

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 X

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2010

Nr. 152

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 augustus 2010

Inleiding

Tijdens het algemeen overleg Personeel van 30 september 2008 (Kamerstuk 31 700 X, nr. 20) heeft de staatssecretaris van Defensie een kwalitatief onderzoek toegezegd naar ongewenst gedrag op opleidingsinstituten. Hierbij bied ik u in bijlage 1 het rapport «Omgangsvormen, een onderzoek naar omgangsvormen binnen zes opleidingsinstituten van Defensie» aan.¹ Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoeksbureau Blauw Research, onder begeleiding van een commissie met aan het hoofd Prof. Dr. D. van Knippenberg van de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Aan de opdracht aan Blauw Research is voor de volledigheid tevens een kwantitatief onderzoek toegevoegd om ook de mate waarin ongewenst gedrag op opleidingsinstituten voorkomt in beeld te krijgen.

Het rapport stelt vast dat de omgangsvormen en de sfeer bij de onderzochte opleidingsinstituten in algemene zin overwegend positief zijn. Het onderzoek wijst echter ook uit dat in het bijzonder bij de initiële officiersopleidingen de specifieke kenmerken en de cultuur ongewenst gedrag in de hand kunnen werken. De bevindingen op dit punt zijn voor mij aanleiding nadere, gerichte maatregelen te nemen om de omstandigheden die ongewenst gedrag op opleidingsinstituten in de hand werken aan te pakken en om ook daar de regels die Defensie aan gedrag stelt beter te handhaven.

In deze brief beschrijf ik achtereenvolgens de doelstellingen en de opzet van het onderzoek van Blauw en sta ik stil bij de conclusies en aanbevelingen in het rapport. Vervolgens zet ik uiteen welke maatregelen ik zal treffen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Recente publiciteit

De incidenten op de Nederlandse Defensie Academie (NLDA) die onlangs in de publiciteit zijn gekomen onderstrepen mijns inziens de noodzaak om op alle niveaus in de defensieorganisatie alert te blijven als het om ongewenst gedrag en integriteitschendingen gaat. Ik constateer dat in de gevallen waarin Defensie is gemeld om wie het gaat, leidinggevenden zijn opgetreden in samenwerking met de Koninklijke marechaussee na een aangifte, dan wel conform de interne klachtenprocedure over ongewenst gedrag. Tegelijkertijd moet ik echter constateren dat het in deze gevallen heeft ontbroken aan aandacht voor de gevolgen van ongewenst gedrag voor het verdere functioneren van het slachtoffer in zijn werkomgeving en loopbaan. Ik acht dit een tekortkoming die onverwijld moet worden hersteld. Slachtoffers van ongewenst gedrag moeten zich gesteund weten door de organisatie waarvan zij deel uitmaken. En ook in gevallen dat een klacht uiteindelijk niet gegrond wordt verklaard, moet een correcte en tijdige procedurele afhandeling wel zijn gewaarborgd. Ik heb daarom besloten tot een aantal maatregelen om de positie van klagers te verstevigen. In de wetenschap dat ongewenst gedrag niet volledig is uit te sluiten zijn andere maatregelen nadrukkelijk gericht op de preventie van ongewenst gedrag en op de wijze waarop de desbetreffende opleidingen daarmee in voorkomend geval omgaan. In bijlage 2¹ is een overzicht gevoegd met feitelijke informatie over de incidenten waarvan Defensie weet om wie het gaat en de maatregelen die zijn getroffen. Ik beschouw deze incidenten als een illustratie van de bevindingen van het onderzoeksbureau Blauw en als een onderstreping van de noodzaak snel en doortastend op te treden.

Doelstelling van het onderzoek

Het onderzoek van Blauw Research betrof zes opleidingsinstituten van Defensie te weten: het Landelijk Opleidings- en Kenniscentrum Koninklijke Marechaussee (LOKCMAR), het Opleidingscentrum Initiële opleidingen (OCIO), de Koninklijke Militaire Academie (KMA), de Koninklijk Instituut Marine (KIM), de Eerste Maritieme Militaire Vorming (EMMV) en de Koninklijke Militaire School (KMS).

