

Leren van de WODC-casus

Formele en professionele waarborgen voor onafhankelijk onderzoek vergen onderhoud*

Meike Bokhorst

In de relatie tussen het ministerie van Justitie en Veiligheid en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum schoten waarborgen om oneigenlijke beïnvloeding van onderzoek tegen te gaan tekort. Ambtenaren zaten naar het oordeel van de onderzoekscommissie WODC II te dicht op de inhoudelijke uitvoering van onderzoek, waardoor het WODC te weinig ruimte kreeg voor kritisch onderzoek. Ook voor andere ministeries en kennisinstellingen is de vraag relevant welke waarborgen er nodig zijn voor het verrichten van onafhankelijk onderzoek. Voor het creëren en het onderhouden van verantwoorde onderzoekspraktijken zijn regels en procedures alleen niet voldoende. Het is ook belangrijk dat medewerkers lastige situaties leren onderkennen, deze kunnen bespreken met hun collega's, en weten hoe ze moeten omgaan met dilemma's. Andere organisaties kunnen van de WODC-kwestie leren dat ze de formele en professionele waarborgen voor de onafhankelijkheid van wetenschappelijk beleidsrelevant onderzoek moeten onderhouden en herijken. Vertrouwen in de wetenschap staat of valt met onafhankelijkheid en deugdelijkheid in woord en daad.

Inleiding

Met ingang van 19 september 2019 is het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) een zelfstandige dienst van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en is het niet langer een onderdeel van het cluster van de secretaris-generaal van dit ministerie.¹ Dit organisatiebesluit is een juridische waarborg en vormt samen met de verhuizing van het WODC uit het ministerie naar een nieuwe locatie harde waarborgen voor meer onafhankelijkheid van onderzoek ten opzichte van beleid. Daarnaast worden de regels voor beleidsonderzoek aangescherpt, zodat beleid en onderzoek op grotere afstand van elkaar komen te staan. Het WODC onderschrijft bovendien de Nederlandse Gedragscode Wetenschappelijke Integriteit (NGWI). Zowel het ministerie als het WODC stelt nieuwe functionarissen aan die zorgen voor het naleven van de gedragsregels

* Dr. A.M. Bokhorst is senior wetenschappelijk medewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en onderzoeker bij de Universiteit Utrecht. Zij was als onderzoeksleider en auteur betrokken bij het rapport van de onderzoekscommissie over de relatie WODC en beleid.

1 Zie www.wodc.nl/wodc-nieuws/organisatiebesluit-wodc.aspx; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2019-51963.html>.

Meike Bokhorst

voor onafhankelijk onderzoek.² Er is een nieuwe klachtenregeling voor wetenschappelijke integriteit opgesteld en het WODC heeft zich aangesloten bij het Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit (LOWI).³ Deze maatregelen vloeien voort uit het rapport van de Onderzoekscommissie WODC II, die onderzoek deed naar de relatie tussen het WODC en de beleidsafdelingen van het ministerie van JenV en uit de rapporten van de twee andere WODC-onderzoekscommissies.

Dit artikel is gebaseerd op het rapport ‘Ongemakkelijk onderzoek: Naar een betere balans in de relatie tussen WODC en beleid’ en toont het beoordelingskader, de werkwijze, de bevindingen en de beleidsreactie.⁴ Volgens socioloog Max Weber (1994, p. 16) heeft iedere wetenschapper de taak om ‘ongemakkelijke feiten’ (in het Duits: ‘unbequeme Tatsachen’) te onderzoeken. Juist deze ongemakkelijke feiten, die niet binnen een bepaalde (politieke) benadering of overtuiging passen, zijn volgens hem van groot belang. Dit algemene uitgangspunt geldt ook, en misschien zelfs nog wel meer, voor beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek. Het ministerie van JenV zat naar het oordeel van de commissie te dicht op de inhoudelijke uitvoering van WODC-onderzoek, waardoor het WODC te weinig ruimte kreeg voor kritisch en ongemakkelijk onderzoek. Ook voor andere ministeries en rijkskennisinstellingen is de vraag relevant hoeveel ruimte er is en welke waarborgen er nodig zijn voor het verrichten van ‘ongemakkelijk onderzoek’. Het artikel blikt terug op de doorwerking van het onderzoeksrapport bij Justitie, WODC en andere organisaties. Andere organisaties kunnen leren hoe belangrijk het is om de formele en professionele waarborgen voor de onafhankelijkheid van wetenschappelijk beleidsrelevant onderzoek te onderhouden.

