

Vergaderjaar 2017–2018

28 844

Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie

Nr. 152

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2018

1. Inleiding

Naar aanleiding van de uitzending van Nieuwsuur d.d. 6 december 2017 over het WODC heb ik op 2 februari 2018 drie onafhankelijke onderzoekscommissies ingesteld nadat ik hierover met uw Kamer van gedachten heb gewisseld tijdens het debat op 23 januari 2018.¹

Commissie WODC I inzake deugdelijkheid drugsonderzoeken, onder voorzitterschap van mr. J.A.C.A. Overgaauw, onderzoekt of in de totstandkoming van het rapport «Het Besloten club- en het Ingezetenen criterium voor coffeeshops» uit 2013 (bijlage bij Kamerstuk 24 077, nr. 310), het rapport «Internationaal recht en cannabis» uit 2014 (bijlage bij Kamerstuk 24 077, nr. 316) en het rapport «Coffeeshops, toeristen en lokale markt» uit 2014 (bijlage bij Kamerstuk 24 077, nr. 320) sprake is geweest van onbehoorlijke beïnvloeding die de onafhankelijkheid van de onderzoekers heeft aangetast en of de rapporten voldoen aan de standaarden voor beleidsonderzoek die destijds golden.

Commissie WODC II inzake relatie beleid en WODC, onder voorzitterschap van prof. dr. M.L.M. Hertogh, onderzoekt de invulling van de relatie tussen het WODC en beleidsafdelingen van het ministerie na inwerkingtreding van het Protocol WODC in 2016 en de positionering van het WODC ten opzichte van het ministerie in vergelijking met andere publieke kennisorganisaties en de voor- en nadelen daarvan voor de wetenschappelijke integriteit.

¹ Handelingen 2017/18, nr. 42, item 33. Tijdens dit debat heeft de Kamer ook de mogelijkheid benut om zich uit te laten over de onderzoeksopdrachten van de diverse Commissies, in vervolg op mijn brieven aan uw Kamer van 7 december 2017 (Kamerstuk 28 844, nr. 130), 19 december 2017 (Kamerstuk 28 844, nr. 131) en 16 januari 2018 (Kamerstuk 28 844, nr. 134).

Commissie WODC III, onder voorzitterschap van prof. dr. mr. E. Verhulp, deed onderzoek naar de afhandeling van de klacht die onderwerp vormde van de uitzending in Nieuwsuur. Daarbij stonden de volgende vragen centraal²:

- a) of, en zo ja, bij wie, wanneer en hoe de klacht is aangekaart en hoe vervolgens door degenen bij wie de klacht is geuit met deze klacht is omgegaan?
- b) viel de klacht naar het oordeel van de Commissie aan te merken als een vermoeden van een misstand als bedoeld in het Besluit melden vermoeden misstand Rijk en Politie van 15 december 2009 (hierna: Besluit) dan wel als bedoeld in de Interne klokkenluidersregeling Rijk, Politie en Defensie van 21 december 2016, die te goeder trouw en op goede gronden is aangekaart?
- c) zo ja, is de klacht behandeld in overeenstemming met het in onderdeel b bedoelde besluit dan wel de in onderdeel b bedoelde klokkenluidersregeling?
- d) zo nee, is de klacht behandeld overeenkomstig de vereiste zorgvuldigheid en geldende richtlijnen?

Vandaag heeft professor Verhulp, de voorzitter van Commissie WODC III, het rapport van de Commissie aan mij overhandigd³. Ik ben de Commissie erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee zij te werk is gegaan. De Commissie stond voor een lastige taak, omdat veel van het beschrevene te maken heeft met percepties en waarderingen van meer subjectieve aard.

Ik stel vast dat het rapport van Commissie III een reconstructie bevat die niet alleen betrekking heeft op de *afwikkeling* van de klacht, maar ook op de gebeurtenissen die aanleiding zijn geweest voor de klacht. Deze gebeurtenissen zijn voorwerp van onderzoek van Commissie I en worden wellicht op onderdelen door Commissie I anders gewogen, ook omdat Commissie III niet alle in haar rapport genoemde (oud-)medewerkers heeft gehoord. Op dit punt wacht ik het rapport van de Commissie I af.

In meer algemene zin geldt dat de werkzaamheden van Commissies I en II nog volop gaande zijn. Van een alomvattende reactie mijnerzijds kan alleen al om die reden geen sprake zijn op dit moment.

2. Bevindingen van de Commissie

De Commissie constateert dat de huidige leiding van het Ministerie van Justitie en Veiligheid op een goede wijze inzet op verbetering van de stijl van leidinggeven en probeert te bereiken dat die bijdraagt aan een open en inclusieve organisatie waarin vermoedens van misstanden beter worden behandeld.

In het onderhavige geval constateert de Commissie dat melder langs vijf wegen haar klacht heeft aangekaart: (i) bij de directeur WODC, (ii) bij de vertrouwenspersonen, (iii) bij het hoofd EWB, (iv) bij de Secretaris-Generaal, en (v) bij de raad van advies van het WODC. In de eerste vier gevallen valt de melding naar het oordeel van de Commissie aan te merken als een vermoeden van een misstand die te goeder trouw en op goede gronden is aangekaart. Soms is de melding gedaan onder het uitdrukkelijke beding van anonimiteit en met het verzoek geen actie te ondernemen.

² Zie artikel 2 van het Instellingsbesluit Onderzoekscommissie WODC III inzake afhandeling klacht drugsonderzoeken (Stcrt. 2018, nr. 7421).

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De Commissie constateert dat de vertrouwenspersonen en het Hoofd EWB de melding hebben afgehandeld in de geest van het Besluit door de wens van melder om anoniem te blijven, te respecteren. Zoals de Commissie in haar samenvatting op pagina 50 van het rapport aangeeft heeft de directeur WODC onzorgvuldig gehandeld, aangezien «hij – als wetenschappelijk eindverantwoordelijke voor de WODC onderzoeken – de melding [had] moeten bespreken». In het geval van de Secretaris-Generaal acht de Commissie sprake van het «onterecht achterwege laten van het toepassen van het Besluit». Hij had de melding kunnen en moeten beschouwen als de melding van een misstand. In het gesprek met melder had hij ook de beleidsbeïnvloeding zorgvuldig aan de orde moeten stellen en melder moeten informeren over de bescherming waar zij op grond van artikel 2 van het Besluit recht op heeft.

Het rapport van de Commissie toont aan dat inschattingsfouten zijn gemaakt. Ik vind het belangrijk dat we daar lering uit trekken en zal daar op inzetten. Ik acht een veilige werkomgeving voor een ieder van belang. Een veilige werkomgeving betekent dat we accepteren dat er fouten kunnen worden gemaakt. Het betekent ook dat dergelijke kwesties die medewerkers persoonlijk raken, niet in een publiek debat, maar intern worden besproken, en waar nodig tot maatregelen kunnen leiden. Mijn ambtenaren kunnen zich immers niet in het publieke debat verdedigen. Ik vraag hiervoor begrip van uw Kamer.

3. Aanbevelingen van de Commissie

De Commissie doet een viertal concrete aanbevelingen.

(i) Begrip «melding»

De Commissie constateert dat het Besluit een zo breed begrip van een «melding» hanteert dat het in de praktijk voor een ontvanger lastig is om altijd een juiste duiding te geven aan een ontvangen signaal. Voor een goede klachtafhandeling beveelt de Commissie aan om het begrip «melding» helder te definiëren.

Ik neem deze aanbeveling ter harte en zal een mogelijke aanpassing van de Interne Klokkenluidersregeling op korte termijn bespreken met mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

(ii) De positie van de vertrouwenspersoon

De Commissie acht het reëel te veronderstellen dat een melder terugschrikt van de meldplicht die een vertrouwenspersoon heeft aan het hoogste ambtelijke gezag, terwijl een vertrouwenspersoon tegelijkertijd de rol heeft een melder onder strikte geheimhouding bij te staan. Om die reden acht de Commissie het verstandig deze twee rollen van de vertrouwenspersoon te scheiden en om de voornoemde meldplicht te veranderen in een bevoegdheid.

Ik onderken het spanningsveld dat de Commissie schetst en tegelijkertijd meen ik dat het in het belang van alle betrokkenen is dat signalen over mogelijke misstanden binnen de organisatie terecht komen bij het hoogste ambtelijke gezag. Ik zal deze kwestie bespreken met mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en uw Kamer zo spoedig mogelijk informeren over een eventuele aanpassing van de Interne Klokkenluidersregeling.

