

28 844 Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie
Nr. 196 Brief van de minister van Justitie en Veiligheid
Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 21 januari 2020

1. Inleiding

Tijdens het algemeen overleg met de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van uw Kamer op 6 maart jl. (Kamerstuk 28 844, nr. 177) heb ik toegezegd uw Kamer met regelmaat te informeren over de voortgang van de maatregelen, die ik op grond van de drie rapporten inzake het WODC¹ in mijn beleidsreactie van 15 januari 2019² heb aangekondigd. U heeft mijn eerste voortgangsrapportage op 3 juli 2019 ontvangen³ en voor u ligt nu de tweede voortgangsrapportage.

Met deze tweede voortgangsrapportage stel ik vast dat de onafhankelijkheid van het WODC qua fysieke huisvesting, juridische borging en organisatorische positionering binnen mijn ministerie inmiddels adequaat is gewaarborgd. Het WODC heeft bovendien sinds 21 oktober jl. in de persoon van prof. dr. Lensvelt-Mulders een nieuwe directeur gekregen.

Op 25 november jl. heeft de transitieadviseur, prof. dr. 't Hart, zijn eerste rapportage aan mij voorgelegd. Ik voeg deze als bijlage 1 bij⁴. De transitieadviseur is in algemene zin positief over de aanpak van de maatregelen om de onafhankelijkheid van het WODC te borgen en de relatie tussen 'beleid' en WODC te herijken. Tegelijkertijd noemt hij ook de risico's voor de komende periode. Ik ga daar in deze tweede voortgangsrapportage op in. Zijn rapportage sterkt mij in de overtuiging dat nu de focus gelegd moet worden op het normaliseren van de relatie tussen 'beleid' en WODC.

In deze tweede voortgangsrapportage beschrijf ik in hoofdstuk 2 de voortgang van de belangrijkste maatregelen. Een volledig overzicht van de planning met betrekking tot de door mij toegezegde maatregelen voeg ik als bijlage 2 bij deze brief bij⁵. Hoofdstuk 3 gaat in op de aanpak om deze maatregelen tot stand te brengen en de relatie tussen 'beleid' en WODC nu te normaliseren.

2. Belangrijkste maatregelen

In de eerste voortgangsrapportage kon ik Uw Kamer al berichten dat veel van de door mij toegezegde maatregelen waren afgerond. In dit hoofdstuk sta ik stil bij die maatregelen om de onafhankelijkheid van het WODC te waarborgen en de relatie tussen 'beleid' en WODC te herijken, die sinds de eerste voortgangsrapportage zijn afgerond. Wederom hanteer ik hiervoor de indeling uit mijn beleidsreactie.

¹ *Betrouwbaar onderzoek*, Onderzoekscommissie WODC I inzake deugdelijkheid drugsonderzoeken, rapport van de Commissie WODC I, Commissie Overgaauw (bijlage bij Kamerstuk 28 844, nr. 159); *Ongemakkelijk onderzoek. Naar een betere balans in de relatie tussen WODC en beleid*, rapport van de Commissie WODC II, Commissie Hertogh (bijlage bij Kamerstuk 28 844, nr. 168); *De melding terecht. Onderzoek naar de afhandeling van een medewerker over de beïnvloeding van WODC-onderzoeken*, rapport van de Commissie WODC III, Commissie Verhulp (bijlage bij Kamerstuk 28 844, nr. 152).

² Kamerstuk 28 844, nr. 168.

³ Kamerstuk 28 844, nr. 185.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Het juridisch steviger borgen van de onafhankelijke positie van het WODC ten opzichte van het ministerie in een ministeriële regeling met inachtneming van waarborgen die vergelijkbaar zijn met de regeling in de Aanwijzingen voor de Planbureaus.

De ministeriële regeling die de wetenschappelijke onafhankelijkheid van het WODC waarborgt, is inmiddels gepubliceerd en in werking getreden.⁶ Deze beperkt onder andere de bemoeienis van zowel bewindspersonen als ambtenaren met onderzoeksmethoden en de gunning, de inhoud, het resultaat en de openbaarmaking van WODC-onderzoeken. De regeling komt inhoudelijk in sterke mate overeen met de Aanwijzingen voor de Planbureaus.

Prof. dr. 't Hart noemt de regeling het *pièce de resistance* en wijst erop dat artikel 5 over de positie van het WODC bij het uitvoeren van wetenschappelijk en beleidsonderzoek nadrukkelijk onderwerp van gesprek is geweest. Daarmee heeft de ambtelijke organisatie blijk gegeven het gesprek aan te gaan over aspecten van de positionering van 'beleid' en WODC waarover meningen verschillen. Alleen zo kan sprake zijn van een transparante organisatie. De transitieadviseur wijst er in zijn eerste rapportage op dat "het normen- en procedurele kader van het WODC, dat de integriteit van kennisvorming en -rapportage van 'wetenschappelijk en beleidsgericht onderzoek' borgt, kan worden geëxporteerd naar de onderdelen van het ministerie die onder de geamendeerde regeling zelfstandig hun onderzoek mogen blijven aanbesteden"⁷. Hij doet deze suggestie, omdat hij van mening is dat met de regeling "achterdeuren zijn opgezet die ervoor zorgen dat een zeer groot deel van het door externen uit te voeren onderzoek voor JenV- partijen niet moet en dus niet zal verlopen via EWB" (de afdeling Externe en Wetenschappelijke Betrekking van het WODC). Hiermee doelt hij op de reikwijdte van het bewuste artikel die, overigens geheel in lijn met de eerder over dit onderwerp vastgestelde regels, beperkt is gebleven tot het bestuursdepartement, zodat diensten en baten-lastenagentschappen er niet onder vallen. Als alternatief voor het exporteren van het normen- en procedurele kader van het WODC acht hij het voorstelbaar de regeling na twee jaren "grondig (en onafhankelijk) te laten evalueren. Daarbij zou dan expliciet aandacht moeten worden besteed aan de balans tussen bedoelde en onbedoelde effecten van de regeling, in het bijzonder de werking van de bovengeschetste 'achterdeuren' ".

Ik kies voor zijn alternatief van een grondige evaluatie na ongeveer twee jaren. Op dit moment hecht ik grote waarde aan de waarborgen die het WODC biedt tegen oneigenlijke beïnvloeding van onafhankelijk onderzoek. Zoals de transitieadviseur aangeeft, kunnen andere onderdelen van het ministerie van Justitie en Veiligheid deze nu niet bieden. Ik voeg daaraan toe dat zij ook met het overnemen van procedures, zoals het WODC die kent, niet kunnen beschikken over een organisatorisch op afstand geplaatste organisatieonderdeel waarvan de onafhankelijkheid is geborgd, zoals dat nu voor het WODC is geregeld. De 'achterdeuren' die de transitieadviseur noemt, zijn bovendien geen andere dan die nu ook al bestaan. Ze geven dus ook aan waar het WODC zelf sinds jaar en dag zijn grenzen ziet. Zijn conclusie dat de huidige regeling de bijl zet aan de ratio van artikel 5 van de regeling deel ik daarom niet. Desalniettemin ben ik het met hem eens dat de werking van de regeling een grondige evaluatie verdient. Daarom ben ik prof. dr. 't Hart erkentelijk dat hij op mijn verzoek deze evaluatie onderwerp laat zijn van zijn laatste rapportage.

Ook de wijziging van het Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid is inmiddels gepubliceerd en in werking getreden.⁸ Daarmee is de positionering van het WODC binnen het ministerie gewijzigd door van het WODC een zelfstandige

⁶ Stcrt. 2019, nr. 65402, in werking getreden op 3 december 2019, in afschrift hierbij gevoegd (bijlage 3 bij deze brief); Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁷ Paul 't Hart, "WODC 'in transitie': Eerste rapportage van de onafhankelijk adviseur", 25 november 2019, paragraaf 15 (bijlage 1 bij deze brief). Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

dienst binnen het ministerie te maken in plaats van een directie binnen het cluster van de Secretaris-generaal.

Het zodanig aanpassen van de werkprocessen bij beleidsonderzoek dat beleid op grotere afstand van onderzoek komt te staan.

Met de publicatie van de ministeriële regeling kon ook het Omgangskader worden vastgesteld, nadat deze voorgelegd was aan de Departementale Ondernemingsraad (DOR). Dit omgangskader ziet op de rol van 'beleid', maar kan uiteraard niet los worden gezien van de manier van werken van het WODC. Om die reden is het Omgangskader op 5 december jl. formeel door de secretaris-generaal en de directeur WODC getekend. Ik voeg dit Omgangskader als bijlage 5 bij deze brief bij⁹. Ik zie met de transitieadviseur de risico's van zowel een verslapping van de aandacht voor de scherpe rolverdeling tussen 'beleid' en WODC als een kramp bij beleid met betrekking tot het verrichten van onderzoek. Zoals ik ook hieronder zal betogen, moeten deze risico's de aandacht houden van zowel 'beleid' als WODC in de dagelijkse omgang met elkaar. De toezegging van de transitieadviseur om in zijn volgende rapportages na te gaan of deze onbedoelde effecten optreden, biedt mij het vertrouwen dat deze risico's de aandacht houden die ze verdienen.

Het fysiek op afstand plaatsen van het WODC. Daartoe zal het WODC in een ander gebouw dan het ministerie worden gehuisvest.

Op 1 november jl. heeft het WODC zijn intrek genomen in het Rijkskantoor aan de Koningskade 4 in Den Haag.

Het benoemen in de beleidssector van een centrale kenniscoördinator om bewustwording en naleving van geldende normen en protocollen bij het verrichten van beleidsonderzoek te bevorderen.

De nieuwe relatie met het WODC vraagt om bredere veranderingen in het kennisbeleid van mijn ministerie. Hiervoor heb ik een 'kwartiermaker kennisfunctie' aangesteld. Deze voert ook tijdelijk de taken uit, die de Commissie Hertogh voor de Centrale Kenniscoördinator heeft aanbevolen. De kwartiermaker werkt nu met de kenniscoördinatoren van de onderdelen van het bestuursdepartement een kennisbeleid uit, waarin het WODC een belangrijke rol speelt. De aanstelling van een centrale kenniscoördinator maakt deel uit van dit beleid. In zijn eerste rapportage schetst de transitieadviseur een beeld van de opgave op dit punt. Zijn observaties worden nadrukkelijk meegenomen bij de inrichting van het kennisbeleid.

Het verzoeken aan het WODC om een chief science officer aan te stellen, ter waarborging van de interne kwaliteitsbewaking en om gedurende het verloop van een WODC-onderzoek een zuivere relatie met beleid te borgen.

In mijn eerste voortgangsrapportage heb ik uw Kamer kunnen informeren met welk stelsel van maatregelen het WODC de interne kwaliteitsbewaking gestalte geef. Daarbij kon ik al melden dat het WODC zich heeft aangesloten bij de gedragscode wetenschappelijke integriteit van de VSNU en bij het LOWI. Hieruit vloeit ook de aanstelling van vertrouwenspersonen en de instelling van een externe integriteitscommissie voort. Inmiddels zijn twee interne vertrouwenspersonen wetenschappelijke integriteit aangesteld en is de werving van (externe) voorzitter en leden voor de Commissie Wetenschappelijke Integriteit vrijwel afgerond. Ik verwacht dat de Commissie in januari 2020 geïnstalleerd zal worden. Daarmee zullen alle maatregelen voor het stelsel van interne kwaliteitsbewaking zijn afgerond.

Het verstrekken van de opdracht aan de nieuwe directeur van het WODC om zorg te dragen voor een veiliger werkomgeving en professionalisering van het management.

⁸ Stcrt. 2019, nr. 51963, in werking getreden op 20 september 2019, in afschrift hierbij gevoegd (bijlage 4 bij deze brief); Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Ik heb met prof. dr. Lensvelt-Mulders besproken hoezeer ik hecht aan een veiliger werkomgeving en professionalisering van organisatie en management van het WODC. Daarin hebben wij beiden geconcludeerd dat het nu aangewezen is enerzijds de professionalisering binnen het WODC vorm te geven en anderzijds te koersen op een normalisering van de relatie tussen 'beleid' en WODC. De "bezinning op de vraag of op de vraag of het WODC in zijn huidige functioneren in alle opzichten de goede dingen op de best mogelijke manier doet"¹⁰, waarover de transitieadviseur spreekt, wordt door de directeur WODC verwelkomd.

'Zachte' maatregelen.

In de eerste voortgangsrapportage heb ik - naar aanleiding van het algemeen overleg met de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van uw Kamer op 6 maart jl. - uitvoerig aandacht aan de noodzaak van zogenaamde 'zachte' maatregelen besteed. Sindsdien is met verschillende activiteiten bijgedragen aan bewustwording, naleving in de dagelijkse praktijk en elkaar aanspreken. Ook de transitieadviseur wijst hier in zijn eerste rapportage op. De praktijk van de laatste maanden laat zien dat het enthousiasme voor deelname aan deze activiteiten terugloopt. Dit is weliswaar verklaarbaar vanuit het proces van normalisering in de relatie 'beleid' - WODC dat is begonnen, maar vraagt toch om blijvende aandacht in de organisatie. Desondanks wil ik in het bijzonder wijzen op de zogenaamde 'werkplaats Professioneel Samenspel Beleid - WODC' onder de begeleiding van prof. dr. Jaap Boonstra. Deze werkplaats, die momenteel plaatsvindt, is een ontmoeting tussen professionals van bestuursdepartement en WODC, waar zij spreken over hun vakuitoefening, waarin zij hun onderlinge interactie en samenwerking vormgeven en waarin zij het samenspel tussen de disciplines ontrafelen. De werkplaats is erop gericht een werkwijze en verstandhouding te ontwikkelen die de deelnemers en hun collega's in staat stelt om toekomstige dilemma's en heikele momenten in de samenwerking aan te kunnen.

Het borgen van onafhankelijke monitoring van het transitieproces door een onafhankelijke adviseur.

Op 1 september jl. is prof. dr. 't Hart begonnen als transitieadviseur. Het besluit daartoe is op 22 augustus jl. gepubliceerd.¹¹ Zoals hierboven al aangegeven, heeft prof. 't Hart inmiddels zijn eerste rapportage aan mij uitgebracht. Ik ben prof. dr. 't Hart erkentelijk voor het perspectief waarmee hij naar de relatie tussen 'beleid' en WODC kijkt en van daaruit zowel risico's voor de herijking van deze relatie benoemt als suggesties doet om de relatie tussen 'beleid' en WODC te normaliseren.

3. Programma Herziene relatie 'beleid' - WODC

Nu vrijwel alle toegezegde maatregelen zijn afgerond, moet de herijkte relatie tussen 'beleid' en WODC vooral in de dagelijkse praktijk vorm krijgen. Dat betekent dat het WODC verder professionaliseert, 'beleid' rolvast is in de betrokkenheid bij onderzoek en de relatie tussen 'beleid' en WODC een reguliere werkrelatie wordt. Deze 'normalisering' vraagt desalniettemin de komende jaren om aandacht. Voor een succesvolle herijking van de relatie is immers tijd nodig. Bovendien kan dit proces niet los worden gezien van het kennisbeleid binnen het bestuursdepartement. De transitieadviseur zal mij de komende twee jaren blijven adviseren over dit transitieproces. Ook zal de eerstvolgende visitatie van het WODC, waarvan de voorbereiding al in 2020 start, mede op het transitieproces betrekking hebben.

Het programma Herziene relatie 'beleid' - WODC wordt daarom nu afgesloten. Het heeft de staande organisatie geholpen om snel en doelgericht de toegezegde maatregelen tot stand te brengen. Bestuursdepartement en WODC moeten nu samenwerken om de normalisering van de relatie 'beleid' - WODC in de praktijk te

¹⁰ Idem noot 5, paragraaf 20

¹¹ Stcrt. 2019, nr. 47200 d.d. 22 augustus 2019.

brengen. Uw Kamer zal ik in 2020 en 2021 blijven informeren over de stand van zaken in het transitieproces aan de hand van het oordeel van de transitieadviseur.

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