

Een overzicht werd een incident - wat kunnen we daarvan leren?

6 september 2019

Inhoud

1. Inleiding.....	2
2. De aanleiding	2
3. Overzicht van gebeurtenissen – een reconstructie	3
4. Reflectie	8
4.1. Is er bewust gepoogd gegevens te verdoezelen? Intentie, gedrag en effect.	8
4.2. Stuurgroep, werkgroep en departementale lijn: verantwoordelijkheidsverdeling, expertise en sturing.	9
4.3. Het zoekproces naar een antwoord op de vraagstelling: kwantitatieve en kwalitatieve focus.....	12
4.4. De rol van ‘de lijn’ en het verwerken en vasthouden van opmerkingen die in digijust zijn gemaakt.	12
4.5. Samenspel tussen ambtenaren en bewindspersoon.....	13
4.6. De hoofdpunten.....	15
5. Een epiloog over vertrouwen: intentie en competentie	15
Bijlage Een basis van vertrouwen: een achtergrondreflectie	17

1. Inleiding

Het aftreden van een bewindspersoon is een ingrijpende gebeurtenis. In de eerste plaats voor betrokkene zelf en zijn naaste omgeving. Voor een politieke partij is het een verlies wanneer een vooraanstaand partijlid en lid van het kabinet moet terugtreden. Het aftreden raakt ook de ambtenaren die nauw hebben samengewerkt met de bewindspersoon. In het bijzonder geldt dat voor degenen van wie het handelen in verband wordt gebracht met diens vertrek. Een breuk in het vertrouwen tussen bewindspersoon en volksvertegenwoordiging werkt dan door in het vertrouwen tussen bewindspersoon en ambtelijke staf.

De gebeurtenissen rondom de totstandkoming en publicatie van het overzicht van incidenten veroorzaakt door asielzoekers, vormden aanleiding voor staatssecretaris Harbers om zijn functie ter beschikking te stellen. Dit besluit en de impact die het heeft op de betrokken ambtenaren en op het ambtelijk proces, is voldoende reden om de 'film terug te draaien' en – vanuit ambtelijk perspectief - in beeld te brengen wat er precies is gebeurd. Het doel daarvan is te onderzoeken welke lessen kunnen worden getrokken. Kernvraag is: wat kan uit de loop van de gebeurtenissen worden geleerd voor de toekomst? Het streven is om het resultaat ten goede te laten komen aan het ministerie en in het bijzonder aan de ambtenaren bij bestuursdepartement en betrokken (JenV-) organisaties die voor vergelijkbare opgaven staan, nu en in de toekomst. Zo moeten de duidingen in dit rapport ook worden gelezen: niet als wijzend naar personen, maar als een poging om te begrijpen wat er is gebeurd. Wat is er gebeurd in een doodgewoon publiek werkproces zoals er dagelijks vele tegelijkertijd worden uitgevoerd?

Om die lessen op het spoor te komen zijn gesprekken gevoerd met de ambtenaren die direct betrokken zijn geweest bij de totstandkoming en publicatie van het incidentenoverzicht. De gesprekken waren vertrouwelijk en bedoeld om ieder de gelegenheid te geven om zijn/haar kijk op de gebeurtenissen te geven en een toelichting te geven op gemaakte keuzes en handelwijzen. Er is gesproken met de stuurgroep en werkgroep die een taak hadden in de totstandkoming van een herziene en verbeterde versie van het incidentenoverzicht en met de leden van de stuurgroep afzonderlijk. Verder zijn individuele gesprekken gevoerd met de ambtenaren 'in de lijn' die via digijust het incidentenoverzicht onder ogen hebben gekregen, eerst in de hernieuwde opzet en later als paragraaf in de Rapportage Vreemdelingenketen. De weergave van de bevindingen en bespreekpunten in dit rapport komen voor rekening van beide interviewers, die voor deze opdracht zoveel mogelijk gezamenlijk hebben opgetrokken. Opdrachtgever is de directeur generaal Migratie.

Dit rapport bevat geen concreet uitgewerkte aanbevelingen. Wel reiken de onderzoekers een aantal thema's aan die daartoe kunnen leiden. De bedoeling is om in een nader te bepalen vervolg-proces tot nadere precisering van mogelijk te treffen maatregelen te komen. Deze werkwijze is bewust zo gekozen, gelet op het doel van de reconstructie: lessen trekken voor de toekomst.

2. De aanleiding

Op 21 mei 2019 trad staatssecretaris Harbers af, omdat de opzet van een tabel in de Rapportage Veemdelingenketen 2018 (RVK) veel vragen oproep bij leden van Tweede Kamer. Mede aangewakkerd door berichten in de media ontstond het beeld dat gegevens over ernstige misdrijven gepleegd door asielzoekers bewust waren weggestopt in een categorie Overige. De gewraakte tabel maakt deel uit van het incidentenoverzicht (paragraaf 3.3. in de RVK), waarin diverse gegevens en tabellen zijn opgenomen met

betrekking tot melding van overlast, incidenten en misdrijven, veroorzaakt door asielzoekers. De gegevens in de bedoelde tabel zijn afkomstig van de Politie. In het overzicht is ervoor gekozen om in de tabel de 10 meest voorkomende incidenten te vermelden en een categorie Overige. Door deze opzet zijn de verdenkingen van zwaardere misdrijven (w.o. zedenmisdrijven, moord en doodslag) geschaard onder Overige, omdat ze veel minder frequent voorkomen dan bijvoorbeeld winkeldiefstal, zakkenrollerij, eenvoudige mishandeling en vernieling. Door sommige media werd dit punt aangegrepen om het ministerie te verwijten ernstige misdrijven door asielzoekers niet transparant weer te geven. Naar aanleiding van de berichtgeving in de media deed de staatssecretaris dezelfde dag nog een brief uitgaan aan de Tweede Kamer, waarin hij betreurde dat het beeld was ontstaan dat hij bepaalde feiten zou verdoezelen, dat het werken met een top 10 niet ongebruikelijk was, maar dat daardoor volstrekt onbedoeld het beeld van onvolledige informatie is ontstaan. Als bijlage bij de brief werd alsnog een overzicht verstrekt met alle geregistreerde incidenten in de categorie Overige.

Toen het de staatssecretaris enkele dagen later duidelijk werd dat tijdens de voorbereiding van het incidentenoverzicht de uitsplitsing van de categorie Overige reeds beschikbaar was gekomen en de gebleken tekortkomingen in de rapportage wel degelijk waren gesignaleerd, trok hij de conclusie dat onder zijn verantwoordelijkheid een verkeerde afweging was gemaakt. Het feit dat die verkeerde afweging politiek zwaar woog, vormde aanleiding voor hem om zijn portefeuille ter beschikking te stellen.

Er bleek dus te zijn gesignaleerd dat er een risico zat in de gekozen opzet van de tabel. En ook al was de tabel zowel in de hernieuwde opzet van de incidentenparagraaf als in de uiteindelijke RVK langs vele bureaus gegaan, waaronder dat van de staatssecretaris zelf, hij bleef ongewijzigd. Kennelijk was de gekozen voorstelling van zaken toch niet 'volstrekt onbedoeld' geweest, zo was de redenering van de staatssecretaris. Als ergens in de ambtelijke lijn een risico wordt gesignaleerd, is dat kennelijk geen garantie dat dit ook doorkomt bij de bewindspersoon. Bij zijn afscheid heeft de staatssecretaris gezegd dat het motief voor zijn besluit om af te treden in hoofdzaak een politieke afweging is geweest. Dat neemt niet weg dat het ambtelijk handelen de aanleiding was voor zijn opstappen.