De WODC-kwestie

Op 6 december 2017 werd in een uitzending van het programma *Nieuwsuur* een interne klacht openbaar gemaakt van een WODC-medewerker over de mogelijke (beleids)beïnvloeding van onderzoeksrapporten naar drugsbeleid.⁵ Naar aanleiding van deze uitzending, en de discussie die daarop volgde, heeft de minister van Justitie en Veiligheid drie commissies ingesteld.⁶ Kort samengevat was de Onderzoekscommissie WODC III gericht op de afhandeling van de interne klacht van de medewerker over mogelijke (beleids)beïnvloeding van WODC-onderzoeken. De commissie constateerde dat de melder terecht een vermoeden van een misstand had gemeld (Onderzoekscommissie WODC III, 2018). Naar aanleiding van de kritiek in dit rapport stapte de directeur van het WODC op. De Onderzoekscommissie

2 Zie www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/01/15/minister-grapperhaus-vergroot-onafhankelijke-positie-wodc.

3 Klachtenregeling Wetenschappelijke Integriteit WODC, 01-06-2019, www.wodc.nl/wodc-nieuws/klachtenregeling-wetenschappelijke-integriteit-wodc.aspx.

4 Zie www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/01/15/ongemakkelijk-onderzoek---rapport-commissie-wodc-ii.

5 Interne klacht, beschikbaar op: <http://download.omroep.nl/nos/docs/klacht.pdf>.

6 Kamerstukken II 2017/18, 28 844, nr. 130.

sie WODC I onderzocht de deugdelijkheid van de in de klacht genoemde drugsonderzoeken. Deze commissie constateerde dat er een enkele keer sprake is geweest van onbehoorlijke beïnvloeding vanuit het beleidsdepartement, maar dat deze incidentele voorvallen niet hebben afgedaan aan de betrouwbaarheid of de wetenschappelijke integriteit van de onderzoeken (Onderzoekscommissie WODC I, 2018).

Onderzoekscommissie WODC II kreeg als taak om onderzoek te doen naar de relatie tussen het WODC en de beleidsafdelingen van het ministerie van JenV en een advies uit te brengen over de positionering van het WODC. Deze commissie constateerde dat ambtenaren van het ministerie van JenV regelmatig proberen om de inhoud van WODC-onderzoek te beïnvloeden. Belangrijke waarborgen in de relatie tussen JenV en het WODC om oneigenlijke beïnvloeding tegen te gaan schoten bovendien tekort. Hierdoor is de onafhankelijkheid van het WODC geschaad en staat – vooral bij politiek gevoelige onderwerpen – de deugdelijkheid van het onderzoek soms onder druk. De commissie vond geen aanwijzingen dat opzet, uitvoering of conclusies van WODC-onderzoek op grote schaal zijn aangepast (Onderzoekscommissie WODC II, 2019).

Beoordelingskader en werkwijze van de onderzoekscommissie

De onderzoekscommissie heeft zich gericht op de volgende onderzoeksvraag: wat is de aard en omvang van (pogingen tot) *oneigenlijke beïnvloeding* van WODC-onderzoek door beleid en welke waarborgen zijn nodig om oneigenlijke beïnvloeding tegen te gaan? Om deze vraag te beantwoorden heeft de commissie een meldpunt ingericht, enkele tientallen formele en informele gesprekken gevoerd, een enquête gehouden (onder WODC-medewerkers, medewerkers van het ministerie van JenV, externe onderzoekers en leden van begeleidingscommissies) en dossieronderzoek verricht.

Bij onafhankelijk beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek moet er sprake zijn van een goede ‘balans tussen nabijheid en onafhankelijkheid’ (Diercks et al., 2018). Enerzijds is de nabijheid van beleid onmisbaar en gewenst, vooral bij de keuze van het onderzoeksobject, de formulering van de onderzoeksvraag en de toegang tot data. Dit zorgt ervoor dat het onderzoek relevant is voor het beleid en bruikbare conclusies oplevert voor beleidsambtenaren. Anderzijds vereist wetenschappelijk onderzoek ook dat er bij de opzet en de uitvoering van onderzoek sprake is van meer distantie tot beleid. Anders gezegd: bij onafhankelijk beleidsrelevant onderzoek kan het ministerie van JenV wel meebeslissen over het *wat* (zoals de formulering van de onderzoeksvraag), maar niet over het *hoe* van onderzoek (zoals de keuze van de onderzoeksmethode en de beoordeling van de resultaten).

Voor de nadere invulling van ‘oneigenlijke beïnvloeding’ heeft de commissie het bestaande normenkader voor het WODC in kaart gebracht. Dit kader is samengesteld uit de volgende drie bronnen:

- normen voor goed opdrachtgeverschap: de *Integriteitscode Rijksoverheid*;

Meike Bokhorst

- normen voor wetenschappelijk onderzoek: de *KNAW-verklaring van wetenschappelijke onafhankelijkheid* en de *Nederlandse Gedragscode Wetenschappelijke Integriteit*;
- normen voor WODC-onderzoek: het *Protocol 2016* en de *EWB Wegwijzer*.

Op grond van deze normen stelde de commissie de volgende kernvragen om vast te stellen of er sprake is van ‘oneigenlijke beïnvloeding’:

- Is de opzet van het onderzoek uit *beleidsoverwegingen* toegespitst in de richting van een door de opdrachtgever *gewenste* uitkomst?
- Is de keuze van de onderzoeksmethode, de data-analyse, de beoordeling van de resultaten, de weging van mogelijke verklaringen, de wijze van verslaglegging bepaald door *buiten-wetenschappelijke belangen, argumenten of voorkeuren* (bijvoorbeeld van commerciële of politieke aard)?
- Is onderzoek uit *beleidsoverwegingen* voortijdig of verlaat gepubliceerd of in de beleidsreactie en het persbericht *verdraaid of verhuld*?

Deze vragen laten zien dat bij de beoordeling het onderliggende *motief* van de beïnvloeding doorslaggevend is. Vormen van contact tussen onderzoekers en beleidsmakers die uitsluitend zijn gericht op bijvoorbeeld het corrigeren van feitelijke onjuistheden, onvolledigheden of kleine slordigheden, vallen buiten het kader. Pas wanneer dit contact erop is gericht om de opzet, uitvoering of uitkomsten van het onderzoek bewust en doelgericht te verdraaien of aan te passen *omdat dit beleidsmatig of politiek gewenst is*, dan is er sprake van ‘oneigenlijke beïnvloeding’ (vgl. Pleger et al., 2018, p. 167). Om deze vragen te beantwoorden heeft de commissie gebruikgemaakt van vijf verschillende bronnen en onderzoeksmethoden:

- 1 De drie Onderzoekscommissies WODC hebben een gemeenschappelijk meldpunt ingericht voor iedereen die meent over informatie te beschikken die voor het onderzoek bruikbaar zou (kunnen) zijn. De commissie heeft zeventien meldingen ontvangen van personen die met de commissie wilden praten om hun ervaringen te delen. De commissie heeft uit de gesprekken opge maakt dat mensen terughoudend zijn om te melden uit vrees dat de werkgever daar achter komt.
- 2 De commissie heeft, naast gesprekken met melders, ook negentien aanvullende gesprekken gevoerd met (voormalig) onderzoekers, (voormalig) leidinggevendenden, externe onderzoekers, onderzoekscoördinatoren en (voormalig) beleidsmedewerkers en -directeuren. Op die manier wordt een mogelijke negatieve *bias* voorkomen. Daarvan zou sprake kunnen zijn als de commissie zich alleen zou baseren op de (negatieve) ervaringen van enkele melders.
- 3 Om te kunnen beoordelen hoe representatief de bevindingen uit de meldingen en de achtergrondgesprekken zijn, heeft de commissie vervolgens een enquête uitgevoerd onder meer dan zeshonderd WODC-medewerkers, JenV-medewerkers, externe onderzoekers en leden van begeleidingscommissies (N = 673). De vragenlijst is mede tot stand gekomen op basis van de gesprek-

ken.⁷ De enquête is uitgevoerd door het CAOP. Van de 96 benaderde medewerkers van het WODC hebben 51 medewerkers de enquête volledig ingevuld (respons 53 procent). Er zijn 192 medewerkers van het ministerie van JenV benaderd. Hiervan hebben 84 medewerkers de enquête volledig ingevuld (respons 44 procent). Van de 445 aangeschreven externe onderzoekers hebben er 178 de enquête volledig ingevuld (respons 40 procent). Er zijn 1155 leden van de begeleidingscommissies benaderd; daarvan hebben 360 leden de enquête volledig ingevuld (respons 31 procent). De enquête is daarmee in voldoende mate representatief voor alle betrokken groepen respondenten. De responspercentages komen bovendien overeen met de respons in eerdere vergelijkbare (internationale) onderzoeken over dit onderwerp (vergelijk Pleger et al., 2017). De commissie heeft ook de open antwoorden bij de enquête geanalyseerd. In totaal zijn veertien respondenten nagebeld om een toelichting te geven op hun antwoorden in de enquête. Mede op basis van de aldus verzamelde informatie zijn 25 verschillende onderzoeken geïdentificeerd waarbij volgens de respondenten mogelijk sprake was van (pogingen tot) oneigenlijke beïnvloeding.