(iii) Melden onder geheimhouding van de identiteit van de melder

De Commissie constateert dat het Besluit onvoldoende rekening houdt met een melding gedaan onder het uitdrukkelijke beding van anonimiteit. Dit maakt het, aldus de Commissie, voor degene aan wie de melding wordt gedaan niet eenvoudig de melding volgens het Besluit te behandelen, als de melding is te herleiden tot de melder. De Commissie beveelt in dat verband aan duidelijker te regelen dat een melding die onder het beding van anonimiteit wordt gedaan niet als een formele melding kan worden behandeld wanneer de behandeling van de melding ertoe zal leiden dat die anonimiteit niet kan worden gewaarborgd. Daarbij beveelt de Commissie aan de rol van de vertrouwenspersoon zo in te richten dat hij de consequenties van een anonieme melding goed bespreekt met melder en aangeeft wat melder wel kan doen.

Ik neem deze aanbeveling ter harte en zal een mogelijke aanpassing van de Interne Klokkenluidersregeling op korte termijn bespreken met mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

(iv) Angst voor benadeling

De Commissie merkt op dat formeel behoorlijk is geregeld dat een melder van een vermoeden van een misstand geen nadelige gevolgen voor de rechtspositie mag ondervinden. Deze bepaling lijkt volgens de Commissie niet goed bekend. De Commissie beveelt daarom aan om beter uit te dragen dat de melder die te goeder trouw een vermoeden van een misstand meldt, daarvan geen nadelige gevolgen bij de uitoefening van zijn functie zal ondervinden. De Commissie pleit ervoor dat in de wet naast de rechtspositionele kanten ook aandacht moet zijn voor de subtiele kanten van benadeling.

Ten aanzien van de informatievoorziening zijn reeds enkele maatregelen in gang gezet. Zo is een brochure in de maak waarin voor alle medewerkers zo toegankelijk mogelijk is beschreven bij wie en hoe zij melding kunnen doen van een vermoeden van een misstand, integriteitschending of ongewenste omgangsvormen, dan wel een formele klacht kunnen indienen wegens door hen ondervonden ongewenste omgangsvormen. Tevens beschrijft deze brochure welke bescherming een melder geniet. Verder heeft op 7 maart 2018 de Secretaris-Generaal een Circulaire bekend gemaakt waarin instructies zijn gegeven aan alle hoofden van dienst en de vertrouwenspersonen met betrekking tot uniforme registratie en verantwoording van vermoedens van misstanden, integriteitsschendingen en ongewenste omgangsvormen.

De suggestie van de Commissie om in de wet ook aandacht te besteden voor de subtiele kanten van benadeling, zal ik bespreken met mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

4. Flankerende maatregelen

Bovenstaande aanbevelingen snijden thema's aan die mijns inziens van groot belang zijn ter voorkoming van soortgelijke incidenten in de toekomst: (i) verbeterde procedures inzake de *afhandeling* van meldingen; (ii) integriteitsbeleid op mijn departement in den brede; en (iii) cultuurverandering.

(i) Afhandeling van meldingen

De voorliggende casus toont aan dat het onderscheid tussen een formele klacht, een melding van een vermoeden van een misstand en anderzootige signalen soms lastig te maken is. Het moet voor de persoon die een klacht indient c.q. een melding doet eenduidig zijn waar hij of zij terecht kan. Om die reden sta ik een meer integrale benadering voor waarin de melder centraal staat. De gedachte is dat dit nieuwe model van toepassing wordt voor alle medewerkers van het bestuursdepartement en alle taakorganisaties die onder de Secretaris-Generaal van mijn departement vallen. Ik wil toewerken naar een situatie waarin een melder te maken heeft met één laagdrempelig loket, ondergebracht bij een vaste externe integriteitscommissie die wordt gevormd door deskundige leden die geen persoonlijke of functionele band hebben met het ministerie. Via dat loket kan de klacht c.q. melding door deze commissie volgens de juiste procedure en met inachtneming van de toepasselijke criteria in behandeling worden genomen. Door deze concentratie van werkzaamheden kan tevens geïnvesteerd worden in deskundigheid en grotere consistentie in afdoening.