3. Overzicht van gebeurtenissen – een reconstructie¹

De hoge vluchtelingeninstroom in 2015-2016 veroorzaakte niet alleen medeleven maar ook onrust in de samenleving. Komen er wellicht mensen met verkeerde bedoelingen onze grenzen over, gaan jonge mannen zich vergrijpen aan onze dochters zoals bij de jaarwisseling in Keulen (2015), krijgen we te maken met meer overlast en criminaliteit? Centrale en lokale overheden stonden voor een flinke opgave: het beheersen en reguleren van de instroom en het kanaliseren van het sentiment in delen van de samenleving. In reactie op vragen vanuit de Tweede Kamer zegde toenmalig staatssecretaris Dijkhoff toe om periodiek een overzicht te verschaffen over overlast en misdrijven veroorzaakt door asielzoekers. Voor het opmaken van dit incidentenoverzicht werd een brede stuurgroep en werkgroep ingesteld, waarin het bestuursdepartement (Directoraat-generaal Migratie (beide directies), Directoraat-generaal Politie en Veiligheidsregio's, Directie Communicatie (DCOM)) en organisaties uit de migratieketen (Nationale Politie, Openbaar Ministerie, Centraal Opvang Asielzoekers, Immigratie en Naturalisatie Dienst, Dienst Terugkeer & Vertrek) zitting hadden. Aanvankelijk werd het

¹ Deze reconstructie is gebaseerd op schriftelijke documenten en de interviews die zijn gehouden met alle betrokkenen.

incidentenoverzicht als een afzonderlijke brief naar de Tweede Kamer verstuurd, in 2018 werd het opgenomen in de jaarlijkse Rapportage Vreemdelingenketen (RVK).

In de eerste twee jaren (2016-2017) werden gegevens gerapporteerd over de vraag: hoeveel incidenten zijn geregistreerd op en rond COA-locaties? Die cijfers moesten uit bestanden van het COA en de Politie worden gedestilleerd; de cijfers van de Politie werden vervolgens gevalideerd in de lokale driehoek (burgemeester – OM/ OvJ – Politie / korpschef). Veel werk en tijd was daarmee gemoeid. Vooral de politie ervoer het als een flinke last en gaf aan te willen zoeken naar een andere manier van rapporteren. Ook op ambtelijk niveau speelde dit punt: kan het niet eenvoudiger en doeltreffender? Tot op hoog ambtelijk niveau werd deze wens aangekaart. In diezelfde periode kwam het rapport "Van perceptie naar feit" beschikbaar (2018), het verslag van een onderzoek naar criminaliteit onder asielzoekers. Onderzoeker WODC concludeerde dat "het percentage asielzoekers dat wordt verdacht van criminaliteit hoger ligt dan gemiddelde percentage onder de bevolking." Bij nader inzoomen werd duidelijk dat: "Als de groep asielzoekers wordt vergeleken met reguliere Nederlandse ingezetenen met dezelfde demografische kenmerken en een vergelijkbare inkomenspositie als asielzoekers, dan blijkt dat asielzoekers gemiddeld minder vaak verdacht zijn van criminaliteit dan reguliere Nederlandse ingezetenen."²

De samenloop van beide ontwikkelingen – de wens tot vermindering van administratieve lasten bij de totstandkoming van het incidentenoverzicht en het WODC-rapport – leidden tot het ambtelijk voorstel aan staatssecretaris Harbers om te komen tot een hernieuwde opzet van het incidentenoverzicht. Binnen de gelederen van DGM ging daar nog enige discussie aan vooraf en werd gewaarschuwd dat bij het nadenken over een andere opzet in het oog moest worden gehouden dat de Tweede Kamer eerder meer dan minder informatie wenste. Het voorstel om een hernieuwde opzet te gaan maken werd in december 2018 aangeboden aan staatssecretaris Harbers; medio januari 2019 ging hij akkoord. Men zou blijven rapporteren over het aantal asielzoekers dat landelijk als verdachte bij de Politie en bij het OM in de systemen voorkomt en daarbij niet langer specificeren per COA locatie/gemeente. De wijze waarop te rapporteren zou verder worden uitgewerkt. De reeds bestaande stuurgroep en werkgroep gingen vanaf januari aan de slag met als streven om in de RVK over 2018 de nieuwe rapportageopzet in te voegen. Publicatie van de RVK was voorzien in april/mei 2019. Tot zover de aanloop.

In eerste instantie concentreert de discussie in de stuurgroep zich op de afbakening van de groep asielzoekers: moest het gaan om iedereen die als asielzoeker geregistreerd stond? Iedereen die in een COA opvanglocatie verbleef? Hoe om te gaan met degenen die in de illegaliteit waren verdwenen? En met asielzoekers die bij familie of vrienden verbleven? Op 20 februari 2019 beslist de stuurgroep om te gaan werken met V-nummers³. De politievertegenwoordiger had uitgezocht dat men op basis van V-nummers de politiestructuren kon raadplegen, dus dat was een begaanbare weg. De vraag is vervolgens: uit welk bestand worden die V-nummers aangereikt, die van het COA of van de IND? De stuurgroep stelt een combinatie van beide voor, omdat men daarmee een zo compleet mogelijk beeld zou verkrijgen en zodoende de Tweede Kamer zo goed mogelijk zou kunnen informeren. Er zou wel extra werk aan vastzitten om de bestanden te ontdebellen. Uiteindelijk wordt gekozen voor de asielzoekers die in 2018

² Kabinetsreactie WODC rapport "Van perceptie naar feit. Asielzoekers en buurtcriminaliteit". Kamerstukken II 2016/2017, 33 042, nr. 26, p.2

³ Dit is een uniek nummer, waarmee iedere vreemdeling bij de IND en de ketenpartners is te identificeren. Het nummer wordt toegekend zodra iemand een toelatingsprocedure start.

op enig moment geregistreerd stonden bij het COA. Overweging daarbij is dat deze doelgroep onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris valt. Bovendien bleef men met deze rapportage zo dicht mogelijk bij de aanvankelijke opzet van het incidentenoverzicht en de opdracht deze te vernieuwen. Tenslotte was er bij deze aanpak minder risico op fouten. Een deskundige op het gebied van privacy zoekt ondertussen uit dat het geoorloofd is dat Politie en OM op basis van V-nummers, verstrekt door het COA, hun bestanden raadplegen.

In de stuurgroepvergadering van 20 maart is een volgend belangrijk beslispunt aan de orde: welke indeling van incidenten te kiezen in de rapportage? Bij voorkeur een indeling waarbij de gegevens van politie en OM corresponderen. Verscheidene opties liggen op tafel. Er ontstaat consensus over het idee om te gaan werken met een totaalcijfer en een top 10 van de meest voorkomende delicten, inclusief aantallen. Delicten die in aantal lager voorkwamen zouden in een categorie Overige worden ondergebracht, voorzien van een toelichting. Afgesproken wordt dat als de optelsom van de delicten in de categorie Overige hoger uitvalt dan het aantal in de hoogste categorie, dat dan een nadere specificering en duiding wordt gegeven. Op dat moment is nog niet precies bekend welke delicten in de tabel zouden terecht komen, noch in welke volgorde. De V-nummers moeten immers nog naast de bestanden van de politie worden gelegd. Daarna pas zou duidelijk worden welke vergrijpen in de top 10 terecht komen en welke in de categorie Overige. In het gesprek wordt door diverse leden van de stuurgroep nog gememoreerd dat het streven naar maximale openheid goed in het vizier moet blijven: het op te stellen overzicht mag hoe dan ook geen belangrijke gegevens verhullen. De stuurgroep besluit verder om alvast concept tekstvoorstellen te gaan maken ter toelichting bij de tabellen. Tenslotte wordt een tijdpad afgesproken. Dat werd al enigszins krap, gegeven het voornemen om de RVK uiterlijk donderdag 25 april, vlak voor het mei reces, naar de Tweede Kamer te sturen.