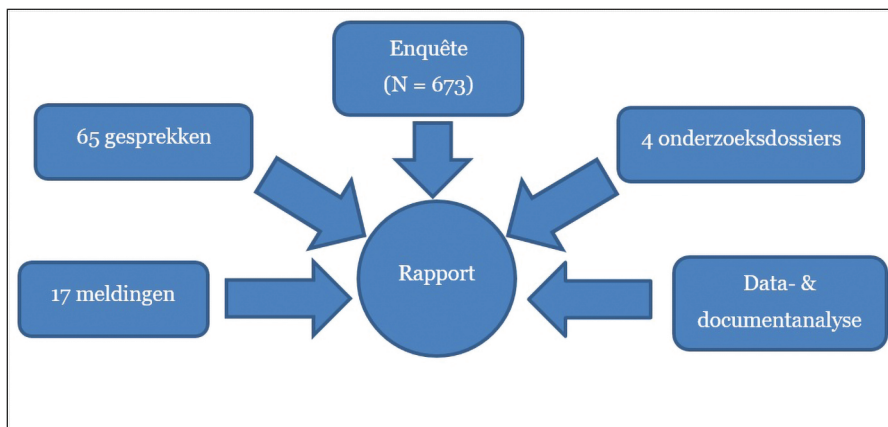
- 4 Om de algemene mechanismen van (pogingen tot) oneigenlijke beïnvloeding, zoals die bijvoorbeeld naar voren kwamen in de meldingen, de achtergrondgesprekken en in de enquête, beter te kunnen doorgronden heeft de commissie ook een aantal onderzoeken geselecteerd voor een gedetailleerd dossieronderzoek. Het doel van dit dossieronderzoek was niet om de *omvang*, maar om de *aard* van het proces van '(oneigenlijke) beïnvloeding' te analyseren. De commissie heeft hiervoor vier dossiers gekozen die tijdens de achtergrondgesprekken herhaaldelijk zijn genoemd als voorbeelden van mogelijke beleidsbeïnvloeding. Voor de analyse van deze casus is gebruikgemaakt van honderden e-mails en andere relevante stukken en notities.⁸
- 5 In aanvulling op de meldingen, de gesprekken, de enquête en het dossieronderzoek heeft de commissie ook een aantal aanvullende bronnen en documenten bestudeerd.

Ten slotte heeft de commissie de uitkomsten van al deze bronnen en methoden met elkaar vergeleken en gecombineerd. Op die manier heeft de commissie zoveel mogelijk geprobeerd om de feiten die naar voren kwamen uit één bron (zoals een achtergrondgesprek) te bevestigen en te onderbouwen met informatie uit één of meer andere bronnen (zoals de e-mailwisseling in het dossieronderzoek of de uitkomsten van de enquête).

7 Zie Bijlage 6, rapport Onderzoekscommissie WODC II.

8 Zoals gebruikelijk bij kwalitatief onderzoek, kunnen – met behulp van 'analytische generalisatie' – deze vier dossiers ook de basis vormen voor meer algemene conclusies. Ook deze generalisatie is niet gericht op de omvang, maar op de aard van 'oneigenlijke beïnvloeding'. Vgl. R.K. Yin (1994). *Case study research: design and methods*. London: Sage, p. 10.

Meike Bokhorst

Figuur 1 Werkwijze van de onderzoekscommissie

Belangrijkste onderzoeksbevindingen

Op grond van haar onderzoek kwam de commissie tot de volgende kernbevindingen:

- Er is een terugkerend patroon waarin sommige medewerkers van het ministerie van JenV proberen om WODC-onderzoek te beïnvloeden. Hierbij is bovendien sprake van een machtscultuur waarin onderzoekers in ‘een spel van duwen en terugduwen’ hun inhoudelijke onafhankelijkheid steeds opnieuw moeten bevechten. Vooral bij politiek gevoelige onderwerpen staan onderzoekers bloot aan stevige beleidsdruk en is er sprake van (pogingen tot) oneigenlijke beïnvloeding.
- Ruim een kwart (29,4 procent) van de WODC-onderzoekers die de enquête hebben ingevuld (en een vergelijkbaar aandeel van de externe onderzoekers en leden van begeleidingscommissies) heeft in de afgelopen twee jaar ongewenste beïnvloeding ervaren. Die beïnvloeding kan zich in iedere fase van het onderzoek voordoen.
- WODC-onderzoekers, hun leidinggevenden, externe onderzoekers en voorzitters en leden van de begeleidingscommissies bieden meestal met succes weerstand tegen pogingen tot oneigenlijke beïnvloeding, maar dat lukt niet altijd. Op basis van het beschikbare materiaal acht de commissie het aannemelijk dat bij ten minste enkele onderzoeken sprake is van – effectieve – oneigenlijke beïnvloeding van WODC-onderzoek. Dit is vooral het geval bij politiek gevoelige onderwerpen. Hierbij wordt bijvoorbeeld – om redenen van beleid – de onderzoeksvraag lopende het onderzoek bijgesteld, de methode van onderzoek gewijzigd, de conclusie aangepast of de publicatie van het

onderzoek uitgesteld.⁹ Deze vormen van beïnvloeding zijn waarschijnlijk te kwalificeren als een schending van de wetenschappelijke integriteit.

De commissie heeft geen aanwijzingen dat opzet, uitvoering of conclusies van WODC-onderzoek op grote schaal zijn aangepast.

- De bestaande waarborgen om (pogingen tot) oneigenlijke beïnvloeding tijdig te signaleren en te adresseren zijn op een aantal punten ontoereikend.

