Onderzoeksrapport

Onderzoek naar de werkwijze van de integriteitscommissie Ministerie van Justitie & Veiligheid

Prof. dr. Rob van Eijbergen
Drs. Stijn Klarenbeek

September 2023

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Aanleiding en werkwijze 3

1.1 Aanleiding 3
1.2 Achtergrond 3
1.3 Onderzoeksvragen 3
1.4 Methoden 4

Hoofdstuk 2. Bevindingen 5

2.1 Voorafgaand aan het onderzoek 5
2.2 Het onderzoek 7
2.3 Na afloop van het onderzoek 11

Hoofdstuk 3. Conclusies en aanbevelingen 13

3.1 Conclusies 13
3.2 Aanbevelingen 14

Bijlage A. Toetsingskader 16

Hoofdstuk 1. Aanleiding en werkwijze

1.1 Aanleiding

In de loop van 2023 heeft de Integriteitscommissie van het Ministerie van Justitie & Veiligheid (hierna: de commissie) zich tot drs. Stijn Klarenbeek en prof. dr. Rob van Eijbergen gewend met het verzoek haar huidige onderzoekswerkwijze te evalueren. Op 17 mei 2023 is de onderzoeksopdracht formeel van start gegaan, met de commissie als opdrachtgever.

Vanaf de instelling per 1 februari 2020 is de commissie "werkende weg" gekomen tot werkwijzen die in de loop van de tijd gradueel zijn gewijzigd; er is niet gestart met volledig uitgeschreven en definitieve protocollen anders dan de formele instellingsbeschikking. Voor de commissie was dit de aanleiding om, na drie jaar, een kritische evaluatie van haar gehele werk- en onderzoeksproces te laten doen.

1.2 Achtergrond

Bij het afsluiten van de CAO Rijk 2022-2024 (in oktober 2022) heeft de Rijksoverheid de wens uitgesproken om bij elk ministerie een integriteitscommissie in te stellen, waarbij medewerkers van het betreffende ministerie meldingen kunnen doen van vermoedens van misstanden, integriteitsschendingen of benadeling vanwege een interne melding. Op dit moment is dit bij twee ministeries gerealiseerd: naast Justitie & Veiligheid ook bij Financiën, die is ingesteld sinds oktober 2020.

De commissie J&V bestaat uit drie commissieleden, aangevuld met een secretariaat van een secretaris, een adviseur en tevens plaatsvervangend secretaris, een adjunct-secretaris, en een secretaresse. Daarnaast wordt de commissie ondersteund door functionarissen van het CAOP die de verantwoordelijkheid over het meldpunt op zich nemen, aangestuurd door een coördinator. Verder werkt de commissie met een min of meer vaste poule externe onderzoekers. Voor het uitvoeren van onderzoeken werkt de commissie op basis en aan de hand van een aantal documenten: het instellingsbesluit, de klachtenregeling, informatieprotocol, stroomschema verwerking meldingen, en de werkwijze. Tot op het moment van schrijven heeft de commissie acht onderzoeken afgerond, elk met een doorlooptijd van tussen de zes en negen maanden.

1.3 Onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is tweeledig. In de eerste plaats is het doel om een kritische beschrijving te geven van het volledige onderzoeksproces, waarbij in wordt gegaan op zowel de formele, schriftelijke protocollen als de praktijkuitvoering, en om dit proces te toetsen aan de kwaliteitsstandaarden van integriteitsonderzoek. In de tweede plaats is het doel om eventuele aanbevelingen te formuleren die toezien op verbetering van de werkwijze van de commissie. De onderzoeksvragen die hierbij centraal staan zijn de volgende:

1. In hoeverre voldoen de formele, schriftelijke protocollen aan de kwaliteitsstandaarden die gevraagd mogen worden van integriteitsonderzoek?
2. In hoeverre voldoen de praktische werkwijzen aan de kwaliteitsstandaarden die gevraagd mogen worden van integriteitsonderzoek?
3. Op welke punten in het onderzoeksproces ligt ruimte voor verbetering?

Om tot objectieve beantwoording van de onderzoeksvragen te komen en om betrouwbare en valide conclusies te trekken hebben we gebruik gemaakt van een toetsingskader, te vinden in bijlage a.

1.4 Methoden

Voor het uitvoeren van het onderzoek hanteren wij een kwalitatieve aanpak, waarbij we gebruikmaken van documentanalyse en semigestructureerde interviews. De documentanalyse geeft een beeld van wat formeel en schriftelijk is vastgelegd over de werkwijze van de commissie en de mate van professionaliteit daarvan. De interviews vullen dit beeld aan door de praktijkervaringen van verschillende betrokkenen hieraan te toetsen.

Voor de documentanalyse zijn alle relevante documenten opgevraagd die toezien op de werkwijze van de commissie in de brede zin van het woord. Vervolgens zijn deze geanalyseerd en gekwalificeerd op basis van het toetsingskader. Het gaat om de volgende documenten:

- Acht (reeds afgeronde) onderzoeksrapporten
- Instellingsbeschikking commissie
- Stroomschema verwerking meldingen
- Klachtenregeling commissie
- Informatieprotocol
- Werkwijze commissie

Voor de interviews hebben we gestreefd om – binnen de scope van dit onderzoek – een zo breed mogelijke selectie betrokkenen te interviewen. Het secretariaat van de commissie heeft de potentiële betrokkenen in de eerste plaats benaderd met het verzoek te participeren in het onderzoek, waarna wij als onderzoekers de uiteindelijke selectie hebben gemaakt. In de periode mei-juni 2023 hebben wij de volgende functionarissen geïnterviewd:

- Drie commissieleden
- Secretaris van de commissie
- Coördinator meldpunt
- Drie melders binnen het ministerie van J&V
- Drie externe onderzoekers

Met deze functionarissen zijn semigestructureerde interviews afgenomen, wat de vorm heeft van een dialoog en waar open en gesloten vragen elkaar afwisselen, die vaak vervolgvragen kennen over het ‘hoe’ en het ‘waarom’. Voor het afnemen van ieder interview stelden de onderzoekers een gespreksleidraad op met de te behandelen onderwerpen. De interviews duurden gemiddeld één uur en zijn in digitale omgeving afgenomen. Waar nodig hebben we enkele geïnterviewden na afloop van de interviews per e-mail om nadere duiding gevraagd. Om de anonimiteit van alle betrokkenen te waarborgen zal in dit rapport niet naar individuen herleidbaar geciteerd worden; geïnterviewden zullen worden aangeduid naar functiecategorie. Het conceptrapport van dit onderzoek is vooraf aan de definitieve vaststelling naar de opdrachtgever toegestuurd ter controle op feitelijke onjuistheden.

