bij diverse onderdelen
Vraag: Er kan misverstand ontstaan over de laatste zin "*Dit betreft diverse leidinggevenden bij diverse onderdelen*". Slaat dit op defaitistisch en negatief of op andere stakeholders?

12. Diverse malen komt het woord '*misstand*' terug. Binnen Defensie wordt het woord misstand doorgaans gebruikt voor een klokkenluiders-melding. Daarom is "*een vermeende integriteitsschending*" passender bij hetgeen bedoeld wordt.

13. De gehanteerde terminologie bij Defensie is niet "*beklaagde*" maar "*aangeklaagde*", overeenkomstig de Klachtenregeling Defensie en de Algemene wet bestuursrecht. Voorstel is om deze term te gebruiken.

Herleidbaarheid

14. Pagina 44, 2e alinea:
Hierin legde de CvO uit dat commissieleden niet op voorhand betrokken waren bij vermeende misstanden en dat het [redacted] *niet betrokken zou worden bij het onderzoek vanwege (negatieve) betrokkenheid bij de totstandkoming van de melding.*
Toelichting: Dit is herleidbaar naar een specifiek defensieonderdeel

15. Pagina 60, 4e paragraaf:
De slogan "*wij gaan door waar anderen moeten stoppen*" wordt gekoppeld aan Defensie als geheel. Deze slogan is echter enkel bij CLAS geïnstitutionaliseerd in de IK over mentale vorming. "*Defensie*" zou vervangen kunnen worden door "CLAS" of "landmacht", waarbij er echter weer sprake is van herleidbaarheid.

Ik zie de definitieve versie van het eindrapport graag tegemoet.

Hoogachtend,

DE HOOFDDIRECTEUR PERSONEEL,

P.F.M. Reesink
Schout-bij-nacht

Literatuurlijst

Bos, K. van den (2005). What is responsible for the fair process effect? In J. Greenberg & J.A. Colquitt (red.), *Handbook of organizational justice: Fundamental questions about fairness in the workplace* (pp. 273-300). Mahwah, NJ: Erlbaum.

Bos, K. van den & Velden, L. van der (2013). *Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten en ervaren procedurele rechtvaardigheid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Dalenberg, S. (2016). Ontgroening van de co-tijd: Voorbeeldgedrag als uitgangspunt bij programma Co-tijd. *Militaire Spectator*, *185*, 440-451.

Dalenberg, S. (2017). *Officer, practise what you preach! Research on effects and interventions in military officer socialization at the Royal Military Academy*. Academisch proefschrift, Radboud Universiteit Nijmegen.

De Graaff, M. & Schut, M. & Zalm, C. (2016). Morele fitheid in militaire inzet - De noodzaak van aandacht voor integriteit, ook in het 'echte' werk. In *Jaarboek Compliance 2017*, pp. 47-64.

Demerouti, E., Bakker, A.B., Nachreiner, F. & Schaufeli, W.B. (2001). The job demands-resources model of burnout. *Journal of Applied Psychology*, *86*, 499-512.

Euwema, M.C. & Giebels, E. (2017; 3e editie). *Conflictmanagement en mediation*. Groningen/Houten: Wolters Noordhoff.

Giebels, E. & Euwema, M.C. (2007). Conflict, belangen en (de-)escalatie in de rechtzaal: Een psychologisch perspectief. In M. Pel & J. H. Emaus (Red): *Het Belang van Belangen, pp21-33*. SDU mediation series, deel 7