In de weken tussen 20 maart en begin april verzamelen COA, Politie, OM, IND en DT&V de benodigde cijfers. Een hele klus nog: de juiste query's moeten worden gedraaid en de verkregen resultaten vervolgens gecontroleerd. Als blijkt dat in de tabel met de categorie Overige 1000 hits zitten, zorgt de Politie voor een nadere uitsplitsing daarvan. Ondertussen wordt per mail overlegd over de toelichtende teksten die bij het incidentenoverzicht zullen komen. De stuurgroep komt dan niet meer fysiek bijeen; overleg vindt tussen de vertegenwoordigers van de meest betrokken organisaties plaats via mail en telefoon. Op 8 april is de nieuwe opzet van het incidentenoverzicht in concept gereed en krijgen de leden van de stuurgroep deze gemaïld met het verzoek om het voor akkoord voor te leggen aan hun bestuurders. Nadat de goedkeurende reacties zijn verzameld, gaat op dinsdag 16 april het incidentenoverzicht de digijust lijn in, met het voornemen het nog voor het Paasweekend aan de staatssecretaris aan te bieden. Als een van de meelezende leidinggevenden 's avonds opmerkt dat in de tabel met de categorie Overige "een kwetsbaarheid" zit en de dossierhouder daarop attent maakt, vindt de volgende dag overleg plaats. De opmerkingen worden doorgenomen en de dossierhouder geeft aan ermee aan de slag te gaan. Besproken wordt verder dat er een nadere uitsplitsing van de categorie Overige beschikbaar moet zijn.

Het document wordt naar aanleiding van de opmerkingen op enkele punten aangepast en gaat vervolgens opnieuw de lijn in. De tabel wordt evenwel niet gewijzigd. De opmerkelijke leidinggevende ziet bij de tweede aanbieding dat de verlangde aanpassing op dat moment nog niet is doorgevoerd, maar redeneert dat in dit stadium het er primair om gaat dat de vernieuwde opzet van het incidentenoverzicht wordt vastgesteld. De

cijfers in de tabellen konden later nog worden verfijnd. Het overzicht zou twee weken later ook nog terugkeren als onderdeel van de brede Rapportage Vreemdelingenketen. Bovendien zijn er nog enkele anderen die het concept onder ogen zullen krijgen, w.o. de staatssecretaris zelf – benieuwd wat zij ervan vinden en of zij ook opmerkingen hebben bij de tabel. Verder was er nog een V-staf (wekelijks overleg met de staatssecretaris over migratie aangelegenheden) gepland, waarin de rapportage ongetwijfeld zou worden besproken. Als na de paasdagen op 24 april het concept incidentenoverzicht terugkeert bij de dossierhouder, blijkt het, met een enkele kanttekening, akkoord bevonden te zijn. Op de tabel met de categorie Overige bleek verder niemand te zijn aangeslagen. De V-staf, later in die week, wordt geannuleerd. Op 25 april mailt de dossierhouder de leden van de stuurgroep de door de staatssecretaris goedgekeurde opzet van het incidentenoverzicht met daarbij een concept aanbiedingsbrief en verzoekt hen de documenten voor akkoord voor te leggen aan hun bestuurder. Op 1 mei zijn alle schriftelijke bevestigingen binnen.

Omdat het te kort dag is om de RVK nog voor het mei reces (26 april – 13 mei) aan te bieden aan de Tweede Kamer, besluit de staatssecretaris in overleg met DCOM om dat daarna te doen. De persbriefing wordt aldus gepland op dinsdag 14 mei. Nog voor aanvang van het reces krijgt de staatssecretaris de volledige RVK mee in de tas. Wederom verloopt de aanbieding van het document via de gebruikelijke procedure door middel van Digijust. De afspraak tussen de Directie Bestuursondersteuning en de staatssecretaris was dat hij apart zou worden geattendeerd op stukken die zijn extra aandacht nodig hadden. Bij de RVK was dat signaal niet meegegeven. De meelezers in de lijn hebben geen opmerkingen bij de RVK en begeleidende brief. De leidinggevende die twee weken eerder een opmerking had gemaakt bij het incidentenoverzicht is afwezig vanwege verlof en ziet daardoor het stuk niet nog eens.

Tijdens het reces verblijft de staatssecretaris in het buitenland. Na terugkeer op maandag 13 mei wordt hij erop geattendeerd dat de dag daarna de RVK zal worden gepubliceerd. Was de staatssecretaris nog in de gelegenheid geweest om naar de rapportage te kijken? Inderdaad had hij dat gedaan en enkele correcties voorgesteld, die (overigens) betrekking hadden op andere passages dan het incidentenoverzicht. Zoals te doen gebruikelijk worden de opmerkingen via de Directie Bestuursondersteuning doorgestuurd naar de ambtenaar die de RVK in portefeuille heeft. De behandelend ambtenaar verwerkt de opmerkingen en stuurt de rapportage naar het loket dat de verzending van stukken naar de Tweede Kamer verzorgt. Als de staatssecretaris het verstuurd rapport onder ogen krijgt, merkt hij op dat daarin een enkele opmerking niet is doorgelopen en uit hij zijn ongenoegen daarover bij Bestuursondersteuning.

In de eerste week van mei wordt de persbriefing over de RVK voorbereid. Op dinsdag 14 mei wordt deze verzorgd door de Directie Communicatie en de ambtenaar van DGM die de presentatie het jaar daarvoor ook had gedaan; dat was goed bevallen. Omdat de RVK een breed palet aan gegevens betreft –het incidentenoverzicht is een paragraaf daarin-, zijn vertegenwoordigers van de belangrijkste ketenpartners (IND, COA, DT&V) aanwezig om eventueel toelichting te geven op vragen. Het OM en de Politie, die alleen betrokkenheid hebben bij het incidentenoverzicht, zijn niet aanwezig; bij de persbriefing in voorgaande jaren was dat ook niet het geval. Mochten er vragen komen, dan kon worden doorverwezen naar de woordvoerders van OM en Politie, zo was eerder afgesproken. De Politie hanteert het beleid om zoveel mogelijk openheid te geven over politiecijfers en kan deze bovendien het beste zelf toelichten. Tijdens de briefing stelt de pers geen vragen over het incidentenoverzicht. Dat gebeurt een dag later, op woensdag.

Als De Telegraaf belt met de woordvoerder van het ministerie, wordt de journalist conform afspraak verwezen naar de woordvoerder van de Politie. De journalist wilde weten hoeveel zedenmisdrijven waren begaan. De woordvoerder kon op die vraag antwoorden dat er in 2018 in totaal vijf pogingen waren gemeld bij de politie; de uitsplitsing van de categorie Overige was immers beschikbaar. Diezelfde avond wordt duidelijk dat De Telegraaf de volgende dag met een artikel zal komen. De woordvoerder van het ministerie, niet wetende wat de strekking van het artikel is, licht de politiek assistent van de staatssecretaris hierover in.

Als donderdagochtend 16 mei het artikel in de krant verschijnt, neemt DCOM het initiatief om aan de staatssecretaris een woordvoeringslijn voor te leggen. De pers dringt aan op openheid en wil volledige inzage in alle cijfers. Als die niet meteen komt omdat er eerst overleg moet plaatsvinden met de staatssecretaris, beïnvloedt dat de beeldvorming bij de pers: kennelijk is er reden om niet naar buiten te treden met de cijfers. In overleg tussen de communicatieafdelingen van het bestuursdepartement en de politie wordt besloten om ze toch maar te verstrekken aan De Telegraaf. Even later blijkt dat de staatssecretaris ervoor kiest om eerst de Tweede Kamer per brief te informeren alvorens de media te woord te staan.