Wij danken de opdrachtgever voor het in ons gestelde vertrouwen. Ook danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid.

Hoofdstuk 2. Bevindingen

De bevindingen van de documentanalyse en de interviews worden in dit hoofdstuk op een geïntegreerde manier beschreven. Aangezien de formele protocollen en de daadwerkelijke praktijk elkaar wederzijds beïnvloeden, worden ze niet separaat maar in hun samenhang behandeld. Het hoofdstuk is verder gestructureerd in drie paragrafen die ieder een periode in het onderzoeksproces beslaan. De eerste periode loopt vanaf het eerste moment van de melding tot het opstellen van de eventuele onderzoeksopdracht. De tweede periode begint op het moment van de formele start van het onderzoek en eindigt op het moment dat alle data is verkregen en geanalyseerd. De derde periode loopt van het schrijven van het onderzoeksrapport tot en met het definitief opleveren van het onderzoeksrapport en -dossier.

2.1 Voorafgaand aan het onderzoek

2.1.1 Kenbaarheid commissie

Het werk van de commissie begint op het moment dat een melder contact opneemt met het meldpunt. Potentiële melders moeten echter wel bekend zijn met het bestaan van de commissie. In dit kader is veel gedaan aan het opzetten van een adequaat communicatiebeleid, het opzetten van een website met meldpunt, en het bekendmaken ervan via sociale media als LinkedIn en Twitter. Wat dit betreft zijn er voldoende mogelijkheden om met de commissie in contact te komen, maar dat veronderstelt wel dat potentiële melders van het bestaan afweten, wat de commissieleden erkennen als een mogelijk probleem. Melders schatten zelf ook in dat de kenbaarheid bij medewerkers relatief laag is. Zo is een melder “toevallig” bij de commissie uitgekomen omdat diegene er “via via” over hoorde, terwijl diegene “daarvoor geen idee had” dat de commissie bestond. Een andere melder die al zeer lang bij het ministerie werkt was wel op de hoogte van het bestaan; het is besproken bij opleidingen en teamoverleggen, en ook via internet was het eenvoudig te vinden. “Maar dat geldt denk ik niet voor de meeste andere medewerkers,” zo geeft de melder aan. “Die kijken eerder intern omdat ze die weg kennen; de weg naar buiten kennen ze niet en pakken ze dus ook niet makkelijk.” Wat ook meespeelt is het feit dat de meeste medewerkers zich eerder medewerker voelen van een specifiek onderdeel of afdeling, en niet zozeer als rijksambtenaar. Om die reden zal men eerder kiezen voor de routes die voor de specifieke onderdelen en afdelingen zijn opgetuigd. Wat het geheel ingewikkelder maakt is de “kerstboom aan regelingen, meldpunten en commissies” die voor het ministerie is opgetuigd, wat het voor potentiële melders niet duidelijker en laagdrempeliger maakt om een melding te doen.

Veel melders komen in contact met de commissie op instigatie van een vertrouwenspersoon. Dit kan de schijn wekken dat de kenbaarheid hoog is (omdat bijvoorbeeld het aantal meldingen door de jaren heen toeneemt), terwijl het de vertrouwenspersoon, en niet zozeer de melder zelf is die deze route voorstelt. Het verhogen van de kenbaarheid van de commissie vergt dan ook actieve communicatie naar de onderdelen van het ministerie toe, bijvoorbeeld door middel van presentaties tijdens teamdagen of inwerktrajecten, al dan niet in samenwerking met een vertrouwenspersoon. Ook vergt het verhogen van de kenbaarheid actieve communicatie met de directeuren of leidinggevenden van afdelingen, die het vervolgens zelf naar beneden door communiceren. Hiermee zou het werk de commissie niet zozeer beginnen op het moment dat een melder contact opneemt met het meldpunt, maar zou er al een stap aan vooraf moeten gaan, namelijk het proactief kenbaar maken van het bestaan van de commissie.

2.1.2 Ontvangst melding

Nadat een melder zich – via een vertrouwenspersoon of uit zichzelf – bij de commissie heeft gemeld, start voor de commissie de procedure waarin de melder zijn of haar melding toelicht,

er door de commissie afgewogen wordt of er een onderzoek naar moet plaatsvinden en vastgesteld wordt wat voor soort onderzoek passend is. Over het algemeen is men ervan overtuigd dat de commissie hierin voorziet in een behoefte van zowel het ministerie als van potentiële melders, aangezien deze laatste groep niet goed ergens anders terecht kan. Niettemin is het streven om alle meldingen zo veel mogelijk intern op te lossen om zo escalatie te voorkomen. "De hoofdroute is dat men het gewoon intern meldt en dat het daar adequaat, goed en zorgvuldig wordt opgepakt. En als dat niet gedaan wordt, dan komen wij aan bod." Zowel de commissieleden als de andere betrokkenen zien echter dat de mensen die zich bij de commissie melden alle alternatieve, meer de-escalerende routes vaak al bewandeld hebben; de commissie is in die zin een "last resort". Voor melders kan het bovendien te verkiezen zijn boven interne routes omdat de commissie op meer afstand staat. "Ik heb bewust gekozen om naar de integriteitscommissie te gaan omdat het overkoepelend en onafhankelijk is," zo geeft een melder aan. "Als ik de melding intern zou doen weet ik bijna zeker dat er geen navolging aan wordt gegeven."

