

WODC 'in transitie': Eerste rapportage van de onafhankelijk adviseur

Paul 't Hart

25 november 2019

Rol en werkwijze

Naar aanleiding van mediaberichten over een voormalig onderzoeker van het WODC die gewag maakte van oneigenlijke beïnvloedingspogingen van beleidsambtenaren op de totstandkoming van enkele WODC-rapporten heeft de minister van Justitie en Veiligheid drie onderzoekscommissies ingesteld. De integrale kabinetsreactie op de drie rapporten bevat een reeks maatregelen die de onafhankelijkheid van het WODC beogen te verstevigen en oneigenlijke beïnvloeding van haar werkzaamheden vanuit 'beleid' beogen te minimaliseren.

Een van de maatregelen behelst de instelling van een 'transitie-adviseur' die toeziet op de uitvoering en effecten van de maatregelen en daarover onafhankelijk rapporteert. Ik ben per 1 september 2019 in deze functie aangesteld. De benoeming is voor een periode van twee jaar.

Er lag bij mijn aantreden geen gedetailleerde functieomschrijving. Na een eerste ronde van consultaties met de minister en de leden van de bestuursraad van het ministerie heb ik ervoor gekozen om gedurende de twee jaar van mijn aanstelling elke zes maanden een 'foto te nemen' van de positie en het functioneren van het WODC in de context van de bredere relatie tussen onderzoek en 'beleid' op het ministerie. Ik bestudeer daartoe alle relevante (concept-) documenten en rapporten en houd een combinatie van individuele en groepsinterviews met alle relevante partijen, waar nodig ook van buiten het ministerie. In de huidige ronde heb ik in de periode september-november 2019 langs deze weg ruim dertig stakeholders binnen en buiten (leden bestuursraad, onderzoekcoördinatoren, beleidsambtenaren) het WODC gesproken. Ik sluit niet uit dat ik voor volgende rapportages daarnaast ook nog van andere methoden van dataverzameling, zoals surveys, gebruik zal maken.

Ik vat mijn rol niet op als die van een *controller* die item voor item de voortgang van de implementatie van alle in de kabinetsreactie opgesomde maatregelen beoordeelt. Het lijkt mij nuttiger om niet de implementatie van maatregelen maar de ontwikkeling van het 'grensverkeer' tussen onderzoek en beleid binnen het JenV-systeem als focuspunt te hanteren. De vraag naar (oneigenlijke) beïnvloeding van (WODC-)onderzoek door (beleids)ambtenaren van het ministerie is in mijn optiek onlosmakelijk verbonden met de bredere vraag hoe 'onderzoek' binnen het ministerie is gepositioneerd, hoe het wordt uitgezet, verricht, gerapporteerd, gepubliceerd en benut. Dit is niet alleen een kwestie van formele structuren en spelregels, maar ook en vooral van 'zachte' factoren zoals ambities, waarden, verwachtingen, loyaliteiten, routines en samenspel.

Er bestaat een inherente spanning tussen de logica van wetenschappelijk onderzoek - waarin onafhankelijkheid in positie en oordeelsvorming van onderzoekers alsmede in de publieke beeldvorming over het onderzoek kernwaarden zijn - en de logica van de inherent politieke activiteit die beleidsvoering is. In een goed georganiseerd, helder genormeerd en in het dagelijks verkeer goed gemanaged kennissysteem binnen een beleidsorganisatie zoals een ministerie is sprake van 'gezonde' spanning tussen vragers/gebruikers en aanbieders van beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek. Daarvan is sprake wanneer met open vizier, wederzijds respect en op passende momenten in de onderzoekscyclus wordt gediscussieerd over wat wel en niet wordt onderzocht, waarom, en welke beleidsmatige betekenis aan onderzoeksresultaten kan worden toegekend. Over

het 'hoe' (ontwerp, uitvoering en rapportage van het onderzoek) gaan in beginsel slechts de onderzoekers zelf, al doen die er verstandig aan zich daarbij aan intercollegiale *peer review* te onderwerpen, bijvoorbeeld in de vorm van een begeleidingscommissie. Tegelijkertijd moet worden aangetekend dat dit onderscheid nooit categorisch kan zijn. Alleen al vanwege praktische overwegingen – kennis van het te onderzoeken veld, toegang tot bepaalde data en databronnen – is het soms noodzakelijk dat de vragers/gebruikers van onderzoek ook over 'hoe'-kwesties contact met de onderzoekers hebben.