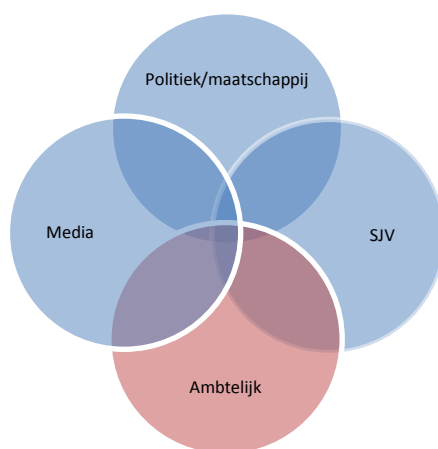
Dezelfde donderdagochtend is er ook een V-staf; daarin wordt kort melding gemaakt van het artikel in De Telegraaf. In het bestuurlijk overleg van het ministerie en ketenpartners dat daarna stond gepland komt het krantenbericht uitgebreider aan de orde. In de tussentijd stelt een ambtenaar de brief aan de Tweede Kamer op. 's Avonds gaat de brief uit, inclusief een bijlage met een tabel met een uitsplitsing van de categorie Overige. De toelichting bij de uitsplitsing, die aanvankelijk in de brief was opgenomen, wordt geschrapt; de staatssecretaris wenste zich te concentreren op de politieke kant van de zaak: de transparantie in de omgang tussen kabinet en parlement.

Diezelfde avond, nadat de brief is uitgegaan, staat de staatssecretaris enkele media te woord. Na de Ministerraad op vrijdag vindt er kort overleg plaats tussen de staatssecretaris en DCOM. Daarin wordt afgesproken om in het vervolg nauwer met elkaar op te trekken, teneinde gebeurtenissen zoals die de vorige dag hebben plaatsgevonden vóór te zijn.

Het is maandag 20 mei, de dag voor het debat in de Tweede Kamer. Ambtelijk wordt gewerkt aan het opstellen van een tijdlijn. 's Avonds wordt het de staatssecretaris duidelijk dat tijdens de ambtelijke voorbereiding van het incidentenoverzicht 'een kwetsbaarheid' in de tabel is gesignaleerd. De daaropvolgende dag bericht de staatssecretaris dat het Kamerdebat waarschijnlijk zijn laatste zal worden...

4. Reflectie

Het doel van de interviews is om te onderzoeken welke lessen er kunnen worden getrokken uit de gebeurtenissen. Lessen die betrekking hebben op het ambtelijke proces. Dat maakt een analyse als deze onvolledig, omdat er ook andere actoren en gebeurtenissen van invloed zijn geweest op het aftreden van staatssecretaris Harbers. Ten minste vier invalshoeken zijn aan de orde: het domein van de politiek (en samenleving), dat van de media, de persoon van de staatssecretaris van JenV zelf en het ambtelijk proces. Ieder domein of perspectief kent eigen spelregels, wetmatigheden, motieven en behoeften. Deze lopen niet vanzelfsprekend parallel en vervullen in de dynamiek rondom het aftreden elk een eigen rol. Ze zien we dat een gangbaar constructief samenspel tussen bewindspersoon en ambtenaren een andere lading en betekenis krijgt als media en politici het spel gaan bepalen.



In dit rapport kijken we dus vanuit het ambtelijk perspectief, in het bijzonder naar de procesregie en interactie tussen ambtenaren en naar het samenspel met de staatssecretaris. We doen dat aan de hand van vijf thema's. Daarnaast geven we een – voorlopige – reflectie op metaniveau (bijlage). Telkens wordt afgesloten met bespreekpunten die tot dusver bij de onderzoekers zijn opgekomen. We hebben ervoor gekozen om deze in de vorm van een vraag te formuleren, met het oog op de bespreking van dit rapport met betrokkenen (en eventuele anderen in latere instantie). Ons inziens past dat in het streven naar een gezamenlijk leerproces.

Continu leren is één van de veranderlijnen van het programma J&V verandert. Dat programma is in het leven geroepen om binnen het ministerie de regievoering, coördinatie en informatiedeling te verbeteren. De onderzoekers hebben de veranderlijnen van het programma bij hun werkzaamheden als referentie gehanteerd. Op 'open en transparant communiceren' wordt hierna onder 4.1 ingegaan. De paragrafen 4.2. – 4.5 kunnen worden geplaatst onder de veranderlijn 'professioneel organiseren'. In 4.6 zetten we de belangrijkste bevindingen op een rij.

4.1. Is er bewust gepoogd gegevens te verdoezelen? Intentie, gedrag en effect.

Bij sommige media en Tweede Kamerleden is het beeld ontstaan dat ambtenaren bezig zijn geweest om cijfers te verdoezelen. In de brief aan de TK na de eerste perspublicatie heeft de staatssecretaris dat ontkend; ook in het debat op dinsdag, voorafgaand aan zijn aftreden, heeft hij dat naar voren gebracht. Toch heeft zich het beeld gevestigd in de buitenwereld. De reconstructie van de gebeurtenissen laat zien dat van het bewust

achterhouden van gegevens volstrekt geen sprake is geweest. Toen op enig moment door een van de leidinggevendenden in de hiërarchische lijn een risico werd onderkend, is dat punt besproken tussen betrokken leidinggevende en de ambtenaar die het dossier incidentenoverzicht in beheer had. Toen tijdens de voorbereiding bleek dat er een categorie Overige was met 1000 incidenten, is aan de Politie gevraagd om een nadere uitsplitsing te maken. Ook andere leden van de stuurgroep melden dat zij aandacht hebben gevraagd voor het belang van transparantie over ernstige delicten. Alle leden van stuurgroep en werkgroep waren erop uit om zoveel mogelijk openheid te geven aan de Tweede Kamer. Men wist bovendien dat er al eerder een en ander te doen was geweest over cijfers die door de Politie waren verstrekt aan De Telegraaf. De Politie was er om die reden extra op gespist om zo open mogelijk te zijn over registraties en cijfers, onder andere door 'open data' op de website te publiceren. Op geen enkele wijze heeft de notie van transparantie ter discussie gestaan. De vraag was juist: hoe de gegevens overzichtelijk, juist en leesbaar weer te geven? Het top 10 overzicht verschaftte meer informatie dan in voorgaande jaren in de RVK stond; de stuurgroep ervoer zijn opdracht in die zin dan ook als geslaagd.

Men bedenke hierbij dat stuur- en werkgroep juist de opdracht hadden om te zorgen voor een incidentenrapportage waarin eerder meer dan minder gegevens zouden worden geopenbaard. De intenties waren zuiver. Ze pakten evenwel – 'volstrekt onbedoeld' - anders uit, tot teleurstelling, verdriet en ook boosheid bij de betrokken ambtenaren.

De terechte vraag is vervolgens wel: als gedurende het proces van totstandkoming van de incidentenrapportage allen voor ogen hebben gehad dat er maximale transparantie moest worden betracht en dat het door diverse betrokkenen ook zo is opgemerkt, hoe kan het dat intenties en gedragingen niet hebben geleid tot het beoogde effect? Dat brengt ons bij de volgende observaties.

4.2. Stuurgroep, werkgroep en departementale lijn: verantwoordelijkheidsverdeling, expertise en sturing.

Een buitenstaander zou kunnen denken dat het opstellen van het incidentenoverzicht niet een enorme klus hoeft te zijn; de praktijk is anders. De complexiteit wordt veroorzaakt door allerlei factoren. We noemen enkele punten van belang met betrekking tot het proces en het gesprek in stuur- en werkgroep.