Het *Protocol WODC* is op papier het belangrijkste formele kader voor de verhouding tussen het WODC en het ministerie van JenV. Het Protocol leeft echter niet en speelt in de dagelijkse praktijk nauwelijks een rol van betekenis. Tot aan de *Nieuwsuur*-uitzendingen (van december 2017) waren maar weinig medewerkers bij het WODC en bij het ministerie van JenV goed op de hoogte van de inhoud van het *Protocol*. En dat is ook daarna maar nauwelijks veranderd.

Bij het WODC is geen functionaris aan wie problemen op het gebied van wetenschappelijke integriteit kunnen worden voorgelegd, begeleidingscommissies zien niet alle pogingen tot beïnvloeding, en zowel de Raad van Advies als de visitatiecommissie staat op te grote afstand van de dagelijkse onderzoekspraktijk.

- De leiding van het ministerie van JenV en de leiding van het WODC nemen hun zorgplicht – gericht op het faciliteren van een werkomgeving waarbinnen verantwoorde onderzoekspraktijken worden bevorderd en gewaarborgd – onvoldoende serieus. Bovendien ervaren niet alle WODC-medewerkers voldoende bescherming om hun werk in onafhankelijkheid uit te voeren en om hun werkomgeving als een veilige werkplek te kunnen beschouwen. Daarom is het niet altijd mogelijk om dilemma's en problemen op een open manier te bespreken.

Op basis van deze bevindingen concludeert de commissie dat in de relatie tussen het WODC en beleidsafdelingen van het ministerie van JenV de balans tussen nabijheid en onafhankelijkheid is verstoord. Enerzijds wordt de onafhankelijkheid van het onderzoek onvoldoende gewaarborgd. Anderzijds zijn beleid en onderzoek te veel met elkaar vervlochten. Volgens sommige respondenten die de commissie heeft gesproken, is er sprake van geïsoleerde incidenten, die kunnen worden weggestreepd tegen het grote aantal onderzoeken dat het WODC jaarlijks verricht. De commissie concludeert echter dat deze 'incidenten' bij elkaar opgeteld een aantal belangrijke *structurele* tekortkomingen blootleggen in de relatie tussen het WODC en de beleidsafdelingen van het ministerie van JenV. Het ministerie van JenV zit te dicht op de inhoudelijke uitvoering van WODC-onderzoek. Hierdoor krijgt het WODC, in de ogen van de commissie, te weinig ruimte voor kritisch en ongemakkelijk onderzoek.

Om de onafhankelijke positie van het WODC en de kwaliteit van het onderzoek voor de toekomst beter te waarborgen zijn volgens de commissie structurele veranderingen noodzakelijk. Daarbij gaat het om het verbeteren van de waarborgen

9 Zie voor een gedetailleerde onderbouwing van deze conclusies, rapport Onderzoekscommissie WODC II, p. 132-134.

Meike Bokhorst

voor onafhankelijkheid en het deels ontvlechten van beleid en onderzoek. Hier voor doet de commissie in het slothoofdstuk van haar rapport een aantal concrete aanbevelingen (die ook al even in de inleiding van dit artikel zijn genoemd). De commissie stelt onder meer voor om de onafhankelijke positie van het WODC beter juridisch te borgen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gekeken naar de waarborgen die de planbureaus hanteren om hun onafhankelijkheid te borgen (zoals vastgelegd in de ‘Aanwijzingen voor de Planbureaus’). Daarnaast benadrukt de commissie onder meer dat beleidsambtenaren de beginselen van goed opdrachtgeverschap moeten onderschrijven en voorleven en dat, waar nodig, de spelregels voor goed opdrachtgeverschap verder moeten worden aangescherpt.¹⁰ Belangrijke randvoorwaarde voor het slagen van deze verbeteringen is dat de minister van JenV onder alle omstandigheden pal staat voor het belang van onafhankelijk beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek. Het succes van deze maatregelen staat of valt uiteindelijk met de professionaliteit van alle betrokkenen. Heldere normen en transparante procedures kunnen echter een duidelijk kader bieden, waaraan medewerkers van het WODC en beleid in de praktijk vervolgens zelf invulling moeten geven.

Instemmende beleidsreactie op het rapport

In reactie op het rapport zegt minister Grapperhaus de onafhankelijkheid van het WODC te willen vergroten. Volgens hem is de grens tussen ‘collegiaal advies’ door ambtenaren en ‘oneigenlijke beïnvloeding’ niet altijd helder en moet die grens worden ‘verhelderd’.¹¹ De minister heeft in zijn reactie op het rapport alle aanbevelingen van de commissie overgenomen: ‘De huidige positionering van het WODC, die historisch is gegroeid, blijkt een zwakke formele basis voor onafhankelijk functioneren. De aanbeveling van de Commissie WODC II om de onafhankelijke positie in een ministeriële regeling vast te leggen, neemt de minister over. Datzelfde geldt voor de aanbeveling om het WODC in een ander gebouw dan het ministerie te huisvesten. Het managementteam van het WODC krijgt een nieuwe directeur. Deze krijgt de taak de weerbaarheid van de medewerkers te vergroten, een cultuur van aanspreken te ontwikkelen en steun uit te dragen aan medewerkers die oneigenlijke beïnvloeding ervaren.’¹²