Het in het oog springende punt is dat er over het 'hoe' van het onderzoek vanuit de opdrachtgever/gebruiker geen invloed mag worden uitgeoefend die voortkomt uit politiek-bestuurlijke, organisationele of persoonlijke belangen. De verhoudingen in een kennissysteem zijn ongezond wanneer dergelijke invloedsuitoefening als *all in the game* wordt gezien en daarmee genormaliseerd raakt.

In dat licht is mijn voornaamste beoordelingscriterium daarom niet of door de getroffen maatregelen de oneigenlijke beïnvloeding van onderzoek door beleid op J&V volledig 'achter het behang is geplakt'. In plaats daarvan kijk ik of zich structuren, normen, houdingen en gedragingen ontwikkelen die bijdragen tot gezonde praktijken in het grensverkeer tussen onderzoek en beleid. De maatregelen uit de kabinetsreactie vormen daarbij een belangrijk aandachtspunt, maar niet het hele verhaal. Bovendien kunnen die maatregelen naast bedoelde ook onbedoelde effecten op het kennissysteem van het ministerie hebben.

Context: complexe kennissystemen op ministeries

1. Achter de holistische term 'kennissysteem' gaat op het ministerie van J&V een omvangrijk speelveld van partijen en arrangementen schuil. Het WODC en het onderzoek dat het verricht en uitbesteedt, is daarvan weliswaar een wezenlijk onderdeel, maar allerminst het hele verhaal. Verschillende directoraten-generaal, de NCTV en de grote taakorganisaties (politie, IND, DJI) onderhouden daarnaast zelfstandig bi- en multilaterale relaties met externe kennis- en onderzoekscentra. Het volume daarvan is zelfs veel groter dan het volume van het onderzoek dat door en via het WODC wordt verricht.
2. J&V is het enige ministerie dat een eigen, intern gepositioneerd *wetenschappelijk* onderzoekscentrum kent. Andere ministeries hebben (soms) ook kennisstrategieën, zijn soms ook eigenaar respectievelijk opdrachtgever van de bekende kennisinstituten (zoals CPB, SCP, PBL, KiM, RIVM) en adviesraden (zoals WRR, ROB, ACVZ, RVS) waarin wetenschappers en wetenschappelijk onderzoek een belangrijke rol spelen. Die opereren echter vanouds nadrukkelijker 'op afstand', en zijn dus relatief goed beschermd tegen oneigenlijke beïnvloeding vanuit beheers- of opdrachtgevende ministeries. Maar geen van deze ministeries heet de lat zo hoog gelegd als J&V. Anders gezegd: wat nu de 'WODC - affaire' is gaan heten, is in belangrijke mate terug te voeren op de strategische keuze om in eigen boezem een onderzoeks- en documentatiecentrum te hebben dat het predicaat Wetenschappelijk in zijn naam voert. Dat predicaat moet en wil het dus blijven verdienen. Daarmee komen dus ook criteria van wetenschappelijke onafhankelijkheid en integriteit dat deel van het J&V-kennissysteem nadrukkelijk binnen.
3. Ondertussen bestaat er binnen dat kennissysteem en de kennissystemen van de andere departementen een breder palet aan arrangementen voor het verrichten en uitvoeren van beleidsgericht of praktijkonderzoek. Daarin wordt niet automatisch de hoogste waarde toegekend aan het criterium van wetenschappelijke onafhankelijkheid. Het bestaan van zulke verschillende soorten arrangementen is een realiteit. Minister en Kamer moeten niet

de illusie hebben dat met de 'WODC transitie' ook de kwestie van de (al dan niet oneigenlijke) beïnvloeding van 'kennis' door 'beleid' op J&V - en in andere delen van de Rijksoverheid - eens en voor altijd ten grave wordt gedragen. Het is mede daarom van belang om de specifieke aard en de daaruit voortvloeiende pro's en contra's van de verschillende soorten kennisverwerving en -gebruik van ministeries in bredere zin te doordenken. Het Rathenau Instituut doet daar momenteel aanzetten voor (zie <https://www.rathenau.nl/nl/kennisgedreven-democratie/hoe-organiseren-ministeries-het-laten-doen-van-onderzoek>).

