

# **BETROUWBAAR ONDERZOEK**

ONDERZOEKSCOMMISSIE WODC I  
INZAKE DEUGDELIJKHEID  
DRUGSONDERZOEKEN

# Inhoud

Woord vooraf 5

## 1 Inleiding 7

- 1.1 Aanleiding tot het onderzoek 7
- 1.2 De opdracht aan Onderzoekscommissie wODC I 8
- 1.3 Enkele opmerkingen vooraf over het Nederlandse drugsbeleid 10
- 1.4 Leeswijzer 12

## 2 Het wODC: organisatie en werkwijze 13

- 2.1 Positie en taken 13
- 2.2 Organisatie 15
- 2.3 Onderzoeksprogrammering en werkwijze 16
- 2.4 Over de drie rapporten 19

## 3 Wegingskader van de commissie 22

- 3.1 Twee typen onderzoek en standaarden 22
- 3.2 Inhoudelijke deugdelijkheid van het onderzoek 27
- 3.3 Beïnvloeding van het onderzoek 28
- 3.4 Hoor en wederhoor 32

## 4 Rapport “Het Besloten club- en het Ingezetenen criterium voor coffeeshops” 34

- 4.1 De context van dit onderzoek 34
- 4.2 De deugdelijkheid van de rapportage 36
- 4.3 Beïnvloeding van het onderzoek? 38
  - 4.3.1 De samenstelling van de klankbordgroep en de begeleidingscommissie 40
  - 4.3.2 Venlo wel of niet opnemen in het onderzoek 41
  - 4.3.3 Verslag van een interview met beleidsmedewerkers 46
  - 4.3.4 Betrokkenheid van beleid bij conceptversies van het rapport 50
  - 4.3.5 Wijziging na instemming van de begeleidingscommissie 57
  - 4.3.6 Weging van de invloed op het onderzoek 66

Dit is een uitgave van:  
Onderzoekscommissie wODC I  
inzake deugdelijkheid drugsonderzoeken  
Den Haag, oktober 2018.

Vormgeving: Irma Hornman, Studio Cursief

5	Rapport “Coffeeshops, toeristen en lokale markt”	68
5.1	De context van dit onderzoek	68
5.2	De deugdelijkheid van de rapportage	69
5.3	Beïnvloeding van het onderzoek?	70
5.3.1	Wijziging van de onderzoeksopzet voor het vervolgonderzoek	71
5.3.2	Doorvragen bij de interviews	74
5.3.3	Verwijzing naar de tussenrapportage	77
5.3.4	Overleg met beleid buiten de begeleidingscommissie om	78
5.3.5	Weging van de invloed op het onderzoek	79
6	Rapport “Internationaal recht en cannabis”	81
6.1	De context van dit onderzoek	81
6.2	De deugdelijkheid van de rapportage	86
6.3	Beïnvloeding van het onderzoek?	89
6.3.1	Formulering van de onderzoeksvragen	90
6.3.2	De gunning van de opdracht	101
6.3.3	De samenstelling van de begeleidingscommissie	106
6.3.4	Inbreng in en buiten de begeleidingscommissie om	108
6.3.5	Verandering in de projectbegeleiding	112
6.3.6	Weging van de invloed op het onderzoek	113
7	Conclusies en aanbevelingen	116
7.1	Opdracht	116
7.2	Wegingskader	116
7.3	Algemene conclusie	117
7.4	De deugdelijkheid van de onderzoeksrapporten	118
7.5	De totstandkoming van de onderzoeksrapporten	119
7.6	Aanbevelingen	122
	Bijlagen	125
	A. Instellingsbesluit Onderzoekscommissie wOdc I	125
	B. Onderzoeksprotocol	130
	C. Samenstelling commissie en secretariaat	135
	D. Verantwoording werkwijze commissie	136

## Woord vooraf

Op 7 december 2018 meldde de minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer zijn voornemen om onderzoek te laten doen naar het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (wOdc). De aanleiding hiervoor was het item in Nieuwsuur dat rapporten van het wOdc door ambtenaren van het Ministerie van Justitie en Veiligheid zouden worden bijgestuurd. Het onderzoek van Nieuwsuur is mede gebaseerd op een anonieme klokkenluidersbrief die meldt dat wOdc-onderzoek naar het Nederlandse drugsbeleid door de politiek is gestuurd.

Het wOdc is een belangrijk instituut voor het justitieel en veiligheidsbeleid. Het staat voor feitelijk onderbouwd wetenschappelijk onderzoek waarop de minister een deel van zijn beleid baseert en waarop de Tweede Kamer volledig moet kunnen vertrouwen. Mede vanwege deze positie wordt het wOdc met regelmaat door externe commissies geaudit. Op verzoek van de Raad van Advies en de Directie van het wOdc visiteerde in 2014 de Commissie Prins het instituut. In het verslag over de periode 2006 tot en met 2012 toont deze auditcommissie waardering voor het werk, de werkwijze en de onafhankelijkheid; zij kenschetst de relatie tussen het wOdc en het toenmalig ministerie van Veiligheid en Justitie als spanningsvol, maar constructief. Zij beveelt met het oog op de toekomst aan nader op die relatie te reflecteren.

Vier jaar na de visitatiecommissie Prins komt onderzoekscommissie wOdc I met de feiten over het beeld dat is ontstaan van onbehoorlijke pogingen tot beïnvloeding. Het is een lijvig rapport met veel feitelijke details en dat verdient deze kwestie ook. De wOdc-affaire, zoals zij is gaan heten, heeft er niet alleen diep ingehakt bij medewerkers van het wOdc en van het Ministerie van Justitie en Veiligheid die zeer gewetensvol en betrokken hun onderzoeken willen (laten) uitvoeren maar ook bij burgemeesters en leden van de Tweede Kamer, die er op moeten kunnen vertrouwen dat wOdc-onderzoek klopt.

De kwestie heeft bovenal ook de voormalig wOdc-onderzoekster en klokkenluidster aangegepen. Haar interne meldingen over vermeende beïnvloeding zijn buiten haar toedoen ter kennis van de media gekomen.

In de hoofdstukken 4 tot en met 6 van dit rapport noteert de commissie haar bevindingen ten aanzien van de deugdelijkheid van drie aan haar voorgelegde rapporten en de beïnvloeding van de desbetreffende onderzoeken. De commissie baseert deze hoofdstukken op bestudering van onder andere de (concepten van de) drie rapporten en de daaraan mede ten grondslag liggende onderzoeksresultaten. In de oordeelsvorming zijn tevens betrokken de totstandkomingsgeschiedenis van de onderzoeken, de startnotities, het offertetraject, de instelling van de begeleidingscommissie, de verslagen van vergaderingen van die commissies en – na ordening – duizenden e-mailwisselingen tussen de betrokkenen bij de onderzoeken. De relevante informatie is in formele en informele gesprekken met betrokkenen doorgenomen om een zo goed mogelijk inzicht te krijgen in de feiten en de beleving daarvan. In hoofdstuk 7 trekt de commissie conclusies.

De commissie spreekt haar dank uit aan eenieder die bereid is geweest haar te woord te staan, informatie te verstrekken, te adviseren of op enige andere wijze bij te dragen aan de totstandkoming van dit rapport.

Namens de commissie, de voorzitter,  
Jacques Overgaauw

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding tot het onderzoek

Op 6 december 2017 opent de uitzending van Nieuwsuur met het bericht dat de top van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) onderzoek naar het eigen drugsbeleid heeft gemanipuleerd. Het programma constateert dat “topambtenaren jarenlang zogenaamd onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek naar het Nederlands drugsbeleid politiek hebben beïnvloed. Met de klachten van een interne klokkenluider gebeurde niets.” Het betreft onderzoek dat vanuit het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (wOdc) van het departement wordt verricht. In de uitzending wordt het nieuws onderbouwd met onder meer de klacht van de klokkenluidster (hierna: ‘de Melder’) en citaten uit e-mailverkeer tussen betrokkenen.<sup>1</sup>

De politiek reageert geschokt op de berichtgeving. Op 7 december 2017 laat minister Grapperhaus aan de Tweede Kamer weten veel waarde te hechten aan de integriteit van het departement en de onafhankelijkheid van het wOdc.<sup>2</sup> Hij kondigt aan dat er extern onafhankelijk onderzoek komt. In zijn brief gedateerd 19 december 2017 is dit voornemen uitgewerkt.<sup>3</sup> Er komen drie onafhankelijke onderzoekscommissies: één die de bedoelde onderzoeken inhoudelijk toetst, één die de relatie tussen het wOdc en de beleidsafdelingen van het ministerie bestudeert, en één commissie die nagaat hoe de klacht van de Melder is afgehandeld.

De Tweede Kamer debatteert op 23 januari 2018 met de minister over de kwestie.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Uitzending Nieuwsuur 6 december 2017: *Onderzoek naar Nederlands drugsbeleid jarenlang gemanipuleerd*.

<sup>2</sup> *Kamerstukken II 2017/18*, 28 844, 130, p. 3.

<sup>3</sup> *Kamerstukken II 2017/18*, 28 844, 131.

<sup>4</sup> *Handelingen II 2017/18*, 42, item 33.

## 1.2 De opdracht aan Onderzoekscommissie WODC I

De minister stelt in februari 2018 drie onderzoekscommissies in. Onderzoekscommissie I, waarvan het rapport voor u ligt, krijgt als opdracht de deugdelijkheid van een drietal onderzoeken te beoordelen.<sup>5</sup> Het betreft *Het Besloten club-en het Ingezetenen criterium voor coffeeshops* uit 2013,<sup>6</sup> *Coffeeshops, toeristen en lokale markt* uit 2014<sup>7</sup> en het rapport *Internationaal recht en cannabis* eveneens uit 2014.<sup>8,9</sup>

Meer specifiek wordt de commissie gevraagd te bezien of:

- 1 de samenvattingen van de rapporten een correcte en volledige weergave zijn van de resultaten in de rapporten volgens de standaarden voor beleidsonderzoek die destijds golden;
- 2 de conclusies in de rapporten worden gedragen door de onderzoeken;
- 3 de rapporten tot stand zijn gekomen volgens de standaarden voor beleidsonderzoek die destijds golden, en
- 4 te beoordelen of in de totstandkoming van de rapporten in de ruimste zin, in ieder geval in het proces van opdrachtformulering, de keuze van de methodologie, de uitvoering en begeleiding, sprake is geweest van onbehoorlijke beïnvloeding die de onafhankelijkheid van de onderzoekers heeft aangetast.

De heer mr. J.A.C.A. Overgaauw is voorzitter van de commissie. Leden van de commissie zijn mevrouw prof. dr. G.J.L.M. Lensvelt-Mulders en de heer prof. mr. dr. E.F. ten Heuvelhof. Mevrouw drs. N.H.J.M. Huppertz mpm is secretaris.<sup>10</sup>

In Bijlage A is de tekst van het Instellingsbesluit van Commissie I (hierna: 'de commissie') opgenomen.

Ten behoeve van haar werkzaamheden is de commissie een protocol overeen gekomen met het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Dit protocol is opgenomen in Bijlage B bij dit rapport.

---

<sup>5</sup> *Stcrt.* 2018, 7419. De tekst van het instellingsbesluit is integraal opgenomen in Bijlage A bij dit rapport. Omwille van de leesbaarheid houdt de commissie in deze rapportage een andere volgorde van de onderzoeksvragen aan dan in het Instellingsbesluit opgenomen.

<sup>6</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 24 077, 310.

<sup>7</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 24 077, 320.

<sup>8</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 24 077, 316.

<sup>9</sup> *Kamerstukken II* 2017/18, 28 844, 135.

<sup>10</sup> De commissie dankt in het bijzonder mevrouw prof. dr. R. van Schoonhoven die de redactie van dit rapport heeft verzorgd en mevrouw J. Ben Massoud Msc. en mevrouw mr. J.M.M. Snijders voor hun deskresearch.

De werkwijze van de commissie komt aan de orde in hoofdstuk 3 van dit rapport.

### *De opdracht aan Commissie II en III*

Commissie WODC I richt zich zoals hiervoor aangegeven op de deugdelijkheid van de onderzoeken die ten grondslag hebben gelegen aan de drie hiervoor genoemde rapportages. De commissie heeft om overlap te voorkomen haar werkzaamheden zodanig ingericht dat deze geen betrekking hebben gehad op de opdrachten van de Commissies II en III. Voor de duidelijkheid vermeldt de commissie hierbij dan ook de kern van hun onderzoeksopdrachten.

Commissie WODC II heeft tot taak onderzoek te verrichten naar:

- a) de invulling van de relatie tussen het WODC en beleidsafdelingen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid;
- b) de positionering van het WODC ten opzichte van het Ministerie van Justitie en Veiligheid in vergelijking met andere publieke kennisorganisaties en de voor- en nadelen daarvan voor de wetenschappelijke integriteit.<sup>11</sup>

Zij beoordeelt of:

- a) de werkwijze na inwerkingtreding van het Protocol WODC in 2016 naar behoren functioneert;
- b) het WODC en andere onderdelen van het bestuursdepartement van Justitie en Veiligheid handelen overeenkomstig het Protocol WODC uit 2016;
- c) de onafhankelijkheid van het WODC of van onderzoekers die beleidsonderzoek verrichten in opdracht van het WODC is geschaad; en
- d) de deugdelijkheid van de beleidsonderzoeken is geschaad.

Commissie WODC III heeft onderzoek verricht naar de afhandeling van de klacht over beïnvloeding van de betreffende onderzoeken.<sup>12</sup> Commissie III heeft op 19 juni 2018 haar bevindingen gepubliceerd in haar rapport *De melding terecht*.<sup>13</sup> De minister van Justitie en Veiligheid heeft het rapport op diezelfde dag met een voorlopige reactie aangeboden aan de Tweede Kamer.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> *Stcrt.* 2018, 7420.

<sup>12</sup> *Stcrt.* 2018, 7421.

<sup>13</sup> Onderzoekscommissie WODC III, *De melding terecht. Onderzoek naar de afhandeling van een klacht van een medewerker over de beïnvloeding van WODC-onderzoeken*. Rijswijk: Onderzoekscommissie WODC III 2018.

<sup>14</sup> *Kamerstukken II* 2017/18, 28 844, 152.

Conform haar opdracht heeft Commissie III gekeken naar:

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

Commissie III heeft voorts beoordeeld of de klacht op de daarvoor vereiste wijze is aangekaart, onderzocht en afgedaan.

Commissie III heeft geconcludeerd dat de klacht van de Melder is aan te merken als een vermoeden van een misstand, die te goeder trouw en op goede gronden is aangekaart. De Melder heeft de klacht bij verschillende functionarissen en ambtenaren naar voren gebracht. Commissie III concludeert voorts dat in twee van die gevallen de klacht niet is behandeld overeenkomstig de vereiste zorgvuldigheid en in vier gevallen niet geheel overeenkomstig de geldende richtlijnen. In één geval is met de klacht van de Melder “niet onvoldoende zorgvuldig omgegaan.”<sup>15</sup>

### 1.3 Enkele opmerkingen vooraf over het Nederlandse drugsbeleid

De commissie is niet ingesteld om in te gaan op de koers van het Nederlandse drugsbeleid. Zij verwijst daarvoor naar de interessante en diepgaande beschouwingen die daaraan door de jaren heen zowel in nationale als internationale gremia zijn gewijd.<sup>16</sup> Voordat de commissie ingaat op haar bevindingen, volstaat zij daarom met de constatering dat het drugsbeleid door de jaren heen een politiek gevoelig onderwerp is, voor de uitvoering waarvan, mede als ge-

<sup>15</sup> A.w., p. 7-8.

<sup>16</sup> Zie onder meer Adviescommissie Drugsbeleid (Commissie Van de Donk), *Geen deuren maar daden. Nieuwe accenten in het Nederlandse drugsbeleid*. Den Haag: Adviescommissie Drugsbeleid 2009; M. van Laar & M.M.J. van Ooyen-Houben (red.), *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*. Den Haag: WODC / Trimbos Instituut 2009; M.M.J. van Ooyen-Houben, ‘The dutch coffee shop system, tensions and benefits’. In: *Michigan State International Law Review*, 25.3, 2017, p. 623-663.

volg van verschillende invalshoeken (onder meer gezondheidszorg en criminaliteitsbestrijding) het maatschappelijke draagvlak steeds kwetsbaar blijkt. De budgettaire middelen voor beleid op dit terrein zijn niet onbeperkt en moeten concurreren met andere noodzakelijke overheidsuitgaven. Daarmee is er in ons land onvoldoende basis voor een *zero tolerance beleid* en – zo die basis er wel zou zijn – ontbreken de middelen. In een recent advies van de Raad van State wordt dit onderkend; de Raad geeft daarin aan dat nieuwe experimenten gericht op het komen tot een alternatief “voor het huidige, weinig effectieve beleid”, in het belang kunnen zijn van de volksgezondheid, criminaliteitsbestrijding en openbare orde.<sup>17</sup>

Het huidige coffeeshopbeleid is de *polder-uitkomst* van een Nederlandse politieke discussie die op twee benen hinkt: het toelaten van kleine hoeveelheden cannabis in bezit en koop en verkoop (ook wel aangeduid als gedogen aan de voordeur), maar inkoop door de coffeeshophouder vervolgen (niet-gedogen aan de achterdeur). Daarmee is de discussie echter niet beëindigd.

Eenzijds zijn er partijen die vasthouden aan een lijn van *minder* tolereren en gedogen. Anderzijds zijn er voorstanders van een beleidslijn van juist *meer* gedogen, decriminaliseren en legaliseren. Het drugsbeleid is daardoor niet stabiel; het beweegt mee met politieke (meerderheids-)marges.

Zo formuleerde het regeerakkoord Rutte I ‘*Vrijheid en verantwoordelijkheid*’ uit 2010 (VVD-CDA) een vrij stringente aanpak: de coffeeshops zouden besloten clubs worden die alleen voor meerderjarige inwoners van Nederland toegankelijk zouden zijn op vertoon van een clubpas; de minister zou het beleid verscherpen en er op toezien dat gemeenten het landelijke beleid in hun vergunningen zouden handhaven. Minister Opstelten was in dit kabinet voor de uitvoering van dit beleid verantwoordelijk. Vanaf april 2012 was het kabinet Rutte I demissionair.

Het regeerakkoord Rutte II ‘*Bruggen slaan*’ uit oktober 2012 (VVD – PvdA) bevatte een koerswijziging. De club- oftewel wietpas zou vervallen, maar het ingezetenen criterium kon worden gehandhaafd. Dat laatste dan wel in overleg met betrokken gemeenten en zo nodig gefaseerd, met het oogmerk aan te sluiten bij het lokale coffeeshop- en veiligheidsbeleid om aldus lokaal maatwerk mogelijk te maken. Minister Opstelten was ook in dit kabinet de verantwoordelijke bewindspersoon, tot aan zijn aftreden in maart 2015.

De drie onderzoeken waarover aan de commissie een oordeel is gevraagd, dateren uit de periode 2012-2014. De betreffende onderzoeken vinden plaats in deze politiek-sensitieve context, waarbinnen zich een breuk in de beleidslijnen van twee opeenvolgende kabinetten heeft voorgedaan.

<sup>17</sup> *Kamerstukken II 2017/18*, 34 997, 4.

## 1.4 Leeswijzer

De opdracht van de commissie betreft de beïnvloeding van onderzoeken die op aanvraag van het ministerie van Justitie en Veiligheid door en in opdracht van het WODC zijn verricht. De commissie gaat in hoofdstuk 2 eerst in op de positionering en werkwijze van het WODC. Daarna geeft de commissie in hoofdstuk 3 aan welk wegingskader zij zal hanteren bij de beantwoording van de vragen uit haar opdracht. Dit hoofdstuk gaat ook in op de werkwijze die de commissie heeft gehanteerd.

In de hoofdstukken 4 tot en met 6 beantwoordt de commissie per onderzoeksrapport de vragen uit de opdracht. Voor elk van de drie rapporten gaat de commissie in op zowel de vraag naar de inhoudelijke deugdelijkheid als op de vraag of het onderzoek op onbehoorlijke wijze is beïnvloed. Bij de weging van onbehoorlijke beïnvloeding beschouwt de commissie onder meer de voorvallen die de Melder in 2014 in haar oorspronkelijke klacht en in 2018 in haar brief aan Nieuwsuur naar voren heeft gebracht.

Op grond van haar bevindingen formuleert de commissie in hoofdstuk 7 enkele conclusies en aanbevelingen.

## 2 Het WODC: organisatie en werkwijze

De commissie richt zich op de onderzoeken die ten grondslag hebben gelegen aan het rapport *Het Besloten club- en het Ingezetenen criterium voor coffeeshops*, het rapport *Coffeeshops, toeristen en lokale markt* en het rapport *Internationaal recht en cannabis*. Voor een goed begrip van de context waarbinnen deze onderzoeken zijn ontstaan, begeleid en uitgevoerd, schetst de commissie in dit hoofdstuk beknopt de organisatiestructuur en werkwijze van het WODC in de jaren 2012 tot en met 2014.

### 2.1 Positie en taken

Het WODC is een organisatorische eenheid binnen het Ministerie van Justitie en Veiligheid.<sup>1</sup> De eenheid valt onder de verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal.<sup>2</sup> De positie en taken van het WODC zijn formeel vastgelegd in de organisatieregeling van het departement.

Het centrum ontstaat in de jaren zeventig van de vorige eeuw. Het verkrijgt met ingang van 1994 een 'intern verzelfstandigde' status gemarkeerd met het *Convenant WODC*, dat het *Protocol inzake de beleids- en beheersmatige positie* bevat.<sup>3</sup> De bedoeling van de verzelfstandiging is een duidelijker scheiding aan te brengen tussen beleidsontwikkeling en -uitvoering, en de bedrijfsvoering van het WODC doorzichtiger te maken.

In het document staat aangegeven dat het WODC geldt als een reguliere ambtelijke uitvoeringsdienst, en wordt benoemd welke beheersmatige en budgettaire verantwoordelijkheden in het vervolg aan het WODC toekomen.

<sup>1</sup> In deze rapportage wordt de actuele naamstelling van het departement aangehouden. Tussen oktober 2010 en oktober 2017 werd het departement aangeduid als het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

<sup>2</sup> Organisatieregeling Ministerie van Justitie en Veiligheid 2011, *Stcrt.* 2011, 22848.

<sup>3</sup> WODC, *Convenant WODC. Protocol inzake de beleids- en beheersmatige positie van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) binnen het Ministerie van Justitie*. Den Haag: WODC, december 1993.

Volgens het document geldt de secretaris-generaal als de aanvrager van onderzoek bij het wOdc; de bij het centrum werkzame personen zijn ambtenaren met een overeenkomstige rechtspositie. In de borging van kwaliteit wordt volgens het Protocol voorzien door middel van een Raad van Advies, die toetst “of het onderzoek en de documentatie als geheel van voldoende niveau zijn, tegemoet komt aan redelijke verwachtingen, evenwichtig is samengesteld en de wetenschappelijke toets kan doorstaan.”<sup>4</sup> <sup>5</sup> Het wOdc heeft – gegeven de wetenschappelijke basispositie – de vrijheid tot publicatie. Echter, mocht er geen overeenstemming zijn met de betreffende beleidsdirectie over aanbevelingen, dan worden deze separaat in een oplegnotitie bij het rapport aan de aanvrager van het onderzoek – i.c. de secretaris-generaal – kenbaar gemaakt. “Op deze wijze wordt zowel recht gedaan aan de kritische wetenschappelijke en onafhankelijke functie die aan het bestaan van het wOdc inherent is, als aan de kwetsbare positie van het ministerie.”<sup>6</sup>

In de zelfevaluatie die het wOdc in 2013 opstelt, wordt de organieke positionering bevestigd.<sup>7</sup> Volgens het zelfevaluatierapport is inhoudelijke en wetenschappelijke onafhankelijkheid voor het wOdc cruciaal. Tegelijkertijd wordt benadrukt dat het wOdc ook hecht aan een intensieve en constructieve relatie met het ministerie en haar (keten-)partners.

In het voorjaar van 2014 verschijnt een rapport van de visitatiecommissie, ook aangeduid als de Commissie Prins. Deze visitatiecommissie heeft mede op basis van de bovengenoemde zelfevaluatie gekeken naar het functioneren van het wOdc.<sup>8</sup> <sup>9</sup> De conclusie van de visitatiecommissie is dat het centrum de taken naar behoren uitvoert; de wetenschappelijke kwaliteit van het wOdc-onderzoek is goed. De visitatiecommissie geeft tevens aan dat de positie van het instituut binnen het ministerie “per definitie spanningsvol” is.<sup>10</sup> Het is immers

---

4 A.w., p. 6.

5 Zie voor de Raad van Advies <https://www.wodc.nl/organisatie/organisatieschema/>. De Raad van Advies heeft een rol bij de kwaliteitsborging van wOdc-onderzoek in het algemeen en geen functie bij afzonderlijke wOdc-onderzoeken; de Raad is niet betrokken geweest bij de drie onderzoeken waar onderhavige commissie naar kijkt.

6 A.w., p. 11.

7 A. van der Laan e.a., *Zelfevaluatie Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum Periode 2006 tot en met 2012*. Den Haag: wOdc 2013.

8 Visitatiecommissie wOdc, *Het wOdc als baken in feiten-gedreven Justitieel en Veiligheidsbeleid. Naar een nieuwe balans tussen wetenschap, beleid en uitvoering voor de toekomst?* Den Haag: Visitatiecommissie wOdc 2014.

9 Blijkens de lijst opgenomen in het rapport heeft de Commissie Prins niet gesproken met de Melder. De Commissie Prins maakt in haar rapport geen melding van signalen over onbehoorlijke beïnvloeding van het onderzoek dat op aanvraag van het ministerie door het wOdc wordt uitgevoerd en/of aanbesteed.

10 A.w., p. 2.

onderdeel van het ministerie én streeft onafhankelijkheid na; het beoogt wetenschappelijke kwaliteit te leveren én werkt in opdracht van beleid. Toch, zo meldt de visitatiecommissie, is de relatie tussen het wOdc en het ministerie als goed te karakteriseren. De visitatiecommissie beveelt aan om met het oog op de toekomst meer aandacht te geven aan “een strategische reflectie op de relatie met het eigen departement.”<sup>11</sup>

In 2016 is het Protocol vervangen.<sup>12</sup> In de nieuwe versie wordt wederom aangegeven dat het instituut een intern verzelfstandigd onderdeel van het ministerie is. De kernfuncties zijn het (laten) uitvoeren van beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek, kennisverspreiding en advisering op de beleidsterreinen van het ministerie. Deze kerntaken krijgen vorm in:

- het zelf (laten) uitvoeren (en begeleiden) van onderzoek en analyses;
- het bijeenbrengen, bewerken en veredelen van elders geproduceerde kennis, data en informatie op het gebied van Veiligheid en Justitie;
- en het verspreiden van deze kennis richting relevante onderdelen van het ministerie, haar partners en anderen, inclusief daarbij passende dialogen.<sup>13</sup>

Het wOdc heeft volgens het Protocol 2016 “gegeven zijn basispositie als wetenschappelijk instituut (...) de vrijheid om het onderzoeksmateriaal en de daaruit getrokken conclusies te publiceren. (...) Dienstopdrachten aan het wOdc om formuleringen, uitkomsten, onderzoeksmethoden of veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het onderzoek aan te passen of anderszins te veranderen, zijn niet mogelijk.”<sup>14</sup> Het protocol bevat afspraken over onder meer kwaliteitsborging, onderzoeksprogrammering en het voorlichtingsbeleid.

## 2.2 Organisatie

Het wOdc staat onder leiding van een directeur. Het wOdc heeft een zestal afdelingen die worden geleid door afdelingshoofden. Eén van de afdelingshoofden fungeert tevens als plaatsvervangend directeur. De afdelingen zijn:

---

11 A.w., p. 3.

12 wOdc, *Protocol Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum*. Den Haag: wOdc 2016.

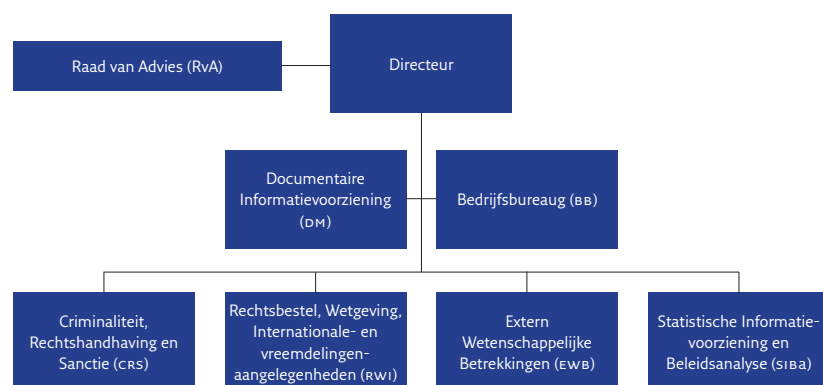
13 Organisatieregeling Ministerie van Justitie en Veiligheid 2011; *Stcrt.* 2011, 22848.

14 wOdc, *Protocol Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum*. Den Haag: wOdc 2016, p. 7.



- Criminaliteit, Rechtshandhaving en Sancties (CRS);
- Rechtsbestel, Wetgeving, Internationale en vreemdelingenangelegenheden (RWI);
- Externe Wetenschappelijke Betrekkingen (EWB);
- Statistische Informatievoorziening en Beleidsanalyse (SIBA);
- Documentaire Informatievoorziening (DIV);
- Bedrijfsbureau.<sup>15</sup>

Figuur 2.1: Organogram wOdc



Het wOdc beschikt rond het jaar 2010 over een onderzoeksbudget van circa 12 miljoen euro per jaar. Het aantal voltijds arbeidsplaatsen bedraagt iets minder dan 100. Gemiddeld worden zo'n 90 onderzoeksrapporten per jaar uitgebracht.<sup>16</sup>

### 2.3 Onderzoeksprogrammering en werkwijze

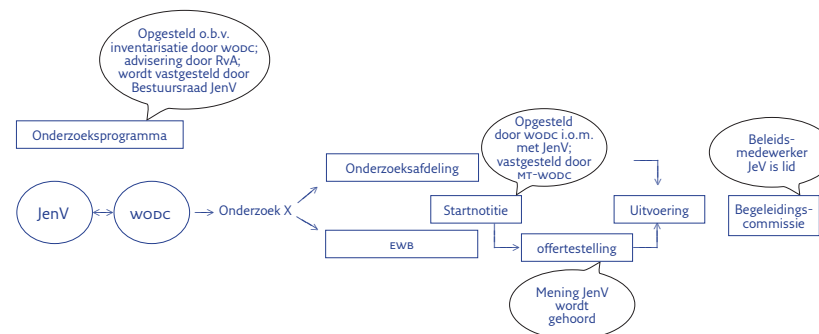
Het onderzoeksbudget van het wOdc van circa € 12 miljoen per jaar wordt besteed aan onderzoeken die deel uitmaken van het jaarlijkse onderzoeksprogramma. Dit programma wordt in concept opgesteld door het wOdc, op basis van een inventarisatie bij de beleidsdirecties van JenV.

<sup>15</sup> De afdelingen zijn opgenomen in de Organisatieregeling Ministerie van Justitie en Veiligheid 2011; *Stcrt.* 2011, 22848. Zie voorts het huidige Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid; *Stcrt.* 2017, 70899.

<sup>16</sup> A. van der Laan e.a., *Zelfevaluatie Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Periode 2006 tot en met 2012*. Den Haag: wOdc 2013, p. 7.

Bij het opstellen van het concept beoordeelt het wOdc de onderzoekswensen op noodzakelijkheid, prioriteit, onderzoekbaarheid en uitvoerbaarheid. Vervolgens spreekt de Raad van Advies van het wOdc met het MT-wOdc over de onderzoeksprogrammering. “Het resultaat van dit selectieproces is dat het meest relevante en meest dringende wetenschappelijke en beleidsonderzoek op het terrein van het ministerie van VenJ wordt uitgevoerd.”<sup>17</sup> Daarna wordt het stuk besproken en vastgesteld in de Bestuursraad van het departement. “Overigens houdt het wOdc, ook na goedkeuring door de Bestuursraad, voldoende flexibiliteit om tussentijdse onderzoekswensen in behandeling te nemen, bijvoorbeeld indien een bewindspersoon van VenJ nieuw onderzoek aan de Tweede Kamer toezegt, of om zelf tussentijds een nieuw onderzoeksthema toe te voegen.”<sup>18</sup> Het wOdc-onderzoeksprogramma wordt na goedkeuring aan het begin van het jaar gepubliceerd op de wOdc-website. Halverwege het jaar wordt een aanvulling (2<sup>e</sup> tranche) op het wOdc-onderzoeksprogramma gepubliceerd.

Figuur 2.2: Programmering en uitvoering van wOdc-onderzoek in schema



De geprogrammeerde onderzoeken vallen in twee typen uiteen:

- circa twee derde van de onderzoeken wordt via de afdeling Externe Wetenschappelijke Betrekkingen (EWB) uitbesteed aan universitaire vakgroepen, particuliere onderzoeksbureaus of andere instellingen voor wetenschappelijk onderzoek;
- een derde van de onderzoeken wordt door wOdc-onderzoekers zelf uitgevoerd bij de eigen onderzoeksafdelingen van het wOdc.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> A.w., p. 20.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> A.w., p. 8: “Het aantal rapportages op basis van intern uitgevoerde onderzoeken is jaar-

De onderzoeken verlopen in beide gevallen doorgaans in vier fasen: 1) voorbereiding, 2) instelling begeleidingscommissie, 3) uitvoering en 4) openbaarmaking en rapportage.<sup>20</sup> Ter toelichting hierop het volgende.

#### 1) Voorbereiding

Het WODC stelt in overleg met de betreffende beleidsdirectie van het ministerie een startnotitie op. De startnotitie bevat de specificaties van het gewenste onderzoek en schat de voor het onderzoek benodigde tijd, menskracht en financiële middelen in. De directeur van het WODC stelt de startnotitie vast, na consultatie van het managementteam van het WODC.

Bij onderzoeken in eigen beheer wordt aansluitend de uitvoering opgepakt, waarbij de directeur van het WODC eindverantwoordelijkheid draagt voor de voortgang en de kwaliteit van het onderzoek.

In geval van aanbesteed onderzoek benadert de WODC-projectbegeleider na het vaststellen van de startnotitie geschikte partijen, die startnotitie met specificaties ontvangen. In het algemeen wordt binnen drie weken offerte uitgebracht. De afdeling EWB beoordeelt de offertes vervolgens op inhoud en op vooraf bepaalde en kenbaar gemaakte criteria: inhoudelijke uitwerking, onderzoeksmethoden, de planning, het onderzoeksteam en de begroting.<sup>21</sup> Meestal wordt ook de beleidsdirectie van JenV gehoord over de offertes. De directeur van het WODC accordeert op voordracht van het hoofd EWB de opdrachtverlening aan de partij met de voor het voorgenomen onderzoek beste propositie. Daarna start de uitvoering van het onderzoek, waarbij het instituut in kwestie de eindverantwoordelijkheid draagt voor de voortgang en kwaliteit van het onderzoek.

#### 2) Instellen begeleidingscommissie

Het WODC i.c. de directeur benoemt bij aanvang van het onderzoek een begeleidingscommissie; de begeleidingscommissie heeft als functie de kwaliteit, onafhankelijkheid en objectiviteit van het onderzoek te bewaken.

Doorgaans hebben in de commissie zitting: een onafhankelijk voorzitter, externe materie- en methodologisch deskundige(n), een medewerker van de beleidsdirectie en – in geval van extern aanbesteed onderzoek – de projectbegeleider van de afdeling EWB.

---

lijks rond de dertig en het aantal extern uitgevoerde onderzoeken is jaarlijks rond de zestig.”

<sup>20</sup> WODC, *Wegwijzer bij contractonderzoek in opdracht van het WODC van het ministerie van Veiligheid en Justitie*. Den Haag: WODC 2012.

<sup>21</sup> Volgens de EWB Wegwijzer betreft het generieke criteria. De EWB Wegwijzer maakt overigens op p. 12 melding van een document *WODC-EWB beoordelingscriteria*. Zie ook <https://www.wodc.nl/organisatie/organisatieschema/extern-wetenschappelijke-Betekkingen/index.aspx>.

De leden van de begeleidingscommissie nemen “vanwege hun persoonlijke deskundigheid (deel), niet als vertegenwoordiger van de organisatie waar zij werken. Deelname aan de commissie brengt geen enkel recht mee voor organisaties of voor andere personen, bijvoorbeeld ten aanzien van meelesen met of goedkeuren van een (concept)rapport.”<sup>22</sup> Uit de gesprekken die de commissie heeft gevoerd maakt zij op dat de vertegenwoordiger vanuit de beleidsdirectie steeds wordt afgevaardigd op grond van diens inhoudelijke kennis van en ervaring met het onderwerp van onderzoek en het daarbij gevoerde beleid.

#### 3) Uitvoering

Bij onderzoek in eigen beheer is zoals gesteld de directeur WODC bij de uitvoering eindverantwoordelijk voor de voortgang en de kwaliteit van het betreffende onderzoek. Deze verantwoordelijkheid berust bij aanbesteed onderzoek bij de betreffende uitvoerder. In beide gevallen reflecteert een begeleidingscommissie op de voortgang en de kwaliteit van het onderzoek. Instemming met het eindrapport door de begeleidingscommissie is een advies aan het WODC om het rapport in die vorm te accepteren.

#### 4) Openbaarmaking

Na acceptatie van het rapport door het WODC wordt het door het WODC aangeboden aan de directeur-generaal van de beleidsdirectie die het onderzoek heeft aangevraagd. De beleidsdirectie beslist of het wordt aangeboden aan de Tweede Kamer en wikkelt alsdan die aanbidding af. Dit gebeurt in de periode 2012-2014 veelal binnen drie maanden.<sup>23</sup> Daarna zijn de onderzoekers vrij in het publiceren van de resultaten.

## 2.4 Over de drie rapporten

De commissie is gevraagd drie onderzoeken nader te bezien op inhoudelijke deugdelijkheid en procesmatige kwaliteit. In het licht van het voorgaande merkt de commissie alvast op dat de drie onderzoeken verschillend van karakter zijn.

De rapporten *Het Besloten club- en het Ingezetenen criterium voor coffeeshops en Coffeeshops, toeristen en lokale markt* zijn twee rapportages uit één onderzoeksproject. Het project heeft bestaan uit verschillende deelprojecten; van niet alle

---

<sup>22</sup> A.w., p. 15.

<sup>23</sup> In 2016 is deze termijn teruggebracht naar zes weken.

deelprojecten zijn afzonderlijke deelrapportages uitgebracht.<sup>24</sup> De commissie is om een oordeel gevraagd over de twee voornoemde rapportages. Eerstgenoemd rapport betreft de tussenrapportage en het tweede de eindrapportage van het onderzoeksproject.

In het project is een combinatie toegepast van onderzoek in eigen beheer en aanbesteed onderzoek. In de hoofdstukken 4 en 5 wordt ingegaan op de specifieke onderdelen die in eigen beheer respectievelijk door externe onderzoeksbureaus zijn uitgevoerd.

Bij het rapport *Internationaal recht en cannabis* is sprake geweest van volledig aanbesteed onderzoek. Het WODC heeft in dat onderzoek geen uitvoerende rol gespeeld.<sup>25</sup> Voor dit onderzoek hebben twee eerdere rapportages als input gediend. In beide gevallen betrof het inventarisaties:

- één naar de in officiële beleidsdocumenten gehanteerde juridische argumenten voor initiatieven en experimenten in diverse Nederlandse gemeenten; dit onderzoek is door medewerkers van JenV zelf uitgevoerd;

---

<sup>24</sup> Het betreft achtereenvolgens:

Deelproject 2021A, waarover is gerapporteerd in: B. Bieleman, R. Nijkamp & T. Bak, *Coffeeshops in Nederland 2011 Aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2011*. Groningen/Rotterdam: Intraval 2012.

Deelproject 2021B en 2021C: het onderzoek onder omwonenden en bezoekers respectievelijk de ontwikkeling van de lokale markt door het Bongier Instituut en Intraval; over de onderzoeksresultaten is gerapporteerd in *Het Besloten club- en ingezetenen criterium voor coffeeshops en Coffeeshops, toeristen en lokale markt* (zie voorts Hoofdstuk 4 en 5).

Deelproject 2021D *Coffeeshops in Nederland: de implementatie van het besloten clubmodel en het ingezetenen criterium; procesevaluatie*; van dit deelproject is een interne rapportage opgesteld; over de uitkomsten is gerapporteerd in *Het Besloten club- en ingezetenen criterium voor coffeeshops* (zie voorts Hoofdstuk 4).

Deelproject 2021E betreft *Het Besloten club- en ingezetenen criterium voor coffeeshops* (zie voorts Hoofdstuk 4).

Deelproject 2021F is een additionele gebruikersenquête geweest, uitgevoerd door het Bongier Instituut; over de resultaten is gerapporteerd in *Het Besloten club- en ingezetenen criterium voor coffeeshops en Coffeeshops, toeristen en lokale markt* (zie voorts Hoofdstuk 4 en 5).

