

28 844 Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie

Nr. 224 Brief van de minister van Justitie en Veiligheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 2021

Op 4 maart 2020 heb ik uw Kamer enkele toezeggingen gedaan in het debat over het aanpassen van Inspectierapporten (Handelingen II 2019/20, nr. 59, item 8). Op 22 juni 2020 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de wijze van uitvoering van deze toezeggingen¹. Op 11 september 2020 heb ik, naar aanleiding van de motie van de leden Van Nispen en Groothuizen², uw Kamer geïnformeerd over de nieuwe huisvesting van de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) per medio dit jaar³. Op twee punten heb ik toegezegd uw Kamer nog nader te informeren. Dit betreft het ADR-onderzoek naar vier Inspectierapporten en het plan van aanpak over de verdere ontwikkeling van de Inspectie.

ADR-onderzoek naar vier inspectierapporten

Op 18 maart jl. heeft de ADR mij het onderzoeksrapport naar de totstandkoming van rapporten van de Inspectie Justitie en Veiligheid aangeboden. Dit rapport heb ik als bijlage gevoegd⁴.

In het debat over de onafhankelijkheid van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) d.d. 23 januari 2018 deelde ik uw Kamer mee dat dat de ADR een melding bij de Inspectie onderzocht over mogelijke ongewenste beïnvloeding van een uitgevoerd onderzoek.⁵ Bij brief van 23 mei 2018 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van dit onderzoek.⁶

Zoals gemeld in mijn brief aan uw Kamer van 12 februari 2020⁷, besloot de toenmalig plv. SG in juli 2018 geen vervolgoopdracht aan de ADR te verlenen met betrekking tot de overige onderzoeken. Hij kwam tot dit besluit omdat de achterliggende problematiek van de twee meldingen toezag op hetzelfde vraagstuk en dat op basis van de bevindingen en aanbevelingen van de ADR het zaak was dat de Inspectie slagvaardig de noodzakelijke verbeteringen in gang kon zetten.

Gelet op het debat met uw Kamer tijdens het mondeling vragenuur van 28 januari 2020 (Handelingen II 2019/20, nr. 46, item 2) hechtte ik er waarde aan uw Kamer ook met betrekking tot de andere door de melders en uw Kamer genoemde Inspectieonderzoeken duidelijkheid te bieden. Daarom heb ik, zoals toegelicht in de brief van 12 februari 2020 en het debat van 4 maart 2020, de ADR alsnog gevraagd om een onderzoek in te stellen naar de in mijn brief van 12 februari 2020

¹ Kamerstuk 28 844, nr. 215.

² Kamerstuk 28 844, nr. 207.

³ Kamerstuk 35 300 VI, nr. 135.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Handelingen II 2017/18, nr. 42, item 33.

⁶ Kamerstuk 29 517, nr. 142.

⁷ Kamerstuk 28 844, nr. 198.

genoemde Inspectierapporten. In mijn brief van 22 juni 2020 meldde ik uw Kamer dat het onderzoek zich zou toespitsen op vier rapporten.

Het betreft de navolgende rapporten:

1. Incidentonderzoek Udo D. – augustus 2016
2. De opvolging van signalen uit het asielproces – januari 2017
3. De aanpak van ondermijning (RIEC/LIEC) – februari 2017
4. Periodiek Beeld Opsporing (PBO) – december 2019

De ADR concludeert dat in de vier –in 2016 tot en met 2019 uitgevoerde –onderzochte rapporten geen interventies zijn aangetroffen waarvan kan worden vastgesteld dat deze ongeoorloofd waren. Uit het onderzoek van de ADR blijkt dat vastleggingen in de dossiers incompleet zijn en veelal ontbreken en dat daarnaast bepaalde stappen uit het werkproces niet of slechts ten dele zijn gevolgd. De ADR stelt verder dat de interne kwaliteitstoets bovendien vooral gericht lijkt te zijn geweest op de inhoud en leesbaarheid van de plannen van aanpak en de rapporten zelf en in mindere mate op de methodologische kwaliteit van de onderzoeken. Als gevolg hiervan stelt de ADR dat de onderzoekstrail in de door hen onderzochte inspectiedossiers slecht navolgbaar is en bijvoorbeeld niet goed kan worden vastgesteld wat destijds de overwegingen zijn geweest om bepaalde wijzigingen in het rapport wel of niet door te voeren. Ook de door de ADR gehouden interviews geven geen eenduidig beeld van deze overwegingen. Hierbij heeft de ADR enkele interventies geïdentificeerd waarbij volgens de ADR op z'n minst sprake is van schijn van ongeoorloofde beïnvloeding. De ADR heeft er, om reden van vertrouwelijkheid, voor gekozen om deze interventies te abstraheren van de onderzochte rapporten, en beschreven naar soort interventies. De ADR noemt in dat kader de volgende soort interventies:

- Het onderzoek wordt geïnitieerd, en de onderzoeksvragen worden opgesteld door de onder toezicht staande organisatie;
- De bevindingen en conclusies in het (concept)onderzoeksrapport worden op voordracht van de onder toezicht staande organisaties gewijzigd of geherformuleerd;
- De bevindingen en conclusies in het (concept)onderzoeksrapport worden door de leiding gewijzigd of geherformuleerd en leiden tot afzwakking;
- Een bevinding wordt na een gesprek met Beleid uit het rapport verwijderd;
- De invloed van externe adviseurs op inspectierapporten is niet transparant en onafhankelijk.

De ADR heeft ook bekeken welke waarborgen het huidige werkproces (Procesplaat 2.0) biedt om de hierboven beschreven interventies te voorkomen. Hieruit blijkt dat het huidige werkproces niet in alle gevallen waarborgen tegen deze interventies biedt en met het oog op de onafhankelijkheid verbeterd dient te worden door een vollediger en meer expliciete rolbeschrijving van de verschillende actoren in het onderzoeksproces.

Op basis van bovenstaande komt de ADR tot de volgende aanbevelingen:

- Het opnemen van een meer expliciete beschrijving van de rol van de onder toezicht staande organisatie(s) in de plan van aanpakfase voor het onderzoek;
- Het opnemen van een beschrijving van de rol van Beleid in alle fasen van het onderzoek;
- Het opnemen van een meer expliciete beschrijving van de inhoudelijke rol van de leiding van de Inspectie JenV in concrete onderzoeken en het vastleggen van interne afstemmingen hierover (inclusief eventuele verschillen van inzicht met de projectleider);
- Het opnemen van een meer expliciete beschrijving van de rol van externe adviseurs en van de (onafhankelijkheids)eisen die hieraan gesteld worden;
- Het duidelijker beschrijven van de rol en positionering van het bestuurlijk gesprek met de onder toezicht staande organisatie(s) en de invoering van een managementreactie;
- Het borgen van de methodologische kwaliteit van de inspectieonderzoeken en het expliciteren van de rol van het instrument van de (interne) review ten aanzien van de methodologische kwaliteit.

Uitwerking aanbevelingen

Ik dank de ADR voor het uitbrengen van het rapport. Ik heb de Inspecteur-generaal van de Inspectie gevraagd de aanbevelingen zo snel als mogelijk op passende wijze te verwerken in de werkprocessen van de Inspectie. De Inspecteur-generaal heeft mij laten weten dat het protocol van de werkwijze van de Inspectie hiermee uiterlijk eind maart geactualiseerd zal zijn. Het aangepaste protocol zal op de website van de Inspectie gepubliceerd worden. Ik heb Paul 't Hart gevraagd om toe te zien op de uitvoering en effecten van de aanbevelingen en daarover binnen een half jaar onafhankelijk te rapporteren. Paul 't Hart is o.a. hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht en co-decaan van de Nederlandse School van Openbaar Bestuur (NSOB) in Den Haag. Hij is daarnaast onafhankelijk transitieadviseur van het WODC.

Ten aanzien van de eerste twee aanbevelingen was al een traject gestart om een samenwerkingsreglement tussen de Inspectie en mijn departement op te stellen met afspraken over de rol van beleid en uitvoering in relatie tot het onderzoek door de Inspectie JenV. Dit ziet onder andere op hun rollen in de fase van het opstellen van een plan van aanpak, wederhoor en het bestuurlijk gesprek. Daarbij staat de onafhankelijkheid van de Inspectie, zoals is verankerd in de Aanwijzingen van de minister-president, buiten kijf. Dit reglement is naar verwachting in mei van dit jaar gereed en zal ook in het protocol van de werkwijze van de Inspectie, dat past binnen het Meerjarenperspectief 2021-2024 van de Inspectie, een herkenbare plek krijgen. Dit Meerjarenperspectief heb ik op 12 februari jl. aan uw Kamer gestuurd.⁸

Ten aanzien van de laatste aanbeveling van de ADR, die ziet op het instrument van de (interne) review, heeft de Inspecteur-generaal mij geïnformeerd over het feit dat hij in Inspectieraadverband de suggestie heeft gedaan om een groep reviewers te formeren die onderzoek kunnen doen naar de kwaliteit van onderzoek van de

⁸ Kamerstuk 35 570 VI, nr. 101

verschillende inspecties. De methodiek van de Gateway review is daarvoor geschikt. Beoogd wordt om de kwaliteit systematisch en periodiek door te lichten. In het Jaarbericht van de Inspectie zal een reflectie op deze periodieke peerreview worden opgenomen zodat ook uw Kamer hier kennis van kan nemen. De komende periode wordt dit initiatief concreet uitgewerkt waarbij het uitgangspunt is hier na het voorjaar mee van start te kunnen. Hiermee wordt een impuls gegeven aan het verbeteren van de kwaliteit en het institutionaliseren van tegenspraak. Hiermee kom ik tevens mijn toezegging aan uw Kamer na, naar aanleiding van een verzoek van het lid Buitenweg om de Inspectie op deze punten door te lichten en uw Kamer daarover te informeren.

Daarnaast heeft de Inspecteur-generaal mij aangegeven ook de overige aanbevelingen van de ADR in de Inspectieraad in te brengen, omdat deze mogelijk ook voor andere Inspecties relevant kunnen zijn.

Stand van zaken ontwikkeling Inspectie

Ik hecht eraan om uw Kamer mee te nemen in de stappen die de Inspectie naar aanleiding van de twee eerdere ADR-rapporten⁹ al heeft gezet in de organisatieontwikkeling. Een overzicht van de meest relevante stappen is zichtbaar gemaakt bij bijgevoegde factsheet¹⁰. Daarin worden tevens de belangrijkste punten uit het Meerjarenperspectief weergegeven. Daaruit blijkt dat in de afgelopen periode stappen zijn gezet.

In het debat over de onafhankelijkheid van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) d.d. 23 januari 2018 deelde ik uw Kamer mee dat de ADR een melding bij de Inspectie onderzocht over mogelijke ongewenste beïnvloeding van een uitgevoerd onderzoek.¹¹ De ADR is nagegaan op welke punten er is afgeweken van de vigerende beschrijving van het werkproces van de Inspectie, welke interventies er hebben plaatsgevonden alsook welke principes van goed toezicht er hierbij mogelijk in het geding zijn geweest. Op basis van dit onderzoek kwam de ADR tot de bevinding dat de ongewenste beïnvloeding niet kon worden vastgesteld. De ADR deed wel een aantal aanbevelingen waarmee de navolging van de principes van goed toezicht door de Inspectie aan kracht kon winnen. Deze aanbevelingen zijn, voor zover ze daar al geen onderdeel van vormden, meegenomen in de doorontwikkeling van de Inspectie. In het kader van continue versterking van haar onderzoeksproces vroeg de Inspectie de ADR in 2019 om na te gaan in hoeverre de ADR-aanbevelingen door de Inspectie waren opgevolgd.

Op 18 december 2019 heeft de ADR het onderzoeksrapport 'Monitoring verbetermaatregelen Inspectie Justitie en Veiligheid' uitgebracht. Dit rapport bouwt voort op het door de ADR in 2018 uitgevoerde onderzoek. Het uitgebrachte rapport van de ADR bevat een aantal verbeter suggesties. Het Managementteam (MT) van de Inspectie heeft destijds in haar managementrespons (onderdeel van het ADR-rapport) te kennen gegeven zich in hoofdlijnen te kunnen vinden in de aanbevelingen. Het feit dat de ADR substantiële verbeteringen ziet ten opzichte van het onderzoek uit 2018, is een waardering voor de inspanningen van medewerkers

⁹ Kamerstuk 29 517, nr. 142 en Kamerstuk 28 844, nr. 198.

¹⁰ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹¹ Handelingen II 2017/18, nr. 42, item 33.

van de Inspectie en de resultaten die op een breed front zijn gerealiseerd. De aanbevelingen van de ADR bevatten voldoende steun voor het MT van de Inspectie om door te gaan op de ingeslagen weg.

Sindsdien heeft de Inspectie deze ontwikkelingen en aanbevelingen voortgezet. Door aanpassingen van de zogenaamde procesplaat (werkproces) is geborgd dat wijzigingen die worden aangebracht in een vastgesteld rapport zichtbaar en traceerbaar worden vastgelegd. Ook eventuele wijzingen die naar aanleiding van een bestuurlijk gesprek worden aangebracht, zijn volledig navolgbaar en transparant. Daarnaast zijn de procesplaat en het protocol voor de werkwijze van de Inspectie met elkaar in overeenstemming gebracht.

Door het versterken van het MT van de Inspectie (tussen april 2019 en 1 januari 2020 aangetreden) is de span of control voor de individuele MT-leden kleiner geworden en is er meer ruimte en aandacht voor de ontwikkeling van de medewerkers.

De aanbeveling omtrent het waarborgen van de uniformiteit in de aansturing vanuit het MT is een belangrijk speerpunt voor het nieuwe MT. In het management development traject wordt hier extra aandacht aan besteed. Ook de aanbeveling om intervisie over de procesmatige en communicatieve aspecten van het onderzoekswerk te organiseren wordt momenteel ten uitvoer gebracht door enthousiaste eigen medewerkers.

Ten aanzien van de aanbevelingen betreffende de planningstool en het zaakstelsel bevinden we ons in de fase van respectievelijk implementatie en consolideren van het gebruik van het zaakstelsel. Voor aankomende zomer zal de Inspectie volledig overgaan op Pepperflow als planningssysteem. Van alle onderzoeken is navolgbaar welke stappen zijn gezet en zijn documenten terug te vinden. Regelmatig wordt gezien in hoeverre de gemaakte afspraken worden nagekomen (informatiescan door beheerder).

Een van de aanbevelingen betrof het toepassen van risicoanalyse. Op 12 februari jl. is het nieuwe Meerjarenperspectief 2021-2024 aan de Tweede Kamer verzonden. In dit Meerjarenperspectief wordt de risicoanalyse expliciet als een instrument genoemd om tot inhoudelijke keuzen te komen voor het uitvoeren van toezicht.

Ook richtte een aanbeveling zich op de financiering van de Inspectie. Inmiddels is de Inspectie opgenomen in het sturingsmodel van Justitie en Veiligheid. Uitgangspunt daarbij is dat de onafhankelijkheid van de Inspectie is geborgd en dat de plaatsvervangend secretaris-generaal als eigenaar zorgdraagt voor de continuïteit van de Inspectie door een gezonde balans te realiseren tussen de taken van de Inspectie en het beschikbare budget.

Tot slot

In het debat wat ik met uw Kamer over dit onderwerp heb gevoerd heb ik aangegeven dat ik eerder al met de melders heb gesproken om hen mijn steun te betuigen. Zij hebben aangegeven dat zij in deze kwestie niet meer terug, maar graag vooruit willen kijken.

Met bovenstaande uitwerking van de aanbevelingen uit het ADR-rapport en de maatregelen die de Inspectie heeft genomen naar aanleiding van de eerdere ADR-rapporten heb ik er vertrouwen in dat ik aan deze wens van de melders tegemoet kom en dat de Inspectie de ambities geschetst in het Meerjarenperspectief 2021-2024 op de juiste wijze kan verwezenlijken.

De minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus