

Verbreiding van het perspectief:

Derde tussenrapportage van de onafhankelijk adviseur

Inleiding

Het publicitair-politieke brandpunt van de 'affaire' die ontstond nadat een klokkenluider binnen het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) melding had gemaakt van pogingen tot oneigenlijke beïnvloeding van WODC-onderzoek door beleidsambtenaren van het ministerie, ligt inmiddels anderhalf jaar achter ons. Voor media, Kamer en departementsleiding is het inmiddels tot hooguit een *going concern* gereduceerd. In de binnenwereld van het departement kent de kwestie een langere staart, mede omdat daar de kabinetsmaatregelen die in reactie op de rapporten van de drie onderzoekscommissies zijn vastgesteld, moeten neerslaan. Maar ook in de bredere wereld van de kennisinstituten van de overheid en bij onderzoekseenheden van andere departementen is de kwestie met de nodige opmerkzaamheid gevolgd.

Inmiddels is veel van het stof neergedaald. Via een ministeriële regeling zijn verhoudingen en spelregels rond de aanbesteding, begeleiding en publicatie van (WODC-)onderzoek herijkt. Een aangescherpt omgangskader stipuleert de spelregels van ordentelijk onderling verkeer tussen 'beleid' en 'WODC'. Het WODC is verhuisd en staat onder nieuwe leiding. De departementsleiding heeft herbevestigd hoe zeer zij hecht aan het bestaan van het instituut en aan de kernwaarden van onafhankelijkheid en integriteit in de manier waarop het haar werk doet.

Einde verhaal, zou je kunnen zeggen. Maar ook weer niet. Het nieuwe systeem is dan op papier wel zo ongeveer voor elkaar, maar ontwikkelen daarmee ook de dagelijkse praktijken zich in de gewenste richting? Werken de maatregelen zoals bedoeld? Loopt het werken aan zuivere, constructieve verhoudingen tussen beleid en onderzoek niet weg, nu de druk van het dossier af is? In welke mate is er sprake van onbedoelde neveneffecten van de genomen maatregelen? En: is het probleem waarmee het allemaal begon, nu ook opgelost?

Dat zijn de vragen die iedere evaluator van welke beleidsprogramma of hervorming dan ook altijd voor ogen moet houden, maar waarvan de beantwoording niet op stel en sprong kan plaatsvinden. Nieuwe verhoudingen moeten indalen, nieuwe praktijken zich settelen. Nu er inmiddels ruim een jaar is verstreken na de verhuizing en het vaststellen van de ministeriële regeling, is het redelijk om te verwachten dat zich de contouren van het 'nieuwe normaal' beginnen af te tekenen.

De derde tussenrapportage staat daarom in het teken van het verkennen van de huidige stand van zaken, geleid door bovenstaande vragen. Daarnaast heb ik dit derde peilmoment ook aangegrepen om de blik te verbreden naar de gang van zaken bij onderzoeksrelaties tussen departementsonderdelen en andere kennisleveranciers dan het WODC. Dit is relevant omdat ook de nieuwe ministeriële regeling daartoe aan met name de 'uitvoeringsdiensten' ook alle ruimte is blijven bieden.

Sterker nog, in volumetermen betreft dit het ruime merendeel van alle onderzoek dat door JenV(-onderdelen) wordt uitgezet. Het WODC is met andere woorden weliswaar een zeer belangrijke speler in het kennissysteem van JenV, maar allerminst *the only game in town*. Het is belangrijk dat vast te stellen, omdat in reactie op de affaire alle zorgen over mogelijke aantastingen van onafhankelijkheid en integriteit zich geheel en al op de as beleid-WODC hebben gericht. Maar hoe

gaat het eigenlijk eraan toe in al die andere kennisrelaties? In die zin hebben we met de focus op de as WODC-beleid slechts een speler te pakken gehad en dat was dan qua omvang de kleinste. Natuurlijk kwam het rooksignaal van het WODC, maar de afwezigheid van dergelijke signalen elders wil niet automatisch zeggen dat er daar tot op heden geen vuur is geweest *omdat* het daar allemaal beter geregeld is. Je kunt zo iets wellicht veronderstellen, maar het is verstandiger om het gewoon eens te onderzoeken. Daarom zal ik het tweede deel van deze tussenrapportage verslag doen van een bescheiden verkenning die ik heb uitgevoerd naar de wereld buiten het WODC (maar binnen JenV). Maar ik begin met een algemene inventarisatie van hoe het er volgens betrokken voorstaat binnen die as.

De rapportage berust op de volgende informatie, verkregen in november 2020:

- Een online enquête onder de 17 onderzoekscoördinatoren die het ministerie telt (deels of volledig ingevuld geretourneerd door 12 personen), gevolgd door vijf online duo-interviews met (dus) 10 van deze onderzoekscoördinatoren.
- Twee online groepsinterviews met in totaal 12 WODC-medewerkers afkomstig uit alle geledingen van de organisatie.
- Vijf online interviews met 'accounthouders JenV' bij kennisinstituten die qua volume behoren tot de 'top-10' van partijen waarmee het ministerie kennisrelaties onderhoudt en onderzoek aan uitbesteedt. Het ging daarbij om vertegenwoordigers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Nederlands Forensisch Instituut NFI), het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV), de Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO) en de Politieacademie (PA).

De maatregelen dalen in: beeldvorming over hun effecten

De opvallendste bevinding van mijn verkenning onder WODC-medewerkers en onderzoekscoördinatoren is hoe zeer hun beleving en waardering van de genomen maatregelen uiteenlopen, terwijl tegelijkertijd hun beelden van het oorspronkelijke probleem waarop de maatregelen een antwoord moesten vormen, grotendeels overeenkomen. De beide groepen zijn het er in grote lijnen over eens dat *oneigenlijke* beïnvloeding van onderzoek een zogenaamd 'low probability, high impact' probleem is: het komt naar alle waarschijnlijkheid (zeer) weinig voor, maar als het gebeurt en naar buiten komt, berokkent het grote reputationele schade aan het ministerie en het onderzoek dat in opdracht ervan wordt verricht. Zoveel heeft de klokkenluiderzaak wel duidelijk gemaakt.