Als een melding via het meldpunt is binnengekomen wordt zo snel mogelijk contact opgenomen met de melder, waarbij wordt gevraagd om nadere toelichting van de melding en welke stappen in het verleden al zijn ondernomen. Vervolgens wordt de secretaris ingelicht, die een samenvatting van de melding maakt en de commissie adviseert over eventueel te nemen vervolgstappen. De commissie beslist vervolgens of de melder al dan niet wordt uitgenodigd voor een intakegesprek of een "light" variant daarvan. Meestal kom het tot een gesprek met (een of twee) leden van de commissie. Als de commissie direct tot de conclusie komt dat er door haar geen vervolg gegeven zal worden aan de melding wordt de melder daarover met redenen omkleed geïnformeerd.

Melders zijn zeer tevreden over de rol van het secretariaat. Ze geven aan dat helder wordt toegelicht hoe de procedure eruitziet en welke mogelijke stappen er genomen kunnen worden; bovendien wordt door het secretariaat "snel, heel helder en duidelijk" gecommuniceerd. "Het secretariaat heeft me door het proces geloodst," zo stelt een melder. Melders ervaren het als "heel prettig" en als "steun"; het secretariaat is "professioneel" en "taakzuiver". Het secretariaat zelf geeft aan dat met name het contact met de melders veel tijd kost; het doel is om "alle kikkers in de kruiwagen te houden". Hoewel de taken en bevoegdheden voor de leden van het secretariaat zelf helder en te overzien zijn, ligt hier weinig schriftelijk over vast, wat voor eventuele opvolgers lastig kan zijn.

Het intakegesprek ervaren de melders eveneens als zeer prettig. In de eerste plaats waarderen ze het dat er goed naar ze geluisterd wordt en dat een dergelijke commissie überhaupt bestaat waar ze naartoe kunnen. Verder geven melders aan zeer tevreden te zijn over de kwaliteit van het gesprek: er wordt ruim de tijd voor genomen en ze hebben het gevoel dat er naar ze geluisterd wordt. Ook worden ze ingelicht over de eventuele vervolgstappen en welke consequenties dat kan hebben, bijvoorbeeld als het gaat om de duur van een mogelijk onderzoek. Zo heeft een melder getwijfeld om de melding door te zetten. Uiteindelijk kon de melder door de ondersteuning en eerlijke communicatie een afgewogen keuze maken, waar diegene nog steeds achter staat.

Opstellen onderzoeksopdracht

Op basis van het intakegesprek wordt besloten al of niet een onderzoek uit te voeren. Zowel de commissieleden als de onderzoekers geven aan dat dit een heikel punt in het proces kan zijn. Zo is er geen afwegingskader opgesteld op basis waarvan kan worden vastgesteld of het instellen van een onderzoek gerechtvaardigd is. Zonder een dergelijk kader is het aan de

commissieleden en de betreffende onderzoeker om gezamenlijk tot overeenstemming te komen, wat over het algemeen ook goed lukt. Er zit echter een risico van subjectiviteit en willekeur in. Zo geeft een externe onderzoeker aan dat diegene "twijfels had" over het instellen van twee recente onderzoeken omdat er naar diens opvatting "weinig vlees op de botten" zat. Wat het verder een heikel punt maakt is dat de keuze moet worden gemaakt op basis van eenzijdige, vaak gekleurde informatie (namelijk het verhaal van de melder en eventueel diens aangeleverde documentatie). Zonder gesprek vooraf met de onderzochte(n) kan een melding op het eerste oog onderzoekswaardig lijken, terwijl die na onderzoek ongegrond blijkt. Hoewel deze onzekerheid nooit volledig weggenomen kan worden, zou het proces objectiever ingericht kunnen worden om tot een betere afweging te komen. Voorts geven onderzoekers aan dat ze graag zouden zien dat de melder meer documentatie of bewijsstukken aanlevert die de melding staven, zodat een betere afweging gemaakt kan worden. Ook omdat dan vooraf duidelijk kan worden dat dergelijk bewijs niet voorhanden is, wat het uitvoeren van feitenonderzoek zou bemoeilijken.

Verder geven onderzoekers aan dat ze het belangrijk vinden om in een zo vroeg mogelijk stadium bij het onderzoek betrokken te worden, dat wil zeggen in ieder geval bij het (eerste) intakegesprek. Voor sommige onderzoekers is dit al het geval, terwijl anderen aangeven pas betrokken te zijn geworden *nadat* het intakegesprek is gevoerd en de focus van het onderzoek bepaald. "Daar ben ik gehandicapt in," zegt een onderzoeker daarover. "Het eerste gesprek is het meest wezenlijke, daar moeten wij bij zijn om nog scherper het vraagstuk inzichtelijk te maken." Voorts zou dit belangrijk zijn om de onderzoekers mee te laten bepalen over de scope van en het soort onderzoek, zeker als het palet van de commissie uitgebreid wordt met verschillende soorten onderzoeken of andere interventies.

2.2 Het onderzoek

Instrumentarium commissie
Als wordt besloten een onderzoek in te stellen, is het instrumentarium van de commissie beperkt. Ze voert feitenonderzoeken uit waarbij melder, onderzochte(n) en overige betrokkenen worden geïnterviewd, en waarbij documentatie en andere bewijsstukken worden bestudeerd, op basis waarvan wordt vastgesteld of de melding gegrond of ongegrond is. Voor bepaalde meldingen is dit een zeer geschikt middel, terwijl andere meldingen zich er minder goed voor lenen. Zo kan een melding over vermeend grensoverschrijdend gedrag ook breder onderzocht worden door in te gaan op de bredere cultuur die binnen het desbetreffende onderdeel heerst. Op die manier krijg je de onderliggende patronen en oorzaken in beeld, in plaats van de focus te vernauwen op een dader en een slachtoffer. Een commissielid erkent dit: "Ik vind het zelf jammer dat we geen cultuuronderzoeken doen omdat ik vaak het gevoel heb dat een melding het topje van de ijsberg is, en dat er een cultuurprobleem onder zit."