- Een groot aantal organisaties/onderdelen van JenV is erbij betrokken, welgeteld acht. Al deze partijen hebben een aandeel in het verstrekken en/of samenvoegen en beoordelen van data rondom incidenten en strafbare feiten.
- De wijze van registreren van gegevens rondom overlast en strafbare feiten verschilt van organisatie tot organisatie. Bovendien hebben de registraties per organisatie elk allereerst het doel het desbetreffende primaire proces te ondersteunen. Zo registreert de politie op incidenten en niet op personen. De betekenis van die registratie is het aantal keren dat de politie is uitgerukt n.a.v. een melding, en dat zegt nog niet zoveel over wat er precies is gebeurd. Dat wordt pas duidelijk wanneer meldingen in onderzoek zijn genomen door het OM. Het OM registreert op zaken en personen en neemt daar alleen degenen in mee die na een eerste onderzoek als verdachte zijn aangemerkt. Het COA registreert asielzoekers die op een COA locatie gehuisvest zijn (geweest), maar heeft geen cijfers van degenen die bij familie of vrienden zijn ingetrokken. De IND verzamelt cijfers van degenen die in procedure zitten, waarbij er allerlei verschillende stadia zijn (in aanvraag, in behandeling, afgewezen, in bezwaar, etc.). Door deze

verschillen in de registraties sluiten databestanden niet op elkaar aan en moet er veel extra – soms handmatig – werk worden verricht om de juiste gegevens te verzamelen en combineren.

- Privacy regelgeving kan het registreren op bijvoorbeeld nationaliteit alsook het uitwisselen van persoonsgegevens compliceren. Wat bijvoorbeeld te doen met minderjarige asielzoekers aan wie door het NIDOS opvang wordt verleend en over wie het NIDOS geen gegevens zou mogen verstrekken zonder toestemming van betrokkene?
- Hoe om te gaan met het feit dat een groep asielzoekers ‘met onbekende bestemming’ is gegaan en deze personen niet meer traceerbaar zijn?
- Soms blijkt het voor een organisatie niet mogelijk om in een bepaald tijdsbestek gegevens aan te leveren, door het vele werk dat daarvoor nodig is of door (tijdelijke) onderbezetting bij de eenheid die de data beheert.

Dit is nog maar een deel van de hindernissen die moesten overwonnen. De totstandkoming van het incidentenoverzicht vergde veel uitwisseling en denkwerk van de vertegenwoordigers van de betrokken instanties. Het voordeel was dat die instanties alle aan tafel zaten. Er was een onderscheid gemaakt in een beleidstafel (stuurgroep) en een technische tafel (werkgroep); verschillende expertises en competenties waren bijeengebracht. De leiding was in handen van een stuurgroepvoorzitter die, tezamen met een secretaris die in beide groepen zitting had, het geheel in goede banen leidde. Beiden hebben veel aandacht besteed aan het creëren van een setting van gemeenschappelijkheid en bevorderen van een constructief samenspel, waarin partijen alle de ruimte kregen om hun inbreng te leveren.

Als we kijken naar lessen voor de toekomst, valt iets te zeggen over werkwijze, verantwoordelijkheidsverdeling, tijdsverloop, expertise, coördinatie en planning.

De *werkwijze* met een stuurgroep en werkgroep had gevolgen voor de duur van het proces en voor de betrokkenheid van de leden. We zien dat aan- en afwezigheid bij vergaderingen fluctueert, dat er soms een vervanger inspringt, soms ook niet. Verder blijkt uit het *tijdsverloop* dat naarmate het proces van totstandkoming van het incidentenoverzicht zijn einde nadert, de stuurgroepleden steeds meer geneigd zijn zich te concentreren op hun onderscheiden taak: het aanreiken van kloppende cijfers vanuit hun organisatie. Begrijpelijk: niemand wil aangesproken kunnen worden op cijfers die niet juist zijn. Mede daardoor ontstaat in de laatste fase van de werkzaamheden de situatie dat de *verantwoordelijkheid* voor het geheel feitelijk bij het *bestuursdepartement* (i.c. voorzitter en secretaris) terecht komt. Wat lijkt te zijn gestart als een opdracht met een gemeenschappelijk resultaatstreven, wordt steeds meer een taak waarin de JenV-organisaties de aanleverende partij zijn voor hun cijfers. Mede door de tijdsdruk heeft de stuurgroep niet meer vergaderd over het definitieve voorstel dat aan de staatssecretaris zou worden aangeboden. In de laatste fase verliep de communicatie per mail, mondeling en per telefoon en veelal tussen twee of drie bij die specifieke cijfers meest betrokken leden van de stuurgroep. Overigens zijn wel alle stuurgroepleden gevraagd om de eindversie van het incidentenoverzicht voor akkoord voor te leggen aan hun bestuurder, en dat is ook gebeurd.

De afgrenzing tussen de departementale lijn en het mandaat van stuur- en werkgroep werd in de praktijk dus niet altijd even scherp gehanteerd. Dat lijkt overigens onvermijdelijk wanneer voorzitter en secretaris ook een bestuursdepartementale rol

hebben te vervullen. Als er vervolgens tijdsdruk bijkomt, versterkt dat de neiging om stappen in een proces over te slaan.

Over de bijeengebrachte *deskundigheid* valt op dat deze overwegend afkomstig is uit de hoek van migratie, waar veel ervaring is met gegevens over asiel en migratiestromen. In retrospectief is door sommigen naar voren gebracht dat omgang met cijfers t.a.v. de strafrechtketen een ander gebied van deskundigheid is en steviger vertegenwoordigd had mogen zijn in de stuurgroep.

Wat *coördinatie* en *planning* betreft valt op dat binnen de kring van de stuurgroep een tijdspad werd gemaakt voor het tot stand brengen van het incidentenoverzicht. Voor zover we dat hebben kunnen vaststellen, is dat tijdspad niet binnen de directie besproken noch ter nadere afstemming aan de staatssecretaris aangeboden. Er was een deadline: de datum in mei waarop de RVK zou worden aangeboden aan de Tweede Kamer. Niettemin had de vraag aan de orde kunnen komen of het verstandig zou zijn om die publicatie iets uit te stellen. Ook de suggestie om het incidentenoverzicht los van de RVK te publiceren heeft niet tot een aanpassing van de plannen geleid.

De afstemming tussen de vertegenwoordigers van de organisaties binnen de stuurgroep en met de woordvoerders vanuit Communicatie is gedurende de gehele periode nauw geweest. In de laatste fase evenwel, bij de persbriefing over de RVK, waren vanuit Politie en OM geen vertegenwoordigers met specifieke kennis van het incidentenoverzicht aanwezig.

Te bespreken:

- In hoeverre is de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden steeds helder geweest voor de leden van stuur- en werkgroep, ook in relatie tot de departementale lijn? En als men constateert dat er na verloop van tijd een verschuiving optreedt in de verantwoordelijkheidsverdeling of dat de werkelijke gang van zaken niet meer overeen komt met de verwachtingen van de leden, wordt dat dan ook geëxpliciteerd?
- Als een stuurgroep een gezamenlijk resultaat aanbiedt aan de lijn, ligt het voor de hand om dat ook gezamenlijk te bespreken. Hoe ervoor te zorgen dat zoiets daadwerkelijk gebeurt, ook als er tijdsdruk is? Dat had tevens de gelegenheid gegeven om de communicatie over het uiteindelijke incidentenoverzicht in het collectief van de stuurgroep te bespreken.
- In hoeverre is een stuurgroep-werkgroep constructie in de toekomst wenselijk bij een opgave als deze? Zou de organisatie ook zo kunnen zijn dat het bestuursdepartement in de rol van opdrachtgever meer de regie aan zichzelf houdt en de verlangde gegevens uitvraagt bij de toeleverende onderdelen?
- In hoeverre kunnen medewerkers met verstand van de migratieketen(cijfers) zich deskundig bewegen op het terrein van de strafrechtketen(cijfers)? En hoe kan de alertheid worden bevorderd op de grenzen van de eigen expertise en er (dus) aanleiding kan zijn om andere expertise te betrekken?
- In hoeverre kan het tijdig voorhanden hebben van een breed gedeeld en afgestemd tijdspad helpen voorkomen dat het behalen van het beoogde resultaat te zeer onder tijdsdruk komt te staan?
- Kan een proces als dit versneld dan wel geïntensiveerd worden door op een gegeven moment een 'scrum' -benadering te kiezen (korte sprints, regelmatige collectieve afstemming, gemeenschappelijke werkagenda en overzicht van stand van zaken)?