De minister gaat de spelregels voor goed opdrachtgeverschap verduidelijken en beleidsambtenaren hierin opleiden. Aan de zijde van beleid komt een centrale kenniscoördinator om de bewustwording en de naleving te bevorderen van geldende normen en protocollen bij het verrichten van beleidsonderzoek. Daarnaast verzoekt de minister om ook aan de zijde van het WODC een *chief science officer*

10 Dit geldt bijvoorbeeld voor de *Handreiking voor advies- en onderzoeksopdrachten*. De huidige versie bevat geen duidelijke waarborgen voor de onafhankelijkheid van wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van beleid.

11 Zie www.nrc.nl/nieuws/2019/01/15/justitie-ambtenaren-beinvloeden-wodc-onderzoek-a3636681.

12 Zie www.wodc.nl/binaries/Persbericht%20WODC%20II_tcm28-372197.pdf.

aan te stellen, die onder meer moet zorgen voor een zuivere relatie met beleid gedurende het verloop van een onderzoek.

In het Kamerdebat over de WODC-rapporten drongen bijna alle partijen aan op eerherstel voor de klager. Minister Grapperhaus zei vervolgens dat de klokkenluiders groot respect verdient. Ook zegde hij de Kamer toe om over de voortgang van de maatregelen te blijven rapporteren.¹³ In de voortgangsrapportage hecht de minister belang aan een snelle en zorgvuldige uitvoering van de maatregelen om de wetenschappelijke onafhankelijkheid van het WODC te verstevigen, de professionaliteit van de medewerkers te borgen, een veilige werkomgeving te garanderen en te beschikken over een effectieve klachtenregeling (Minister van Justitie, 2019).

Meer bewustzijn van het belang van onafhankelijk onderzoek

De WODC-kwestie heeft een brede discussie op gang gebracht over de onafhankelijkheid van wetenschappelijk beleidsrelevant onderzoek. Ook voor andere ministeries en rijkskennisinstanties is de vraag relevant hoeveel ruimte er is voor het verrichten van ‘ongemakkelijk onderzoek’. Veel van de bevindingen van Onderzoekscommissie WODC II worden immers bevestigd door andere, vergelijkbare, onderzoeken in binnen- en buitenland. Zo verscheen in 2018 de publicatie ‘Onafhankelijk onderzoek in het publiek belang’ van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, die de achterliggende problemen en dilemma’s bij onafhankelijk onderzoek aan het licht bracht.

NRC Handelsblad deed in 2018 ook onderzoek onder universitaire medewerkers naar onwenselijke beïnvloeding van wetenschappelijk onderzoek (Kolfschooten et al., 2018). Respondenten melden even vaak ongewenste invloed van opdrachtgevers van het bedrijfsleven als van de overheid. Zij gaven aan dat beïnvloeding subtieler verloopt dan volgens het klassieke beeld van een ambtenaar die een rapport aanpast dan wel onder in een la legt. Beïnvloeding begint al bij de toespitsing van de onderwerpkeuze, de formulering van de vraagstelling en de methodekeuze. Bewustzijn van dit soort processen laat nog te wensen over. Een meerderheid van de wetenschappers gaf aan de KNAW-beroepscode voor externe financiering van onderzoek niet te kennen of daar geen gebruik van te maken.

FNV Overheid publiceerde in november 2018 een online enquête over integriteit onder 1368 rijksambtenaren die lid zijn van de FNV. Daaruit bleek dat één op de zes deelnemende rijksambtenaren weleens onder druk is gezet om niet integer te handelen; in 68 procent van de gevallen gebeurde dit door de leidinggevende. Het vaakst werd gevraagd om informatie achter te houden (34 procent) of uitkomsten van rapporten aan te passen (25 procent). Het onder druk zetten heeft zowel publieke als persoonlijke gevolgen. Het merendeel (85 procent) van de respondenten geeft aan dat niet-integer handelen gevolgen heeft voor het publieke of maatschappelijke belang, zoals beleid op basis van onjuiste informatie en verkeerde of verspilde besteding van geld. Bovendien leidt niet-integer handelen tot

13 Zie www.tweedekamer.nl/kamerstukken/verslagen/detail?id=2019Z00429&did=2019D10131.

Meike Bokhorst

psychische klachten bij de ambtenaren, zoals stress, angst en/of schuldgevoelens (52 procent).¹⁴ Volgens de onderzoekers is het opvallend dat de integriteitsproblemen vooral voorkomen bij het ministerie van JenV. Daar is 22 procent van de deelnemende medewerkers weleens onder druk gezet om niet-integer te handelen en bijna een derde (29 procent) kent een collega die weleens onder druk is gezet (Ransijn, 2018, p. 10). In reactie op het onderzoek erkent minister Ollongren de noodzaak van heldere en eenvoudige meldprocedures, een onafhankelijk meldpunt en versterking van de positie van vertrouwenspersonen. Ook is rijksbreed afgesproken dat het onderwerp omgangsvormen wordt opgenomen in het periodieke medewerkeronderzoek.¹⁵

Ook uit internationaal onderzoek blijkt dat er bij onderzoek in opdracht van beleid geregeld sprake is van (pogingen tot) oneigenlijke beïnvloeding (Forsberg et al., 2018). In Denemarken hield het journalistieke medium *Politiken Research* bijvoorbeeld een enquête onder 1200 onderzoekers die onderzoek hebben gedaan in opdracht van de overheid. Ongeveer 8 procent (92 onderzoekers) gaf aan dat in het eindrapport hun onderzoeksresultaten zijn veranderd. Daarbij ging het om het weglaten van belangrijke grafieken, figuren en conclusies. 13 procent gaf aan dat zij één of meerdere keren hadden ervaren dat parameters in het onderzoeksproject op dusdanige manier werden verdraaid dat het op basis daarvan alleen mogelijk was om politiek gewenste conclusies te trekken (Gadd, 2018). Deze bevindingen sluiten aan bij een recent internationaal vergelijkend (enquête)onderzoek in de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Duitsland en Zwitserland. De onderzoekers noemen oneigenlijke beïnvloeding van evaluatieonderzoek 'a common phenomenon' in deze landen. Hun zorgelijke conclusie luidt: 'independence of evaluations does not exist for many respondents' (Pleger et al., 2017).

Meer formele en professionele waarborgen voor onafhankelijkheid

Naar aanleiding van de WODC-kwestie hebben verschillende rijkskennisinstellingen en departementen hun harde en zachte waarborgen voor onafhankelijkheid tegen het licht gehouden (zie ook artikel Faasse et al. in dit themanummer). Ook hebben verschillende organisaties zoals het SCP en CPB op hun website geëxpliciteerd hoe zij hun onafhankelijkheid waarborgen.¹⁶ Mede naar aanleiding van de WODC-kwestie heeft het Netwerk van Rijkskennisinstellingen en planbureaus (RKI's) op verzoek van het overleg van Secretarissen Generaal het Rathenau Instituut gevraagd om een onderzoek te doen naar de verschillende manieren waarop onafhankelijkheid en (wetenschappelijke) integriteit bij de RKI's zijn geregeld en gewaarborgd. Het Rathenau Instituut heeft de WODC-casus in breder perspectief

14 Zie www.fnv.nl/site/over-de-fnv/perskamer/persberichten/1470153/rapport_integriteit_bij_de_rijksoverheid.

15 Tweede Kamer, vergaderjaar 2018/19, 28 844, nr. 180.

16 Zie www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Memo-Onafhankelijkheid-sept018.pdf, www.scp.nl/Organisatie/Wat_is_het_SCP/Onafhankelijkheid_SCP_2018 en www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/borging%20onafhankelijkheid%202%20pbl.pdf.

getrokken, omdat met enige regelmaat rijkskennisinstellingen betrokken raken bij wat eerst politieke discussies zijn, maar al snel ook discussies worden over de betrouwbaarheid van kennis. Omgekeerd kunnen ook wetenschappelijke kwesties onderdeel worden van maatschappelijk debat met een politieke lading. Denk aan de discussie over klimaatopwarming (Diercks et al., 2018).

Het Rathenau Instituut heeft laten zien dat het borgen van onafhankelijkheid zowel 'harde' als 'zachte' maatregelen vergt. Voor het creëren en het onderhouden van verantwoorde onderzoekspraktijken zijn regels en procedures alleen niet voldoende. Het is ook belangrijk dat medewerkers lastige situaties leren onderkennen, deze kunnen bespreken met hun collega's, en weten hoe ze moeten omgaan met dilemma's. Harde maatregelen komen tot uitdrukking in de positionering, de nabijheid of afstand tot een departement, in wettelijke bepalingen en in geformaliseerde institutionele arrangementen als gedragscodes, protocollen, adviesraden, interne en externe peerreviews, evaluatieregimes en escalatiepaden. Zachte borging komt tot uitdrukking in professioneel gedrag: het handelen vanuit een specifieke rol, het eerbiedigen van bijbehorende gedragscodes, het nemen van de verantwoordelijkheden die daarmee gepaard gaan, en het elkaar aanspreken op rolvastheid (Diercks et al., 2018). Elke rijkskennisinstelling kan voor zichzelf de gepaste mix van harde en zachte maatregelen vaststellen en periodiek herijken.