Ook melders bevestigen dit. "Het is een machowereld, een cultuurding," zo geeft een melder aan over diens werkplek. "Maar die cultuur wordt niet onderzocht." Volgens een onderzoeker wordt de cultuur in sommige gevallen slechts als "bijvangst" meegenomen, maar is het nooit de kern van het onderzoek; ook zijn lopende feitenonderzoeken nooit uitgebreid naar een cultuuronderzoek. Cultuuronderzoeken (of ander soort onderzoeken of interventies) behoren momenteel dan ook niet tot het instrumentarium van de commissie.

Hier wordt tegenin gebracht dat het instellen van een cultuuronderzoek lastig is op basis van één melding. In de beoordeling na het intakegesprek kan echter op basis van redelijke vermoedens worden vastgesteld wat in specifieke gevallen de beste optie lijkt, zeker als

meerdere meldingen door de tijd heen betrekking hebben op hetzelfde onderdeel van het ministerie. Er zijn niet noodzakelijk 'veel' meldingen nodig om een cultuuronderzoek in te stellen.

Andere interventies, zoals mediation, coaching of een gesprek tussen melder en onderzochte[1], heeft niet de voorkeur van zowel de commissieleden als het secretariaat. Ze geven hierbij aan dat deze mogelijkheden over het algemeen uitgeput zijn, en dat het dus weinig zin heeft om die routes nogmaals te bewandelen, temeer omdat melders vaak gedwongen worden te participeren in dergelijke trajecten, aldus een geïnterviewde. Om deze reden is de keuze van de commissie over het algemeen beperkt tot het wel of niet instellen van een feitenonderzoek.

Het Instellingsbesluit limiteert de taak van de commissie dus tot het eventueel uitvoeren van "feitenonderzoek" nadat is beoordeeld dat een ontvangen klacht of melding een onderzoek rechtvaardigt. Om het (mogelijke) instrumentarium van de commissie nader te duiden is het nuttig hierbij een vergelijking te maken tussen de commissie J&V en de Commissie integriteit Financiën (CiF), die per oktober 2020 in het leven is geroepen. De CiF heeft een veel ruimere taakopvatting en daarmee een uitgebreider instrumentarium. Zo is het niet zozeer gericht op het doen van feitenonderzoek, maar op, onder andere, het informeren en adviseren van melders, het gevraagd en ongevraagd adviseren van de SG over integriteitsbeleid, het onderhouden van contact met alle relevante partijen en professionals op het gebied van integriteit binnen het ministerie, en het voeren van open gesprekken met medewerkers van het ministerie indien daar aanleiding toe is.[2]

De geïnterviewden geven hier verschillende waarderingen aan. Sommigen staan er positief tegenover aangezien het je als commissie meer mogelijkheden en ruimte geeft, waarmee meer maatwerk kan worden geboden: niet elke melding behoeft immers een feitenonderzoek. Anderen geven aan dat het de commissie relatief tandeloos maakt en dat het voor zowel melder(s) als onderzochte(n) geen duidelijkheid biedt, wat in het geval van een feitenonderzoek wel zo is. Bovendien wordt aangegeven dat de meeste de-escalerende opties al zijn uitgeput wanneer men naar de commissie komt, waardoor het uitvoeren van een feitenonderzoek de laatste – en meest logische – mogelijkheid is; terwijl dit in het geval van de CiF niet zo is. Alle geïnterviewden zijn het er echter over eens dat de taakopvatting van de commissie niet volledig omgebogen moet worden tot die van de CiF. Wel hebben enkelen de wens uitgesproken om een soort "tussenweg" tussen de twee werkwijzen van de commissies te zoeken, wat de commissie de "vrijheid geeft om andere mogelijkheden te benutten". Een dergelijke tussenweg zou kunnen worden gerealiseerd door het instrumentarium in het Instellingsbesluit te verruimen door toevoeging van, bijvoorbeeld, 1) cultuur- en organisatieonderzoeken, 2) actieve voorlichting ten behoeve van de preventie, 3) het faciliteren van open gesprekken en/of mediation, waarbij dit laatste niet noodzakelijk door de commissie zelf gedaan hoeft te worden, maar ook uitbesteed kan worden via de commissie.

Protocollen

Het uitvoeren van onderzoeken wordt gedaan op basis van het document 'Werkwijze IC J&V', wat geldt als een onderzoeksprotocol. Het protocol is ten dele opgesteld aan de hand van een ander protocol, waaruit elementen gehaald zijn. De commissie geeft hierbij aan dat ze "werkende weg" zijn begonnen en "proefondervindelijk" zaken hebben uitgevonden en

[1] Zie ook Regeringscommissaris Seksueel Grensoverschrijdend Gedrag en Seksueel Geweld, 'Meldingen van seksueel grensoverschrijdend gedrag op de werkvloer. Een handreiking voor een goede opvolging', Mei 2023.
[2] https://cmhf.nl/workspace/uploads/Achtergrondinformatie-Commissie-Integriteit-Financien.pdf

aangepast. In het huidige protocol wordt de taak van de commissie beschreven, definities van relevante begrippen gegeven, en de uitgangspunten opgesomd. Verder wordt het volledige onderzoeksproces in stappen beschreven. Hieronder worden enkele onduidelijkheden hierin puntsgewijs beschreven.

- Punt 3 van het protocol stelt dat de commissie op basis van het vooronderzoek kan besluiten of er aanleiding is voor "verder onderzoek", zonder dat wordt gespecificeerd wat voor soort onderzoeken dit kunnen zijn; terwijl later in het protocol wel wordt geschreven dat de "aard" van het onderzoek gedurende het onderzoeksproces kan wijzigen. Uit het protocol blijkt echter niet hoe deze verschillen eruit kunnen zien.

- Punt 3 van het protocol stelt dat er gespreksverslagen van interviews worden gemaakt waar de gesprekspartner(s) binnen tien werkdagen op kan reageren; echter wordt de status van deze wijziging in het protocol niet helder. Het protocol schrijft dat de schriftelijke reactie als bijlage wordt toegevoegd aan het verslag en dat feitelijke onjuistheden in het verslag zelf worden aangepast. Wat niet duidelijk is, is wat nu als uitgangspunt voor het beschrijven van de resultaten wordt genomen: het initiële verslag of de schriftelijke reactie in de bijlage. Het is zeer waarschijnlijk dat deze twee documenten op belangrijke aspecten van elkaar verschillen, anders zou de gesprekspartner zich niet geroepen voelen om een schriftelijke reactie op te stellen. Maar in dat geval moet voor beide partijen wel duidelijk zijn wat het nut en de status van een schriftelijke reactie is.

- Punt 7 van het protocol heeft betrekking op "dossiers". Onduidelijk is wat onderdeel is van een dossier, en daarmee in welke zin het onderzoeksdossier verschilt van het onderzoeksrapport.

- Punt 7 van het protocol geeft aan dat aan het eind van ieder kalenderjaar de dossiers overgedragen worden aan het ministerie. Onduidelijk is wie toegang heeft tot deze dossiers en onder welke voorwaarden.

- Het huidige protocol voorziet in geen mogelijkheid om er op enige wijze van af te wijken mocht de commissie daar aanleiding toe zien.

Selectie geïnterviewden

Bij het maken van de selectie van de geïnterviewden wordt onderling, in samenspraak met de externe onderzoeker, naar overeenstemming gestreefd. De melder, de onderzochte(n) en alle andere betrokkenen die direct in de melding worden genoemd worden in elk geval gesproken; aanvullend kunnen overige betrokkenen worden uitgenodigd als daar aanleiding toe is. De geïnterviewden geven aan dat hier over het algemeen overeenstemming over te krijgen is; meestal is men het onderling eens over de reikwijdte van het onderzoek. Een melder geeft echter aan dat diegene de keuze om bepaalde mensen wel te spreken en andere niet "nog steeds niet kan snappen", temeer omdat het "nooit is toegelicht" waarom die keuze is gemaakt. "Mensen die meerdere keren worden genoemd in de melding zijn niet uitgenodigd voor een interview," zo licht de melder toe. Er is in dit geval dus een selectie gemaakt uit de personen in de melding, wat niet mondeling wordt toegelicht aan de melder noch in het onderzoeksrapport geëxpliciteerd wordt, dit terwijl de melding hier naar eigen zeggen om heeft gevraagd. In de ogen van de melder ging het bovendien om een cruciale "getuige van meerdere situaties" waarvan melder zeker is dat de conclusies van het onderzoek "anders" zouden zijn als diegene geïnterviewd was geweest.

Beoordelingskader
Voor het trekken van valide en betrouwbare conclusies wordt per onderzoek een 'beoordelingskader' (soms ook slechts 'kader' genoemd) opgesteld. Deze kaders hebben over het algemeen een sterk juridisch karakter, waarbij op basis van relevante wet- en regelgeving moet worden beoordeeld of de melding gegrond is. In sommige gevallen wordt dit aangevuld met interne gedrags- en integriteitscodes. Hoewel de kaders vaak volstaan voor het beoordelen van de gegrondheid van een melding, geeft een onderzoeker aan dat ze soms wat "beperkt" en "provisorisch" zijn. Verder zijn ze enkel gericht op de tastbare, uitgeschreven *hard controls*, terwijl de ontastbare, culturele *soft controls* of literatuur over organisatiedynamieken niet in de kaders worden meegenomen. Voor onderzoeken naar zakelijke integriteitsschendingen volstaat een dergelijk formeel kader over het algemeen, terwijl het voor onderzoeken naar sociale integriteitsschendingen tekortschiet; daarvoor is een uitbreiding naar *soft controls* noodzakelijk.

Uitvoeren onderzoek
Over het algemeen geven de externe onderzoekers aan zeer positieve ervaringen te hebben in het uitvoeren van onderzoeken voor de commissie, hoewel het voor enkelen in het begin aftasten was wat precies hun rol was en zou moeten zijn. "Mijn rol is echt anders dan die van de commissieleden," zo stelt een externe onderzoeker bijvoorbeeld. "Ik ben gewend om als duo te werken, maar in een commissie is dat anders. Zij hebben de lead in de gesprekken, dat kan af en toe lastig zijn; de onderzoekers zitten er dan bij als achtervang."

Het is dan ook nog "zoeken naar wat de methodiek van de commissie is", aldus een externe onderzoeker. Zo stelt men zichzelf regelmatig de vraag 'Hoe doen we dit nu eigenlijk?'. Wat volgens geïnterviewden zou helpen is meer standaardisering in het proces. "Wij als externe onderzoekers zouden hier misschien ook assertiever in moeten zijn als we een andere werkwijze gewend zijn. Er moet een continue leercurve in komen, dat is er nu eigenlijk niet of heel beperkt." Ze geven in dit kader aan wel voldoende autonomie te ervaren om de onderzoeken uit te voeren, en ervaren veel steun en vertrouwen vanuit de commissie. De open cultuur en de mate waarin feedback en alternatieve visies worden gewaardeerd noemen alle geïnterviewden als zeer positief kenmerk van de commissie. Geen van de geïnterviewden heeft ooit enige schroom ervaren om zijn of haar mening te verkondigen of om aan te geven wanneer hij of zij van mening is dat een alternatieve werkwijze gepaster zou zijn.

In de uitvoering van het onderzoek heeft een externe onderzoeker zorgen uitgesproken over het databeheer van de commissie, waarbij gevoelige informatie bijvoorbeeld per e-mail wordt gedeeld aangezien externe onderzoekers zelf niet kunnen inloggen op het systeem van de commissie. Dit ervaren ze als minder professioneel, en ze spreken dan ook de wens uit toegang te krijgen tot dit systeem.

Aan de kant van de melders is het tijdens de uitvoering van het onderzoek cruciaal dat ze op de hoogte worden gehouden van het proces. In hun ogen gebeurt dit dan ook voldoende; ze blijven erbij betrokken en spreken daar hun waardering voor uit.

Cultuur en samenwerking
Hoewel niet alle handelingen in het onderzoeksproces formeel geprotocolleerd zijn, en de werkwijze van externe onderzoekers op bepaalde vlakken kan verschillen van die van de commissie, ziet geen partij hier problemen in gezien de open cultuur en goede onderlinge samenwerking. Zo is er veel "vrije discussieruimte" waar men duidelijk kan maken hoe zij bepaalde zaken normaliter uitvoeren of om met elkaar te discussiëren over heikele punten in het onderzoeksproces. Geen van de geïnterviewden heeft aangegeven zich niet vrij of veilig te

voelen om zaken op te brengen of afwijkende opvattingen te delen; integendeel, velen geven aan dat het juist gewaardeerd wordt door de commissie wanneer men vanuit hun eigen expertise ervaringen delen. Ook de "korte lijnen" en het regelmatig aansluiten van externe onderzoekers bij commissievergaderingen wordt van beide kanten gewaardeerd. Vanuit de commissie is de zorg uitgesproken dat de externe onderzoekers wellicht van mening zijn dat ze te strak aan het protocol van de commissie worden gehouden; de onderzoekers zelf geven aan dit gevoel niet te hebben, en juist de ruimte te voelen om hierover te discussiëren en er mogelijk vanaf te wijken.

Duur onderzoek
De gemiddelde doorlooptijd van commissie-onderzoeken ligt tussen de zes en negen maanden. Voor alle geïnterviewden is dit een punt van aandacht, hoewel verschillen van mening bestaan over de oorzaak, de mogelijke oplossing en überhaupt de vraag of het op te lossen is en moet zijn. "Doorlooptijd is een blijvend kritiekpunt," aldus meerdere geïnterviewden. Zeker voor melders (en de directe betrokkenen waar de melding op toeziet) heeft dit negatieve gevolgen: "Het onderzoek heeft anderhalf jaar geduurd, al die tijd heb ik het niet kunnen afsluiten. Je blijft er steeds mee bezig." Aan de andere kant wordt aangegeven dat de relatief lange doorlooptijden "min of meer onvermijdelijk" zijn. Onderzoek doen kost nu eenmaal tijd, en het proces versnellen zou ten koste gaan van de zorgvuldigheid. Verschillende geïnterviewden geven in dit kader aan dat men gehinderd wordt door de beschikbare tijd, vakanties, en andere zaken die met planning te maken hebben. Niettemin zijn er wel degelijk fases in het onderzoeksproces die sneller en efficiënter ingericht kunnen worden zonder in te boeten op zorgvuldigheid, aldus onderzoekers. Zo geeft men aan dat er strakker kan worden gezeten op de periode van (het laten accorderen van) de gespreksverslagen, de interviews dichter op elkaar gepland kunnen worden, en de vergaderstructuur aangepast kan worden naar eens per week. In de Werkwijze IC J&V staat verder dat gesprekspartners binnen tien werkdagen kunnen reageren, wat een tijdrovende fase in het onderzoeksproces is en wat ingekort zou kunnen worden. Hetzelfde geldt voor de reactie op de voorgelegde feiten en omstandigheden.

2.3 Na afronding van het onderzoek

Opstellen onderzoeksrapport/dossier
Na afronding van de dataverzameling wordt een onderzoeksrapport opgesteld, wat volgens de Werkwijze van de commissie "alle relevante informatie om te komen tot een oordeel over de voorgelegde kwestie" bevat. Een adviesrapport bevat daarmee volgens de Werkwijze in elk geval:

- De onderzoeksvragen;
- Een onderzoeksverantwoording;
- Een weergave van de feiten en percepties rondom de kwestie;
- Een overzicht van relevante wet- en regelgeving;
- Een overzicht van geraadpleegde bronnen;
- De bevindingen op grond van het onderzoek;
- De overwegingen, het oordeel en het advies van de ICJenV.

Hoewel de inhoudelijke vereisten van het onderzoeksrapport zijn vastgelegd in de Werkwijze, is er geen vast format voor de rapporten. Ook dit is, zo geven geïnterviewden aan, "werkende weg" ontstaan. Externe onderzoekers zijn belast met het schrijven van het rapport, en hebben daarvoor doorgaans het eerst afgeronde onderzoeksrapport van de commissie als uitgangspunt of "leidraad" genomen. Het is echter "niet in steen gebeiteld" en "ontwikkelt zich

steeds weer", wat enerzijds positieve kanten heeft, maar anderzijds ook "onduidelijkheid" of zelfs "willekeur" kan oproepen. Zo wordt aangegeven dat geraadpleegde documenten en/of personen soms in het rapport staan, andere keren weer niet, en weer andere keren worden aangegeven als bijlage. Niettemin zit in de reeds afgeronde onderzoeken een redelijke uniformiteit wat betreft de inhoud en structuur van de rapporten. De commissieleden hebben voorts aangegeven dat het ontwikkelen van een vast format op de planning staat.

Evaluatie

Met het verstrekken van het onderzoeksrapport en -dossier aan de opdrachtgever eindigt het onderzoek. Om de kwaliteit van onderzoek te waarborgen en mogelijk te verhogen is periodieke evaluatie van onderzoeken noodzakelijk. Externe onderzoekers geven hierbij aan dat dit in het verleden weleens is gebeurd, zeker na afronding van het eerste onderzoek. Ook is recent een cursus georganiseerd waarbij externe onderzoekers aanwezig waren. Afgezien daarvan geven verschillende geïnterviewden aan dat de evaluatiemomenten schaars zijn, en bovendien niet structureel zijn ingebed. Zo is er geen vast systeem van periodieke evaluatie opgetuigd, waardoor structuur ontbreekt. Ook geven verschillende externe onderzoekers aan dat ze het als een gemis ervaren dat het contact met andere externe onderzoekers zeer beperkt is. Voor de uniformiteit van werkwijze en het leren van elkaars ervaringen is dit echter cruciaal. Ze geven aan een met een poule van onderzoekers periodiek bij elkaar te komen om ervaringen uit te wisselen en zo tot meer gestandaardiseerde methoden te komen.