Deelproject 2021G betreft het rapport *Coffeeshops, toeristen en lokale markt* (zie voorts Hoofdstuk 5).

<sup>25</sup> Bij het onderzoek *Internationaal recht en cannabis* heeft overigens een rapportage als input gediend die door medewerkers van JenV is opgesteld, i.c. de inventarisatie van (argumenten voor) initiatieven en experimenten bij diverse Nederlandse gemeenten. In het rapport *Internationaal recht en cannabis* wordt dit duidelijk vermeld. De commissie is in haar opdracht niet gevraagd om een weging van de deugdelijkheid van resp. het proces rond die inventarisatie.

- en één naar de in officiële beleidsdocumenten gebruikte juridische argumenten voor de verschillende initiatieven en experimenten in de Verenigde Staten en enkele Europese lidstaten; dit onderzoek is via WODC-aanbesteding uitgevoerd door het onderzoeksbureau RAND.

In Hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op de totstandkoming van het rapport *Internationaal recht en cannabis*.

### 3 Wegingskader van de commissie

De commissie heeft als opdracht onderzoek te verrichten naar drie rapporten, en daarbij te beoordelen of de onderzoeken zijn verricht volgens relevante kwaliteitsstandaarden en of bij de totstandkoming van de rapportages sprake is geweest van onbehoorlijke beïnvloeding. In de hoofdstukken 4 tot en met 6 komt de commissie per rapport tot een beantwoording van de voorgelegde vragen. Daarbij hanteert de commissie een wegingskader dat in dit hoofdstuk wordt toegelicht en waarmee tevens de werkwijze wordt beschreven.

#### 3.1 Twee typen onderzoek en standaarden

Voor de beantwoording van de vragen is een passend wegingskader nodig, dat uitgaat van de standaarden die golden ten tijde van de totstandkoming van de drie rapporten.<sup>1</sup>

Daartoe is allereerst relevant te bepalen over welk type onderzoek de commissie is gevraagd te oordelen. In dat verband maakt de commissie onderscheid tussen:

- a) zuiver wetenschappelijk onderzoek;
- b) wetenschappelijk onderzoek in opdracht van derden.

Onderzoek van *het eerste type* wordt veelal aan instellingen voor wetenschappelijk onderzoek verricht en ook wel aangeduid als het eerste of tweede geldstroomonderzoek. Academici bepalen in dit onderzoek op basis van de academische vrijheid hun onderzoeksvragen, die veelal theorie-gedreven zijn.<sup>2</sup> De

<sup>1</sup> De opdracht aan de commissie geeft aan dat het moet gaan om standaarden “die destijds golden”; *Stcrt.* 2018, 7419.

<sup>2</sup> Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, *Vrijheid van wetenschapsbeoefening in Nederland. Briefadvies naar aanleiding van de motie Straus-Duisenberg nr. 120 (34550-VIII)*. Amsterdam: KNAW 2018.

onderzoekers nemen daarbij de gedragscode voor goede en integere wetenschap in acht: de *Nederlandse Gedragscode Wetenschapsbeoefening*, die periodiek wordt geactualiseerd.<sup>3</sup>

In de periode dat de drie onderzoeken worden uitgevoerd, bevat de code zes principes van goed wetenschappelijk onderwijs en onderzoek, te weten:

- Eerlijkheid en zorgvuldigheid
- Betrouwbaarheid
- Controleerbaarheid
- Onpartijdigheid<sup>4</sup>
- Onafhankelijkheid
- Verantwoordelijkheid

De code verplicht de instellingsbesturen het naleven van de code te bevorderen en te handhaven. Daaronder wordt tevens begrepen dat een instelling moet voorzien in een vertrouwenspersoon en in een onafhankelijke commissie wetenschappelijke integriteit. In geval van een vermoeden van een integriteitsschending kan een klacht worden ingediend bij die commissie. Het oordeel dat het instellingsbestuur op grond van het advies formuleert, kan aansluitend voor toetsing worden voorgelegd bij het Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit (LOWI).<sup>5</sup>

Aan instellingen voor wetenschappelijk onderzoek wordt voorts onderzoek van het *tweede type* verricht, oftewel derde geldstroomonderzoek. Veelal is dit onderzoek meer toepassings- of praktijkgericht dan het eerste type. De opdrachtgevers kunnen bedrijven zijn maar ook maatschappelijke organisaties en overheden. De Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen

<sup>3</sup> VSNU, *De Nederlandse Gedragscode Wetenschapsbeoefening. Principes van goed wetenschappelijk onderwijs en onderzoek (herziene versie 2014)*. Den Haag: VSNU 2014. Met ingang van 1 oktober 2018 is er een geactualiseerde versie van de code: *Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit*, Den Haag: VSNU 2018.

<sup>4</sup> In de geactualiseerde versie van de code (2018) is ‘onpartijdigheid’ onderdeel van het principe ‘onafhankelijkheid’: “Onafhankelijkheid houdt onder andere in dat men zich (...) bij het beoordelen van onderzoek of onderzoeksvorstellen van anderen, niet laat leiden door buiten-wetenschappelijke overwegingen (bijvoorbeeld overwegingen van commerciële of politieke aard). Aldus geformuleerd omvat onafhankelijkheid ook onpartijdigheid.” A.w., p. 13.

<sup>5</sup> Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit, *Landelijk model klachtenregeling wetenschappelijke integriteit*. Den Haag: VSNU 2012. In dit model wordt integriteitsschending omschreven als: handelen of nalaten in strijd met de Nederlandse Gedragscode Wetenschapsbeoefening, waaronder in ieder geval de gedragingen opgenomen in bijlage 1 van het model; de bijlage benoemt voorbeelden.

heeft de *Verklaring van wetenschappelijke onafhankelijkheid* opgesteld (zie tekstkader) om de onafhankelijkheid van dit type onderzoek te borgen.<sup>6</sup>

#### *Verklaring van wetenschappelijke onafhankelijkheid*

- De opzet van het onderzoek wordt niet toegespitst in de richting van een eventueel door de opdrachtgever gewenste uitkomst.
- Bij voorkeur formuleren opdrachtgever en opdrachtnemer gezamenlijk (het doel van) de opdracht.
- Beloningen en andere blijken van waardering zijn nooit afhankelijk van de uitkomst of interpretatie van het onderzoek.
- Wetenschappelijke onderzoeksresultaten worden gepubliceerd ongeacht of ze gunstig of ongunstig zijn voor de opdrachtgever.
- De wetenschapsbeoefenaar heeft steeds de vrijheid de bevindingen binnen een nader aangeduide redelijke termijn te publiceren; daarbij is twee maanden redelijk te achten en zes maanden in het algemeen het maximum (...).
- In het contract wordt de wijze van publiceren overeengekomen. Publicatie in een wetenschappelijk tijdschrift vindt plaats in overleg met de opdrachtgever. De onderzoeker heeft echter het laatste woord over inhoud, auteurs, vorm en plaats van de wetenschappelijke publicatie.
- Externe financiers van uitgevoerde opdrachten en/of andere sponsors worden met name genoemd in publicaties en bij andere vormen van openbaarmaking.
- Relevante belangen c.q. adviesrelaties van de onderzoeker(s) worden vermeld in publicaties en bij andere vormen van openbaarmaking.
- De tekst van het contract is beschikbaar voor vertrouwelijke inspectie door het Lowi.

De KNAW beveelt wetenschappers aan, bij onderzoek in opdracht van overheid of bedrijfsleven vooraf goede afspraken te maken over de onafhankelijkheid en de Verklaring van toepassing te verklaren op de betreffende onderzoeksopdracht.<sup>7</sup>

6 KNAW, *Verklaring van wetenschappelijke onafhankelijkheid*. Uit: 2005. Gebaseerd op: KNAW, *Wetenschap op bestelling. Over de omgang tussen wetenschappelijk onderzoekers en hun opdrachtgevers*. Amsterdam: KNAW 2005.

7 Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, *Vrijheid van wetenschapsbeoefening in Nederland. Briefadvies naar aanleiding van de motie Straus-Duisenberg nr. 120*

De hiervoor genoemde vsNU-Gedragscode en de KNAW-verklaring waren bekend ten tijde van de onderzoeken waarover het oordeel van de commissie is gevraagd. Het betreft in beide gevallen kaders die in hoofdzaak een norm stellen voor de *wetenschapper, de onderzoeker, de instelling*. Zij hebben zich aan deze normen te houden.

Onderzoek van het tweede type, het onderzoek in opdracht van derden, kan zoals gesteld van bedrijven komen maar ook van maatschappelijke organisaties of overheden. In dat laatste geval wordt het onderzoek meestal verricht in het kader van bepaalde beleidsmatige vraagstukken. Het betreft dan dus onderzoek naar of voor beleid, oftewel: beleidsonderzoek.

Voor beleidsonderzoek zijn in de achterliggende decennia kwaliteitsstandaarden tot ontwikkeling gekomen. Deze standaarden richten zich dan niet zozeer – zoals die van KNAW en vsNU – tot de uitvoerende partij, maar eerder tot de *opdrachtgevende organisatie of instantie*. De meest recente standaard die de commissie heeft aangetroffen en die aansluit bij haar opdracht, betreft de *Handreiking voor advies- en onderzoeksopdrachten* die in 2012 is uitgebracht door enkele beroepsorganisaties en waaraan is meegewerkt door de Rijksoverheid.<sup>8</sup>

De handreiking gaat uit van drie pijlers van goed opdrachtgeverschap, zijnde 1) helderheid en betrokkenheid, 2) interactie en communicatie en 3) efficiënte inzet en beheer van middelen. Vervolgens worden zeven fasen onderscheiden. De eerste drie fasen vereisen vooral inzet van de opdrachtgever en zijn als volgt samen te vatten:

- Fase 1: verkenning van de aard, omvang en eigenaar van het probleem;
- Fase 2: inventariseren van hetgeen al bekend is over het probleem; nagaan of en in hoeverre eigenstandig onderzoek nodig is;
- Fase 3: afwegen van het nut en de noodzaak van inhuur externe expertise.

Daarna komt het contact met de (potentiële) onderzoekers tot stand, waarin in geval van beleidsonderzoek de volgende fasen zijn te onderscheiden:

- Fase 4: de onderzoeksopdracht en offerteaanvraag wordt geformuleerd;
- Fase 5: de offerteaanvraag wordt uitgezet waarmee de onderzoeker(s) worden geworven, geselecteerd en gecontracteerd;

(34550-VIII). Amsterdam: KNAW 2018, p. 12.

8 Raad van Organisatie-Adviesbureaus, Orde van Organisatiekundigen en -adviseurs, Vereniging voor Beleidsonderzoek en Rijksoverheid, *Handreiking voor advies- en onderzoeksopdrachten*. Versie 2.1 uit 2012. Deze Handreiking incorporeert de *Twaalf tips over het offertetraject voor opdrachtgevers van beleidsonderzoek* die in 2004 zijn opgesteld door de Vereniging voor Beleidsonderzoek.

- Fase 6: de opdracht wordt uitgevoerd; deze fase kan onderscheiden worden in voorbereiding, uitvoering als zodanig, analyse en rapportage en publicatie;
- Fase 7: ten slotte wordt de opdracht afgerond en komen opdrachtgever en opdrachtnemer tot een evaluatie van de verrichtingen.

Voor de commissie is relevant hetgeen in de Handreiking wordt gesteld over Fase 6 Uitvoering. Daarin wordt onder meer opgemerkt dat bij aanvang van deze fase opdrachtgever en onderzoeker (nogmaals) de probleemstelling bespreken alsook de scope en de afbakening van het onderzoek. Van belang is tevens dat er afspraken worden gemaakt over de begeleiding van het onderzoek, bijvoorbeeld door het instellen van een begeleidingscommissie, en dat helder is wat de planning is en wat de verwachtingen zijn in termen van voortgang.<sup>9</sup> Bij dat alles wordt de opdrachtgever enerzijds opgeroepen onderzoekers in onafhankelijkheid de opdracht uit te laten voeren en anderzijds toch actief betrokken te blijven bij het onderzoek. Daarbij is het zaak niet alleen te letten op de inhoud, maar ook op budgetbeheer en voortgangsbewaking. “Houd de leiding en stuur het bureau duidelijk aan op ‘vriendelijke doch besliste wijze’.”<sup>10</sup> Dit kan betekenen dat uit hoofde van budgetbeheer en/of voortgangsbewaking de opdrachtgever de uitvoering van het onderzoek bijstuurt op bijvoorbeeld de scope van een literatuuronderzoek of de diepgang van interviews.<sup>11</sup>

Deze standaard voor beleidsonderzoek stelt zoals hiervoor aangegeven in hoofdzaak een norm aan het gedrag van de opdrachtgever. Deze dient helderheid en betrokkenheid na te streven en daartoe een gepaste vorm van interactie aan te gaan met de onderzoekers, waarbij bovenal de onafhankelijkheid van de uitvoering van het onderzoek moet worden bewaakt.

De commissie constateert dat bij de haar voorgelegde rapportages sprake is van wetenschappelijk onderzoek in opdracht van derden, in het bijzonder: *beleidsonderzoek* dat met beperkte middelen onder hoge tijdsdruk moest worden uitgevoerd. De onderzoeken in kwestie zijn op aanvraag van het Ministerie van JenV verricht en deels via het WODC aanbesteed bij universitaire onderzoeksafdelingen en onderzoeksbureaus; voor een ander deel is het door onderzoekers van het WODC zelf uitgevoerd.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> A.w., p. 13.

<sup>10</sup> A.w., p. 21. De Vereniging voor Beleidsonderzoek heeft desgevraagd de commissie laten weten nog steeds achter de Verklaring te staan, zij het dat zij nu wellicht andere accenten zou leggen. Bij de alhier geciteerde passage over betrokkenheid bij het onderzoek merkt zij op dat deze “uiteraard niet slaat op de resultaten maar op de uitvoering van het onderzoek.”

<sup>11</sup> A.w., p. 20.

<sup>12</sup> Aan het rapport *Internationaal recht en cannabis* zijn twee inventariserende onderzoe-

voor de uitvoerende externe *onderzoekers* is het zaak dat zij hebben gehandeld volgens de normen uit de VSNU-gedragscode en KNAW-verklaring van wetenschappelijke onafhankelijkheid. Dat geldt ook voor de uitvoerend WODC-onderzoekers aangezien het WODC zichzelf diezelfde normen heeft opgelegd.<sup>13</sup> De onderzoekers moeten volgens deze normen in staan voor de inhoudelijke deugdelijkheid van hun onderzoek.

Voor de betrokken beleidsdirecties van JenV en het WODC als *aanbestedende organisatie* is het zaak dat zij handelen volgens de standaard voor beleidsonderzoek, in het bijzonder betreffende het respecteren van de onafhankelijkheid van het onderzoek. De WODC-werkwijze die in het vorige hoofdstuk is beschreven (zie ook figuur 2.2) voldoet aan deze standaard.<sup>14</sup>

Op grond van het voorgaande heeft de commissie de vier vragen uit haar opdracht ingedeeld in twee vragen die zien op de *inhoudelijke deugdelijkheid* van de betreffende rapportages (3.2) en twee vragen die zien op de *beïnvloeding van het onderzoek* (3.3).

### 3.2 Inhoudelijke deugdelijkheid van het onderzoek

Met de eerste twee vragen uit haar opdracht kijkt de commissie naar de inhoudelijke deugdelijkheid van de rapportages zoals gepubliceerd en aangeboden aan de Tweede Kamer. Het gaat zoals eerder vermeld om het rapport *Het Besloten club- en het Ingezetenen criterium voor coffeeshops*,<sup>15</sup> het rapport *Coffeeshops, toeristen en lokale markt*<sup>16</sup> en het rapport *Internationaal recht en cannabis*.<sup>17</sup>

ken voorafgegaan, waarvan één door medewerkers van JenV zelf is uitgevoerd; zie ook Hoofdstuk 6.

<sup>13</sup> Visitatiecommissie WODC, *Het WODC als baken in feiten-gedreven Justitieel en Veiligheidsbeleid. Naar een nieuwe balans tussen wetenschap, beleid en uitvoering voor de toekomst?* Den Haag: Visitatiecommissie WODC 2014.

<sup>14</sup> De EWB-Wegwijzer uit 2012 vermeldt dat het WODC de Verklaring van wetenschappelijke onafhankelijkheid van de KNAW onderschrijft, alsook de ‘Twaalf tips over het offertetraject voor opdrachtgevers van beleidsonderzoek’ van de Vereniging voor Beleidsonderzoek. Zie: WODC-EWB, *Wegwijzer bij contractonderzoek in opdracht van het WODC van het Ministerie van Justitie*. Den Haag: WODC 2012, p. 7.

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2012/13, 24 077, 310.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2013/14, 24 077, 320.

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2013/14, 24 077, 316.

*Onderzoeksvraag 1:*

Zijn de samenvattingen van de rapporten een correcte en volledige weergave van de resultaten in de rapporten volgens de standaarden voor beleidsonderzoek die destijds golden?

*Onderzoeksvraag 2:*

Worden de conclusies in de rapporten gedragen door de onderzoeken?

Deze twee onderzoeksvragen zijn beschrijvend-analytisch van aard.

Voor de beantwoording heeft de commissie op grond van de VSNV-criteria, in het bijzonder de elementen eerlijkheid, zorgvuldigheid en betrouwbaarheid, een format opgesteld voor de analyse van de drie gepubliceerde onderzoeksrapporten. Het format kent vier inhoudelijke rubrieken:

- o De relatie tussen doel, probleemstelling en onderzoeksvragen
- o De gehanteerde onderzoeksmethode en wijze van dataverzameling
- o De wijze waarop de data zijn geanalyseerd
- o De wijze waarop over het onderzoek is gerapporteerd

Het format is na bespreking en vaststelling toegepast op de drie onderzoeksrapporten. De commissieleden hebben hun bevindingen besproken en zijn vervolgens voor elk van de drie rapporten tot een beantwoording van de eerste twee onderzoeksvragen gekomen.

### 3.3 Beïnvloeding van het onderzoek

Bij de andere twee vragen uit haar opdracht bestudeert de commissie vooral het verloop van het onderzoek dat aan de drie rapportages ten grondslag heeft gelegen.

*Onderzoeksvraag 3:*

Zijn de rapporten tot stand zijn gekomen volgens de standaarden voor beleidsonderzoek die destijds golden?

*Onderzoeksvraag 4:*

Is in de totstandkoming van de rapporten in de ruimste zin, in ieder geval in het proces van opdrachtformulering, de keuze van de methodologie, de uitvoering en begeleiding, sprake geweest van onbehoorlijke beïnvloeding die de onafhankelijkheid van de onderzoekers heeft aangetast?

De commissie merkt hierbij op dat beleidsonderzoek in opdracht wordt verricht. Dit impliceert een relatie tussen opdrachtgever en onderzoeker. Daaraan is inherent dat wederzijds invloed wordt uitgeoefend.<sup>18</sup> Uit de *Verklaring van wetenschappelijke onafhankelijkheid* vloeit voort dat van onderzoekers en wetenschappers wordt gevraagd de onafhankelijkheid van het onderzoek te borgen en de wederzijdse beïnvloeding in dat opzicht in goede banen te leiden. Datzelfde gebeurt in wezen ook in de *Handreiking voor beleidsonderzoek*, waarin duidelijkheid in fasering en rolverdeling belangrijke voorwaarden zijn voor het borgen van een onafhankelijke uitvoering van het onderzoek als zodanig.

Daarom is de commissie nagegaan of en in hoeverre betrokkenen zich aan de te onderscheiden rollen en verantwoordelijkheden hebben gehouden. Rollen en verantwoordelijkheden die passen bij de reguliere WODC-werkwijze (zie ook figuur 2.2) en die in lijn zijn met de standaard voor beleidsonderzoek. Om dit punt te kunnen toetsen, heeft de commissie de betreffende rollen en verantwoordelijkheden als volgt geoperationaliseerd (zie tabel 3.1 en 3.2).

De invloed kan een *positief, opbouwend* karakter dragen: de opdrachtgever kan lopende het onderzoek bijvoorbeeld zijn steun uitspreken voor tussentijdse resultaten en/of conceptversies van een rapport. Ook is het mogelijk dat opmerkingen en opbouwende kritiek leiden tot verbetering van het onderzoek en/of de rapportage.<sup>19</sup> Omdat bij dergelijke invloed veelal de rolverdeling duidelijk blijft en de inhoudelijke afwegingen bij de onderzoekers blijven berusten, is

<sup>18</sup> Zie over deze thematiek onder meer K. Schuyt, 'Kameleontisch beleid, stekelige wetenschap', in: SCP, *Werken op de grens van wetenschap en beleid*. Den Haag: SCP 2006, p. 11-26. W. Derksen, *Kennis en beleid verbinden. Praktijkboek voor beleidsmakers*. Den Haag: Boom Lemma 2011.

<sup>19</sup> Ontleend aan: L. Pleger e.a., 'Are some countries more prone to pressure evaluators than others? Comparing findings from the United States, United Kingdom, Germany, and Switzerland.' In: *American Journal of Evaluation*, 2017, 38 / 3, p. 315 - 328. L. Pleger & F. Sager, 'Die Beeinflussung in der Evaluationstätigkeit in der Schweiz und was die SEVAL dagegen tun kann.' In: *LEGES*, 2016 / 1, 5, p. 33 - 49. L. Pleger & F. Sager, 'Betterment, undermining, support and distortion: a heuristic model for the analysis of pressure on evaluators'. In: *Evaluation and Program Planning*, 2016, <http://dx.doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2016.09.002>.

Tabel 3.1: Rolverdeling actoren bij aanbesteed onderzoek

	Startnotitie	Offertestelling	Uitvoering	Afronding
<b>Directie JenV</b>	Input leveren	Mening geven over offertes	In begeleidingscommissie reflecteren op onderzoek	Beleidsreactie opstellen
<b>Directie wdoc</b>	Vaststellen	Beslissen over gunning opdracht	-	Beslissen over accepteren rapportage
<b>Project begeleider</b>	Opstellen	Offertes beoordelen	Begeleiden van de uitvoering; intermediair tussen onderzoekers en JenV	Voorleggen aan directie wdoc
<b>Begeleidingscommissie</b>	-	-	Reflecteren op inhoud / voortgang van het onderzoek; kwaliteit bewaken	Bepalen of onderzoek afdoende antwoord geeft op gestelde vraag
<b>Onderzoeker</b>	-	Offerte maken	Uitvoeren onderzoek; verantwoordelijk voor voortgang en kwaliteit; organiseren bijeenkomsten begeleidingscommissie	Rapporteren

hierbij de onafhankelijkheid van het onderzoek meestal niet in het geding.

De invloed kan echter ook *negatief, niet constructief* geladen zijn. De opdrachtgever kan proberen de onderzoeksresultaten bij te sturen in een door hem gewenste richting. Het komt ook voor dat een opdrachtgever daarbij sterke druk uitoefent op de onderzoekers en ze daarmee dwingt de resultaten of rapportage aan te passen. In beide gevallen is de onafhankelijkheid van het onderzoek in het geding.

Tabel 3.2: Rolverdeling actoren bij onderzoek in eigen beheer

	Startnotitie	Uitvoering	Afronding
<b>Directie JenV</b>	Input leveren	In begeleidingscommissie reflecteren op onderzoek	Beleidsreactie opstellen
<b>Directie wdoc</b>	Vaststellen	Voortgang en kwaliteit bewaken	Beslissen over accepteren rapportage
<b>Begeleidingscommissie</b>	-	Reflecteren op inhoud / voortgang van het onderzoek; kwaliteit bewaken	Bepalen of onderzoek afdoende antwoord geeft op gestelde vraag
<b>Onderzoeker</b>	Opstellen	Uitvoeren onderzoek; verantwoordelijk voor voortgang en kwaliteit; organiseren bijeenkomsten begeleidingscommissie	Rapporteren

De beïnvloeding van het onderzoek wordt voorts *onbehoorlijk* van aard als de vorm en/of inhoud ervan zekere morele grenzen overschrijdt.

Dat is het geval als aan onderzoekers een verzoek wordt gedaan dat inhoudelijk onbehoorlijk is omdat dit leidt tot:

- overtreding van wet- en regelgeving;
- onjuist informeren of manipuleren van informatie;
- of omdat het gericht is op het behalen van persoonlijk voordeel of bevoordeling van relaties (of de schijn daarvan).

Het kan ook een verzoek betreffen dat qua vorm onbehoorlijk is omdat:

- het een bedreigende of intimiderende bejegening betreft;
- aan het niet meewerken negatieve consequenties worden verbonden;
- een beloning wordt geboden voor meewerken aan het verzoek.<sup>20</sup>

In het licht van het voorgaande heeft de commissie de onderzoeken beoordeeld op de volgende elementen:

- Is in de betreffende onderzoeksfase door betrokkenen gehandeld overeenkomstig de standaard voor beleidsonderzoek, in het bijzonder con-

<sup>20</sup> Ontleend aan: Rekenkamer Rotterdam, *Werken onder druk. Onderzoek oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk op ambtenaren*. Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam 2018.



form de rolverdeling die tussen JenV, wOdc en onderzoekers gebruikelijk is (tabel 3.1 en 3.2)?

- Is sprake van beïnvloeding van het onderzoek door de aanvrager?
- Is de beïnvloeding effectief in de zin dat deze leidt tot bijstelling van het onderzoek en/of de rapportage?
- Is de bijstelling te karakteriseren als kwaliteit verhogend (constructief) of kwaliteit verlagend (destructief)?
- Is sprake van onbehoorlijke beïnvloeding, zo ja in welk opzicht (vorm en/of inhoud)?

Voor de beoordeling heeft de commissie de drie onderzoeken onder de loep genomen. Daarvoor is teruggerepen op door het Ministerie van JenV beschikbaar gestelde documenten en e-mails. Voorts heeft de commissie van de Melder diverse documenten en aanvullende informatie ontvangen.<sup>21</sup> Met behulp van alle documentatie is een reconstructie van de drie onderzoeken opgesteld.

Op grond van de reconstructie en de informatie uit de gesprekken (zie hierna) heeft de commissie per onderzoek de relevante voorvallen geïdentificeerd. Deze voorvallen heeft zij vervolgens gewogen op de hiervoor genoemde elementen.

### 3.4 Hoor en wederhoor

Ten behoeve van de reconstructie zijn voorts informatieve gesprekken gevoerd met betrokken onderzoekers en leden van begeleidingscommissies en zijn formele gesprekken gevoerd met de sleutelpersonen.<sup>22</sup> De gesprekken zijn gevoerd om zo goed mogelijk inzicht te krijgen in de feiten en de beleving daarvan door alle betrokkenen. In de gesprekken is aangegeven dat de commissie open staat voor nieuwe en aanvullende informatie en – indien wenselijk – voor wijziging van hetgeen eerder is ingebracht.

Van de gesprekken zijn verslagen gemaakt die aan betrokkenen zijn voorgelegd voor correctie op eventuele feitelijke onjuistheden. Indien daartoe aanleiding bestond, is naar aanleiding van de reactie van betrokkene(n) op (delen van) het concept-verslag op basis van de bandopname een woordelijk transcript gemaakt, dat eveneens aan betrokkene(n) is overgelegd.

---

<sup>21</sup> Een gedetailleerde beschrijving van de beschikbaar gestelde bronnen is opgenomen in Bijlage D van dit rapport.

<sup>22</sup> De informele en formele gesprekken zijn gevoerd met de direct bij de drie onderzoeken betrokken medewerkers van het wOdc, onderzoeksbureaus, het Ministerie van JenV en met leden van de begeleidingscommissies.

Naar aanleiding van de gevoerde gesprekken heeft de commissie geconstateerd dat de feiten door betrokkenen op uiteenlopende wijze zijn beleefd; dit geldt met name voor de door de Melder veronderstelde motieven van medewerkers van JenV en leidinggevenden van het wOdc. De commissie heeft naar aanleiding van die constatering en gelet op haar opdracht in het onderzoek getracht zo dicht mogelijk bij de feiten als zodanig te blijven.<sup>23</sup>

In lijn met het Instellingsbesluit en het Protocol van de commissie is de conceptversie van deze rapportage begin oktober 2018 voorgelegd aan personen die door de bevindingen en conclusies worden geraakt of daartegen bedenkingen zouden kunnen hebben. De opmerkingen van betrokkenen uit dit wederhoor zijn waar relevant opgenomen in deze eindversie.

In Bijlage D van dit rapport is nadere informatie opgenomen over de bij het wederhoor gevolgde werkwijze.

---

<sup>23</sup> Zie voorts Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Onafhankelijk onderzoek in het publiek belang*. Den Haag 2018.

## 4 Rapport “Het Besloten club- en het Ingezetenen criterium voor coffeeshops”

Het eerste rapport dat de commissie heeft bestudeerd, behelst een tussenrapportage. Het beschrijft de eerste resultaten van de bredere evaluatie van de invoering van het besloten club- en ingezetenen criterium, zoals voorgenumen door het kabinet Rutte I. Hierna beschrijft de commissie eerst de beleidsmatige context van het onderzoek (4.1). Daarna komt de inhoudelijke deugdelijkheid van de rapportage als zodanig aan de orde (4.2) en gaat de commissie in op de vraag of en in hoeverre bij dit onderzoek sprake is geweest van onbehoorlijke beïnvloeding (4.3).

### 4.1 De context van dit onderzoek

Het regeerakkoord Rutte I uit 2010 bevat het voornemen de overlast en criminaliteit rond coffeeshops tegen te gaan en de aantrekkingskracht van de coffeeshops op buitenlandse gebruikers terug te dringen.<sup>1</sup> In de *Drugsbrief* uit mei 2011 wordt dit voornemen uitgewerkt met het voorstel tot invoering van de zogeheten B&I-criteria.<sup>2</sup> Het B-criterium houdt in dat coffeeshops in het vervolg een besloten karakter ('B') dragen: zij mogen maximaal 2000 lidmaatschappen per jaar aangaan en zij houden daartoe controleerbare ledenlijsten bij. Ze mogen alleen softdrugs verkopen aan personen op deze lijst. De komst van het B-criterium wordt ook wel aangeduid als de invoering van de club- of wietpas. Het tweede criterium stelt dat alleen ingezetenen van Nederland van 18 jaar en ouder ('I') lid mogen worden van een coffeeshop. De criteria worden met ingang van 2012 ingevoerd.<sup>3</sup>

De invoering verloopt gefaseerd, waarbij het voornemen is dit als volgt te doen:

<sup>1</sup> Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA. Den Haag, september 2010.

<sup>2</sup> *Kamerstukken II 2010/11*, 24 077, 259.

<sup>3</sup> *Kamerstukken II 2011/12*, 24 077, 265 en 267.

- met ingang van 1 mei 2012 worden de B&I-criteria in de drie zuidelijke provincies - Limburg, Noord Brabant, Zeeland - ingevoerd;
- met ingang van 1 januari 2013 gaan de B&I-criteria in heel Nederland gelden.

In de opmaat van de invoering van dit nieuwe beleid worden in de loop van 2011 door het WODC reeds enkele (verkennende) deelprojecten in gang gezet. Deze exercities leveren eind 2011 de basis voor een startnotitie voor een breder evaluatieonderzoek aangaande het nieuwe beleid. De startnotitie wordt op aanvraag van de Directie Veiligheid en Bestuur (DVB) van het Ministerie van JenV opgesteld en geschreven door de projectbegeleider van het WODC i.c. de Melder. De startnotitie wordt eind januari 2012 door het managementteam van het WODC vastgesteld.<sup>4</sup>

Het onderzoek omvat een deel waarvoor via de afdeling EWB van het WODC twee externe bureaus in de arm worden genomen, te weten het bureau Intraval voor het onderzoek onder omwonenden en bezoekers van coffeeshops en het Bonger Instituut voor het onderzoek naar ontwikkelingen op de lokale markt voor softdrugs.<sup>5</sup> Intraval en het Bonger Instituut verrichten het onderzoek waarvoor in de gemeenten veel empirische data moeten worden verzameld. Een ander deel van het onderzoek wordt door het WODC zelf uitgevoerd i.c. door de Melder en een collega. Het betreft het onderzoek naar de veronderstellingen achter het nieuwe beleid (ook wel aangeduid als de beleidstheorie of de interventielogica) en het monitoren van de invoering door gemeenten (ook wel aangeduid als de procesevaluatie).

Het onderzoek start begin 2012.

In juni 2012 meldt de minister in een brief aan de Tweede Kamer op grond van contacten met en signalen uit gemeenten dat de invoering van de nieuwe criteria in het zuiden leidt tot een sterke afname van het aantal drugstoeristen. “De politie meldt dat de situatie beheersbaar en de handhaving capaciteit voldoende is. De verschuivingseffecten naar andere provincies zijn beperkt.” En voorts dat “geen sprake is van overlast en incidenten.” Ten slotte meldt de minister dat hij het WODC opdracht heeft gegeven “de effecten van de invoering te monitoren. Het WODC voert een onderzoek uit dat de effecten van het aangescherpte coffeeshopbeleid meet over de periode 2012-2014.”<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Startnotitie WODC inzake Coffeeshops in Nederland: het besloten clubmodel en het ingezetenen criterium, 23 januari 2012.

<sup>5</sup> Het onderzoek van Intraval betreft deelproject 2021B (omwonenden en bezoekers); gunning vindt plaats eind 2011. Het onderzoek van het Bonger Instituut betreft deelproject 2021C (lokale markt), en wordt in februari 2012 gegund.

<sup>6</sup> *Kamerstukken II 2011/12*, 24 077, 287.

Deze boodschap wordt herhaald in de brief van 12 juli 2012 aan de Kamer: “Begin oktober zal ik aan de Kamer rapporteren over ervaringen van de lokale driehoeken (burgemeester, politie en om) in de coffeeshopgemeenten in Limburg, Noord-Brabant en Zeeland met dit beleid. Daarbij zal ik aangeven hoe ik om zal gaan met deze bevindingen bij de landelijke uitrol per 1 januari 2013. Zoals ik eerder aangaf (...) voert het wOdc een breed onderzoek uit naar de effecten van het aangescherpte coffeeshopbeleid over de periode 2012-2014. Afronding van dit onderzoek is voorzien in 2014. Ook over de uitkomsten van dit onderzoek zal ik de Kamer te zijner tijd informeren.”<sup>7</sup>

Het kabinet Rutte I is sinds april 2012 demissionair. In oktober 2012 treedt het kabinet Rutte II aan. Het onderzoek is bij het aantreden van het nieuwe kabinet al goeddeels onderweg.

Het rapport dat in dit hoofdstuk centraal staat wordt in de zomer van 2013 door de minister aan de Tweede Kamer aangeboden.<sup>8</sup>

#### 4.2 De deugdelijkheid van de rapportage

In lijn met haar opdracht heeft de commissie gekeken naar de inhoudelijke deugdelijkheid van de rapportage, in de gepubliceerde versie zoals deze in de zomer van 2013 is aangeboden aan de Tweede Kamer.<sup>9</sup> De commissie is gevraagd aan te geven of de samenvattingen in het rapport een correcte en volledige weergave zijn van de onderzoeksresultaten en of de conclusies in het rapport worden gedragen door het onderzoek in kwestie.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2011/12, 24 077, 289.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2012/13, 24 077, 310. Kamerstukken II 2012/13, 24 077, 312.

<sup>9</sup> M.M.J. van Ooyen-Houben, B. Bieleman & D.J. Korf, *Het Besloten club- en Ingezetenen-criterium voor coffeeshops. Evaluatie van de implementatie en de uitkomsten in de periode mei-november 2012. Tussenrapportage*. Den Haag: wOdc 2013.

#### Korte karakterisering van de inhoud van het rapport

Het rapport beschrijft de invoering en effecten van de B&I-criteria in zeven zuidelijke gemeenten, op basis van de eerste twee metingen die in het voorjaar respectievelijk najaar van 2012 zijn verricht. Daarbij vindt een vergelijking plaats met metingen in zeven vergelijkbare gemeenten in andere provincies. Tevens beschrijft het rapport de veronderstellingen die aan het nieuwe beleid ten grondslag liggen ('beleidstheorie' of 'interventiologica') en brengt het in beeld hoe de verschillende beleidsactoren – zowel op landelijk als op lokaal niveau – de komst van de nieuwe criteria hebben ervaren en hoe de invoering is verlopen ('procesevaluatie').

Het rapport begint met een deel *Samenvatting en conclusies*.

De samenvatting is geordend naar de deelvragen van het onderzoek te weten:

- Wat was de achtergrond van de B&I-criteria?
- Wat waren de veronderstellingen over de werkzaamheid van de B&I-criteria (interventiologica)?
- In hoeverre werd de in de interventiologica veronderstelde problematiek door betrokken actoren als een probleem ervaren?
- Hoe is de implementatie verlopen en was dit conform de veronderstellingen?
- Zijn de beoogde uitkomsten gerealiseerd?
- Hebben de nieuwe criteria tot veranderingen op de illegale gebruikersmarkt van cannabis geleid?

Voor elk van deze deelvragen bevat het rapport een hoofdstuk waarin de betreffende onderzoeksresultaten gedetailleerd worden beschreven.

De commissie heeft het rapport zoals gepubliceerd, bestudeerd en daarbij – in het licht van de vsnu-gedragscode en het belang van eerlijk, zorgvuldig en betrouwbaar onderzoek – met name gekeken naar de volgende punten:

- de relatie tussen doel, probleemstelling en onderzoeksvragen;
- de gehanteerde onderzoeksmethode en wijze van dataverzameling;
- de wijze waarop de data zijn geanalyseerd;
- de wijze waarop over het onderzoek is gerapporteerd.

Over deze punten merkt de commissie het volgende op.

De commissie typeert de in het rapport beschreven onderzoeksopzet (doel – probleemstelling – onderzoeksvragen) als gedegen en daarmee als acceptabel voor beleidsonderzoek. Wat betreft de weergave van de gehanteerde methoden en dataverzameling merkt zij op dat deze wellicht iets preciezer had kunnen zijn,<sup>10</sup> maar ook hiervoor geldt dat hetgeen is gedaan en beschreven voor een beleidsonderzoek als het onderhavige volstaat.

Dat laatste geldt volgens de commissie ook voor de analyse van de verzamelde data, zij het dat bepaalde statistische weergaven duidelijker hadden kunnen zijn.<sup>11</sup>

Met betrekking tot de rapportage over de resultaten in de samenvatting heeft de commissie een – ogenschijnlijk – inhoudelijke tegenstrijdigheid gesignaleerd. In een passage wordt de indruk gewekt dat in veel gemeenten geen overlast werd ervaren: “Op de meeste andere plaatsen werd deze problematiek niet ervaren; er waren niet veel drugstoeristen, er was weinig overlast en de coffeeshops waren goed beheersbaar.”<sup>12</sup> Het lijkt er op dat deze passage is gebaseerd op de procesevaluatie en de gesprekken met lokale actoren. Echter, in hoofdstuk 8 van het rapport wordt onder meer gerapporteerd dat in de zuidelijke provincies minstens 40% van omwonenden overlast van coffeeshops ervaart. De commissie had graag gezien dat deze – schijnbaar uiteenlopende – feiten in het rapport meer waren geduid.

Overigens oordeelt de commissie dat het rapport getuigt van eerlijk, zorgvuldig en betrouwbaar onderzoek. De samenvatting is correct en volledig. De conclusies worden gedragen door het onderliggende onderzoek.

### 4.3 Beïnvloeding van het onderzoek?

Zoals aangegeven is het onderzoek verricht op aanvraag van de Directie Veiligheid en Bestuur (DVB) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Deze directie wordt geleid door directeur A;<sup>13</sup> het onderzoek valt onder afde-

---

<sup>10</sup> Bijvoorbeeld: niet helemaal duidelijk is of bij interviews over de metingen heen met dezelfde of juist met verschillende respondenten is gesproken, en of deze voldoende representatief zijn in relatie tot de vraagstelling. Daarnaast is ‘uitval’ onder respondenten niet nader toegelicht. Voorts is in een deelonderzoek gewerkt met een systematiek van ‘waarnemingen’ die niet voldoende is onderbouwd, hetgeen vrij zachte data impliceert.

<sup>11</sup> Niet bij alle statistische analyses is vermeld met welke toets en met welk significantieniveau is gewerkt.

<sup>12</sup> A.w., p. 9.

<sup>13</sup> Medewerkers van het ministerie worden in het navolgende aangeduid met gecursiveerde kapitalen; medewerkers van het w o d c met gewone kapitalen.

lingshoofd B. Als contactpersonen voor het onderzoek zijn aangewezen coördinerend senior-beleidsmedewerker C en senior beleidsmedewerkers D en E.

Het w o d c, in het bijzonder de afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen (EWB), fungeert als aannemer van het onderzoek. Hoofd van deze afdeling is mevrouw F. Directeur van het w o d c is de heer G.