4.3. Het zoekproces naar een antwoord op de vraagstelling: kwantitatieve en kwalitatieve focus.

Hiervoor is gememoreerd dat stuur- en werkgroep een flinke kluif hebben gehad aan het vinden van een wijze van rapporteren van gegevens die recht zou doen aan de wens van staatssecretaris en Tweede Kamer. Er waren vele 'wissels' te nemen op dat traject en ook hindernissen te overwinnen. Scenario's moeten worden uitgewerkt in overleg met de databeheerders in de betrokken organisaties. Afstemming moet plaatsvinden tussen Politie, COA, IND, OM en DT&V die uiteenlopende manieren van registreren toepassen en die uiteenlopende definities van op het eerste gezicht dezelfde begrippen hanteren. Dit alles neemt tijd in beslag en draagt bij aan een gerichtheid op kwantitatieve juistheid en zorgvuldigheid. De cijfers moeten kloppen en een reële afspiegeling geven van de werkelijkheid. Maar iedereen is zich ervan bewust dat cijfers op basis van registraties nooit geheel recht doen aan de feiten. Daarbij is ook invloed uitgegaan van het WODC-rapport "Van perceptie naar feit", eind 2017 uitgebracht naar aanleiding van de vraag of de komst van een AZC invloed heeft op de criminaliteit in de buurt. Als er op een gegeven moment tijdsdruk in het spel komt, ontstaat de neiging om in te zoomen op het verzamelen en ordenen van cijfers en komt de gelegenheid om uit te zoomen in het gedrang. Tijdsdruk wordt dan een factor in de zin dat het de gekozen werkwijze bekrachtigt en in de weg staat om aan het eind, als alle cijfers beschikbaar zijn, bij wijze van finale check op de oorspronkelijke bedoeling te reflecteren. Waar reflectie op de oorspronkelijke vraag op eerdere momenten in het samenspel in stuur- en werkgroep vaker op tafel kon komen, was die in de laatste fase van de totstandkoming van het incidentenoverzicht minder zichtbaar.

Te bespreken:

- Hoe zorg je in ervoor dat in een opdracht waarin cijfers moeten worden opgeleverd er naast een kwantitatieve focus ook voldoende aandacht blijft voor de kwalitatieve vraag?
- Hoe regel je dat, ook onder tijdsdruk, de onvermijdelijke neiging tot inzoomen wordt aangevuld met momenten van uitzoomen en kritische reflectie: wordt hier de 'echte' vraag wel beantwoord?

4.4. De rol van 'de lijn' en het verwerken en vasthouden van opmerkingen die in digijust zijn gemaakt.

Het incidentenoverzicht is tweemaal via digijust aan meelezers in de lijn, aan de bestuurders van de betrokken organisaties en aan de staatssecretaris ter beoordeling aangeboden. Omdat de totstandkoming van het incidentenoverzicht in een hernieuwde opzet een specifieke opdracht behelsde, is de vernieuwde opzet eerst apart aan de staatssecretaris aangeboden. Pas na diens goedkeuring is de vernieuwde opzet van de incidentenparagraaf opgenomen in de RVK. Ook de RVK is via digijust door vele meelezers gezien, deels door dezelfde personen, waarna de staatssecretaris zijn finale fiat gaf⁴. De aanbieding van zowel de incidentenrapportage als de RVK vond plaats rond vakantieperiodes, respectievelijk Pasen en het mei reces van de Tweede Kamer. In terugblik heeft dat de zorgvuldigheid van het proces parten gespeeld. Belangrijke actoren waren wegens verlof niet op alle momenten aanwezig. Zij werden door anderen vervangen die of niet volledig op de hoogte waren van de ins en outs of die zelf verantwoordelijk waren voor het incidentenoverzicht zoals dat er lag.

⁴ Overigens had hij nog enkele opmerkingen, maar die betroffen niet de incidentenparagraaf.

Het paradoxale is dat een uitgebreide lijn van meelezers er kennelijk niet toe heeft geleid dat een eerder in het proces gemaakte kanttekening ook bij anderen is opgekomen. Daar zijn verschillende verklaringen voor, die ook in hun samenhang aan de orde kunnen zijn. Ten eerste lijkt er sprake te zijn van diffusie van verantwoordelijkheid: naarmate men weet dat er meer getuigen zijn van een gebeurtenis, wordt de individuele verantwoordelijkheid minder gevoeld. Dit pleit eerder voor kortere dan langere lijnen in de beoordeling van documenten. Ten tweede heeft het te maken met de rol die de meelezer zichzelf toedicht. Veelal is dat: ervoor zorgen dat het stuk zo snel mogelijk verder kan gaan in de lijn. Ten derde vervult digijust de functie van 'boodschapper', om betrokken collega's en hoger geplaatsten te informeren dat een brief of nota af is en bij de bewindspersoon ligt. Het feit dat al deze factoren aan de orde kunnen zijn maakt het voor de zender onduidelijk wat hij of zij van de meelezers kan verwachten. Tenzij dat geëxpliciteerd wordt natuurlijk, maar dat gebeurt niet altijd. We kunnen constateren dat digijust hier in die zin goed heeft gewerkt dat het politieke afbreukrisico van de gekozen top 10-presentatie is gesignaleerd en besproken met de dossierhouder. Achteraf bezien is het jammer dat de desbetreffende waarschuwing niet direct zichtbaar voor de lijn in digijust is opgenomen, waardoor andere meelezers deze gemakkelijker hadden kunnen opmerken, en dat de gewenste correctie later niet heeft plaatsgevonden. Toen korte tijd later de tabel terugkeerde in de aanbieding van de RVK en betrokkene op dat moment afwezig was, is naderhand niet meer gecontroleerd of de weergave en duiding van de incidentcijfers voldoende was aangepast.

Te bespreken:

- Hoe voeden we het besef dat het best mogelijke werk leveren van de inbreng van alle betrokkenen persoonlijk afhangt, en dat dat nooit afhankelijk kan worden gemaakt van een ander?
- Wat is beste manier en plaats om een aandachtspunt of risico op te brengen en vast te leggen, zodanig dat het ook wordt vastgehouden gedurende het vervolgproces, ook als een document voor een tweede (of derde etc.) maal wordt beoordeeld?
- Uitgaande van de eerder genoemde domeinen (politiek/maatschappelijk; bewindspersoon; media): kan binnen het ambtelijke domein mogelijk nader worden gepreciseerd waar de primaire verantwoordelijkheid voor het leggen van de relatie met die domeinen berust? Anders gezegd, wie let in de beoordeling van het eindresultaat en het proces van totstandkoming daarvan erop dat deze domeinen afdoende in het oog zijn gehouden?
- Wat is in dit verband raadzaam voor de eenduidige omgang met digijust? 1) Streven naar kortere lijnen, waardoor degenen die wel worden geadresseerd hun verantwoordelijkheid nadrukkelijker ervaren. 2) Expliciet afspreken welke rol een meelezer heeft (degene die geïnformeerd moet worden, een 'meelezer', een 'tegenlezer').
- Hoe bij afwezigheid te zorgen voor een 'geannoteerde' dossieroverdracht aan (plaats-) vervangers? Wat zit er in de pijplijn en waar moet men extra alert op zijn?