De schaduw van de 'WODC affaire'

4. Dit is niet de plek en ook niet het moment voor een omvattende reconstructie en analyse van de gebeurtenissen sinds de eerste berichtgeving in Nieuwsuur. Die maakte van een oud-medewerker van het WODC definitief een klokkenluider en leidde tot consternatie in het WODC, binnen het ministerie en in de Kamer. De kwestie resoneerde ook bij andere kennispartijen in en om de rijksoverheid. Toch kan ik niet om de observatie heen dat het instellen van niet minder dan drie onderzoekscommissies naar verschillende aspecten van de kwestie bij nader inzien een minder gelukkige zet kan worden genoemd. Het toonde weliswaar commitment om 'tot op de bodem te gaan' in het uitzoeken van de kwestie, maar zette ook de deur open voor niet één maar drie publiciteits- en politieke golven over het vraagstuk, met alle interne consequenties van dien. Bovendien resulteerde deze splitsing ook in nogal uiteenlopende taxaties van de aard en effecten van de vermeende beïnvloeding.
5. In de integrale kabinetsreactie is vooral het rapport van de Commissie-2, die concludeerde dat er sprake was van een meer dan een incidenteel probleem, tot uitgangspunt genomen. De conclusie van Commissie-1 dat de inhoud van drie gewraakte WODC-rapporten niet wezenlijk is beïnvloed door daartoe strekkende interventies vanuit het ministerie heeft minder gewicht gekregen. Dat had ook anders gekund. Kennelijk ontbrak in de opgewonden sfeer van het moment de politiek-bestuurlijke ruimte voor evenwichtig en proportioneel reageren.
6. De hoge temperatuur rond de kwestie heeft er wel voor gezorgd dat het issue voortvarend werd opgepakt. De kabinetsreactie die op de drie rapporten volgde, is ambitieus te noemen: er werden niet minder dan 7 maatregelen aangekondigd; in de Eerste Voortgangsrapportage van 3 juli 2019 zijn daaraan nog eens 5 andere maatregelen toegevoegd. De gevoelde urgentie die daaruit sprak, vertaalde zich in strakke regie op de invoering van de maatregelen, vormgegeven in het programma 'Herziene relatie 'beleid' – WODC'. Over het algemeen heeft dit ervoor gezorgd dat er in relatief korte tijd relatief veel in gang is gezet.
7. Op het moment van schrijven is het WODC inmiddels geherhuisvest (fysiek 'uitgeplaatst' van het ministerie), zoals de Commissie-2 aanbeval. Er is nette behuizing gevonden. Tegelijkertijd achtten veel geïnterviewden in mijn eerste peilronde dit een primair symbolische maatregel, die materieel weinig verschil gaat maken of zelfs het alledaagse verkeer tussen 'beleid' en onderzoek zou kunnen bemoeilijken. Er is een - goed ontvangen - benoeming van een nieuwe WODC-directeur gedaan, die kortgeleden is ingegaan. Er zijn sessies met en voor nauw betrokkenen (WODC'ers, onderzoekcoördinatoren vanuit de verschillende departementsonderdelen en diensten, beleidsambtenaren) gehouden, gericht op verheldering van rollen, normen en verwachtingen in het grensverkeer tussen beleid en onderzoek. De bewaking van de wetenschappelijke integriteit binnen het WODC is opgetuigd. Er ligt een ver uitgewerkte proeve van een 'omgangskader' waarin de rollen en

verantwoordelijkheden van WODC en 'beleid' in alle fasen van de standaard WODC-onderzoekscyclus systematisch worden verhelderd. Er is een 'kwartiermaker kennisfunctie' binnen het ministerie aangesteld, die op termijn beweging moet zien te brengen in het momenteel sterk verkokerde karakter van de articulatie van kennisvragen en onderzoekagenda's binnen het departement - een fenomeen dat overigens wordt versterkt door het systeem van per departementsonderdeel gequoteerde onderzoeksprogrammering dat door het WODC wordt gehanteerd. Er is, kortom, 'beweging in het dossier', en een belangrijk deel van die beweging wordt door het merendeel van de door mij geïnterviewden – soms voorzichtig en gekwalificeerd – als positief ervaren.

8. Binnen het WODC, waar het openbarsten van de 'affaire' aanvankelijk een grote wissel trok op het moreel en in de interne verhoudingen, is grote veerkracht getoond. Ondanks de commotie is de machine blijven draaien. Het optreden van de waarnemend directeur heeft daarbij een belangrijke positieve rol gespeeld.

Een heet hangijzer: nieuwe spelregels

9. Niet alles is van een leien dakje gegaan. Het *pièce de résistance* van de zogeheten 'harde' (dat wil zeggen op structuren en spelregels gerichte) maatregelen, een ministeriële regeling die de onafhankelijkheid van het WODC en haar centrale positie in het kennissysteem van het ministerie beoogt te borgen, leidde tot stevige en langdurige interne discussies en dat feit werd op zichzelf weer een bron van onzekerheid ('wat komt eruit en hoe lang gaat het nog duren?') en irritatie binnen het kennissysteem.
10. Deze regeling is in belangrijke mate gebaseerd op de uit 2012 stammende Aanwijzingen voor de planbureaus. Het is de vraag of de analogie met de planbureaus in alle opzichten goed past op de situatie van het WODC. Planbureaus verrichten overwegend zelfstandig onderzoek, terwijl 70% van alle WODC-rapporten wordt aanbesteed bij externen. Aanbesteding en begeleiding van extern verricht onderzoek is procesmatig en professioneel een aparte tak van sport, waarbij voor een deel ook heel andere uitdagingen en kwetsbaarheden in het geding zijn. Planbureaus werken regelmatig voor andere ministeries/opdrachtgevers dan het ministerie waarbinnen zij beheersmatig zijn ondergebracht; het WODC heeft tot op heden exclusief voor haar beheersministerie van J&V gewerkt.
11. De debatten spitsten zich toe op het 5e artikel dat in het eerste ontwerp als volgt luidde: 'Ten behoeve van een bewindspersoon door een derde uit te voeren wetenschappelijk onderzoek of beleidsonderzoek geschiedt uitsluitend in opdracht van het WODC.' Hierin wordt het WODC dus een monopoliepositie in de uitbesteding van 'wetenschappelijk of beleidsonderzoek' – kennelijk bestaat daartussen een verschil, maar dat wordt niet nader aangeduid – in het vooruitzicht gesteld. De ratio van deze bepaling is dat het de normen en procedurele waarborgen en routines van het WODC (in het bijzonder haar afdeling Externe Wetenschappelijke Betrekkingen, EWB) zijn die de benodigde bescherming bieden tegen oneigenlijke beïnvloeding van onderzoek door 'beleid'.
12. Categorische invoering van artikel 5 zou een enorme taakvergroting voor EWB betekenen, omdat dan immers het zeer omvangrijke volume van het door de taakorganisaties en de NCTV uitbesteede onderzoek onder de taak van het WODC zou komen te vallen. Navent zou het functieverlies van de op dit moment bij die departementsonderdelen op dit terrein actieve afdelingen en professionals betekenen. Capaciteitstekorten respectievelijk een ongetwijfeld lastige en langdurig lopende reorganisatie liggen dan aan de horizon. Daarnaast

tekende ik tijdens interviews belangrijke inhoudelijke bezwaren tegen het voorstel op. Die bedenkingen behelzen onder meer dat:

- (a) hiermee meer organische en coöperatief vormgegeven relaties tussen kennis en beleid (voorbeeld: het analistennetwerk van de NCTV) op de tocht komen te staan omdat alles nu in de mal van het projectmatige contractmodel van EWB zou worden geduwd;
- (b) in vele jaren opgebouwde kennisposities, vertrouwensrelaties en netwerken die zorgen voor 'korte lijntjes' waardoor flexibel en snel kan worden ingespeeld op soms snel opkomende kennisbehoeften vanuit 'beleid' zouden worden verstoord, en ingeruild voor het vigerende WODC-model van het jaarlijks 'ophalen' van onderzoekwensen (met een beperkte 'veegronde' later in het jaar).
- (c) de transparantie- en publicatie-eisen die onderdeel van het WODC-model zijn, geen ruimte bieden voor onderzoeken waarbij gebruik wordt gemaakt van geclassificeerde data en informatiebronnen.
- (d) kennisvragen die door taakorganisaties bij derden worden uitgezet nogal eens een sterk praktisch, operationeel karakter hebben, en door henzelf niet als 'beleidsgevoelig' worden ervaren.

13. De regeling werd in het licht van de oppositie ertegen enigszins herzien. Er werden uitzonderingsbepalingen toegevoegd aan artikel 5, waardoor de taakorganisaties werden gevrijwaard van de verplichting om hun uitbestedingen via het WODC te laten lopen. Dat geldt ook voor onderzoek waarin sprake is van onderzoek met geheime data/informatiebronnen.
14. Ik stel vast dat na een langdurige patstelling een compromis is bereikt waarmee vrijwel alle betrokken partijen blijken te kunnen leven (met de kanttekening dat de NCTV de regeling vooralsnog als een knellend keurslijf zal ervaren). Dat compromis heeft echter wel een prijs. Het zet de bijl aan de ratio van artikel 5, omdat er 'achterdeuren' zijn opengezet die ervoor zorgen dat een zeer groot deel van het door externen uit te voeren onderzoek voor JenV-partijen niet moet en dus niet zal verlopen via EWB. Daarmee valt dat onderzoek dus niet onder het regime van procedurele waarborgen voor de integriteit/onafhankelijkheid dat nu juist essentieel werd geacht om te vermijden dat er condities blijven bestaan waaronder oneigenlijke beïnvloeding kan gedijen. Zo blijven er allerlei vormen van 'rechtstreeks zaken doen' mogelijk waarin de verhoudingen zo kunnen komen te liggen dat met name externe onderzoekers vroeg of laat moeten concluderen dat "U, 'beleid', vraagt, eist, zeurt, intimideert, en wij, 'onderzoek' moeten dus wel slijpen en bijvijlen."
15. Dat probleem en het merendeel van de hierboven opgesomde bezwaren is wellicht op een andere manier op te vangen dan door de inwerkingtreding van de regeling op te schorten en het debat erover te heropenen. Het is voorstelbaar dat het normen- en procedurele kader van het WODC dat de integriteit van kennisvorming en -rapportage van 'wetenschappelijk en beleidsgericht onderzoek' borgt, kan worden geëxporteerd naar de onderdelen van het ministerie die onder de geamendeerde regeling zelfstandig hun onderzoek mogen blijven aanbesteden. Het WODC zou in deze visie een rol spelen bij het overdragen van dit kader en eventueel bij het gestalte geven aan intercollegiale toetsing op de mate waarin het kader ook daadwerkelijk wordt toegepast. Zo wordt het behalen van uiteindelijke doel van borging van de integriteit van onderzoek op en voor J&V vermoedelijk beter bevorderd dan door de constructie van het WODC als quasi-monopolistische aanbesteder.

16. Dit is wellicht toekomstmuziek. Voor het moment is het ook voorstelbaar om het huidige compromis over de ministeriële regeling te aanvaarden en gedurende bijvoorbeeld twee jaar 'uit te proberen' en dan grondig (en onafhankelijk) te laten evalueren. Daarbij zou dan expliciet aandacht moeten worden besteed aan de balans tussen bedoelde en onbedoelde effecten van de regeling, in het bijzonder de werking van de bovengeschetste 'achterdeur'.

Tussenbalans

17. Al met al heeft het ministerie het vraagstuk van de borging van de onafhankelijkheid en integriteit van WODC-onderzoeken serieus en doelgericht opgepakt. Tegelijkertijd blijkt het niet eenvoudig de bakens in het grensverkeer tussen kennis en beleid eensgezind en onomkeerbaar te verzetten. Het 'kennissysteem' van J&V is nu eenmaal een complex speelveld vol spelers met eigen zienswijzen, werkwijzen, tradities en prioriteiten als het gaat om het organiseren van grensverkeer tussen kennis en beleid. Het is dus 'werk in uitvoering'; toewijding en alertheid blijven geboden.
18. Twee risico's in het bijzonder verdienen de aandacht: (a) zoals bij iedere vorm van organisatie- en beleidsverandering: verslapping van de aandacht, terugval van de mores en de gedragspatronen in oude groeven of het creatief benutten van nieuw geopende 'achterdeuren' om alles zo veel mogelijk te laten zoals het was; (b) zoals bij veel situaties van incident-gedreven leerprocessen: overreactie, kramp, onbedoelde effecten van goedbedoelde maar al te categorische maatregelen, en verlies van aandacht voor andere, minstens zo relevante uitdagingen binnen het systeem.
19. Ik kan er geen probabiliteiten aan verbinden, maar mijn intuïtie is dat in dit geval scenario b net zo serieus moet worden genomen als scenario a. De kennisfunctie binnen J&V moet niet worden gegijzeld door 'dichtregeling' en geïnstitutionaliseerde behoedzaamheid op het dossier 'onafhankelijkheid'. Het leren van de 'WODC-affaire' schiet bijvoorbeeld door als 'beleid' gaat besluiten 'dan maar geen onderzoek' te laten doen naar kwesties die dat wel verdienen, of als beleidsambtenaren de lippen maar op elkaar houden in begeleidingscommissies om vooral maar de schijn te vermijden dat ze 'het onderzoek beïnvloeden'. Ik zal in mijn volgende rapportages nadrukkelijk ook nagaan in hoeverre dergelijke onbedoelde effecten optreden, en hoe die op hun beurt weer kunnen worden ingedamd.
20. Er heerst bij het WODC sterke beroepstrots en bij EWB in het bijzonder groot vertrouwen in de eigen procedures en werkwijzen. Dat heeft de organisatie geholpen om de barre tijden van 'de affaire' goed door te komen. Er breekt nu een ander tijdsgewricht aan: nieuw leiderschap, een nieuwe locatie, een steviger uitgangsbasis. Dat moet het mogelijk maken om de volgende stap te zetten, namelijk bezinning op de vraag of het WODC in haar huidige functioneren in alle opzichten de goede dingen op de best mogelijke manier doet. Daarbij denk ik in het bijzonder aan:
 - (a) De manier waarop vraag en aanbod van WODC-onderzoek momenteel bij elkaar worden gebracht, is geen toonbeeld van de op het ministerie terecht belangrijk gevonden filosofie van 'opgavegericht werken' over de kokers van DG's en andere onderdelen heen. Er is sprake van aanbodlogica, in die zin dat de beschikbare WODC-capaciteit de vraag voorstructureert. Ieder DG krijgt jaarlijks een (historisch gegroeide) proportie van die capaciteit te 'vullen'. Gedurende het jaar volgt nog een bescheiden 'veegronde' voor tussentijds opgekomen vragen. Ook kunnen DG's ad-hoc met eigen geld aanvullend onderzoek inkopen. Maar de bulk van het onderzoek ligt vast na de jaarlijkse najaarsronde.

Van een kaderstellende departementsbrede kennisagenda, waarin ook sprake is van 'ontkokerde' vraagarticulatie is vooralsnog geen sprake. Daarin verbetering brengen is overigens eerst en vooral een kwestie voor het hele kennissysteem van J&V (dat momenteel koers en regie ontbeert), maar van het WODC mag daarin een prominente, proactieve en constructieve rol worden verwacht.

(b) Het huidige WODC is een projecten- en rapportenmachine. Die functioneert over het algemeen uitstekend. Maar daardoor is er weinig ruimte voor kennisvragen die qua aard en tijdraam minder goed in de mal van een aanbestedingsprocedure, een onderzoeksproject en een wetenschappelijk rapport passen.

(c) Ook is er nog een wereld te winnen op het gebied van kennisdisseminatie, met andere woorden: zorgen dat verworven inzichten niet alleen worden aangereikt aan de interne opdrachtgever van een onderzoek, maar ook daadwerkelijk gaan stromen binnen het kennissysteem en ook daarbuiten hun weg vinden in het publieke en het wetenschappelijke debat. In dat opzicht kan het WODC een voorbeeld nemen aan kennisinstellingen als het SCP en het PBL, en adviesorganen zoals de WRR, die deze draai succesvol hebben weten te maken. Kennisdisseminatie is een vak, en dat vak zal binnen het WODC een prominentere plek moeten krijgen. De vergt van WODC-onderzoekers verandering van *mindset* over wat het 'echte werk' is, maar zal zeker ook investeringen vergen in de opbouw van professionele capaciteit op dat terrein.