Projectbegeleider vanuit EWB is mevrouw H, tevens Melder. Zij draagt in die rol zorg voor de aanbesteding en begeleiding van het onderzoek, dat deels bij twee externe bureaus wordt belegd. Als w o d c-onderzoeker voert zij tegelijkertijd een ander deel van het onderzoek zelf uit. Daarbij wordt zij ondersteund door een collega de heer I. Het onderzoek dat H en I uitvoeren heeft ten eerste betrekking op het in kaart brengen van de veronderstellingen waarop het nieuwe coffeeshopbeleid is gestoeld, hetgeen wordt aangeduid als het beschrijven van de ‘beleidstheorie’ of ‘interventiologica’. Ten tweede bestuderen zij aan de hand van documenten en interviews a) hoe diverse actoren, waaronder ministerie en gemeenten, tegen deze veronderstellingen aankijken en b) hoe de invoering van het B&I-criterium verloopt. Dit onderdeel van het onderzoek wordt aangeduid als de ‘procesevaluatie’.<sup>14</sup>

w o d c-directeur G is inhoudelijk verantwoordelijk voor het deel van het onderzoek dat door H en I wordt uitgevoerd; de inhoudelijke verantwoordelijkheid voor het onderzoek van de twee externe bureaus (Bonger Instituut en Intraval) berust bij de desbetreffende onderzoeksbureaus.

In hetgeen volgt komen vijf voorvallen in de totstandkomingsgeschiedenis van dit onderzoeksrapport aan de orde. De commissie heeft deze voorvallen geselecteerd op grond van de klacht van de Melder, de beschikbaar gestelde informatie en de gesprekken die de commissie met betrokkenen heeft gevoerd.<sup>15</sup> Bij elk voorval wordt op basis van de reconstructie een samenvatting gegeven van de gebeurtenissen. Waar relevant gaat de commissie tevens in op de inhoud van het rapport en/of op informatie die in dan wel naar aanleiding van de gesprekken naar voren is gekomen. Ten slotte kijkt de commissie bij elk voorval naar de volgende punten:

- Is in de betreffende onderzoeksfase door betrokkenen gehandeld overeenkomstig de standaard voor beleidsonderzoek, in het bijzonder conform de rolverdeling die tussen JenV, w o d c en onderzoekers gebruikelijk is?
- Is sprake van beïnvloeding van het onderzoek door de aanvrager?

---

<sup>14</sup> Deze weergave betreft een samenvatting van de commissie. Op de pagina’s 18 en 19 van de betreffende rapportage zijn de (zes rubrieken van de) verschillende onderzoeksvragen gedetailleerd weergegeven.

<sup>15</sup> Een beschrijving van de werkwijze van de commissie en de bronnen die zij heeft gebruikt, is opgenomen in Bijlage D van dit rapport.

- Is de beïnvloeding effectief in de zin dat deze leidt tot bijstelling van het onderzoek en/of de rapportage?
- Is de bijstelling te karakteriseren als kwaliteit verhogend of kwaliteit verlagend?
- Is sprake van onbehoorlijke beïnvloeding, zo ja in welk opzicht?

#### 4.3.1 De samenstelling van de klankbordgroep en de begeleidingscommissie<sup>16</sup>

Bij de reconstructie van het onderzoek heeft de commissie geconstateerd dat aan het begin van het traject, op verzoek van de beleidsdirectie van JenV, de vraag aan de orde is geweest of en in hoeverre een vertegenwoordiging vanuit de zuidelijke gemeenten in de begeleidingscommissie kon participeren. Hoewel de Melder deze gang van zaken niet naar voren heeft gebracht, acht de commissie het zorgvuldig hierbij eveneens stil te staan.

In december 2011 neemt projectbegeleider H het voortouw bij het formeren van een begeleidingscommissie voor het onderzoek naar het besloten club- en ingezetenen criterium. Medio december wordt zij benaderd door JenV-beleidsmedewerker D; hij heeft namelijk kort daarvoor overleg gehad met de zuidelijke coffeeshopgemeenten ter voorbereiding op het nieuwe beleid dat voor deze gemeenten per 1 mei 2012 ingaat. Hij geeft aan dat de gemeenten graag één of twee vertegenwoordigers in de begeleidingscommissie willen en dat zijn directeur mee kan gaan in die wens.<sup>17</sup> Mevrouw H overlegt met onder meer haar afdelingshoofd en directeur en mailt hen begin januari 2012: “Het is tegen ons beleid, maar we kunnen het bespreken. (...) Ik opteer voor een wetenschappelijk ingestoken commissie, aangezien het een mijnenveld is.”<sup>18</sup> Directeur G geeft daarop aan dat in relevante literatuur een kentering is opgetreden, die inhoudt dat het juist beter is om bij gevoelige dossiers stakeholders direct te betrekken<sup>19</sup>; afdelingshoofd F overlegt daarop met H en constateert dat het een puzzel gaat worden omdat de commissie ook niet te omvangrijk moet zijn.<sup>20</sup>

Het resultaat van het overleg is dat medio januari 2012 wordt besloten naast de begeleidingscommissie een klankbordgroep in te stellen.<sup>21</sup> Daarin kunnen relevante stakeholders plaatsnemen. De klankbordgroep zal blijken de startnotitie tussenrapportages beoordelen op feitelijke onjuistheden.

<sup>16</sup> De commissie tekent hierbij voor de volledigheid aan dat de voorzitter van deze begeleidingscommissie, de heer dr. M.W.J. Koeter, in januari 2016 is overleden.

<sup>17</sup> E-mail 21 december 2011; de directie had in deze periode een waarnemend directeur.

<sup>18</sup> E-mail 1 januari 2012.

<sup>19</sup> E-mail 2 januari 2012.

<sup>20</sup> E-mail 3 januari 2012.

<sup>21</sup> Concept-startnotitie versie 11 januari 2012; definitieve versie startnotitie 23 januari 2012.

## WEGING

- (a) De commissie beschouwt het niet als uitzonderlijk dat de aanvrager wensen uit ten aanzien van de samenstelling van de begeleidingscommissie. De wijze waarop dit verloopt, namelijk in onderling overleg, is volgens de commissie conform de reguliere rolverdeling tussen JenV en het WODC en is passend bij deze fase van het beleidsonderzoek.
- (b) Tegelijkertijd constateert de commissie dat de aanvrager van het onderzoek met het verzoek invloed uitoefent op de inrichting van het onderzoek.
- (c) Deze invloed is enerzijds niet effectief in die zin dat de samenstelling van de begeleidingscommissie is gegaan volgens de regels van het WODC. Anderzijds is de invloed wel effectief aangezien een klankbordgroep is gevormd. Er is daarmee een voor alle betrokkenen – JenV, gemeenten en het WODC – acceptabel compromis gevonden.
- (d) De commissie acht het aannemelijk dat de inbreng van de stakeholders in de klankbordgroep heeft geleid tot een hogere kwaliteit van het onderzoek.
- (e) De kwestie is door betrokkenen voorts ordentelijk, binnen de grenzen van het betamelijke, afgehandeld. De commissie heeft qua inhoud noch qua vorm handelwijzen aangetroffen die als onbehoorlijk kunnen worden gekwalificeerd. Er is naar het oordeel van de commissie bij dit voorval derhalve geen sprake geweest van onbehoorlijke beïnvloeding van het onderzoek door beleid.

#### 4.3.2 Venlo wel of niet opnemen in het onderzoek

Het ontwerp van het onderzoek houdt in dat 7 gemeenten worden geselecteerd uit de drie zuidelijke provincies – alwaar de B&I-criteria met ingang van mei 2012 worden ingevoerd – en 7 gemeenten uit de andere 9 provincies – die (dan nog) naar verwachting per januari 2013 met de twee criteria te maken krijgen. De gedachte achter dit ontwerp is dat door de vergelijking van de twee sets van 7 gemeenten, de gevolgen van het nieuwe beleid goed inzichtelijk kunnen worden gemaakt.

Het samenstellen van de twee sets gemeenten gebeurt door middel van steekproeftrekking. Gemeente Venlo is in eerste aanleg onderdeel van de zuidelijke set, en wordt daarover evenals de andere steekproefgemeenten eind januari 2012 door het WODC per brief geïnformeerd.<sup>22</sup>

In de opzet van het onderzoek is voorzien dat een gemeente niet kan of wil meedoen aan het onderzoek; daarom is op voorhand voor elke gemeente een

<sup>22</sup> E-mails 25 en 30 januari 2012.

reservegemeente aangewezen. De reservelijst is opgesteld in overleg tussen de onderzoekers en beleidsmedewerkers van JenV.<sup>23</sup> Voor Venlo staat gemeente X op de reservelijst.

De Melder heeft gesteld dat, onder druk van beleid en directeur G, gemeente Venlo ondanks gewijzigde lokale omstandigheden in de steekproef moest blijven. Directeur G deelde haar op een gegeven moment mede, zo stelde zij in haar klacht, dat hij was gebeld door de burgemeester “die hem te verstaan had gegeven dat Venlo in de steekproef moest blijven.”<sup>24</sup> Directeur G “buigt na een telefoontje met de burgemeester van Venlo mee met beleid.”<sup>25</sup> Onder druk van G is Venlo in de steekproef gehandhaafd.<sup>26</sup>

Uit de reconstructie maakt de commissie het volgende op. Projectbegeleider H verneemt medio februari 2012 dat twee coffeeshops in Venlo mogelijkwijs gaan sluiten. Ze wil zich dan ook beraden op participatie van Venlo in de steekproef.<sup>27</sup> Zij heeft in dat verband contact met beleidsmedewerker D van JenV, met wie zij in deze periode tevens communiceert over de vorming van de klankbordgroep (zie vorig punt).

Beleidsmedewerker D e-mailt haar dat wat hem betreft Venlo in de steekproef blijft: “het wordt nu heel interessant wat er in Venlo gaat gebeuren. Blijven die 5000 Duitsers per dag komen, blijven ze weg of gaan ze elders heen.”<sup>28</sup> Projectbegeleider H geeft daarop aan dat zij bij sluiting niet meer goed in beeld kan brengen hoe de B&I-criteria uitwerken.<sup>29</sup> D reageert een dag later: “Venlo uit het onderzoek halen gaat veel gedoe geven. Sluiting van coffeeshops was te voorzien door de aanscherping van het beleid met het B&I criterium. Er zullen nog wel meer coffeeshops volgen die gaan sluiten ten gevolge van de inzet van dit beleid.”<sup>30</sup>

Projectbegeleider H legt het punt vervolgens voor aan de begeleidingscommissie; zij stelt als alternatief reservegemeente X voor. Ze meldt daarbij aan de commissie tevens dat gemeente Venlo heeft aangegeven graag in het onderzoek te willen blijven en dat dit netjes door het wOdc zal worden afgehan-

---

23 M.M.J. van Ooyen-Houben, B. Bieleman & D.J. Korf, *Het Besloten club- en het Ingezeten criterium voor coffeeshops. Tussenrapportage*. Den Haag: wOdc / Intraval / Universiteit van Amsterdam 2013, p. 23.

24 Interne klacht 10 maart 2014.

25 Aanvullende documentatie verstrekt door Melder aan commissie, mei 2018.

26 Brief aan Nieuwsuur, 21 januari 2018.

27 E-mail 13 februari 2012.

28 E-mail 13 februari 2012.

29 E-mail 14 februari 2012.

30 E-mail 15 februari 2012.

deld.<sup>31</sup> Een dag later laat zij de begeleidingscommissie weten dat het laatste kan inhouden dat de ontwikkelingen in Venlo – op beperkte schaal – toch worden gemonitord. Vanuit de begeleidingscommissie komen twee reacties op haar bericht, die haar zienswijze ondersteunen, te weten: gemeente X vervangt Venlo in de steekproef en met Venlo vindt overleg plaats over een beperkte monitor van de ontwikkelingen.

Beleidsmedewerker D informeert echter zijn collega's en afdelingshoofd B dat het wOdc de gemeente Venlo uit het onderzoek dreigt te schrappen. “Ik heb ze gewaarschuwd dat het schrappen van Venlo uit het onderzoek wel eens politieke repercussies kan hebben en dat ze bovendien er voor het onderzoek rekening mee moeten houden dat nog wel meer coffeeshophouders er de komende tijd de stekker er wel eens uit kunnen trekken. It's all in the game en daar zullen de onderzoekers mee moeten omgaan.”<sup>32</sup> Afdelingshoofd B laat hem weten dit een zorgelijke ontwikkeling te vinden. Wat hem betreft is het doel “monitoring van de effecten van de introductie van de maatregelen. Als we naar de gemeente Venlo kijken bestaan die effecten mogelijk ook uit het sluiten van die 2 shops, met alle gevolgen van dien! Natuurlijk van de zotte als we dan even (letterlijk) de andere kant op kijken en niet willen weten wat er gaat gebeuren in Venlo.”<sup>33</sup> Beleidsmedewerker D laat daarna en na overleg met een gemeentebtenaar uit Venlo aan projectbegeleider H weten: “Terugtrekken uit Venlo is niet bespreekbaar. Burgemeester Bruls zal er een zwaar punt van maken. Hij rekent erop dat er gemonitord gaat worden.”<sup>34</sup> D stelt voor om met de onderzoeker en de gemeente te bespreken wat de mogelijkheden zijn. Projectbegeleider H e-mailt hem vervolgens dat zij het een goed idee vindt om het overleg met Venlo te zoeken: “Zelf vind ik Venlo een relevante casus die ik graag wil monitoren.”<sup>35</sup> Ze geeft tevens aan dat daarnaast een alternatief voor Venlo in de steekproef nodig is.

Begin maart gaat het overleg tussen betrokkenen inzake de participatie van Venlo verder.

Beleidsmedewerker E mailt haar collega's en leidinggevende dat zij gesproken heeft met projectbegeleider H. Zij geeft in haar e-mail aan: “Vraag is inmiddels niet of Venlo in het onderzoek zit maar hoe.”<sup>36</sup> Mochten de coffeeshops in Venlo niet sluiten, dan blijft Venlo in de steekproef; als ze toch sluiten, dan krijgt Venlo in het onderzoek een ‘status aparte’.

---

31 E-mail 15 februari 2012.

32 E-mail 15 februari 2012.

33 E-mail 16 februari 2012.

34 E-mail 16 februari 2012.

35 E-mail 16 februari 2012.

36 E-mail 5 maart 2012.

In de dagen daarna zoekt projectbegeleider H contact met haar afdelingshoofd F en directeur G. Het punt is dat enerzijds nog geen duidelijkheid bestaat over de doorstart van de coffeeshops te Venlo terwijl anderzijds die duidelijkheid wel nodig is om het onderzoek in gemeente X op te kunnen starten. Ze vraagt of directeur G wellicht iets kan betekenen om de besluitvorming in Venlo te versnellen; misschien kan hij telefonisch contact zoeken met de burgemeester?<sup>37</sup>

In de bijeenkomst van de begeleidingscommissie op 12 maart 2012 komt het onderwerp ook aan de orde; besproken wordt dat uitsluitel vanuit de gemeente Venlo nodig is en dat gemeente X een alternatief kan zijn.

Op 21 maart 2012 benadert projectbegeleider H wederom haar afdelingshoofd en directeur. Er is namelijk nog steeds geen duidelijkheid over een eventuele doorstart van de coffeeshops te Venlo; maar de tijd dringt en ze wil fiat van haar leidinggevenden voor het starten van het onderzoek in gemeente X.<sup>38</sup> Directeur G e-mailt haar dat hij de burgemeester van Venlo zal bellen om de benodigde duidelijkheid te verkrijgen. Een dag later meldt hij op grond van het telefoongesprek met de burgemeester projectbegeleider H dat er waarschijnlijk geen doorstart komt van de coffeeshops te Venlo, maar dat Venlo wel in het onderzoek moet blijven omdat het een interessante casus is.<sup>39</sup>

Paragraaf 2.3 van het uiteindelijke onderzoeksrapport beschrijft de steekproefsamenvatting. Over de casus Venlo wordt opgemerkt dat na de aanvankelijke steekproef, in één van de geselecteerde gemeenten de coffeeshops uit eigener beweging de deuren sloten. “Ook hiervoor is een alternatieve gemeente opgenomen in het onderzoek. De aanvankelijk geselecteerde gemeente is wel in het onderzoek gehandhaafd, maar wordt als aparte categorie geanalyseerd.”<sup>40</sup> De casus Venlo wordt in het rapport aangeduid als ‘de 7+1 gemeente’.

De commissie heeft over de kwestie Venlo gesproken met zowel projectbegeleider H als directeur G. Projectbegeleider H heeft in het gesprek met de commissie aangegeven dat zij Venlo uit de steekproef wilde in verband met mogelijke vertekening van de resultaten; de beleidsdirectie van JenV wilde dat volgens haar absoluut niet; het was niet bespreekbaar Venlo uit het onderzoek te halen. Directeur G heeft in het gesprek uiteengezet dat de situatie in Venlo lange tijd niet duidelijk was. De projectbegeleider H benaderde hem in dat ver-

---

<sup>37</sup> E-mail 7 maart 2012.

<sup>38</sup> E-mail 21 maart 2012.

<sup>39</sup> E-mail 22 maart 2012.

<sup>40</sup> A.w., p. 24.

band met het verzoek de burgemeester te bellen, hetgeen hij vervolgens ook deed.<sup>41</sup>

## WEGING

**(a)** De commissie acht het niet opmerkelijk dat projectbegeleider H bij beleidsmedewerker *D* gelet op diens contacten met gemeenten navraag doet over de ontwikkelingen in Venlo en hem op die manier betreft bij de afweging of Venlo al dan niet in het onderzoek moet blijven, en zo ja in welke vorm (volledige of beperkte monitor). Zij had dit echter gelet op de rolverdeling tussen WODC en JenV in deze uitvoerende fase van het onderzoek niet hoeven te doen.

Vervolgens wisselen H en *D* argumenten uit. Enerzijds is er het punt dat de B&I-criteria na sluiting van de twee coffeeshops in ieder geval anders in beeld komen. Anderzijds wisselen zij uit dat er drugstoerisme is in Venlo; het is daarom goed om ook wetenschappelijk verantwoord in beeld te krijgen wat er gebeurt; de aangekondigde sluiting is immers ook te zien als een anticipatoir effect van de B&I-criteria. Bovendien hecht de burgemeester volgens *D* veel waarde aan het monitoren van de ontwikkelingen.

Strikt genomen is het overleg tussen H en *D* inzake Venlo niet passend bij de reguliere rolverdeling in deze uitvoeringsfase. Het initiatief daartoe komt echter van H, niet van *D*.

**(b)** Zo ontstaat voor de JenV-directie de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het onderzoek.

**(c)** Deze invloed is effectief in die zin dat in overleg tussen betrokkenen – een overleg dat langs inhoudelijk-wetenschappelijke lijnen plaatsvindt – een passende oplossing wordt gevonden in ‘de 7+7+1 opzet’. De oplossing heeft naar het oordeel van de commissie de kwaliteit van het onderzoek niet negatief beïnvloed.

De commissie merkt voorts op basis van de feiten op, dat het telefonisch contact tussen WODC-directeur G en de burgemeester van Venlo over de rol van Venlo in het onderzoek ontstaat op instigatie van projectbegeleider H, ingegeven door tijdsdruk en de wens het onderzoek in gemeente X daadwerkelijk te willen beginnen. Dit contact is naar het oordeel van de commissie niet het gevolg geweest van invloed van het Ministerie van JenV op directeur G.

---

<sup>41</sup> H heeft in het kader van het wederhoor bij de commissie aangegeven dat het idee om de burgemeester van Venlo te bellen ontstond in een intern overleg en dat zijzelf en F en G achter dit idee stonden.

(d) Is bij dit voorval sprake geweest van onbetamelijke of onacceptabele gedragingen of handelwijzen? De commissie heeft in dat kader geconstateerd dat beleidsmedewerker *D* in het licht van zijn eerdere contact met afdelingshoofd *B* en een gesprek met de gemeenteambtenaar, aan *H* meldt dat het terugtrekken uit Venlo “niet bespreekbaar is”. Weliswaar is dit stevig geformuleerd; de commissie plaatst deze zinsnede echter in de context van de uitwisseling van argumenten tussen *H* en *D*, in een periode dat zij eveneens veelvuldig contact hebben over de samenstelling van de klankbordgroep. De commissie vindt niet dat met het hanteren van deze zinsnede sprake is van een qua vorm of inhoud onbehoorlijke handelwijze van *D* richting *H*.

Als het gaat om de casus Venlo is de beïnvloeding van het onderzoek door het Ministerie van JenV naar het oordeel van de commissie niet onbehoorlijk geweest.

#### 4.3.3 Verslag van een interview met beleidsmedewerkers

Het onderzoek naar de invoering van de B&I-criteria bestaat uit verschillende onderdelen. Zo worden de veronderstellingen waarop het beleid is gebaseerd nauwgezet in kaart gebracht, hetgeen ook wel wordt aangeduid als het onderzoek naar de *beleidstheorie of interventielogica*. Verder wordt ook onderzocht of deze veronderstellingen door alle actoren ook als zodanig worden ervaren, hoe zij de B&I-criteria invoeren en welke effecten optreden; dit deel van het onderzoek wordt de *procesevaluatie* genoemd.

Beide onderdelen – interventielogica en procesevaluatie – worden niet door externe onderzoekers uitgevoerd maar door het wOBC zelf, in casu door onderzoeker *H* die op dit traject tevens projectbegeleider is en door onderzoeker *I*.

Projectbegeleider en onderzoeker *H* interviewt in de zomer van 2012 onder meer de beleidsmedewerkers *C* en *E* van het Ministerie van JenV. In januari 2013 ontvangen zij van onderzoeker *H* het concept-verslag met het verzoek om feitelijke onjuistheden te corrigeren. Over de inhoud van deze concept-verslagen ontstaat vervolgens discussie.

Hoewel de Melder zelf dit voorval in haar klacht noch in de door haar aan de commissie overhandigde documentatie noemt, acht de commissie het zorgvuldig er bij stil te staan. Dit mede gelet op het feit dat de inhoud van de (concept)-verslagen bij het volgende voorval (zie paragraaf 4.3.4) aan de orde komt.

Uit de reconstructie maakt de commissie het volgende op.

In het voorjaar van 2012 stelt *H* een startnotitie op voor de *procesevaluatie*,

die zij in mei 2012 voorlegt aan *E* en waarbij zij aangeeft dat haar leidinggeven den reeds inhoudelijk hebben ingestemd met het document.<sup>42</sup> Op 4 mei 2012 stuurt zij beleidsmedewerker *E* een bericht waarin zij aangeeft dat zij haar “nodig (heeft) voor het onderzoek. Ik ben aan de slag met de procesevaluatie en ik zou je in dat kader graag spreken.”<sup>43</sup> De startnotitie voor de procesevaluatie is bij dit bericht gevoegd. Het gesprek vindt plaats op 31 mei 2012.

Eenzelfde bericht stuurt *H* naar beleidsmedewerker *D*<sup>44</sup>; zij licht toe dat het in het gesprek gaat over de “gedachten / veronderstellingen achter de nieuwe criteria.”<sup>45 46</sup> Wellicht mede naar aanleiding van deze toelichting, die de focus van het interview verlegt van de procesevaluatie naar de interventielogica, interviewt *H* uiteindelijk niet *D* maar beleidsmedewerker *C* op 4 juni 2012.

In september 2012 informeert beleidsmedewerker *E* haar JenV-directeur *A* over de stand van zaken in het coffeeshoponderzoek. Daarin neemt zij onder meer op dat zij en haar collega’s hebben meegewerkt aan achtergrondgesprekken.<sup>47</sup> Ze geeft daarbij aan dat “door *H* de indruk werd gewekt dat deze gesprekken ook onderdeel uitmaken van de procesevaluatie. Afspraak is/was dat wij deze teksten nog zouden zien. Echter, wij hebben nog geen enkele tekst gezien van deze procesevaluatie.”

*H* benadert *E* en *C* in januari 2013 voor een tweede gesprek.<sup>48</sup> Klaarblijkelijk komt daarin ter sprake dat zij nog geen verslag hebben ontvangen van het eerste gesprek, want *H* stuurt op 29 januari 2013 op verzoek *E* en *C* de betreffende gespreksverslagen, die een staccato-karakter dragen. De vragen die blijkens het verslag aan de orde komen, passen naar het oordeel van de commissie bij de *procesevaluatie*.

Gezamenlijk laten *E* en *C* eind februari 2013 aan *H* weten dat de interviewverslagen niet gebruikt kunnen worden.<sup>49</sup> Dit omdat zij zich “niet in alle teksten (herkennen) en bemerken in de uitgewerkte interviews suggesties en interpretaties. (...) De uitwerking van de interviews zoals je deze hebt toegestuurd kunnen wat ons betreft niet als zodanig gebruikt worden. Aangezien deze interviews dateren van mei/juni 2012 is ons voorstel om van de tekst – zoals volgens ons ook is afgesproken – een verslag op hoofdlijnen van te maken.” Ze

42 E-mail 23 april 2012.

43 E-mail 4 mei 2012.

44 E-mail 4 mei 2012.

45 E-mail 9 mei 2012.

46 De commissie merkt hierbij op dat dit dan de *interventielogica* betreft, en niet zozeer de procesevaluatie.

47 E-mail 20 september 2012.

48 E-mail 8 januari 2013.

49 E-mail 26 februari 2013.



vragen tevens inzage in de concept-paragraaf uit het onderzoek “zodat we samen aperte fouten voorkomen.”

Onderzoeker H reageert met aan te geven dat “wat we jullie gestuurd hebben een transcript (is) dat als zodanig niet in de rapportage terecht zal komen. De rapportage is sowieso op hoofdlijnen.”<sup>50</sup> Opmerkingen bij de concept-rapportage kunnen wat haar betreft ‘met wijzigingen bijhouden’ worden aangegeven.<sup>51</sup>

H stuurt op 26 februari 2013 het bericht van *E* en *C* door aan haar afdelingshoofd *F*, met daarbij als duiding dat dit wellicht ‘een voorbode van zwaar weer’ is. Het afdelingshoofd *F* en *H* zijn het er over eens dat ze dit eerst onderling bespreken.<sup>52</sup>

In maart 2013 wordt gewerkt aan het onderzoeksrapport; een conceptversie komt medio maart 2013 in de begeleidingscommissie (zie ook hierna). In dat verband komt het eerste interview met de beleidsmedewerkers aan de orde, omdat dit wordt benut bij de *procesevaluatie*.<sup>53</sup> Onderzoeker H betreft het interview echter ook bij de *Interventiologica*, aangezien zij daags na de vergadering van de begeleidingscommissie aan haar afdelingshoofd *F* meldt dat zij de *interventiologica* nogmaals met beleidsmedewerker *E* zal doornemen. “Tijdens ons interview hebben we de logica wel doorgenomen maar toen hadden ze weinig opmerkingen. Nu ze zien wat we er mee doen is dat wel anders!”<sup>54</sup> Ze mailt de beleidsmedewerkers een – nogmaals – meer uitgewerkte versie van het verslag met het verzoek om commentaar.<sup>55</sup> Op 5 april laat *E* aan *H* weten akkoord te zijn met het verslag, waarbij zij nog enkele tekstcorrecties aanbrengt.

Begin juni 2013 meldt beleidsmedewerker *E* aan JenV-directeur *A* dat voor haar vooraf niet duidelijk was wat het doel van de interviews precies was maar “uiteindelijk bleek dat basis te zijn voor de op te stellen *interventiologica*.”<sup>56 57</sup>

---

<sup>50</sup> E-mail 27 februari 2013.

<sup>51</sup> Overigens ontvangen *E* en *C* in deze periode ook een transcript van het tweede gesprek dat in januari 2013 plaatsvindt; daarover ontstaat tussen betrokkenen geen discussie.

<sup>52</sup> E-mail 27 februari 2013.

<sup>53</sup> Verslag begeleidingscommissie 14 maart 2013, bespreking concept hoofdstuk 8, dat in die versie handelt over de implementatie van de B- en I-criteria.

<sup>54</sup> E-mail 15 maart 2013.

<sup>55</sup> E-mails 29 maart en 3 april 2013.

<sup>56</sup> E-mail 7 juni 2013.

<sup>57</sup> H heeft de commissie in het kader van het wederhoor laten weten dat alle 40 geïnterviewden, waaronder de beleidsmedewerkers, op voorhand en aan het begin van het gesprek uitleg kregen over doel en opzet van het interview.

## WEGING

**(a)** Uit de reconstructie en de gesprekken die de commissie heeft gevoerd maakt de commissie op dat voor de geïnterviewden *C* en *E* vooraf niet volledig duidelijk was dat het doel van het eerste interview meer inhield dan het voeren van een gesprek ten behoeve van de procesevaluatie. Als van meet af aan duidelijk was geweest dat het erom ging (tevens) input te leveren voor een beschrijving van de *interventiologica*, dan was het in de ogen van de commissie beter geweest met de respondenten *C* en *E* voorafgaand aan het gesprek duidelijker het doel te communiceren en zorg te dragen voor adequate en tijdige verslaglegging.

Overigens merkt de commissie op dat het beschrijven van de *interventiologica* in een dergelijk onderzoek eerst en vooral gebaseerd dient te zijn op de relevante beleidsdocumenten en dat persoonlijke percepties en meningen van ambtenaren daarbij niet relevant zijn.

De commissie kwalificeert het overigens niet als uitzonderlijk dat respondenten bij een concept-verslag van een gesprek of interview de nodige kanttekeningen plaatsen. Dit is eigen aan interviews, die gelet op hun aard niet erop zouden moeten zijn gericht de bevrageerde op een woord te vangen. Interviews met een dergelijk uitgangspunt acht de commissie passend, zeker als dat – zoals in het onderhavige geval – ziet op politiek gevoelige onderwerpen.

De commissie is van oordeel dat door de betrokken beleidsmedewerkers is gehandeld conform de reguliere rolverdeling tussen JenV en het WODC.

**(b)** De commissie acht het waarschijnlijk dat de gerezen onduidelijkheid over de aard van het interview en het feit dat het concept-verslag door prioritering binnen de uitvoering van het onderzoek<sup>58</sup> zes maanden na het gesprek beschikbaar kwam, de werkverhoudingen tussen de beleidsmedewerkers en onderzoekers niet heeft bevorderd.

**(c)** De commissie is voorts van oordeel dat *C* en *E* met het opvragen van en het reageren op het concept-verslag het onderzoeksresultaat niet gericht hebben beïnvloed en dat hun reacties naar *H* aangaande de verslaglegging niet onbehoorlijk zijn geweest.

---

<sup>58</sup> Onderzoeker *H* heeft de commissie desgevraagd op 9 september 2018 laten weten dat omwille van de voortgang van het onderzoek en de kwaliteit van de dataverzameling de prioriteit allereerst uitging naar het afnemen van alle interviews en dat de uitwerking van de verslagen daarna volgde.

#### 4.3.4 Betrokkenheid van beleid bij conceptversies van het rapport

Begin maart 2013 wordt een begin gemaakt met het samenstellen van het onderzoeksrapport. De bevindingen uit de verschillende deelonderzoeken worden door projectbegeleider annex onderzoeker H en collega I bijeengebracht in één overall concept-rapportage. De begeleidingscommissie komt twee keer bijeen om over de concept-rapportage te spreken, en wel op 14 maart 2013 en 16 mei 2013. Rondom deze vergaderingen geven directeur G en afdelingshoofd F inhoudelijke feedback op het concept. Beleidsmedewerker E reageert op een conceptversie die is geagendeerd voor de bijeenkomst van 14 maart; haar leidinggevende B mengt zich naar aanleiding van haar signalen in het debat.

De Melder heeft in haar klacht aangegeven dat het opstellen van de tussenrapportage een lastig proces was, “waarbij vanuit de beleidsdirectie DVB veel kritiek kwam en druk werd gezet om bevindingen aan te passen.”<sup>59</sup> In haar woorden was er “vanuit beleid veel druk om de resultaten aan te passen.”<sup>60</sup> De beleidsdirectie leverde “op ongekend harde wijze commentaar in de begeleidingscommissie”, hetgeen vervolgens in haar optiek niet hard werd gemaakt. De Melder ziet vervolgens dat een proces volgt “van achterkamertjescommentaar (buiten de begeleidingscommissie om) en dreiging om het hoofdstuk over de implementatie te verwijderen als het niet wordt aangepast.”<sup>61</sup>

De commissie leidt uit de reconstructie de volgende gang van zaken af.

Projectbegeleider annex onderzoeker H geeft op 4 maart 2013 aan directeur G en afdelingshoofd F een eerste conceptversie inclusief samenvatting voor commentaar; deze versie wordt hierna aangeduid als versie 1A (zie ook tabel 4.1, hierna).<sup>62</sup> Hun commentaar volgt op respectievelijk 8 en 18 maart 2013.

Op 6 maart stuurt H een inmiddels iets aangepaste versie van het concept (hierna aangeduid als versie 1B) naar de leden van de begeleidingscommissie, voor de bespreking op 14 maart 2013.<sup>63</sup> In deze versie is de concept-samenvatting uit versie 1A niet opgenomen; voorts is hierin het commentaar van F en G nog niet verwerkt; dat laatste wordt niet door H gemeld in de aanbieding aan de begeleidingscommissie.

---

<sup>59</sup> Interne klacht 10 maart 2014.

<sup>60</sup> Brief aan Nieuwsuur 21 januari 2018.

<sup>61</sup> Aanvullende documentatie door Melder verstrekt aan de commissie.

<sup>62</sup> E-mail 4 maart 2013.

<sup>63</sup> E-mail 6 maart 2013.

Directeur G brengt op 8 maart 2013 zijn opmerkingen bij versie 1A in.<sup>64</sup> Hij plaatst inhoudelijke kanttekeningen bij de beschrijving van de beleidstheorie en de procesevaluatie; deze komen erop neer dat hij in de tekst moeite heeft te volgen wat, wanneer, door wie is gezegd. Bij de tekst van de samenvatting geeft hij aan dat er met de komst van het kabinet Rutte I een paradigmawisseling in het beleid heeft plaatsgevonden; het duurt volgens hem altijd enige tijd alvorens zo'n wisseling in landelijk beleid op lokaal niveau doorwerkt; hij vraagt H dat aspect ook mee te nemen in haar beschrijving: “(ik zou een) pleidooi willen doen om in abstractienivo op sommige plekken in het rapport omhoog te gaan en deze paradigmawisseling (of iets in vergelijkbare termen) kort te benoemen. Ik denk dat dat belangrijk en informatief is.”

In de tussentijd ligt versie 1B bij de leden van de begeleidingscommissie. Afdelingshoofd F meldt projectbegeleider H en directeur G op 12 maart 2013 dat JenV-afdelingshoofd B op haar voicemail staat. Hij heeft zorgen over het concept-rapport. Een dag later stuurt hij een e-mail aan wOdc-afdelingshoofd F waarin hij deze verwoordt.<sup>65</sup> Omdat het conceptrapport vertrouwelijk aan de begeleidingscommissie beschikbaar is gesteld, heeft hij het stuk zelf niet gelezen. Hij baseert zich derhalve op de signalen van beleidsmedewerker E, die het stuk als lid van de begeleidingscommissie wel heeft ontvangen, en die op het volgende neerkomen: “erg omvangrijk, maar niet scherp, soms niet objectief en weinig zorgvuldige onderbouwing van de conclusies.” Afdelingshoofd F laat hem mondeling weten dat zij het stuk ook nog te omvangrijk vindt. Beleidsmedewerker E neemt het initiatief om met H de punten nog voor de begeleidingscommissie door te nemen. H gaat daarmee niet akkoord en nodigt E uit om haar commentaar vooral ter vergadering in te brengen.<sup>66</sup>

Tijdens de vergadering wordt door alle leden op versie 1B gereageerd. Naast de complimenten die voor het stuk worden gegeven, leest de commissie in de notulen dat verschillende leden van de begeleidingscommissie opmerken dat het concept vrij omvangrijk is en dat de ordening en samenhang in bepaalde opzichten beter kan. Beleidsmedewerker E voegt eraan toe dat ze zich niet kan vinden in het stuk: het is in haar ogen te omvangrijk, verleden tijd en tegenwoordige tijd lopen door elkaar, de tekst is soms suggestief en slecht onderbouwd. Ze geeft aan het begin van de vergadering enkele keren aan dat ze twijfelt of haar kritiek wel passend is voor deze vergadering. De voorzitter geeft aan dat er juist in de vergadering op ingegaan moet worden. Blijkens de notulen van de bijeenkomst gebeurt dat ook. Bij elk hoofdstuk brengt E puntsgewijs haar reactie in; dit leidt op aangeven van de voorzitter van de begeleidings-

---

<sup>64</sup> E-mail 8 maart 2013.

<sup>65</sup> E-mail 13 maart 2013.

<sup>66</sup> E-mail 13 maart 2013.

commissie tot de afspraak dat *E* en *H* na de bijeenkomst de betreffende punten (fouten, aperte onjuistheden) nog samen zullen doornemen.<sup>67</sup>

Overigens brengen ook andere leden van de begeleidingscommissie per hoofdstuk hun commentaar op dit concept naar voren. Ten aanzien van hoofdstuk 4 – dat een beschrijving bevat van eerdere interventies op gebruikersmarkten van softdrugs, zowel nationaal als internationaal – besluit de begeleidingscommissie ter vergadering dat dit hoofdstuk wordt overgeheveld naar het eindrapport.

Een dag later mailt *H* haar afdelingshoofd *F* over de bijeenkomst; ze geeft aan dat het een heftige ervaring was. Het heeft bij haar tot het inzicht geleid dat bepaalde tekstgedeelten vanuit juridisch oogpunt ongenueanceerd zijn en preciezer moeten.<sup>68</sup> Ze meldt dat ze in dat verband op korte termijn met beleidsmedewerker *E* om de tafel gaat. Daartoe ontstaat e-mailcontact tussen haar en *E*, waarbij zij aangeeft dat de inbreng van *E* relevant was: “Je had goede inbreng, waardevol voor het onderzoek.”<sup>69</sup>

Op 18 maart 2013 krijgt *H* nog het commentaar van afdelingshoofd *F* op de versie 1A van 4 maart. Op hoofdlijn komt het erop neer dat het eerste deel van het concept veel compacter kan en dat delen naar het eindrapport kunnen worden verplaatst. Ook lopen verleden tijd en tegenwoordige tijd nog te zeer door elkaar heen.<sup>70</sup>

Op 18 maart spreken *E* en *H* elkaar over het concept; in de weken die volgen levert *E* conform afspraak per hoofdstuk haar commentaar aan bij *H*.

Een dag later laat *H* aan afdelingshoofd *F* weten dat vier andere leden uit de begeleidingscommissie haar hebben laten weten dat zij de inbreng van beleidsmedewerker *E* ter vergadering “buiten alle proporties vonden, slecht beargumenteerd, slecht onderbouwd, veel te emotioneel, en blijk gevend van Haagse arrogantie.”<sup>71</sup> In hetzelfde bericht geeft zij aan dat het commentaar van *E* door de onderzoekers wordt verwerkt; de juridische blik brengt namelijk wel verduidelijking aan.

---

67 Notulen Begeleidingscommissie 14 maart 2013.

68 E-mail 14 maart 2013.

69 E-mail 15 maart 2013.

70 E-mail 18 maart 2013.

71 E-mail 19 maart 2013. De notulen van de bijeenkomst geven geen bevestiging van deze karakterisering. De voorzitter van de begeleidingscommissie e-mailt *H* op 18 maart 2013: “Ik kan me voorstellen dat het voor jou (en ook voor anderen) een vervelende vergadering was. Ik vond dat de dame van justitie er wel erg hard inging. Ik ben wel van mening dat het goed is als jullie samen de feitelijke fouten/ontbrekende elementen eruit halen.”

Op 11 april 2013 mailt projectbegeleider *H* met haar afdelingshoofd *F* over de planning. De rapportage moet nog voor het zomerreces naar de Tweede Kamer. Ze verwacht eind april een herziene versie van het concept gereed te hebben, die dan begin mei naar beleidsmedewerker *E* en de beleidsdirectie gaat “voordat anybody else het ziet.” Kort daarop wil zij dan het commentaar ontvangen voor de versie die naar de begeleidingscommissie van 16 mei 2013 wordt gestuurd. *F* adviseert haar de planning goed door te spreken met betrokkenen. Daaruit blijkt vervolgens dat *E* begin mei met verlof is; *H* stelt voor dat zij de nieuwe teksten dan per hoofdstuk, vóór begin mei, direct met *E* afstemt. *E* geeft aan dat zij zich daarin kan vinden als er eind april ook een overleg met beide afdelingshoofden plaatsvindt over de geïntegreerde nieuwe conceptversie.<sup>72</sup> De afstemming per hoofdstuk volgt.<sup>73 74</sup> Het bedoelde gesprek vindt op 25 april 2013 plaats. Ter tafel ligt dan versie 1C; in deze versie is op hoofdlijnen dezelfde concept-samenvatting opgenomen als in versie 1A.

Het overleg van 25 april 2013 leidt onder meer tot de afspraak dat afdelingshoofd *F* haar commentaar bij Hoofdstuk 8 over de procesevaluatie zal aanleveren bij *H*. Dat gebeurt op 2 mei 2013. Haar reactie houdt samengevat in dat de tekst qua schrijfstijl (verleden tijd / tegenwoordige tijd) nog niet is bijgesteld en dat op diverse punten tekstuele verduidelijking gewenst is.

De onderzoekers werken in de daarop volgende dagen door aan het verwerken van de uitkomst van het gesprek van 25 april 2013, in een versie van het rapport die op 8 mei 2013 naar de begeleidingscommissie wordt verzonden. In tabel 4.1 is deze aangeduid als versie 2B.