De huidige *Handreiking voor advies- en onderzoeksopdrachten*, waar ook het logo van de rijksoverheid op staat, bevat geen waarborgen voor de onafhankelijkheid van wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van de ontwikkeling, besluitvorming, uitvoering en evaluatie van beleid.¹⁷ De Onderzoekscommissie WODC II adviseert de rijksoverheid dan ook om duidelijk uit te dragen dat bij wetenschappelijk onderzoek de onderzoekers de leiding hebben over de inhoud van het onderzoek en dat beleidsambtenaren in geen geval mogen sturen op de uitkomst van het onderzoek.¹⁸

Van de WODC-casus valt te leren dat het zinvol is om formele en professionele waarborgen voor de onafhankelijkheid van wetenschappelijk beleidsrelevant te onderhouden en periodiek kritisch tegen het licht te houden. Het is te hopen dat het herijken van harde en zachte waarborgen helpt om toekomstige incidenten tegen te gaan. Het Rathenau Instituut constateerde in een peiling in september 2018 dat vier op de vijf Nederlanders vertrouwen in de wetenschap heeft (Van den Broek-Honingh & De Jonge, 2018). Dat vertrouwen vermindert zodra wetenschappers onderzoek in opdracht van de overheid of het bedrijfsleven doen. Het merendeel van de Nederlanders denkt dat wetenschappers objectief en onafhankelijk werken (66 procent), maar 23 procent van de Nederlanders denkt dat wetenschappers onderzoek aanpassen om de antwoorden te krijgen die ze willen

17 Zie pagina 17 van Raad van Organisatie-Adviesbureaus, Orde van Organisatiekundigen en -adviseurs, Vereniging voor Beleidsonderzoek en Rijksoverheid, *Handreiking voor advies- en onderzoeksopdrachten* (2012).

18 In de huidige versie van de handreiking worden bijvoorbeeld aan de opdrachtgever tips gegeven die verschillend kunnen worden geïnterpreteerd, zoals: 'Wees actief betrokken bij het onderzoek. Een onderzoek dat na opdrachtverlening "over de schutting" wordt gegooid bij het onderzoeksbureau levert zelden bruikbare resultaten op. Houd de leiding en stuur het bureau duidelijk aan op "vriendelijke doch besliste wijze".' (p. 21)

Meike Bokhorst

hebben. Het is onze taak om dat wantrouwen tegen te gaan door de waarborgen voor de onafhankelijkheid van beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek permanent te onderhouden.

Literatuur

- Diercks, G., et al. (2018). *Met gepaste afstand – Onafhankelijkheid en integriteit bij onderzoek door rijkskennisinstellingen*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Forsberg, E.M., et al. (2018). Working with research integrity: Guidance for research performing organisations: the Bonn Printeger statement. *Science and Ethics*, 24, 1023-1034.
- Gadd, S. (2018). Research work frequently sexed up by civil servants survey reveals. *CPH Post Online*.
- Kolfschooten, F., Van de Wiel, C., et al. (2018). De geldschietter wil wel zelf wat aan het onderzoek hebben. *NRC Handelsblad* 31 augustus. Verkregen van www.nrc.nl/nieuws/2018/08/31/de-geldschietter-wil-wel-zelf-wat-aan-het-onderzoek-hebben-a1614919
- Minister van Justitie. (2019). Eerste voortgangsrapportage follow-up WODC-rapporten. Onderzoekscommissie WODC I inzake deugdelijkheid drugsonderzoeken. (2018). *Betrouwbaar onderzoek*. Den Haag.
- Onderzoekscommissie WODC II inzake relatie beleid en WODC. (2019). *Ongemakkelijk onderzoek. Naar een betere balans in de relatie tussen WODC en beleid*. Den Haag.
- Onderzoekscommissie WODC III. (2018). *De melding terecht: Onderzoek naar de afhandeling van een klacht van een medewerker over de beïnvloeding van WODC-onderzoeken*. Rijswijk.
- Pleger, L., et al. (2017). Are some countries more prone to pressure evaluators than others? Comparing findings from the United States, United Kingdom, Germany, and Switzerland. *American Journal of Evaluation*, 3, 315-328.
- Pleger, L., et al. (2018). Betterment, undermining, support and distortion: A heuristic model for the analysis of pressure on evaluators. *Evaluation and Program Planning*, 69, 167.
- Raad van Organisatie-Adviesbureaus, Orde van Organisatiekundigen en -adviseurs, Vereniging voor Beleidsonderzoek en Rijksoverheid. (2012). *Handreiking voor advies- en onderzoeksopdrachten*.
- Ransijn, B. (2018). *Integriteit bij de rijksoverheid*. Onderzoeksrapport Totta, in opdracht van de FNV. Verkregen van www.fnv.nl
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2017/18, 28 844, nr. 130.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2018/19, 28 844, nr. 180.
- Van den Broek-Honingh, N., & De Jonge, J. (2018). *Vertrouwen in de wetenschap – Monitor 2018*. Den Haag: Rathenau Instituut. Verkregen van <https://www.rathenau.nl/nl/wetenschap-cijfers/kennisbenutting-en-impact/vertrouwen-de-wetenschap>
- Weber, M. (1994). *Wissenschaft als Beruf (1917/1919)*. Tübingen: J.C.M. Mohr.