4.5. Samenspel tussen ambtenaren en bewindspersoon

Iedereen heeft het druk. En dat geldt zeker voor bewindslieden en topambtenaren. In de punt van de pyramide is de informatiedichtheid groot, ligt de snelheid van denken en handelen hoog en drukt het gewicht van de te nemen beslissingen regelmatig zwaar op de schouders. Natuurlijk is dat "all in the game" en hebben betrokkenen ervoor gekozen

om dit werk te doen, maar het is wel een gegeven dat betekenis heeft voor het samenspel tussen ambtenaren en bewindspersonen. Het stelt bijvoorbeeld eisen aan de wijze waarop voorstellen worden aangeleverd bij de bewindspersoon en aan de wijze waarop zij/hij wordt meegenomen in de afwegingen die ambtenaren hebben gemaakt.

Bij het incidentenrapport is ervoor gekozen om het eindadvies van de stuurgroep voor te leggen met twee duidelijke vragen: kunt u instemmen met de gekozen opzet van het incidentenoverzicht en wenst u nog overleg? Achteraf bezien is de vraag gerechtvaardigd of dit indringend genoeg is geweest. De problematiek van criminaliteit door asielzoekers is een dossier dat de staatssecretaris ter harte ging; dat was ook bekend bij de betrokken ambtenaren. Dat de staatssecretaris zelf niet is aangeslagen op de tabel is ook een gegeven. Bij zijn terugtreden heeft hij aangegeven dat dat mede zijn besluit heeft beïnvloed. Op zich is er door alle betrokkenen naar behoren volgens de gangbare regels en omgangsvormen gehandeld. Interessant echter is om te verkennen of in gevallen met een politieke gevoeligheid als deze de ambtelijke advisering met meer nadruk gepaard zou moeten gaan. Nu is het initiatief voor een gesprek de facto afhankelijk gemaakt van de inschatting van de bewindspersoon.

Mogelijk roept deze suggestie andere bezwaren op, zoals te drukke agenda's, de veelheid van dossiers, moeilijk kunnen inschatten wat je moet bespreken en wat niet, omdat je van tevoren niet weet wanneer iets uitgroeit tot een politieke bananenschil. Toch is het een punt dat aandacht verdient. Het roept in elk geval de vraag op of bewindspersonen en ambtenaren voldoende voeling houden over de wijze waarop de bewindspersoon ondersteund wil worden. Is er daarbij voldoende aandacht voor de menselijke maat, over en weer? Is het bijvoorbeeld verstandig om vlak na een reces en vlak voor de (Europese) verkiezingen een persbriefing over een belangrijk document als de RVK te plannen? Mogen we ervan uitgaan dat bewindspersonen en topambtenaren continu beschikbaar zijn en in alle scherpthe over zaken kunnen oordelen? Ervaren en nemen ambtenaren voldoende de ruimte om bewindspersonen mee te nemen in hun zoekproces, overwegingen en dilemma's? Het gaat in dit samenspel niet alleen om heldere werkafspraken, maar ook om het zoeken naar de menselijke maat in een bedrijf waar, zeker op topniveau, intellectueel, emotioneel en relationeel topsport wordt bedreven.

Te bespreken:

- Wat brengt de politieke eis dat bewindspersonen de volksvertegenwoordiging goed informeren met zich mee voor het ambtelijke proces?
- Wat is een passende manier van advisering in dossiers waar de bewindspersoon veel (politiek) belang aan hecht?
- Hoe is binnen JenV geborgd dat deze notie meeweegt in het bewustzijn en (dagelijks) handelen van onze medewerkers? Ambtenaren maken dagelijks allerlei afwegingen en inschattingen op basis van wat zij denken of verwachten dat de bewindspersoon wenst of nodig heeft. Hoe zorgen zij ervoor dat zij daarin de juiste afwegingen maken dan wel deze voor de politiek verantwoordelijke voldoende ontsluiten en indien nodig met voldoende kracht hun adviezen in gesprek brengen met de bewindspersoon?
- Nemen (en krijgen) ambtenaren voldoende ruimte bij de bewindspersoon die zij ondersteunen m.b.t. het hen meenemen in gemaakte afwegingen of zelfs het delen van twijfels?

- In welke mate weegt in het verkeer tussen ambtenaren en bewindspersonen het rekening houden met de menselijke maat mee in het handelen over en weer?

4.6. De hoofdpunten

In algemene zin zijn de onderzoekers van oordeel dat:

- het beeld dat is gerezen als zou bedoeld informatie zijn achtergehouden volstrekt niet met de werkelijkheid van het ambtelijke proces overeenstemt.
- op inhoud sprake is geweest van een zekere onderschatting van de complexiteit om gegevens uit de migratieketen op een evenwichtige wijze te relateren aan gegevens uit de strafrechtsketen. Dit punt verdient doordenking bij de aanpassingen van de aanpak van de gegevensverzameling t.b.v. toekomstige incidentenoverzichten en de presentatie daarvan.
- de algehele departementale procesvoering om het incidentenoverzicht te maken op onderdelen beter had kunnen worden georganiseerd. Breng in beeld hoe de verantwoordelijkheden van de onderscheiden partijen liggen en wat een beste aanpak is voor de regie op de totstandkoming van het overzicht.
- de omvang van het aantal betrokkenen, zowel in stuur- en werkgroep, als in de digijust lijn de scherpte in de individueel gevoelde verantwoordelijkheid heeft doen afnemen. Maak expliciet wie waarop let bij de beoordeling van het overzicht en wie waarvoor verantwoordelijkheid neemt.
- er meer duidelijkheid mag komen over het gebruik van digijust, met name wat betreft de betekenis van de bijdrage van de afzonderlijke meelezers. Zie het vorige punt.
- het proces tussen de ambtelijke staf en de bewindspersoon over een eindproduct in een dossier dat als gevoelig bekend staat strakker zou mogen, zowel in het plannen van activiteiten als in frequentie en wijze van afstemming bij kwesties die extra aandacht behoeven. Neem de bewindspersoon mee in planning en gemaakte afwegingen, in het bijzonder als het gevoelige dossiers betreft.
- het onderwerp 'externe communicatie' over het eindresultaat het verdiende om expliciet onderdeel te zijn van de opdracht van stuurgroep. Maak daar een apart agendapunt van, ten minste in de fase waarin het eindresultaat gereed komt. Zorg daarbij voor een stevige verbinding met de betrokken woordvoerders.
- de timing van de publicatie van de RVK op een ongelukkig tijdstip kwam, vlak na het reces en een week voor de verkiezingen. Kies liever een moment dat minder kans loopt om te worden beïnvloed door andere belangrijke politieke (of persoonlijke) gebeurtenissen.
- de menselijke maat in de omgang tussen ambtenaren onderling en met bewindspersonen in het oog moet worden gehouden; de kwaliteit van de relaties bepaalt immers wat tot stand kan worden gebracht. Overweeg in elke procesfase of het rechtstreekse contact tussen de betrokkenen van toegevoegde waarde kan zijn.

De onderzoekers zijn er overigens van overtuigd dat deze bevindingen bij vele departementale processen opgeld doen. Er zijn immers talrijke tegelijkertijd lopende werkzaamheden en het blijft altijd mensenwerk.

5. Een epiloog over vertrouwen: intentie en competentie

De ontvangst van het incidentenoverzicht in Tweede Kamer en in de media heeft tot een vertrouwensbreuk geleid. Tussen volksvertegenwoordiging en staatssecretaris en,

daarmee samenhangend, tussen bewindspersoon en ambtelijke ondersteuning. Bij het begrip vertrouwen gaat het om twee aspecten: zijn de motieven van betrokkene zuiver en is er sprake van deskundig handelen? Anders gezegd: vertrouwen wordt gevoed – of weggenomen - door intentie en competentie. Terugkijkend op de totstandkoming van het incidentenoverzicht kunnen we stellen dat de intentie klopte. Voor zover lessen te trekken zijn hebben die te maken met de organisatie en uitvoering van het proces van totstandkoming van het overzicht. We kunnen echter niet stellen dat er enorme fouten zijn gemaakt. Integendeel, het proces dat we hier hebben beschreven is niet uniek, noch voor Justitie en Veiligheid noch voor een andere, vergelijkbare overheidsinstelling.

Dagelijks maken ambtenaren en bewindspersonen allerlei inschattingen en afwegingen. Nogal eens gaan die over ingewikkelde en gevoelige kwesties zoals een overzicht van incidenten veroorzaakt door asielzoekers. Iedereen die betrokken was heeft dat naar eer en geweten gedaan en in de volle overtuiging dat de Tweede Kamer zo goed mogelijk moest worden geïnformeerd. Dat de uitkomst van deze opdracht de aanleiding is geworden voor het aftreden van een bewindspersoon is een ingrijpende gebeurtenis. Bij zo'n afweging wegen meer facetten mee en kunnen ook politieke en persoonlijke afwegingen aan de orde zijn. De reconstructie in dit rapport is vanuit ambtelijk perspectief gemaakt en beperkt zich daartoe, in het besef dat wat in deze casus plaatsvond ook elders binnen JenV kan plaatsvinden. Ons inziens loont het om over de volle breedte van JenV te blijven kijken naar de kwaliteit van organisatie en coördinatie, van werkwijzen en aanpak, van (geraadpleegde) deskundigheid, en niet in de laatste plaats naar de kwaliteit van de relaties en de onderlinge omgang. Met het oogmerk om bij te dragen aan het onderling vertrouwen, tussen bewindspersonen en ambtelijke staf en tussen ambtenaren onderling. Mogelijk kan de achtergrondreflectie die hierna als bijlage is opgenomen hierbij ook van betekenis zijn.

Bijlage Een basis van vertrouwen: een achtergrondreflectie

Deze reflectie is van een andere orde, met meer distantie dan de andere thema's, en daarmee ook nog meer tentatief. Als we het geheel op ons laten inwerken ontstaat het beeld dat vertrouwen een belangrijk thema is binnen Justitie en Veiligheid. Dat vertrouwen staat in de basis onder druk. Dat veroorzaakt onrust en een zekere instabiliteit, binnen en buiten de organisatie. De aanhoudend kritische bejegening van ons departement door politici, daarin bijgestaan door de media, kan worden gezien als een signaal van frustratie: men krijgt maar geen vat op Justitie. Intern blijft ook onrust de kop opsteken terwijl tegelijkertijd met M/V en macht wordt gewerkt aan verbetering. Nochtans hebben we te maken met klokkenluiders, medewerkers die vertrouwelijke informatie lekken naar de pers en incidenten die zich voordoen. Het zijn vraagstukken die op zichzelf al lastig genoeg zijn om te hanteren, maar moeten we ze niet ook zien als symptomen van een dieper liggende dynamiek? In de casus incidentenoverzicht ging dat gepaard met politieke consequenties. En niet lang daarna hebben we het vertrek van de pSG te verwerken. Hoe deze gebeurtenissen te absorberen, te verwerken en er zo mogelijk weer sterker uit tevoorschijn te komen?

Weliswaar hebben we bij Justitie niet meer de crisissfeer die een paar jaar geleden heerste, maar toch, terugslagen blijven komen. En bijna iedereen die je spreekt verwacht dat die ook zullen blijven komen. Dat is nu eenmaal inherent aan ons werk en de politieke gevoeligheid ervan, zo is de gedachte. Justitie is binnen de rijksoverheid in zekere zin uniek, dat het beleidsverantwoordelijkheid combineert met uitvoeringsverantwoordelijkheid op een breed terrein en met een groot aantal 'eigen' organisaties. Justitie staat midden in de problematiek van de samenleving, is verantwoordelijk voor het brengen van rust en orde daar waar onrust en wanorde heersen, is gewend om te oordelen en beslissen over het leven en welzijn van burgers. In de justitiepraktijk dienen zich voortdurend waardenspanningen aan waarin een weg moet worden gezocht. Het is goed te begrijpen dat dit leidt tot een dynamiek waarin men geneigd is om te denken in risico's en er primair voor te zorgen dat eigen processen, resultaten en imago op orde zijn.

Het is een forse opgave om een proces van transitie in zo'n organisatie te besturen. Wat we menen te zien is dat onzekerheid en gebrek aan vertrouwen intern leidt tot voorzichtigheid in opereren. Het leidt ook tot diffusie van verantwoordelijkheid en tot (het voortduren van) fragmentatie: JenV manifesteert zich niet als een geheel, terwijl het door de buitenwereld –begrijpelijk- vaak wel zo wordt voorgesteld. De onderdelen / organisaties van JenV worden door de daar werkzame leiding en medewerkers gezien als thuisbasis. Uitkomsten van besluitvorming op JenV niveau zijn derhalve afhankelijk van de wijze waarop door de onderdelen het spel in de besturing en samenwerking wordt gespeeld. Het streven is erop gericht om dat spel te reguleren langs lijnen van samenwerking en minder in termen van macht, maar daar is nog een weg te gaan. De onderlinge verbinding wordt nog als onvoldoende krachtig ervaren, bovendien moet men afscheid nemen van vertrouwdheden uit het verleden. Dat maakt dat de vertrouwensbasis nog kwetsbaar is, en het nemen van de volle eigen verantwoordelijkheid geen vanzelfsprekendheid.

De sleutel tot verdere verandering is niet zomaar gegeven. De gekozen weg – zie de doelen van JenV Verandert teneinde de goede regievoering, coördinatie en informatiedeling te bewerkstelligen - is een goede en de moeite waard om verder te brengen. Tegelijkertijd rijst de vraag of de geschetste dynamiek daarmee afdoende wordt geadresseerd. Het succes zal niet alleen afhangen van de mate waarin alle

betrokken onderdelen zich in doen en laten aan die doelen en achterliggende waarden willen verbinden en investeren in het daarvoor benodigde gedrag. Maar ook zal nadenken over besturing en de ordening van kracht en tegenkracht nodig zijn om het onontbeerlijke onderling vertrouwen te voeden. Aandacht hiervoor is nodig binnen de organisatie van JenV, waarbinnen traditioneel nu eenmaal inhoud en proces/procedures voorop staan. Vertrouwen kan alleen in en door de interactie groeien kan: stevig op de inhoud, zacht op de relatie.

Te bespreken:

- De onderzoekers hebben niet de pretentie dat zij het inhoudelijk met deze tentatieve systeemanalyse bij het rechte eind hebben. Wel zijn zij ervan overtuigd dat het de moeite kan lonen om ook op een ander/dieper(?) niveau te onderzoeken wat maakt dat het veel moeite vergt om JenV in het voor de maatschappelijke taakuitvoering beste vaarwater te krijgen. Voor JenV verandert is een jaar of vijf uitgetrokken. Een ontwikkeling die een grote organisatie als JenV heeft door te maken, is immers niet van de ene op de andere dag te realiseren. Een ontwikkeling als deze voltrekt zich geleidelijk, dat gaat nu eenmaal niet anders. Tegelijkertijd: het gaat ook niet vanzelf! Zijn de voor de maatschappelijk vereiste ontwikkeling van JenV benodigde randvoorwaarden stevig genoeg aanwezig?
- Van leidinggevenden binnen J&V wordt gevraagd dat zij hun medewerkers een veilige en professioneel uitdagende werkomgeving bieden. Hoe begrijpelijk de behoefte daaraan ook is, wordt daarmee de juiste verwachting gewekt? Het gesprek over professionele ruimte kan niet worden gevoerd zonder het te hebben over rekenschap en verantwoording. De wereld/het leven en daarmee ook het werk is nu eenmaal niet zonder risico's. Medewerkers daarvan willen vrijwaren is maar tot op zekere hoogte realistisch. Het gaat er daarnaast om hoe wordt gereageerd in geval zaken verkeerd uitpakken en/of fouten zijn gemaakt. Hoe vinden leidinggevenden (en ook medewerkers) de moed om hierin het goede voorbeeld te geven?