(ii) Integriteitsbeleid in den brede

Zoals ook beschreven in het rapport van de Commissie, is het integriteitsbeleid één van de zes prioriteiten van de huidige Secretaris-Generaal sinds hij in juni 2015 aantrad. Bij brief van 9 februari 2016 (Kamerstuk 28 844, nr. 93) is uw Kamer geïnformeerd over de maatregelen die sinds 2014 zijn genomen om het integriteitsstelsel te versterken. Bij de versterking van het integriteitsbeleid is eerst geïnvesteerd in personele bezetting. Zo werd op 1 januari 2014 een voltijds coördinator Integriteit aangesteld (daarvoor betrof dit een deeltijd functie) met als opdracht het verder professionaliseren van het integriteitsstelsel. Deze onafhankelijke coördinator houdt, namens de secretaris-generaal, zicht op hoe het integriteitsstelsel wordt vormgegeven. Onder beheer van de centrale integriteitscoördinator is een meldpunt integriteit ingericht dat medewerkers een extra mogelijkheid biedt om meldingen te doen van mogelijke misstanden en integriteitsschendingen indien men zich belemmerd voelt om deze via de reguliere weg te melden. Bij de versterking van het integriteitsbeleid is daarnaast aandacht voor de doorontwikkeling van JenV-brede beleidskaders en instrumenten.⁴ Alle informatie met betrekking tot integriteit is toegankelijk gemaakt voor de medewerkers van het departement via de intranetpagina. Tevens is er een netwerk van vertrouwenspersonen die benaderd kunnen worden door medewerkers van het bestuursdepartement. Zij bespreken op dit moment twee keer per jaar hun (geanonimiseerde) bevindingen met de Secretaris-Generaal en rapporteren jaarlijks aan hem. Deze praktijk moet nader worden gezien in het licht van bovengenoemde aanbevelingen van de

⁴ Met ingang van 1 augustus 2017 zijn voor het gehele Ministerie van Justitie en Veiligheid de volgende instrumenten vastgesteld:

- het model Handreiking melding Integriteitsschendingen en misstanden binnen het Ministerie van Veiligheid en Justitie (d.w.z. een uniforme procedure voor het melden van integriteitsschendingen en misstanden);
- het model instructie handelwijze integriteitsschendingen binnen het Ministerie van Veiligheid en Justitie (d.w.z. een uniforme procedure voor het afhandelen van meldingen van integriteitsschendingen en misstanden);
- het Model interne klachtenregeling Ongewenste Omgangsvormen Ministerie van Veiligheid en Justitie (d.w.z. een uniforme procedure voor het behandelen van klachten over ongewenste omgangsvormen); en
- de Leidraad Vertrouwenspersonen Ministerie van Veiligheid en Justitie (d.w.z. een document met kaders en handreikingen voor het inrichten van het vertrouwenswerk binnen Justitie en Veiligheid).

Deze instrumenten zijn uw Kamer toegezonden als bijlage bij mijn brief van 16 januari 2018.

Commissie. Vooruitlopend daarop kunnen de aanbevelingen van de Commissie worden besproken tijdens de netwerkbijeenkomst die alle vertrouwenspersonen ieder half jaar houden.

(iii) Cultuurverandering

In het binnen de leiding van het departement breed gedragen veranderprogramma «JenV Verandert» wordt gewerkt aan een open en inclusieve organisatie waarin meer openheid en transparantie wordt betracht, meer ruimte voor professionele tegenspraak is en kwesties in alle openheid aangekaart kunnen worden binnen de organisatie. Ik heb uw Kamer hierover meermaals en uitgebreid geïnformeerd. Binnen het ministerie wordt in alle geledingen ingezet op deze cultuurverandering⁵, waarbij iedereen in het departement zich realiseert dat dit een continu proces is dat blijvende aandacht zal vergen.

5. Afsluiting

De Commissie is gebleken dat de medewerkers bij het WODC en het Ministerie van Justitie en Veiligheid zeer betrokken zijn bij de publieke zaak en hun werk zeer gewetensvol invulling geven. Dit onderschrijf ik van harte.

De Commissie staat verder stil bij alle inspanningen van de huidige leiding van het ministerie om een open cultuur te consolideren en verder te versterken. Ik constateer met de Commissie dat zo'n proces veel tijd en energie vergt. Het is mijn overtuiging dat er goede stappen zijn gezet in de afgelopen periode en dat de resultaten daarvan – zowel qua instrumentarium als qua mentaliteit – zichtbaar beginnen te worden. Ik zet me ervoor in daar ook zelf aan bij te dragen door de wijze waarop ik het gesprek met mijn ambtenaren aanga.

Het rapport van Commissie III biedt waardevolle inzichten. Voor een completer beeld is het noodzakelijk om dit rapport in samenhang met de komende rapporten van Commissies I en II te bezien. Samen met mijn departement ga ik alvast aan de slag met de aanbevelingen van Commissie III.

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

⁵ Zo vond in april 2018 een managementconferentie plaats over het scheppen van een veilige werkomgeving. Deze kwestie wordt ook binnen het gehele departement per dienstonderdeel besproken in zogenoemde dilemmasessies. Verder is een aantal medewerkers gestart met een opleiding tot gecertificeerd gespreksleider moreel beraad.