---

72 E-mail 19 april 2013.

73 De commissie heeft geconstateerd dat in de fase waarin *E* per hoofdstuk haar inbreng levert, *E* op 5 april 2013 aan *H* meldt dat haar commentaar op een nog resterend deel van hoofdstuk 8 overeenkomstig was: “Voor de overige paragrafen bij dit hoofdstuk heb ik vergelijkbare opmerkingen. Ik vraag mij af of het mijn taak is om dit verder uit te werken. Ik zou hierover graag nogmaals met jou in gesprek willen gaan.” Waarop *H* aan haar laat weten: “Natuurlijk is het aan ons om het rapport te schrijven.” *H* meldt aan directeur *G* en afdelingshoofd *F* op 8 april dat zij liever concreet commentaar van *E* ontvangt: “Toch wil ik graag haar concrete commentaar op H8. Dat zou toch mogelijk moeten zijn?” Op 10 april mailt *H* aan *E* dat ze alsnog graag haar overige commentaar op het hoofdstuk ontvangt. Later die dag na een kort contact tussen *F* en *B* mailt *H* aan *E*: “Ik weet nu dat je commentaar op 8.1 ook geldt voor de rest van H8 en dat ik er dus eigenlijk voldoende aan zou moeten hebben. Ik ga dan verder.”

74 In het kader van het wederhoor heeft *H* aan de commissie laten weten dat het hierbij door *E* ingebrachte commentaar breed en algemeen van aard was.

Tabel 4.1 Overzicht van enkele concept-versies van het rapport<sup>75</sup>

Datum	Aanduiding	Commentaar van G en F
4 maart 2013	<b>Versie 1A</b> , eerste integrale versie; deze versie bevat een concept-samenvatting	Op 8 maart (G) en 18 maart (F) 2013
6 maart 2013	<b>Versie 1B</b> bevat enkele aanpassingen aanpassingen van H; de concept-samenvatting uit 1A is hierin niet opgenomen; deze versie gaat op 6 maart naar de begeleidingscommissie	-
25 april 2013	Overleg tussen betrokkenen over <b>Versie 1C</b> ; hierin is het eerdere commentaar F, G en E (deels) verwerkt; de concept-samenvatting is op hoofdlijn vergelijkbaar aan die in Versie 1A	Op 2 mei reageert F op Hoofdstuk 8
4 mei 2013	De onderzoekers maken <b>Versie 2A</b> , waarin de reacties van 25 april resp. van 2 mei (F) worden verwerkt; de concept-samenvatting wordt omgebouwd; H stuurt de herziene versie op 4 mei naar F en G	G reageert op 5 mei, waarbij hij aangeeft dat hij de samenvatting niet heeft gelezen omdat daaraan – blijkens de notatie van de onderzoeker – nog wordt gewerkt <sup>76</sup>
8 mei 2013	<b>Versie 2B</b> wordt verzonden aan de begeleidingscommissie voor bespreking 16 mei; hierin is de concept-samenvatting ten opzichte van Versie 1A en 1C herzien <sup>77</sup>	-
23 mei 2013	<b>Final draft versie</b> wordt verzonden aan de begeleidingscommissie; hierin zijn de reacties 16 mei door de onderzoekers (deels) verwerkt	-

75 Bij dit voorval betreft het met name de *samenvatting* van het rapport. In de tabel zijn enkele conceptversies van het rapport opgenomen om voor de lezer de gebeurtenissen rond deze samenvatting inzichtelijk te maken. De commissie beoogt hiermee geen volledig overzicht te geven van de tientallen mailwisselingen over (geamendeerde onderdelen in) het conceptrapport.

76 Door omstandigheden reageert F niet op deze conceptversie; e-mail 5 mei 2013.

Op 16 mei 2013 vergadert de begeleidingscommissie. De leden van de commissie – waaronder beleidsmedewerker *E* – leveren per hoofdstuk commentaar op Versie 2B. Een hoofdlijn van de inbreng is (nog steeds) dat bepaalde onderdelen te lang zijn, korter kunnen, dat de tijdsaanduidingen (heden, verleden, wat gebeurde wanneer; zie ook hiervoor) door elkaar heen lopen en dat gewaakt moet worden voor generalisaties op basis van uitspraken uit één of enkele interviews. Aan het eind wordt afgesproken dat nog tot uiterlijk 21 mei 2013 reacties kunnen worden nagezonden. De leden krijgen dan eind mei 2013 de definitieve conceptversie nog één keer voorgelegd.

Op 17 mei 2013 e-mailt beleidsmedewerker *E* haar (gedeeltelijke) reactie op het stuk naar H. Over het geheel genomen is het rapport volgens haar nog steeds te omvangrijk en inhoudelijk te weinig scherp, onder meer wat betreft tijdsaanduidingen. In de tekst heeft *E* vragen gesteld die zien op verduidelijking; in het hoofdstuk dat de interventielogica beschrijft doet zij suggesties voor wijzigingen in de tekst omdat bepaalde passages volgens haar niet aansluiten bij de inhoud van beleidsstukken.<sup>78</sup>

H bekijkt de opmerkingen direct en mailt onder meer afdelingshoofd F dat deze ontzettend mee vallen. Enkele dagen daarna, op 22 mei 2013 mailt H aan *E* dat ze met verbazing heeft kennis genomen van haar commentaar omdat zij “zomaar grote delen van de interventielogica (heeft) weggevaagd.”<sup>79</sup> Ze geeft aan dat ze graag in de begeleidingscommissie de inbreng van *E* had gehoord. Wetenschap wordt immers niet gemaakt in achterkamertjes maar in open discussie, zo stelt zij. Ze geeft in het bericht ook aan dat ze de opstelling van *E* als schofferend en respectloos heeft ervaren. *E* stuurt het bericht van H door aan haar afdelingshoofd *B* met als enige toevoeging: “Niet normaal dit!”<sup>80</sup> De commissie heeft niet kunnen vaststellen of en in hoeverre over dit bericht nog contact heeft plaatsgevonden tussen H en *E* en/of hun afdelingshoofden.

77 Op 8 mei 2013 e-mailt H deze versie eveneens aan F, G en *B*, waarbij zij louter aangeeft: “deze is uit naar de begcie en klankbordgroep.” Het bericht bevat geen informatie over afronding van de eerder in gang gezette bijstelling van de samenvatting.

78 De commissie heeft op basis van de haar beschikbare documenten (i.c. de versie van 8 mei 2013 en het commentaar daarop van *E* op 17 mei 2013) geconstateerd dat het met name de suggestie voor verbetering van een samenvatting van de interventielogica van *E* betreft, opgenomen in een tekstkader. *E* geeft bij het tekstkader in het document aan: “De interventie sluit niet goed aan op wat er in de beleidsstukken staat beschreven. Daarom bijgaand enkele suggesties. Let op: niet uitputtend bedoeld.”

79 H heeft de commissie desgevraagd op 9 september 2018 aangegeven dat daags na 17 mei 2013, toen zij ermee aan de slag ging, tot haar doordrong hoe ernstig de implicaties van het commentaar van *E* waren.

80 E-mail 22 mei 2013.

H stuurt op 23 mei 2013 een bijgestelde versie van het conceptrapport – aangeduid als de ‘final draft versie’ (zie tabel 4.1) – naar de begeleidingscommissie met het verzoek voor 28 mei te reageren of men akkoord kan gaan met deze versie.

De definitieve versie krijgt de instemming van de leden van de begeleidingscommissie, met uitzondering van *E*. Op 27 mei 2013, binnen de door H aangegeven reactietermijn, mailt JenV-afdelingshoofd *B* aan WODC-afdelingshoofd *F* dat vanuit beleid op verschillende momenten inbreng is geleverd. Hij geeft aan dat de rapportage sterk is verbeterd, maar dat nog niet alle inbreng is verwerkt. “Het wederom leveren van commentaar zou een herhaling van zetten betekenen.” Daarom zal beleid volgens de reguliere werkwijze de eindversie beoordelen en voorzien van een (beleids)reactie.<sup>81</sup>

#### WEGING

- (a) De commissie maakt uit de gang van zaken op dat beleidsmedewerker *E* haar leidinggevende *B* informeert naar aanleiding van Versie 1B die begin maart 2013 naar de begeleidingscommissie is gestuurd, en die zij in haar hoedanigheid van lid van die begeleidingscommissie ontvangt. Aansluitend zoekt zij contact met H voor nader overleg; dat overleg vindt vervolgens niet vooraf plaats. Op uitnodiging van H brengt *E* haar punten in tijdens de vergadering, waarop de voorzitter van de begeleidingscommissie aangeeft dat zij verschillende punten ná de bijeenkomst bilateraal kunnen doornemen. Het is de commissie niet gebleken dat H in dat overleg met *E* heeft besproken dat zij de (sfeer van de) bijeenkomst als heftig heeft ervaren en dat enkele andere leden van de begeleidingscommissie het commentaar van *E* ‘buiten alle proporties’ vonden. De commissie heeft wel geconstateerd dat de werkverhouding tussen H en *E* nadien op professionele wijze wordt voortgezet. *E* levert aansluitend namelijk zoals afgesproken per hoofdstuk haar commentaar aan bij H.<sup>82</sup> Het is daarna H die omwille van de planning aan *E* voorstelt dat zij tussentijds alvast meeleest op delen van de bijgestelde versie.
- (b) Overigens heeft de commissie vastgesteld dat zowel binnen het ministerie als binnen het WODC frequent contact wordt gezocht met hogere niveaus binnen de respectievelijke organisaties. Het is derhalve niet ver-

wonderlijk dat dat ook nu gebeurt naar aanleiding van het moeizaam verlopende proces van aanpassing van de tekst van het conceptrapport aan het door diverse betrokkenen geleverde commentaar, dat inhoudelijk een grote mate van overeenkomst vertoont.

- (c) Bezien vanuit de standaard voor beleidsonderzoek én de reguliere werkwijze rond WODC-onderzoeken oordeelt de commissie dat in deze fase van het onderzoek sprake is geweest van bovenmatige inzet van beleidsmedewerker *E* om de door haar binnen haar rol van lid van de begeleidingscommissie gemaakte opmerkingen over de lengte van onderdelen van dit tussenrapport, de tijdsaanduidingen, en het voorkomen van generalisaties van een of enkele interviews verwerkt te krijgen. Zij heeft de daartoe voor haar openstaande weg bewandeld namelijk die van inbreng in de begeleidingscommissie. Er is daarbij inhoudelijke kritiek geleverd door beleidsmedewerker *E*, welke kritiek op onderdelen sterk overeen kwam met het eerdere commentaar van directeur *G* (eindverantwoordelijke voor de kwaliteit van door het WODC zelf verricht onderzoek), de inbreng van afdelingshoofd *F*, en opmerkingen van diverse leden van de begeleidingscommissie.
- (d) De onderzoekers hebben naar het oordeel van de commissie voldoende ruimte gehad om alle opmerkingen in onafhankelijkheid te verwerken in een bijgestelde Versie 2B die uiteindelijk is geagendeerd voor de begeleidingscommissie van 16 mei 2013. Van sturing op de *uitkomsten* van het onderzoek door beleidsmedewerker *E* of haar leidinggevendenden is de commissie niet gebleken.
- (e) Opmerkingen plaatsen bij en kritiek leveren op het concept zijn pogingen het onderzoek te beïnvloeden. Deze beïnvloeding betrof echter steeds de weergave van feitelijke aspecten van het onderzoek, welke aspecten onafhankelijk van elkaar tevens zijn bekritiseerd door leden van de begeleidingscommissie en, uit hoofde van hun inhoudelijke eindverantwoordelijkheid voor het *eigen* onderzoek, door WODC-leidinggevendenden. De inbreng van een ieder heeft uiteindelijk geleid tot aanpassingen in de rapportage, die door alle betrokkenen, desgevraagd door de commissie, in de gevoerde gesprekken zijn aangeduid als verbeteringen.
- (f) Over het geheel gezien oordeelt de commissie dat in deze fase van het onderzoek de beïnvloeding van de tussenrapportage door JenV – medegelet op de kritiek uit andere bronnen die inhoudelijk een grote mate van overeenkomst vertoont – niet onbehoorlijk is geweest.

<sup>81</sup> Zie ook tabel 3.1 en tabel 3.2 in onderhavige rapportage.

<sup>82</sup> In het kader van het wederhoor heeft H bij de commissie aangegeven dat zij dit noodgedwongen voorstelde, gezien de a-specificiteit van het commentaar.

#### 4.3.5 Wijziging na instemming van de begeleidingscommissie

Zoals bij het vorige voorval geschetst, ontvangt de begeleidingscommissie medio mei 2013 de *final draft versie* van het onderzoeksrapport. Eind mei stem-

men de meeste leden van de commissie in met het rapport, dat vervolgens volgens de WODC-werkwijze wordt overgelegd aan de aanvrager, i.c. de Directie Veiligheid en Bestuur (DVB) van het Ministerie van JenV.<sup>83</sup> Er ontstaat vervolgens discussie tussen betrokkenen over deze versie van het rapport, in het bijzonder over een passage in de inleidende samenvatting.

De Melder heeft over dit voorval in haar interne klacht aangegeven dat nadat de begeleidingscommissie had ingestemd met het rapport, een passage verwijderd moest worden omdat daarmee “het regeerakkoord (werd) ondergraven. (...) De passage betrof evenwel een toets van veronderstellingen uit de beleidslogica, die wij zorgvuldig hadden onderbouwd en genuanceerd hadden gerapporteerd.”<sup>84</sup> Ze had dan ook veel moeite “met het verzoek om een bevinding uit de samenvatting te verwijderen.”<sup>85</sup> Dit gebeurt overigens nadat haar directeur het “een prima rapport vond”; na oplevering aan de beleidsafdeling vond hij “ineens dat het aangepast moest worden.”<sup>86</sup> Beleidsdirecteur A belde directeur G namelijk na oplevering met de boodschap dat de passage uit de samenvatting moest worden verwijderd, hetgeen G doorgaf aan H: “(G) loopt bij mij binnen met de mededeling dat ik de betreffende bevinding uit de samenvatting moet verwijderen.” H weigert dat omdat zij dat wetenschappelijk niet integer vindt.<sup>87</sup>

Op basis van de reconstructie vat de commissie de loop der dingen in deze periode als volgt samen.

Bij het vorige voorval is beschreven dat op 25 april 2013 een intern overleg plaatsheeft over de dan voorliggende conceptversie, en dat in de dagen daarna door de onderzoekers wordt gewerkt aan het verwerken van het commentaar (zie ook tabel 4.1). In dat kader stuurt H op 4 mei 2013 een bijgestelde versie, hierbij aangeduid als versie 2A, van het conceptrapport naar F en G. Uit deze conceptversie blijkt dat H nog werkt aan de nieuwe opzet van Hoofdstuk 11 *Samenvatting en conclusies*, aangezien zij boven het hoofdstuk vermeldt “(moet aangepast worden)”. Directeur G reageert een dag later op het rapport; in zijn reactie op dit hoofdstuk meldt hij: “Ik heb dit dus nog niet gelezen, wanneer komt dat dan.”<sup>88</sup> In zijn e-mail aan H complimenteert hij haar overigens met al het werk dat is verzet. Verder geeft hij aan dat het stuk wat te omvangrijk is op

---

83 E-mails 24 resp. 31 mei 2013.

84 Interne klacht 10 maart 2014, p. 2.

85 Brief aan Nieuwsuur 21 januari 2018, p. 1.

86 Idem, p. 2.

87 Aanvullende documentatie beschikbaar gesteld door H.

88 Het betreft notaties van betrokkenen in het conceptrapport van 4 mei 2013.

onder meer het onderdeel procesevaluatie en dat hij op onderdelen kritiek heeft omdat het niet altijd duidelijk is of iets een feit of een perceptie is; een aantal punten dient dit nog te worden verduidelijkt.

Op 8 mei 2013 wordt versie 2B van het concept-rapport door H verzonden naar de leden van de begeleidingscommissie, ter bespreking op 16 mei 2013. Deze versie 2B bevat zoals gezegd een concept-samenvatting in nieuwe stijl, waarbij nadrukkelijker dan in de versie van 4 maart (1A) en 25 april 2013 (1C) de onderzoeksvragen als richtsnoer zijn gehanteerd. In de samenvatting is een passage opgenomen waarover later tussen H en G discussie ontstaat (zie hierna).

De commissie heeft uit de haar ter beschikking staande stukken niet kunnen opmaken dat directeur G en/of afdelingshoofd F hebben ingestemd met de herschreven *samenvatting* voorafgaand aan de toezending aan de begeleidingscommissie op 8 mei 2013. Zij heeft wel kunnen vaststellen dat G en F in de dagen daarna hebben ingestemd met de separaat aan hen voorgelegde *conclusies* alvorens deze werden toegezonden aan de begeleidingscommissie.

Projectbegeleider en onderzoeker H heeft de commissie desgevraagd laten weten dat directeur G en afdelingshoofd F altijd alle conceptversies als eersten te zien kregen.<sup>89</sup> In het gesprek met de commissie heeft directeur G uiteengezet dat de samenvatting die hij medio juni 2013 las (zie hierna), inhoudelijk was gewijzigd ten opzichte van de versie die hem begin maart 2013 was voorgelegd.

Op 31 mei 2013 ontvangt afdelingshoofd B van H de versie in de definitieve layout. Hij heeft nog twee opmerkingen bij de inleidende samenvatting, onder meer dat de inleidende samenvatting nog steeds in de tegenwoordige tijd staat, terwijl dat verleden tijd zou moeten zijn. “De suggestie wordt gewekt dat de constatering in november nog steeds actueel zouden zijn. Terwijl de situatie drastisch is veranderd, zowel beleidsmatig als in de praktijk. Daarmee is het stuk kwetsbaar voor het trekken van verkeerde conclusies.” Afdelingshoofd F en directeur G van het WODC sluiten zich bij de opmerking van B aan; H stemt op 3 juni 2013 in met aanpassing op deze punten.<sup>90</sup>

Op 3 juni 2013 mailt B ter verduidelijking aan afdelingshoofd F dat zijn kanttekeningen bij enkel de samenvatting niet inhouden dat hij instemt met het (totale) rapport, dan wel dat een positieve beleidsreactie zal volgen. Immers, eerder is stevige kritiek op het stuk geuit die “slechts tot gedeeltelijke aanpas-

---

89 Reactie van Melder op enkele aanvullende vragen van de commissie, 9 en 16 september 2013.

90 E-mail 3 juni 2013.

sing heeft geleid.” F antwoordt dat beleid natuurlijk als te doen gebruikelijk zelf de beleidsreactie opstelt.

Beleidsmedewerker E stelt voor haar leidinggevendenden een nota op waarin zij aangeeft dat – hoewel verbeterd – er nog steeds kritiek op het rapport bestaat.<sup>91</sup> “Deze kritiek betreft de door het WODC zelf opgestelde hoofdstukken.” Het rapport is te omvangrijk, niet scherp in formuleringen, tijd en inhoud. Formuleringen laten ruimte voor interpretatie. Feiten, meningen en constatering lopen door elkaar heen. De indruk wordt gewekt dat de stand van zaken november 2012 nog steeds actueel is, en de beschreven interventielogica sluit niet volledig aan op beleidsdocumenten. Zij adviseert directeur G van het WODC uit te nodigen voor een gesprek om te verkennen hoe het verder moet met het rapport.

Parallel lopend aan dit traject verzoekt het WODC aan afdelingshoofd B om het rapport alvast te agenderen voor het overleg met de minister, zodat het nog in juni aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Op dat verzoek reageert B op 11 juni 2013 echter met het bericht dat hij met wat er nu ligt, niet kan instemmen. Zijn directeur A zal over het rapport zo spoedig mogelijk contact zoeken met WODC-directeur G.

Projectbegeleider H stuurt op 11 juni 2013 de definitieve versie aan haar directeur G. Ze geeft daarbij aan dat de pijn waarschijnlijk vooral zit in de beschrijving van de interventielogica.

Op 14 juni spreekt WODC-directeur G met A. G laat aansluitend aan H weten dat A vooral moeite heeft met de passage in de samenvatting “dat ‘de gemeenten vinden dat het beleid gericht was op een niet bestaand probleem.’”<sup>92</sup> Hij geeft daarbij aan: “Ik wil daar dus ook even met je over spreken hoe we hier iets mee kunnen.”<sup>93</sup> Verder meldt hij in hetzelfde bericht dat A nog heeft stilgestaan bij enkele feitelijke onjuistheden en tijdsaanduidingen in het rapport.

H reageert met aan te geven dat ze niet goed weet wat ze hiermee aan moet; de zuidelijke gemeenten hebben in het onderzoek immers aangegeven dat zij het nieuwe beleid niet wilden. Bovendien: “Van de voorzitter mag ik niks inhoudelijks meer aan het rapport veranderen. Hij gaat anders steigeren.” Er volgt een gesprek tussen beiden op de kamer van H waarbij de gemoederen

<sup>91</sup> Nota 7 juni 2013.

<sup>92</sup> E-mail 15 juni 2013. A heeft in het kader van het wederhoor de commissie laten weten dat hij er vooral moeite mee had dat uitsluitend het standpunt van (een aantal, niet alle) gemeenten werd weergegeven, en niet het standpunt van andere partijen, waardoor de samenvatting in zijn ogen onevenwichtig werd.

<sup>93</sup> E-mail 14 juni 2013.

hoog oplopen.<sup>94</sup> H vindt dat G te zeer mee gaat met de wensen van beleid om de bewuste passage in de samenvatting alsnog aan te passen; ze geeft aan dat het “onderzoek intussen een interessante casus is voor de integriteitscommissie van de KNAW.”<sup>95</sup> G neemt aansluitend contact op met afdelingshoofd F; hij laat F later op die dag weten dat de gemoederen al weer zijn bedaard.<sup>96</sup> Hij mailt JenV-directeur A dat gekeken wordt naar de tekst en dat een werkbare oplossing zal volgen.<sup>97</sup>

Op 17 juni 2013 bericht H aan afdelingshoofd F dat ze toch een terugkoppeling overweegt naar de begeleidingscommissie, aangezien de betreffende passage over hoe lokale actoren aankijken tegen het nieuwe beleid nu alsnog ‘gecontextualiseerd’ wordt. Daarmee bedoelt zij dat de perceptie van lokale actoren wordt ingebed in een passage waarin ook aandacht wordt besteed aan het perspectief van landelijke actoren. Ze vindt zo’n contextualisering balanceren op de rand van wetenschappelijke integriteit. Een dag later mailt zij directeur G de bijgestelde versie; in deze versie heeft zij in de samenvatting de oorspronkelijke passage laten staan. G laat haar weten dat hij het daar niet mee eens is en geeft daar een inhoudelijke argumentatie voor. Hij stelt daarin dat onder meer uit eerder onderzoek naar voren komt dat de ervaren overlast wel degelijk een issue is. Daaruit blijkt dat “deze problematiek wel degelijk serieus is. Dat is daarmee een feit dat ten minste dezelfde aandacht / betekenis dient te hebben als ‘ervaringen van lokalen’.” Hij is het niet eens met haar voorstel dat dit punt door beleid kan worden besproken in de beleidsreactie. Ook geeft hij in deze e-mail aan dat hij de benodigde tekstuele aanpassing te gering vindt om daar contact over op te nemen met de begeleidingscommissie.<sup>98</sup>

Na veelvuldig contact tussen de betrokken WODC-ers komt vervolgens op 21 juni 2013 een aangepaste tekstpassage in de samenvatting tot stand, met daarin nu ook de perceptie van andere actoren.<sup>99</sup> Het rapport wordt wederom

<sup>94</sup> Onderzoekscommissie WODC III, *De melding terecht. Onderzoek naar de afhandeling van een klacht van een medewerker over de beïnvloeding van WODC-onderzoeken*. Rijswijk: Onderzoekscommissie WODC III 2018, p. 19.

<sup>95</sup> Het citaat is afkomstig uit de reactie van H in het kader van het wederhoor. De commissie voegt er aan toe dat de uitspraak door Commissie III in haar rapport als volgt is verwoord: “In de discussie zegt Melder tegen de directeur: ‘Dit wordt zo langzamerhand een mooie casus voor de integriteitscommissie van de KNAW’.” A.w., p. 19.

<sup>96</sup> E-mail 14 juni 2013.

<sup>97</sup> E-mail 14 juni 2013.

<sup>98</sup> E-mail 18 juni 2013. De aanpassing is overigens uiteindelijk op 21 juni 2013 alsnog voorgelegd aan de begeleidingscommissie.

<sup>99</sup> Op 17 september 2018 en overigens in het kader van het wederhoor heeft H aan de commissie laten weten dat zij deze ‘contextualisering’ te ver vond gaan, vanuit onderzoeksoogpunt misplaatst en misleidend, en dat dit tegen haar wil gebeurde.

aan de beleidsdirectie en aan de begeleidingscommissie voorgelegd. Op 24 juni 2013 laat afdelingshoofd B aan directeur G weten dat het onderzoeksrapport de lijn in gaat voor aanbieding aan de Tweede Kamer.

In onderstaand tekstkader zijn de passages in de gepubliceerde versie en de 'final draft versie' de samenvatting naast elkaar gezet. De commissie merkt hierbij op dat – zoals bij het vorige voorval reeds is vermeld – de tekst van de samenvatting in Versie 2B begin mei 2013 door de onderzoekers is herschreven. De eerdere conceptversies van begin maart en eind april 2013 – waarop inhoudelijk is gereageerd door afdelingshoofd F en directeur G – bevatten de passage in de rechterkolom derhalve nog niet.

*Gepubliceerde versie juni 2013*

Overlast gerelateerd aan drugstoerisme, grote en niet goed beheersbare coffeeshops, (georganiseerde) criminaliteit op de achtergrond van coffeeshops en kritiek op het Nederlandse coffeeshopsysteem vormden de veronderstelde problemen waarvan verwacht werd dat de B- en I-criteria er een oplossing voor konden bieden. De betrokken actoren nemen de problemen vanuit verschillende perspectieven – nationaal, internationaal, lokaal – waar. De problemen van het drugstoerisme en de daarmee gepaard gaande overlast en de niet goed beheersbare coffeeshops speelden volgens lokale actoren op een beperkt aantal locaties, met name in een van de grensgemeenten. Voor het lokale bestuur ter plaatse boden de nieuwe criteria het juridisch instrumentarium om de problematiek terug te dringen. Op de meeste andere plaatsen werd deze problematiek niet ervaren; er kwamen niet veel drugstoeristen, er was weinig overlast en de coffeeshops waren goed beheersbaar. De B- en I-criteria vormden daar geen antwoord op lokale problematiek. Voor deze gemeenten speelden andere redenen om mee te werken aan de nieuwe maatregelen. Een was de wens tot samenwerking

*Concept-versie eind mei 2013  
(Final draft versie)*

Overlast gerelateerd aan drugstoerisme, grote en niet goed beheersbare coffeeshops, (georganiseerde) criminaliteit op de achtergrond van coffeeshops en kritiek op het Nederlandse coffeeshopsysteem vormden de problemen waarvan verondersteld werd dat de B- en I-criteria er een oplossing voor konden bieden. Op de meeste plaatsen bleek deze problematiek niet overeen te komen met de waarnemingen van de lokale situatie door lokale actoren. De B- en I-criteria vormden derhalve op veel plaatsen geen antwoord op de lokale problematiek. Wel speelden lokaal andere redenen om mee te werken aan de nieuwe maatregelen. Een was de wens tot samenwerking in de aanpak uit vrees voor het optreden van

in de aanpak uit vrees voor het optreden van een waterbedeffect: als gebieden die wél met deze problematiek kampten interventies zouden gaan toepassen zou de problematiek zich kunnen gaan verplaatsen naar hún gemeente. Gemeenten wilden niet geconfronteerd worden met de problematiek die zij elders zagen. Een andere reden voor gemeenten om het nieuwe beleid te volgen was de aanwezigheid van een bestaand samenwerkingsverband met andere gemeenten, Openbaar Ministerie en overheid, waarin het ging om de bestrijding van cannabisgerelateerde criminaliteit – hennepsteelt – waar de nieuwe criteria op aansloten. Bij andere actoren – met name het Parket-Generaal van het Openbaar Ministerie en het Ministerie van JenV – ging het niet (alleen) om lokale problemen, maar ook om de bestrijding van de (georganiseerde) drugscriminaliteit, die interlokale en internationale belangen dient. Dit onderdeel van de problematiek werd door de landelijke actoren onderstreept. De meeste lokale actoren hadden weinig zicht op het bestaan van georganiseerde criminaliteit in relatie tot coffeeshops. Het probleem van de kritiek op het Nederlandse coffeeshopsysteem werd, met uitzondering van enkele coffeeshophouders, zowel op lokaal als op landelijk niveau herkend.

een waterbedeffect: als gebieden die wél met deze veronderstelde problematiek kampten interventies zouden gaan toepassen zou de problematiek zich kunnen gaan verplaatsen naar hún gemeente. Een ander was de aanwezigheid van een bestaand samenwerkingsverband met andere gemeenten, Openbaar Ministerie en overheid en de inbedding van de nieuwe criteria daarin.

In het gesprek met de commissie heeft directeur G aangegeven dat er veel conceptversies waren en dat hij mede naar aanleiding van de signalen van directeur A en afdelingshoofd B heeft gekeken naar de samenvatting in de versie van eind mei 2013.<sup>100</sup> Hij heeft in het gesprek voorts aangegeven dat het beter was geweest als hij H ruimte had geboden om over de aanpassing van de tekstpassage contact op te nemen met de begeleidingscommissie.<sup>101</sup>

<sup>100</sup> Verslag gesprek 31 mei 2018, punt 11.

<sup>101</sup> Verslag gesprek 31 mei 2018, punt 13.



**(a)** De commissie ziet zich gesteld voor de vraag of bij dit voorval – i.c. het op verzoek van de aanvrager aanbrenge van wijzigingen in het rapport ná accordering door de begeleidingscommissie eind mei – is gehandeld volgens de gebruikelijke rolverdeling en daarmee de standaard voor beleids-onderzoek. De commissie oordeelt dat niet onomwonden gesteld kan worden dat dit niet het geval is geweest.

De vertegenwoordiger van de aanvrager in de begeleidingscommissie is niet buiten haar rol getreden met haar consequente commentaar op het rapport, commentaar dat inhoudelijk overeenkwam met dat van andere betrokkenen. Het moeizame verloop van het aanpassingsproces verklaart naar het oordeel van de commissie wel waarom de kwestie ‘hogerop’ is gespeeld en uiteindelijk tot overleg van aanvrager directeur A met directeur G heeft geleid.

Directeur G heeft aansluitend uit hoofde van zijn inhoudelijke verantwoordelijkheid voor het deel van het onderzoek dat door woDC zelf werd uitgevoerd, een overleg geïnitieerd met onderzoeker H over onder meer de bewuste tekstpassage in de samenvatting. Op deze tekstpassage – die hij in de maanden maart en april niet voorgelegd had gekregen – heeft hij inhoudelijk commentaar geleverd. Toen onderzoeker H daar moeite mee bleek te hebben, heeft de plaatsvervanger van afdelingshoofd F bemiddeld en is de tekst door de onderzoeker in de eindversie aangepast.<sup>102</sup>

**(b)** De commissie wijst er op dat gedurende de uitvoering van het onderzoek een deel daarvan door woDC-onderzoeker H werd uitgevoerd en dat zij tevens bij dit onderzoek de rol van projectbegeleider – *trait d’union* tussen aanvrager en onderzoekers, waaronder zichzelf – vervulde. Deze combinatie van functies bij één woDC-functionaris heeft gedurende dit onderzoek de toonzetting van de communicatie in negatieve zin beïnvloed.

**(c)** De commissie oordeelt voorts dat bij de totstandkoming van het tussenrapport sprake is geweest van beïnvloeding door de aanvrager. De beïnvloeding is naar het oordeel van de commissie effectief geweest in die zin dat feitelijke onjuistheden en (nog resterende) onjuiste tijdsaanduidingen zijn aangepast en de omstrede passage in de samenvatting is herschreven (zie tekstkader).<sup>103</sup>

**(d)** Aan de algemeen geuite kritiek op de omvang van de tussenrapportage is

<sup>102</sup> Afdelingshoofd F was in deze periode met vakantie. De plaatsvervanger heeft in het kader van het wederhoor aan de commissie laten weten dat twee essentiële punten aan zijn bemiddeling ten grondslag lagen: a) de Melder moest volledig achter een nieuwe formulering kunnen staan en b) de begeleidingscommissie moest daarmee ook kunnen instemmen.

<sup>103</sup> In het wederhoor hebben enkele betrokkenen aangegeven dat met de gepubliceerde versie van de samenvatting het beleid positiever is voorgesteld.

echter slechts beperkt gevolg gegeven. De commissie onthoudt zich van een oordeel of daarmee de kwaliteit van de tussenrapportage was gediend.

De commissie is verder van oordeel dat de uiteindelijk herschreven passage in de samenvatting, genuanceerder is en meer recht doet aan de verschillende belevingen van alle in het onderzoek bevroegde actoren.

Uit de gesprekken die de commissie met betrokkenen heeft gevoerd, maakt zij op dat door de aangebrachte wijzigingen de kwaliteit van het rapport in ieder geval niet is verslechterd.

**(e)** De commissie heeft niet kunnen constateren dat het Ministerie van JenV het onderzoek in deze fase op onbehoorlijke wijze heeft beïnvloed.

**(f)** Blijkens de loop der dingen heeft met name projectbegeleider en onderzoeker H in de eindfase onder grote druk gestaan het rapport tijdig af te ronden. Het is aannemelijk dat zij in deze fase het geleverde commentaar in het algemeen en de inhoudelijke bemoeienis van directeur G met de tekstpassage in de samenvatting in het bijzonder, als buitengewoon indringend heeft ervaren.<sup>104</sup> De initiële weigering van directeur G om de aangepaste versie voor te leggen aan begeleidingscommissie heeft de stress bij H naar het oordeel van de commissie verergerd. Eén en ander leidt de commissie tot het oordeel dat de druk op H onbehoorlijk hoog is geweest en dat dat medio juni 2013 de achtergrond vormde voor de escalatie van het onderlinge overleg tussen H en G – zijnde: intern woDC – over de beoogde wijziging van de tekstpassage. De commissie heeft geconstateerd dat onder deze omstandigheden de onderlinge communicatie tussen H en G ernstig verstoord is geraakt. Hierbij tekent de commissie aan dat G als leidinggevende in de communicatie en samenwerking met H nadrukkelijker een lijn van de-escalatie had moeten volgen.

Dat neemt echter niet weg dat de commissie op grond van haar onderzoek evenzeer tot de conclusie komt dat de door G geuite kritiek op het conceptrapport paste binnen zijn inhoudelijke verantwoordelijkheid en dat zijn bemoeienis met het rapport de betrouwbaarheid ervan heeft verhoogd en dus niet heeft aangetast.<sup>105</sup>

<sup>104</sup> In het kader van het wederhoor heeft H de commissie gemeld dat zij de bemoeienis van G tevens als agressief en dreigend heeft ervaren.

G heeft in het wederhoor aangegeven: “Dat ik druk heb gezet, is zeker waar maar, zoals ik ook eerder al heb gemeld in het interview met U, was de wijze waarop H (senior, projectleider, al lang bij het Instituut) naar mij toe ook soms “onheus”. Zo gooide ze in een cruciaal telefoongesprek de haak op de hoorn/verbrak de verbinding, verweet ze me met zoveel woorden een soort knecht van het beleid te zijn, vond mijn argumentatie alleen maar ‘onnodig complicerend’ enz.”

<sup>105</sup> H heeft in het kader van het wederhoor bij de commissie opgemerkt dat de gang van zaken onderzoeksmatig en procesmatig niet deugde.

#### 4.3.6 Weging van de invloed op het onderzoek

In tabel 4.2 is het voorgaande samengevat.<sup>106</sup>

Over de vijf voorvallen heen bezien oordeelt de commissie dat in het onderzoek dat heeft geleid tot het rapport *Het Besloten club- en het Ingezetenen criterium voor coffeeshops* geen sprake is geweest van onbehoorlijke beïnvloeding vanuit het Ministerie van JenV. De onafhankelijkheid van de onderzoekers is door het Ministerie van JenV niet aangetast. Voorts is de bemoeienis van de directeur WODC met het tussenrapport naar het oordeel van de commissie gebleven binnen de kaders van zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het door het WODC zelf uitgevoerde deel van het onderzoek.

Dat alles neemt niet weg dat directeur WODC in zijn samenwerking met onderzoeker en projectbegeleider H in de eindfase van dit proces nadrukkelijker had moeten de-escaleren. Ook zijn aanvankelijke weigering de begeleidingscommissie in de door hem voorgestane aanpassing van de samenvatting te kennen was niet gepast. Dit alles is gebeurd in een toonzetting die de commissie karakteriseert als onheuse bejegening van H.

Tabel 4.2: Overzicht van de weging m.b.t. het rapport *Het Besloten club- en het Ingezetenen criterium voor coffeeshops*

	Cf. rolverdeling?	Beïnvloeding?	Geslaagd?	Kwaliteit verhogend of -verlagend?	Onbehoorlijk?
(1) Samenstelling klankbordgroep en begeleidingscommissie Zie:	JA § 4.3.1 (a)	JA § 4.3.1 (b)	NEE v.w.b. begeleidingscie; JA v.w.b. klankbordgroep § 4.3.1 (c)	Kwaliteit verhogend § 4.3.1 (d)	Niet onbehoorlijk § 4.3.1 (e)
(2) Venlo wel of niet in het onderzoek Zie:	NEE, projectbegeleider WODC had kwestie niet hoeven voor te leggen aan beleid § 4.3.2 (a)	JA § 4.3.2 (b)	JA, passende oplossing § 4.3.2 (c)	Niet kwaliteit verlagend § 4.3.2 (c)	Niet onbehoorlijk § 4.3.2 (d)
(3) Interviewverslag Zie:	JA § 4.3.3 (a)	NEE § 4.3.3 (c)	- § 4.3.3 (c)	- § 4.3.3 (c)	Niet onbehoorlijk § 4.3.3 (c)
(4) Betrokkenheid van beleid bij conceptversies Zie:	JA § 4.3.4 (a, b, c, d)	JA § 4.3.4 (e)	Commentaar vanuit beleid is ten dele doorgevoerd § 4.3.4 (b, d)	Niet kwaliteit verlagend § 4.3.4 (e)	Niet onbehoorlijk § 4.3.4 (f)
(5) Wijzigingen in definitief rapport dat reeds instemming had van begeleidingscommissie Zie:	DEELS; overleg 'hogerop' ontstaat door moeizaam proces; rollen onderzoeker en projectbegeleider lopen door elkaar heen § 4.3.5 (a, b)	DEELS; invloed van JenV op feitelijke onjuistheden; intern WODC bemoeienis van G inzake passage § 4.3.5 (a, c)	Ten dele; de passage is aangepast § 4.3.5 (c, d)	Niet kwaliteit verlagend § 4.3.5 (d)	Geen onbehoorlijk beïnvloeding door beleid § 4.3.5 (e, f)

<sup>106</sup> In de cellen is waar relevant aangegeven op welk aspect van de weging deze samenvatting is gebaseerd.

## 5 Rapport “Coffeeshops, toeristen en lokale markt”

Het rapport dat in hoofdstuk 4 centraal stond, betrof de *tussenrapportage* van het bredere evaluatieonderzoek naar de (voorgenomen) invoering van de B&I-criteria. In de tussenrapportage zijn de uitkomsten van de eerste twee metingen beschreven. Het bredere onderzoek omvatte tevens een derde meting; de uitkomsten daarvan zijn opgenomen in de *eindrapportage*, die in dit hoofdstuk centraal staat.

Voordat zij ingaat op het eindrapport zelf, staat de commissie in paragraaf 5.1 kort stil bij de inmiddels gewijzigde beleidscontext waarbinnen dit tweede deel van het onderzoek plaatsvindt. De inhoudelijke deugdelijkheid van de eindrapportage wordt in paragraaf 5.2 beoordeeld. Ten slotte gaat de commissie in op de vraag of dit deel van het onderzoek op onbehoorlijke wijze is beïnvloed (5.3).

### 5.1 De context van dit onderzoek

In de vorige paragraaf is de beleidsmatige aanleiding toegelicht van het onderzoek die aan eveneens dit rapport ten grondslag heeft gelegen. Voor onderhavige rapportage wordt geen afzonderlijke startnotitie opgesteld; de basis voor het onderzoek is derhalve nog steeds gelegen in de notitie uit januari 2012.

Het tussenrapport dat in het vorige hoofdstuk centraal staat, wordt door minister Opstelten in de zomer van 2013 aan de Tweede Kamer aangeboden.<sup>1</sup> De minister is dan onderdeel van het kabinet Rutte II, dat in het coffeeshop-beleid een andere koers vaart dan het kabinet Rutte I (zie ook paragraaf 4.1). De lijn is nu namelijk niet meer die van de B&I-criteria. Alleen het ingezetenen-criterium wordt per 1 mei 2013 ingevoerd, met daarbij de keuze voor gemeenten om het criterium al dan niet op te nemen in het lokale beleid en/of lokaal (actief) te handhaven. Er is zo ruimte voor lokaal maatwerk. Kortom, de interventielogica van (voorgenomen) landelijk beleid waarvan de tussenrapportage uitging, bestaat niet meer in volle omvang.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2012/13, 24 077, 310. Kamerstukken II 2012/13, 24 077, 312.

De onderzoeksopzet voorziet nog in een derde meetmoment, te weten eind 2013. Zoals ook uit het navolgende blijkt, vindt in het najaar van 2013 overleg plaats binnen het WODC en met de beleidsdirectie van JenV over hoe het onderzoek – gegeven het gewijzigde beleid – wordt voortgezet. Eind 2013 wordt over dat punt overeenstemming bereikt tussen betrokkenen. In december 2013 komt de begeleidingscommissie bijeen. De dataverzameling vindt plaats en het onderzoeksrapport wordt opgesteld. De begeleidingscommissie vergadert eenmaal over het concept-rapport namelijk op 13 mei 2014.

Het rapport wordt in juli 2014 afgerond en door de minister in september 2014 aan de Tweede Kamer aangeboden.<sup>2</sup>

### 5.2 De deugdelijkheid van de rapportage

De commissie heeft de inhoudelijke deugdelijkheid van het onderzoeksrapport zoals gepubliceerd bestudeerd.<sup>3</sup> Dit ten behoeve van de beantwoording van de eerste twee vragen van haar opdracht te weten: 1) is de samenvatting in het rapport correct en volledig en 2) worden de conclusies gedragen door het onderzoek?

#### *Korte schets van de inhoud van het rapport*

Het beschrijft op grond van de derde meting de wijze waarop het ingezetenen-criterium door gemeenten (al dan niet) is geïmplementeerd, welke ontwikkelingen er zijn in coffeeshopbezoek, ervaren overlast en drugstoerisme en gaat in op de aard en omvang van het illegale circuit.

Ter inleiding op het empirische materiaal bevat het rapport een hoofdstuk dat tot stand is gekomen op basis van literatuurstudie en dat ingaat op eerdere interventies in het coffeeshopaanbod.

In het rapport is een samenvatting opgenomen waarin wordt ingegaan op de onderzoeksresultaten, bezien over de drie metingen heen (voorjaar 2012, najaar 2012, najaar 2013).

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2013/14, 24 077, 320.

<sup>3</sup> M. van Ooyen-Houben, B. Bieleman & D.J. Korf, *Coffeeshops, toeristen en lokale markt. Evaluatie van het Besloten club- en Ingezetenen-criterium voor coffeeshops. Eindrapport*. Den Haag: WODC 2014.

De commissie heeft ten eerste gekeken of en zo ja hoe in het rapport de relatie tussen doel van het onderzoek, de probleemstelling en onderzoeksvragen is verwoord. Zij heeft in het rapport een dergelijke opzet niet aangetroffen. Wel worden onderzoeksvragen vermeld, maar dit zijn andere dan in het tussenrapport vermeld; de mutatie wordt niet nader toegelicht. In het rapport wordt ingegaan op het gewijzigde coffeeshopbeleid; de commissie mist in het rapport echter een uiteenzetting over de vraag of en zo ja hoe de beleidswijziging doorwerkt in de opzet van het onderzoek.

Ten aanzien van de gehanteerde methoden en dataverzameling respectievelijk analyse van de data constateert de commissie dat één en ander, net als bij het vorige rapport, hier en daar iets preciezer en duidelijker beschreven had kunnen worden.<sup>4</sup>

De rapportage als geheel mist naar het oordeel van de commissie een vorm van coherentie die er had kunnen zijn als het geheel voorzien was geweest van een duidelijker doel- en probleemstelling. Het rapport – hoewel nog steeds van een acceptabel niveau – draagt daardoor het karakter van het bijeenvoegen van empirische deelonderzoeken zonder dat dat gepaard is gegaan met een poging het geheel nader inhoudelijk te duiden.

De commissie weet zich vervolgens gesteld voor de vraag: is de samenvatting in het rapport correct en volledig? De commissie beantwoordt deze vraag bevestigend. De conclusies die in het rapport staan vermeld, zijn afdoende gebaseerd op het onderliggende onderzoek.

### 5.3 Beïnvloeding van het onderzoek?

Dit onderzoek is zoals aangegeven het vervolg op het voorgaande. Het wordt eveneens verricht op aanvraag van de Directie Veiligheid en Bestuur (DVB) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. De betrokkenen en hun rolverdeling zijn derhalve hetzelfde als beschreven in de vorige paragraaf.

Wel worden de rollen van projectbegeleider en onderzoeker, die H tot dan toe nog gecombineerd vervulde, gescheiden. De mutatie wordt doorgevoerd op verzoek van H<sup>5</sup> en op grond van reacties van medewerkers en externe onder-

4 Bijvoorbeeld en onder meer: doel- en probleemstelling van het onderzoek blijven impliciet; een nadere toelichting ontbreekt waarom in het licht van het gewijzigd beleid het onderscheid tussen experimentele en overige gemeenten is gehandhaafd; nut en noodzaak van bepaalde delen van het rapport (cohortstudie, etnografisch onderzoek) wordt niet duidelijk aangegeven; het is niet geheel navolgbaar hoe casusbeschrijvingen tot stand zijn gekomen.

5 Zij schrijft op 4 juli 2013 aan afdelingshoofd F: “Omdat ik met twee petten op zit (onderzoeker en projectbegeleider) zou het misschien goed zijn om als buffer een EWB-project-

zoekers op het project.<sup>6</sup> Met ingang van oktober 2013 wordt J projectbegeleider op het onderzoek. H informeert de begeleidingscommissie over deze persoonlijke wisseling op 15 oktober 2013.<sup>7</sup>

De commissie heeft op grond van de klacht van de Melder, de beschikbaar gestelde informatie en de gesprekken met betrokkenen vier voorvallen geselecteerd in dit onderzoek.<sup>8</sup> Bij elk voorval wordt de reconstructie samengevat en gaat de commissie indien nodig in op overige relevante feiten en omstandigheden. Waar mogelijk wordt het voorval afgesloten met een weging van de commissie op de volgende punten:

- Is in de betreffende onderzoeksfase door betrokkenen gehandeld overeenkomstig de standaard voor beleidsonderzoek, in het bijzonder conform de rolverdeling die tussen JenV, WODC en onderzoekers gebruikelijk is?
- Is sprake van beïnvloeding van het onderzoek door de aanvrager?
- Is de beïnvloeding effectief in de zin dat deze leidt tot bijstelling van het onderzoek en/of de rapportage?
- Is de bijstelling te karakteriseren als kwaliteit verhogend of kwaliteit verlagend?
- Is sprake van onbehoorlijke beïnvloeding, zo ja in welk opzicht?

#### 5.3.1 Wijziging van de onderzoeksopzet voor het vervolgonderzoek

De Melder heeft aangegeven dat in dit traject sprake was van “beleidsdruk bij de opdrachtformulering” en “de keuze van de methodologie.”<sup>9</sup> “De procesevaluatie mocht niet meer evalueren, de beleidstheorie moest er uit (...).”<sup>10</sup> In aanvullende documentatie heeft zij dit voorval bevestigd: “De beleidstheorie/interventiologica moet uit de opzet van het onderzoek. Aanvankelijk moet ook de procesevaluatie eruit; later wil beleid alleen nog informatie over de controles van de coffeeshops en de bestrijding van de illegale markt.”<sup>11</sup>

Uit de reconstructie van de commissie komen de volgende feiten naar voren.

Op 22 juli 2013 spreken beide afdelingshoofden F en B diverse zaken door; aan de orde komt dat het vervolgonderzoek waarschijnlijk geen beleidstheorie

begeleider er mee op te zetten. Ik zou het fijn vinden als jij die rol op je zou willen nemen.”

6 Verslag gesprek 30 mei 2018, punt 8.

7 E-mail 15 oktober 2013.

8 Voor de beschrijving van de werkwijze van de commissie en de bronnen die zij heeft gebruikt, zie Bijlage D van dit rapport.

9 Brief aan Nieuwsuur 21 januari 2018, p. 2.

10 Ibidem.

11 Aanvullende documentatie beschikbaar gesteld door H.

oftewel interventielogica meer omvat en dat het verstandig is om, met het oog op de diverse onderzoeken die op dit terrein lopen, de komende tijd regelmatig contact te hebben.

Begin september 2013 worden de voorbereidingen voor het vervolgonderzoek opgestart.<sup>12</sup>

Beleidsmedewerker *E* mailt haar afdelingshoofd *B* dat het verstandig is afspraken te maken over de elementen die in het eindrapport komen.<sup>13</sup> *B* zoekt daarop contact met *F*. Zij antwoordt op 16 september 2013 dat zij graag wil bespreken in welke zin het gewijzigde beleid<sup>14</sup> consequenties heeft of kan hebben voor het design van het vervolgonderzoek. *F* onderneemt een poging om een gesprek te plannen op 24 september; zowel *B*, *H* als directeur *G* en zij zelf kunnen er dan bij zijn. In het gesprek met de commissie heeft *F* bevestigd dat dit overleg, waarbij ook projectbegeleider *J* aanwezig was, heeft plaatsgevonden.<sup>15 16</sup>

#### *Wijziging van de interventielogica achter het drugsbeleid vanaf oktober 2012*

Het regeerakkoord Rutte I 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' uit 2010 (VVD-CDA) bevat een vrij stringente aanpak: de coffeeshops worden besloten clubs die alleen voor meerderjarige inwoners van Nederland toegankelijk zouden zijn op vertoon van een clubpas. Oftewel: de invoering van het B- en I-criterium. De minister verscherpt het beleid en ziet er op toe dat gemeenten het landelijk beleid handhaven.

Het regeerakkoord Rutte II 'Bruggen slaan' uit oktober 2012 (VVD - PvdA) bevat een koerswijziging. De clubpas vervalst; het ingezetenen criterium wordt gehandhaafd. Dat laatste dan wel in overleg met betrokken gemeenten en gefaseerd, waarbij wordt aangesloten bij het lokale coffeeshop- en veiligheidsbeleid (lokaal maatwerk).

<sup>12</sup> *E* heeft de commissie er in het kader van het wederhoor op gewezen dat reeds in februari 2013 op initiatief van het WODC overleg met de beleidsdirectie plaatsvond over de gevolgen van de beleidswijziging voor de timing en thema's van de (tussen)rapportages, waarbij zij verwijst naar de betreffende e-mail van 18 februari 2013.

<sup>13</sup> E-mail 9 september 2013.

<sup>14</sup> Zie tekstkader.

<sup>15</sup> Verslag gesprek 30 mei 2018, punt 9.

<sup>16</sup> *E* heeft de commissie in het kader van het wederhoor laten weten dat zij ook aanwezig was bij dit overleg.

Afdelingshoofd *F* e-mailt op 26 september 2013 aan *H* dat zij met directeur *G* heeft gesproken en dat hij een vervolg van de procesevaluatie (delen actoren de veronderstellingen van het beleid en hoe verloopt de invoering van het I-criterium in de gemeenten) niet ziet zitten; "hij vindt dat het beleid daar veel te diffuus voor is."<sup>17</sup>

Op 27 september 2013 stuurt beleidsmedewerker *E* naar aanleiding van het overleg op 24 september 2013 een voorstel voor de bijgestelde onderzoeksvragen aan onderzoeker *H* en afdelingshoofd *F*. *H* geeft aan directeur *G* desgevraagd aan dat *E* zich daarbij heeft gebaseerd op de oorspronkelijke startnotitie voor het project uit 2012 en heeft aangegeven welke onderzoeksvragen wat haar betreft relevant zijn voor de eindrapportage. *H* geeft daarbij als interpretatie aan dat de beleidsdirectie "niet meer (wil) dat gegevens worden afgezet tegen de interventielogica."<sup>18</sup> Directeur *G* - die voor dit deel van het door WODC zelf uitgevoerde onderzoek eindverantwoordelijkheid draagt - reageert daarop dat hij dat laatste juist vindt, aangezien die logica door de hiervoor vermelde beleidswijziging (zie tekstkader) maar voor een klein deel in de praktijk is gebracht. *H* laat op 4 oktober 2013 aan *E* weten dat wordt ingestemd met het voorstel tot bijstelling van de onderzoeksvragen.

De commissie constateert op grond van de beschikbaar gestelde documenten en het gepubliceerde rapport dat in deze fase twee onderzoeksvragen komen te vervallen, namelijk:

- Wat waren de veronderstellingen over de werkzaamheid van de B- en I-criteria, met andere woorden: hoe ziet de 'interventielogica' eruit?
- In hoeverre werd de in de interventielogica veronderstelde problematiek achter de B- en I-criteria door betrokkenen als probleem ervaren?

De tweede vraag lag in het tussenrapport samen met een derde vraag ten grondslag aan de procesevaluatie. Deze derde onderzoeksvraag, betreffende het monitoren en beschrijven van de ontwikkelingen in de gemeenten, is in het vervolgonderzoek gecontinueerd.

#### WEGING

- (a) De commissie beschouwt het niet als opmerkelijk dat de aanvrager van het beleidsonderzoek, indien ingegeven door gewijzigde omstandigheden, met de opdrachtnemer om de tafel gaat en dat in goed overleg wordt besloten tot bijstelling van het design. De commissie constateert dat in

<sup>17</sup> E-mail 26 september 2013.

<sup>18</sup> E-mail 30 september 2013.

dit geval bij de aanvrager in verband met het gewijzigde beleid behoefte bestond aan een dergelijke aanpassing, en dat dientengevolge is gehandeld in overeenstemming met de standaard voor beleidsonderzoek. De commissie merkt hierbij op dat directeur G van het WODC met zijn inhoudelijk onderbouwde inbreng met betrekking tot het niet (volledig) continueren van de procesevaluatie binnen zijn rol (eindverantwoordelijke voor het door het WODC zelf uitgevoerde onderzoek) is gebleven.

- (b) Dat met het vervallen van de twee onderzoeksvragen het vervolg van het onderzoek is beïnvloed en dat deze invloed effectief is geweest leidt geen twijfel. Echter, dit type aanpassingen zijn in de ogen van de commissie eigen aan beleidsonderzoek, zeker als een onderzoek als het onderhavige zich over langere periodes uitstrekt en gedurende die periode sprake is van een wezenlijke verandering in het beleidsdossier.
- (c) Uit de overeenstemming tussen alle betrokkenen (WODC, JenV en begeleidingscommissie) over de bijgestelde opzet leidt de commissie af dat deze door hen als constructief is ervaren.
- (d) Het is de commissie niet gebleken dat bij dit voorval sprake is geweest van in vorm of inhoud onbehoorlijke handelwijzen of gedragingen van betrokkenen.

### 5.3.2 Doorvragen bij de interviews

De Melder heeft aangegeven dat de beleidsdruk tevens inhield dat “in interviews niet meer doorgevraagd (mocht) worden en geen ‘waarom’ vragen meer gesteld (mochten) worden.”<sup>19</sup> “Onderzoekers WODC mogen niet meer doorvragen in de interviews met veldpartijen, geen waarom-vragen meer stellen.”<sup>20</sup>

De commissie heeft over dit voorval op grond van de reconstructie het volgende geconstateerd.

Op basis van de aangepaste onderzoeksvragen – het gaat als gezegd nu alleen nog om het monitoren en beschrijven van de ontwikkelingen in de gemeenten – stelt H in oktober 2013 een vragenlijst op voor de interviews voor het resterende deel van de procesevaluatie. De concept-vragenlijst wordt op 18 oktober 2013 ge-e-maïld aan de begeleidingscommissie met verzoek om reactie.<sup>21</sup> Beleidsmedewerker E ziet als lid van de begeleidingscommissie de concept-vragenlijst. In verband met haar afwezigheid<sup>22</sup> reageert afdelingshoofd B

19 Brief aan Nieuwsuur 21 januari 2018, p. 2.

20 Aanvullende documentatie beschikbaar gesteld door H.

21 E-mail 30 oktober 2013.

22 E-mail van afdelingshoofd F betrokkenen op 23 oktober 2013: “Omdat (E) afwezig is heeft hij gemaïld.”

op 23 oktober naar H, dat zij graag zien dat er meer focus in de vragenlijst komt: “Begrijp me goed, ik pleit er zeker niet voor om niet door te vragen waar dat relevant lijkt te zijn, maar meer focus in de initiële vraagstelling helpt volgens mij.”<sup>23</sup> H zet de reactie van B door aan onder meer afdelingshoofd F, waarbij zij aangeeft dat “duidelijk is dat we niet mogen doorvragen.”<sup>24</sup> Afdelingshoofd F heeft op diezelfde dag contact met B. Ze laat H weten dat E en B willen voorkomen dat het onderzoek te breed wordt; ze willen een focus op feiten in plaats van op meningen. Ze geeft tevens aan dat de respondenten gewoon hun verhaal kunnen vertellen en dat het aan de onderzoekers is om focus aan te brengen in het gesprek en over de feiten te rapporteren. Desgevraagd door H geeft zij een dag later aan H nogmaals aan dat in de interviews best mag worden doorgevraagd: “Zodat ook hierbij geprobeerd kan worden feiten van meningen te onderscheiden.”<sup>25</sup>

Op 5 december 2013 mailt H de bijgestelde vragenlijsten ter informatie naar de begeleidingscommissie. Dit mede in het licht van de bijeenkomst die op 12 december 2013 zal plaatsvinden. Ze meldt daarbij dat de vragenlijsten zijn aangepast naar aanleiding van de binnengekomen opmerkingen, en dat ze inmiddels in de praktijk zijn uitgetest.

Tijdens de bijeenkomst van de begeleidingscommissie geeft beleidsmedewerker E aan dat ze in de vragenlijst het eerder ingebrachte commentaar niet terug ziet.<sup>26</sup> Ze wil voorkomen dat gevraagd wordt naar meningen van actoren. De voorzitter van de begeleidingscommissie en projectbegeleider J concluderen na discussie dat doorvragen naar redenen en interpretaties relevant is voor de onderzoeksvraag. Beleidsmedewerker E meldt dat ze het punt zal bespreken met afdelingshoofd B.

Dat laatste doet zij nog diezelfde middag per e-mail: “Onze eerdere reactie op de vragenlijsten (...) is niet verwerkt.”<sup>27</sup> Afdelingshoofd F vraagt vervolgens aan H en J opheldering over hetgeen zich heeft afgespeeld in de begeleidingscommissie, aangezien zij van B het bericht heeft ontvangen dat hij graag een overleg wil. J informeert daarop F over de hoofdlijn van de bespreking en de kwestie van

23 E-mail 23 oktober 2013.

24 E-mail 23 oktober 2013.

25 E-mail 24 oktober 2013.

26 Verslag begeleidingscommissie 12 december 2013.

27 E-mail 12 december 2013. De commissie heeft geen inhoudelijke vergelijking kunnen maken van a) de initiële opzet van de vragenlijst met b) het eventueel puntsgewijze oorspronkelijke commentaar van E op die versie en c) de versie van de vragenlijst zoals voorgelegd aan de begeleidingscommissie; de documenten a) en b) zijn niet opgenomen geweest in de aan de commissie beschikbaar gestelde documentatie.

de vragenlijsten. *Separaat* mailt zij F vertrouwelijk dat H, zonder haar daarover te informeren, in de begeleidingscommissie meldde “dat beleid dingen had verordonneerd en zich met de teksten had bemoeid buiten de begeleidingscommissie om. Dit kwam voor mij (en E) totaal uit de lucht vallen. Ik vond dat niet verstandig van H. We hadden juist ook eerder besproken dit niet te doen.”<sup>28</sup>

Op 13 december 2013 laat J aan de begeleidingscommissie weten dat beleidsmedewerker E in de gelegenheid wordt gesteld op de concept-vragenlijst te reageren. Op 17 december mailt E haar commentaar bij de vragenlijsten aan afdelingshoofd B; hij laat haar op 18 december 2013 weten dat aanpassing van de vragen nu niet meer zoveel zin heeft omdat de interviews al halverwege zijn. Wel adviseert hij het commentaar mee te geven aan afdelingshoofd F, zodat zij dit kan opnemen met projectbegeleider J. “Uiteindelijk gaat het er om hoe e.e.a. in het rapport wordt verwoord.”<sup>29</sup>

Projectbegeleider J neemt het commentaar op met H. Laatstgenoemde reageert door aan te geven dat het weer gaat over doorvragen. “Aangezien het commentaar formeel niet bestaat en ook niet gecommuniceerd wordt naar de begeleidingscommissie ga ik maar net doen alsof het niet bestaat. Ik kan er immers zo niets mee.”<sup>30</sup> Projectbegeleider J heeft daarop nog overleg met afdelingshoofden F en B; ze bericht H over de uitkomst op 30 december 2013; de afspraak is dat het commentaar op de vragenlijst niet wordt verwerkt in de vragenlijsten zelf, maar wordt meegenomen bij het opstellen van de rapportage. Ze bericht hierover op 14 januari 2014 aan de begeleidingscommissie.<sup>31</sup>

#### WEGING

- (a) Is bij dit voorval gehandeld overeenkomstig de rolverdeling die van betrokkenen wordt verwacht in de standaard voor beleidsonderzoek? De commissie constateert dat de inbreng van beleidsmedewerker E op de vragenlijst verloopt in de geest van de reguliere WODC-werkwijze, namelijk via het door H geïnitieerde traject met de begeleidingscommissie. Het is aan de onderzoeker om in overleg met de projectbegeleider vervolgens te bezien of en zo ja hoe met deze inbreng iets wordt gedaan. In dit opzicht verloopt één en ander volgens de reguliere werkwijze en daarmee volgens de standaard voor beleidsonderzoek.

28 E-mail 13 december 2013.

29 E-mail 18 december 2013.

30 E-mail 19 december 2013.

31 E-mail 14 januari 2014.

- (b) Met het commentaar op de vragenlijsten is sprake geweest van beïnvloeding van het onderzoek; de inbreng heeft echter niet geleid tot bijstelling en is derhalve niet effectief geweest.
- (c) Op grond van de feiten is naar het oordeel van de commissie geen sprake geweest van in vorm of inhoud onbehoorlijke beïnvloeding van het onderzoek.<sup>32</sup>
- (d) De commissie acht het overigens zorgvuldig dat als een lid van een begeleidingscommissie een punt naar voren brengt en onderzoekers daar geen gevolg aan geven, dat laatste door de onderzoekers ook inhoudelijk wordt beargumenteerd richting het betreffende lid. De commissie heeft niet kunnen constateren dat een dergelijke inhoudelijke terugkoppeling ten aanzien van het terzijde leggen van het commentaar op de vragenlijsten heeft plaatsgevonden.

#### 5.3.3 Verwijzing naar de tussenrapportage

De Melder heeft naar voren gebracht dat zij van de beleidsdirectie te horen kreeg dat zij in de eindrapportage “niet naar het tussenrapport (...) mocht verwijzen.”<sup>33</sup> “Onderzoekers WODC mogen van de beleidsdirectie niet verwijzen naar het rapport (...)”<sup>34</sup>

De commissie maakt uit de reconstructie het volgende op.

In het laatste deel van de vergadering van de begeleidingscommissie op 12 december 2013 brengt H naar voren dat zij heeft begrepen dat het departement liever niet heeft dat in het eindrapport wordt verwezen naar het tussenrapport. De voorzitter van de begeleidingscommissie heeft daar moeite mee. Beleidsmedewerker E geeft in de vergadering aan verrast te zijn over dit punt. Zij zal bij haar leidinggevende navragen wat op dit punt is afgesproken.<sup>35</sup>

Een dag later mailt H aan afdelingshoofd F en projectbegeleider J dat ze niet meer zo zeker is of ze het niet mogen verwijzen naar de tussenrapportage wel goed gehoord heeft. Afdelingshoofd B (JenV) heeft dit volgens haar gezegd “tijdens één van de bijeenkomsten op jouw (F's) kamer.”<sup>36</sup> Op 14 december 2013 bericht F haar en J dat dit volgens haar in ieder geval niet aan de orde is geweest

32 In het kader van het wederhoor heeft H aan de commissie laten weten dat zij niet mocht doorvragen naar redenen en percepties van respondenten in de gemeenten, en dat dit in haar ogen vanuit onderzoeksoogpunt onbehoorlijke invloed van beleid is.

33 Brief aan Nieuwsuur 21 januari 2018, p. 2.

34 Aanvullende documentatie beschikbaar gesteld door H.

35 Verslag begeleidingscommissie 12-12-2013, pagina 4.

36 (F's) is een invoeging van de commissie; e-mail 13 december 2013.

in de gesprekken met *B*: “Ik heb een vrij goed geheugen en hier is in mijn bijzijn nooit over gesproken.”<sup>37</sup> Op 21 december 2013 bericht *H* aan *J* dat ze het punt wil laten rusten; ze geeft aan dat *B* de opmerking wel degelijk heeft gemaakt; ze wil niet dat aan de begeleidingscommissie wordt gemeld dat sprake was van een misverstand.<sup>38</sup>

Bij bijeenkomst van de begeleidingscommissie in mei 2014 komt het punt nog een keer terug, naar aanleiding van het verslag. Projectbegeleider *J* meldt dat “naderhand bleek dat het een misverstand betrof. In het eindrapport kan worden verwezen naar het tussenrapport.”<sup>39</sup>

Gelet op de feiten kan de commissie niet anders dan constateren dat sprake is geweest van een misverstand.<sup>40</sup> Zij gaat derhalve niet over tot een nadere weging van dit voorval.

#### 5.3.4 Overleg met beleid buiten de begeleidingscommissie om

De Melder heeft voorts aangegeven dat beïnvloeding van het onderzoek “grotendeels plaats (vond) *buiten* het zicht van externen en de begeleidingscommissies.”<sup>41</sup> Specifiek met betrekking tot het eindrapport was sprake van “complementair beleid op onderzoek buiten begeleidingscommissie om.”<sup>42</sup>

Op grond van de reconstructie heeft de commissie het volgende geconstateerd.

Na afronding van de tussenrapportage (zie hiervoor in Hoofdstuk 4) overleggen afdelingshoofd *F* (WODC) en *B* (JenV) op 22 juli 2013.<sup>43</sup> Ze kijken in dit overleg terug op de gang van zaken en blikken vooruit op het vervolgonderzoek. Ze

---

<sup>37</sup> E-mail 14 december 2013.

<sup>38</sup> E-mail 21 december 2013.

<sup>39</sup> Verslag begeleidingscommissie 13 mei 2014, punt 3.

<sup>40</sup> In het kader van het wederhoor heeft *H* aan de commissie laten weten dat geen sprake was van een misverstand, maar van een feit. De commissie heeft in dit verband nogmaals de feiten bestudeerd; zij constateert dat op 7 november 2013 een e-mailwisseling plaatsvindt tussen *H* en *J* over de beoogde opzet van de eindrapportage; *J* geeft daarin aan dat zij graag ziet dat in het inleidende hoofdstuk wordt verwezen naar de tussenrapportage, “de rest van het rapport is eigenstandig leesbaar.” Omdat *H* vervolgens aan *J* vraagt of de onderzoeksbureaus in hun hoofdstukken dan wel mogen verwijzen naar het tussenrapport, geeft *J* daarop aan dat “het niet-verwijzen dan alleen (gaat) over jouw hoofdstuk en jij weet dat dat niet ‘mag’”. De commissie heeft deze passage niet letterlijk opgevat, mede omdat door het gewijzigde beleid de op het oude beleid gebaseerde weergave van de interventielogica (zoals beschreven in het hoofdstuk van *H*) aan praktisch belang had ingeboet.

<sup>41</sup> Brief aan Nieuwsuur 21 januari 2018, p. 3.

<sup>42</sup> Aanvullende documentatie beschikbaar gesteld door *H*.

<sup>43</sup> E-mail 23 juli 2013.

spreken af dat zij gezien de veelheid van lopende onderzoeken elkaar in het vervolg vierwekelijks zullen spreken. Uit de reconstructie maakt de commissie op dat dit overleg vervolgens ook in de maanden september – december 2013 plaatsvindt.<sup>44</sup>

In het gesprek met de commissie heeft afdelingshoofd *B* toegelicht dat na de evaluatie in de zomer van 2013 “op weg naar het eindrapport wel nadrukkelijker de vinger aan de pols (is) gehouden.”<sup>45</sup> Dit dan overigens vanuit de rolopvatting dat “door zijn directie werd gemonitord of het onderzoek qua tempo goed verliep en of er adequaat invulling werd gegeven aan de onderzoeksopdracht.”

De commissie kan uit de reconstructie en relevante feiten niet opmaken dat vanuit dit reguliere overleg inhoudelijke beïnvloeding heeft plaatsgevonden van het onderzoek *Coffeeshops, toeristen en lokale markt*. De commissie is van oordeel dat deze overleggen passen bij de functionaliteit projectbegeleiding die het WODC hoort te spelen, als trait d’union tussen onderzoeker en aanvrager. De commissie gaat dan ook niet over tot een zelfstandige weging van dit voorval. Overigens zijn in dit overleg de hiervoor behandelde voorvallen aan de orde geweest. De vraag of bij die voorvallen sprake is geweest van onbehoorlijke beïnvloeding is bij het desbetreffende voorval meegenomen.

#### 5.3.5 Weging van de invloed op het onderzoek

In tabel 5.1 is de weging van de voorvallen rond het rapport *Coffeeshops, toeristen en lokale markt* samengevat.

De commissie is op twee van de vier voorvallen tot een weging gekomen; zij heeft bij die twee voorvallen geconstateerd dat geen sprake is geweest van onbehoorlijke beïnvloeding door de beleidsdirectie van JenV en dat de inbreng van directeur *G* aangaande de aanpassing van de onderzoeksvragen passend was bij zijn inhoudelijke verantwoordelijkheid voor dit deel van het door WODC zelf uitgevoerde onderzoek.

---

<sup>44</sup> De data waarop dit overleg heeft plaatsgevonden zijn in ieder geval: 24-09-2013, 19-11-2013, 17-12-2013.

<sup>45</sup> Verslag gesprek 7 juni 2018, punt 9.



Tabel 5.1: Overzicht van de weging m.b.t. het rapport *Coffeeshops, toeristen en lokale markt*

	Cf. rolverdeling?	Beïnvloeding?	Geslaagd?	Kwaliteit verhogend of -verlagend?	Onbehoorlijk?
(1) Wijziging onderzoeks-opzet Zie:	JA § 5.3.1 (a)	JA § 5.3.1 (b)	JA § 5.3.1 (b)	Kwaliteit verhogend § 5.3.1 (c)	Niet onbehoorlijk § 5.3.1 (d)
(2) Doorvragen bij de interviews Zie:	JA § 5.3.2 (a)	JA § 5.3.2 (b)	NEE § 5.3.2 (b)	- -	Niet onbehoorlijk § 5.3.2 (c)
(3) Verwijzing naar tussenrapportage Zie:	-	-	-	-	(De commissie heeft dit voorval niet gewogen) § 5.3.3
(4) Overleg met beleid buiten de begeleidings-commissie om Zie:	-	-	-	-	(De commissie heeft dit punt niet als zelfstandig voorval gewogen) § 5.3.4

## 6 Rapport “Internationaal recht en cannabis”

Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit rapport, opgesteld door onderzoekers van de Radboud Universiteit Nijmegen (hierna: het Radboud-onderzoek), wordt verricht in de periode november 2013 – februari 2014. In paragraaf 6.1 wordt verduidelijkt dat aan dit onderzoek twee inventarisaties voorafgaan; één daarvan wordt door medewerkers van JenV verricht en één door het onderzoeksinstituut RAND (zie ook hierna). De twee inventarisaties vormen de input voor het Radboud-onderzoek. In paragraaf 6.2 gaat de commissie in op de deugdelijkheid van de rapportage over het Radboud-onderzoek, en daarna op de beïnvloeding van dit onderzoek (6.3).

### 6.1 De context van dit onderzoek

In december 2012 overlegt minister Opstelten met de Tweede Kamer over het drugsbeleid.<sup>1</sup> Aan de orde komt dat in diverse Nederlandse gemeenten voornemens bestaan ten aanzien van het mogelijk maken van kleinschalige teelt van wiet; in het debat rijst de vraag of en in hoeverre internationale verdragen ruimte bieden voor het niet meer strafbaar stellen van (experimenten met) de teelt van wiet. Daarbij wordt verwezen naar het rapport van het T.M.C Asser Instituut uit 2005, dat concludeerde dat die ruimte er niet was. De minister zegt aan het eind van het debat toe te inventariseren a) welke initiatieven en experimenten van gemeenten het betreft en b) hoe op een aantal plaatsen in Europa en de Verenigde Staten wordt omgegaan met kleinschalige wietteelt.

Op het Ministerie van JenV is de Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding (DRC) verantwoordelijk voor dit onderwerp. De directie staat onder leiding van K; binnen deze directie zijn op dit dossier senior beleidsmedewerkers M en N actief. Vanuit de Directie Wetgeving (DW) is ambtenaar L bij het onderwerp betrokken. Het WODC, in het bijzonder de afdeling Extern Weten-

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2012/13, 24 077, 307.

schappelijke Betrekkingen (EWB), komt in beeld voor het inventariserend onderzoek dat hoort bij onderdeel b) van de toezegging. Hoofd van deze afdeling is zoals in de vorige hoofdstukken gemeld mevrouw F. Directeur van het WODC is de heer G. Projectbegeleider op dit onderzoek is mevrouw H, tevens Melder; met ingang van november 2013 vervult zij de projectbegeleiding samen met haar WODC-collega O.

In het verlengde van de toezegging uit het debat in december 2012 werken beleidsambtenaren M en N van de Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding (DRC) begin 2013 aan de opzet van twee onderzoeken, te weten

- a) het inventariseren van initiatieven en (voornemens tot) experimenten met kleinschalige wietteelt bij gemeenten en
- b) een inventariserend onderzoek naar de ontwikkelingen in enkele EU-lidstaten en de VS als het gaat om (kleinschalige) wietteelt.

Ze stellen een concept-nota op voor de minister waarin zij voorstellen dat de directie beide onderzoeken zelf uitvoert. Wat betreft een check van de ontwikkelingen aan het internationaalrechtelijk kader kan worden voortgebouwd op de eerdere bevindingen van het T.M.C. Asser Instituut uit 2005; een apart onderzoek naar het internationaalrechtelijk juridisch kader als zodanig vinden zij op dat moment niet nodig.<sup>2</sup>

#### Het Asser-onderzoek uit 2005

In 2005 verricht het T.M.C Asser Instituut in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een onderzoek dat uitmondt in het rapport *“Experimenteren met het gedogen van de teelt van cannabis ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops – Internationaalrechtelijke en Europeesrechtelijke aspecten.”*

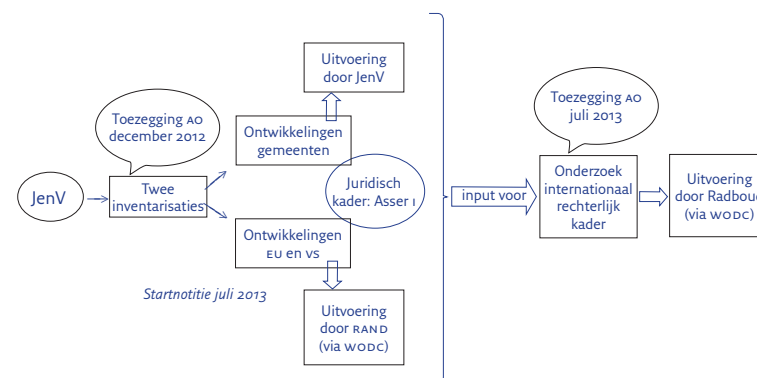
In de rapportage staat de vraag centraal of en zo ja welke ruimte er internationaalrechtelijk is voor het toestaan van een experiment met het gedogen van de teelt van cannabis ten behoeve van de bevoorrading van de coffeeshops. Het rapport beschrijft de inhoud van het Enkelvoudig Verdrag inzake Verdoevende Middelen, het Verdrag tegen Sluikhandel in Verdoevende Middelen en Psychotrope Stoffen en de Schengenakkoorden. De conclusie van het rapport is dat er geen ruimte is.

Het rapport is in december 2005 aangeboden aan de Tweede Kamer.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Concept-nota's 22 maart 2013, 05-04-2013 en 01-05-2013.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2005/06, 24 077, 175.

Tussen de beleidsmedewerkers, hun directeur K en L van de Directie Wetgeving wordt in april 2013 overlegd of het wel raadzaam is beide onderzoeken in eigen beheer te verrichten. Medio mei 2013 wordt aan de minister voorgesteld dat de inventarisatie van de ontwikkelingen in gemeenten zelf wordt verricht en dat de inventarisatie van de ontwikkelingen in EU-lidstaten en de VS wordt aanbesteed via het WODC (zie figuur 6.1). Tevens wordt in de nota aangegeven dat het de voorkeur heeft het T.M.C. Asser Instituut te betrekken bij de beschrijving van het juridisch kader voor beide inventarisaties, waarbij het eerdere rapport uit 2005 als basis kan dienen “omdat dit immers gebaseerd is op nog steeds geldende en (...) ongewijzigde internationale verdragen.”<sup>4</sup>



Figuur 6.1: onderzoeklijnen in schema

Beleidsmedewerker M legt over de aanvraag van de internationale inventarisatie contact met projectbegeleider H van het WODC. Zij overleggen over de aanvraag op 30 mei 2013.<sup>5</sup> Op 31 mei heeft M een overleg met de minister over de nota. Zij e-mailt aan haar collega's en H het volgende: “We gaan het doen zoals in de nota voorgesteld. De Minister had slechts één opmerking: “er moet wel sturing op zitten” (gezien de gevoeligheid van het onderzoek). Het moet niet zo zijn dat er ineens iets totaal anders uit komt dan tot nu toe gecommuniceerd naar de TK.”<sup>6</sup> H reageert op dit bericht met de vraag wat met ‘sturing’ wordt bedoeld? M geeft aan dat de opmerking niet zo zwaar moet worden opgepakt

<sup>4</sup> Nota 16 mei 2013, p. 3.

<sup>5</sup> E-mails 29 en 30 mei 2013.

<sup>6</sup> E-mail 31 mei 2013.

en dat deze “echt was bedoeld als ‘oh let wel even op’”.<sup>7</sup> WODC-afdelingshoofd F twijfelt of het WODC de aanvraag moet aannemen.<sup>8</sup> WODC-directeur G mailt daarop aan H en F dat zij zich geen onnodige zorgen moeten maken: “Ik ga er van uit dat sturing uiteraard niet betekent dat feiten ‘gestuurd’ moeten worden maar dat wij onze zorgvuldige en tijdige begeleiding doen.”<sup>9 10</sup>

Projectbegeleider H gaat eind juni 2013 aan de slag met de startnotitie voor het inventariserende onderzoek van de ontwikkelingen in Europa en de vs. In de startnotitie wordt aangegeven dat het gaat over een feitelijk inventariserend onderzoek; de bedoeling is dat op basis van deskresearch in beeld komt welke initiatieven er zijn, hoe deze juridisch worden onderbouwd en hoe betrokken actoren en overheden de relatie zien met het internationaalrechtelijk kader. Het onderzoek kan volgens de startnotitie tezamen met de inventarisatie van de ontwikkelingen in Nederlandse gemeenten input vormen “voor de studie van het T.M.C Asser Instituut.”<sup>11</sup>

De startnotitie wordt afgestemd met beleid en wordt begin juli 2013 besproken in een overleg met de minister. *M* doet aan haar DRC-collega’s verslag over de reactie van de minister: “Hij was rustig, vond het er allemaal goed uit zien. Wilde nog een paar dingen benadrukken: uitvoering van het onderzoek niet door het WODC zelf (want vooringenomen), hij wil neutrale onderzoekers, ‘strakke juristen’, een strak sturende begeleidingscommissie en dat in ieder geval (ongeacht de wietteelst situatie) ook de buurlanden beschreven worden, België, Duitsland, Frankrijk, vkr.”<sup>12</sup> Aansluitend wordt in de tweede helft van juli het offertetraject in gang gezet. Het leidt er toe dat op 13 augustus 2013 de opdracht voor dit inventariserende internationale onderzoek door het WODC wordt gegund aan onderzoeksbureau RAND.

Op 3 juli 2013 vindt een Algemeen Overleg plaats over het coffeeshopbeleid in de Kamer.<sup>13</sup> Het gaat onder meer over het anders reguleren van ‘de achterdeur’. De minister merkt daarover op: “Dan de vraag of het juridisch kan. (...) Juridisch kan het niet, zeg ik duidelijk. Ik heb ook gezegd dat ik het extern nog eens laat toetsen. Dan zijn de fracties die nu zeggen dat het wel kan ook wel overtuigd. Een aantal jaren geleden is dit al eens getoetst door het Asser Instituut. Inmiddels zitten daar nieuwe onafhankelijke mensen die hun standpunt kunnen actualiseren. Verder heb ik gezegd dat wij alles in kaart zullen

---

7 E-mail 31 mei 2013.

8 E-mail 31 mei 2013.

9 E-mail 2 juni 2013.

10 Voor de volledigheid wijst de commissie er op dat deze communicatie over ‘sturing’ plaatsvindt rond het inventariserend onderzoek dat is uitgevoerd door RAND.

11 Startnotitie versie 27 juni 2013.

12 E-mail 5 juli 2013.

13 *Kamerstukken 11* 2012/13, 24 077, 312.

brenge met het oog op het buitenland. Dan kan er ook geen misverstand zijn over wat daar nu wel of niet gebeurt. Los daarvan, ben ik er ook niet voor om een aantal redenen. De wietteelt trekt criminaliteit aan. Het is slecht voor de volksgezondheid, los van het experiment dat de staatssecretaris van vws mag uitvoeren. Dat experiment is uitsluitend gebaseerd om motieven van volksgezondheid. Als Nederland als enig land de teelt zou reguleren, wordt de aantrekkingskracht op criminelen alleen maar groter. Wij zouden dan het afvoerputje van Europa worden, terwijl dit kabinet er juist alles aan doet om het tij te keren. Het lukt ons nu om de drugstoeristen uit de buurt te houden. Reguleren van de teelt zou een volstrekt verkeerd signaal geven. Ik zou er nog meer over kunnen zeggen, maar dat lijkt mij niet nodig.”<sup>14</sup> Nadat enkele Kamerleden wederom vragen waarom hij het gedoogbeleid niet aanpast, stelt hij: “Nee, a, kan ik het niet en, b, wil ik het niet. Ik kan het niet helderder zeggen en ook niet korter. Iedereen moet dat weten. We zullen die gesprekken voeren en ik zal rapporteren wat de gemeenten in dit verband hebben aangeleverd. Dan heeft de Kamer een overzicht. Zij krijgt ook het internationale kader nog en ook de wetgeving en dan heeft de Kamer alles op een rijtje. Wat mij betreft gaan we daarna door met het beleid dat ik nu voer. Die gegevens krijgt de Kamer aan het eind van het jaar.”<sup>15</sup>

Een week na het Kamerdebat neemt een beleidsambtenaar contact op met WODC-directeur G en afdelingshoofd F over het onderzoek naar het internationaalrechtelijk juridisch kader, dat hij – overigens in lijn met de startnotitie van eind juni 2013 voor het RAND-onderzoek – aanduidt als ‘het Asser onderzoek’.<sup>16</sup> Beleidsmedewerker *M* inventariseert op grond van het contact wat de opties zijn. Zij geeft onder meer aan dat het WODC niet werkt met kandidaten-op-voorhand.<sup>17</sup> Directeur *K* geeft begin augustus aan dat het onderzoek wat hem betreft toch via het WODC moet lopen in verband met de gewenste onafhankelijkheid.<sup>18</sup> Daarop wordt besloten de aanvraag alsnog bij het WODC voor te leggen.<sup>19</sup> Directeur G geeft intern aan projectbegeleider H door dat er twee of drie offertes moeten worden aangevraagd, waaronder bij het T.M.C. Asser Instituut; het traject zal meer tijd in beslag gaan nemen, namelijk 4 tot 6 weken, waardoor oplevering van de rapportage verschuift naar uiterlijk medio februari 2014. Dezelfde boodschap geeft hij door aan directeur *K*, die daarop aangeeft dat hij de vertraging die gaat optreden vis à vis de minister voor zijn rekening zal nemen.<sup>20</sup>

---

14 A.w., p. 28; cursivering commissie.

15 A.w., p. 29.

16 E-mail 10 juli 2013.

17 E-mail 17 juli 2013.

18 E-mail 2 augustus 2013.

19 E-mail 5 augustus 2013.

20 E-mail 6 augustus 2013.

Aansluitend ontstaat het contact tussen projectbegeleider H en beleidsmedewerker N over de te stellen onderzoeksvragen.<sup>21</sup> Uit de aanbesteding volgt uiteindelijk dat het onderzoek wordt gegund aan de Radboud Universiteit Nijmegen. In paragraaf 6.3 gaat de commissie in op het verloop van de gunning en andere elementen van het onderzoek.

Op deze plaats is nog relevant te noemen dat de minister in december 2013 aan de Kamer meldt dat hij het WODC heeft “verzocht om een onafhankelijke externe partij te vragen om nogmaals grondig naar de juridische argumenten te kijken. Onderzoekers van de Radboud Universiteit Nijmegen hebben deze opdracht aanvaard en zullen in het voorjaar van 2014 aan mij rapporteren.”<sup>22</sup>

Het Radboud-rapport wordt op 21 maart 2014 aan de Kamer aangeboden.<sup>23</sup> Daarbij wordt in de brief een beknopte samenvatting van het rapport gegeven, waarna de minister besluit: “Ik concludeer dat de bevindingen uit het rapport overeenkomen met de lijn die ik, conform het standpunt van eerdere kabinetten, consistent heb uitgedragen: er is juridisch geen ruimte voor het reguleren van cannabisteelt ter bevoorrading van coffeeshops of in het kader van cannabis social clubs.”

## 6.2 De deugdelijkheid van de rapportage

De commissie heeft zich in het licht van haar opdracht gebogen over de inhoudelijke deugdelijkheid van de gepubliceerde onderzoeksrapportage.<sup>24</sup> Op grond daarvan is zij tot een antwoord gekomen op de vraag of de samenvatting in het rapport correct en volledig is en of de conclusies in het rapport worden gedragen door het verrichte onderzoek.

### *Korte schets van de inhoud van het rapport*

Het rapport beschrijft het internationaal rechtelijk kader dat relevant is voor het coffeeshopbeleid in Nederland. Het behandelt de relevante VN-drugsverdragen en de EU-drugsregelgeving. De onderzoekers gaan tevens in op de opvattingen en oordelen van organen die toezicht houden op de naleving van de verdragsbepalingen door de lidstaten, waaronder de International Narcotics Control Board (INCB).

Vervolgens wordt ingegaan op argumenten en initiatieven die in het buitenland en in Nederlandse gemeenten worden gehanteerd bij pleidooien voor regulering van de wietteelt ('de achterdeur'). Hierbij benutten de onderzoekers het aangereikte materiaal van het RAND-onderzoek en de inventarisatie van ontwikkelingen bij gemeenten door JenV.

De onderzoekers toetsen alle argumenten en initiatieven aan de besproken verdragen en opvattingen en oordelen van de toezichhoudende organen.

De overall conclusie van de onderzoekers luidt dat het legaliseren, decriminaliseren, beleidsmatig gedogen en/of anderszins reguleren van cannabisteelt voor recreatief gebruik niet toelaatbaar is onder VN-drugsverdragen en de EU-drugsregelgeving.

De commissie merkt allereerst op dat het een uitvoerige en gedetailleerde rapportage betreft, die getuigt van specialistische kennis op dit terrein. De commissie wijst in dat verband er slechts op dat de onderzoekers vermelden dat zij artikel 31 en artikel 32 van het Verdrag van Wenen inzake verdragenrecht voor de uitleg van de drugsverdragen tot uitgangspunt hebben genomen, maar dat zij er naar het de commissie voorkomt niet toe zijn gekomen duidelijk te maken waarom artikel 32 onderdeel b van genoemd verdrag geen opening biedt.

<sup>21</sup> E-mail 12 augustus 2013; in deze en haar mails d.d. 13-08, 22-08, 30-08 en 31-08 duidt H het traject aan als 'Asser II'.

<sup>22</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 24 077, 314, p. 9.

<sup>23</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 24 077, 316.

<sup>24</sup> P.H.P.H.M.C. van Kempen & M.I. Fedorova, *Internationaal recht en cannabis. Een beoordeling op basis van VN-drugsregelgeving van gemeentelijke en buitenlandse opvattingen pro regulering van cannabisteelt voor recreatiefgebruik*. Kluwer 2014.

### Artikel 32 Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht

Er kan een beroep worden gedaan op aanvullende middelen van uitlegging en in het bijzonder op de voorbereidende werkzaamheden en omstandigheden waaronder het verdrag is gesloten, om de betekenis die voortvloeit uit de toepassing van artikel 31 te bevestigen of de betekenis te bepalen indien de uitlegging, geschied overeenkomstig artikel 31:

- a) de betekenis dubbelzinnig of duister laat; of
- b) leidt tot een resultaat dat duidelijk ongerijmd of onredelijk is.

Bij een op het gebied van het verdragenrecht minder-geschoolde lezer zou deze bepaling de gedachte kunnen oproepen dat een minder strikt overheidsbeleid gericht op het verzachten van de schadelijke gevolgen van drugsgebruik - ook wel aangeduid als 'harm reduction' - verdedigbaar zou zijn, en ook een passend gebruik van het opportuniteitsbeginsel zou kunnen onderbouwen, daar waar maatschappelijk draagvlak en/of overheidsmiddelen ontoereikend zijn voor strikte naleving van de drugsverdragen.<sup>25</sup> In het eerste hoofdstuk van onderhavige rapportage heeft de commissie gewezen op het recente advies van de Raad van State, waarin de Afdeling constateert dat nieuwe experimenten gericht op het komen tot een alternatief "voor het huidige, weinig effectieve beleid", in het belang kunnen zijn van de volksgezondheid, criminaliteitsbestrijding en openbare orde.<sup>26</sup> De commissie waardeert het in dit verband dat de onderzoekers op een aantal plaatsen in het rapport erop wijzen dat met hun rapportage niet het laatste woord over deze materie is gezegd.

In paragraaf 6.3 hierna komt naar voren dat het vertrekpunt van de opdracht aan onderzoekers mede door de gang van zaken rond de gunning een tweeledige was. Volgens de startnotitie die zij voor hun offerte ontvingen, dienden zij te bestuderen of en in hoeverre de internationale verdragen ruimte boden voor initiatieven met (kleinschalige) wietteelt én te toetsen of deze initiatieven wel verenigbaar waren met die verdragen. In een nadere toelichting van de zijde van het WODC aan de onderzoekers is gesteld dat de focus op de laatstgenoemde onderzoeksvraag zou moeten liggen. De commissie constateert dat het rapport ten aanzien van de tweede onderzoeksvraag uiteindelijk een scherper beeld oplevert dan ten aanzien van het eerste.

<sup>25</sup> In het kader van het wederhoor hebben de onderzoekers aan de commissie uitgebreid uiteen gezet waarom artikel 32 onderdeel b van het Weens Verdrag geen steun biedt voor een dergelijke interpretatie.

<sup>26</sup> *Kamerstukken II 2017/18, 34 997, 4.*

De commissie meldt hierbij overigens dat de onderzoekers in een zeer kort tijdsbestek hun opdracht hebben moeten verrichten, door de uitgestelde start van het offertetraject en een vertraagde gunningsprocedure (zie hierna).<sup>27</sup> In de voor de onderzoekers resterende tijd hebben zij het relevante kader nauwgezet beschreven en alle argumenten en initiatieven aan dat kader gerelateerd. Op dat deel van het onderzoek wordt door de commissie inhoudelijk in het geheel geen kritiek geleverd.<sup>28</sup>

De commissie concludeert aangaande de inhoudelijke deugdelijkheid van het rapport dat de samenvatting in het rapport correct en volledig is en dat de conclusies worden gedragen door het onderliggende onderzoek.

### 6.3 Beïnvloeding van het onderzoek?

Zoals beschreven in paragraaf 6.1 komt de aanvraag voor het onderzoek naar het internationaalrechtelijk kader in augustus 2013 naar het WODC. Het WODC werkt op basis van een onderzoeksprogrammering die wordt vastgesteld in de Bestuursraad van het departement. Het onderzoeksprogramma bevat de eigen onderzoeksagenda van het instituut en voorziet in ruimte voor nader in te vullen onderzoeken indien dat beleidsmatig nodig wordt geacht. De onderzoeken die zijn afgebeeld in figuur 6.1 behoren tot die nader in te vullen ruimte.

Zoals uit paragraaf 6.1 naar voren komt, gaan aan het Radboud-onderzoek twee inventarisaties vooraf: die naar ontwikkelingen bij gemeenten (JenV) en in enkele EU-lidstaten en de VS (RAND). De twee inventarisaties vormen de input voor het Radboud-onderzoek dat in dit hoofdstuk centraal staat. De bedoeling is dat conform de toezeggingen van de minister de drie onderzoeken in december 2013 aan de Kamer worden aangeboden.

De commissie heeft in dit onderzoek vijf voorvallen bestudeerd en gewogen. Daarbij is wederom gekeken naar de volgende elementen:

- Is in de betreffende onderzoeksfase door betrokkenen gehandeld overeenkomstig de standaard voor beleidsonderzoek, in het bijzonder conform de rolverdeling die tussen JenV, WODC en onderzoekers gebruikelijk is?
- Is sprake van beïnvloeding van het onderzoek door de aanvrager?

<sup>27</sup> In het kader van het wederhoor hebben de onderzoekers bij de commissie aangegeven dat zij van mening zijn dat de kwaliteit van het rapport niet door de tijdsdruk is beïnvloed.

<sup>28</sup> Artikel 32 onderdeel b van het Weens Verdrag is in die argumenten niet naar voren gebracht.

- Is de beïnvloeding effectief in de zin dat deze leidt tot bijstelling van het onderzoek en/of de rapportage?
- Is de bijstelling te karakteriseren als kwaliteit verhogend of kwaliteit verlagend?
- Is sprake van onbehoorlijke beïnvloeding, zo ja in welk opzicht?

### 6.3.1 Formulering van de onderzoeksvragen

De Melder heeft bij de commissie aangegeven dat “bij de opstart van het onderzoek beleid (Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding) en minister (Opstellen) sterk sturend (waren) bij het opstellen van de woDC-startnotitie van het onderzoek, waarin doel, onderzoeksvragen en methode staan beschreven.”<sup>29</sup>

Uit de reconstructie blijken de volgende feiten.

Medio augustus 2013 komt in samenwerking tussen H, M en N een eerste versie van de concept-startnotitie tot stand voor dit onderzoek. Blijkens een e-mail is deze versie, gedateerd 13 augustus 2013, in hoofdzaak door N opgesteld.<sup>30</sup> De probleemstelling in deze versie luidt dat in het onderzoek wordt nagegaan of de juridische argumentaties die worden gehanteerd bij de ontwikkelingen in gemeenten, in EU-lidstaten en de VS, aanleiding zijn om de conclusie uit het rapport uit 2005 van het T.M.C. Asser Instituut te herzien.

H komt op 19 augustus 2013 tot een aangepaste versie, die zij voorlegt aan M; N is in deze periode met vakantie. De probleemstelling luidt nu: wat kan op basis van de betreffende juridische argumentatie geconcludeerd worden over de internationaalrechtelijke ruimte voor (experimenten met) het reguleren of legaliseren van cannabisteelt in Nederland?<sup>31</sup> Als reden voor de aanpassing schrijft H aan N: “Ik heb in de doel- en probleemstelling meer helderheid moeten geven over wat dit onderzoek gaat doen. Mijn baas vond ‘actualiseren van de bevindingen van eerder onderzoek’ een rare manier van zeggen dat je opnieuw onderzoek gaat doen. Ik heb dus man en paard genoemd.”<sup>32</sup> De commissie heeft in de beschikbare documentatie geen materiaal aangetroffen waaruit blijkt dat de verandering voortvloeit uit een overleg tussen H en afdelingshoofd F en/of directeur G.<sup>33</sup>

Er worden in overleg tussen H en M vervolgens nog enkele kleinere aanpas-

<sup>29</sup> Aanvullende documentatie beschikbaar gesteld door H.

<sup>30</sup> N stuurt deze versie op 13 augustus 2013 ter info door aan haar collega's en meldt daarbij “(95% door mij geschreven ...)”.

<sup>31</sup> Concept-startnotitie versie 19 augustus 2013.

<sup>32</sup> E-mail 19 augustus 2013.

<sup>33</sup> Desgevraagd heeft afdelingshoofd F aan de commissie op 19 september 2018 laten weten dat zij evenmin over dergelijke documentatie beschikt, doch dat zij het mogelijk acht

singen in de tekst doorgevoerd, alvorens deze op 26 augustus 2013 door het afdelingshoofd F wordt voorgelegd aan het managementteam van het woDC.<sup>34</sup> Projectbegeleider H laat M en N op 30 augustus 2013 weten dat de startnotitie door het managementteam is goedgekeurd; ze vraagt of het stuk nu snel kan worden voorgelegd aan de minister. Dit gelet op het steeds korter wordende tijdsbestek waarbinnen het onderzoek moet worden uitgevoerd.<sup>35</sup>

Op 3 en 12 september 2013 is er overleg met de minister waarin de drie onderzoeklijnen ter sprake komen.<sup>36</sup> Punt van aandacht is de voortgang omdat de minister er aan hecht de onderzoeken voor de jaarwisseling aan de Kamer aan te bieden. Op 16 september 2013 mailt N nog enkele kleine aanpassingen in de startnotitie aan projectbegeleider H. Laatstgenoemde geeft aan wat zij daarvan wel en niet overneemt; zij meldt dat ze met deze versie de offertes gaat aanvragen en vraagt of dat oké is.<sup>37</sup> N informeert voorts L van de Directie Wetgeving over de stand van zaken, omdat L in verband met haar vakantie de ontwikkeling van de startnotitie niet heeft meegemaakt. Ze geeft daarbij aan dat het woDC inmiddels de offranden benadert.<sup>38</sup>

Op 18 september 2013 is er een overleg met de minister waarbij wederom de planning van de drie onderzoeken ter tafel komt. Afdelingshoofd B rapporteert uit het overleg aan zijn beleidscollega's onder meer dat de startnotitie opnieuw moet worden bekeken. De tekst moet namelijk scherper geformuleerd – “i.c. zorgen dat er uitkomt dat het niet kan” – en “Asser moet het worden.”<sup>39</sup> Projectbegeleider H wordt diezelfde dag gebeld met het bericht de offerteaanvraag nog niet te starten, omdat beleid nogmaals naar de startnotitie wil kijken. Maar dat blijkt te laat: de aanvraag ligt dan namelijk al bij twee van de drie offerende partijen; de offerte is alleen nog niet uit naar het T.M.C. Asser Instituut. Na overleg met afdelingshoofd F laat projectbegeleider H aan beleidsmedewerker N weten dat het niet verstandig is er nog een gewijzigde versie achteraan te sturen; L kan voorts, wat het woDC betreft, inbreng hebben in de begeleidingscommissie.

Een dag later woont L een overleg bij met de minister. Zij rapporteert uit het overleg aan haar collega's dat de minister een voorkeur heeft uitgesproken voor het Asser Instituut.<sup>40</sup> Zij stelt voor de startnotitie in te trekken en het

dat zij tegen H heeft gezegd dat de probleemstelling helderder zou kunnen worden geformuleerd en derhalve in de betreffende richting aanpassing verdiende.

<sup>34</sup> E-mail 26 augustus 2013.

<sup>35</sup> E-mail 30 augustus 2013.

<sup>36</sup> E-mails 3 en 12 september 2013.

<sup>37</sup> E-mail 16 september 2013.

<sup>38</sup> E-mail 17 september 2013.

<sup>39</sup> E-mail 18 september 2013.

<sup>40</sup> E-mail 19 september 2013.

onderzoek direct vanuit JenV aan te besteden bij Asser. Haar advies wordt echter niet opgevolgd want op 20 september 2013 past zij samen met *N* de startnotitie alsnog aan.<sup>41</sup> In deze versie is de probleemstelling teruggebracht naar de versie van 13 augustus 2013: geeft de juridische argumentatie die ten grondslag ligt aan ontwikkelingen in gemeenten, EU-lidstaten en de vs aanleiding om de conclusie uit het rapport van het T.M.C. Asser Instituut uit 2005 te herzien?<sup>42</sup>

De door *L* en *N* bijgestelde startnotitie wordt daarop door beleidsmedewerker *M* voorgelegd aan woDC-directeur G. Aansluitend is er op 24 september overleg tussen G, afdelingshoofd F en projectbegeleider H over de wijzigingen en over de wijze waarop deze ter kennis worden gebracht aan de offranten. Afdelingshoofd F is er voor dit in de vorm van een e-mail te doen; zij wil geen nieuwe startnotitie rondsturen. Op 25 september zijn F en G het eens over de tekst van deze e-mail, die door G in concept nog een keer wordt teruggedragen op de beleidsdirectie.<sup>43</sup> Beleidsmedewerker *M* laat weten dat de tekst akkoord is, waarop afdelingshoofd F nog diezelfde dag het bericht verstuurt aan de offranten.<sup>44</sup>

Naar aanleiding van de reconstructie heeft de commissie de inhoudelijke ontwikkeling van de onderzoeksvragen bestudeerd, mede in het licht van de toezegging van de minister aan de Tweede Kamer. Deze ontwikkelingslijn is opgenomen in tabel 6.1.

De commissie constateert op grond daarvan dat de toezegging aan de Kamer een inhoudelijk beperkte onderzoeksopzet impliceerde en dat de ambtenaren van JenV deze in eerste aanleg overeenkomstig hebben opgepakt. Het is vervolgens passend bij de reguliere verhoudingen tussen JenV en het woDC dat het instituut de aanvraag accepteert en in overleg met de aanvrager komt tot de betreffende onderzoeksvragen.

In het gesprek met de commissie heeft voormalig minister Opstelten uiteen gezet dat hij de zaak extern wilde laten toetsen, waarbij het er hem niet om ging dat gezocht werd naar ruimte. “Als er nieuwe inzichten waren dan was hij daar nieuwsgierig naar en dan kon er wat mee gedaan worden.”<sup>45</sup>

Het is de commissie niet duidelijk geworden waarom projectbegeleider H op 19 augustus 2013 komt tot een aanpassing van de onderzoeksvragen die niet strookt met de beperkte onderzoeksopdracht die de aanvrager voor ogen

41 E-mail 20 september 2013.

42 Startnotitie versie 20 september 2013.

43 E-mail 26 september 2013.

44 E-mail 26 september 2013.

45 Verslag van het gesprek 26 juni 2018, punt 8.

stond (zie tabel 6.1); evenmin is het de commissie duidelijk geworden waarom op die wijziging door beleidsambtenaren *M* en *N* niet alert wordt gereageerd.<sup>46</sup> Pas nadat *L* zicht krijgt op de startnotitie en een gesprek plaatsvindt met de minister, wordt door *L* samen met *N* een poging ondernomen de vraagstelling weer terug te krijgen in de oorspronkelijke vorm; de offertestelling is dan feitelijk al onderweg. Er is vervolgens veel overleg tussen woDC-collega's nodig om te komen tot een passende oplossing, zijnde een nazending van een toelichting op de offerteaanvraag aan de offranten.

De commissie hecht eraan hier op te merken dat de suggestie die wellicht zou kunnen worden geproefd uit de door JenV uitgesproken voorkeur voor het T.M.C. Asser Instituut, als zouden met de keuze voor dit instituut de uitkomsten verzekerd zijn, misplaatst is. De wetenschappelijke integriteit van het T.M.C. Asser Instituut is naar het oordeel van de commissie niet aan twijfel onderhevig. De commissie wijst in dit verband op de inbreng vanuit het instituut in het door de Vaste commissie voor Veiligheid en Justitie op 15 mei 2014 gehouden rondetafelgesprek over het onderhavige rapport.<sup>47</sup>

#### WEGING

- (a) De commissie komt aangaande dit voorval tot de volgende weging. Uit de reguliere rolverdeling tussen JenV en het woDC vloeit voort dat er bij de start van het onderzoek contact is met de aanvrager over de te hanteren onderzoeksvragen. De inhoudelijke bemoeienis van JenV met de onderzoeksopzet is voorts sterker bij beleidsmatig geïnitieerde onderzoeken zoals het onderhavige, dan wanneer het onderzoek zou voortvloeien uit de eigen onderzoeksagenda van het woDC. Het is dan ook niet opmerkelijk dat de eerste versie van de startnotitie hoofdzakelijk is gebaseerd op de inbreng van een beleidsambtenaar. Evenmin vindt de commissie het opmerkelijk dat deze ambtenaar en haar collega, na een bespreking met de minister, proberen de oorspronkelijke vraagstelling weer terug te krijgen in het offertetraject.

46 De commissie merkt hierbij op dat *N* in deze periode enige tijd afwezig was in verband met vakantie.

47 Uit de bijdrage van het T.M.C. Asser Instituut aan het rondetafelgesprek op 15 mei 2014: “Het rapport is uitermate degelijk, grondig, uitputtend gedocumenteerd en zeer leesbaar. (...) Desalniettemin kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst. (...) Naar mijn idee zijn de auteurs daarin ietwat te rigide. Er blijkt inderdaad geen door de verdragspartijen algemeen aanvaarde ‘subsequent agreements’ / ‘subsequent practice’ te zijn, waardoor regulering enz. een schending van de verdragen zou betekenen. Er is echter wel sprake van ‘subsequent practice’ van individuele staten die kan leiden tot steeds breder gedeelde veranderende inzichten (‘evolutionary interpretation’).”

Tabel 6.1: ontwikkeling onderzoeksvragen augustus – september 2013

	<b>Toezegging aan de Tweede Kamer 03-07-2018</b>	<b>Startnotitie versie 13-08-2013</b>	<b>Startnotitie 19-08-2013</b>	<b>Startnotitie 16-09-2013</b>	<b>Startnotitie 20-09-2013</b>	<b>Nagezonden e-mail 26-09-2013</b>
<b>DOEL- STELLING</b>	<p>Voor het eind van het jaar ontvangt de Kamer:</p> <p>A) een inventarisatie van initiatieven en experimenten van gemeenten (JenV)</p> <p>B) het resultaat van het onderzoek naar kleinschalige wietteelt in Europa en de vs (RAND)</p> <p>C) een externe toetsing door Asser of de argumenten benut bij A) en/of B) passen in het internationaalrechtelijk kader</p>	<p>Te bezien of de bevindingen van de in 2005 door het T.M.C. Asser Instituut verrichte studie actualisering behoeven in het licht van recente stellingnames en gewijzigde wet- en regelgeving in binnen- en buitenland op het gebied van cannabisteelt.</p>	<p>Te onderzoeken of anno 2013 al dan niet internationaal rechtelijke ruimte bestaat voor (experimenten met) het reguleren of legaliseren van cannabisteelt in de Nederlandse situatie. Het gaat om het reguleren of legaliseren van teelt die buiten de huidige interpretatie van medische en wetenschappelijke doeleinden valt.</p>	<p>Te onderzoeken of anno 2013 al dan niet internationaal rechtelijke ruimte bestaat voor (experimenten met) het reguleren of legaliseren van cannabisteelt.</p> <p>De juridische analyse van het onderhavige onderzoek zal uitsluitend gebaseerd zijn op het feitenmateriaal dat wordt aangeleverd in de vorm van twee deelrapporten:</p> <p>(1) een in opdracht van het WODC uitgevoerd onderzoek naar de internationale ontwikkelingen en de juridische onderbouwing daarvan<sup>1</sup> en</p> <p>(2) een door het departement te verrichten inventarisatie van gemeentelijke plannen voor mogelijke experimenten met het toestaan van cannabisteelt inclusief de juridische inkadering die gemeenten daarbij voor ogen hebben.</p>	<p>Doelstelling van de onderhavige studie is om de verenigbaarheid van buitenlandse initiatieven en binnenlandse voorstellen tot het legaliseren of reguleren van cannabisteelt voor andere dan wetenschappelijke doeleinden met de geldende verdragen en andere toepasselijke regelgeving inzake verdovende middelen te onderzoeken.</p> <p>De juridische analyse zal uitsluitend betrekking hebben op ... (tekst vervolgens conform versie 16-09-2013)</p>	<p>Geeft de juridische onderbouwing die in het buitenland van overheidswege wordt gehanteerd voor wijziging van wet- en regelgeving of voor andere initiatieven met het oog op</p>
<b>PROBLEEM- STELLING</b>	-	<p>Geeft de juridische argumentatie die ten grondslag ligt aan officiële stellingnames en gewijzigde wet- en regelgeving inzake cannabisteelt in het buitenland en aan gemeentelijke voornemens</p>	<p>Bestaat er internationaalrechtelijke ruimte voor (experimenten met) het reguleren of legaliseren van cannabisteelt in Nederland die buiten de huidige interpretatie van medische</p>	<p>Bestaat er internationaalrechtelijke ruimte voor (experimenten met) het reguleren of legaliseren van cannabisteelt in Nederland?</p>	<p>Geeft de juridische onderbouwing die in het buitenland van overheidswege wordt gehanteerd voor wijziging van wet- en regelgeving of voor andere initiatieven met het oog op</p>	<p>Voor deze doelstelling is het noodzakelijk dat de onderzoekers eerst de verenigbaarheid van buitenlandse initiatieven en binnenlandse voorstellen tot het reguleren of legaliseren van cannabis-</p>



om cannabisteelt voor andere dan medische of wetenschappelijke doeleinden te reguleren, aanleiding om de conclusie uit het rapport van het T.M.C. Asser Instituut uit 2005 te actualiseren?

of wetenschappelijke doeleinden valt?

het reguleren of legaliseren van cannabisteelt voor andere dan medische en wetenschappelijke doeleinden of die door gemeenten in Nederland wordt aangevoerd, aanleiding de conclusies uit het rapport van het T.M.C. Asser Instituut te herzien?

teelt voor andere dan medische en wetenschappelijke doeleinden met de geldende verdragen en andere toepasselijke regelgeving inzake verdovende middelen onderzoeken. Zie de subvragen in de startnotitie.

Daarna worden conclusies getrokken over de vraag of de recente ontwikkelingen als beschreven in de onder 1) en 2) bij 'methoden en technieken' aanleiding geven om de conclusies uit het Asser rapport uit 2005 over de juridische kaders met betrekking tot (experimenten met) regulering of legalisering van cannabisteelt voor andere dan medische en wetenschappelijke doeleinden te actualiseren. \*

#### SUBVRAAG 1 -

Geeft de juridische argumentatie die ten grondslag ligt aan de internationale officiële stellingnames en gewijzigde wet- en regelgeving op het gebied van cannabisteelt voor andere dan medische of wetenschappelijke doeleinden aanleiding om de bevindingen uit het rapport van het T.M.C. Asser Instituut uit 2005 te actualiseren?

Wat kan op basis van de juridische inkadering die in het buitenland in officiële stellingnames gegeven wordt aan nieuwe initiatieven en gewijzigde wet- en regelgeving voor regulering en legalisering van cannabisteelt geconcludeerd worden over de internationaalrechtelijke ruimte tot (experimenten met) regulering en legalisering van de teelt?

Wat kan op basis van de juridische inkadering die in het buitenland aan gewijzigde wet- en regelgeving en officiële stellingnames ten aanzien van regulering en legalisering van cannabisteelt geconcludeerd worden over de internationaalrechtelijke ruimte tot (experimenten met) regulering en legalisering van de teelt?

Is de door de betrokken landen aangevoerde juridische onderbouwing verenigbaar met de verplichtingen die voor alle staten partijen voortvloeien uit de geldende VN verdragen of andere internationaalrechtelijk instrumentarium inzake verdovende middelen waaraan de desbetreffende landen zijn gebonden?

\* Punt 1) verwijst naar analyse van de internationale drugsverdragen; 2) verwijst naar juridische inkadering ontwikkelingen in buitenland zoals blijkend uit RAND rapport.

Geeft de juridische argumentatie die ten grondslag ligt aan gemeentelijke voornemens om cannabis teelt voor andere dan medische of wetenschappelijke doeleinden te reguleren aanleiding om de bevindingen uit het rapport van het T.M.C. Asser Instituut uit 2005 te actualiseren?

Wat kan op basis van de juridische inkadering die gemeenten geven aan hun plannen om cannabis teelt toe te staan buiten de huidige interpretatie van medische of wetenschappelijke doeleinden geconcludeerd worden over de internationaalrechtelijke ruimte tot (experimenten met) regulering en legalisering van de teelt?

Wat kan op basis van de juridische inkadering die gemeenten geven aan hun plannen voor experimenten met het toestaan van cannabis teelt geconcludeerd worden over de internationaalrechtelijke ruimte tot (experimenten met) regulering en legalisering van de teelt?

Is de door gemeenten aangevoerde juridische onderbouwing verenigbaar met de in Nederland geldende wet en regelgeving inzake verdovende middelen?

- (b)** Er is derhalve sprake geweest van beïnvloeding van het onderzoek. In eerste aanleg door middel van het zelf opstellen van de onderzoeksvragen en in tweede aanleg – toen men zich realiseerde dat de vragen tussentijds waren aangepast – door het aandringen op een herformulering nadat de offertestelling al was begonnen. De herformulering bereikte de onderzoekers in de vorm van een op de startnotitie aanvullende e-mail. In die zin is de beïnvloeding uiteindelijk effectief geweest.
- (c)** De commissie merkt hierbij op dat de bemoeienis van de aanvrager in dit traject in de periode tussen 13 augustus en 17 september 2013 niet alert en daarmee onzorgvuldig is geweest. Er is laat of niet gereageerd op herziene versies van de startnotitie van projectbegeleider H en haar bericht op 16 september 2013 dat zij de offertestelling zou gaan starten. De druk van de ambtenaren om het traject na 16 september alsnog bij te sturen is daar het gevolg van. Door niet alert te reageren heeft JenV het wōdc jegens offranten in een ongemakkelijke positie gebracht. De commissie is daarom van mening dat JenV in deze fase als aanvrager van het onderzoek zorgvuldiger had moeten handelen.
- (d)** De commissie heeft niet geconstateerd dat aangaande het invullen en later bijstellen van de onderzoeksvragen sprake is geweest van in vorm of inhoud onbehoorlijke beïnvloeding van het wōdc door JenV. Wel constateert zij dat de door het wōdc in tweede instantie in de startnotitie opgenomen onderzoeksvragen het onderzoek in de verkeerde toonsoort hebben gezet; de notitie zet daarmee aan tot nieuw onderzoek naar ruimte in plaats van tot toetsing van de door gemeenten en buitenlandse overheden gehanteerde juridische argumenten, hetgeen oorspronkelijk de bedoeling was van JenV. Deze spanning werkt ook door nadat het wōdc aan offranten een nadere toelichting stuurt op de startnotitie. In de opzet en inhoud van het onderzoeksrapport is dit terug te zien onder meer in het gegeven dat de probleemstelling van het onderzoek wordt geformuleerd conform de nagezonden toelichting die uitgaat van ‘toetsing’, terwijl onderzoekers blijkens hun rapportage – in lijn met de startnotitie – tevens zoeken naar ‘ruimte’.
- (e)** Ook constateert de commissie dat tussen JenV-ambtenaren onderling naar aanleiding van een overleg met de minister vrij opmerkelijke communicatie heeft plaatsgevonden over het op handen zijnde onderzoek.<sup>48</sup> De commissie betreft dit punt – dat in feite de aanbesteding en begeleiding van de uitvoering betreft – bij de weging van de volgende voorvallen.

<sup>48</sup> Afdelingshoofd B communiceert op 18 september 2013 dat de startnotitie scherper moet worden geformuleerd – “i.c. zorgen dat er uitkomt dat het niet kan” – en “Asser moet het worden”.

### 6.3.2 De gunning van de opdracht

De Melder is in haar klacht ingegaan op de offertestelling voor dit onderzoek. “Van de beleidsdirectie DRC was mij bekend dat ze graag met het Asser Instituut wilden werken. (...) Zij opteerden in de offerteprocedure voor het Asser Instituut omdat dit een “safe” keuze was.”<sup>49</sup> Directeur G ging mee met die keuze; hij “bleef volhouden dat Asser een betere keuze was dan de Radboud Universiteit (...). De argumentatie voor Asser had in mijn optiek niets te maken met de kwaliteit van de offertes.”<sup>50</sup> Beleid wilde “een onderzoeksinstituut contracteren dat niet de beste offerte had ingediend, maar dat eerder onderzoek had gedaan dat de gewenste uitkomst gaf.”<sup>51</sup> Directeur G wilde in dit aanbestedingsproces, “net als beleid, de mindere offerte boven de betere kiezen, daarbij onze aanbestedingsprocedure met voeten tredend.”<sup>52</sup> “In de offertefase werd door beleid en DWO DC druk uitgeoefend om een offrant te nemen van wie verwacht werd dat die met een voor beleid welgevallige uitkomst zou komen, maar niet de beste offerte had ingediend.”<sup>53</sup>

De commissie heeft het offertetraject als volgt gereconstrueerd.

Medio oktober 2013 liggen drie offertes voor: één van instelling X, één van de Radboud Universiteit Nijmegen en één van het T.M.C. Asser Instituut. Al vrij snel zijn het wōdc en JenV het erover eens dat de offerte van instelling X afvalt; deze wordt hiervan eind oktober op de hoogte gesteld. Beleidsmedewerker N laat op 21 oktober 2013 aan projectbegeleider H weten dat de offerte van Radboud sterke punten heeft, maar dat de offerte het onderzoek ook breed trekt door het mensenrechtenperspectief er bij te betrekken; uit de offerte van T.M.C. Asser Instituut blijkt volgens haar dat de afbakening van het onderzoek goed is begrepen.<sup>54</sup>

In de dagen daarna is er tussen projectbegeleider H, wōdc-collega O die als jurist meeleeft op de offertes, afdelingshoofd F en directeur G contact over hoe nu verder. Zij zijn het er over eens dat de offerte van het T.M.C. Asser Instituut duidelijk ingekaderd doch inhoudelijk mager is, en dat de offerte van de Radboud Universiteit – hoewel inhoudelijk overtuigender – een component mensenrechten bevat waar niet om is gevraagd; die component zou er uit moeten.<sup>55</sup> Afdelingshoofd F stelt op 24 oktober aan de collega’s voor aan Radboud te vragen het element mensenrechten er uit te halen; mochten de onder-

<sup>49</sup> Interne klacht 10 maart 2014, p. 3-4.

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> Brief aan Nieuwsuur 21 januari 2018, p. 2.

<sup>52</sup> Ibidem.

<sup>53</sup> Aanvullende documentatie beschikbaar gesteld door H.

<sup>54</sup> E-mail 21 oktober 2013.

<sup>55</sup> E-mails 23 oktober 2013.

zoekers dat niet willen, dan wordt het T.M.C. Asser Instituut gevraagd de offerte verder uit te werken. Directeur G stemt hiermee in.<sup>56</sup>

Een dag later bericht beleidsmedewerker *M* naar aanleiding van haar contact met H aan haar collega's *K*, *B* en *A* de stand van zaken.<sup>57</sup> Zij meldt daarbij dat zowel het wO<sub>DC</sub> als zijzelf de offerte van de Radboud Universiteit om verschillende redenen beter vinden dan die van het T.M.C. Asser Instituut; ze vraagt een indicatie van hoe nu toe handelen? Directeur *K* antwoordt: "Gewoon zeggen dat wij Asser willen."<sup>58</sup> Zijn onderbouwing is dat het instituut het eerdere onderzoek ook goed heeft gedaan. "Met een nieuwe speler compliceren we onnodig." En "blijkbaar voldoet de offerte Asser ook aan de norm."

*M* heeft over deze boodschap telefonisch contact met H en stuurt het bericht van *K* op verzoek van H aan haar door.<sup>59</sup> Het bericht is in de daarop volgende dagen reden voor intensief contact en overleg tussen de wO<sub>DC</sub>-ers, waarbij de communicatie zich toespitst op een debat tussen afdelingshoofd *F* en directeur *G*. *F* wil vasthouden aan de eerder afgesproken lijn (de Radboud Universiteit om een wijziging vragen, en als de aanpassing wordt geweigerd, dan het T.M.C. Asser Instituut vragen om nadere uitwerking); *G* wil beide instituten gelijktijdig vragen om een aanpassing. Hij geeft ook aan dat hij blijft worstelen "met het punt van de mensenrechten die er bij zijn gehaald. Hebben we niets aan."<sup>60</sup>

Uiteindelijk maakt wO<sub>DC</sub>-jurist *O* een concept-bericht voor JenV-directeuren *K* en *A*, dat door directeur *G* op 31 oktober 2013 wordt verzonden.

In het bericht staat dat volgens de normale wO<sub>DC</sub>-procedure nu eerst aan de Radboud Universiteit wordt gevraagd een aanpassing op de offerte door te voeren.<sup>61</sup> Op 1 november 2013 antwoordt *K* dat hij de voorkeur geeft aan het T.M.C. Asser Instituut, "om bestuurlijke redenen. Asser heeft het in 2005 gedaan. Dat is naar volle tevredenheid gebeurd. (...) Thans voldoet de offerte aan de norm. Dan is het bestuurlijk - lijkt me - verstandig om Asser de opdracht te geven."<sup>62</sup> Directeur *G* stuurt het bericht door aan de wO<sub>DC</sub>-collega's met daarbij onder meer de aanduiding dat hij er naar tendeert het met *K* eens te zijn.<sup>63</sup> Projectbegeleider *H* reageert met de stelling dat de gang van zaken een vergaande inbreuk zou betekenen op de normale procedure.<sup>64</sup> Afdelingshoofd *F* is

---

56 E-mails 24 oktober 2013.

57 E-mail 25 oktober 2013.

58 E-mail 25 oktober 2013.

59 E-mail 28 oktober 2013.

60 E-mail 29 oktober 2013.

61 E-mail 31 oktober 2013.

62 E-mail 1 november 2013.

63 E-mail 1 november 2013.

64 E-mail 1 november 2013.

het niet met *G* eens. Zij geeft aan dat het de verantwoordelijkheid van het wO<sub>DC</sub> is dat de procedure zorgvuldig en transparant verloopt, "waarbij de offranden ervan moeten kunnen uitgaan dat de beste offerte de opdracht krijgt. Als we andere argumenten gaan meewegen, begeven we ons op een hellend vlak."<sup>65</sup> Ze geeft aan dat als *G* toch wil meebewegen met *K*, het wO<sub>DC</sub> dan kan uitstappen zodat de directie zelf een contract kan sluiten met Asser. Later op die dag - als *G* nogmaals aandringt - formuleert *F* het scherper en stelt zij dat het probleem alleen maar ontstaat omdat *K* "koste wat kost vasthoudt aan Asser, anders is er helemaal geen probleem (...) *EWB* gaat nu geen contract met Asser tekenen."<sup>66</sup>

Op 3 november 2013 laat directeur *G* aan zijn JenV-collega's weten vast te houden aan de eerder aangegeven lijn: "gehoord de visie van de betreffende beleidsdirectie, beslist het wO<sub>DC</sub> en kiest het voor de beste en niet voor de op één na beste. Dat is de procedure en dat is hij al decennia lang."<sup>67</sup> Op 5 november 2013 informeert *G* de directeur-generaal van JenV dat de Radboud Universiteit de beste offerte heeft ingediend en dat de offerte van T.M.C. Asser Instituut niet van voldoende niveau is. Een dag later is er een overleg tussen de directeur-generaal, directeur *K* en directeur *G*. De directeur-generaal kan met de argumentatie van directeur *G* uit de voeten en zal over de keuze de minister informeren.<sup>68</sup> Aansluitend informeert projectbegeleider *O* het T.M.C. Asser Instituut en vraagt zij Radboud om de bewuste aanpassing; de onderzoekers blijken geen problemen te hebben met het schrappen van de alinea over de mensenrechten.<sup>69</sup> Het tijdspad voor het uitvoeren van het onderzoek blijft voorts ongewijzigd; het rapport dient nog steeds uiterlijk medio februari 2014 te worden opgeleverd.<sup>70</sup>

Directeur *G* heeft in het gesprek met de commissie aangegeven bij een aanbestedingsbeslissing de "cumulatie van kennis" bij offranden - dat wil zeggen: eerder onderzoek door hetzelfde bureau - mee mag wegen. Echter, hem werd gaande de rit duidelijk dat er destijds in de Tweede Kamer vragen waren gerezen over de onafhankelijkheid van het eerdere Asser-onderzoek. Daarom, zo stelde hij in het gesprek, is hij uiteindelijk meegegaan in de argumenten van de collega's dat de offerte van de Radboud Universiteit de betere was.<sup>71</sup>

---

65 E-mail 1 november 2013.

66 E-mail 1 november 2013.

67 E-mail 3 november 2013.

68 E-mail 6 november 2013.

69 E-mail 7 november 2013.

70 E-mails 8 resp. 11 november 2013.

71 Verslag gesprek 31 mei 2018, punt 4.

Uit het gesprek met afdelingshoofd F maakt de commissie op dat zij deze periode heeft ervaren als één waarin sprake was een “extreme poging tot beïnvloeding” en “enorme wrijving”, waarbij F “de strijd met de directeur aan moest gaan.”<sup>72</sup>

JenV-directeur K heeft in het gesprek met de commissie uiteen gezet dat men de normale procedure volgde en dat “als de minister een voorkeur uitdraagt, het vervolgens logisch is om er als beleidsafdeling nog een inbreng over te hebben.” Dus meldde zijn directie die inbreng steeds bij het WODC “echter de verantwoordelijkheid van het WODC bleef staan. (...) De procedure was helder: het WODC beslist.”<sup>73</sup>

De commissie merkt verder voor de volledigheid op dat in de oorspronkelijke offerte de volgende passage was opgenomen: “Tot slot verdient opmerking dat ook het internationaalrechtelijke mensenrechtenperspectief enige relevantie heeft. Zo overweegt de Speciaal UN Rapporteur voor Recht op Gezondheid dat de staten een op ‘harm-reduction’ (schadebeperking) gebaseerde benadering met betrekking tot drugsregulering moeten aannemen die meer adequaat het recht op gezondheid van drugs gebruikers en de samenleving beschermt.<sup>74</sup> Voorts blijkt uit de jurisprudentie van het Mensenrechtencomité dat het recht op religie staten niet dwingt tot het toestaan van cannabisbezit en -gebruik op geloofsovertuigingsgronden.<sup>75</sup> Nuttig is dan ook om te bezien in hoeverre het mensenrechtelijke perspectief aansluit bij de internationaalrechtelijke ver-

---

72 Verslag gesprek 30 mei 2018 punten 9 en 15.

73 Verslag gesprek 15 juni 2013, punt 3.

74 Voetnoot nr. 26 uit de oorspronkelijke offerte vermeldde alhier: “Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health (Anand Grover), Submission to the Committee against Torture regarding drug control laws, 19 oktober 2012, p. 1 [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Health/drugPolicyLaw.pdf].”

75 Voetnoot 27 van de oorspronkelijke offerte vermeldde alhier: “Mensenrechtencomité, Prince v. Zuid-Afrika, no. 1474/06, U.N. Doc. CCPR/C/91/D/1474/2006, 31 oktober 2007, par. 7.3: “The Committee observes that the prohibition of the possession and use of cannabis, which constitutes the limitation on the author’s freedom to manifest his religion, is prescribed by the law (the Drugs and Drug Trafficking Act 140 of 1992). It further notes the State party’s conclusion that the law in question was designed to protect public safety, order, health, morals or the fundamental rights and freedoms of others, based on the harmful effects of cannabis, and that an exemption allowing a system of importation, transportation and distribution to Rastafarians may constitute a threat to the public at large, were any of the cannabis enter into general circulation. Under these circumstances the Committee cannot conclude that the prohibition of the possession and use of drugs, without any exemption for specific religious group, is not proportionate and necessary to achieve this purpose.””

plichtingen tot regulering van drugs.” In de geaccordeerde versie van de offerte is deze passage komen te vervallen. In het kader van het wederhoor hebben de onderzoekers aan de commissie gemeld dat deze alinea een ondergeschikte rol speelde in de onderzoeksopzet, en dat overigens hetgeen in de alinea aan bod komt vooral impliceert dat er via mensenrechten géén ruimte voor regulering van cannabis zal kunnen worden gevonden. Medeneming van dit element in het onderzoek zou volgens de onderzoekers de conclusies eerder hebben versterkt dan dat dit ruimte had gecreëerd.

#### WEGING

- (a) De commissie is van oordeel dat in deze fase met name door directeur K niet is gehandeld conform de reguliere rolverdeling tussen JenV en het WODC en daarmee conform de standaard voor beleidsonderzoek. Een normale procedure houdt volgens de commissie immers niet in dat de beleidsdirectie van JenV goedkeuring dient te verlenen aan de inrichting van het offertetraject (25 oktober 2013), laat staan dient in te stemmen met het voorgenomen WODC-besluit aangaande de gunning (1 november 2013). De reguliere rolverdeling houdt wel in dat de mening van de beleidsdirectie over de offertes wordt gehoord, hetgeen ook is gebeurd, maar daar dient het dan bij te blijven. Te nadrukkelijk heeft de beleidsdirectie na het horen van deze mening – en overigens ook reeds daarvoor i.c. de opmerking van een leidinggevende “Asser moet het worden” bij het vorige voorval (zie paragraaf 6.3.1)<sup>76</sup> – laten weten dat het offertetraject in haar ogen een zekere uitkomst moest te hebben. De opmerking van K aan de commissie dat het WODC uiteindelijk beslist doet hieraan niet af.
- (b) De commissie wil ook hier benadrukken dat zij geen reden heeft om aan de wetenschappelijke integriteit van door het T.M.C. Asser Instituut uitgevoerd onderzoek te twijfelen. In die zin acht de commissie de in het begin van dit onderdeel aangehaalde interpretatie van de Melder van de verwachting van de beleidsdirectie, als zou sprake zijn van “een “safe” keuze”, en dat bij verlening van de opdracht aan dat instituut de beleidsmatig gewenste uitkomst zou zijn verzekerd, misplaatst.
- (c) De commissie merkt verder op dat directeur G de WODC-interne discussie over de gunning bijna drie weken heeft laten voortduren; een discussie die uiteindelijk tussen hem en afdelingshoofd F een vrij scherp karakter kreeg.<sup>77</sup> Directeur G had reeds spoedig na ontvangst van de of-

---

76 E-mail 18 september 2013.

77 In het kader van het wederhoor heeft H aan de commissie laten weten dat zij streed voor

feres – rond 25 oktober 2013 – kunnen aansturen op het doorzetten van het voorstel van afdelingshoofd F (dat uiteindelijk ook werd gevolgd), te weten de Radboud Universiteit verzoeken het element mensenrechten uit de offerte te schrappen.

- (d) In de fase van de gunning van de opdracht is onmiskenbaar sprake geweest van beïnvloeding van het onderzoek. De invloed is niet effectief geweest in de zin dat de offerte uiteindelijk door het wOdc is gegund aan de Radboud Universiteit Nijmegen. De commissie tekent hierbij aan dat met dit én het vorige voorval veel tijd verloren is gegaan.
- (e) Gelet op het feit dat met haar bemoeienis de beleidsdirectie buiten de haar toekomstige kaders is getreden, dit de verhoudingen met én binnen het wOdc onder druk heeft gezet en daardoor kostbare tijd verloren is gegaan, is de commissie van oordeel dat bij dit voorval sprake is geweest van onbehoorlijke beïnvloeding van het onderzoek. Directeur G heeft voor die beïnvloedingspoging te lang open gestaan.
- (f) De commissie verwijst voor wat betreft de kwaliteit van het uiteindelijke onderzoek naar hetgeen zij paragraaf 6.2 heeft opgemerkt.

### 6.3.3 De samenstelling van de begeleidingscommissie

De Melder heeft aangegeven dat naar aanleiding van het voorgaande voorval bij haar vragen zijn gerezen over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van wetenschappelijk onderzoek. “De vraag rees des te sterker omdat ik ook heb waargenomen dat over enkele kandidaten voor de begeleidingscommissie door (G) een veto is uitgesproken. Dit waren personen die zich voor regulering van de teelt hadden uitgesproken (...). De scheve samenstelling van de commissie is door mij herhaaldelijk geproblematiseerd.”<sup>78</sup> “DWOdc weigerde personen met van beleid afwijkend standpunt over regulering in de begeleidingscommissie, die daardoor eenzijdig was samengesteld.”<sup>79</sup>

Uit de reconstructie leidt de commissie het volgende af.

In de tweede helft van november 2013 is het zaak dat de begeleidingscommissie voor het onderzoek wordt geformeerd. Projectbegeleider O neemt daarin het voortouw en overlegt daartoe met projectbegeleider H. Vanuit JenV zullen L en beleidsmedewerker M in de commissie participeren; ook een ambtenaar van het Ministerie van vws wordt bereid gevonden.

Tevens wordt gezocht naar relevante expertise uit de academische gemeen-

---

gunning van de opdracht aan de Radboud Universiteit; zij betrof F bij het proces omdat ze de gang van zaken onbehoorlijk vond.

78 Interne klacht 10 maart 2014, p. 4.

79 Aanvullende documentatie beschikbaar gesteld door H.

schap; het moet gaan om wetenschappers zonder uitgesproken opvattingen aangaande het drugsbeleid; zij mogen niet de schijn van vooringenomenheid hebben; en zij moeten ruimte hebben in de agenda, reden waarom F aan H en O adviseert om niet alleen professoren te benaderen maar “een ‘treetje lager’ te gaan, anders loop je het risico dat de begeleidingscommissie pas bij elkaar kan komen als het project al is afgerond.”<sup>80</sup> Projectbegeleider O gaat met deze richtsnoeren aan de slag en overlegt daarbij steeds met projectbegeleider H.

Op 26 november 2013 is duidelijk dat professor Van der Wilt (Universiteit van Amsterdam) voorzitter van de commissie wordt.<sup>81</sup> Er is voorts nog een lid uit de academische gemeenschap nodig en dat blijkt lastig te zijn. Een potentiële kandidaat wordt in eerste aanleg door afdelingshoofd F afgewezen; directeur G schaart zich desgevraagd achter haar standpunt.<sup>82 83</sup> Via H komt voormalig wOdc-directeur professor Van de Bunt als kandidaat in beeld, die zijn medewerking toezegt.<sup>84</sup>

Op 3 december 2013 heeft O contact met de onderzoeker van de Radboud Universiteit. Hij wijst daarbij op een eerdere publicatie van Van de Bunt waaruit zou blijken dat hij geen voorstander is van legaliseren; hij vraagt O om een evenwichtige samenstelling van de begeleidingscommissie.<sup>85</sup> Een dag later mailt zij directeur G met het voorstel om een hoogleraar te benaderen die zich voor legalisering heeft uitgesproken, waarop hij haar laat weten daar tegen te zijn, met als reden: “Commissie wordt veel te groot voor dit dingetje.”<sup>86</sup> O laat daarop aan de Radboud-onderzoeker weten dat het wOdc ervan uitgaat dat met professor Van de Bunt een ruim gekwalificeerd lid zitting heeft in de commissie. De onderzoeker kan daar mee leven: “‘Discussie gesloten’, aldus zijn kloeke samenvatting.”<sup>87</sup>

De commissie komt op 9 december 2013, 20 januari en 17 februari 2014 bijeen.

Bij de vergadering van 20 januari 2014 wordt een conceptversie van de rapportage besproken. De commissie leidt uit de reconstructie af dat de onderzoeker van de Radboud Universiteit aan projectbegeleider O voorlegt dat het goed zou zijn als ook iemand “met de blik van een voorstander van legalisering van cannabisteelt” naar het concept-rapport kijkt.<sup>88</sup> Zij legt daarop aan direc-

---

80 E-mail 12 november 2013.

81 E-mail 26 november 2013.

82 E-mail 27 november 2013.

83 E-mail 28 november 2013.

84 E-mail 28 november 2013.

85 E-mail 3 december 2013.

86 E-mails 4 december 2013.

87 E-mail 4 december 2013.

88 E-mail 23 januari 2014.

teur G voor dat H heeft geopperd daarvoor professor Tak te vragen. Directeur G stemt daarmee in. De begeleidingscommissie wordt met ingang van 30 januari 2014 uitgebreid met de deelname van professor Tak.<sup>89</sup>

De commissie constateert op basis van de reconstructie dat het samenstellen van de begeleidingscommissie conform de reguliere rolverdeling tussen JenV en WODC is verlopen; JenV-ambtenaren hebben geen bemoeienis gehad met de samenstelling van de begeleidingscommissie.

De commissie heeft voorts geen aanwijzingen dat afdelingshoofd F en directeur G zich in hun beslissingen terzake hebben laten sturen door JenV. Eerder acht zij het aannemelijk dat hun beslissingen als achtergrond hebben gehad, de wens om gelet op de inmiddels hoog opgelopen tijdsdruk een uitgebreid inhoudelijk discours te voorkomen. Een dergelijk discours zou neerkomen op overdoen van het door het T.M.C. Asser Instituut in 2005 verrichtte onderzoek in plaats van de gevraagde toetsing van de door gemeenten en buitenlandse overheden gehanteerde juridische argumenten. Vanuit dat praktisch standpunt is de commissie van mening dat de beslissingen van F en G over de begeleidingscommissie verdedigbaar zijn geweest.

De commissie oordeelt dat bij dit voorval geen sprake is geweest van beïnvloeding door JenV van het onderzoek en komt derhalve niet toe aan een nadere weging.

#### 6.3.4 Inbreng in en buiten de begeleidingscommissie om

De commissie heeft op grond van de reconstructie nog enkele zaken geconstateerd met betrekking tot de wijze waarop JenV input heeft geleverd voor het onderzoek.

Het betreft drie afzonderlijke voorvallen, die qua tijdsbeslag en omvang geringer zijn dan andere voorvallen beschreven in dit rapport, maar waarvan de commissie het desondanks zorgvuldig acht dat zij worden meegenomen.

##### *(1) Contact tussen beleidsambtenaar en projectbegeleiding over de focus van het onderzoek*

Ten eerste: op 20 januari 2014 vindt de tweede bijeenkomst van de begeleidingscommissie plaats. Er liggen enkele concept-hoofdstukken ter bespreking voor.<sup>90</sup> Blijkens een e-mail van O op 21 januari 2013 is bij de vergadering afgesproken dat nagekomen opmerkingen nog tot 24 januari bij de onderzoekers kunnen worden voorgelegd.<sup>91</sup>

M zoekt naar aanleiding van de conceptteksten op 21 januari contact met L;

<sup>89</sup> Instellingsbeschikking 30 januari 2014.

<sup>90</sup> Aanbieding agenda en stukken begeleidingscommissie 16 januari 2014.

<sup>91</sup> E-mail 21 januari 2014; deze afspraak komt niet naar voren uit de notulen.

beiden zijn als lid van de begeleidingscommissie in het bezit van de stukken. M geeft aan dat zij moeite heeft met passages over het coffeeshopbeleid: “Het onderzoek juridisch kader teelt zit me toch niet helemaal lekker. Met name de, zeer vele, passages over coffeeshopbeleid en de conclusies die daarover getrokken worden. (...) Het zo uitgebreid behandelen van het coffeeshopbeleid zal een geheel nieuwe dynamiek aan de coffeeshopdiscussie geven die niet wordt beoogd, nog wenselijk wordt geacht.”<sup>92</sup> In de notulen van de bijeenkomst wordt van deze zorgen geen melding gemaakt.

Er is nog diezelfde dag telefonisch contact tussen M en L, op grond waarvan M contact opneemt met projectbegeleiders O en H om één en ander te bespreken. Dat overleg vindt eveneens nog die dag plaats, op basis waarvan M aan haar beleidscollega's meldt: “Het hoofdstuk over het VN verdrag was zeer grondig maar kende ook wel een hele grote nadruk op de juridische (onhoudbaarheid) van het coffeeshopbeleid. Dit was niet de opdracht, de opdracht was te kijken naar teelt. Hierover heb ik net met het WODC (...) om tafel gezeten om te kijken wie wat precies gaat doen richting de onderzoekers. Afgesproken is dat het tactisch het meest handig is als het WODC, als opdrachtgever, de onderzoekers zal vragen veel dichterbij de opdracht te blijven die inderdaad alleen teelt als onderwerp van de juridische analyse kende.”<sup>93</sup>

#### WEGING

- (a) De vraag is ook hier of bij dit voorval is gehandeld overeenkomstig de standaard voor beleidsonderzoek, in het bijzonder conform de rolverdeling die tussen JenV, WODC en onderzoekers gebruikelijk is. De commissie oordeelt dat het feit dat beleidsmedewerker M met haar handelwijze dat zij buiten de begeleidingscommissie om bij de projectbegeleiders erop heeft aangedrongen de onderzoekers erop te wijzen dat zij bij hun opdracht moesten blijven (geen oordelen over het coffeeshopbeleid), binnen haar rol is gebleven. Het bewaken van de kaders van het onderzoek behoort te worden gedaan door de projectbegeleiders waaronder H, die de boodschap vervolgens overbrengen aan de onderzoekers.
- (b) De commissie constateert dat bij dit voorval geen sprake is geweest van onbehoorlijke beïnvloeding van het onderzoek.

##### *(2) Directeur JenV leest mee op een concept-hoofdstuk*

Nadat M haar directeur K informeert over haar contact met het WODC over de focus van het onderzoek (zie voorgaand voorval), laat K aan haar het volgen-

<sup>92</sup> E-mail 22 januari 2014.

<sup>93</sup> E-mail 22 januari 2014.

de weten: “Mooi. Ik zou overigens wel geïnteresseerd zijn in de teksten m.b.t. de coffeeshops. Zijn die – mogelijk via een ‘achterdeurtje’ – voor mij beschikbaar?”<sup>94</sup> Beleidsmedewerker *M* stuurt hem vervolgens de betreffende teksten toe: “Jij als opdrachtgever van dit onderzoek kan natuurlijk over een conceptstuk beschikken.”<sup>95</sup>

#### WEGING

- (a) De ter zake relevante norm is dat stukken die worden besproken in de begeleidingscommissie, aan de leden persoonlijk zijn gericht en vertrouwelijk van aard zijn. De leden worden niet geacht de stukken of rapportages met derden of binnen organisaties te bespreken.<sup>96</sup>
- (b) Dat *M* aan haar leidinggevende *K*, die daar bij haar om vraagt, een concept-hoofdstuk van het onderzoeksrapport beschikbaar stelt, acht de commissie hiermee in strijd en daarmee niet behoorlijk.

#### (3) *Voorstel tot schrappen passage die handelt over ‘harm reduction’*

De begeleidingscommissie heeft voor de laatste maal vergaderd op 17 februari 2014.<sup>97</sup> In de daarop volgende dagen sturen de leden, in het bijzonder *M* en *L* hun (meer gedetailleerde) opmerkingen bij de stukken nog door aan de onderzoekers. Projectbegeleider *O* stuurt hun opmerkingen ter informatie door aan de andere leden van de begeleidingscommissie. Op 21 februari 2014 stuurt de onderzoeker nog één keer een integrale versie naar de leden van de commissie.<sup>98</sup> *M* laat daarop aan alle leden en de onderzoekers weten dat wat haar betreft een passage waarin de term ‘harm reduction’ staat, moet worden verwijderd. Met als reden: “Als dat blijft staan leest men na de samenvatting en hoofdstuk 1 niet verder en wordt het hele onderzoek direct aan de kant geschoven en gevraagd naar een nieuw onderzoek waarin ook dit aspect ook wordt meegenomen.”<sup>99</sup> Projectbegeleider *H* e-mails ter zake: “Nog even over de term harm reduction in H1: die is inderdaad uitermate beladen en vele ogen zullen eraan blijven haken. Kan die zin er niet uit?”<sup>100</sup>

De voorzitter van de commissie laat weten dat hij het er niet mee eens is, in die zin dat de context waarbinnen de term wordt gebezigd, namelijk de verantwoording van de onderzoeker dat niet is gekeken naar het mensenrechtenper-

<sup>94</sup> E-mail 22 januari 2014.

<sup>95</sup> E-mail 23 januari 2014.

<sup>96</sup> EWB-wegwijzer WODC, *Wegwijzer bij contractonderzoek in opdracht van het WODC van het ministerie van Veiligheid en Justitie*. Den Haag: WODC 2012, paragraaf 4.3.

<sup>97</sup> Van deze bijeenkomst zijn geen notulen beschikbaar.

<sup>98</sup> E-mail 21 februari 2014.

<sup>99</sup> E-mail 21 februari 2014.

<sup>100</sup> E-mail 21 februari 2014.

spectief, moet blijven staan: “De Minister heeft de onderzoeksgroep op weg gestuurd met een restrictieve opdracht: zoek uit of de vN-verdragen en ‘Schengen’/ EU mogelijkterwils ruimte laten voor cannabisteelt. Tijdens de vergadering hebben we het er nog over gehad dat toetsing aan mensenrechtenverdragen wellicht tot een heel andere uitkomst zou leiden. Maar die toetsing was uitdrukkelijk niet de bedoeling. Binnen de vN-verdragen is er niet zoveel oog voor ‘harm reduction’. Als de Kamer hiertegen bezwaar maakt, legt men waarschijnlijk de vinger op de zere plek: ‘Minister, u hebt de onderzoeksgroep toegerust met een wel erg beperkt mandaat. Ware het niet beter geweest om ook uit te zoeken of het Nederlandse drugsbeleid in het licht van de mensenrechtenverdragen misschien zo gek nog niet is?’ Dit zijn politieke keuzes en ik vind dat de onderzoeksgroep daar niet de dupe van mag worden. Mochten de woordjes ‘harm reduction’ nu die ene sluimerende hond wel erg hardhandig wekken, dan zouden ze geschrapt kunnen worden, maar de verantwoording moet er wat mij betreft in blijven.”

De onderzoeker laat daarop weten dat de term ‘harm reduction’ is geschrapt maar dat de passage voor het overige ongewijzigd blijft.<sup>101</sup>

#### WEGING

- (a) De commissie constateert dat *M* op basis van haar inschatting van de politieke perceptie van een passage heeft aangedrongen op wijziging; ook dat acht de commissie niet in overeenstemming met de standaard en dus niet behoorlijk. De onderzoeker is aan haar opmerkingen tegemoet gekomen door de term ‘harm reduction’ te schrappen, maar de passage overigens te handhaven. Hij heeft daarmee recht gedaan aan de hiervoor aangehaalde zienswijze van de voorzitter van de begeleidingscommissie.<sup>102</sup>
- (b) Door een en ander is sprake geweest van een beïnvloedingspoging die maar ten dele succesvol is geweest omdat de onderzoekers hun kernboodschap hebben gehandhaafd.

<sup>101</sup> E-mails 21 februari 2014. In het kader van het wederhoor hebben de onderzoekers bij de commissie het volgende aangegeven: “De belangrijkste reden daarvoor is dat de term ‘harm reduction’ een bepaalde en wellicht te beladen betekenis toekomt, terwijl het gebruik van de term niet relevant is voor het onderzoek nu deze term betrekking heeft op ‘accessibility of harm reduction treatment’ van gebruikers. De term kan de lezer aldus gemakkelijk op het verkeerde been zetten. De term is geschrapt op advies van de begeleidingscommissie. Dat advies vonden wij (ook nu achteraf) begrijpelijk en verstandig.”

<sup>102</sup> In het kader van het wederhoor hebben de onderzoekers aangegeven dat de term ‘harm-reduction’ is geschrapt op advies van de begeleidingscommissie en dat zij dat (ook nu achteraf) begrijpelijk en verstandig vonden (zie ook hiervoor).



### 6.3.5 Verandering in de projectbegeleiding

Ten slotte nog even voorval dat door de Melder is ingebracht, namelijk de wisseling van de WODC-projectbegeleiding op het Radboud-onderzoek.<sup>103</sup> Zij geeft hierover aan dat zij op 4 november 2013 tot haar “verbijstering moest ontdekken (...) dat ik niet meer *in charge* was op dit onderzoek. Ik was er *over night* en zonder enige vooraankondiging of overleg van verwijderd. Het was op initiatief van (G).”<sup>104</sup> Zij heeft “de wijze waarop dit gebeurde als bijzonder schofferend en kwetsend ervaren.”<sup>105</sup> De Melder heeft het geduid als gevolg van haar verzet tegen de schending van de onafhankelijkheid van het onderzoek: “Er volgden repercussies. Van het wietteeltonderzoek<sup>106</sup> ben ik bijvoorbeeld zonder enige vooraankondiging en zonder enig overleg *over night* afgehaald omdat ik niet de juiste expertise zou hebben.”<sup>107</sup>

Uit de reconstructie komt naar voren dat afdelingshoofd F aan H eind september 2013 laat weten dat er op verzoek van WODC-directeur G in verband met het juridisch gehalte van het onderzoek een tweede meelezer op de offertes komt. F stelt in dat verband mevrouw O voor, die als juridisch onderzoeker bij het WODC werkzaam is.<sup>108</sup> De commissie constateert dat O vervolgens in de maanden oktober en november 2013 nauw betrokken is bij de discussie over de offertestelling (zie hiervoor). O is vervolgens op verzoek van afdelingshoofd F degene die met de onderzoeksbureaus contact heeft over de uitkomst van de offertestelling, omdat zij “de taal van juristen spreekt.”<sup>109</sup>

Begin november 2013 is er intensief contact tussen F en G over de offertestelling. Op zondag 3 november informeert directeur G de beleidsdirectie van JenV dat het WODC voor de beste offerte kiest (zie paragraaf 6.3.2). Op maandag 4 november 2013 verneemt H van de directiesecretaris dat zij niet, maar collega O wél is uitgenodigd voor een intern WODC-overleg over de stand van zaken en het vervolg van het onderzoek.<sup>110</sup> H is niet op de hoogte van de besluitvorming die in het weekend heeft plaatsgevonden, terwijl O dat wel is. Zij wordt geïnformeerd door afdelingshoofd F dat de personele wisseling heeft plaatsgevonden omdat zij “het werkpakket van Melder te groot (vond) en ze de drugsportefeuille ook bij andere beleidsmedewerkers (wilde) beleggen ge-

103 Brief aan Nieuwsuur 21 januari 2018.

104 Interne klacht 10 maart 2014, p. 6.

105 Ibidem.

106 Melder bedoelt hier het Radboud-onderzoek.

107 Brief aan Nieuwsuur 21 januari 2018, p. 2.

108 E-mail 27 september 2013.

109 E-mail 6 november 2013.

110 Aanvullend door Melder aan de commissie beschikbaar gestelde informatie, d.d. 9 september 2018.

zien de naderende pensioenleeftijd van Melder.”<sup>111</sup> H ageert vervolgens tegen het feit dat zij geen projectbegeleider meer is, en er vindt overleg plaats tussen F, O en H. Dit heeft als uitkomst dat de projectbegeleiding door H en O gezamenlijk wordt uitgevoerd. H vraagt daarna aan O of zij de interne en externe relaties netjes wil informeren over het feit dat zij geen projectbegeleider meer is; O geeft daarop aan dat ze dat wil doen omdat haar intentie is om één en ander samen met haar te doen en niet in haar plaats.<sup>112</sup>

De commissie constateert op grond van de feiten dat O, H in haar rol van projectbegeleider uiteindelijk niet volledig noch definitief heeft vervangen. O stuurt eind november 2013 bijvoorbeeld een email aan de voorzitter van de begeleidingscommissie waarin zij aangeeft dat H projectbegeleider op het onderzoek is en dat zij enkel inspringt “in geval van noodzaak/tijdsdruk.”<sup>113</sup>

De commissie heeft echter geconstateerd dat H en O het projectbegeleiderschap van het Radboud-onderzoek vanaf begin november 2013 in gezamenlijkheid en in goed onderling overleg hebben vervuld.

Aangezien de feiten uitwijzen dat H uiteindelijk niet van het project is afgehaald, noch dat dit als zodanig gemelde voorval zou samenhangen met beïnvloeding door het Ministerie van JenV, komt de commissie niet toe aan een nadere weging.

### 6.3.6 Weging van de invloed op het onderzoek

In tabel 6.2 is de weging van de commissie nogmaals samengevat. De commissie is in twee van de zeven voorvallen op grond van de feiten niet overgegaan tot een nadere weging.

Bij vier voorvallen is sprake geweest van beïnvloeding door het Ministerie van JenV van het onderzoek dat staat beschreven in het rapport *Internationaal recht en cannabis*.

Bij het opstellen en uiteindelijk herformuleren van de onderzoeksvragen heeft JenV het opdrachtgeverschap onzorgvuldig vormgegeven waarmee zij het WODC in zijn positie jegens offranten in een ongemakkelijke situatie heeft gebracht.

Bij de gunning van de opdracht is sprake geweest van onbehoorlijke beïnvloeding omdat ambtenaren van JenV zich niet hebben gehouden aan de terzake geldende professionele normen.

111 Onderzoekscommissie WODC III, *De melding terecht. Onderzoek naar de afhandeling van een klacht van een medewerker over de beïnvloeding van WODC-onderzoeken*. Rijswijk: Onderzoekscommissie WODC III 2018, p. 29.

112 E-mail 5 november 2013.

113 E-mail 26 november 2013. Dit bericht gaat in cc naar H en de Radboud-onderzoeker.

Bij twee andere voorvallen, te weten het (desgevraagd laten) lezen van een directeur van JenV van een vertrouwelijk concept en het op basis van een inschatting van politieke percepties aandringen op het schrappen van een passage, is de invloed van JenV als niet behoorlijk gekarakteriseerd.

In één geval, te weten het door een ambtenaar contact leggen met de projectbegeleiding inzake de focus van het onderzoek, acht de commissie de beïnvloeding van het proces niet onbehoorlijk.

De commissie verwijst voor wat betreft de kwaliteit van het verrichte onderzoek naar hetgeen zij daarover heeft opgemerkt in paragraaf 6.2.

Tabel 6.2: Overzicht van de weging m.b.t. het rapport *Internationaal recht en cannabis*

	Cf. rolverdeling?	Beïnvloeding?	Geslaagd?	Kwaliteit verhogend of -verlagend?	Onbehoorlijk?
(1) Formulering van de onderzoeksvragen  Zie:	JA  § 6.3.1 (a)	JA  § 6.3.1 (b)	DEELS  § 6.3.1 (b)	Herformulering was in lijn met het gevraagde beperkte onderzoek en in die zin kwaliteit verhogend	Niet onbehoorlijk wel onzorgvuldig, opdrachtgeverschap JenV  § 6.3.1 (c)
(2) Gunning van de opdracht  Zie:	NEE  § 6.3.2 (a)	JA  § 6.3.2 (c, d)	NEE  § 6.3.2 (d)	neutraal	Onbehoorlijk  § 6.3.2 (e)
(3) Samenstelling begeleidingscommissie  Zie:	-	-	-	-	(De commissie heeft dit voorval niet gewogen)  § 6.3.3
(4) Contact tussen beleid en projectbegeleiding  Zie:	JA  § 6.3.4 (1) (a, b)	JA  § 6.3.4 (1) (a, b)	JA  § 6.3.4 (1) (a, b)	neutraal	Niet onbehoorlijk  § 6.3.4 (1) (a, b)
(5) Directeur JenV leest mee op concept	NEE  § 6.3.4 (2) (a, b)	-	-	neutraal	Niet behoorlijk  § 6.3.4 (2) (a, b)
(6) Schrappen passage 'harm reduction'	NEE  § 6.3.4 (3) (a)	JA  § 6.3.4 (3) (a)	DEELS, term is geschrapt, passage is blijven staan  § 6.3.4 (3) (a, b)	neutraal	Niet behoorlijk  § 6.3.4 (3) (a)
(7) Verandering in de projectbegeleiding  Zie:	-	-	-	-	(De commissie heeft dit voorval niet gewogen)  § 6.3.5

## 7 Conclusies en aanbevelingen

### 7.1 Opdracht

Onderzoekscommissie WODC 1 heeft als opdracht de deugdelijkheid van drie onderzoeken te beoordelen. Het betreft *Het Besloten club- en het Ingezetenen-criterium voor coffeeshops* uit 2013, *Coffeeshops, toeristen en lokale markt* uit 2014 en het rapport *Internationaal recht en cannabis* eveneens uit 2014. De rapporten zijn onderzocht omdat er twijfels waren over de kwaliteit van de rapporten en de totstandkoming ervan.

Meer specifiek is de commissie gevraagd te bezien of:

- 1 de samenvattingen van de rapporten een correcte en volledige weergave zijn van de resultaten in de rapporten volgens de standaarden voor beleidsonderzoek die destijds golden;
- 2 de conclusies in de rapporten worden gedragen door de onderzoeken;
- 3 de rapporten tot stand zijn gekomen volgens de standaarden voor beleidsonderzoek die destijds golden, en
- 4 te beoordelen of in de totstandkoming van de rapporten in de ruimste zin, in ieder geval in het proces van opdrachtformulering, de keuze van de methodologie, de uitvoering en begeleiding, sprake is geweest van onbehoorlijke beïnvloeding die de onafhankelijkheid van de onderzoekers heeft aangetast.

### 7.2 Wegingskader

De commissie heeft bij het beoordelen van de rapporten standaarden betrokken, zoals deze golden ten tijde van de totstandkoming ervan. Het gaat om de *Nederlandse Gedragscode Wetenschapsbeoefening* van de VSNU en de *Verklaring van wetenschappelijke onafhankelijkheid* van de KNAW; deze normenkaders zien vooral op het wetenschappelijk verantwoord en integer handelen van de onderzoeker. Daarnaast heeft de commissie bij haar beoordeling betrokken de *Handreiking voor advies- en onderzoeksopdrachten* van onder meer de Raad van

Organisatie- en adviesbureaus, die gericht is op de professionele normen die – gegeven de wetenschappelijke normen – de opdrachtgever in acht heeft te nemen bij het laten verrichten van onderzoek in opdracht.

De commissie heeft zich verder laten inspireren door het onlangs verschenen rapport van de Rekenkamer Rotterdam, *Werken onder druk: Onderzoek on-eigenlijke politiek-bestuurlijke druk op ambtenaren* en door andere literatuur over wetenschappelijk beleidsonderzoek.

### 7.3 Algemene conclusie

Op grond van haar onderzoek concludeert de commissie dat de drie rapporten en de totstandkoming ervan getuigen van eerlijk, zorgvuldig en betrouwbaar onderzoek.

Eigen aan wetenschappelijk beleidsonderzoek is dat de aanvrager, met inachtneming van de wetenschappelijke code waaraan de onderzoeker gehouden is, invloed heeft op de onderzoeksvraag en op de kaders waarbinnen het onderzoek wordt uitgevoerd. Het Ministerie van JenV heeft inderdaad invloed gehad op die vraagstelling en kaders.

In de drie door de commissie bestudeerde onderzoeken is die invloed in de *voorbereidingsfase* van deze onderzoeken op verschillende wijzen terug te zien.<sup>1</sup> Zo was er sprake van overleg tussen medewerkers van JenV en het WODC over de (her)formulering van onderzoeksvragen, de samenstelling van de begeleidingscommissie, aanpassing van de onderzoeksopzet na een koerswijziging in het drugsbeleid en over de gunning van de onderzoeksopdracht. Inzake de gunning was deze beïnvloeding onbehoorlijk; deze poging had echter niet het beoogde effect.

Ook tijdens de *uitvoering* van de betreffende onderzoeken heeft het Ministerie van JenV invloed gehad op het door haar aangevraagde onderzoek.<sup>2</sup> Bij de meeste van de onderzochte voorvallen was geen sprake van onbehoorlijke beïnvloeding. Bij twee voorvallen heeft de commissie geconstateerd dat de medewerkers van JenV niet volgens de geldende norm handelden, namelijk bij het lezen van een vertrouwelijk concept-hoofdstuk en door het aandringen op het schrappen van een bepaalde passage. Het eerste voorval had geen invloed op het onderzoek. Het effect van het tweede voorval op het onderzoeksrapport was gering: de onderzoekers handhaafden in de kern de passage die de mede-

<sup>1</sup> De commissie merkt hierbij op dat het gaat over per onderzoek *verschillende* voorvallen; zie voor de volledige beschrijving de paragrafen 4.3.1, 5.3.1, 6.3.1, 6.3.2 en 6.3.3.

<sup>2</sup> Het betreft de voorvallen beschreven in de paragrafen 4.3.2 tot en met 4.3.5, 5.3.2 tot en met 5.3.4 en 6.3.4.

werker graag geschrappt had willen zien. Van sturing op de inhoud van de uitkomsten van het betreffende onderzoek vanwege de minister is de commissie niet gebleken.

In de contacten tussen JenV en het WODC over de onderzoeken in kwestie, die zoals gezegd eigen zijn aan wetenschappelijk beleidsonderzoek, is de inbreng van de Melder steeds wetenschappelijk gemotiveerd en vasthoudend geweest. De commissie heeft overigens geconstateerd dat zij bij de uitvoering en met name afronding van één van de drie onderzoeken, onder grote (tijds) druk heeft gestaan.<sup>3</sup> Toen haar directeur uit hoofde van zijn eindverantwoordelijkheid voor het WODC-onderzoek bij haar aandrang op wijziging van een passage, en zij dat niet wilde, is zij vervolgens door haar directeur onheus bejegend. Deze gang van zaken heeft de interne werkverhoudingen tussen de betrokken WODC-ers verstoord.

Over het geheel gezien constateert de commissie dat er in het totstandkomingsproces van de drie rapporten enkele incidenten zijn geweest, deels in de relatie tussen het ministerie en het WODC en deels in de interne werkverhoudingen bij het WODC. De commissie oordeelt dat deze voorvallen niet dusdanig zijn geweest dat deze de kwaliteit van de drie onderzoeksrapporten hebben aangetast. De rapporten zijn gebaseerd op zorgvuldig feitenonderzoek, inhoudelijk aan de maat en geven een eerlijk en betrouwbaar beeld van de onderzoeksresultaten.

Hierna licht de commissie deze algemene conclusie nader toe en geeft zij aan op welke onderdelen van het rapport deze is gebaseerd.

#### 7.4 De deugdelijkheid van de onderzoeksrapporten

De samenvattingen van de rapporten zijn volgens de commissie een correcte en volledige weergave van de onderzoeksresultaten, ook volgens de standaarden voor beleidsonderzoek die destijds golden. De commissie heeft vastgesteld dat de conclusies in de rapporten worden gedragen door de resultaten van de onderzoeken.

De commissie concludeert dat de rapporten inhoudelijk kwalitatief aan de maat zijn. De rapporten zijn evenwichtig en kunnen, als beleidsonderzoeken, de wetenschappelijke toets doorstaan. Dit neemt niet weg dat de commissie bij elk van de rapporten inhoudelijke kanttekeningen heeft geplaatst; de commissie verwijst op dit punt naar paragrafen 4.2, 5.2 en 6.2.

---

<sup>3</sup> Het betreft het voorval beschreven in paragraaf 4.3.5.

#### 7.5 De totstandkoming van de onderzoeksrapporten

In haar onderzoek heeft de commissie in totaal 16 voorvallen bestudeerd om te bezien of bij de drie rapporten sprake was van onbehoorlijke invloed van het Ministerie van JenV op het onderliggende onderzoek.

In het geval van het onderzoek *Besloten club- en het ingezetenen criterium* heeft de commissie vijf voorvallen beoordeeld; deze zijn beschreven in Hoofdstuk 4. De beïnvloeding van het proces is niet onbehoorlijk geweest, omdat betrokkenen zich in de interactie aan de daarvoor geldende professionele normen hebben gehouden. Dit geldt voor het samenstellen van de begeleidingscommissie (paragraaf 4.3.1), de keuze van gemeenten die in het onderzoek zouden worden betrokken (ook wel aangeduid als de kwestie Venlo, paragraaf 4.3.2), de stroef verlopen interviews van de WODC-onderzoeker met beleidsmedewerkers van JenV (paragraaf 4.3.3), de betrokkenheid van een beleidsmedewerker bij de concept-rapportage (paragraaf 4.3.4), en de wijziging van een tekstpassage in de samenvatting na initiële accordering door de begeleidingscommissie (paragraaf 4.3.5). Bij laatstgenoemd voorval heeft de directeur van het WODC, nadat hij door een leidinggevende van JenV hierover was benaderd, uit hoofde van zijn inhoudelijke verantwoordelijkheid voor het deel van het onderzoek dat door het WODC zelf werd uitgevoerd, aangestuurd op wijziging van die passage. In het inhoudelijke commentaar dat de directeur van het WODC vervolgens op de samenvatting gaf, kon de onderzoeker zich niet vinden. Naar aanleiding van bemiddeling van de plaatsvervanger van het afdelingshoofd is de passage door de onderzoeker aangepast.<sup>4</sup> De commissie is van oordeel dat de uiteindelijk in de samenvatting opgenomen passage genuanceerder is dan de oorspronkelijke tekst en meer recht doet aan de verschillende belevingen van alle in het onderzoek bevroegde actoren.

In geval van het onderzoek dat ten grondslag heeft gelegen aan *Coffeeshops, toeristen en lokale markt* heeft de commissie vier voorvallen bestudeerd (zie Hoofdstuk 5). Bij twee daarvan is zij op grond van de gebleken feiten niet tot nadere weging overgegaan (paragrafen 5.3.3 en 5.3.4). Bij de twee andere voorvallen is geen onbehoorlijke beïnvloeding geconstateerd, te weten het overleg met de aanvrager over aanpassing van de onderzoeksvragen (paragraaf 5.3.1) en de door de WODC-onderzoeker vermeende instructie dat bij interviews voor dit onderzoek niet zou mogen worden doorgevraagd (paragraaf 5.3.2).

---

<sup>4</sup> De plaatsvervanger heeft in het kader van het wederhoor aan de commissie laten weten dat twee essentiële punten aan zijn bemiddeling ten grondslag lagen: a) de Melder moest volledig achter een nieuwe formulering kunnen staan en b) de begeleidingscommissie moest daarmee ook kunnen instemmen.

In het totstandkomingsproces van het rapport *Internationaal recht en cannabis* heeft de commissie naar zeven voorvallen gekeken (zie Hoofdstuk 6). Bij twee van deze voorvallen is de commissie op grond van de geconstateerde feiten niet tot nadere weging overgegaan (paragrafen 6.3.3 en 6.3.5).

Bij het formuleren van de onderzoeksvragen signaleert de commissie dat een medewerker van het ministerie rolvast is geweest in haar opvatting dat de probleemstelling smal van aard was en zich diende te richten op de toetsing of argumenten vóór experimenten met (kleinschalige) wietteelt wel verenigbaar waren met internationale verdragen. Zij en haar collega's van de beleidsdirectie zijn er in deze fase echter niet in geslaagd het proces dat leidde tot de wōdc-startnotitie adequaat te managen. In die zin concludeert de commissie dat geen sprake is geweest van onbehoorlijke beïnvloeding, maar wel dat het ministerie in de rol van aanvrager van het onderzoek onzorgvuldig is geweest (paragraaf 6.3.1).

Bij een ander voorval acht de commissie de beïnvloeding van JenV eveneens niet onbehoorlijk (paragraaf 6.3.5, onderdeel 1). Het betrof hier een medewerker van JenV die naar aanleiding van een bijeenkomst van de begeleidingscommissie waarvan zij lid was, contact opnam met de projectbegeleiding van het wōdc met het verzoek de onderzoekers te vragen de focus van het onderzoek gericht te houden op de oorspronkelijke vraagstelling. Dit is verlopen volgens de terzake geldende standaard.

Bij de fase van opdrachtverlening voor dit onderzoek is een leidinggevende van JenV buiten deze standaard getreden (paragraaf 6.3.2). De reguliere rolverdeling houdt weliswaar in dat door het wōdc de mening van de beleidsdirectie over de offertes wordt gehoord, hetgeen ook is gebeurd, maar daar dient het dan bij te blijven. Te nadrukkelijk en te lang heeft deze leidinggevende laten weten dat het offertetraject een zekere uitkomst moest hebben, namelijk opdrachtverlening aan het T.M.C. Asser Instituut - waarbij de commissie opmerkt dat zij geen enkele reden heeft om aan de wetenschappelijke integriteit van door het T.M.C. Asser Instituut uitgevoerd onderzoek te twifelen. Deze onbehoorlijke beïnvloeding door JenV is echter niet geslaagd. De opdracht is door het wōdc uiteindelijk verleend aan de Radboud Universiteit.

Door de voorvallen beschreven in paragraaf 6.3.1 en 6.3.2 is naar het oordeel van de commissie kostbare tijd voor het uit te voeren onderzoek verloren gegaan.

De commissie heeft voorts vastgesteld dat een medewerker van JenV, tevens lid van de begeleidingscommissie, desgevraagd door haar leidinggevende aan hem een concepthoofdstuk beschikbaar heeft gesteld (paragraaf 6.3.5, onderdeel 2). Tevens heeft zij bij de onderzoeker aangedrongen op het schrappen van een passage, op basis van een inschatting van politieke percepties (paragraaf 6.2.5, onderdeel 3). Hoewel niet in lijn met de geldende standaard en daarmee

niet behoorlijk, heeft deze handelwijze in beide gevallen nauwelijks tot enig effect geleid op het uiteindelijke onderzoeksrapport.

De commissie wijst naar aanleiding van haar bevindingen nog op enkele punten van meer algemene strekking.

Ten eerste: bij de rapporten die in Hoofdstuk 4 en 5 zijn beschreven, verrichtte de medewerker van het wōdc gedurende de uitvoering van het onderzoek een deel daarvan zelf en vervulde zij bij dit onderzoek tevens de rol van projectbegeleider (trait d'union tussen aanvrager en onderzoekers). Deze combinatie van functies bij één wōdc-functionaris heeft gedurende dit onderzoek de toonzetting van de communicatie in negatieve zin beïnvloed. De commissie schrijft ten minste een deel van de vaak moeizaam verlopende communicatie met de medewerker van JenV - in haar hoedanigheid als lid van de begeleidingscommissie - over benodigde aanpassingen in de concept-rapportage toe aan deze dubbeling van functies.

Ten tweede: bij wetenschappelijk beleidsonderzoek is het in beginsel mogelijk dat indien nodig aanvrager en onderzoekers gedurende de uitvoering over het onderzoek overleggen, waarbij uiteraard de wetenschappelijke verantwoordelijkheid van de onderzoekers wordt gerespecteerd. Bij wōdc-onderzoek is deze norm geconcretiseerd door een beleidsmedewerker van de aanvrager lid te laten zijn van de begeleidingscommissie, welke commissie de verantwoordelijkheid heeft de wetenschappelijke kwaliteit van het onderzoek te bewaken. Het bedoelde overleg kan dan in de context van die begeleidingscommissie plaatsvinden. Daarbij is bepaald dat de beleidsmedewerker niet namens de aanvrager in de commissie zit maar als inhoudelijk deskundige zonder last of ruggenspraak. De discussie in de begeleidingscommissie behoort immers op grond van wetenschappelijke argumenten te worden gevoerd. De commissie heeft in haar onderzoek geconstateerd dat de interne afspraken dienaangaande in een enkel geval niet zijn nageleefd. De werkafspraken tussen JenV en het wōdc voorzien niet in een mechanisme waarlangs een dergelijke vermenging van rollen tijdig kan worden opgemerkt en op constructieve wijze kan worden bijgestuurd.

Ten slotte een woord over de onderlinge communicatie binnen het wōdc. Het vele e-mail verkeer tussen alle betrokkenen gelezen hebbend komt de commissie tot het oordeel dat onder druk van de omstandigheden de wederzijdse bejegening vooral *tussen wōdc-medewerkers en directeur G*, alsook de onderlinge communicatie tussen leidinggevend en projectbegeleider en onderzoeker H, niet altijd getuigt van een respectvol en professioneel functioneren. De manier waarop men elkaar bij gelegenheid aanspreekt via e-mails kan de professionele omgang met elkaar bemoeilijken. De commissie constateert dat dit in de door haar onderzochte cases is gebeurd. De door de commissie bestu-

deerde e-mailcorrespondentie wekt de indruk van vervaging van professionele omgangsnormen en toenemende irritaties in de – uiteindelijk verstoorde – werkverhouding tussen onderzoeker en leidinggevende. De directeur had als leidinggevende de vervaging van professionele omgangsnormen moeten voorkomen door – ook in zijn communicatie met het afdelingshoofd – met passende formuleringen het goede voorbeeld te geven en tijdig te de-escaleren.

## 7.6 Aanbevelingen

Sinds jaar en dag voeren wetenschappers aan universiteiten en onderzoeksbureaus onderzoeken uit die in opdracht van derden, waaronder overheden, worden verricht. Dit onderzoek dat op wetenschappelijke grondslag plaatsvindt, is van grote waarde. Dit omdat daarmee maatschappelijke en beleidsmatig gerelateerde vraagstukken kunnen worden geadresseerd, maar ook omdat daarmee theoretische inzichten een verbinding kunnen krijgen met toepassing en praktijk. Bij dat onderzoek is vóór alles het uitgangspunt dat een onafhankelijke uitvoering van het onderzoek gegarandeerd moet zijn en dat de resultaten openbaar worden gemaakt.

Het is gelet op dat belang en uitgangspunt dan ook te rechtvaardigen dat de media de klokkenluidster, waarvan de melding ten grondslag heeft gelegen aan de instelling van deze onderzoekscommissie, een stem hebben gegeven. En dat dit vervolgens aanzet geeft tot een onderzoek als dat van journalisten van *NRC Handelsblad* naar vorm en inhoud van overheidsinvloed op wetenschappelijk onderzoek.<sup>5</sup> Hiermee wordt terecht opnieuw aandacht gevraagd voor mogelijke misstanden en gevoelens van ongemak bij wetenschappers. Dat neemt niet weg dat de commissie betreurt dat de ten aanzien van de door haar bestudeerde onderzoeken gevolgde journalistieke procedure en de toonzetting van de berichtgeving betrokkenen veelal onverwacht en onevenredig hebben geraakt.

De commissie komt in de drie door haar onderzochte cases tot het oordeel dat daarin inderdaad een enkele keer sprake was van onbehoorlijke beïnvloeding, dat dit incidenten betrof die plaatsvonden onder hoge druk in een politiek gevoelig dossier en dat deze voorvallen als zodanig niet hebben afgedaan aan de betrouwbaarheid van de onderzoeken.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Zie onder meer F. van Kolfschooten, C. van de Wiel & M. Huygen, 'Overheid dwingt wetenschappers onafhankelijkheid op te geven'. In: *NRC Handelsblad* d.d. 3 september 2018.

<sup>6</sup> In het kader van het wederhoor heeft H hierbij opgemerkt dat dit te danken is aan de vasthoudendheid waarmee zij de wetenschappelijke standaard probeerde te handhaven.

Om herhalingen te voorkomen acht de commissie het wenselijk dat opdrachtgevers aan externe onderzoekers steeds vooraf eenduidig en glashelder duidelijk maken wat van hen binnen het gegeven tijdsbestek en de beschikbare middelen wordt verwacht, niet meer en niet minder. Hetgeen uiteraard niet wegneemt dat het de wetenschapper in voorkomende gevallen vrij staat te weigeren of in ander verband te onderzoeken en te publiceren wat hem of haar goedgeeft. Transparantie en controleerbaarheid van de in dit type beleidsonderzoek onvermijdelijke, en zelfs wenselijke contacten tussen beleidsmakers en onderzoekers is onmisbaar.

Concreet en toegespitst op de relatie tussen het Ministerie van JenV en het WODC komt de commissie tot de volgende aanbevelingen:

- zorg ervoor dat bij onderzoek dat door WODC zelf op aanvraag wordt uitgevoerd, met name in politiek gevoelige kwesties, de functie van trait d'union niet belegd is bij (één van) de onderzoekers;
- verduidelijk de rol van met name beleidsambtenaren in de begeleidingscommissies en zie er op toe dat daarnaar wordt gehandeld;
- kom omwille van de hiervoor genoemde transparantie en controleerbaarheid, bij het WODC tot professionalisering van het projectmanagement, met name omvattende een systematisering en archivering van de contacten met het Ministerie van JenV over de vraagstelling, opzet en uitvoering van onderzoek dat op aanvraag van het ministerie wordt aanbesteed of uitgevoerd.

# Bijlagen

## A Instellingsbesluit Onderzoekscommissie WODC I

**Besluit van de Minister van Justitie en Veiligheid van 2 februari 2018, houdende instelling van de Onderzoekscommissie WODC I inzake deugdelijkheid drugsonderzoeken (Instellingsbesluit Onderzoekscommissie WODC I inzake deugdelijkheid drugsonderzoeken)**

De Minister van Justitie en Veiligheid,

In overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad,

Besluit:

### **Artikel 1. Begripsbepalingen**

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. *Minister*: de Minister van Justitie en Veiligheid;
- b. *Commissie*: de commissie, bedoeld in artikel 2, eerste lid.

### **Artikel 2. Instelling en taak**

1. Er is een onafhankelijke Onderzoekscommissie WODC I inzake deugdelijkheid drugsonderzoeken.
2. De Commissie heeft tot taak onderzoek te verrichten naar: a) het rapport 'Het Besloten club- en het Ingezetenen criterium voor coffeeshops' uit 2013; b) het rapport 'Internationaal recht en cannabis' uit 2014; en c) het rapport 'Coffeeshops, toeristen en lokale markt' uit 2014.
3. De Commissie beoordeelt of:
  - a) in de totstandkoming van de in het tweede lid genoemde rapporten in de ruimste zin, in ieder geval in het proces van opdrachtformulering, de keuze van de methodologie, de uitvoering en begeleiding, sprake is geweest van onbehoorlijke beïnvloeding die de onafhankelijkheid van de onderzoekers heeft aangetast;
  - b) de rapporten tot stand zijn gekomen volgens de standaarden voor beleidsonderzoek die destijds golden;
  - c) de samenvattingen van de rapporten een correcte en volledige weergave zijn

van de resultaten in de rapporten volgens de standaarden voor beleidsonderzoek die destijds golden; en

d) de conclusies in de rapporten worden gedragen door de onderzoeken.

4. De Commissie is bevoegd gedurende het onderzoek aanvullende vragen te formuleren en deze te onderzoeken en beantwoorden, indien zij dat dienstig acht aan haar opdracht.

5. Naar aanleiding van de bevindingen en conclusies is de Commissie bevoegd aanbevelingen te doen, die mede betrekking kunnen hebben op de huidige standaarden voor beleidsonderzoek en de toepassing daarvan.

### **Artikel 3. Samenstelling, benoeming, ontslag**

1. De Commissie bestaat uit een voorzitter en twee andere leden. De leden hebben zitting op persoonlijke titel en oefenen hun functie uit zonder last of ruggespraak.

2. Tot voorzitter van de Commissie wordt benoemd: mr. J.A.C.A. Overgaauw.

3. Tot leden van de Commissie worden benoemd:

- prof. dr. G.J.L.M. Lensvelt-Mulders;

- prof. mr. dr. E.F. ten Heuvelhof.

4. De benoeming geschiedt voor de duur van de werkzaamheden van de Commissie.

5. Bij tussentijds vertrek van de voorzitter of een ander lid kan de Minister op voordracht van de resterende leden onderscheidenlijk de voorzitter een andere voorzitter dan wel een ander lid benoemen.

6. De voorzitter en de overige leden kunnen wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden worden geschorst en ontslagen door de Minister.

### **Artikel 4. Instellingsduur**

1. De Commissie wordt ingesteld met ingang van 15 januari 2018.

2. De Commissie wordt opgeheven vier weken nadat het eindrapport is uitgebracht.

3. Na de opheffing van de Commissie kan de voorzitter nog worden verzocht om namens de Commissie een toelichting te geven op het eindrapport.

### **Artikel 5. Secretariaat**

1. De Commissie voorziet zelf in haar secretariaat.

2. Het secretariaat is voor de uitvoering van zijn taak uitsluitend verantwoordig schuldig aan de voorzitter van de Commissie.

3. De Minister draagt, op verzoek van de voorzitter van de Commissie, zorg voor de benodigde voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van de Commissie.

### **Artikel 6. Werkwijze**

1. De Commissie stelt haar eigen werkwijze vast.

2. De Commissie kan zich door andere personen doen bijstaan voor zover zij dat voor de vervulling van haar taak nodig acht.

3. De Commissie stelt een protocol vast over de wijze waarop zij het onderzoek uitvoert, waaronder in ieder geval over de wijze waarop zij personen hoort en daarvan verslag doet.

4. De Commissie bepaalt hoe zij, in het kader van hoor en wederhoor, bevindingen voorlegt aan personen of instanties die door deze bevindingen worden geraakt of die daartegen bedenkingen zouden kunnen hebben.

### **Artikel 7. Inwinnen van inlichtingen; medewerkingsplicht ambtenaren**

1. De Commissie is bevoegd zich voor het inwinnen van inlichtingen te wenden tot personen en instellingen en hen te verzoeken die medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van het onderzoek.

2. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid verleent de Commissie de verlangde medewerking binnen de van toepassing zijnde wettelijke kaders. De Commissie krijgt toegang tot alle informatie die zij nodig heeft, binnen de van toepassing zijnde wettelijke kaders en met inachtneming van het in artikel 6, derde lid, bedoelde protocol.

3. De Commissie zal zich over de aan haar geboden medewerking verantwoorden in het eindrapport.

### **Artikel 8. Eindrapport, tussenrapporten**

1. De Commissie brengt haar eindrapport uit aan de Minister.

2. De Commissie is bevoegd desgewenst één of meer tussenrapporten uit te brengen.

### **Artikel 9. Vergoeding**

1. De voorzitter en de andere leden van de Commissie hebben recht op een vaste vergoeding per maand. De toepasselijke salarisschaal voor de voorzitter en de andere leden is schaal 18, trede 10, van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984.

2. De arbeidsduur van de voorzitter wordt vastgesteld op 4/10 en die van de leden op 2/10 van een volledige taak.

### **Artikel 10. Huisvesting en kosten**

1. De Commissie verricht haar werkzaamheden op een locatie buiten het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

2. De kosten van de Commissie komen, voor zover goedgekeurd, voor reke-



ning van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Onder kosten worden in ieder geval verstaan: a. de kosten voor de faciliteiten van vergaderingen en voor secretariële ondersteuning; b. de kosten voor het inschakelen van externe deskundigheid en het laten verrichten van onderzoek; en c. de kosten voor publicatie van rapporten.

3. De Commissie biedt zo spoedig mogelijk na haar instelling een gespecificeerde begroting aan de Minister aan.

4. De Commissie voert een eigen financiële administratie.

#### **Artikel 11. Archiefbescheiden**

1. Het archief van de Commissie wordt na afloop van het onderzoek overgebracht naar het archief van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

2. Het beheer vindt plaats met inachtneming van de door de Commissie in haar protocol aangegeven vertrouwelijkheid, waarover met de Commissie nadere afspraken kunnen worden gemaakt.

#### **Artikel 12. Inwerkingtreding**

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en vindt toepassing met ingang van 15 januari 2018.

2. Dit besluit vervalt vier weken na het uitbrengen van het eindrapport.

#### **Artikel 13. Citeertitel**

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Onderzoekscommissie WODC I inzake deugdelijkheid drugsonderzoeken.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst en in afschrift worden gezonden aan de leden van de Commissie.

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

#### **TOELICHTING**

Bij brief van 19 december 2017 (Kamerstukken II 2017/18, 28 844, nr. 131) is aangekondigd dat een externe onderzoekscommissie wordt gevraagd om een onafhankelijke toets uit te voeren naar de rapporten 'Het Besloten club- en het Ingezetenen criterium voor coffeeshops' uit 2013 (bijlage bij Kamerstukken II, 24 077, nr. 310) en 'Internationaal recht en cannabis' uit 2014 (bijlage bij Kamerstukken II, 24 077, nr. 316). Bij brief van 23 januari 2017 (Kamerstukken II 2017/18, 28 844, nr. 135) is daaraan toegevoegd het onderzoek 'Cannabis, toeristen en lokale markt' uit 2014. Dit moet zijn het onderzoek 'Coffeeshops, toeristen en lokale markt' (Kamerstukken II, 24 077, nr. 320). Bij de brief van 19 december 2017 is voorts aangekondigd dat de commissie wordt gevraagd daar-

bij in ieder geval antwoord te geven op de volgende vragen: 1. Is er in het proces van opdrachtformulering, keuze van de methodologie, uitvoering en begeleiding van deze twee onderzoeken sprake geweest van onbehoorlijke beïnvloeding die de onafhankelijkheid van de onderzoekers heeft aangetast? 2. Zijn de twee onderzoeken tot stand gekomen volgens de standaarden voor beleidsonderzoek die toentertijd golden? Zijn de samenvattingen van de twee onderzoeken een correcte en volledige weergave van de resultaten in het rapport volgens de standaarden? Worden de conclusies gedragen door de onderzoeken? De Tweede Kamer heeft op 23 januari 2018 met mij gedebatteerd over beide brieven. De onderzoeksvragen zijn vervat in de taakomschrijving van de commissie (zie artikel 2, tweede en derde lid). Daarnaast worden twee andere onderzoekscommissies ingesteld.

#### **Vergoeding**

Op grond van artikel 2, eerste lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies hebben de leden van de Commissie recht op een vaste vergoeding per maand. Op de voet van artikel 4 van het Besluit vergoedingen adviescommissies en commissies is de toepasselijke salarisschaal voor deze leden vastgesteld op schaal 18, trede 10, van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984. Gelet op de omvang en met name de zwaarte van de werkzaamheden van de voorzitter wordt de arbeidsduurfactor van de voorzitter vastgesteld op 4/10 van een volledige taak en van de overige leden op 2/10 van een volledige taak. De leden hebben geen aanspraak op kostenvergoedingen op grond van de Handleiding Overheidstarieven 2016 en de Handleiding Overheidstarieven 2017.

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

## B Onderzoeksprotocol

### ***Protocol als bedoeld in artikel 6, derde lid, van het Instellingsbesluit Onderzoekscommissie WODC 1 inzake deugdelijkheid drugsonderzoeken (Onderzoeksprotocol Commissie WODC 1)***

De voorzitter van de Commissie WODC 1 (hierna: de Commissie) en de Minister van Justitie en Veiligheid komen het onderstaande onderzoeksprotocol overeen over het verstrekken van informatie afkomstig van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Bij het protocol is gevoegd een schriftelijke bijlage waarin de Minister van Justitie en Veiligheid en de voorzitter van de Commissie WODC 1 inzake deugdelijkheid drugsonderzoeken (...) afspraken hebben gemaakt over onderlinge informatie-uitwisseling.

#### **Artikel 1. Verzoeken om verstrekking van of inzage in documenten die berusten bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid**

- 1 Verzoeken om verstrekking van of inzage in documenten die berusten bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid worden door of namens de Commissie gericht aan de contactpersoon bij de directie Bestuursondersteuning (hierna: DBO) van het ministerie.
- 2 Bij een verzoek om verstrekking of inzage wordt een zo duidelijk mogelijk aanduiding gegeven van de gewenste documenten.
- 3 De contactpersoon verstrekt de gewenste documenten zo spoedig mogelijk dan wel verleent zo spoedig inzage met inachtneming van 7, tweede lid van het Instellingsbesluit.

#### **Artikel 2. Geheimhouding en archivering**

- 1 De leden van de Commissie zijn op grond van artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht verplicht tot geheimhouding van gegevens waarvan zij het vertrouwelijke karakter kennen of redelijkerwijs moeten vermoeden, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hen tot mededeling verplicht of uit hun taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit.
- 2 De Commissie zorgt ervoor dat haar secretaris een geheimhoudingsver-

klaring tekent. Indien de Commissie zich laat bijstaan door andere personen, bedoeld in artikel 6, tweede lid, van het Instellingsbesluit, draagt zij er zorg voor dat deze personen een geheimhoudingsverklaring tekenen.

- 3 De leden van de commissie, haar secretaris en de personen bedoeld in het tweede lid zijn tot geheimhouding verplicht van de beraadslagingen in de vergaderingen van de commissie en de daaraan voorafgaande discussies binnen de commissie.
- 4 Bij het ter beschikking stellen van documenten wordt vermeld of daarop een bijzonder geheimhoudingsregime berust.
- 5 DBO houdt een overzicht bij van de verstrekte of ter inzage gegeven documenten inbegrepen het eventueel van toepassing zijnde geheimhoudingsregime.
- 6 De verstrekte documenten worden uiterlijk vier weken na het verschijnen van het eindrapport van de Commissie overgedragen aan DBO en worden niet opgenomen in het archief van de Commissie. Digitaal verstrekte documenten worden uiterlijk vier weken na het verschijnen van het eindrapport vernietigd.

#### **Artikel 3. Hoor en wederhoor**

- 1 Een gespreksdeelnemer van de Commissie wordt tevoren schriftelijk op de hoogte gesteld van de taak van de Commissie.
- 2 De Commissie verstrekt de gespreksdeelnemers tevoren informatie over de werkwijze ten aanzien van het horen. Hieronder wordt ten minste begrepen hetgeen in leden 3, 4, 5 en 6 staat beschreven.
- 3 Op verzoek van een deelnemer aan een achtergrondgesprek maakt de Commissie een niet-woordelijk verslag.
- 4 De Commissie maakt een niet-woordelijk verslag van een formeel gesprek. De gespreksdeelnemer met de Commissie krijgt een concept gespreksverslag voorgelegd ter correctie van feitelijke onjuistheden. De gespreksdeelnemer krijgt vijf werkdagen de tijd om te reageren op het concept verslag. Bij verschil van mening wordt aan de hand van de gemaakte bandopname een woordelijk verslag gemaakt. De Commissie stelt het definitieve verslag vast. Indien een gespreksdeelnemer toestemming voor het gebruik van het verslag weigert, dan vermeldt de Commissie dat in de bijlage, bedoeld in artikel 6, tweede lid.
- 5 De Commissie behandelt de informatie die zij uit het gesprek krijgt vertrouwelijk. Indien de gespreksdeelnemer met de Commissie overeenkomt dat bepaalde informatie vertrouwelijk wordt gegeven, vormt deze informatie als zodanig geen grondslag voor aanbevelingen van de Commissie.
- 6 Voor vaststelling van het eindrapport legt de Commissie haar bevindingen

gen en eventuele conclusies voor aan bij het onderzoek betrokken personen of instanties die door deze bevindingen of eventuele conclusies worden geraakt of daartegen bedenkingen zouden kunnen hebben. Indien de Commissie citaten van gespreksdeelnemers wenst te gebruiken, legt de Commissie deze citaten voor, waarbij betrokkenen tevens voorzien worden van de context waarin het desbetreffende citaat wordt gebruikt. De teksten worden op basis van vertrouwelijkheid toegezonden aan deze personen, die hun reacties binnen vijf werkdagen doen toekomen aan het secretariaat. De voorzitter van de Commissie laat binnen twee werkdagen weten welke reacties niet of niet volledig worden overgenomen. Een en ander wordt gemotiveerd vermeld in de bijlage, bedoeld in artikel 6, tweede lid.

#### **Artikel 4. Verschoning**

De leden van de Commissie kunnen gebruik maken van hun verschoningsrecht indien dat naar hun oordeel noodzakelijk is.

#### **Artikel 5. Vrijwaring**

De leden en het secretariaat van de Commissie worden, behoudens voor zover sprake is van opzet, grove schuld, of ernstige nalatigheid, gevrijwaard voor de redelijke kosten van rechtsbijstand in geval van een eventuele aansprakelijkstelling vanwege de werkzaamheden van de Commissie of een strafrechtelijke, bestuursrechtelijke of andere juridische procedure waarin zij worden betrokken vanwege de werkzaamheden verricht voor de Commissie, behoudens indien een strafrechtelijke procedure leidt tot het opleggen van een straf als bedoeld in artikel 9 van het Wetboek van Strafrecht aan een lid of secretaris.

#### **Artikel 6. Publicatie**

1. Uiterlijk 72 uur voorafgaande aan de aanbieding van het eindrapport aan de opdrachtgever stelt de voorzitter van de Commissie aan de opdrachtgever vijf exemplaren van het volledige eindrapport beschikbaar. Voor de ontvangst wordt een geheimhoudingsverklaring getekend.
2. Indien de Commissie een verzoek ontvangt op basis van de Wet openbaar bestuur, geleidt zij deze door naar de contactpersoon bij DBO van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

#### **Artikel 7. Informatie aan betrokkenen over de publicatie en de inhoud van het eindrapport**

Onder betrokkenen worden verstaan allen die door de Commissie zijn gehoord dan wel met de Commissie hebben gesproken. Deze personen ontvangen uiterlijk één week voorafgaande aan de publicatie bericht over de datum en tijd-

stip van publicatie. Ze ontvangen twee uur voorafgaande aan publicatie onder embargo een digitale versie van het eindrapport.

#### **Artikel 8. Bescherming persoonsgegevens en verantwoording**

1. De Commissie duidt personen in haar eindrapport uitsluitend aan met hun functie.
2. De Commissie legt verantwoording af over de uitvoering van haar onderzoek, waaronder de medewerking door de betrokken personen en instanties, in een bijlage bij haar onderzoeksrapport.
3. Voor vermelding van persoonsgegevens vraagt de Commissie eerst de toestemming van de betrokkene in overeenstemming met artikel 8 Wet bescherming persoonsgegevens.

#### **Artikel 9. Eindrapport**

Het eindrapport verschijnt in een sober uitgevoerde gedrukte versie en in digitale vorm (pdf). Vanaf het moment van publicatie is het eindrapport raadpleegbaar op de website van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (<https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-justitie-en-veiligheid>).

Den Haag, maart 2018  
De voorzitter van de Commissie

Den Haag, maart 2018  
De Minister van Justitie en Veiligheid

## Bijlage bij het Onderzoeksprotocol

**Afspraken over onderlinge uitwisseling van gegevens tussen de Minister van Justitie en Veiligheid, de voorzitter van Onderzoekscommissie WODC I inzake deugdelijkheid drugsonderzoeken, de voorzitter van Onderzoekscommissie WODC II inzake relatie beleid en WODC en de voorzitter van Onderzoekscommissie WODC III inzake afhandeling klacht drugsonderzoeken**

### 1. Geheimhouding onderlinge communicatie

De leden van de Commissies, de secretarissen en de personen bedoeld in het tweede lid van artikel 2 van het protocol zijn tot geheimhouding verplicht van de communicatie tussen de commissies.

### 2. Horen van personen

Indien personen informatie kunnen geven die voor meerdere Commissies van belang is, informeren de Commissies elkaar over het voornemen om deze personen te horen en nodigen zij desgewenst een persoon gezamenlijk uit voor een gesprek. Indien het definitieve gespreksverslag informatie bevat die ook voor een andere Commissie van belang is, wordt dit verslag aan die andere Commissie verstrekt.

### 3. Overige afspraken

Bij onduidelijkheden, verschil van inzicht over toepassing van onderhavige afspraken, dan wel indien de voortgang van het onderzoek zulks vereist, vindt overleg plaats tussen de voorzitters van de Commissies en de Minister van Justitie en Veiligheid.

Den Haag, maart 2018  
De voorzitter van de Commissie

Den Haag, maart 2018  
De Minister van Justitie en Veiligheid

## C Samenstelling commissie en secretariaat

De *commissie* is als volgt samengesteld:  
de heer mr. J.A.C.A. Overgaauw, voorzitter  
mevrouw prof. dr. G.J.L.M. Lensvelt-Mulders, lid  
de heer prof. mr. dr. E.F. ten Heuvelhof.

In het *secretariaat* van de commissie zijn werkzaam geweest:  
mevrouw drs. N.H.J.M. Huppertz mpm, secretaris  
mevrouw prof. dr. R. van Schoonhoven, onderzoeker en auteur rapport  
mevrouw J. Ben Massoud Msc., onderzoeker  
mevrouw mr. J.M.M. Snijders, onderzoeker  
de heer F. Neervoort, woordvoerder.

De verslaglegging van de formele gesprekken is verzorgd door mw. drs. C. van Agten en dhr. drs. H.W. Hartmann van het Centrum van Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP) te Den Haag.

## D Verantwoording werkwijze commissie

### **Toelichting op de documentatie**

De commissie heeft drie rapporten en de totstandkoming daarvan onderzocht. De rapporten *Het Besloten club- en het Ingezetenen criterium voor coffeeshops* uit 2013 en het rapport *Coffeeshops, toeristen en lokale markt* uit 2014 komen voort uit hetzelfde WODC-project met projectnummer WODC-2021. Het rapport *Internationaal recht en cannabis* uit 2014 valt onder projectnummer WODC-2411. Van beide projecten zijn op grond van het beschikbare materiaal tijdlijnen opgesteld. Daarbij is gebruik gemaakt van documentatiemateriaal.

Voor de reconstructie van de onderzoeken heeft de commissie gebruik gemaakt van digitale en hardcopy-documenten. Deze zijn bij het Ministerie van JenV opgevraagd. De documentatie is door het ministerie op verschillende momenten overgedragen aan de commissie.

De overdrachten hebben plaatsgevonden op: 6 en 22 maart 2018, 11 en 23 april 2018, 17 en 22 mei 2018 en 3 juni 2018. Op 25 juni en 11 juli 2018 heeft naar aanleiding van de overgedragen data overleg plaatsgevonden, onder meer inzake het 'ontdubbelen' van beschikbaar gestelde e-mailbestanden.

Daarmee is het volgende materiaal beschikbaar gekomen:

- a. De inhoud en een back-up van de archiefmappen van project 2021 en 2411 gedateerd 31 december 2014, gemaakt door SCC-ICT op 30 maart 2018. In deze mappen bevinden zich onder andere conceptversies van rapporten, startnotities, contracten met externe onderzoeksbureaus en Tweede Kamerstukken.
- b. Een back-up van de mailaccounts van de bij de onderzoeken betrokken medewerkers, van zowel het WODC als het Ministerie van JenV ten tijde van de onderzoeksperiode van de drie rapporten.
- c. Mailwisselingen van betrokkenen tijdens het verloop van de projecten 2021 en 2411.
- d. Gescande delen van de hardcopy archiefmap 2021; deze delen zijn op

12 maart 2018 door de commissie en het WODC gemarkeerd en aansluitend als scan beschikbaar gesteld.

### **Toelichting op de reconstructie**

Voor het reconstrueren van de tijdslijnen van de drie rapporten zijn in de eerste plaats de e-mailwisselingen tussen betrokkenen geanalyseerd. De e-mails zijn op chronologische volgorde gesorteerd; elke mailwisseling is door een deskresearcher bestudeerd. Indien op grond van de eerste lezing de indruk bestond dat er e-mails misten, zijn deze additioneel bij het Ministerie van JenV opgevraagd en verkregen.

Aansluitend zijn de e-mails gefilterd, waarbij die berichten zijn geselecteerd die betrekking hebben op het proces of de inhoud van het onderzoek. Daaruit zijn gefilterd de e-mails tussen:

- de directie van het WODC en medewerkers van het WODC;
- de directieleden van het WODC en directieleden van het Ministerie van JenV met betrekking tot het proces of de inhoud van het onderzoek;
- de medewerkers van het WODC onderling;
- de medewerkers van het WODC en de externe onderzoekers;
- de medewerkers van het WODC en medewerkers van het Ministerie van JenV;
- de medewerkers van het Ministerie van JenV onderling;
- de medewerkers van het WODC of Ministerie van JenV en de leden van de begeleidingscommissies.

Nadat deze selectie heeft plaatsgevonden zijn de overgebleven mails door twee deskresearchers onderverdeeld in drie categorieën. Daartoe is bestudeerd of de e-mailwisseling:

- 1) (directe) aanleiding geeft tot het horen van de betrokkenen;
- 2) (de context van) het onderzoeksverloop aangeeft of verheldert;
- 3) buiten de scope van de commissie valt.

Omwille van de betrouwbaarheid is aan de hand van een steekproef uit de geselecteerde e-mails door een derde onderzoeker eveneens een toedeling naar deze categorieën gemaakt. De uitkomst van deze check is besproken met de twee deskresearchers.

De e-mailwisselingen uit categorie 1 en 2 zijn opgenomen in de tijdlijn. De e-mails zijn daarbij feitelijk weergegeven in de tijdlijn en omvatten dus geen interpretatie van de inhoud. De tijdlijn is voorts besproken met de commissieleden; waar nodig of relevant zijn daarin onderdelen aangepast of aangevuld.

### ***Aanvullend materiaal***

De commissie heeft voorts gebruik kunnen maken van aanvullend materiaal dat – veelal naar aanleiding van de gevoerde gesprekken – door diverse betrokkenen en met name de Melder beschikbaar is gesteld

Ter toelichting op de informatie die de Melder aanvullend heeft aangeleverd het volgende. Eind mei 2018 heeft zij de commissie eind mei geattendeerd op de mappen met hardcopy documenten die zij eerder aan Commissie III beschikbaar stelde; daarbij heeft zij tevens enkele toelichtingen digitaal beschikbaar gesteld aan onderhavige commissie. De commissie heeft de betreffende mappen vervolgens opgevraagd bij en overhandigd gekregen van Commissie III.

De mappen bevatten onder meer:

- haar persoonlijke weergave van voorvallen gedurende de onderzoeken;
- een aantal e-mailwisselingen;
- delen van conceptrapporten;
- (concept-)notulen van bijeenkomsten van begeleidingscommissies.

Het secretariaat heeft kennis genomen van de inhoud. De e-mailwisselingen die nog niet in het bezit waren van de onderzoekscommissie heeft het secretariaat verwerkt in de tijdslijn. De overige documenten zijn bestudeerd en meegenomen in de beoordeling.

Aanvullend aan deze documentatie en mede naar aanleiding enkele vragen van de commissie, heeft de Melder voorts nadere informatie per e-mail verstrekt; dit is gebeurd op 9, 17 en 22 september 2018. De commissie heeft deze informatie eveneens benut bij het beschrijven van de betreffende voorvallen.

### ***Werkwijze bij het wederhoor***

De voor betrokkenen relevante delen van het concept-rapport van de commissie zijn op 3 en 5 oktober 2018 ter inzage gelegd. Met enkele betrokkenen is door omstandigheden w.o. verblijf in het buitenland een afspraak gemaakt voor inzage op een andere datum.

In verband met de vereiste zorgvuldigheid is betrokkenen gevraagd een geheimhoudingsverklaring te tekenen, hetgeen zij hebben gedaan. De ondertekende verklaringen – alsook de ter inzage gelegde delen van het concept-rapport – zijn ingenomen.

Tijdens de inzage is er op toegezien dat ter plaatse geen foto's van pagina's en/of geluidsopnamen (citaten) zijn gemaakt.

Betrokkenen is wel toegestaan om tijdens de inzage aantekeningen te maken, zodat deze kunnen worden benut bij het opstellen van hun (eventuele) reactie.

Betrokkenen is overeenkomstig het Protocol van de commissie gevraagd om binnen vijf werkdagen na inzage te reageren.

### ***Verwerking van de reacties uit het wederhoor***

De ontvangen reacties zijn ingedeeld naar type: betreft het (a) feitelijke onjuistheden, (b) aanvullende informatie en/of (c) opmerkingen bij bepaalde passages, i.h.b. de weging van de feiten door de commissie. Elk element van de reacties is vervolgens voorzien van een verwerkingsvoorstel. Deze voorstellen zijn voorgelegd aan de commissie en aansluitend verwerkt, als volgt:

- feitelijke onjuistheden zijn in de tekst van het rapport gecorrigeerd;
- aanvullende informatie is indien de commissie dit relevant achtte voor een correcte weergave van (ervaren) feiten, verwerkt in de voetnoten bij de lopende tekst;
- commentaar op passages en/of de weging is verwerkt in voetnoten bij de lopende tekst.

Indien de commissie heeft besloten een (deel van een reactie) niet te verwerken, is de betrokkene hiervan op de hoogte gesteld.

Aansluitend heeft de commissie opnieuw gekeken naar de weging, conclusies en aanbevelingen. Op enkele onderdelen heeft de commissie (tekstuele) aanpassingen aangebracht in haar rapportage.

**Commissie wOBC I**

mr. J.A.C.A. Overgaauw, voorzitter

prof. dr. G.J.L.M. Lensvelt-Mulders, lid

prof. mr. dr. E.F. ten Heuvelhof, lid