Kanttekening daarbij: de onvermijdelijkheid en aanvaardbaarheid – zelfs wenselijkheid – van een zekere mate van 'mee sturen' vanuit beleid/uitvoering aan de WODC onderzoeksagenda en de doel- en probleemstellingen van specifieke WODC-onderzoeksprojecten mogen niet ter discussie staan. Het gaat ten slotte om *beleidsgericht* wetenschappelijk onderzoek, dat wordt aangevraagd door beleidsdirecties en uitvoeringsdiensten, en dat haar belangrijkste opbrengsten ook in de beleidspraktijk en in het politieke debat over die beleidspraktijk moet zien te realiseren. Het onderzoek moet van *wetenschappelijk niveau* zijn, maar bijdragen aan de wetenschapontwikkeling als zodanig is geen kerndoel van WODC-onderzoek, hooguit een welkome bijvangst.

Waar de meningen over verschillen, is of de getroffen maatregelen (a) bijdragen aan het verder verlagen van de kans op dergelijk ongewenst gedrag en tegelijkertijd (b) geen onbedoelde effecten sorteren die afbreuk doen aan andere desiderata in de relatie kennis-beleid op het ministerie. Daarachter gaan verschillen in wensen en opvattingen schuil over de optimale vormgeving van het

beleidsgerichte onderzoek binnen het ministerie; de positionering en werkwijzen van het WODC daarbinnen; en over de vraag waar precies de grens ligt tussen oirbare en onoirbare beïnvloeding. We hebben het in deze ronde niet expliciet besproken, maar ik merk eigenlijk over alle gespreksrondes heen dat er niet alleen tussen 'beleid' en 'WODC' maar ook binnen elk van deze bloedgroepen verschillende opvattingen bestaan over de vraag welke gedragingen van beleidsmedewerkers in relatie tot WODC-ers of in begeleidingscommissies überhaupt als 'beïnvloedingspogingen' kunnen worden aangemerkt.

Kort en goed: de geïnterviewde WODC-ers oordelen veel positiever over de inhoud en effecten van de maatregelen dan de onderzoekscoördinatoren. Het is een klassiek geval van de wet van Miles (*where you stand depends on where you sit*). WODC-ers ervaren de meeste maatregelen als nuttige steun in de rug 'voor het geval dat' - een spelregelkader om op te kunnen terugvallen als het allemaal niet vanzelf gaat in de verhouding tot beleid. Voor het merendeel van de door mij geënquêteerde en geïnterviewde onderzoekscoördinatoren tellen juist de alledaagse transactiekosten (toegenomen afstand tot het WODC; formalisering van de processen), en neveneffecten ('kramp' in het grensverkeer tussen hun beleidscollega's en met name de afdeling Externe Wetenschappelijke Betrekkingen (die onderzoeksopdrachten uitzet) van het WODC; verlies van speelruimte in de routing van de eigen kennisbehoeften) van de maatregelen het zwaarst.

Het is overigens geen zwart-wit beeld. Ook onder WODC-ers is de verhuizing bijvoorbeeld niet universeel populair, betreuren sommigen de regel dat er maar 1 vertegenwoordiger van het ministerie in een begeleidingscommissie mag zitten, en ziet men dat in de eerste fase van het nieuwe regime er sprake is onzekerheid en ook een niet-wenselijke kopschuwhouding onder beleidsmedewerkers. En er zijn zowel onderzoekscoördinatoren die weinig moeite hebben met de maatregelen omdat zij die meer ervaren als codificatie van hun toch al bestaande praktijken, als een enkeling die ze als uitgesproken contraproductief ervaren.

Nadere kleuring van bovengenoemde impressies is te vinden in de *bijlage A* (opvattingen onderzoekscoördinatoren) en *bijlage B* (opvattingen WODC-ers).

Onderzoek en beleid in de wereld buiten de as beleid-WODC

De vijf partijen waarmee ik heb kunnen spreken, hebben alle een behoorlijk tot zeer grote omvang, een eigen missie en identiteit als professioneel kennisinstituut. Sommige (NFI, IFV en Politieacademie) behoren ook tot het JenV-domein, andere (CBS, TNO) zijn echt van 'buiten'. De meeste hebben een duidelijk geprofileerde, wettelijk verankerde onafhankelijke positie. Ze hebben voor een deel ook eigen 'niches' waarop ze een geprivilegieerde positie genieten of marktleider zijn. Het zijn geen 'kleine jongens', en ze bedienen naast JenV ook andere ministeries en andere overheden. Vaak is JenV-werk maar een bescheiden deel van hun portfolio. Ze hebben bovendien een eigen bedrijfscultuur waarin waarden als onafhankelijkheid en integriteit van het onderzoekswerk in meerdere of mindere mate zijn verankerd.

Overall is wat, en zeker het NFI en de Politieacademie hebben in het afgelopen decennium zo hun eigen uitdagingen gekend in hun governance. Maar beïnvloedingsethische problemen zoals die in met name door de commissie Hertogh rond WODC-onderzoek werden onderkend, hebben zich volgens mijn zegslieden in relaties met JenV niet noemenswaardig voorgedaan.

Dat geeft enig vertrouwen: het zijn solide partijen. Hun mate van afhankelijkheid ten opzichte van het ministerie is ook beperkt. Ze kunnen in die zin niet om commerciële redenen tot 'u vraagt, wij draaien' worden verleid. Sommige hebben ook een wettelijk verankerde onafhankelijkheid.

Wat wel opvalt, is dat de samenwerking met JenV (of relevante onderdelen daarvan; zo zijn voor de Politieacademie uiteraard de diverse geledingen van de Nederlandse Politie de belangrijkste klant) op zeer verschillende manieren is vormgegeven. Het is echt een andere wereld dan die van de halfjaarlijkse ritmiek en door beschikbare capaciteit gedreven 'vraagarticulatie' die tot op heden de WODC-onderzoekprogrammering kenmerkt. Er is sprake van raamovereenkomsten, lumpsum-financiering, service-level agreements. Er zijn soms eigen verantwoordingslijnen naar ministeriële eigenaars/opdrachtgevers. Op het niveau van concrete projecten is er eveneens een baaiend van arrangementen om de relatie – het 'rollenspel' – tussen vraag (doelen, verwachtingen, bruikbaarheid, tijdigheid) en aanbod (methode, uitvoering, kwaliteit, integriteit) vorm te geven.

Het voert te ver om daar hier gedetailleerde kleuring aan te geven. Enkele algemene bevindingen springen er evenwel uit:

- Geen van de mij geschetste regimes komt op het punt van de borging van integriteit en onafhankelijkheid qua mate van regulering en verankering in *checks and balances* in de procesgang ook maar in de buurt van het inmiddels voor WODC-onderzoek geldende regime.
- In sommige gevallen komt dat omdat men groot vertrouwen heeft in eigen, geïnternaliseerde professionele standaarden, in de stevigheid van de eigen positie ten opzichte van opdrachtgevers zoals JenV, en zegt ook over het algemeen goede ervaringen te hebben met de maatvoering die vanuit JenV wordt betracht bij het invulling geven aan haar opdrachtgeverschap.
- In twee gevallen onderkent men dat het eigen regime bepaald niet waterdicht is en dat er in het verleden ook wel programma's en projecten zijn geweest waarin de omgang tussen vraag en aanbod zo losjes en ongefilterd waren geregeld dat zich gemakkelijk 'bedrijfsongevallen' hadden kunnen voordoen.
- Alle geïnterviewden herkennen dat er op de as vraag-aanbod van beleidsgericht onderzoek naast veel gedeelde belangen en waarden ook potentiële spanningsvelden kunnen ontstaan. Over timing, over framing, over data, over conclusies en oordelen, over publicatie. Zij erkennen het belang van standaarden voor wat wel en niet 'okay' is in het verkeer met opdrachtgevers daarover, en zeggen die op orde te hebben of daar nu juist druk mee bezig te zijn. Zij kennen veel waarde toe aan het goed regelen aan de voorkant – vandaar ook de inbedding in grotere overeenkomsten respectievelijk de investering in goede, gezamenlijke start van projecten. Ze zien ook het belang van goede escalatiemechanismen in het geval van meningsverschillen en op sommige plekken (zoals TNO) is een en ander ook geïstitutionaliseerd.
- Van onderlinge uitwisseling van ervaringen en praktijken met JenV lijkt geen sprake te zijn, al komen sommige partijen het WODC wel tegen in het reguliere overleg tussen de kennisinstellingen van het Rijk. JenV wordt door de meesten als een 'veelkoppig monster' ervaren, waarmee van subsysteem tot subsysteem, programma tot programma, project tot project, persoon tot persoon op uiteenlopende manieren zaken worden gedaan. Er is geen centrale regie, geen centrale registratie. Daar lijkt ook niemand op zitten te wachten, al was het maar omdat de aard en functie van het onderzoek dat men verricht zo veel van elkaar verschillen.

Mijn algemene indruk uit deze (bescheiden) reeks van vijf verkennende interviews is dat met inachtneming van de veelkleurigheid aan het palet van de relaties die er bestaan tussen vraag en aanbod van beleidsgericht onderzoek, men in de relaties en transacties die buiten het WODC om verlopen, op minder regelgedreven wijze en met minder door de affaire beïnvloede lading met elkaar omgaat. Er lijkt ook meer flexibiliteit in de arrangementen te zitten, en er lijkt vooral te worden gestuurd op bruikbaarheid van het onderzoek, of het nu concrete zaakgerichte onderzoeken of meer R&D-achtige vergezichten betreft. Spanningen tussen vraag- en aanbodlogica's zijn ook hier nooit ver onder de oppervlakte, maar worden volgens mijn zegslieden in goed onderling overleg en soms via escalatiemechanismen weggemasseerd. Dat lijkt vooralsnog goed te zijn gegaan – maar niemand die ik sprak lijkt ervan overtuigd dat het onder de eigen arrangementen niet ook een keer fout kan gaan.

Conclusie en reflectie

Een duurzaam productieve samenwerking tussen beleid en onderzoek op het ministerie staat en valt bij de kwaliteit van het 'rollenspel' dat deze beide partijen in alle fasen en aspecten van onderzoeksprogrammering en begeleiding met elkaar spelen. Een essentiële voorwaarde voor productief, professioneel, wederzijds respectvol rollenspel lijkt me dat de hoofdrolspelers in de relatie met kennis en begrip voor elkaars positie wel vertrekken vanuit een breed gedeeld kader van doelen, ambities en waarden. Daar is, zo blijkt uit deze momentopname, momenteel nog geen sprake van. Ik loop nu anderhalf jaar mee, maar hoor eigenlijk telkens dezelfde geluiden van dezelfde groepen. Het voelt meer aan als het herhalen van de eigen, positioneel bepaalde opvattingen dan als een beweging naar gezamenlijk bouwen aan een beleidsgericht kennissysteem waarin ieder het zijne wordt gegund en het departement als geheel trots op kan zijn.

Het is tijd om de schaduw van de affaire nu echt af te werpen. De nieuwe kaders waren destijds hard nodig als *bottom line* om iedereen weer even goed bij de les te krijgen. Maar zij vormen natuurlijk geen voldoende voorwaarde voor een positieve beweging naar een departementaal onderzoeksbeleid waarin niet alleen de waarden van onafhankelijkheid en integriteit maar ook die van bruikbaarheid, samenhang en doorwerking hoog in het vaandel staan. En dat is wel waar het naartoe moet, zeker in een departement dat zich erop laat voorstaan dat het meer en meer *evidence-informed* te werk wil gaan.

Oneigenlijke beïnvloeding van onderzoek mag dan een *low-probability* vraagstuk zijn, maar omdat het óók een *high-impact* vraagstuk is, blijft permanente aandacht geboden. Permanente, maar ook passende aandacht. De oriëntatie op 'het beter regelen' die JenV eigen is, mag inmiddels plaatsmaken voor investeren in het 'relationele werk' dat de essentie vormt van het opereren op het grensvlak van beleid en onderzoek. Werken aan strategischer sturing en slimmere vraagarticulatie. Werken aan flexibeler programmering. Werken volgens de bedoeling – hoogwaardig en bruikbaar beleidsgericht wetenschappelijk onderzoek – in plaats van werken aan compliance met regelingen en kader. Werken aan het beter doen stromen van de geproduceerde kennis. Werken vanuit een presumptie van intercollegiaal vertrouwen in plaats van uit ingesleten beelden over de inflexibiliteit respectievelijk het Machiavellisme van de ander. Het huidige regelkader en de nieuwe leiding van het WODC lijken sterk genoeg om corrigerend op te kunnen treden wanneer dit vertrouwen wordt geschonden.

Bij alle aandacht die uitgaat naar de as beleid-WODC moet bedacht worden dat daarbuiten dus een hele wereld van andere kennisrelaties bestaat waarin vele miljoenen omgaan en waarin het borgen van integriteit en onafhankelijkheid grotendeels aan het vrije spel der krachten tussen departementsmedewerkers en hun kennispartners wordt overgelaten. Hoe de gang van zaken in

deze wereld te beoordelen? Ook daar geldt de wet van Miles. Vanuit het perspectief van de door mij gesproken grote kennispartners van JenV voelt het WODC regime allicht enigszins overgereguleerd aan; maar vanuit het perspectief van de affaire en het daaruit voortvloeiende herijkte WODC-regime voelt die buitenwereld als een ongereguleerd 'Wilde Westen' aan.

Het is tot op grote hoogte, allebei waar. Het laatste wat minister en departementsleiding dus moeten doen is de illusie koesteren of uitdragen dat met alle inspanningen van de afgelopen jaren dat het risico op nieuwe schendingen van de onafhankelijkheid/integriteit van onderzoek omvattend naar bijna nul is gestuurd. Men, de Kamer niet uitgezonderd, zal moeten leren leven met het idee dat het vraagstuk indringend is geadresseerd binnen het subsysteem waarin het zich oorspronkelijk heeft voorgedaan, maar daarbuiten niet. In de andere kennisrelaties hebben partijen kennisgenomen van de ontwikkelingen rond het WODC en daaruit mogelijk enige lering getrokken voor de eigen praktijken. Dat lijkt me proportioneel en verdedigbaar, maar biedt geen garanties.

Ik acht het op dit moment in de ontwikkeling niet raadzaam om de partijen een nieuwe waslijst van gedetailleerde aanbevelingen te geven. In bijlagen A en B is te lezen dat er ideeën genoeg leven onder de naast betrokken partijen binnen het ministerie. Ik zal in mijn laatste rapportage (derde kwartaal 2021) onder meer de werking van de ministeriële regeling – het *pièce de resistance* van het nieuwe regime – evalueren en op grond daarvan aanbevelingen formuleren. Op dit moment lijkt mij het passend om af te sluiten met twee invitaties tot (zelf)reflectie:

- Vinden Kamer en bewindspersonen het wenselijk dat jaarlijks een fors deel van de beschikbare onderzoekscapaciteit van het WODC wordt besteed aan de combinatie van wettelijk verplichte en uit het verkeer tussen Kamer en bewindspersonen voortvloeiende ad-hoc onderzoeken, waardoor er relatief weinig ruimte overblijft om te voldoen aan meer structurele, strategische kennisbehoeften die binnen het ministerie leven?
- Niemand wil dat de komende jaren de energie in het verkeer tussen beleid, uitvoering en WODC vooral gaat zitten het handhaven van respectievelijk strijden om aanpassing van het nieuw geschapen onafhankelijkheids- en integriteitsregime. Vrijwel iedereen die ik spreek zegt het belangrijker te vinden om die energie te stoppen in het gezamenlijk werken aan een eigentijds, strategisch JenV-kennissysteem, waarin: (1) vraag en aanbod slimmer, minder verkokerd en flexibeler op elkaar worden afgestemd; (2) verworven kennis beter de haarvaten van het beleid instroomt; (3) de kennisverwerving zo wordt ingericht (en getimed) dat de beleidsontwikkeling optimaal kan profiteren van grondig inzicht in 'wat wanneer werkt'; (4) wetenschappelijke kernwaarden door alle betrokken als vanzelfsprekend en ononderhandelbaar worden gerespecteerd. Wat weerhoudt de betrokken partijen om zich daaraan te committeren en zich in hun eigen opstelling vooral daarop te gaan richten? Hoe zou progressie naar deze 'stip aan de horizon' eruit kunnen zien? Wie voelen zich daarvoor verantwoordelijk?

Bijlage A: Perspectieven van onderzoekscoördinatoren

1. Enquête (n-max=12, uit 17)

In oktober 2020 werd ter verkenning een enquête uitgezet onder 17 onderzoekscoördinatoren. Twaalf enquêtes werden ingevuld en acht afgemaakt. Van alle respondenten werken zes op het bestuursdepartement en vijf in een uitvoerings- of sui generis organisatie. Vier van hen werken korter dan 3 jaar in hun huidige functie, vijf van hen tussen 5 en 7 jaar en twee van hen werken meer dan 7 jaar in hun huidige functie. De *belangrijkste punten* die uit de enquête naar voren kwamen, zijn als volgt.

- De mate waarin onderzoek uitgezet wordt via andere routes dan het WODC verschilt sterk per organisatieonderdeel. Zowel onderzoek door de eigen onderzoeksafdeling als projectgewijze formele aanbestedingsprocedures en projectgewijze gunning aan doelgericht aangezochte partijen komen voor sommige onderdelen geregeld voor.
- Er is vol vertrouwen in de integriteit en onafhankelijkheid van onderzoek dat binnen en voor JenV(-onderdelen) wordt verricht. Dit geldt over het algemeen ook voor onderzoek dat buiten het WODC wordt uitgezet. Men ziet vanuit het oogpunt van 'integriteitsborging' geen meerwaarde in het sluiten van zo veel mogelijk van dat onderzoek door de WODC-poort, zoals voorzien in de ministeriele regeling.
- Sommige onderzoekscoördinatoren vragen zich af of de genomen maatregelen geen afbreuk zullen doen aan samenwerking en nabijheid tussen WODC en 'beleid'. Er klinkt kritiek op de uithuisplaatsing en de regels voor samenstelling van de begeleidingscommissie.
- Men ziet brood in een meer strategische benadering van de onderzoeksagenda. Hierbij zouden onderzoeksbehoeften (en uitvraag) ingebed zijn in een meerjarig programma en zo veel mogelijk ministeriebrede relevantie hebben. Samenwerking in het opstellen van de onderzoeksagenda is daarbij van belang. Deze voorgestelde ontwikkeling contrasteert met het huidige proces, waarbij onderzoeksvragen gefragmenteerd worden geformuleerd, op een beperkt aantal momenten in het jaar, en veel capaciteit wordt ingezet om tegemoet te komen aan ad-hoc (evaluatie)vragen.

1.1 Onderzoeksrouting

1.1.1 Slechts 1 van de 10 respondenten schat dat 75 tot 100% van het onderzoek dat jaarlijks in het eigen departementsonderdeel wordt verricht via het WODC wordt uitbesteed (uitgedrukt in financieel volume van het totaal) en 3 schatten in dat dit aandeel tussen 50 en 75% ligt. Voor de overige 6 respondenten ligt dit onder de 50%, voor vier daarvan zelfs onder de 25%. Sommige onderdelen hebben de eigen onderzoeksafdeling die een groot deel van het budget 'wegzet'. Daarnaast is sprake van formele aanbestedingsprocedures zonder tussenkomst van het WODC, gunning aan doelgericht aangezochte partijen, doorlopende samenwerkingsrelaties (zoals monitors of kennisinstrumenten), en cofinanciering van lectoraten en leerstoelen.

1.1.2 Doelgerichte gunning gebeurt bij onderzoek van beperkte financiële omvang, volgens de inkoopregels. Formele aanbestedingsprocedures komen iets minder vaak voor en hebben betrekking op grotere onderzoeks- of monitorprojecten. Ook geeft iemand aan andere samenwerkingsverbanden te hebben, zoals een eigen onderzoeksinstituut of eigen onderzoeksgroepen.

1.2 Borging van onafhankelijkheid en integriteit

1.2.1 Artikel 5 moet waarborg geven tegen oneigenlijke beïnvloeding vanuit het ministerie op onderzoeksresultaten: het WODC is hierbij de 'poort' met een kwaliteits- en integriteitszegel waar alle onderzoeksvragen doorheen gaan. Daarom was het interessant of de onderzoekscoördinatoren ervaren of onafhankelijkheid en integriteit zonder het WODC in het geding is: hebben zich in onderzoek via de alternatieve routes spanningen of problemen voorgedaan? Hierbij antwoordt een ruime meerderheid (7 uit 10) dat dit nog nooit is voorgekomen; twee zeer zelden, en één af en toe. In dit laatste geval gaat het om 'bijsturen' van resultaten van het eigen onderzoeksinstituut, of het vragen of resultaten anders verwoord kunnen worden. Deze respondent geeft aan dat deze kwestie ook voor de WODC-affaire al liep en dat hiervoor regels zijn opgesteld.

1.2.2 Respondenten werd daarnaast gevraagd in welke mate zij erop vertrouwen dat het 'goed zit' met de integriteit en onafhankelijkheid van onderzoeken en onderzoekers binnen hun organisatie(onderdeel). Dit vertrouwen is redelijk hoog: vier van de zes die deze vraag beantwoordden, hebben hoog of zeer hoog vertrouwen, twee hoog noch laag (en lichten toe dat het WODC/EWB een bijzondere invloed op de onderzoeksvraag heeft en dat de beleidsdirectie de onderzoeksaanvraag aanstuurt). Eén respondent memoreert dat eenieder zich van de onderzoekscontext bewust is en dat er met enige regelmaat discussies worden gevoerd over de (spelregels rond) onafhankelijkheid van onderzoek.

1.3 Veranderingen naar aanleiding van de affaire

1.3.1 In welke mate zijn de habitus en werkwijzen in het eigen organisatie-onderdeel veranderd naar aanleiding van de drie onderzoekscommissies en daarop volgende kabinetsmaatregelen? Eén coördinator noemt als merkbare positieve verandering dat de discussie over de onafhankelijkheid van het eigen onderzoeksinstituut nieuw leven in is geblazen door de affaire, een ander dat beleidsmedewerkers nu vaker uitleg krijgen over gedragsregels in en rond begeleidingscommissies.

1.3.2 Enkele respondenten zijn juist kritisch over de ontwikkelingen. Een respondent vraagt zich af of de borging van integriteit en onafhankelijkheid bij JenV wel een probleem is dat zoveel aandacht verdient als het nu krijgt. En als je dan al maatregelen op dat vlak neemt zouden deze (a) gebaseerd moeten zijn op een adequate analyse van wat er daadwerkelijk mis is gegaan in de gewraakte gevallen; (b) de borging van integriteit en onafhankelijkheid daadwerkelijk ten goede moeten komen; (c) ook gewogen moeten worden op hun ongewenste neveneffecten. Volgens deze respondent schiet het huidige maatregelenpakket op al deze punten juist tekort. Een ander zegt dat door artikel 5 veel minder onderzoek wordt gedaan, omdat er geen opdrachten voor onderzoek gegeven kunnen worden, ondanks de eerdere toezeggingen op een uitzonderingspositie. Het WODC heeft volgens deze coördinator niet in de ontstane onderzoekscapaciteit kunnen voorzien en zelfs het aantal toegestane onderzoekswensen verlaagd. Ook zouden kwaliteitsproblemen zelfs zijn toegenomen, waardoor de door deze organisatie aan de Kamer gedane toezeggingen in het geding komen en/of de kennispositie van de organisatie verslechtert. Een derde ervaart dat zijn organisatie in de voorfase van nieuwe WODC-onderzoeken onvoldoende betrokken worden bij het opstellen van de startnotitie. Tot slot noemt een van de respondenten als pijnpunt dat diens (uitvoerings)organisatie niet langer personen in WODC-begeleidingscommissies mag afvaardigen, waardoor cruciale materiekennis minder makkelijk kan worden ingebracht.

1.4 Hoe verder?

De enquête bevatte tot slot vragen over mogelijke vervolgstappen om de borging van integriteit/onthankelijkheid van onderzoek over de volle breedte van het departementale 'kennislandschap' te bevorderen. De gedane suggesties eerder meer op de bredere kwaliteit en relevantie van onderzoek binnen JenV dan op integriteit/onthankelijkheid. Ze zijn als volgt samen te vatten:

- 1.4.1 Behoud de (psychologische) nabijheid en goede contacten tussen het WODC en beleid/uitvoering. De uithuisplaatsing wordt door gezien als actie voor de bühne die de samenwerking niet ten goede komt en bovendien geen garantie biedt tegen oneigenlijke beïnvloeding.
- 1.4.2 Heroverweeg de regel dat er maximaal 1 vertegenwoordiger van 'beleid' (cq de aanvrager) in de begeleidingscommissie zitting mogen nemen. Maak tenminste beredeneerde uitzonderingen daarop mogelijk.
- 1.4.3 Ontwikkel een regime van meer proactieve, gestructureerde samenwerking in de onderzoeksplanning. Onderzoek zou meer toekomstgericht ingezet kunnen worden voor strategie en beleid in plaats van op de uitvoeringspraktijk gerichte momentopnames. Een strategisch onderzoeksbeleid kan vorm krijgen met een meerjarige planning en betere spreiding van het opleveren van resultaten, waardoor kennis beter benut wordt. Streef daarbij naar sectoroverstijgende, overkoepelende thema's.
- 1.4.4 Kennis kan beter worden benut. Dit kan door het publiceren van niet-WODC onderzoek op de website van JenV, dat nu op de digitale plank blijft liggen. Ook noemt iemand het herstellen van de documentatiefunctie van het WODC, zodat er meer directe toegang is tot kennis gecombineerd met deskundig advies over de potentiële bruikbaarheid ervan.
- 1.4.5 Kijk goed naar de gang van zaken rond zonder tussenkomst van WODC/EWB direct door beleidsdirecties via de afdeling inkoop van DFEZ uitgezet onderzoek. Dit proces is sneller en flexibeler dan de weg via het WODC en het vergroot de kans op beleidsrelevante producten door de aanvragende directie 'ongefilterd' de eigen materiekennis en kennisbehoeften kan articuleren. Daar staat tegenover dat de borging van integriteit/onthankelijkheid erbinnen zwakker is ontwikkeld.
- 1.4.6 Geef bij door EWB uit te besteden onderzoeken de inhoudelijke experts van de aanvragende directies meer invloed op de selectie van de aan te schrijven expertisecentra (want momenteel worden door gebrek aan specialistische kennis van het relevante onderzoeksveld bij EWB-medewerkers niet altijd de meest passende experts aangeschreven).
- 1.4.7 Maak werk van het systematisch briefen van aantredende nieuwe bewindspersonen, bestuurders en leidinggevenden over het regime van gedragsregels en de centrale melding van incidenten.

2. Interviews (5x2, online, gemiddeld 1 uur)

Relatie JenV-WODC

2.1.1 Er is kramp geschoten in de relatie tussen het departement en het WODC, die aan beide zijden ook als zodanig herkend en betreurd wordt. Beleidsmedewerkers zijn onzeker geworden over wel en niet gezegd mag worden als er feedback op een startnotitie wordt gevraagd, of men stelt uit vergelijkbare onzekerheid over wat de norm is bepaalde zaken niet meer aan de orde in een begeleidingscommissie terwijl deze juist de plek is om dit te doen.

2.1.2 De relaties met het WODC zijn wisselend en persoonsafhankelijk, maar in algemene zin goed tot zeer goed met de onderzoeksafdelingen en stroever met de afdeling EWB, waarmee het lastiger is om in open dialoog te treden en waar soms weinig begrip zou bestaan van de politieke context waarin een bepaald onderzoek is gesitueerd.

2.1.3 Hoewel de regelingen houvast geven, is hun gevaar dat ze de onderlinge informele verstandhouding verslechteren, terwijl juist in deze relaties mogelijke moeilijkheden worden opgelost. Het WODC lijkt meer in zichzelf gekeerd na de affaire, door de exclusieve onafhankelijke positie die het met de regelgeving heeft gekregen en door de op handen reorganisatie. Eventuele discussies over opzet of gang van zaken rond onderzoeken worden vaker afgedaan met verwijzingen naar de regelingen (daarbij zou het vooral om EWB gaan). Al met al heeft dit geresulteerd in een verstroeving van de relaties. Deze wordt verder in de hand gewerkt door de uitplaatsing, waardoor spontane en informele ontmoetingen minder plaatsvinden.

2.1.4 De grootste zorg van veel onderzoekscoördinatoren ligt niet bij het in geding komen van integriteit, maar het verliezen van relevantie van WODC-onderzoek. Het gaat volgens sommigen al 'mis' in het in beeld krijgen van de kennisbehoefte. Het WODC is volgens sommige geïnterviewden meer gericht op het wetenschappelijk veld dan op de behoeften en context van ministerie en uitvoeringspraktijk. Verlies van potentiële beleidsrelevantie kan al vroeg in de procesgang erin sluipen: als beleidsmedewerkers niet worden betrokken bij de opstelling van de startnotitie, neemt de kans merkbaar toe dat deze uiteindelijk niet tegemoetkomt aan de oorspronkelijke vraag. Bovendien worden niet altijd offranten gekozen die volgens de respondenten aan een kwalitatieve maatstaf voldoen.

2.1.5 Het is niet allemaal kommer en kwel. Sommige WODC'ers hebben pragmatische werkwijzen gevonden om de regelingen praktisch werkbaar te maken, zoals een standaardbrief voor beleidsmedewerkers wat wel en niet mag worden gedeeld. Ook zijn er nuttige intervisiesessies gehouden om in gemengd gezelschap casus te bespreken.

2.1.6 Er is her en der sprake van achterliggende culturele verschillen die het verkeer belemmeren. Veel WODC-ers zijn geworteld in de academische cultuur van tamelijk solistisch opererende onderzoekers. Beleidsmedewerkers zijn gesocialiseerd in coproductie van beleidsstukken, die vaak over vele schijven gaan. Waar de een hecht aan compartimentalisering van de communicatie, is de ander juist gewend om collega's in de cc mee te nemen. De regel dat stukken niet buiten de begeleidingscommissies gedeeld en besproken mogen worden, is contra-intuïtief voor departementsmedewerkers. Bedrijfsongelukken doen zich daarin gemakkelijk voor – niet als vormen van doelgerichte beïnvloeding maar door 'op de automatische piloot' koersen.

2.1.7 De regeling en het normenkader zijn geen voldoende voorwaarde voor de borging van integriteit; hiervoor zijn ook breed gedeeld normbesef en rolvastheid nodig, en een open werksfeer die dit ondersteunt.

2. Matching vraag en aanbod: via en buiten het WODC

2.2.1 Onderzoekscoördinatoren herkennen dat er veel externe onderzoeksrelaties zijn van soms aanzienlijke omvang. Zowel vanuit uitvoeringsorganisaties als vanuit het departement zelf wordt direct uitbesteed aan onderzoekspartijen. De belangrijkste reden voor het extern (niet via het WODC) uitzetten van onderzoek is niet het omzeilen van integriteitsborging, maar de behoefte aan ad hoc en snel onderzoek, dat niet past binnen de halfjaarlijkse WODC-programmeringscyclus.

2.2.2 De ministeriële regelingen (ihb artikel 5) heeft grote repercussies voor partijen die hierdoor enkel via het WODC onderzoek kunnen uitzetten, zoals de NCTV die voorheen onder meer ook onderzoek uitzette via het analistennetwerk nationale veiligheid (ANV). De mogelijkheid om niet meer ad hoc en kortcyclische onderzoeksvragen uit te zetten wordt als groot gemis ervaren. Men voelt zich 'uitgeleverd' aan de als een keurslijf ervaren WODC-routing.

2.2.3 De IND kijkt soms uit naar andere aanbieders omdat het WODC niet op tijd tegemoet kan komen aan urgente onderzoeksvragen. De IND heeft daarom een eigen onderzoeksafdeling die alle onderzoeken coördineert. Bij het onderzoek dat de IND extern uitzet gelden niet dezelfde waarborgen als bij het WODC. Er wordt een onderzoek afgesproken en opgeleverd, maar er is geen sprake van een wetenschappelijke begeleidingscommissie onder leiding van een 'onafhankelijke' scheidsrechter. In plaats daarvan wordt gebruik gemaakt van klankbordgroepen waarin van geval tot geval tot taakopvattingen en werkwijzen wordt besloten.

2.2.4 Hoewel onderzoekscoördinatoren geen concrete zorgen uitspreken over oneigenlijke beïnvloeding in externe onderzoeksrelaties, herkennen zij wel het risico dat in deze relaties bestaat. Iedere relaties kent namelijk zijn eigen regels. Al te nauwe bilaterale relaties tussen vragers en leveranciers van onderzoek zouden volgens één respondent meer risico leveren op oneigenlijke beïnvloeding, vooral als niet voorzien is in gestructureerde begeleiding van onderzoeksprojecten.

2.3 De weg voorwaarts

Ook tijdens de interviews werd – nogmaals – gevraagd naar verschillende suggesties voor zinvolle versterking van de kennisrelatie tussen het ministerie en het WODC.

2.3.1 Bij JenV heerst de ambitie om meer *evidence-based/evidence-informed* te werken, waarbij de relatie met het WODC potentieel van grote waarde is. Dit potentieel wordt volgens de geïnterviewde onderzoekscoördinatoren nog niet voldoende benut. De geproduceerde kennis beter zou (a) beter moeten worden afgestemd op beleidsvragen, (b) beter moeten doorstromen naar en in beleidssysteem.

2.3.2 Het WODC kan het departement verleiden om meer strategisch onderzoek met een langere halfwaardetijd en een breder benuttingsbereik te verrichten. Ook kan het pro-actiever worden in haar toelevering en beter laten zien welke kennis er in huis is, bijvoorbeeld de brede kennisbasis die uit de monitors voortkomt. De documentatiefunctie zou kunnen worden versterkt door bijvoorbeeld snel factsheets aan te kunnen leveren. Er wordt daarnaast gepleit voor instelling van een 'kennisloket'functie waar beleidsmedewerkers hun kennisvraag kunnen neerleggen. Daar wordt dan snel ingeschat of er reeds bestaande kennis kan worden gedeeld, respectievelijk of en hoe het WODC nieuwe kennis kan leveren of doen ontsluiten.

2.3.3 Relevantie van onderzoek moet versterkt worden door juist inhoudelijke nabijheid tussen kennis en beleid te zoeken. Concreet betekent dit onder meer dat de ruimte voor dialoog bij de startnotitie bijvoorbeeld moet worden versterkt.

2.3.4 De harde publicatieafpraak zoals nu in de regeling met het WODC geldt, moet volgens sommige onderzoekscoördinatoren ook departementsbreed als basisregel moeten gaan gelden.

2.3.5 Er moet meer worden geïnvesteerd in de zachte kanten van de relatie tussen kennis en beleid op JenV: de omgang met elkaar, het begrijpen van elkaars logica's, het samen bespreken van casussen.

2.3.6. Het kwaliteitsstempel dat het WODC belichaamt, is veel waard, zowel intern als extern. Daarom is het van belang die kwaliteit ook actief te blijven toetsen en versterken. Trek op gezette tijden een 'steekproef', waarbij enkele onderzoeken worden geselecteerd en door een 'zware commissie' op hun kwaliteit worden beoordeeld – zowel qua proces als qua inhoud, zowel qua wetenschappelijkheid als qua beleidsrelevantie.

Bijlage B: WODC medewerkers (n=2x6, online, 2x75 min)

We spraken in totaal 12 medewerkers van het WODC die waren geselecteerd met het oog op brede afspiegeling van de geledingen van de organisatie. Enkele gespreksdeelnemers waren ook in een van de voorgaande informatieverzamelingsronden al geraadpleegd; het grootste deel nog niet. Er vonden twee groepsinterviews plaats. De algehele toon in de gesprekken was er een van relativering respectievelijke relatieve tevredenheid. De relativering betrof die van de frequentie respectievelijk het ingesleten karakter van (pogingen tot) onbehoorlijke beïnvloeding van WODC-onderzoek vanuit 'beleid' of 'uitvoering'. De overgrote meerderheid van de ondervraagden had zelf nooit iets meegemaakt dat over de schreef ging of dreigde te gaan. De relatieve tevredenheid gold de werking van de naar aanleiding van de onderzoekscommissies in gang gezette maatregelen. Hieronder volgen de hoofdpunten uit deze gesprekken.

1. Geïnterviewden merken afgezien van de verhuizing – die wisselend wordt beoordeeld – geen grote verschillen in hun werk van vóór en na de affaire. Zij geven hiervoor veelal als verklaring dat zij ook vóór de affaire geen gevallen van oneigenlijke beïnvloeding hebben meegemaakt. Sommigen noemen wel dat beleidsmedewerkers wat terughoudender zijn. Vooral jonge beleidsmedewerkers kunnen worstelen met hun rol, omdat zij vanuit hun onervarenheid liever collegiale ruggenspraak op hun beleidsafdeling of met de relevante uitvoeringsorganisatie zouden willen plegen. Sommige regels uit het omgangskader worden nu strikter nageleefd dan vroeger, bijvoorbeeld dat alle mailtjes via de gehele begeleidingscommissie gaan. Andere regels, zoals het tevoren overleggen als er een plaatsvervanger naar een commissievergadering wordt afgevaardigd, worden nog weleens overschreden. De mate van naleving hangt ook af van de rolopvatting en het optreden van de commissievoorzitter.
2. Het naadloos onderscheiden van inhoudelijke inbreng en oneigenlijke beïnvloeding is overigens niet vanzelfsprekend eenvoudig. Beïnvloeding verloopt soms subtiel: politieke – of althans politiek betekenisvolle – sturing kan worden 'verpakt' in inhoudelijke argumenten. Zo wordt commentaar op de concept-inhoud/conclusie van een rapport nogal eens geframed in de vorm van kritiek op de methoden.
3. Dat mate van bewustzijn van het belang van zuivere omgangsvormen is persoonsafhankelijk; sommige beleidsmedewerkers blijven – al dan niet onbewust – proberen invloed uit te oefenen, andere onthouden zich daar geheel van. De hoge rolatiesnelheid op tal van plekken in het ministerie leidt er bovendien toe dat rollen en verwachtingen moeilijker worden geïnternaliseerd en vaak opnieuw moeten worden uitgelegd aan nieuwe medewerkers. De snelle wisseling in de ambtelijke top draagt ook niet bij aan het zetten van een consequente 'tone at the top' over het belang van normbesef en rolvastheid op het grensvlak van beleid en kennis/onderzoek. Het mogelijk aanstaande wisseling van de minister van JenV kan mogelijk ook voor minder aandacht voor de kwestie zorgen. Het politieke probleem lijkt inmiddels opgelost; de opvolger heeft zelf de hitte van de 'affaire' niet ervaren, en treedt ook straks een Kamer vol nieuwe leden tegemoet waarvoor hetzelfde geldt. Het is dus voor het WODC, in het bijzonder voor directeur en MT, om het issue te blijven agenderen op het hoogste niveau. Er is maar één publieke uitglijder nodig om de zaak weer helemaal op scherp te zetten, met alle onbedoelde gevolgen van dien.
4. Ook al zeggen zij nooit of zeer zelden iets te ervaren dat als oneigenlijke beïnvloeding kan worden gekwalificeerd, koesteren geïnterviewden de wetenschap dat er indien nodig stevige 'buffers' tussen hen en beleid kunnen worden opgeworpen. Allereerst een nieuwe directeur van het WODC die zichtbaar 'vóór haar medewerkers gaat staan'. Leidinggevend

binnen de eigen afdeling die datzelfde doen. Maar ook de wetenschap dat er soms al buffers binnen 'beleid' zelf bestaan, bijvoorbeeld op de directie Migratiebeleid waar een groep Strategie en Verbinding er blijk van geeft oog te hebben voor de logica's en behoeften van beide kanten.

5. Wat gebeurt er nog wel dat wenkbrauwen zou kunnen doen fronsen? Er lijkt volgens sommige geïnterviewden bij uit te besteden onderzoek vanuit beleid soms te worden aangedrongen op het inbrengen van bepaalde mogelijke offranden. Het aangeven van voorkeuren en aandragen van kandidaten is op zichzelf geen probleem en zelfs welkom, maar het kan niet zo zijn dat er een soort vetomacht ontstaat; het WODC moet altijd het laatste woord hebben. Ook worden onderzoeken nog niet altijd strikt na 6 weken op de website gepubliceerd, al lijkt dit vooral een kwestie van logistiek/afstemming te zijn.
6. Het algemene oordeel over de tot nu toe genomen maatregelen is positief. Zij bieden in ieder geval een sterk instrument om achter de hand te hebben. Er gaat waarschijnlijk ook een zekere (preventieve) signaalwerking vanuit. Desalniettemin worden enkele aspecten van het nieuwe regime minder positief beoordeeld.
7. Ten eerste: De regel dat er maximaal 1 persoon van 'beleid' in de begeleidingscommissie zitting mag nemen, wordt regelmatig als belemmerend ervaren, vooral in situaties dat er ook uitvoeringsorganisaties bij het onderzoek betrokken zijn. Medewerkers van uitvoeringsorganisaties kunnen zo hun expertise niet meer in de begeleidingscommissie uiten. Er zijn wel *workarounds* om dit mogelijk te maken, zoals klankbordgroepen of iemand aandragen als respondent, maar dit kost onderzoekers veel extra werk. Daarnaast lijken uitvoeringsorganisaties door deze regel ook minder welwillend om bijvoorbeeld data te delen. De vraag is dus of – zeker op termijn – deze maatregel wel proportioneel en doelmatig is.
8. Ten tweede: Als gevolg van de verhuizing vinden spontane ontmoetingen niet meer plaats. Een geïnterviewde zegt begonnen te zijn daaromheen te organiseren door ontmoetingen te plannen als zij op het departement is (al is e.e.a. door de Corona crisis onderbroken). Omdat veel beïnvloeding sowieso via telefoon en mail verloopt, is het de vraag of de verhuizing wel een effectief middel is om dat tegen te gaan. Het lijkt vooral een maatregel met een symbolische werking te zijn, waarvan de kosten-baten balans op een later moment opnieuw zou moeten worden gezien.
9. Op dit moment zet het WODC in op relationele interventies om het normenkader uit te dragen en breder/dieper te doen internaliseren binnen het ministerie. Idealiter worden dergelijke activiteiten ook door beleidsdirecties geëntameerd. Een goed voorbeeld is dat bij de directie Migratie WODC'ers nu wordt gevraagd te spreken over integriteit en onafhankelijkheid van onderzoek op de jaarlijkse ontwikkelingsdag voor nieuwe medewerkers.