Het doel van het onderzoek was inzicht te krijgen in de omgangsvormen op de zes opleidingsinstituten en de wijze waarop de geldende regels worden gehandhaafd. Het onderzoeksdoel was dus ruimer dan ongewenst gedrag alleen; het ging erom ook de context te schetsen waarbinnen gewenst en ongewenst gedrag zich voordoen.

Onderzoeksopzet

De onderzoeksgroep van het kwalitatieve onderzoek behelsde drie categorieën van personen. Het betrof ten eerste leerlingen aan de opleidingsinstituten, ten tweede jonge militairen die de opleiding hebben voltooid en hun eerste functie vervullen en ten derde sleutelfiguren, dat wil zeggen van iedere opleiding de vertrouwenspersoon, de leerlingbegeleider en een docent of instructeur. Het kwalitatieve onderzoek bestond uit 67 individuele interviews, waarvan 31 met leerlingen, achttien met jonge militairen en achttien met sleutelfiguren. Van de 49 geïnterviewde leerlingen en jonge militairen waren er veertien vrouw. De leerlingen, de jonge militairen en in het bijzonder de sleutelfiguren spraken in de interviews niet alleen over zichzelf, maar ook over hun observaties met betrekking tot anderen en over de mening van anderen.

Vervolgens is bij deze instituten een kwantitatief onderzoek uitgevoerd. De vragenlijst hiervoor is vrijwel identiek aan die van het »Periodiek onderzoek ongewenst gedrag binnen Defensie 2» van de Rutgers Nisso

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Groep dat de Kamer is aangeboden op 1 september 2008 (Kamerstuk 31 200 X nr. 44). In totaal hebben aan dit onderzoek van Blauw Research 630 leerlingen deelgenomen onder wie 500 mannen en 130 vrouwen. De totale gemiddelde respons van het kwantitatieve onderzoek is slechts 16,9 procent, wat betekent dat de waarnemingen voorzichtig geïnterpreteerd dienen te worden. De onderzoekers van Blauw Research merken op dat de doelgroepen van het huidige onderzoek en dat van 2008 niet vergelijkbaar zijn en dat zij zich daarom niet uitspreken over significante verschillen tussen dit onderzoek en dat van Rutgers Nisso.

Conclusies van het rapport

Hieronder volgt een korte weergave van de belangrijkste conclusies van de onderzoekers (zie ook paragraaf 1.2 van het onderzoeksrapport).

Incidentie van ongewenst gedrag en ervaren last

De omgangsvormen en sfeer worden op de meeste van de onderzochte opleidingen als overwegend positief beoordeeld. Leerlingen voelen zich doorgaans gesteund door hun medeleerlingen en er is veelal sprake van een sterke groepscohesie. Ruim een derde van de leerlingen (38 procent) heeft wel eens te maken gehad met een vorm van ongewenst (seksueel) gedrag of structureel pestgedrag. Van alle leerlingen verklaart 13 procent hiervan minimaal enigszins last te hebben gehad. Pesten komt weliswaar in mindere mate voor dan ongewenst seksueel gedrag, maar leerlingen ondervinden van pesten wel vaker last dan van ongewenst seksueel gedrag.

Positie van vrouwen

Vrouwen hebben volgens de onderzoekers vaker dan mannen te maken met ongewenst gedrag, in het bijzonder ongewenst seksueel gedrag. Tegelijkertijd ervaren zij in de meeste gevallen als gelijke te worden behandeld door medeleerlingen en kaderleden en instructeurs. Bij alle onderzochte opleidingen wordt de wijze van samenwerken met seksuele minderheden als positief beoordeeld. Onder seksuele minderheden bij Defensie worden in dit onderzoek vrouwen en homoseksuelen verstaan.

Kenmerken van slachtoffers en plegers

De onderzoekers hebben ook enige kenmerken van persoons- en gedragseigenschappen van slachtoffers en plegers beschreven. Zo behoren slachtoffers van ongewenst gedrag vaker tot een minderheids-groep, terwijl plegers vaak mannelijke medeleerlingen zijn. Bij plegers betreft het meestal dominante en charismatische persoonlijkheden die anderen meeslepen in hun negatieve gedrag.

Oorzaken van ongewenst gedrag

Op grond van de resultaten benoemen de onderzoekers verschillende achterliggende factoren die kunnen bijdragen tot uitingen van ongewenst gedrag. Deze hebben onder meer betrekking op de wijze waarop het onderwijs is georganiseerd en de rol die het kader en instructeurs vervullen in de vorming van en het onderwijs aan leerlingen. Ook elementen zoals verveling, sociale controle, groepsdruk en een gebrek aan privacy kunnen een negatieve invloed hebben. De onderzoekers benoemen ook externe factoren die bijdragen tot het ontstaan en de instandhouding van ongewenst gedrag. Zo is de algemene verharding in de maatschappij duidelijk waarneembaar in een grote organisatie zoals

Defensie en komt deze ook tot uitdrukking in de omgangsvormen van leerlingen. De onderzoekers spreken in dit verband van risicogroepen.

Reacties op ongewenst gedrag

Indien zich ongewenst gedrag voordoet, wordt het doorgaans serieus genomen in de opleidingen, zo constateren de onderzoekers van Blauw. Wel is er sprake van schroom om incidenten te melden, omdat men bang is voor negatieve gevolgen in enigerlei vorm. Het systeem van integriteitszorg staat volgens de onderzoekers wat ver af van leerlingen en de drempel is hoog. Bijna een derde weet niet wie zijn vertrouwenspersoon is, terwijl vertrouwenspersonen en artsen op hun beurt ervaren dat de band met leerlingen minder groot of afwezig is.

Eerder genomen maatregelen

Defensie heeft naar aanleiding van het onderzoek naar ongewenst gedrag door de commissie-Staal in 2006 verscheidene maatregelen genomen om ongewenst gedrag terug te dringen, ook op de opleidingsinstituten. Volgens de onderzoekers is de gedragscode van Defensie een belangrijk instrument gebleken om gedragsregels en gewenste omgangsvormen uit te dragen. Zij constateren dat los van alle initiatieven die naar aanleiding van Staal zijn genomen de bestrijding van ongewenst gedrag bij voortduring de aandacht vergt van leidinggevenden op alle niveaus. Het vergt veel inspanningen gedurende langere tijd om in een organisatie de gewenste veranderingen te bewerkstelligen. De onderzoekers hebben ook de maatregelen gezien die opleidingsinstituten eerder hebben genomen. Zij achten vooral de volgende relevant:

- De overdracht van regels en de uitleg van sancties;
- De vorming van leerlingen en het aanleren van vaardigheden;
- Individuele en groepsevaluaties;
- Voorlichting;
- Het consequent opvolgen van meldingen door de organisatie, het opleggen van sancties en communicatie daarover.

Aanbevelingen uit het rapport

Op grond van hun conclusies doen de onderzoekers de volgende aanbevelingen (zie ook paragraaf 1.3 van het onderzoeksrapport).

- Besteed aandacht aan ongewenst seksueel gedrag, maar ook aan pestgedrag. Leerlingen hebben verhoudingsgewijs meer last van pesten omdat het meer een structureel verschijnsel is.
- De onderzoekers bevelen aan kaderleden en instructeurs attent te maken op de kenmerken van potentiële daders en slachtoffers om ongewenst gedrag vroegtijdig te herkennen. Het gaat nadrukkelijk om bewustwording en waakzaamheid, niet om de stigmatisering van personen.
- Het is van belang bij het beperken en voorkomen van ongewenst gedrag de aandacht te richten op beïnvloedbare factoren zoals opleiding, werving en selectie. Daarbij moet prioriteit worden gegeven aan de vorming, de rol van het kader en instructeurs en de handhaving van de cultuur op de instituten.
- Het is volgens de onderzoekers belangrijk te blijven uitdragen dat ongewenst gedrag onaanvaardbaar is. Dat betekent verscherpte aandacht van het kader en instructeurs voor signalen van ongewenst gedrag. Het vraagt bovendien om de consequente handhaving van omgangsvormen en de beloning van gewenst gedrag.
- De bekendheid van de vertrouwenspersonen moet worden verbeterd en de drempel voor leerlingen om hen te raadplegen moet worden verlaagd.

- Het onderzoek levert het beeld op dat Defensie, in reactie op incidenten van ongewenst gedrag, geneigd is herhaling te voorkomen door (meer) regels te stellen. Het omarmen van de gedachtegang achter de regels, dat wil zeggen de normen en waarden, is echter belangrijker en doeltreffender dan de afkondiging van regels, zeker als niet wordt gecontroleerd in hoeverre deze werkelijk worden gedragen en geaccepteerd. De onderzoekers pleiten er dan ook voor ongewenst gedrag niet te bestrijden door meer regels te stellen, maar door problemen bij de oorsprong aan te pakken.

Beoordeling van de conclusies en aanbevelingen

De onderzoekers schetsen op overtuigende wijze een genuanceerd beeld van de omgangsvormen bij de opleidingsinstituten en de wijze waarop ze worden gehandhaafd. De relatief kleine aantallen respondenten die een kwalitatief onderzoek als het onderhavige kenmerken en de lage respons van het kwantitatieve onderzoek doen daaraan niet af. Ik onderschrijf dan ook de conclusies en aanbevelingen in het rapport.

Het onderzoek laat zien hoe omgangsvormen en gewenst en ongewenst gedrag in de praktijk worden ervaren. De omgangsvormen en sfeer op de opleidingen worden overwegend als positief beoordeeld, maar het beeld is niet op alle punten positief. Dat geldt in het bijzonder voor de initiële officiersopleidingen waar een gesloten cultuur heerst die zich kenmerkt door tradities en een hoge mate van sociale controle. Bij het KIM en de KMA, die deel uitmaken van de NDLA, blijkt de gesloten cultuur een voedingsbodem voor ongewenst gedrag te kunnen zijn, terwijl leidinggevenden, instructeurs en kaderleden onvoldoende ingrijpen als zij daarmee worden geconfronteerd. In deze situatie moet snel verandering worden gebracht, onder meer door het kader beter voor te bereiden op een alerte en actieve rol, in de wetenschap dat het merendeel van de militairen en burgers die op de instituten zijn geplaatst zijn werk naar eer en geweten en met volle overtuiging doet.

Aanscherpingen

De resultaten van het onderzoek laten zien dat er voldoende gedragsregels zijn op het gebied van omgangsvormen, maar dat op uiteenlopende niveaus in de defensieorganisatie een grotere inzet vereist is om de naleving te waarborgen en te bevorderen. Vast staat dat ongewenst gedrag niet wordt getolereerd in de defensieorganisatie. Daarom worden maatregelen getroffen die vooral zijn toegespitst op de onderzochte opleidingsinstituten. Een aantal maatregelen regardeert vooral de leiding van de instituten, terwijl andere de verdere verbetering van de vorming beogen.

Met commandanten van opleidingscentra en opleidingsinstituten wordt een actieprogramma opgesteld waarvan in ieder geval deel zullen uitmaken:

- Heldere communicatie over de normen van de organisatie voor de omgang van mannen en vrouwen, leerlingen onderling en leerlingen en instructeurs/leidinggevenden.
- Aandacht voor het voorkómen en aanpakken van structureel pestgedrag.
- Het bespreekbaar maken en melden van ongewenst gedrag. Uitgangspunt is dat ongewenst gedrag bij Defensie nooit wordt geaccepteerd, ook niet in de besloten context van een opleiding.
- De wijze van afhandeling van meldingen, het opleggen van sancties en het communiceren hieromtrent.

leder half jaar zullen de commandanten van de desbetreffende defensieonderdelen de stand van zaken van de actieprogramma's bespreken met de onder hen ressorterende commandanten van de opleidingscentra en opleidingsinstituten. De CDS voert de besprekingen met de NLDA.

Er wordt voorts een actieprogramma samengesteld specifiek gericht op de verbetering van de vorming van leerlingen. De rol van kaderleden en instructeurs, maar ook van adelborsten en cadetten, al dan niet in corpsverband, komt hierbij aan de orde. In dit programma wordt aandacht besteed aan:

- Voorlichting in de opleidingen van toekomstige leidinggevendenden om ongewenst gedrag te herkennen, te beperken en te voorkomen.
- De verdere verbetering van de kwaliteit van instructeurs door de functie-eisen aan te scherpen, hun sociale leiderschapsvaardigheden te versterken en de taken op het terrein van opvoeding, coaching en begeleiding te professionaliseren. Het is van belang niet alleen repressief op te treden, maar juist gewenst gedrag te stimuleren. Door goed gedrag in positieve zin ten voorbeeld te stellen en te belonen, worden omstandigheden geschapen waarin waarden en normen werkelijk richting geven aan het gedrag.
- De herijking van de rol van cadetten en adelborsten in de vorming, waarbij ook het internaatssysteem zal worden betrokken.
- De verdere integratie van de vorming in de opleiding. De voor- en nadelen van het huidige systeem zullen worden beoordeeld mede in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen en het profiel van de jongeren. In het verlengde hiervan zal voorts de bestuurlijke integratie binnen de NLDA worden geëvalueerd.
- De naleving van de leidraad voor leidinggevendenden bij inwijdingsrituelen. Waar nodig zal deze worden aangescherpt.

De Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID) zal ervoor zorg dragen dat op opleidingsinstituten meer bekendheid wordt gegeven aan de integriteitszorg bij Defensie. Ook zal de COID meer voorlichting geven over de wijze waarop integriteitschendingen kunnen worden onderkend en gemeld. De rol en de bekendheid van de lokale vertrouwenspersonen krijgen hierbij nadrukkelijk de aandacht en hetzelfde geldt voor de coaching en de begeleiding van de vertrouwenspersonen zelf. Bovendien zal de COID een effectievere, integrale centrale registratie van meldingen en incidenten opzetten. Op dit punt wordt aangesloten bij de recente regeling voor klokkenluiders.

De begeleiding van slachtoffers van ongewenst gedrag, ten slotte, zal centraal binnen de operationele commando's worden belegd, op een manier die waarborgt dat slachtoffers zich gesteund weten door de organisatie en dat snel passende maatregelen worden genomen om hun verdere ontwikkeling en functioneren te verzekeren. Het is ten enen male onjuist dat mensen die zich onheus bejegend voelen en zich daarover tot een leidinggevende, een kaderlid of een vertrouwenspersoon wenden, rekening moeten houden met negatieve reacties in hun directe werkomgeving. Ook hier is de analogie met de recente regeling voor klokkenluiders evident. Ook in conflictsituaties zijn er omgangsvormen waarvoor Defensie staat en waaraan iedereen, ongeacht positie of niveau, zich heeft te houden.

Ten slotte

Met de aangekondigde maatregelen wil ik ongewenst gedrag op de opleidingsinstituten van Defensie verder terugdringen. Ook wil ik de positie van klagers versterken. Niet alleen het welbevinden van de docenten en leerlingen op de opleidingsscholen is in het geding, maar

ook het beeld dat mensen in en buiten de organisatie van Defensie hebben.

Ik beschouw de maatregelen als een noodzakelijke investering in de leerlingen en de opleidingen die zich in de toekomst zal terugbetalen wanneer leerlingen zelf leidinggevenden zijn geworden. Uiterlijk 1 maart 2011 zal de Kamer worden geïnformeerd over de voortgang van de maatregelen die in deze brief zijn aangekondigd.

De minister van Defensie,
E. van Middelkoop