

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 X

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2014

Nr. 42

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 februari 2014

Inleiding

Integriteit is en blijft een belangrijk onderwerp van aandacht en staat hoog op onze agenda. Zo heeft de voormalig Minister van Defensie, de heer Van Middelkoop, u op 27 augustus 2010 geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek door Blauw Research naar omgangsvormen binnen de zes opleidingsinstituten van Defensie (Kamerstuk 32 123-X, nr. 152). Op grond van de constatering en aanbevelingen uit dat rapport hebben de opleidingsinstituten van Defensie actieplannen opgesteld en maatregelen uitgevoerd om ongewenst gedrag op de opleidingsinstituten van Defensie verder te verbeteren. Daarover bent u op 3 maart 2011 geïnformeerd (Kamerstuk 32 500-X, nr. 86). Conform eerdere aanbevelingen, zoals ook in 2011 door de commissie-De Veer inzake de integriteitszorg bij Defensie (Kamerstuk 32 678, nr. 13 van 27 oktober 2011) gedaan, voeren wij met regelmaat risicoanalyses uit. Het oogmerk hiervan is het zoveel mogelijk waarborgen van integriteit.

In 2013 hebben, in opdracht van de commandant van de Nederlandse Defensie Academie (NLDA), de Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID) en het bureau *Governance & Integrity*, een grondige risicoanalyse integriteit uitgevoerd op het Koninklijk Instituut voor de Marine (KIM) en de Koninklijke Militaire Academie (KMA), beide onderdeel van de Nederlandse Defensie Academie (NLDA). Gezien de grondigheid van deze analyse en het belang dat ik hecht aan de integriteit op de officiersopleidingen, informeer ik u met deze brief over de uitkomsten en bied ik u het rapport aan¹.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Opzet risicoanalyse

Defensie neemt integriteit serieus en stelt hoge morele normen aan haar personeel. Dit laat onverlet dat, in een organisatie met tienduizenden medewerkers, integriteitsschendingen zullen blijven voorkomen. Defensie streeft naar een organisatie waarin risico's van schendingen zo klein mogelijk zijn. Als een schending zich voordoet, moet deze worden aangepakt. Als voorzorg is het belangrijk situaties te onderkennen waarin integriteitsschendingen kunnen ontstaan. Dit is het doel van de risicoanalyse integriteit. Een analyse richt zich op integriteitsrisico's in een bepaald proces of organisatiedeel en beschrijft de kans hierop en de mogelijke gevolgen daarvan. Dit levert waardevolle informatie op. Let wel, een risicoanalyse is dus niet te vergelijken met een onderzoek naar een specifiek voorval. Het onderkennen van risico's maakt het mogelijk maatregelen te treffen om ongewenste voorvallen te voorkomen. Het onderzoek doet derhalve aanbevelingen voor maatregelen om de risico's te verminderen en zo de weerbaarheid te vergroten.

Sinds het rapport uit 2010 zijn op de NLDA al de nodige maatregelen getroffen om de kans op integriteitsschendingen te verkleinen. Zo zijn onder meer de scholing en coaching van kaderleden verbeterd, is de rol van docenten op het gebied van vorming en ongewenst gedrag vastgelegd, is het systeem van signaleren en melden verder verbeterd en is het netwerk van vertrouwenspersonen uitgebreid.

Ten behoeve van de onderhavige risicoanalyse, gericht op het proces van de vorming en opleiding van toekomstige officieren, zijn 170 mensen geïnterviewd, te weten 113 cadetten/adelborsten (hierna: cadetten) en 57 medewerkers. De centrale vraagstelling was: zijn cadetten en medewerkers voldoende beschermd tegen verleidingen, tegen schendingen door anderen en tegen valse of lastig onderzoekbare beschuldigingen?

Conclusies risicoanalyse

Inherente kwetsbaarheid militaire academie

Duidelijk is dat de opleiding en vorming van jonge mensen tot militairen een kwetsbaar proces is met inherente integriteitsrisico's. Zij worden voorbereid op gevaarlijke en moeilijke situaties. Ook moeten zij in dergelijke situaties leiding geven aan anderen en beslissingen nemen over de inzet van geweldsmiddelen. De opleiding op het KIM en de KMA wordt gegeven binnen de hechte gemeenschap van een militair internaat met een strakke hiërarchie. Tegelijkertijd gaat het om jongeren, die net als andere jongeren, zo nu en dan de grenzen opzoeken en overschrijden.

De beheersing van die risico's moet volgens de analyse op onderstaande drie punten worden verbeterd:

(1) *Impliciet curriculum*

In de formele beoordelingssystematiek van de NLDA spelen zaken zoals moed, kameraadschap, opofferingsgezindheid en sneuvelbereidheid geen rol. Daaraan wordt impliciet echter wel grote waarde gehecht. De beoordeling op dergelijke *impliciete* elementen is niet transparant en dat leidt tot het risico van ongelijke behandeling.

(2) *Beoordelingssystematiek*

De beoordelingssystematiek moet volgens de analyse verbeteren, vooral door het impliciete curriculum hierin te verwerken. Omdat belangrijke competenties nu niet in het systeem zijn opgenomen, is het mogelijk dat een ongeschikte cadet de opleiding kan vervolgen of zelfs kan voltooien, terwijl geschikte cadetten, bijvoorbeeld vanwege

onvoldoende studieresultaten, moeten uitstromen. Ook is het onwenselijk dat tekortkomingen in het bestaande beoordelingssysteem worden gecompenseerd door middel van informele onderlinge beoordeling door de cadetten zelf. Zij zijn daar niet voor opgeleid en missen de benodigde ervaring. Het risico van willekeur en machtsmisbruik ligt hierbij op de loer.

(3) *Doorbouwen aan een werkend integriteitsstelsel*

Het integriteitsstelsel moet verder worden versterkt. Integriteit wordt nu vooral geassocieerd met sociale integriteit (voorkómen van ongewenst gedrag zoals pesten en intimidatie) en in veel mindere mate met integriteit op het gebied van de omgang met informatie en goederen. De meldingsbereidheid wordt als laag gekwalificeerd en men is beducht voor overreactie of valse meldingen. Ook is er nog steeds sprake van onbekendheid met procedures en regelgeving.

Integriteitsrisico's

De risicoanalyse identificeert voor de NLDA specifieke risico's. Er is sprake van risico's tussen cadetten onderling (uitsluiting, pesten, intimidatie, ongewenst seksueel gedrag, roddelen en valse meldingen), risico's tussen cadetten en de medewerkers (intimidatie, uitlokking van uitsluiting en willekeur) en risico's bij de omgang met informatie en goederen (diefstal en verduistering, ongeoorloofde nevenactiviteiten of privé gedragingen, spieken bij examens, nalatigheid in de omgang met schendingen, actief ontkennen van schendingen die zich hebben voorgedaan). Van de meeste van deze risico's worden zowel de kans als de gevolgen (impact) groot of gemiddeld geschat.

Vier risicoverhogende factoren

Het rapport onderkent vier factoren die de kans op of de impact van een integriteitsrisico negatief beïnvloeden.

(1) *Veranderingen binnen krijgsmacht en militaire academie*

De veranderingen bij Defensie in de achterliggende jaren zijn ook van invloed geweest op de NLDA. De werkdruk is toegenomen en ook de verschuiving in aantallen cadetten van een lange naar een korte opleidingsvariant zijn van invloed op de academie.

(2) *Kazerneleven*

Het kazerneleven is een belangrijk onderdeel van de militaire opleiding. Jonge militairen leren wat het is om dag en nacht gedurende lange tijd op elkaars lip te zitten, weinig privacy te hebben en om de bijbehorende groepsdynamiek te ervaren. Deze vorm van opleiden beoogt mede in een later stadium integriteitschendingen tegen te gaan. Dit levert tijdens de opleiding echter wel risico's op.

(3) *Tekortkomingen in interne controle*

Er zijn tekortkomingen in de interne controle. In bepaalde situaties ontbreekt direct toezicht (terwijl dat wel wenselijk is), veel werkzaamheden worden solistisch uitgevoerd en ook administratieve controles kunnen beter. Verbeteringen op dit vlak zullen de drempel voor schendingen verhogen.

(4) *Kwalitatieve en kwantitatieve onderbezetting*

Op plaatsen binnen de NLDA waar sprake is van kwantitatieve of kwalitatieve onderbezetting nemen de integriteitsrisico's toe. Wanneer met te weinig mensen te veel werk moet worden verzet, schieten controles, collegiale toetsing, onderlinge ondersteuning en zorgvuldigheid er vaak bij in. Hetzelfde geldt wanneer werkzaamheden moeten worden uitgevoerd door mensen die over onvoldoende kennis en ervaring beschikken of die anderszins niet geschikt zijn voor de taak.

Aanbevelingen risicoanalyse

Het is evident dat de geïdentificeerde risico's en de risicoverhogende factoren niet van de ene op de andere dag kunnen worden verminderd. Dit kost tijd. Het rapport doet de volgende drie voorstellen voor een structurele aanpak:

- (1) Expliciteren, evalueren en aanpassen van het impliciete deel van het curriculum;
- (2) Verbeteren en aanpassen van het beoordelingssysteem;
- (3) Doorbouwen aan een werkend integriteitsysteem.

Het uitvoeren van deze voorstellen vereist een proces van verandering dat geruime tijd in beslag zal nemen. In aanvulling daarop adviseert het rapport vijf dringende aanbevelingen direct op te pakken:

- (1) Herdefinieer het begrip kameraadschap zoals dat op de NLDA wordt uitgedragen;
- (2) Stop de informele selectie door studenten, deze taak is voorbehouden aan kader en docenten;
- (3) Denk na over de gewenste seksuele mores op de academie, ban alle vormen van seksisme uit;
- (4) Denk na over de mores ten aanzien van alcohol- en drugsgebruik op de academie, bestrijd overmatig drankgebruik met voorlichting, regels en handhaving;
- (5) Verbeter de positie van het huidige en het toekomstige kader. Breng de personele vulling op orde, zowel kwantitatief als kwalitatief.

Beoordeling conclusies en aanbevelingen en vervolg

Het onderzoek maakt duidelijk dat bij de NLDA, ondanks de maatregelen die zijn getroffen na het rapport Blauw, nog aanmerkelijke risico's van integriteitschendingen bestaan. Extra maatregelen zijn derhalve nodig. De risico's moeten met passende maatregelen verder worden gereduceerd en beheerst.

Deze aanpak zal tijd en energie vergen van alle betrokkenen, te beginnen met het defensiepersoneel op de NLDA, maar zeker niet alleen daar. De NLDA heeft vanzelfsprekend de steun van de defensietop en de COID voor de uitvoering van maatregelen.

Op korte termijn zal een voltijds projectleider bij de COID worden aangesteld die, onder de rechtstreekse verantwoordelijkheid van de commandant van de NLDA, zal worden belast met de uitvoering van de aanbevelingen van het rapport.

Ten slotte

Voortdurende aandacht voor integriteit is van groot belang. Zeker in een omgeving zoals de NLDA, alwaar sprake is van een kwetsbaar proces met inherente integriteitsrisico's. Investeren in de verdere reductie van risico's bij de NLDA zijn daarom nodig. Onze toekomstige officieren hebben daar recht op.

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert