



Rapport

Rapport over een klacht over de minister van Defensie te Den Haag.

Datum: 28 november 2013

Rapportnummer: 2013/178

Klacht

Verzoeker klaagt er over dat de Secretaris-Generaal van het ministerie van Defensie de integriteit althans een behoorlijkheidsvereiste heeft geschonden door een burgerambtenaar die niet aan de in de regelgeving gestelde eisen voldeed voor te dragen voor twee hoge militaire functies.

Verzoeker, die deze schending van integriteit op 13 april 2012 heeft gemeld bij de Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID), klaagt er voorts over dat de minister van Defensie:

niet bereid is om zijn meldingen in behandeling te nemen;

zonder nader onderzoek van oordeel is dat er in dit geval geen sprake is van een vermoeden van een "misstand".

Bevindingen en beoordeling

Bevindingen

1. Verzoeker is een beroeps- en belangenvereniging voor officieren en middelbaar en hoger burgerpersoneel bij Defensie. Verzoeker heeft twee hoofddoelstellingen, te weten het behartigen van de collectieve en individuele belangen van de leden en het bijdragen en het in stand houden van een voor haar taak berekende defensieorganisatie.

2. Vanuit deze doelstelling wendde verzoeker zich op 13 april 2012 tot de Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID). Verzoeker meldde twee vermeende schendingen van zakelijke integriteit door de Secretaris-Generaal (SG) van het ministerie van Defensie.

De eerste melding betrof de voordracht door de SG voor de aanstelling van burgermedewerker X bij het ministerie tot brigadegeneraal. De tweede melding betrof de voordracht door de SG tot benoeming van dezelfde burgerambtenaar voor de functie van plaatsvervangend commandant van de Koninklijke Marechaussee (plv C-KMar).

Na uitgebreide bestudering van de regelgeving kon verzoeker niet anders dan concluderen dat beide aanstellingen op basis van de huidige regelgeving niet mogelijk waren.

Ten aanzien van de aanstelling van X tot brigadegeneraal merkte verzoeker op dat volgens wet- en regelgeving een burger(medewerker) weliswaar als militair kan worden aangesteld en vervolgens kan worden vrijgesteld voor het volgen van een initiële opleiding, mits deze persoon wel reeds over de benodigde kennis en vaardigheden beschikte. Gezien de achtergrond van X beschikte zij volgens verzoeker niet over de benodigde (kennis en) vaardigheid en had zij dus de initiële opleiding moeten voltooien, alvorens benoemd te kunnen worden tot brigadegeneraal.

Ook ten aanzien van de voordracht van X voor de functie van plv C-KMar merkte verzoeker op dat de functie van plv C-KMar een militaire functie is en dat de plv C-KMar in staat moet zijn om de minister en de SG te adviseren over de operationele inzet van personeel en middelen van de KMar. Volgens verzoeker beschikte X op basis van wet- en regelgeving niet over de voor deze militaire functie vereiste ervaring en vaardigheden. X had immers geen militaire loopbaan doorlopen. Volgens verzoeker was het bewust in strijd handelen met de geldende regelgeving door de SG een schending van de zakelijke integriteit.

3. De voormalig minister van Defensie (hierna: de minister) deelde verzoeker op 31 mei 2012 schriftelijk mee dat de in het Algemeen Militair Ambtenarenreglement (AMAR) en het Burgerlijk Ambtenarenreglement Defensie (BARD) opgenomen hoofdstukken over integriteit en het melden van misstanden betrekking hebben op de verhouding tussen Defensie als werkgever en haar werknemers. Dit betekende volgens de minister dat de mogelijkheid tot het melden van een misstand op basis van die bepalingen bewust is voorbehouden aan de militair of burgermedewerker. Verzoeker voldeed niet aan die voorwaarde. De minister was daarom niet van plan de melding van verzoeker in behandeling te nemen. Wel hechtte de minister eraan verzoeker te laten weten van oordeel te zijn dat er in dit geval geen sprake was van een vermoeden van een "misstand".

4.1. Verzoeker wendde zich vervolgens tot de Nationale ombudsman. Volgens verzoeker geeft de website van het ministerie van Defensie uitdrukkelijk aan dat ook externen bij het COID melding kunnen doen van een vermoeden van schending van de integriteit door een defensiemedewerker. Verzoeker was dan ook van mening dat zijn meldingen, als belangenbehartiger van militairen en burgermedewerkers bij Defensie, door de minister van Defensie in behandeling had moeten worden genomen.

4.2. Verzoeker had bij zijn klacht een uitdraai van de website van Defensie gevoegd. Op deze website stond vermeld:

"Medewerkers en externen

De COID wil voor Defensiemedewerkers een betrouwbare, onafhankelijke en toegankelijke organisatie zijn. Medewerkers kunnen via een meldpunt laagdrempelig contact opnemen met het expertisecentrum. Ook externen kunnen zich richten tot de COID om ongewenst gedrag of andere integriteitsschendingen van Defensiemedewerkers te melden..."

5. De Nationale ombudsman nam de klacht in onderzoek. De Nationale ombudsman verzocht de minister van Defensie om op de klacht te reageren. Tevens verzocht de Nationale ombudsman de minister om in zijn reactie ook in te gaan op de volgende vragen:

"- In zijn reactie van 31 mei 2012 geeft de minister aan dat de mogelijkheid tot het melden van een misstand is voorbehouden aan "de militair of burger-medewerker". Verzoeker

vertegenwoordigt de belangen van militair- en burgerpersoneel bij Defensie. Waarom zag de minister, gelet op de belangen die verzoeker vertegenwoordigt, geen aanleiding om de melding toch in behandeling te nemen?

- Verzoeker wijst erop dat volgens de website van het Ministerie van Defensie ook externen bij de Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID) een melding kunnen doen van een vermoeden van schending van de integriteit door een defensiemedewerker. Hoe verklaart u dat de melding van verzoeker toch niet in behandeling is genomen?

- Waarom is de minister, ondanks het feit dat hij geen nader onderzoek heeft willen instellen, tot de conclusie gekomen dat er hier geen sprake was van een vermoeden van een "misstand"?

- Volgens de "Regeling klachtenprocedure ongewenst gedrag en melding vermoedens van misstanden defensie" is er sprake van een vermoeden van misstand indien er sprake is van een grove schending van regelgeving of beleidsregels. Volgens verzoeker voldeed de betreffende burgerambtenaar niet aan de in de regelgeving gestelde eisen om benoemd te kunnen worden op een hoge militaire functie. Waarom is de minister van mening dat er in dit geval toch geen sprake is van een misstand?"

6.1. De minister van Defensie reageerde bij brief van 21 december 2012 op de klacht en de door de Nationale ombudsman gestelde vragen. De minister deelde de Nationale ombudsman mee dat de aanstelling van de betreffende burgerambtenaar op de twee hoge militaire functies had geleid tot verschillende reacties. Onder meer waren er in de Tweede Kamer hierover nadere vragen gesteld. In de reacties had de minister steeds benadrukt dat de betreffende benoeming een individuele rechtspositionele aangelegenheid was, waarop niet wordt ingegaan in overleg met de Centrales voor Overheidspersoneel, het Parlement of de media. Wel was uitleg gegeven wat het proces is bij de benoeming van topfunctionarissen. In het algemeen gaat het om een horizontale instroom van een burger naar een militaire functie van de krijgsmacht. Dit gebeurde volgens de minister al sinds jaar en dag, zowel bij de Koninklijke Marechaussee als bij andere operationele commando's en op alle niveaus.

De minister vermeldde verder dat het personeelsbeleid van Defensie onder meer een systeem van Management Development kent. Dit behelst het geheel van activiteiten gericht op het opsporen, selecteren en begeleiden van de meest getalenteerde functionarissen binnen Defensie voor het vervullen van de hoogste managementfuncties. Daarmee wordt de kwaliteit van het functioneren van de defensieorganisatie bevorderd, aldus de minister.

Verder merkte de minister op dat indien de meest geschikte kandidaat was gedetecteerd, er altijd op maat de eventuele aanvullende behoefte aan opleidingen werd vastgesteld. Dit gebeurde ongeacht het functieniveau waarvoor betrokkene bestemd is. Indien daartoe

aanleiding bestaat, krijgt de kandidaat voor de functie relevante opleidingen aangeboden, in geval van horizontale instroom veelal (ook) een militaire opleiding. Dit was ook in het onderhavige geval gebeurd, aldus de minister.

De minister was dan ook van mening dat de procedure die in de onderhavige benoeming was gevolgd de gangbare procedure was, die ook zorgvuldig was uitgevoerd. Om die reden was de minister van mening dat de indertijd ingediende klacht ongegrond was en werd het niet zinvol geacht een nader onderzoek in te laten stellen.

6.2. Op de in de Tweede Kamer gestelde vraag om te motiveren hoe de minister de benoeming van X tot generaal goed heeft kunnen keuren en waarom de minister niet had gekozen voor de bevordering van een militair tot generaal verwees de minister in zijn schriftelijke reactie aan de Tweede Kamer eveneens naar het systeem van Management Development. Nadat het profiel van en de vereisten voor een functie zijn vastgesteld, wordt – in principe defensiebreed – geïnterviewd welke MD-kandidaten voldoen aan het gevraagde profiel. Bij de vaststelling van de geschiktheid van een kandidaat wordt onder meer gekeken naar de gewenste leidinggevende kwaliteiten voor de vacante functie en naar de samenstelling van het team waarin de desbetreffende kandidaat gaat werken. Indien daartoe aanleiding is, krijgen kandidaten voor de functie relevante opleidingen aangeboden.

Op de vraag van de Tweede Kamer of de minister de mening deelt dat benoemingen van burgermedewerkers tot generaals, zonder dat zij jarenlange officierservaring hebben opgebouwd, enorme diskwalificaties zijn van het gehele officierskorps, en zo nee waarom niet antwoordde de minister dat deze veronderstelling niet juist is. Een nadere onderbouwing werd niet gegeven.

7. Verzoeker merkte in zijn schriftelijke reactie van 10 januari 2013 aan de Nationale ombudsman op hooglijk verbaasd te zijn dat de minister de klacht destijds niet in behandeling wilde nemen omdat verzoeker niet bevoegd zou zijn om de melding te doen om vervolgens aan de Nationale ombudsman mee te delen van mening te zijn dat de klacht van verzoeker ongegrond was. Verzoeker kon niet anders concluderen dan dat een van beide antwoorden inhoudelijk onjuist was. Ervan uitgaande dat het laatste antwoord van de minister het juiste antwoord was, betekende dit volgens verzoeker dat er bij het eerste antwoord sprake was van een niet adequaat en onzorgvuldig antwoord.

Verzoeker gaf verder aan dat de wijze waarop het ministerie van Defensie haar topfunctionarissen selecteert noch de horizontale-instroom voor verzoeker ter discussie staat. Wel achtte verzoeker het van belang dat werd voldaan aan de regelgeving zoals is overeengekomen met de Centrales van Overheidspersoneel en zoals deze is vastgelegd in de regelgeving.

Het feit dat de SG in het onderhavige geval bij de selectie voor beide functies aan deze regelgeving voorbij was gegaan, was voor verzoeker reden voor het indienen van de klacht.

Verzoeker wees er ook nog op dat in de Werkgroep Algemeen Personeelsbeleid van het Georganiseerd Overleg sector Defensie van 27 november 2012 door Defensie was herbevestigd dat een burger (delen van) een initiële militaire opleiding, gericht op het verkrijgen van de benodigde kennis en vaardigheid voor de eerste functie(s) waarvoor deze persoon is bestemd, met goed gevolg diende te volgen, alvorens een militaire functie en rang toegewezen te kunnen krijgen. In het onderhavige geval had de betrokken burgerambtenaar een militaire officiersrang toegewezen gekregen, zonder voorafgaand enige (delen van de) initiële officiersopleiding aan de Koninklijke Militaire Academie (KMA) te hebben gevolgd.

8. Naar aanleiding van de reactie van verzoeker verzocht de Nationale ombudsman de minister van Defensie bij brief van 13 mei 2013 concreet te reageren op de opmerking van verzoeker dat de benoeming van de betrokken burgerambtenaar in strijd is met de regelgeving. Tevens verzocht de Nationale ombudsman de minister om aan te geven of de betrokken burgerambtenaar voor de functie relevante opleidingen aangeboden heeft gekregen. Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke, alsmede of die met goed gevolg waren afgelegd.

9. De minister deelde de Nationale ombudsman op 5 augustus 2013 schriftelijk mee dat het Flexibel Personeel Systeem voorziet in de mogelijkheid van instroom op latere leeftijd. Ingevolge het Algemeen Militair Ambtenarenreglement wordt de militair bij aanstelling in beginsel aangewezen voor het volgen van een initiële opleiding. In de Uitvoeringsregeling van het AMAR is bepaald dat in een dergelijk geval de rang wordt toegekend die is verbonden aan de eerste functie waarvoor de militair is bestemd. Bij instroom op latere leeftijd is opgedane werkervaring een belangrijke factor, aldus de minister. Afhankelijk van de opgedane werkervaring wordt maatwerk verricht door betrokkene een of meer aanvullende opleidingen te laten volgen met het oog op de functievervulling als militair.

De minister merkte verder op dat de betrokken burgerambtenaar bij het Landelijk Opleidings- en Kenniscentrum van de Koninklijke Marechaussee de opleiding tot algemeen opsporingsambtenaar had gevolgd. Zij had in alle vakken met goed gevolg examen afgelegd. Ook had zij het certificaat behaald voor de Integrale Beroepsvaardigheden Training (schieten, aanhoudings- en verdedigingstechnieken, ambtsinstructie e.d.).

Tevens gaf de minister aan dat er geen toezeggingen waren gedaan aan andere militairen of burgers met betrekking tot de toewijzing van de functie van plv C-KMar.

10. In zijn nadere reactie aan de Nationale ombudsman van 10 oktober 2013 merkte verzoeker onder meer op, dat uit de door de minister opgesomde opleidingen volgde dat X

tot op heden geen enkele initiële militaire (officiers)opleiding met goed gevolg had doorlopen. Zoals bij monde van de minister tijdens het Georganiseerd Overleg op 27 december 2012 was herbevestigd, moeten (aankomende) officieren van de KMar (delen van) de initiële officiersopleiding aan de Koninklijke Militaire Academie volgen. Nu de minister erkende dat deze opleiding niet door X was gevolgd, constateerde verzoeker dat X niet voldeed noch voldoet aan de eisen voor de benoeming tot brigadegeneraal.

Ook handhaafde verzoeker zijn stelling dat X niet voldeed aan de vereisten voor benoeming tot plv C-KMar. Volgens verzoeker was voor deze functie militaire deskundigheid vereist en kon deze militaire deskundigheid slechts worden verkregen door het doorlopen van een militaire loopbaan. Verzoeker merkte verder op dat via een afgewogen (levenslang) opleidings- en trainingsproces en het aanbieden van specifieke functies militairen in het algemeen en officieren in het bijzonder worden voorbereid en klaargestoomd om op hun posities op een verantwoorde wijze en met kennis van zaken beslissingen te nemen die met name ook gaan over de veiligheid van hun medewerkers. Het gehele personeels- en opleidingsbeleid, inclusief het hebben van rangen, is opgebouwd uit deze noodzaak aldus verzoeker. Verzoeker constateerde dat X niet voldeed aan het bovenstaande. Zij had immers slechts enkele maanden als brigadegeneraal haar oorspronkelijke 'burgerfunctie' vervuld alvorens te worden benoemd tot plv C-KMar, in de rang van generaal-majoor. Er was dus volgens verzoeker absoluut geen sprake van het "doorlopen van een militaire loopbaan".

Beoordeling

I. Ten aanzien van de voordracht

1. Het vereiste van transparantie houdt in dat de overheid open en voorspelbaar is in haar handelen, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet. Zo wordt onder meer voorkomen dat de indruk van willekeur ontstaat.

2. De Nationale ombudsman stelt voorop dat het niet aan hem is om vast te stellen dat de SG de integriteit heeft geschonden door de betreffende burgerambtenaar voor te dragen voor twee hoge militaire functies, omdat hij over de benoemingen als zodanig geen oordeel heeft. Wel constateert de Nationale ombudsman dat verzoeker door het niet transparante beleid van de SG om een burgerambtenaar voor te dragen voor twee hoge militaire functies zijn vertrouwen in het ministerie van Defensie is kwijtgeraakt. Dat uit zich in deze zaak doordat verzoeker er niet van is overtuigd dat er voor deze twee functies geen geschikte militaire kandidaat voor handen was alsmede dat verzoeker er niet van is overtuigd dat de betreffende burgerambtenaar aan alle vereisten voor het vervullen van de twee hoge militaire functies voldeed.

De verklaring die de minister van Defensie voor de benoeming van de burgerambtenaar heeft gegeven is zeer algemeen. Zowel richting de Tweede Kamer als richting de

Nationale ombudsman heeft de minister niet expliciet antwoord gegeven op de vraag waarom er geen geschikte militair voor de betreffende functie voor handen was. Ook heeft de minister in eerste instantie geen antwoord willen geven op de vraag of de betrokken burgerambtenaar wel aan de in de regelgeving gestelde opleidingseisen voldeed. Pas na lang aandringen heeft de minister inzicht gegeven in de opleidingen die de betrokken burgerambtenaar heeft gevolgd.

3. De Nationale ombudsman overweegt dat in deze tijd waarin het ministerie van Defensie te maken heeft met grote bezuinigingen en reorganisatie het van belang is dat de bij Defensie werkzame medewerkers weten waar men aan toe is. De onderhavige functies zijn hoge militaire functies. Het is dan ook niet vreemd dat bij de hogere militaire ambtenaren de gerechtvaardigde verwachting bestond dat een van hen voor deze functies in aanmerking kwam. Indien de minister van dit verwachtingspatroon wil afwijken, dan had van de minister dan wel van de Secretaris-Generaal mogen worden verwacht duidelijkheid te geven in de gemaakte keuze en de hierdoor ontstane vragen te beantwoorden. Door onvoldoende inzicht te geven in de beweegredenen tot het benoemen van een burgerambtenaar op de twee hoge militaire functies en door niet aan te geven waarom er geen geschikte militaire kandidaten voorhanden waren heeft de minister uit het oogpunt van transparantie niet juist gehandeld.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

II. Ten aanzien van het niet in behandeling nemen van de klacht

1. Verzoeker klaagt er verder over dat de minister van Defensie niet bereid was om zijn melding van integriteitsschending in behandeling te nemen. Volgens verzoeker geeft de website van het ministerie van Defensie nadrukkelijk aan dat ook externen bij het COID melding kunnen doen van een vermoeden van schending van de integriteit door een defensiemedewerker. Verzoeker is dan ook van mening dat zijn melding, als externe organisatie en als belangenbehartiger van militairen en burgermedewerkers door de minister van Defensie in behandeling had moeten worden genomen.

2. Het beginsel van fair play houdt in dat de overheid de burger de mogelijkheid geeft om zijn procedurele kansen te benutten en zorgt daarbij voor een eerlijke gang van zaken.

De overheid heeft daarbij een open houding waarbij de burger de gelegenheid krijgt zijn standpunt en daarbij horende feiten naar voren te brengen en te verdedigen en het daaraan tegenovergestelde standpunt te bestrijden (hoor en wederhoor). De overheidsinstantie speelt daarbij open kaart en geeft actief informatie over de procedurele mogelijkheden die de burger kan benutten.

3. De Nationale ombudsman kan de minister in zijn afwijzing om verzoekers klacht in behandeling te nemen niet volgen. Verzoeker behartigt de collectieve en individuele

belangen van militairen bij defensie. Met het oog op deze taak had het voor de hand gelegen dat de minister de klacht van verzoeker in behandeling had genomen. Daarbij komt, dat op de website van Defensie staat vermeld dat ook externen een melding over een misstand bij Defensie kunnen indienen. Dus ook al beschouwde de minister verzoeker als een externe, dan had zij de klacht van verzoeker om die reden in behandeling moeten nemen.

4. Door de opstelling van de minister om de klacht van verzoeker niet in behandeling te nemen, is verzoeker de mogelijkheid onthouden om een oordeel over zijn klacht te krijgen. Zo mogelijk nog belangrijker is het feit, dat daardoor voor hem niet duidelijk is gemaakt hoe de SG tot de voordracht is gekomen, waardoor het voor verzoeker moeilijk is de beslissing te accepteren.

Als de minister de klacht wel had behandeld en in het kader daarvan de voordracht door de SG van de burgerambtenaar voor de twee hoge militaire functies had kunnen toelichten en duidelijk had kunnen uitleggen hoe en waarom hij na afweging van alle belangen tot die beslissing was gekomen, had dat wellicht kunnen bijdragen tot een grotere mate van acceptatie van die voordracht door verzoeker.

Ook op dit punt is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

III. Ten aanzien van het oordeel

1. Verzoeker klaagt er tenslotte over dat de minister zonder nader onderzoek van oordeel is dat er in dit geval geen sprake is van een vermoeden van een "misstand".

2. Het motiveringsbeginsel houdt in dat het handelen van een overheidsinstantie feitelijk en logisch wordt gedragen door een kenbare motivering. Dit impliceert dat een overheidsinstantie zijn reactie op de klacht dient te onderbouwen met een feitelijk juiste motivering. Deze motivering moet bovendien voor de burger begrijpelijk zijn.

3. De minister van Defensie heeft verzoeker naar aanleiding van zijn klacht meegedeeld van oordeel te zijn dat er in deze zaak geen sprake is van een vermoeden van een "misstand". Dit standpunt wordt door de minister niet nader onderbouwd. Dit is niet juist. De minister had duidelijk moeten motiveren waarom hij van mening was dat er geen sprake was van een vermoeden van een "misstand". Door dit niet te doen heeft de minister het vereiste van een goede motivering geschonden.

Op dit onderdeel is de onderzochte gedraging eveneens niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de minister van Defensie te De Haag, is gegrond, wegens schending van:

- het vereiste van transparantie
- het vereiste van fair play en
- het vereiste van een goede motivering

Onderzoek

Op 5 juni 2012 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift met een klacht over een gedraging van de minister van Defensie.

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Defensie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen de minister van Defensie en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Tevens werd de minister een aantal specifieke vragen gesteld.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

Verzoekschrift van 5 juni 2012 met bijlagen

Reactie van de minister van Defensie van 21 december 2012 met bijlagen

Nadere reactie van verzoeker van 10 januari 2013

Nadere reactie van de minister van Defensie van 5 augustus 2013

Nadere reactie van verzoeker van 10 oktober 2013