Hoofdstuk 3. Conclusies en aanbevelingen

In §3.1 volgen de conclusies van dit onderzoek op basis van de bevindingen en het toetsingskader, waarmee antwoord wordt gegeven op de onderzoeksvragen. Vervolgens zijn in §3.2 enkele aanbevelingen geformuleerd ter verbetering van het onderzoeksproces en de werkwijze van de commissie.

3.1 Conclusies

De bevindingen laten een zeer positief beeld zien van de professionaliteit en onafhankelijkheid van de werkwijze van de commissie. De reeds afgeronde onderzoeksrapporten zijn helder van opbouw en kwalitatief hoogstaand. Er wordt gebruikgemaakt van een toetsingskader op basis waarvan valide en betrouwbare conclusies worden getrokken. Het uiteindelijke oordeel van de commissie is in alle gevallen helder en navolgbaar. Voor het inschakelen van externe onderzoekers zijn eisen verbonden die toezien op kwaliteit en onafhankelijkheid. Ook tonen de commissieleden kritisch reflectievermogen op hun eigen werk, waar het laten uitvoeren van dit onderzoek een voorbeeld van is. Ook het meldpunt en het secretariaat zijn van uitstekende kwaliteit, wat zijn weerslag vindt in het oordeel van melders. Zij zijn over het algemeen zeer content met de communicatie, werkwijze en terugkoppeling van de commissie. Op basis van het onderzoek zijn we echter ook op enkele kritische reflectiepunten gestuit, die als volgt worden beschreven.

1. In hoeverre voldoen de formele, schriftelijke protocollen aan de kwaliteitsstandaarden die gevraagd mogen worden van integriteitsonderzoek?

Het Instellingsbesluit en de Werkwijze van de commissie geven een heldere beschrijving van de taakopvatting en -uitoefening, die echter op bepaalde punten ruimte voor discussie of onduidelijkheid laten. Zo wordt in de Werkwijze onder punt 3 niet gespecificeerd wat onder “verder onderzoek” verstaan wordt en hoe de “aard” van onderzoeken kunnen verschillen; is de status van gespreksverslagen en wijzigingen daarin niet helder; is onduidelijk in welke zin het onderzoeksdossier verschilt van het onderzoeksrapport; en is onduidelijk wie toegang heeft tot de dossiers en onder welke voorwaarden. Verder ontbreekt het de commissie aan een 1) afwegingskader voor het instellen van een onderzoek, 2) een ruimer instrumentarium dat wordt geboden in het Instellingsbesluit, en 3) een vast format voor onderzoeksrapporten en -dossiers. Het ontbreken van dergelijke documenten kan de zorgvuldigheid en transparantie van onderzoek in de weg zitten.

2. In hoeverre voldoen de praktische werkwijzen aan de kwaliteitsstandaarden die gevraagd mogen worden van integriteitsonderzoek?

In de praktijk voldoen de werkwijzen van de commissie voor een groot deel aan de kwaliteitsstandaarden van integriteitsonderzoek. Voor zover opgesteld worden alle voorschriften, instructies en protocollen nageleefd; en worden gewerkt op basis van het Instellingsbesluit en de Werkwijze. Op sommige punten leeft echter onduidelijkheid bij de externe onderzoekers, met name als het gaat om zaken die niet geprotocolleerd zijn; in deze zin zijn niet alle handelingen en normen op een vaste manier verankerd in het proces. Dit wordt “werkende weg” en op sommige punten op een arbitraire manier ondervangen. Het gebrek aan protocollen heeft op deze manier zijn weerslag op de praktijkuitvoering. Niettemin is door de commissie gezorgd voor een open, veilige en inclusieve onderzoekscultuur waarin onderzoekers hier met elkaar over spreken, hun eigen ervaringen en visies delen en hiervan leren. Het is deze cultuur, samen met de expertise van de betrokkenen, die de professionaliteit van onderzoek waarborgt die verwacht mag worden van integriteitsonderzoek.

3.2 Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen en conclusies van dit onderzoek hebben wij de volgende aanbevelingen voor de commissie geformuleerd, opgedeeld in een aantal thema's.

Kenbaarheid commissie

- Besteed meer aandacht aan de bekendheid van het meldpunt, bijvoorbeeld door de coördinator meldpunt zelf presentaties te laten geven over het bestaan ervan of de vertrouwenspersonen binnen het ministerie deze taak te geven, zoals bij inwerktrajecten. Doe dit in het hele ministerie, maar breng prioritering aan in onderdelen als daar aanleiding toe, bijvoorbeeld starten bij DJI. Dit vraagt ook om aandacht van het ministerie, die hier zelf eveneens een belangrijke rol in moet spelen.

Instrumentarium commissie

- Weeg af of het uitvoeren van een onderzoek wel de juiste interventie is, of dat er ook andere mogelijkheden zijn. Het uitvoeren van een onderzoek is een zeer zware interventie die grote weerslag op een organisatie heeft. Overweeg in dit kader om eventueel naar de bredere organisatiecontext te kijken, en neem hierbij kennis van organisatiedynamieken op. Neem dit laatste ook mee in het toetsingskader.

- Bespreek regelmatig de trends die uit de onderzoeken komen met de departementslijn (en met centrale vertrouwenspersonen binnen het ministerie) in het kader van preventie.

Doorlooptijd onderzoeken

- Verander de vergaderstructuur naar wekelijks in plaats van tweewekelijks om de doorlooptijd van onderzoek te verkorten. Indien dit niet (altijd) mogelijk is, overweeg om tussentijds online-vergaderingen in te plannen, bijvoorbeeld als bepaalde agendapunten niet behandeld konden worden in de reguliere vergadertijd.

- Pas de reactietijd van gesprekspartners aan tot maximaal 5 werkdagen. Op deze manier wordt de doorlooptijd verlaagd zonder aan zorgvuldigheid in te boeten.

Uitvoering onderzoeken

- Stel een afwegingskader op, op basis waarvan vastgesteld kan worden of een melding een onderzoek rechtvaardigt.

- Stel een format op voor onderzoeksrapporten en -dossiers. Doe dit in samenspraak met externe onderzoekers en vraag hierbij eventueel hulp van andere derden.

- Betrek externe onderzoekers vanaf het eerste gesprek met de melder bij het proces, ook al loopt het uiteindelijk niet altijd uit op een onderzoek. Zo starten ze niet met een informatieachterstand, krijgen ze meer gevoel bij de casus en kunnen ze meepraten over de invulling en focus van het onderzoek. Verder is het belangrijk omdat het eerste gesprek cruciaal is in de afweging of en zo ja wat voor soort onderzoek ingesteld moet gaan worden.

- Plan periodieke overleggen in met de volledige poule externe onderzoekers om uitgevoerde onderzoeken te evalueren, ervaringen uit te wisselen en meer uniformiteit in de werkwijze aan te brengen.

- Geef externe onderzoekers toegang tot het systeem van de commissie, waardoor vertrouwelijke informatie veiliger wordt behandeld.

Bijlage A. Toetsingskader

Hoewel "eenduidige en gedeelde" kwaliteitsmaatstaven voor het uitvoeren van integriteitsonderzoek momenteel ontbreken (Zouridis & Van der Vorm, 2013), kunnen we op basis van relevante gedragscodes en vigerende standaarden tot enkele criteria komen waaraan integriteitsonderzoek moet voldoen.

a.1 Onderzoeksprincipes

De meest gezaghebbende gedragscode in dit kader is de Nederlandse Gedragscode voor Wetenschappelijke Integriteit (KNAW, 2018). Hoewel deze gedragscode specifiek betrekking heeft op wetenschappelijke onderzoek, gelden de onderstaande principes voor elk type onderzoekswerk – zowel voor "fundamenteel als toegepast en praktijkonderzoek" (KNAW, 2018: 10). Het houden aan en het expliciet uitdragen van de onderstaande principes beschouwt de Commissie als integere en professionele uitoefening van onderzoek. Volgens de Nederlandse Gedragscode Wetenschappelijke Integriteit zijn de volgende principes van belang voor goede onderzoeksbeoefening:

> **Eerlijkheid** houdt onder andere in dat men geen ongefundeerde claims doet, dat men over het onderzoeksproces correct rapporteert, dat men data of bronnen niet verzint of vervalst, dat men alternatieve visies en tegenargumenten serieus neemt, dat men open is over onzekerheidsmarges, en dat men resultaten niet gunstiger dan wel ongunstiger voorstelt dan ze zijn.
>
> **Zorgvuldigheid** houdt onder andere in dat men wetenschappelijke methoden gebruikt en optimale precisie betracht bij het ontwerp, de uitvoering, verslaglegging en disseminatie van het onderzoek.
>
> **Transparantie** houdt onder andere in dat het voor anderen helder is op welke data men zich heeft gebaseerd, hoe deze zijn verkregen, welke resultaten men heeft bereikt en langs welke weg, en wat de rol van externe belanghebbenden is geweest.
>
> **Onafhankelijkheid** houdt onder andere in dat men zich in de keuze van de methode, bij de beoordeling van de data en in de weging van alternatieve verklaringen, maar ook bij het beoordelen van onderzoek of onderzoeksvoorstellen van anderen, niet laat leiden door buiten-wetenschappelijke overwegingen (bijvoorbeeld overwegingen van commerciële of politieke aard).
>
> **Verantwoordelijkheid** houdt onder andere in dat men zich rekenschap geeft van het feit dat men als onderzoeker niet in isolement opereert, en daarom binnen de grenzen van het redelijke rekening houdt met de legitieme belangen van bij het onderzoek betrokken personen en dieren, van eventuele opdrachtgevers en financiers, en van de omgeving.

a.2 Onderzoekscultuur

Om te zorgen voor de naleving van deze principes staan in de Gedragscode enkele "zorgplichten" van onderzoeksinstellingen. Zo vermeldt de Gedragscode: "De instelling zorgt voor een werkomgeving waarbinnen goede onderzoekspraktijken worden bevorderd en gewaarborgd. De instelling zorgt ervoor dat onderzoekers kunnen werken in een veilige, inclusieve en open omgeving, waarin zij zich verantwoordelijk en aanspreekbaar voelen, dilemma's kunnen delen en gemaakte fouten kunnen bespreken zonder bang te hoeven zijn voor de consequenties" (KNAW, 2018: 20). In het kader van de Onderzoekscultuur zijn de volgende elementen hierbij van belang:

- Zorg ervoor dat alle relevante wettelijke voorschriften, gedragscodes, instructies en protocollen worden nageleefd;
- Bevorder een onderzoekscultuur waarin de bovenstaande normen zijn verankerd en neem maatregelen als er signalen zijn dat deze niet worden nageleefd of dat het risico daartoe bestaat;
- Zorg voor heldere instructies, protocollen of andere middelen die de onderzoeker steun bieden en inzicht in wat een goede onderzoekspraktijk binnen de discipline(s) en instelling impliceert;
- Zorg voor een open, veilige en inclusieve onderzoekscultuur waarin onderzoekers:
    a. de normen voor goede onderzoekspraktijken met elkaar bespreken,
    b. elkaar op het naleven van die normen aanspreken, en
    c. bij een redelijk vermoeden van niet-naleven van die normen bereid zijn dit te melden.