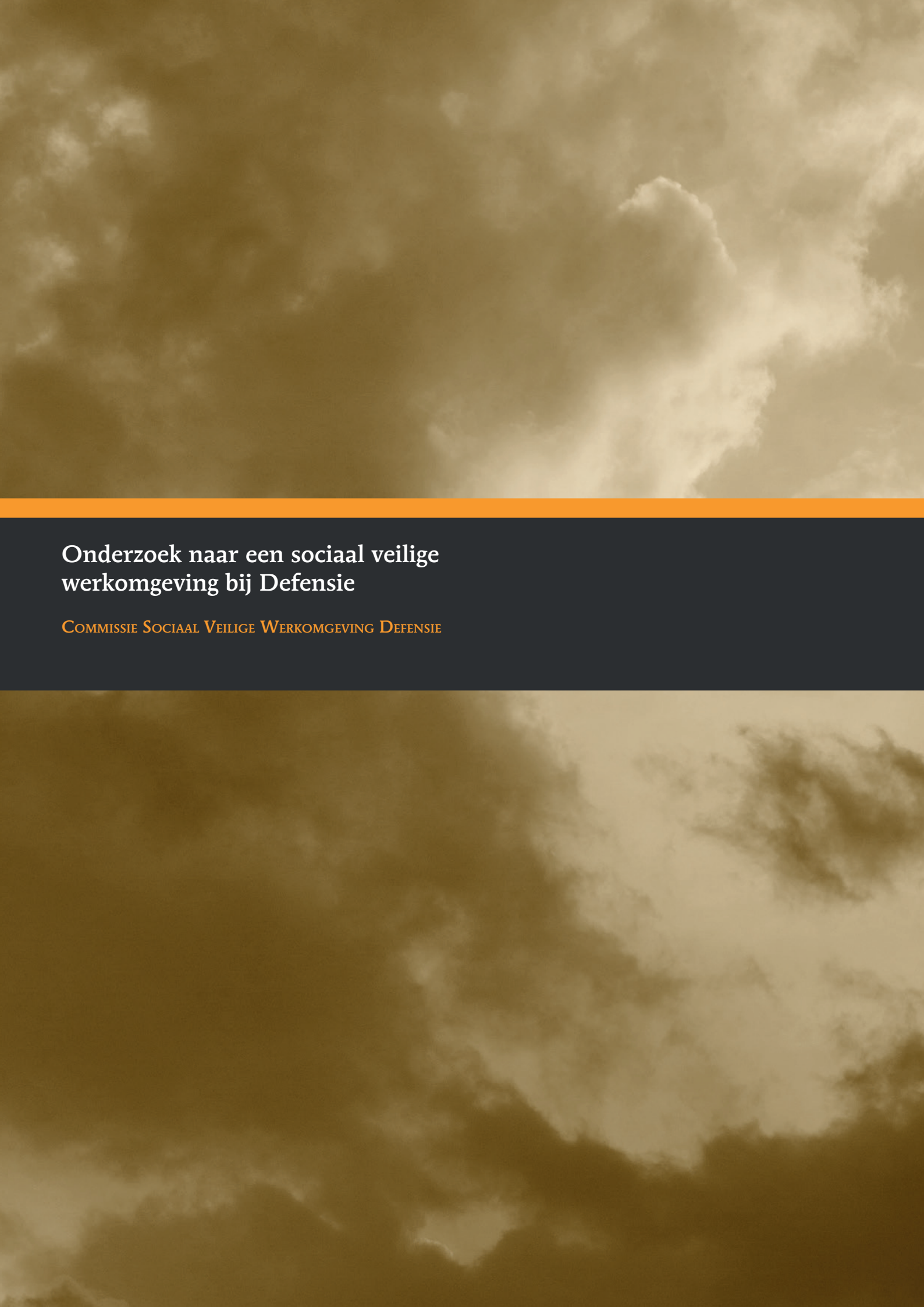
Giebels, E., Noelanders, S. & Vervaeke, G. (2005). The hostage experience: implications for negotiation strategies. *Clinical Psychology & Psychotherapy: An international review, 12,* 241-253.

Gollwitzer, M., Süssenbach, P. & Hannuschke, M. (2015). Victimization experiences and the stabilization of victim sensitivity. In E. Jonas & C. Mühlberger (ref.), *Social cognition, motivation, and interaction: How do people respond to threats in social interactions?* (pp. 146-157). Lausanne: Frontiers in Psychology.

Steenhoven, K. van der & Aalbersberg, M. (2016). *Moral fitness: Een onderzoek naar de integriteit van de defensieorganisatie ten aanzien van de omgang met commerciële partijen op het gebied van IT*. Den Haag: Algemene Bestuursdienst.

St-Yves, M. & Meissner, C.A. (2014). *Investigative interviewing: The essentials*. Toronto: Carswell.

Vliert, E. van der (1997). *Complex interpersonal conflict behaviour.* Hove, UK: Psychology Press.



Onderzoek naar een sociaal veilige werkomgeving bij Defensie

Commissie Sociaal Veilige Werkomgeving Defensie