

University of Groningen

Ongemakkelijk onderzoek

Hertogh, M.L.M.; Peters, M.M.C.G.; van der Zande, A.N.; de Graaf, G.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2019

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Hertogh, M. L. M., Peters, M. M. C. G., van der Zande, A. N., & de Graaf, G. (2019). *Ongemakkelijk onderzoek: Naar een betere balans in de relatie tussen WODC en beleid*. Onderzoekscommissie WODC II.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

ONGEMAKKELIJK ONDERZOEK

NAAR EEN BETERE BALANS
IN DE RELATIE TUSSEN WODC EN BELEID

ONDERZOEKSCOMMISSIE WODC II

ONGEMAKKELIJK ONDERZOEK

NAAR EEN BETERE BALANS
IN DE RELATIE TUSSEN WODC EN BELEID

ONDERZOEKSCOMMISSIE WODC II

15 JANUARI 2019

Dit is een uitgave van:
Onderzoekscommissie WODC II
inzake de relatie tussen beleid en WODC
Den Haag, januari 2019.

Taalredactie: Anneke Nunn
Vormgeving: Irma Hornman, Studio Cursief

Inhoud

Voorwoord 7

Samenvatting 9

1 Inleiding 13

- 1.1 Aanleiding 13
- 1.2 Instellingsbesluit en taakopvatting van de commissie 14
- 1.3 Oneigenlijke beïnvloeding 15
- 1.4 Context 17
- 1.5 Werkwijze van de commissie 19

2 Positie en werkwijze van het WODC 25

- 2.1 Wat voor type kennisinstelling is het WODC? 25
- 2.2 Hoe is het WODC georganiseerd? 26
- 2.3 Hoe heeft de positionering van het WODC zich ontwikkeld? 28

3 Beoordelingskader van de commissie 31

- 3.1 Inleiding 31
- 3.2 Normen voor goed opdrachtgeverschap: *Integriteitscode Rijksoverheid* 32
- 3.3 Normen voor wetenschappelijk onderzoek: *KNAW-verklaring* en *NGWI* 33
- 3.4 Normen voor WODC-onderzoek: *Protocol 2016, Handboek WODC* en *EWB Wegwijzer* 36
- 3.5 Conclusies 38

4 Gesprekken 41

- 4.1 Inleiding 41
- 4.2 Agendering van onderzoek 43
- 4.3 Formulering startnotitie 46
- 4.4 Opdrachtverlening 47
- 4.5 Uitvoering van het onderzoek 48
- 4.6 Onderzoekrapportage 50
- 4.7 Interne kwaliteitscontrole van de organisatie 51
- 4.8 Externe kwaliteitscontrole via de begeleidingscommissie 53

- 4.9 Publicatie 57
- 4.10 Conclusies 61

- 5 Enquête 62
 - 5.1 Inleiding 62
 - 5.2 Contact 63
 - 5.3 Ongewenste beïnvloeding 64
 - 5.4 Ongewenste beïnvloeding in de startfase 67
 - 5.5 Ongewenste beïnvloeding in de onderzoeksfase 69
 - 5.6 Ongewenste beïnvloeding in de publicatiefase 78
 - 5.7 Gevolgen van ongewenste invloed 79
 - 5.8 Verschillen in beleving van ongewenste beïnvloeding 82
 - 5.9 Analyse van open antwoorden 84
 - 5.10 Conclusies 87

- 6 Dossieronderzoek 89
 - 6.1 Inleiding 89
 - 6.2 Evaluatie Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz) 90
 - 6.3 Monitor en evaluatie wet opsporing terroristische misdrijven 100
 - 6.4 De Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens 103
 - 6.5 Het lot van het inreisverbod 107
 - 6.6 Algemene conclusies 110

- 7 Bevindingen en beoordeling van oneigenlijke beïnvloeding 113
 - 7.1 Inleiding 113
 - 7.2 Agendering: eigen onderzoeksruijnte onder druk, steeds meer verzoekonderzoek 113
 - 7.3 Startnotitie: onderzoeksvragen toegespitst op gewenste uitkomst 117
 - 7.4 Opdrachtverlening: bewindslieden en beleidsambtenaren wanen zich opdrachtgever 118
 - 7.5 Uitvoering van het onderzoek: geen dienstopdrachten, maar subtiele druk 120
 - 7.6 Interne kwaliteitsborging: geen veilige cultuur van dilemma's delen 122
 - 7.7 Externe kwaliteitsborging: beleidsambtenaren soms sturend, niet rolvast en transparant 128
 - 7.8 Publicatie: onderzoek te vroeg of te laat gepubliceerd of ondergesneeuwd 131
 - 7.9 Conclusies 132

- 8 Risico's en waarborgen in de organisatie 135
 - 8.1 Inleiding 135
 - 8.2 Procedurele risico's: het *Protocol 2016* leeft niet 135
 - 8.3 Procedurele waarborgen: aansluiten bij *NGWI* en *LOWI* 137
 - 8.4 Juridische en bestuurlijke risico's: geringe autonomie 140

- 8.5 Juridische en bestuurlijke waarborgen: onafhankelijkheid formeel verankeren 141
- 8.6 Fysieke risico's: interne huisvesting 146
- 8.7 Fysieke waarborgen: externe huisvesting 147
- 8.8 Conclusies 148

9 Conclusies en aanbevelingen 149

- 9.1 Opdracht en onderzoeksvraag 149
- 9.2 Beoordelingskader 150
- 9.3 Beantwoording vragen Instellingsbesluit 150
- 9.4 Algemene conclusie 152
- 9.5 Aanbevelingen 155

Bijlage 1 Samenstelling commissie en secretariaat 160

Bijlage 2 Verantwoording 161

Bijlage 3 Instellingsbesluit 167

Bijlage 4 Onderzoeksprotocol Onderzoekscommissie WODC II 173

Bijlage 5 Informatieprotocol 178

Bijlage 6 Vragenlijst enquête 182

Voorwoord

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (wODC) vervult een belangrijke rol in onze democratische rechtsstaat. In tijden van nepnieuws, *fact-free politics* en twijfels over het overheidsbeleid moeten politici, pers en publiek kunnen vertrouwen op onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek. In de woorden van de laatste visitatiecommissie: “Het wODC is een belangrijk baken voor een feiten-gedreven justitieel- en veiligheidsbeleid.”¹

De uitzending van Nieuwsuur op 6 december 2017 was voor minister Grapperhaus aanleiding tot het instellen van drie onderzoekscommissies. Kort samengevat was de Onderzoekscommissie wODC III gericht op de afhandeling van een klacht van een medewerker over de mogelijke (beleids)beïnvloeding van wODC-onderzoeken² en heeft de Onderzoekscommissie wODC I de deugdelijkheid van de in de klacht genoemde drugsonderzoeken onderzocht.³

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. Hierbij hebben wij ons 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? In dit rapport doen we verslag van de uitkomsten van dit onderzoek.

Volgens Max Weber heeft iedere wetenschapper de taak om ‘ongemakkelijke feiten’ (*unbequeme Tatsachen*) te onderzoeken.⁴ Juist deze ongemakkelijke feiten, die niet

1 Visitatiecommissie wODC (2014) *Het wODC als baken in feiten-gedreven Justitieel en Veiligheidsbeleid. Naar een nieuwe balans tussen wetenschap, beleid en uitvoering voor de toekomst? Verslag van de visitatie van het Wetenschappelijke Onderzoeks- en Documentatiecentrum (wODC) 2006 tot en met 2012*, Den Haag.

2 Onderzoekscommissie wODC III (2018) *De melding terecht. Onderzoek naar de afhandeling van een klacht van een medewerker over de beïnvloeding van wODC-onderzoeken*, Rijswijk.

3 Onderzoekscommissie wODC I inzake deugdelijkheid drugsonderzoeken (2018) *Betrouwbaar onderzoek*, Den Haag.

4 Weber, M. (1994) *Wissenschaft als Beruf* (1917/1919), Tübingen: J.C.B. Mohr, p.16.

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. De onderliggende vraag van ons rapport luidt daarom: in hoeverre kan het WODC, naast onderzoek dat in het verleden ligt van het beleid van het ministerie van JenV, ook onderzoek uitvoeren en publiceren dat juist kritisch is over het gevoerde beleid? Met andere woorden, hoeveel ruimte heeft het WODC voor het verrichten van ‘ongemakkelijk onderzoek’?

Om deze vraag te beantwoorden, heeft de commissie een meldpunt ingericht, 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. In de hoofdstukken 4 tot en met 8 van dit rapport doet de commissie verslag van haar bevindingen. In hoofdstuk 9 presenteren wij onze eindconclusies en formuleren wij vijf algemene aanbevelingen.

Gezien de aanleiding van dit onderzoek en de daaruit voortvloeiende vraagstelling ligt de nadruk in dit rapport noodzakelijkerwijs vooral op mogelijke onregelmatigheden en de wijze waarop die voorkomen kunnen worden. De commissie zou het echter betreuren als hierdoor een eenzijdig en negatief beeld van het WODC zou ontstaan. De commissie heeft grote waardering voor de deskundigheid en de betrokkenheid van alle WODC-medewerkers. De onafhankelijkheid en de deugdelijkheid van het WODC-onderzoek staan bovendien in hoog aanzien. Volgens de laatste kwaliteitsrapportage blijkt bijvoorbeeld dat zo'n 90 procent van de aanvragers het eindproduct als (zeer) goed beoordeelt.⁵ Wij hopen dat ons rapport bijdraagt aan een verdere professionalisering van de relatie tussen het WODC en de beleidsafdelingen van het ministerie van JenV, waardoor de onafhankelijkheid en de wetenschappelijke kwaliteit van het WODC ook in de toekomst zijn gewaarborgd.

De commissie dankt iedereen die bereid is geweest om op enigerlei wijze medewerking te verlenen aan haar onderzoek.

Marc Hertogh
Voorzitter Onderzoekscommissie WODC II

⁵ WODC (2018) *Kwaliteitsrapportage 2017. Evaluatie van WODC-onderzoek door aanvragers 2007-2017*, Den Haag.

Samenvatting

De uitzending van Nieuwsuur op 6 december 2017 was voor minister Grapperhaus aanleiding tot het instellen van drie onderzoekscommissies. Kort samengevat was de Onderzoekscommissie WODC III gericht op de afhandeling van een klacht van een medewerker over de mogelijke (beleids)beïnvloeding van WODC-onderzoeken¹ en heeft de Onderzoekscommissie WODC I de deugdelijkheid van de in de klacht genoemde drugsonderzoeken onderzocht.²

Onderzoekscommissie WODC II kreeg als taak om onderzoek te doen naar de relatie tussen het WODC en de beleidsafdelingen van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en een advies uit te brengen over de positionering van het WODC. Hierbij hebben wij ons 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, 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.

De commissie hanteert een beoordelingskader dat is samengesteld uit drie bronnen: de *Integriteitscode Rijksoverheid* (die toeziet op goed opdrachtgeverschap door de overheid); de *KNAW-verklaring* en de *NGWI* (die beide betrekking hebben op de kwaliteit en integriteit van wetenschappelijk onderzoek); en het *Protocol 2016* en de *EWB Wegwijzer* (die beide normen bevatten die zijn toegespitst op WODC-medewerkers).

Het WODC heeft als kernfunctie het (laten) uitvoeren van onafhankelijk beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek op het brede terrein van justitie en veiligheid. Bij dit type onderzoek moet er sprake zijn van een goede balans tussen nabijheid en onafhankelijkheid. Enerzijds is de nabijheid van beleid onmisbaar en gewenst, vooral bij

1 Onderzoekscommissie WODC III (2018) *De melding terecht. Onderzoek naar de afhandeling van een klacht van een medewerker over de beïnvloeding van WODC-onderzoeken*, Rijswijk.

2 Onderzoekscommissie WODC I inzake deugdelijkheid drugsonderzoeken (2018) *Betrouwbaar onderzoek*, Den Haag.

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 distantie tot beleid. Anders gezegd: bij onafhankelijk beleidsrelevant onderzoek kan het ministerie van JenV meebeslissen over het *wat*, maar niet over het *hoe* van onderzoek.

Op grond van haar onderzoek 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 zijn beleid en onderzoek te veel met elkaar vervlochten. Anderzijds wordt de onafhankelijkheid van het onderzoek onvoldoende gewaarborgd. Volgens sommige respondenten die de commissie heeft gesproken is er sprake van geïsoleerde incidenten, die kunnen worden weggestreept 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. De commissie baseert deze algemene conclusie op de volgende bevindingen:

- a. 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 bevesten. Vooral bij politiek gevoelige onderwerpen staan onderzoekers bloot aan stevige beleidsdruk en is er sprake van (pogingen tot) oneigenlijke beïnvloeding.
- b. Ruim een kwart 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.
- c. 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 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. Deze vormen van beïnvloeding zijn volgens de NGWI waarschijnlijk te kwalificeren als een schen-

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

- d. De bestaande waarborgen om (pogingen tot) oneigenlijke beïnvloeding tijdig te signaleren en te adresseren zijn op een aantal punten ontoereikend. Er is geen sterke interne en externe aanspreekcultuur bij het ministerie van JenV en het WODC. Bij het WODC is er geen functionaris om problemen op het gebied van wetenschappelijke integriteit aan voor te leggen. Het *Protocol 2016* leeft niet, begeleidingscommissies zien niet alle pogingen tot beïnvloeding, en zowel de Raad van Advies als de visitatiecommissie staan op te grote afstand van de dagelijkse onderzoekspraktijk.
- e. 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.

Het WODC vervult een belangrijke rol in onze democratische rechtsstaat. De commissie heeft grote waardering voor de deskundigheid en de betrokkenheid van alle WODC-medewerkers. In tijden van nepnieuws, *fact-free politics* en twijfels over het overheidsbeleid moeten politici, pers en publiek kunnen vertrouwen op onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek. Om ook in een veranderend maatschappelijk en politiek klimaat de onafhankelijkheid en de wetenschappelijke kwaliteit van het WODC te waarborgen doet de commissie vijf aanbevelingen:

Aanbeveling 1: Versterk juridische borging onafhankelijkheid WODC

De onafhankelijke positie van het WODC moet in een ministeriële regeling worden vastgelegd. Op termijn zou het WODC ook kunnen worden gebracht onder de Aanwijzingen voor de Planbureaus en mogelijk kunnen worden omgevormd tot een 'Planbureau voor de Rechtsstaat'.

Aanbeveling 2: Creëer meer professionele waarborgen voor wetenschappelijke onafhankelijkheid

Zowel het vernieuwde WODC als het ministerie van JenV dienen een *chief science officer* of een centrale kenniscoördinator aan te stellen die primair verantwoordelijk is voor het bevorderen en bewaken van de wetenschappelijke onafhankelijkheid.

Aanbeveling 3: Benadruk bij beleidsambtenaren het belang van goed opdrachtgeverschap

Het ministerie van JenV dient de spelregels voor goed opdrachtgeverschap bij weten-

schappelijk onderzoek te expliciteren en beleidsambtenaren te scholen in goed opdrachtgeverschap.

Aanbeveling 4: Kies een nieuwe vestigingslocatie buiten het ministerie van JenV

Huisvesting van het vernieuwde wOdc buiten het ministerie van JenV is noodzakelijk in combinatie met een uitgebreid en weldoordacht pakket van juridische, organisatorische en culturele waarborgen.

Aanbeveling 5: Monitor het transitieproces

Laat een onafhankelijke adviseur of een commissie dit transitieproces kritisch en nauwgezet monitoren.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 6 december 2017 wordt 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.¹ Naar aanleiding van deze uitzending heeft de minister van Justitie en Veiligheid drie commissies ingesteld.² De eerste commissie doet een onafhankelijke toets naar de deugdelijkheid van de genoemde rapporten. De tweede commissie onderzoekt hoe er sinds de inwerking-treding van het Protocol Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum van 12 augustus 2016 (*Protocol 2016*) wordt gewerkt in de relatie tussen het wOdc en de beleidsafdelingen. En de derde commissie gaat na hoe de klacht die in de uitzending werd besproken, door het ministerie is afgehandeld.

Dit rapport doet verslag van de bevindingen en conclusies van de Onderzoekscommissie wOdc II (hierna: de commissie), onder leiding van prof. dr. Marc Hertogh. Deze commissie onderzoekt de invulling van de relatie tussen het wOdc en de beleidsafdelingen van het ministerie van JenV. In het debat van 23 januari 2018 geven verscheidene Tweede Kamerleden aan dat het vertrouwen in onderzoek in opdracht van het ministerie van JenV in hun ogen is geschaad. De reputatie van het wOdc als onafhankelijke rijkskennisinstelling staat daarmee ter discussie. De Tweede Kamer wil weten of politiek en samenleving nog kunnen vertrouwen op de onafhankelijkheid en deugdelijkheid van wOdc-onderzoek. De Tweede Kamer maakt zich zorgen of medewerkers van het wOdc zich voldoende veilig voelen om anoniem meldingen te doen van vermeende misstanden.

De Tweede Kamer heeft door middel van moties de minister opgedragen om de taakopdracht van de commissie uit te breiden.³ De commissie wordt ook gevraagd om te kijken naar de voor- en nadelen van de juridische, financiële en fysieke positionering van het wOdc ten opzichte van het ministerie. De commissie dient zich eveneens te

¹ Interne klacht, beschikbaar op: <http://download.omroep.nl/nos/docs/klacht.pdf>.

² *Kamerstukken II 2017/18*, 28844, nr. 130.

³ Debat van 23 januari 2018 over de onafhankelijkheid van het onderzoeksinstituut wOdc. *Handelingen II 2017/18*, 42.

buigen over de wenselijkheid van een eventuele aansluiting van het wODC bij het Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit (LOWI) en de Gedragscode van de VSNU.

1.2 Instellingsbesluit en taakopvatting van de commissie

Het Instellingsbesluit van de onafhankelijke Onderzoekscommissie wODC II [Relatie beleid en wODC] geeft de commissie tot taak onderzoek te verrichten naar:⁴

- a) de invulling van de relatie tussen het wODC en de beleidsafdelingen van het ministerie van JenV;
- b) de positionering van het wODC ten opzichte van het ministerie van JenV in vergelijking met andere publieke kennisorganisaties en de voor- en nadelen daarvan voor de wetenschappelijke integriteit.

De commissie beoordeelt of:

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

De commissie is bevoegd gedurende het onderzoek aanvullende vragen te onderzoeken, zoals meldingen over een vermeend gebrek aan distantie tussen het wODC en de beleidsafdelingen van vóór de inwerkingtreding van het *Protocol 2016*.

De commissie vat haar taak als volgt op:

- Procesbeschrijving: het in kaart brengen van de positie en werkwijze van het wODC.
- Normering: het ontwikkelen van een beoordelingskader voor oneigenlijke beïnvloeding op basis van het *Protocol 2016* en andere relevante normen voor wetenschappelijk onderzoek en goed opdrachtgeverschap.
- Praktijkonderzoek: het in beeld brengen van de aard en omvang van (mogelijke) beïnvloeding door beleid.
- Beoordeling: op basis van praktijkonderzoek beoordelen in hoeverre de onafhankelijkheid en (in algemene zin) de deugdelijkheid van onderzoek is geschaad.

⁴ Besluit van de minister van Justitie en Veiligheid van 2 februari 2018, houdende instelling van de Onderzoekscommissie wODC II Relatie beleid en wODC.

- Vergelijking: aangeven welke lessen er kunnen worden getrokken uit de werkwijze en positionering van andere rijkskennisinstellingen.
- Advisering: zo nodig aanbevelen welke aanvullende waarborgen effectief en passend zijn in het onderzoek of in de positionering van de organisatie.

De commissie hanteert 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?

Het onderzoek van de commissie heeft betrekking op de periode sinds het verschijnen van het *Protocol 2016*, maar kijkt in de gesprekken, de enquête en het dossieronderzoek ook terug op de periode voor 2016. Zo ontstaat meer inzicht in hoe de relatie tussen het WODC en beleid zich in de tijd heeft ontwikkeld.

1.3 Oneigenlijke beïnvloeding

Op 23 januari 2018 debatteerde de Tweede Kamer met minister Grapperhaus van JenV over de onafhankelijkheid van WODC-onderzoek. De minister stelde in dit debat onder meer: “We hebben in de uitzending van Nieuwsuur de e-mailwisseling gezien, die het beeld oproep van ten minste [de] schijn van een poging tot *oneigenlijke beïnvloeding* [cursivering commissie]. Dat rechtvaardigt nader onderzoek.”⁵ Ook de commissie richt zich in haar onderzoek op (pogingen tot) oneigenlijke beïnvloeding.

Het WODC heeft als kernfunctie het (laten) uitvoeren van onafhankelijk beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek op het brede terrein van justitie en veiligheid. Bij dit type onderzoek moet er sprake zijn van een goede “balans tussen nabijheid en onafhankelijkheid”.⁶ 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 distantie tot beleid. Anders gezegd: bij onafhankelijk beleidsrelevant onderzoek kan het ministerie van JenV meebeslissen over het *wat*, maar niet over het *hoe* van onderzoek.

De *Nederlandse Gedragscode Wetenschappelijke Integriteit* (hierna: NGWI 2018) is een gedragscode voor wetenschappelijk onderzoek in den brede die geldt voor zowel fun-

⁵ *Handelingen II 2017/18*, 42.

⁶ Diercks, G. et al. (2018) *Met gepaste afstand - Onafhankelijkheid en integriteit bij onderzoek door rijkskennisinstellingen*, Den Haag: Rathenau Instituut.

damenteel als toegepast en praktijkgericht onderzoek. Hierin wordt onafhankelijk onderzoek als volgt gedefinieerd:⁷

Onafhankelijkheid houdt onder andere in dat men zich in de keuze van de methode, bij de beoordeling van de data en in de weging van alternatieve verklaringen, maar ook bij het beoordelen van onderzoek of onderzoeksvorstellen van anderen, niet laat leiden door buiten-wetenschappelijke overwegingen (bijvoorbeeld overwegingen van commerciële of politieke aard).

Hierbij aansluitend, hanteert de commissie de volgende definitie van (pogingen tot) oneigenlijke beïnvloeding:

(Pogingen tot) oneigenlijke beïnvloeding van onderzoek door beleid (behelzen) behelst dat de beleidsambtenaar dusdanige druk op de onderzoeker uitoefent dat die zich laat leiden door buiten-wetenschappelijke belangen, argumenten of voorkeuren (bijvoorbeeld van commerciële of politieke aard).

Voor de nadere invulling van oneigenlijke beïnvloeding hanteert de commissie een beoordelingskader dat is samengesteld uit drie bronnen: de *Integriteitscode Rijksoverheid* (die toeziet op goed opdrachtgeverschap door de overheid); *Verklaring van wetenschappelijke onafhankelijkheid* van de KNAW en de NGWI (die beide betrekking hebben op de kwaliteit en integriteit van wetenschappelijk onderzoek); en het *Protocol 2016* en de *EWB Wegwijzer* (die beide normen bevatten die zijn toegespitst op WODC-medewerkers) (zie Hoofdstuk 3).

Volgens de *Integriteitscode Rijksoverheid* mag een beleidsambtenaar in geen geval sturen op de uitkomst van het onderzoek. Sturing kan direct gericht zijn op de inhoud van het onderzoek, maar ook indirect op de opzet, toon, timing of publicatie van het onderzoek. De beïnvloedingspoging richting de onderzoeker kan mondeling of schriftelijk van aard zijn. De beleidsambtenaar kan ook de onderzoeker passeren en zich rechtstreeks wenden tot diens leidinggevende. Het *Protocol 2016* stelt dat het geven van dienstopdrachten aan het WODC om formuleringen, uitkomsten, onderzoeksmethoden of veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het onderzoek aan te passen of anderszins te veranderen niet zijn toegestaan.

Oneigenlijke beïnvloeding kan zijn schaduw vooruitwerpen. Bij onderzoekers kan zelfcensuur optreden wanneer ze bewust bepaalde onderzoeksvragen niet stellen of bevindingen niet opnemen waarvan ze denken dat die voor de bewindspersoon politiek onwelgevallig zijn. Ook bij leidinggevendenden van de onderzoekers kan de overtuiging postvatten dat het beter is om beleidsmedewerkers tegemoet te komen, om zo de

⁷ Zie pagina 17 van KNAW, NFO, NWO, TO2-federatie, Vereniging Hogescholen en de Vereniging van Universiteiten (2018) *Nieuwe gedragscode wetenschappelijke integriteit voor Nederlandse wetenschap*, beschikbaar op: www.vsnu.nl/files/documenten/Nederlandse%20gedragscode%20wetenschappelijke%20integriteit%202018.pdf.

opdrachtverlening aan de organisatie op lange termijn in stand te houden. Verder kunnen er intern tussen onderzoekers en leidinggevenden meningsverschillen zijn over onderzoeksethiek of -methodiek, die leidinggevenden beslechten op basis van hiërarchie in plaats van inhoudelijke overtuiging of intercollegiaal overleg. Hierbij kunnen onderzoekers zich onder druk gezet of negatief bejegend voelen. Uit angst voor negatieve bejegening door leidinggevenden kan een gespannen organisatiecultuur ontstaan die vatbaar is voor beleidsbeïnvloeding. Negatieve bejegening en oneigenlijke beïnvloeding kunnen elkaar op die manier ook versterken.

1.4 Context

Oneigenlijke beïnvloeding van onderzoek is geen nieuw fenomeen en er is ook al vaker over gerapporteerd. Uit internationaal onderzoek blijkt dat er bij onderzoek in opdracht van beleid geregeld sprake is van pogingen tot beïnvloeding.⁸ Er is veel casuïstiek over beïnvloeding, maar de precieze aard en omvang zijn nog weinig onderzocht. In Denemarken hield het journalistieke medium *Politiken Research* bijvoorbeeld een enquête onder 1.200 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.⁹

Ook in ons land is er regelmatig aandacht voor oneigenlijke beïnvloeding van onderzoek. In *De onwelkome boodschap* (1999) reconstrueerden André Köbben en Henk Tromp situaties van wetenschappers die in conflict waren gekomen met hun opdrachtgever.¹⁰ Köbben en Tromp werden nadien vaak op recepties aangesproken door collega's die een vergelijkbaar geval kenden.¹¹

In 2018 verscheen de publicatie *Onafhankelijk onderzoek in het publiek belang* van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Deze publicatie vormt de neerslag van interviews met tientallen vertegenwoordigers van organisaties voor beleidsonderzoek in een

8 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.

9 Gadd, S. (2018) 'Research work frequently sexed up by civil servants survey reveals.' *CPH Post Online*. <http://cphpost.dk/news/research-work-frequently-sexed-up-by-civil-servants-survey-reveals.html>. In verwijzing naar onderzoek van Beim, J. H. en T. O. Koch van *Politiken Research*, <https://politiken.dk/>.

10 Köbben, A.J.F. en H. Tromp (1999) *De onwelkome boodschap of hoe de vrijheid van wetenschap bedreigd wordt*, Amsterdam: Jan Mets.

11 Engels, J. (2003) 'Niet corrupt maar buigzaam in de wetenschap', *Trouw* 8 november, beschikbaar op: www.trouw.nl/cultuur/niet-corrupt-maar-buigzaam-in-de-wetenschap~a5cco638/.

poging om de achterliggende problemen en dilemma's bij onafhankelijk onderzoek aan het licht te brengen. In Nederland is er weinig bekend over de frequentie waarmee een opdrachtgever lopend onderzoek tracht te beïnvloeden. Het gebeurt en beperkt zich niet tot situaties waarin de overheid opdrachtgever is.¹² Het doet zich ook voor bij bedrijven. In 2015 was de Onderzoeksraad voor Veiligheid kritisch op het KNMI en TNO voor hun rol in het aardgasdossier, omdat ze lang ontkenen dat er een relatie was tussen gaswinning en aardbevingen.¹³

NRC Handelsblad deed afgelopen zomer een onderzoek onder universitaire medewerkers naar onwenselijke beïnvloeding van wetenschappelijk onderzoek.¹⁴ Externe financiering van onderzoek nam tussen 2004 en 2016 toe van 1,4 naar 3,1 miljard euro per jaar. Volgens dit onderzoek vond 62 procent van de deelnemers het een slechte ontwikkeling dat wetenschappers steeds meer afhankelijk zijn van externe project-financiers. Daardoor wordt het lastiger om onderzoek te verrichten naar een onderwerp dat niet de interesse heeft van de overheid of bedrijven. Respondenten melden even vaak ongewenste invloed van opdrachtgevers van het bedrijfsleven als van de overheid (266 respondenten, ruim een tiende van het totaal). Zij geven aan dat beïnvloeding subtieler verloopt dan volgens het klassieke beeld van een CEO die met de rode pen door een rapport gaat of van een ambtenaar die een rapport aanpast dan wel onderin 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 geeft 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 1.368 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 psychische klachten bij de ambtenaren, zo-

12 Lievisse Adriaanse, M. (2017) 'Manipulatie onderzoek is gebruikelijk' *NRC Handelsblad* 7 december, beschikbaar op: www.nrc.nl/nieuws/2017/12/07/manipulatie-onderzoek-is-gebruikelijk-a1584200.

13 Onderzoeksraad voor Veiligheid (2015) *Aardbevingsrisico's in Groningen*. Beschikbaar op: www.onderzoeksraad.nl/nl/page/3190/aardbevingsrisico-s-in-groningen. Zie ook: www.nrc.nl/nieuws/2015/02/19/vragen-bij-wetenschappelijke-status-knmi-en-tno-na-1470781-a405904.

14 Kolfshootten, Van de Wiel, C. et al (2018) 'De geldschietter wil wel zelf wat aan het onderzoek hebben', *NRC Handelsblad* 31 augustus, beschikbaar op: www.nrc.nl/nieuws/2018/08/31/de-geldschietter-wil-wel-zelf-wat-aan-het-onderzoek-hebben-a1614919.

als stress, angst en/of schuldgevoelens (52 procent).¹⁵ 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.¹⁶

Negatieve aandacht voor woDC-onderzoek schaadt ook het vertrouwen in het overige beleidsonderzoek in opdracht van de overheid. Het Rathenau Instituut constateerde in een peiling in september 2018 dat vier op de vijf Nederlanders vertrouwen in de wetenschap heeft.¹⁷ Het vertrouwen in de wetenschap is met een 7,1 het hoogste van alle onderzochte instituties (de rechtspraak 6,5; vakbonden 5,8; kranten 5,8; televisie 5,7; politiek 5,5 en grote bedrijven 5,4). 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). 23 procent van de Nederlanders denkt dat wetenschappers onderzoek aanpassen om de antwoorden te krijgen die ze willen hebben. Dit zijn vooral mensen die relatief laag scoren op vertrouwen in instituties. Een groot deel van de ondervraagden denkt dat bedrijven en de overheid de wetenschappelijke resultaten alleen zullen gebruiken als deze passen bij hun eigen ideeën; rond de 60 procent denkt dat overheid en bedrijven ongewenste resultaten zullen proberen tegen te houden.

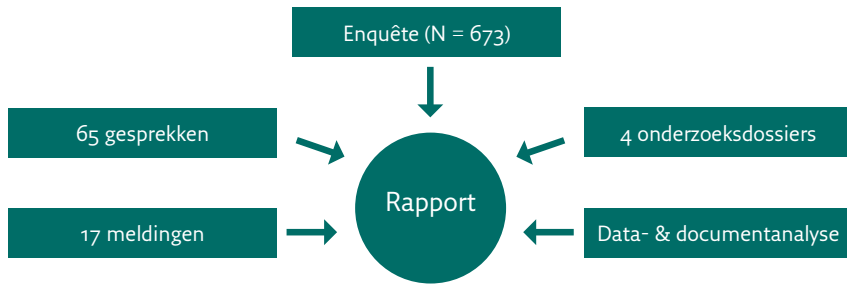
1.5 Werkwijze van de commissie

De commissie gebruikt voor het onderzoeken van de aard en omvang van oneigenlijke beïnvloeding in de onderzoekspraktijk meerdere bronnen en onderzoeksmethoden: meldingen, achtergrondgesprekken, een enquête, dossieronderzoek, aanvullende data- en documentanalyse en formele gesprekken. Om een zo volledig en representatief mogelijk beeld te krijgen van de relatie tussen het woDC en de beleidsafdelingen van het ministerie van JenV heeft de commissie het gebruik van deze bronnen en methoden steeds nauw op elkaar afgestemd.

¹⁵ www.fnv.nl/site/over-de-fnv/perskamer/persberichten/1470153/rapport_integriteit_bij_de_rijksoverheid.

¹⁶ www.fnv.nl/site/over-de-fnv/perskamer/persberichten/1470153/rapport_integriteit_bij_de_rijksoverheid, p. 10.

¹⁷ Broek-Honingh van den, N. en J. de Jonge (2018) *Vertrouwen in de wetenschap - Monitor 2018*, Den Haag: Rathenau Instituut, beschikbaar op: <https://www.rathenau.nl/nl/wetenschap-cijfers/kennisbenutting-en-impact/vertrouwen-de-wetenschap>.



1. Meldpunt

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.¹⁸ Het meldpunt is extern ondergebracht bij het CAOOP (het Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel; het kennis- en dienstencentrum op het gebied van arbeidszaken in het publieke domein) in Den Haag en werkt volledig onafhankelijk van het ministerie van JenV (en andere ministeries). De commissie heeft de binnengekomen meldingen en suggesties onderzocht door middel van gesprekken en dossieronderzoek. Daarbij is aan de hand van aanwijzingen gericht gezocht naar vormen van (on)eigenlijke beïnvloeding. De commissie is met de verkregen informatie vertrouwelijk omgegaan. De meldingen aan de commissie vallen onder de Klokkenuidersregeling.¹⁹

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 opgemaakt dat mensen terughoudend zijn om te melden uit vrees dat de werkgever daar achter komt. Zij vreesden dat het al snel herleidbaar is tot de betrokken onderzoekers wanneer het commissierapport een bepaald onderzoek vermeldt. Onderzoekers van externe organisaties gaven aan terughoudend te zijn, omdat ze vreesden de goede verstandhouding met het wOdc op het spel te zetten.

Er is nog een andere reden voor terughoudendheid. Onderzoekers zullen waarschijnlijk niet snel openlijk toegeven dat ze onder druk van beleid tegen hun overtuiging in bevindingen hebben aangepast. Niemand wil graag de 'vuile was' buitenhangen van een organisatie waar hij of zij over het algemeen naar tevredenheid werkt. Een verslechtering van de reputatie van de organisatie straalt immers ook negatief af op henzelf en op hun publicaties. Bij de melders zaten overigens ook mensen die positieve ervaringen wilden delen, omdat ze bang waren dat er anders alleen negatieve verhalen over het wOdc naar buiten zouden komen.

¹⁸ Zie het persbericht Onderzoekscommissies wOdc (2018) Onderzoekscommissies wOdc van start met oproep, beschikbaar op: www.rijksoverheid.nl/contact/contactgids/onderzoekscommissies-wodc.

¹⁹ Zie ook www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit-overheidsinstanties/klokkenuiders

2. Achtergrondgesprekken

De commissie heeft niet alleen gesproken met de zeventien melders, maar ook zelf negentien personen uitgenodigd voor een uitvoerig achtergrondgesprek. Deze personen vormen een dwarsdoorsnede van alle betrokkenen in en rondom het wOdc en het beleid. 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. Er zijn gesprekken gevoerd met (voormalig) onderzoekers, (voormalig) leidinggevendenden, externe onderzoekers, onderzoekscoördinatoren en (voormalig) beleidsmedewerkers en -directeuren (zie tabel 1).

Tabel 1: Overzicht van de gesprekken

	Meldgesprek	Achtergrond- gesprek	Dossier- gesprek	Formeel gesprek	Nabellen survey	Totaal
(ex)wOdc	13	11	4	2	4	34
(ex)justitie	2	6	5	2	-	15
Externen	2	2	1	1	10	16
Totaal	17	19	10	5	14	65

3. Enquête

Om te kunnen beoordelen hoe representatief de bevindingen uit de meldingen en de achtergrondgesprekken zijn, heeft de commissie vervolgens een enquête uitgevoerd. Hiervoor heeft de commissie bij het ministerie van JenV de e-mailadressen opgevraagd van alle wOdc-medewerkers, beleidsambtenaren van het ministerie van JenV, externe onderzoekers en leden van de begeleidingscommissies, die sinds 2015 betrokken waren bij een wOdc-onderzoek. Al deze personen zijn uitgenodigd om (anoniem) aan de enquête deel te nemen. In totaal hebben 673 van de 1.888 aangeschreven respondenten de vragenlijst volledig ingevuld. 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 1.155 leden van de begeleidingscommissies benaderd, daarvan hebben 360 leden de enquête volledig ingevuld (respons 31 procent).

In de enquête heeft de commissie vragen opgenomen over de bekendheid met en het gebruik van het *Protocol 2016*, evenals vragen over de voorkeuren voor een eventuele alternatieve positionering van het wOdc. Daarbij zijn ook een aantal fictieve casussen voorgelegd om erachter te komen waar verschillende betrokkenen de grens trekken tussen gewenste en ongewenste beïnvloeding. De enquête bevatte naast gesloten vragen, ook een aantal open vragen waarbij de respondenten in de gelegenheid zijn gesteld om hun persoonlijke ervaringen uitgebreid - en in hun eigen woorden - toe te lichten. Velen hebben van die gelegenheid gebruik gemaakt. Ten

slotte konden alle respondenten ook aangeven of er nog zaken waren die ze – in vertrouwen – met de commissie wilden delen. Waar mogelijk heeft de commissie de in de enquête genoemde onderzoeken nader geïdentificeerd en gecontroleerd door de respondenten na te bellen. In totaal zijn veertien respondenten nagebeld om een toelichting te geven op hun antwoorden in de enquête (zie tabel 1).

4. Dossieronderzoek

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 vier onderzoeken geselecteerd voor een gedetailleerd dossieronderzoek. De selectie betrof dossiers van onderzoeken waarover in gesprekken naar voren kwam dat zich daarbij in onderscheiden fasen mogelijke beïnvloedingsincidenten hebben voorgedaan. De commissie heeft voor de genoemde vier casussen de e-mailcorrespondentie van de desbetreffende projectleider opgevraagd; daarbij gaat het – deels afhankelijk van aard en lengte van het onderzoek – om tientallen en soms enkele honderden e-mails. Verder zijn bij het dossieronderzoek de (concepten van) startnotities en rapportages evenals de verslagen van bijeenkomsten van begeleidingscommissies betrokken. Aan de hand van deze bescheiden heeft de commissie tijdlijnen en incidentenrapportages opgesteld. Om de bevindingen uit het dossieronderzoek te verifiëren heeft de commissie bij twee van de onderzoeken (daar waar zij bij het dossieronderzoek op onduidelijkheden of onvolledigheden stuitte) met verschillende betrokkenen gesproken, zoals de projectleider, de leidinggevende, de voorzitter van de begeleidingscommissie en de betrokken beleidsambtenaren. In de andere twee dossiers heeft de commissie volstaan met een analyse op basis van het schriftelijk materiaal. In totaal zijn tien dossiergesprekken gevoerd (zie tabel 1).

5. Aanvullende data- en documentanalyse en bronnen

In aanvulling op de meldingen, de achtergrondgesprekken, de enquête en het dossieronderzoek heeft de commissie ook een analyse gemaakt van Tweede Kamerdebatten, begrotingen en jaarplannen van het WODC, om te zien hoe bewindslieden en Tweede Kamerleden omgaan met WODC-onderzoek. Door het CAO¹⁹ is een analyse gemaakt van de externe onderzoekers en de samenstelling van de begeleidingscommissies. Aan de hand van het medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO) is bovendien inzicht verkregen in hoe de tevredenheid van WODC'ers zich door de tijd heen heeft ontwikkeld. *Effectory* voert periodiek het MTO Rijksoverheid uit en heeft voor de commissie een benchmark gemaakt van het WODC met een aantal vergelijkbare onderzoeksorganisaties.

Representativiteit

Ten slotte heeft de commissie de uitkomsten van alle bronnen en methoden met elkaar vergeleken en gecombineerd.²⁰ Op die manier heeft de commissie zoveel moge-

²⁰ Dit wordt ook wel 'triangulatie' genoemd.

lijk 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). De commissie heeft bovendien vijf verantwoordelijke leidinggevers formeel gehoord.²¹ Bij elkaar opgeteld heeft de commissie 65 gesprekken gevoerd (zie tabel 1). Na afronding van het onderzoek heeft de commissie verder alle directbetrokkenen in de gelegenheid gesteld om – in het kader van hoor en wederhoor – te reageren op haar bevindingen en conclusies. Deze reacties zijn meegenomen bij het schrijven van het eindrapport.

Op basis van de *gecombineerde en geverifieerde bevindingen* uit alle bronnen en methoden – de meldingen, de achtergrondgesprekken, de enquête, het dossieronderzoek, de aanvullende documenten, de formele gesprekken en de reacties in het kader van het hoor en wederhoor – trekt de commissie in dit rapport algemene conclusies over de relatie tussen het WODC en de beleidsafdelingen van het ministerie van JenV en over de aard en omvang van (pogingen tot) oneigenlijke beïnvloeding van WODC-onderzoek door beleid.

Deugdelijkheid van WODC-onderzoek

Naast haar primaire taak om onderzoek te verrichten naar de relatie tussen het WODC en de beleidsafdelingen van het ministerie van JenV, is de commissie ook gevraagd om te beoordelen in hoeverre de *deugdelijkheid* van het WODC-onderzoek is geschaad. De commissie meent dat de eenvoudige tegenstelling deugdelijk/ondeugdelijk – als het gaat om het (in brede zin) kwalificeren van WODC-onderzoek – methodologisch onhoudbaar is, zeker wanneer het gaat om een geschakeerd en soms subtiel proces van (oneigenlijke) beïnvloeding. Hoewel de commissie meent dat overeenstemming zou kunnen worden bereikt over wat als een ondergrens geldt bij het vaststellen van deugdelijkheid, gaat het in de meeste gevallen om gradaties van deugdelijkheid met meer of minder ingrijpende implicaties voor het totaalresultaat. Die gradaties kunnen corresponderen met het hele palet aan meer of minder geslaagde beïnvloedingsvormen die zich bij onderzoeken kunnen voordoen. Voor het zorgvuldig beoordelen van de deugdelijkheid van de beleidsonderzoeken moet bovendien bij elk individueel onderzoek kritisch worden gekeken naar een aantal inhoudelijke criteria, zoals de relatie tussen probleemstelling en onderzoeksvragen; de gehanteerde onderzoeksvragen en de wijze van dataverzameling; de analyse van de data en de wijze waarop over het onderzoek is gerapporteerd. Het valt buiten de taakstelling van de commissie om de inhoud en de methodologie van alle (ongeveer 1.640) WODC-onderzoeken in de periode 2000-2017 gedetailleerd te controleren. Het onderzoek van de Onderzoekscommissie WODC 1 (dat was gericht op het controleren van de deugdelijkheid van drie drugs-onderzoeken uit 2013 en 2014) laat bovendien zien dat dit een zeer tijdrovende en arbeidsintensieve opgave zou zijn, die de middelen en de capaciteiten van deze com-

²¹ Voormalig directeur WODC, waarnemend directeur WODC, directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving, secretaris-generaal en voorzitter Raad van Advies.

missie ver zou overstijgen.²² De commissie kan op basis van haar onderzoek daarom geen *inhoudelijke* uitspraken doen over de deugdelijkheid van alle individuele wOĐC-onderzoeken die in de onderzoeksperiode zijn verricht. De commissie zal wel *in algemene zin* beoordelen in hoeverre haar kernbevindingen – over de relatie tussen het wOĐC en de beleidsafdelingen van het ministerie van JenV – eventueel ook gevolgen kunnen hebben voor de deugdelijkheid van het wOĐC-onderzoek.

22 Onderzoekscommissie wOĐC I inzake deugdelijkheid drugsonderzoeken (2018) *Betrouwbaar onderzoek*, Den Haag.

2 Positie en werkwijze van het WODC

2.1 Wat voor type kennisinstelling is het WODC?

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is een rijkskennisinstelling op het beleidsterrein van justitie en veiligheid. Het WODC voert onafhankelijk wetenschappelijk (beleidsgericht) onderzoek uit of laat dit door externe onderzoeksbureaus uitvoeren. Het WODC is een intern verzelfstandigd onderdeel van het ministerie. Hoofdfuncties van het WODC zijn het (laten) uitvoeren van beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek, kennisverspreiding en advisering. 30 procent van het onderzoek wordt door het WODC zelf uitgevoerd. 70 procent van het onderzoek besteedt het WODC uit aan externe onderzoekers bij universiteiten en onderzoeksbureaus.¹

De rijkskennisinstellingen (rki's) zijn publieke kennisorganisaties (pko's) binnen de rijksoverheid. Zij hebben tot taak om het kennispeil binnen de rijksoverheid hoog te houden door zelf onderzoek te doen.² Het WODC is één van de acht rijkskennisinstellingen die zijn gepositioneerd tussen wetenschap, samenleving en beleid. Belangrijkste kenmerken van rijkskennisinstellingen zijn de beleidsnabijheid, praktijkgericht onderzoek en het waarborgen van het publieke belang.³ Andere rijkskennisinstellingen zijn:

- Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
- Nederlands Forensisch Instituut
- Rijks Kunsthistorische Dienst
- Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

¹ Zie cijfers WODC, de missie in *Handboek WODC* en Koens, L. en M. Calle (2012) *Inhoudelijke en wetenschappelijke onafhankelijkheid van kennisinstellingen: Een internationaal vergelijkend onderzoek naar inrichtingen en functioneren van kennisinstellingen op het gebied van Veiligheid, Justitie en Vreemdelingenzaken*, Utrecht, ongepubliceerde masterscriptie Universiteit Utrecht.

² Rathenau Instituut (2017) *Publieke kennisorganisaties door de jaren heen* www.rathenau.nl/kennisecosysteem/publieke-kennisorganisaties-door-de-jaren-heen.

³ Diercks, G. et al. (2018) *Met gepaste afstand - Onafhankelijkheid en integriteit bij onderzoek door rijkskennisinstellingen*, Den Haag: Rathenau Instituut.

- Rijkswaterstaat
- Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit
- Centraal Bureau voor de Statistiek
- Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed

2.2 Hoe is het WODC georganiseerd?

Het WODC is begin jaren zeventig opgericht. Voorloper was het Studie- en Documentatiecentrum uit 1949. In de jaren negentig werd de toenmalige Centrale Directie Wetenschappelijk Onderzoek die zich onder andere bezighield met uitbesteden en begeleiden van onderzoek en met het aanleggen van databestanden, statistiek en beleidsanalyses geïntegreerd in het WODC. Met ingang van 1 januari 1994 is het WODC intern verzelfstandigd binnen het toenmalige ministerie van Justitie.⁴ In 2010 werd het onderzoeksterrein van het instituut verbreed naar het Directoraat-Generaal Politie en de NCTV (Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid).⁵ Het WODC heeft jaarlijks ongeveer 12 miljoen euro te besteden. Er werken zo'n 100 fte onderzoekers van wie ongeveer 35 fte tijdelijke medewerkers op projectbasis.

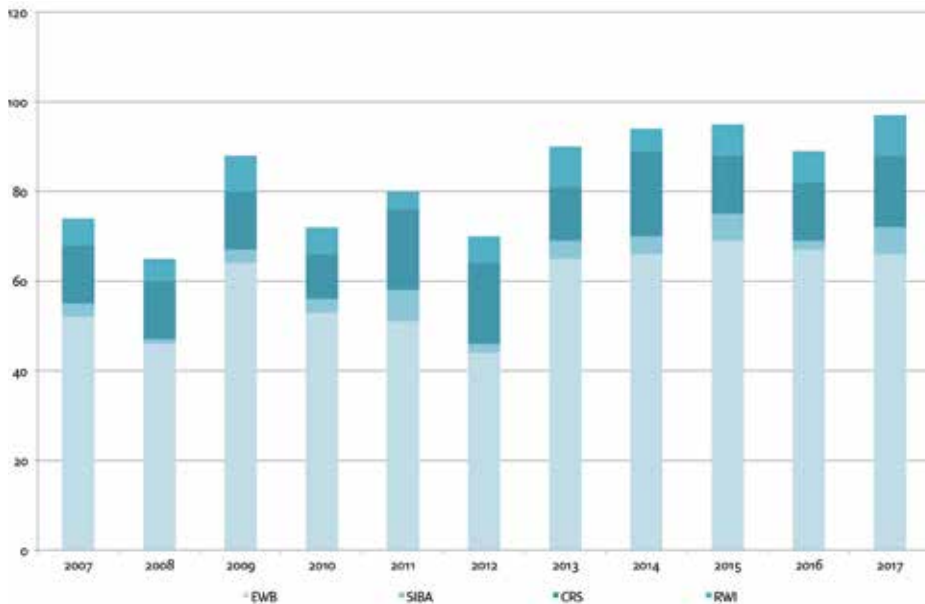
Het WODC bestaat uit zes afdelingen, met ieder een eigen functie en expertise op het terrein van justitie en veiligheid. De onderzoeksafdelingen Criminaliteit Rechtshandhaving & Sancties (CRS) en Rechtsbestel, Wetgeving, Internationale- en vreemdelingenaangelegenheden (RWI) richten zich primair op het uitvoeren van beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek. De afdeling Statistische Informatievoorziening en Beleidsanalyse (SIBA) verzamelt, verwerkt en analyseert data en maakt deze toegankelijk. Een groot deel van de onderzoeken uit de jaarlijkse programmering wordt, in opdracht van het WODC, extern uitgevoerd door universitaire en particuliere onderzoeksinstellingen (zie figuur 2.1). De afdeling Externe Wetenschappelijke Betrekkingen (EWB) is verantwoordelijk voor ontwerp, aanbesteding en begeleiding van deze onderzoeksprojecten. Het WODC publiceert gemiddeld zo'n 91 onderzoeksrapporten per jaar.⁶

4 WODC (1993) *Convenant WODC. Protocol inzake de beleids- en beheersmatige positie van het WODC binnen het Ministerie van Justitie*. Den Haag: WODC.

5 Destijds nog onder de benaming NCTb.

6 Dit is een indicatief aantal gebaseerd op de 1640 onderzoeken in de periode 2000-2017 die te vinden zijn op de website van het WODC.

Figuur 2.1: De verdeling van het aantal projecten tussen de afdelingen



De kwaliteit en diversiteit in het onderzoekersbestand vormen een belangrijke waarborg voor onafhankelijk onderzoek. Het wOdc streeft naar een min of meer gelijke gunning van onderzoek aan universitaire en commerciële bureaus.⁷ Het wOdc monitort jaarlijks de verdeling van onderzoek tussen commerciële bureaus en universiteiten en zorgt dat die in evenwicht is.

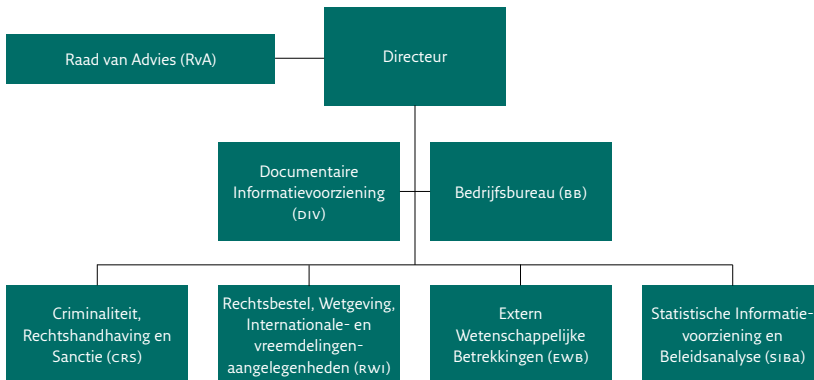
Uit een analyse van het databestand van de externe onderzoekers in de periode 2009-2017 blijkt dat gemiddeld 42 procent van het onderzoek naar commerciële bureaus; 36 procent naar universiteiten en 17 procent naar wetenschappelijke instituten ging. Een aantal commerciële bureaus en faculteiten blijken hoofdaannemers van wOdc-onderzoeken. Zo'n 38 procent (609 van de 1620 onderzoekers) bevindt zich in de top 10, waarvan 25 procent (400) van de commerciële bureaus en 13 procent (209) van de universiteiten. Van de onderzoekers is ongeveer de helft gepromoveerd. Commerciële bureaus werken naar verhouding minder met gepromoveerde onderzoekers dan universitaire vakgroepen of wetenschappelijke instituten.

Verder kent het wOdc twee ondersteunende afdelingen: het Bedrijfsbureau (BB) en de afdeling Documentaire Informatievoorziening (DIV) voor de communicatie en kennisverspreiding van het wOdc. Het wOdc heeft een Raad van Advies (RvA) met

⁷ wOdc (2004: 10) *Jaarbericht 2004*, Den Haag; wOdc (2005: 8) *Jaarbericht 2005*, Den Haag.

leden uit de wetenschap, rechtspraak, journalistiek en het openbaar bestuur. De RvA adviseert onder meer bij de jaarlijkse onderzoeksprogrammering en over het kwaliteitsbeleid van het instituut, en initieert de periodieke visitatie (zie figuur 2.2).

Figuur 2.2: Organogram WODC



2.3 Hoe heeft de positionering van het WODC zich ontwikkeld?

Ministeries moeten hun beleid regelmatig evalueren om het beleid te verbeteren en zich daarover politiek te verantwoorden. De richtlijnen voor beleidsevaluatie en beleidsdoorlichting staan in de Comptabiliteitswet (2001) en in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (2012).⁸ Bij elk ministerie is de kennis- en beleidsonderzoeksfunctie anders belegd: sommige kennen een directie Kennis, andere werken met een *chief science officer* of beschikken over een strategische eenheid bij Bureau SG. Zo heeft het ministerie van ocw een directie Kennis en kan het daarnaast een beroep doen op het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO, onderdeel van NWO). Het ministerie van vws kan zich onder meer wenden tot het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) of het Nederlands instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg (NIVEL). Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (de voormalig inspectie IOB).

De onderzoekspositie van het WODC is redelijk uniek. In het Convenant uit 1993 staat dat het WODC voortaan een intern verzelfstandigde dienst is binnen het departement die onderzoek doet ten behoeve van de onderdelen van het ministerie. Bij de beleidsmatige aansturing staat dat de secretaris-generaal de directe opdrachtgever van het WODC is. Het WODC-onderzoekprogramma is afgestemd op, en dient te passen in, het totale onderzoeksbeleid van het ministerie van JenV. Een Raad van Advies ziet

⁸ www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/evaluaties-van-beleid/evaluaties.

erop toe dat het wODC-onderzoek als geheel evenwichtig is samengesteld en de wetenschappelijke toets kan doorstaan. Over onafhankelijkheid is in het Convenant 1993 niets vermeld.⁹

Het wODC ontvangt zijn opdrachten vooral van het ministerie van JenV. Het wODC is een aantal jaren terug verhuisd van een eigen gebouw in de nabijheid van het ministerie (Koninginnegracht) via een gebouw naast het ministerie (Terminal Noord Schiedel-doeckshaven). Momenteel delen medewerkers van het wODC de dertiende en veertiende etage met de ambtenaren van het ministerie. Uit de jaarverslagen blijkt dat nauwere betrokkenheid van de top van het ministerie bij onderzoek één van de doelen was toen het wODC in 2001 en 2002 werd gereorganiseerd. De directoraten-generaal bepalen grotendeels de invulling van het onderzoeksbudget, waardoor er minder ruimte is voor eigen onderzoeken.¹⁰ De taken van het wODC zijn vastgelegd in artikel 8 lid 1 van het Organisatiebesluit van het ministerie van JenV.

In 2006 werd het instituut gevisiteerd door de Commissie-Schuyt.¹¹ In 2014 heeft een onafhankelijke visitatiecommissie onder leiding van prof. mr. Corien Prins vastgesteld dat het wODC zich kenmerkt “als zelfstandige onafhankelijke onderzoeksafdeling binnen het ministerie van JenV”. Wel is toen over de positie van het wODC geconstateerd dat deze “per definitie spanningsvol is”. “Het wODC moet immers steeds opereren op het snijvlak tussen wetenschap en beleid”, aldus de commissie. Daarom adviseert de commissie het wODC om meer aandacht te besteden aan de relatie met het departement. De commissie constateerde dat die relatie geen thema was, terwijl een regelmatige reflectie daarop wezenlijk is. Hiervoor werd eerder ook al aandacht gevraagd door de commissie-Schuyt.

In het visitatierapport uit 2014 staat dat de positionering van het instituut – gegeven de wetenschappelijke ambities – binnen de ambtelijke context een zekere hybriditeit met zich brengt. “Het wODC is geen wetenschappelijke instelling maar een onderdeel van het ministerie dat ten dienste staat van het beleid. Wetenschap is geen doel maar een ‘tool’.”¹² Mede in reactie op de bevindingen van de visitatiecommissie hebben de directeur wODC en de secretaris-generaal van het ministerie JenV het *Protocol 2016* opgesteld.

9 wODC (1993) *Convenant wODC. Protocol inzake de beleids- en beheersmatige positie van het wODC binnen het Ministerie van Justitie*, Den Haag.

10 Zie hiervoor jaarverslagen van het wODC. Zie ook: Lievisse Adriaanse, M. ‘Manipulatie onderzoek is gebruikelijk’ *NRC Handelsblad* 7 december.

11 Visitatiecommissie wODC (2006) *Rapport van de visitatiecommissie van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (W.O.D.C.) van het Ministerie van Justitie*, Den Haag.

12 Visitatiecommissie wODC (2014:19) *Het wODC als baken in feiten-gedreven Justitieel en Veiligheidsbeleid. Naar een nieuwe balans tussen wetenschap, beleid en uitvoering voor de toekomst? Verslag van de visitatie van het Wetenschappelijke Onderzoeks- en Documentatiecentrum (wODC) 2006 tot en met 2012*, Den Haag.

Het *Protocol 2016* vormt nu de basis voor de inhoudelijke onafhankelijkheid van het wōdc. In het protocol is onder meer vastgelegd hoe het wōdc de taken uitvoert en hoe het samenwerkt met de directoraten-generaal, uitvoeringsorganisaties en andere (keten)partners van JenV. Ook afspraken over verantwoordelijkheden zijn in het protocol vastgelegd.

Binnen het ministerie en in de Tweede Kamer heeft het wōdc een goede reputatie.¹³ Maar door de ‘wōdc-affaire’, zoals de gebeurtenissen na de Nieuwsuur-uitzending van december 2017 inmiddels worden aangeduid, heeft de organisatie reputatieschade opgelopen. Dat is ook een grote zorg van veel wōdc’ers en justitieambtenaren, zo klomk door in veel gesprekken die de commissie heeft gevoerd. Een wōdc-medewerker vertelde bijvoorbeeld:

“Ik was enigszins aangeslagen door Nieuwsuur, omdat onze hele onafhankelijkheid in twijfel werd getrokken. Als iedereen ons wantrouwt, dan hebben we een groot probleem.”

Een ‘wōdc’tje doen’ is op Twitter inmiddels een gevleugelde uitdrukking geworden voor het beïnvloeden van onderzoek, vertelde een andere wōdc’er. Mensen gaan er in de (sociale) media snel van uit dat waar rook is, ook vuur is. Voor de medewerkers is dit pijnlijk, aldus een wōdc’er:

“De Nieuwsuur-uitzending is goed geweest om het spanningsveld rond beleidsonderzoek te benoemen, maar voor de mensen zelf is het verschrikkelijk omdat het vertrouwen geschaad is.”

¹³ Vastgesteld op grond van analyse van Kamerdebatten. Via de Officiële bekendmakingen op Overheid.nl is gezocht op het trefwoord wōdc binnen de Parlementaire documenten, rubriek Handelingen, voor zowel Tweede als Eerste Kamer. De doorzochte periode loopt van 22 september 2006 tot en met 26 januari 2017. De periode beslaat de ministerschappen van Justitie (en Veiligheid) van Hirsch Ballin, Opstelten en Van der Steur.

3 Beoordelingskader van de commissie

3.1 Inleiding

Minister Grapperhaus stelde in het Tweede Kamerdebat op 23 januari 2018 onder meer: “We hebben in de uitzending van Nieuwsuur de e-mailwisseling gezien, die het beeld oproep van ten minste [de] schijn van een poging tot *oneigenlijke beïnvloeding* [cursivering commissie]. Dat rechtvaardigt nader onderzoek.”¹ Ook de commissie richt zich in haar onderzoek op (pogingen tot) oneigenlijke beïnvloeding.

Het wOdc heeft als kernfunctie het (laten) uitvoeren van onafhankelijk beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek op het brede terrein van justitie en veiligheid. Bij dit type onderzoek moet er sprake zijn van een goede “balans tussen nabijheid en onafhankelijkheid”.² 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 distantie tot beleid. Anders gezegd: bij onafhankelijk beleidsrelevant onderzoek kan het ministerie van JenV meebeslissen over het *wat*, maar niet over het *hoe* van onderzoek.

Om vast te stellen wanneer er sprake is van (een poging tot) oneigenlijke beïnvloeding van wOdc-onderzoek hanteert de commissie een beoordelingskader. Dit kader is samengesteld uit de volgende bronnen die in dit hoofdstuk nader zullen worden toegelicht:

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

¹ *Handelingen II 2017/18*, 42.

² Diercks, G. et al. (2018) *Met gepaste afstand - Onafhankelijkheid en integriteit bij onderzoek door rijkskennisinstellingen*, Den Haag: Rathenau Instituut.

3.2 Normen voor goed opdrachtgeverschap: Integriteitscode Rijksoverheid

Alle rijksambtenaren (dus ook alle WODC-medewerkers en JenV-medewerkers) zijn gebonden aan de basisnormen integriteit en aan de Gedragscode Integriteit Rijk.³ Op 12 december 2017 heeft het ministerie van BZK deze integriteitscode voor de Rijksoverheid aangescherpt met regels over de betrokkenheid bij onafhankelijk onderzoek: “Als je vanuit de rol van expert of opdrachtgever betrokken bent, is het belangrijk dat je rolvast bent en dat je transparant bent over jouw inbreng, ook naar je leidinggevende toe. Je stuurt dan in geen geval op de uitkomst van het onderzoek. Zo voorkom je ongeoorloofde beïnvloeding, of de schijn daarvan, van het onderzoek door de rijksoverheid.” De code verwijst daarbij ook naar de *Nederlandse Gedragscode Wetenschapsbeoefening* (2014).

GEDRAGSCODE INTEGRITEIT RIJK, 12 DECEMBER 2017

Betrokkenheid bij onafhankelijk onderzoek en (wetenschappelijke) integriteit

Als ambtenaar kun je in verschillende rollen actief of meer passief betrokken zijn bij zo'n onderzoek: als onderzoeker, als opdrachtgever, als expert die kennis of informatie deelt met de onderzoekers, als lid van een begeleidingscommissie of als lid van een doelgroep waarop het onderzoek betrekking heeft. In alle gevallen dient de onafhankelijkheid van het onderzoek onomstreden te zijn.

Uitgangspunten voor ambtelijke bijdrage aan onafhankelijke onderzoeken:

- **je bent rolvast en transparant over jouw inbreng;**
- **je stemt jouw rol en inbreng af met jouw leidinggevende;**
- **je stuurt in geen geval op de uitkomst van het onderzoek.**

Om (de schijn van) ongeoorloofde beïnvloeding te voorkomen, is het belangrijk dat je als betrokkene vanuit een strikte rol en heldere rolopvatting handelt, transparant bent over jouw bijdrage en dit in alle gevallen vooraf met jouw leidinggevende bespreekt.

STA VOOR KWALITEIT EN ONAFHANKELIJKHEID VAN ONDERZOEK

Betrokkenheid als expert

Wanneer je als buitenstaander en vanuit een functioneel belang inbreng levert aan een onafhankelijk onderzoek, past een terughoudende rol waarbij je wegblijft van elke schijn van beïnvloeding die de onafhankelijkheid van het onderzoek aantast. Wees open over jouw inbreng en stem jouw bijdrage intern goed af. Zorg dat je jouw inhoudelijke bijdrage bij de publicatie van het onderzoek, in het onderzoeksverslag of in de onderzoeksverantwoording vermeldt of laat vermelden.

³ www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit-overheidsinstanties/integriteit-overheid.

Betrokkenheid als opdrachtgever

Handel je vanuit de opdrachtgeversrol, dan zal er altijd een mate van beïnvloeding zijn op aspecten van het onderzoek. Van jou wordt verwacht dat je alle cruciale informatie, dilemma's en data meegedeelt aan de onderzoeker. Daar moet je niet terughoudend in zijn, omdat dat wezenlijk van invloed kan zijn op de kwaliteit van het onderzoek.

Je kunt in discussie gaan over de onderzoeksvraag, de onderzoeksopzet of de validiteit van het onderzoek. Maar je laat de onderzoeker in alle veiligheid en onafhankelijkheid zijn werk doen en stuurt niet op de uitkomst van het onderzoek, ook als het onderzoek tot een politiek-maatschappelijk minder gewenste uitkomst leidt.

Betrokkenheid als onderzoeker

Ben je zelf onderzoeker, dan heb je vaak te maken met specifieke integriteitswaarborgen en controlerende instanties, opgelegd vanuit internationale en nationale wet- en regelgeving en vakgerichte (beroeps)codes en richtlijnen. Voor wetenschapsbeoefenaars bestaat er een specifieke gedragscode ter waarborging van de wetenschappelijke integriteit (zie kader) en een controlerend adviesorgaan: het LOWI (Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit). In de gedragscode voor wetenschapsbeoefenaars staan veel algemene geldende uitgangspunten voor kwaliteit en onafhankelijkheid van onderzoek: het onderzoek moet nauwgezet, volledig en objectief zijn, controleerbaar en toetsbaar en je moet er als onderzoeker open en realistisch over communiceren. Prestatiedruk mag geen afbreuk doen aan de kwaliteit van het onderzoek.

Bron: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-71100.html>

3.3 Normen voor wetenschappelijk onderzoek: *KNAW-verklaring* en *NGWI*

De KNAW formuleerde in 2005 de *Verklaring van wetenschappelijke onafhankelijkheid* (hierna: *KNAW-verklaring*) gericht op het waarborgen van de onafhankelijkheid van opdrachtonderzoek aan academische instellingen.⁴ De KNAW beveelt wetenschappers aan om bij onderzoek in opdracht van de overheid of het bedrijfsleven de onafhankelijkheid te borgen door vooraf goede afspraken te maken en aan te geven dat de *KNAW-verklaring* van toepassing is op de onderzoeksopdracht.⁵ In de *Wegwijzer Externe Wetenschappelijke Betrekkingen (EWB Wegwijzer)* staat sinds 2012 dat het WODC de principes onderschrijft achter de *Verklaring van wetenschappelijke onafhankelijkheid* van de KNAW (2005).⁶

4 www.knaw.nl/shared/resources/actueel/bestanden/wetenschappelijke_onafhankelijkheid.pdf, gebaseerd op: KNAW (2005) *Wetenschap op bestelling. Over de omgang tussen wetenschappelijk onderzoekers en hun opdrachtgevers*, Amsterdam: KNAW.

5 Zie pagina 12 van KNAW (2018) *Vrijheid van wetenschapsbeoefening in Nederland. Briefadvies naar aanleiding van de motie Straus-Duisenberg nr. 120 (34550-VIII)*. Amsterdam: KNAW.

6 Het WODC onderschrijft ook de "Twaalf tips over het offertetraject voor opdrachtgevers van be-

Verklaring van wetenschappelijke onafhankelijkheid

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

Naast de verklaring over wetenschappelijke onafhankelijkheid kennen wetenschappers een gedragscode. Per 1 oktober 2018 geldt de *Nederlandse Gedragscode Wetenschappelijke Integriteit (NGWI)*.⁷ Deze vervangt de oude gedragscode van de VSNU (2004, herziening 2012 en 2014).⁸ De code heeft betrekking op wetenschappelijk onderzoek, zowel publiek als privaat gefinancierd en zowel fundamenteel als toegepast en praktijkgericht, door instellingen die deze code onderschrijven. Dat zijn onder meer de KNAW, NFW, NWO, de TO2-federatie, de Vereniging Hogescholen en de Vereniging van Universiteiten. Ook andere instellingen kunnen deze code onderschrijven.

De code baseert zich op vijf, breed gedragen principes die de grondslag vormen voor de praktijk van integer onderzoek. Ze zijn ontwikkeld tegen de achtergrond van wat

leidsonderzoek' van de Vereniging voor Beleidsonderzoek (2004).

7 www.knaw.nl/nl/actueel/nieuws/nieuwe-gedragscode-wetenschappelijke-integriteit-voor-nederlandse-wetenschap.

8 [www.vsnul.nl/files/documenten/Domeinen/Onderzoek/Code_wetenschapsbeoefening_2004_\(2014\).pdf](http://www.vsnul.nl/files/documenten/Domeinen/Onderzoek/Code_wetenschapsbeoefening_2004_(2014).pdf).

internationaal gebruikelijk is en komen voort uit een rapport dat de Commissie Verkenning Herziening Gedragscode Wetenschapsbeoefening in 2016 uitbracht aan VSNU, KNAW en NWO.⁹ De vijf gekozen principes zijn:

- eerlijkheid
- zorgvuldigheid
- transparantie
- onafhankelijkheid
- verantwoordelijkheid

Over onafhankelijkheid stelt de code in hoofdstuk 3: “Onafhankelijkheid houdt in dat men zich in de keuze van de methode, bij de beoordeling van de data en in de weging van alternatieve verklaringen, maar ook bij het beoordelen van onderzoek of onderzoeksvoorstellen van anderen, niet laat beïnvloeden door buiten-wetenschappelijke overwegingen (bijvoorbeeld overwegingen van commerciële of politieke aard). Aldus geformuleerd omvat onafhankelijkheid ook onpartijdigheid. Onafhankelijkheid is in elk geval vereist bij de opzet en uitvoering van het onderzoek; bij de keuze van het onderzoeksobject en van de onderzoeksvraag is onafhankelijkheid niet altijd nodig.”

Deze principes worden in hoofdstuk 4 van de code uitgewerkt in min of meer concrete normen voor de praktijk van onderzoek. Deze normen zien toe op: het ontwerp, de uitvoering, de verslaglegging, de beoordeling van onderzoek en de communicatie over het onderzoek. De code stelt hierover: “De normen in dit hoofdstuk zijn *algemene* normen. Ze kunnen per discipline of instelling worden gespecificeerd of aangevuld, maar niet afgezwakt.”

Hoofdstuk 5 van de code handelt over de zorgplichten van de instelling. De code stelt hierover: “De instelling zorgt voor een werkomgeving waarbinnen verantwoorde onderzoekspraktijken worden bevorderd en gewaarborgd. De instelling zorgt ervoor dat onderzoekers kunnen werken in een veilige en open omgeving, waarin zij zich verantwoordelijk en aanspreekbaar voelen, dilemma’s kunnen delen en gemaakte fouten kunnen bespreken zonder bang te hoeven zijn voor de consequenties (*blamefree reporting*).”

De code stelt verder: “Deze verplichtingen van de instelling zijn zorgplichten. De instelling moet daaraan voldoen om te bevorderen dat onderzoekers zich aan de normen voor goede onderzoekspraktijken kunnen en zullen houden. [...] Ze brengen ook verplichtingen mee voor de verschillende in die lagen werkzame functionarissen, in het bijzonder begeleiders, projectleiders, onderzoeksdirecteuren, leidinggevend en bestuurders van de instelling.”

⁹ www.know.nl/nl/actueel/publicaties/adviesrapport-commissie-verkenning-herziening-gedragscode-wetenschapsbeoefening.

De code verplicht de instellingsbesturen om het naleven van de code te bevorderen en te handhaven (zorgplicht). Bij een vermeende integriteitsschending kan een klacht worden ingediend bij een door de instelling ingestelde klachtenfunctionaris of -commissie. De klager en betrokkene kunnen binnen zes weken een second opinion vragen, bijvoorbeeld bij het LOWI.¹⁰

3.4 Normen voor WODC-onderzoek: *Protocol 2016, Handboek WODC en EWB Wegwijzer*

wODC'ers zijn zowel gebonden aan de normen voor rijksambtenaren als aan die van wetenschappers. Voor alle betrokkenen bij wODC-onderzoek gelden bovendien de aanvullende normen uit het *Protocol 2016*, het *Handboek wODC* en de *EWB Wegwijzer*. De positie van het wODC en zijn relatie met het ministerie van JenV worden nader uitgewerkt in het *Protocol 2016*.¹¹

Het *Protocol 2016* beschrijft de positie van het wODC als volgt: “Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (wODC) is een onderzoeks- en kennisinstituut in het brede veld van Veiligheid en Justitie (VenJ). Het voert onafhankelijk beleidsgericht wetenschappelijk onderzoek uit of laat dit uitvoeren. Het instituut is een intern verzelfstandigd onderdeel van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De kernfuncties van het instituut zijn samen te vatten als het (laten) uitvoeren van beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek, kennisverspreiding en advisering op de terreinen van criminaliteit, veiligheid, rechts- en openbare orde handhaving, politie, sanctietoepassing, rechtsbestel en rechtspleging, wetgeving, migratie en internationale en vreemdelingenaangelegenheden.”

Het *Protocol 2016* bevat enkele “spelregels om de inhoudelijke onafhankelijkheid van het wODC te waarborgen”. Over de uitvoering van het onderzoek stelt het *Protocol 2016* onder meer het volgende: “Gegeven zijn basispositie als wetenschappelijk instituut heeft het wODC de vrijheid om het onderzoeksmateriaal en de daaruit getrokken conclusies te publiceren. Bewindspersonen en ambtenaren nemen kennis van de uitkomsten van de door het wODC uitgevoerde (externe) onderzoeken. Dienstopdrachten aan het wODC om formuleringen, uitkomsten, onderzoeksmethoden of veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het onderzoek aan te passen of anderszins te veranderen, zijn niet mogelijk. Om de onafhankelijkheid van het wODC te onderstrepen wordt in elk rapport van het wODC vastgelegd dat de inhoud van de publicaties van het wODC niet het standpunt van de minister van VenJ behoeft weer te geven.”¹² De rapporten van het wODC zijn openbaar en worden in beginsel binnen zes

¹⁰ www.knaw.nl/nl/actueel/agenda/de-nieuwe-gedragscode-hoe-nu-verder.

¹¹ www.wodc.nl/binaries/Protocolprocent20wODCprocent202016_tcm28-91339.pdf.

¹² Zie pagina 7 van wODC (2016) *Protocol Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum*, Den Haag.

weken na afronding van het onderzoek gepubliceerd. Daarbij geldt als afrondingsmoment de aanbidding aan de aanvrager.

Het *Protocol 2016* verplicht het WODC jaarlijks te rapporteren over de stand van zaken rondom de kwaliteit van zijn onderzoek. Deze kwaliteitsrapportage omvat de onafhankelijkheid, beleidsrelevantie en benutting, transparantie, integriteit, doelmatigheid en rechtmatigheid en wetenschappelijke kwaliteit. Voor de onafhankelijkheid van het WODC zijn in de kwaliteitsrapportage over 2016 de volgende waarborgen vermeld:

- waarborg 1: het *Protocol 2016*;
- waarborg 2: raad van advies WODC;
- waarborg 3: reguliere instituutvisitatie (elke 7 jaar);
- waarborg 4: begeleidingscommissie, stuurgroep, klankbordgroep of expertgroep;
- waarborg 5: kwaliteit (open) datareview en data-governance en integriteit.

Voor normering van de uitvoering van onderzoek verwijst het *Protocol 2016* naar een aantal meer specifieke procedures en protocollen, waar onder het *Handboek WODC* en de *EWB Wegwijzer*.¹³ Het *Handboek WODC* bevat de procedures met de *do's-and-don'ts* voor alle medewerkers en een beschrijving van de werkprocessen.¹⁴

Voor de inhoudelijke onafhankelijkheid van het onderzoek zijn volgens het *Handboek WODC* “in de eerste plaats de wetenschappelijke autonomie en het meerjaren (eigen) budget van het WODC van belang. Daarnaast vervult de begeleidingscommissie ook hierbij een belangrijke rol”.¹⁵ Het *Handboek WODC* geeft aan dat het WODC regelmatig te maken heeft “met aanzienlijke belangen (tegenstellingen) bij resultaten en conclusies van zijn onderzoeken”. Daarom past het WODC waar nodig hoor en wederhoor toe en krijgen organisaties of personen de gelegenheid om feitelijke onjuistheden te melden.¹⁶

De *EWB Wegwijzer* (2012; herzien in 2017 en 2018) is “een handleiding voor eenieder die is betrokken bij wetenschappelijk onderzoek dat wordt verricht in opdracht, en met financiering, van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)”.¹⁷ In deze *EWB Wegwijzer* wordt beschreven “hoe de afdeling Externe Wetenschappelijke Betrekkingen (hierna afgekort tot EWB) van het WODC te werk gaat en welke overwegingen daarbij meespelen”. De *EWB Wegwijzer* stelt onder meer dat

13 Daarnaast wordt ook verwezen naar het *Handboek WODC*; het document *Informatiebeveiliging WODC* en de jaarlijks te verschijnen *Rapportage betreffende kwaliteitsborging*.

14 Zie pagina 50 van WODC (2016) *Jaarbericht 2003*, Den Haag.

15 Zie pagina 18 van *Handboek WODC*.

16 Zie pagina 18 van *Handboek WODC*.

17 www.wodc.nl/binaries/EWBprocent20Wegwijzerprocent202018_tcm28-g2012.pdf.

het WODC ten opzichte van beleidsdirecties van het ministerie wetenschappelijk autonoom is en onafhankelijk functioneert: “Deze positie is onder andere van belang bij de selectie van onderzoeksvoorstellen, contractering van onderzoekinstellingen, samenstelling van begeleidingscommissies en acceptatie van onderzoeksrapportages.” In de *EWB Wegwijzer* staat sinds 2012 dat het WODC de principes achter de *Verklaring van wetenschappelijke onafhankelijkheid* van de KNAW (2005) onderschrijft.¹⁸

3.5 Conclusies

Aan de hand van de normen uit de *Integriteitscode Rijksoverheid*, het *Protocol 2016*, de *EWB Wegwijzer* en de *NGWI* komt de commissie tot onderstaand beoordelingskader. Daarmee beoordeelt de commissie of, en zo ja, in hoeverre, er oneigenlijke beïnvloeding heeft plaatsgevonden in de verschillende fasen van het onderzoeksproces. De commissie gebruikt hiervoor de meest actuele versie van de normen, omdat ze hiermee het meest duidelijk kan aangeven wanneer (pogingen tot) beïnvloeding als oneigenlijk moeten worden beoordeeld.¹⁹

- Agendering van onderzoek:
 - o *Protocol 2016*: Het WODC verricht niet alleen onderzoek op aanvraag van het ministerie van VenJ, maar heeft ook ruimte voor eigen onderzoeksprojecten (R&D).
 - o *Protocol 2016*: Onderzoeksaanvragen van derden omvatten niet meer dan 10 procent van het totale WODC-budget.
- Formulering van startnotitie of onderzoeksplan:
 - o *NGWI*: Onafhankelijkheid is in elk geval vereist bij de opzet en uitvoering van het onderzoek; bij de keuze van het onderzoeksobject en van de onderzoeksvraag is onafhankelijkheid niet altijd nodig.
 - o *NGWI*: De opzet van het onderzoek wordt niet toegespitst in de richting van een eventueel door de opdrachtgever gewenste uitkomst.
- Opdrachtverlening:
 - o *Protocol 2016*: Het ministerie is aanvrager en het WODC is opdrachtgever.
- Uitvoering van het onderzoek:
 - o *Integriteitscode Rijksoverheid*: De beleidsambtenaar stuurt in geen geval op de uitkomst van het onderzoek.
 - o *Protocol 2016*: Er zijn geen dienstopdrachten aan het WODC mogelijk om formuleringen, uitkomsten, onderzoeksmethoden of veronderstellingen die ten

¹⁸ Het WODC onderschrijft ook de ‘Twaalf tips over het offertetraject voor opdrachtgevers van beleidsonderzoek’ van de Vereniging voor Beleidsonderzoek (2004).

¹⁹ De commissie beoordeelt de onafhankelijkheid van het onderzoeksproces en de deugdelijkheid van het onderzoek, maar zij beoordeelt niet het functioneren van individuele personen. Om die reden heeft de commissie met deze actuele normen ook gekeken naar onderzoeken die dateren uit een periode waarin een aantal van deze normen nog niet altijd volledig - of in hun huidige vorm - van kracht waren.

grondslag liggen aan het onderzoek aan te passen of anderszins te veranderen.

- o *NGWI*: Vermijd dat de keuze van de onderzoeksmethode, de data-analyse, de beoordeling van de resultaten en de weging van mogelijke verklaringen worden bepaald door buiten-wetenschappelijke belangen, argumenten of voorkeuren (bijvoorbeeld van commerciële of politieke aard).
- Onderzoeksrapportage:
 - o *Handboek wOdc*: Omdat er sprake kan zijn van aanzienlijke belangen (tegenstellingen) bij resultaten en conclusies van onderzoeken past het wOdc waar nodig hoor en wederhoor toe en krijgen organisaties of personen de gelegenheid om feitelijke onjuistheden te melden.
- Interne kwaliteitsborging:
 - o *NGWI*: Het ministerie van JenV en het wOdc zorgen voor een werkomgeving waarbinnen verantwoorde onderzoekspraktijken worden bevorderd en gewaarborgd.
 - o *NGWI*: Het ministerie van JenV en het wOdc zorgen ervoor dat onderzoekers kunnen werken in een veilige en open omgeving, waarin zij zich verantwoordelijk en aanspreekbaar voelen, dilemma's kunnen delen en gemaakte fouten kunnen bespreken zonder bang te hoeven zijn voor de consequenties (*blame-free reporting*).
- Externe kwaliteitsborging:
 - o *Protocol 2016* (kwaliteitsrapportage): De onafhankelijkheid van het wOdc wordt gewaarborgd door het *Protocol 2016*, de raad van advies, de instituutsvisiteatie, de begeleidingscommissies en de kwaliteit van het (open) data-beheer.
 - o *EWB Wegwijzer*: Deelnemers aan de begeleidingscommissie zijn gevraagd vanwege hun persoonlijke deskundigheid, niet als vertegenwoordiger van de organisatie waar zij werken. Personen die deel uitmaken van, of direct betrokken zijn bij, het object van evaluatieonderzoek worden niet opgenomen in de begeleidingscommissie.
 - o *Integriteitscode Rijksoverheid*: De beleidsambtenaar is rolvast en transparant over zijn inbreng en stemt zijn rol en inbreng af met zijn leidinggevende.
- Publicatie:
 - o *Protocol 2016*: De rapporten van het wOdc zijn openbaar en worden in beginsel binnen zes weken na afronding van het onderzoek gepubliceerd.
 - o *EWB Wegwijzer*: Het intellectueel eigendom van in opdracht van het wOdc verzamelde en ontwikkelde onderzoeksmateriaal, uitgevoerde onderzoeken en vervaardigde rapporten ligt bij het wOdc.

Bij afwijking van bovenstaande normen kan er, in de ogen van de commissie, sprake zijn van (een poging tot) oneigenlijke beïnvloeding van wOdc-onderzoek. Op grond van deze normen komt de commissie inzake oneigenlijke beïnvloeding tot de volgende kernvragen:

Kernvragen bij de beoordeling van oneigenlijke beïnvloeding:

- Opzetfase: is de opzet van het onderzoek uit beleidsoverwegingen *toegespitst* in de richting van een door de opdrachtgever gewenste uitkomst?
- Uitvoeringsfase: 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)?
- Publicatiefase: is onderzoek uit beleidsoverwegingen *voortijdig of verlaat* gepubliceerd of in de beleidsreactie en het persbericht *verdraaid of verhuld*?

In de drie hoofdstukken hierna volgt de rapportage van het praktijkonderzoek. De commissie toont de bevindingen uit de gesprekken (hoofdstuk 4), de enquête (hoofdstuk 5) en het dossieronderzoek (hoofdstuk 6). Daarna zal de commissie in hoofdstuk 7 aan de hand van dit normenkader en haar bevindingen een oordeel geven over de vraag in hoeverre er sprake is van (pogingen tot) oneigenlijke beïnvloeding van WODC-onderzoek.

4 Gesprekken

4.1 Inleiding

De commissie heeft een meldpunt ingesteld. Hierover zijn medewerkers van het wOdc en het ministerie van JenV op 21 februari 2018 geïnformeerd. Eveneens is hierover een persbericht naar buiten gebracht. De oproep om zich tot het meldpunt te wenden is enkele weken later herhaald. De commissie heeft in totaal zeventien meldingen ontvangen. De commissie heeft de melders uitgenodigd voor een gesprek.

De commissie heeft in de gesprekken geconstateerd dat de terughoudendheid en angst bij betrokken wOdc'ers om te melden groot waren. Eén melder vertelt bijvoorbeeld:

“Ik vind het best eng om te melden. Ik had hier liever niet gezeten want ik voel me een verrader als ik hier zit. Ik voel me er wel genoodzaakt door. Er wordt nu intern gedaan of er niet zoveel aan de hand is. Ik herken me in de dingen uit de brief van de klokkenluider. Als het intern anders was opgepakt, was ik hier niet geweest.”

De motieven van mensen om met de commissie te praten liepen uiteen. De meeste gesprekspartners waren aangeslagen door de uitzending bij Nieuwsuur. Een aantal van hen herkende zich in (delen van) de gelekte brief van de oud-wOdc-medewerster in de Nieuwsuur-uitzending en wilde zijn of haar eigen verhaal doen. Anderen deden geen meldingen maar wilden via het meldpunt steun betuigen. Weer anderen uitten kritiek op de als defensief ervaren manier waarop leidinggevenden in interne bijeenkomsten op de brief van de commissie reageerden. Zij gaven aan dat zij veronderstelden dat het wOdc en het ministerie van JenV zo snel mogelijk wilden overgaan tot de orde van de dag en dat er weinig zou veranderen aan onderliggende problemen. Tot slot was er een deel van de melders dat zich niet herkende in de brief en bang was dat alleen klagers zich zouden melden bij de commissie.

In aanvulling op de meldingen heeft de commissie ook negentien achtergrondgesprekken gevoerd (zie ook paragraaf 1.5 voor de werkwijze van de commissie). De commissie heeft gesproken met (ex-)wODC-medewerkers, (ex-) beleidsmedewerkers, directeuren, afdelingshoofden, onderzoekscoördinatoren, wetgevingsjuristen, leden van begeleidingscommissies, externe onderzoekers en andere betrokkenen. Op basis van deze gesprekken brengt de commissie in dit hoofdstuk de verschillende fasen van het onderzoeksproces in beeld. Ook beschrijft de commissie welke mogelijke vormen van (pogingen tot) oneigenlijke beïnvloeding zich hierbij voor kunnen doen. Ter illustratie zijn enkele kenmerkende citaten uit de gesprekken in geanonimiseerde vorm opgenomen.

Een wODC-medewerker: *“De berichtgeving over het wODC is waar, het is geen incident en de commissie moet er wat mee. Er wordt op allerlei manieren op allerlei mensen druk uitgeoefend.”*

Een wODC-medewerker: *“Beïnvloeding is geen schering en inslag.”*

Een wODC-medewerker: *“Er wordt heel vaak een poging van beïnvloeding gedaan.”*

Een wODC-medewerker: *“Beleidsmedewerkers zijn steeds meer met het proces bezig en minder met de inhoud. Ik zit al lang bij het wODC en zie dat dit proces van beïnvloeding zwaarder is geworden.”*

Een wODC-medewerker: *“De beleidsdirectie kan de [voormalig] directeur [wODC] bellen en dan vinden ze een gewillig oor.”*

Een justitiemedewerker: *“Ik herken beleidsdruk als een dilemma, maar heb niet het beeld dat die druk onwerkbaar is. Onderzoekers moeten die druk kunnen weerstaan.”*

Uit de gesprekken komen de volgende *risico*'s voor oneigenlijke beïnvloeding naar boven:

- Agendavorming en onderzoeksprogrammering: de verhouding tussen aangevraagd en eigen onderzoek en de verhouding tussen uitbesteed en intern uitgevoerd onderzoek kunnen zo onevenwichtig zijn ten nadele van het wODC dat eigen ideeënvorming en kennisontwikkeling moeilijk wordt.
- Opdrachtformulering: de opdracht kan zo beperkt of sturend worden geformuleerd dat er alleen wenselijke of geen onwenselijke uitkomsten mogelijk zijn.
- Opdrachtverlening: de opdracht kan verleend worden aan partijen of onderzoekers van wie men weet of verwachten kan dat zij minder kritisch zijn of tot veel bereid zijn om vervolgoopdrachten te krijgen.

- Opdrachttuitvoering: de randvoorwaarden voor goed onderzoek kunnen niet vervuld zijn (door geldtekort, tijdgebrek of tussentijdse bijsturing),
- Onderzoekrapportage: in de tekst, titel en samenvatting kunnen belangrijke conclusies weggelaten of afgezwakt worden.
- Interne kwaliteitsbewaking: bij de collegiale toetsing en accordering door leidinggevendenden kan zelfcensuur of negatieve bejegening optreden.
- Externe kwaliteitsbewaking (via de begeleidingscommissie): bij commissieleiden kan rolvervaging optreden; belangrijke beslissingen kunnen buiten het oog van de begeleidingscommissie plaatsvinden.
- Publicatie: in het persbericht kan de opdrachtgever conclusies weglaten of verdraaien. De opdrachtgever kan publicatie van het onderzoek blokkeren, uitstellen of laten ondersneeuwen door tegelijkertijd andere berichten te publiceren.

4.2 Agendering van onderzoek

4.2.1 Periodiek overleg over onderzoeksprogrammering

Het wOdc maakt jaarlijks twee programmeringen van onderzoek die een duidelijke relatie hebben met de Strategische Kennis- en Innovatie-agenda van JenV. De onderzoeksprogrammering bestaat uit een grote najaarsronde en een bijstellingsmogelijkheid in de voorjaarsronde.¹ In die periodieke overleggen tussen het wOdc en de Directoraten-Generaal over de onderzoeksagenda brengen beleidsambtenaren hun onderzoeksvoorkeuren in. De onderzoekskoördinatoren van de directies verzamelen de onderzoeksvragen en bespreken deze met het wOdc. Daarnaast is het ook hun taak om te doen aan 'onderzoekspreventie': het voorkomen dat beleidsambtenaren met te kleine of reeds beantwoorde vragen onnodig onderzoek uitzetten. Bij nieuw onderzoek vragen onderzoekskoördinatoren ook aan hun directie of Directoraat-Generaal in hoeverre het past in de Strategische Kennis- en Innovatie-agenda.

Er zijn altijd meer vragen dan er op basis van de beschikbare onderzoekscapaciteit onderzocht kunnen worden. Het wOdc geeft per Directoraat-Generaal aan hoeveel capaciteit er is voor uit te zetten onderzoeksvragen. Het komt weleens voor dat directies geld geven aan het wOdc voor extra onderzoek. De bestuursraad stelt jaarlijks in december aan de hand van een voorstel van de directeur wOdc de onderzoeksprogrammering vast. Onderzoeken die het wOdc niet kan meenemen in de onderzoeksprogrammering laten sommige beleidsdirecties soms alsnog zelf uitvoeren via rechtstreekse opdrachtverlening aan externe onderzoeksbureaus.

Er is binnen het ministerie geen gedwongen opdrachtverlening door of via het wOdc, maar er bestaat wel een circulaire van secretaris-generaal Borghouts uit 1998 dat on-

¹ Zie voor de uitgebreide beschrijving van de werkprocessen het *Handboek wOdc*.

derzoek via het wOdc moet lopen.² Wanneer de wOdc-programmering onvoldoende flexibel is en niet inspelt op de behoeften van beleid kan het wOdc ook onderzoeken mislopen. In een situatie waarbij het wOdc zich zou moeten inspannen om directies als aanvrager te behouden kan de organisatie daarentegen mogelijk kwetsbaar worden voor een al te groot vertoon van dienstbaarheid. Sommige directies be- steden ook onderzoeken uit buiten het wOdc om.

Een justitiemedewerker: *“In het verleden was er een oekaze dat al het onderzoek via het wOdc moest lopen. Nu gaat lang niet alles via wOdc.”*

4.2.2 Omgang met politieke toezeggingen of verzoekonderzoek

De Tweede Kamer verzoekt de minister van JenV regelmatig om het wOdc ergens onderzoek naar te laten verrichten of om een wet te evalueren. Zo deed staatssecretaris Teeven tijdens een Kamerdebat een toezegging voor een wOdc-evaluatie om steun te krijgen voor een wetswijziging:

Een Kamerlid: *“Kan de staatssecretaris toezeggen dat er na drie jaar een evaluatie plaatsvindt waarin de werkdruk bij de politie wordt meegenomen?”*
Staatssecretaris Teeven: *“Prima. Dat lijkt mij een goede afspraak. Het is een ingrijpend middel. De fracties van GroenLinks, D66 en de SP hebben daarover grote zorgen. Ook de fractie van de heer Brinkman vindt het een ingrijpend middel. Na drie jaar moet bezien worden hoe vaak een bevel tot vervangende hechtenis is opgelegd en welke politiedossiers daaronder liggen.”*

Omgekeerd kan de minister of staatssecretaris in een debat de Kamer uit eigen beweging toezeggen om een kwestie nader te laten onderzoeken door het wOdc. Minister Opstelten deed volgens gesprekspartners van de commissie relatief veel van deze toezeggingen.

2 Borghouts, H. (1998) *Circulaire: Coördinatie van wetenschappelijk onderzoek door het wOdc*, Den Haag, ministerie van Justitie.

3 *Handelingen II 2010/11*, 32551, 76. Aan de orde is het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de invoering van een rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel (rechterlijk gebieds- of contactverbod).

Wanneer de Tweede Kamer kritisch is over een bepaalde wet of bepaald beleid, kan de minister de Kamer tegemoetkomen door voor te stellen om snel te gaan monitoren of eerder te evalueren dan de gebruikelijk termijn van vier of vijf jaar zodat bijstelling mogelijk is. Een wOdc-medewerker gaf aan dat vooral bij uitbesteed onderzoek vaak een Kamervraag de aanleiding is:

“De minister zegt vaak ja op verzoeken. Ook op de vraag of een onderzoek twee maanden eerder kan worden gepubliceerd. De minister wil de Kamer tegemoetkomen, de ambtenaren willen de minister helpen. Bij Externe Wetenschappelijke Betrekkingen wordt heel veel klein onderzoek gedaan waar we niet zoveel aan hebben. Het is onderzoek met heel veel vragen dat in korte tijd klaar moet zijn.”

Dergelijke onderzoeken op basis van toezeggingen aan de Kamer kunnen de kwaliteit van de besluitvorming ten goede komen. Wanneer de verzoeken te ad hoc en versnipperd zijn kunnen zij de onderzoekskwaliteit en de gerichtheid op lange termijnvraagstukken ondermijnen. Zo stelde de visitatiecommissie de vraag “hoe het wOdc zich verhoudt (en naar de toekomst toe wil verhouden) tot onderzoeksthema’s waarbij in de vraagstelling politieke vooringenomenheid is waar te nemen”.⁴ Een toezegging aan de Kamer om binnen een bepaalde termijn met een onderzoek of evaluatie te komen, kan ook de planning van het onderzoeksproces onder druk zetten.

4.2.3 Eigen onderzoeksruimte voor langetermijnvragen

Het *Protocol 2016* geeft het wOdc ruimte voor eigen vernieuwend onderzoek, maar deze ruimte is niet nader gespecificeerd. Het *Handboek wOdc* noemt het (eigen) meerjarenbudget van het wOdc als een van de waarborgen voor onafhankelijkheid.⁵ Maar sommige wOdc’ers ervaren dat een steeds groter gedeelte van het onderzoeksbudget opgaat aan onderzoek waarvan het ministerie de aanvrager is. Het aandeel eigen onderzoek wordt door wOdc’ers die de commissie sprak geschat op niet meer dan tien procent (zie voor feitencheck paragraaf 7.2).

Een wOdc-medewerker: “Nu is het ‘Beleid vraagt en wij draaien’. Het lukt nu niet om zelfkritisch eigen onderzoek te agenderen.”

4 Visitatiecommissie wOdc (2014:22) *Het wOdc als baken in feiten-gedreven Justitieel en Veiligheidsbeleid. Naar een nieuwe balans tussen wetenschap, beleid en uitvoering voor de toekomst?*, Den Haag.

5 *Handboek wOdc*, p. 18.

Een externe deskundige: *“Het kan niet zijn dat de volledige wensenlijst van de DG doorslaggevend is. Er zijn ook wensen bij de politie of het OM. Er zijn ook nieuwe thema’s die op niemands lijst staan. Het criterium dat de DG iets wil, mag niet het enige criterium zijn.”*

Een justitiemedewerker: *“De onderzoeksprogrammering zit te vol er is nul procent eigen ruimte. Het wODC moet een hofnar zijn. Je moet tegenspreken.”*

Een justitiemedewerker: *“Het zijn hele dure onderzoeken. Als ik de onderzoeken niet zinvol vind dan duw ik tegen. Maar als de staatssecretaris toezegging doet aan de Kamer dan moet het onderzoek er komen.”*

Een wODC-medewerker: *“Bij agendering zit veel beleidsinvloed, maar dat is niet erg. We doen ook veel onderzoeken zelf. Meer eigen budget kan helpen. We nemen ons op heidagen altijd voor dat we meer zelf onderzoek gaan agenderen.”*

4.3 Formulering startnotitie

4.3.1 Inhoudelijke afstemming van de vraagstelling en randvoorwaarden

Bij alle geprogrammeerde onderzoeken dient volgens het *Handboek wODC* allereerst te worden bepaald welke onderzoeken binnen het wODC zelf zullen worden uitgevoerd (intern) en welke onderzoeken door het wODC zullen worden voorbereid en uitbesteed aan een universiteit of onderzoeksbureau. Criteria die daarbij een rol spelen zijn onder andere: aanwezige expertise en datasets; de gevoeligheid van de onderzoeksvraag; de benodigde gegevens en de beschikbare capaciteit en aansluiting bij de thematische lijnen binnen de onderzoeksafdelingen. De verdeling intern – extern uitgevoerd onderzoek van de programmering is volgens het *Handboek wODC* jaarlijks ongeveer 25 procent – 75 procent.⁶ De laatste jaren is die verhouding verschoven naar een derde intern onderzoek en twee derde extern onderzoek.

Individuele onderzoekers van het wODC en beleidsambtenaren van de betrokken beleidsdirectie plegen overleg over startnotities. De vragen komen van beleidsambtenaren, maar de regie voor het opstellen van de startnotitie ligt bij de onderzoekers. wODC’ers helpen de aanvrager om de vraagstelling scherp te krijgen en maken de vertaalslag van beleidsvragen naar haalbare onderzoeksvragen. In het proces van onderhandeling over de startnotitie vormen ook de onderzoeksmethoden en het wel of niet reflecteren op de beleidstheorie terugkerende discussiethema’s. Het zelf schrijven of herschrijven van de startnotitie door beleid of wetgeving is in een enkel geval

⁶ *Handboek wODC*, p. 16.

weleens voorgekomen, zo blijkt uit gesprekken die commissie heeft gevoerd. Volgens het *Handboek wOdc* stelt het afdelingshoofd de startnotitie vast en brengt deze het ter kennisneming in het managementteam van het wOdc in.⁷

4.3.2 Procesafspraken tussen onderzoekers, begeleiders en aanvragers

Bij het opstellen van de startnotitie stellen wOdc en beleid ook de randvoorwaarden voor het onderzoekproces vast. De manier waarop onderzoekers, begeleiders en de aanvrager van het onderzoek gaan afstemmen, wordt niet in de startnotitie beschreven en ook niet systematisch vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Juist bij nieuwe aanvragers zoals nieuwe directies of uitvoeringsorganisaties blijkt dat aldaar werkzame medewerkers niet gewend zijn aan de wOdc-spelregels. Veel beleidsdirecties werken inmiddels met onderzoekscoördinatoren als vaste contactpersonen voor het wOdc-onderzoek.

De intensiteit van het contact tussen beleidsambtenaren en wOdc-onderzoekers na het vaststellen van de onderzoeksprogrammering en de startnotities verschilt per beleidsdirectie en per onderzoeksafdeling. Sommige senior onderzoekers en afdelingshoofden van het wOdc bespreken tweewekelijks alle lopende onderzoeken met de onderzoekscoördinator van de betrokken beleidsdirectie van het ministerie. Andere onderzoekers spreken de beleidsambtenaren vooral in de begeleidingscommissies. Over de wenselijkheid van bilateraal contact tussen aanvragers en onderzoekers of onderzoeksbegeleiders in de fase van onderzoeksuitvoering wordt verschillend gedacht, zo blijkt uit de gesprekken. Daaruit komt ook naar voren dat sommige projectleiders en beleidsambtenaren regelmatig bilaterale overleggen hebben zonder verlagging en zonder aanwezigheid van andere projectmedewerkers.

Een justitiemedewerker: *“Twee keer per jaar is er een begeleidingscommissie, maar wij spreken elkaar vaak daarbuiten.”*

Een justitiemedewerker: *“Wij betalen, dus hebben we eigenaarschap. wOdc is verantwoordelijk voor de kwaliteit.”*

4.4 Opdrachtverlening

4.4.1 Keuze voor interne onderzoekers

Bij de selectie van interne onderzoekers bepaalt het betrokken afdelingshoofd bij het wOdc, al dan niet in overleg met de directeur, de samenstelling en rolverdeling van

⁷ *Handboek wOdc*, p. 61.

het onderzoeksteam. Sommige WODC-medewerkers hebben in een enkel geval ervaren dat de directeur de rolverdeling binnen het team zelf nader heeft bepaald. Dat gebeurde door bijvoorbeeld de junioronderzoeker in plaats van de projectleider uit te nodigen voor een belangrijk overleg met de aanvragers vanuit het beleid.

Op basis van de startnotitie gaan interne onderzoekers meteen aan de slag. Externe onderzoekers maken op basis van de startnotitie eerst nog een offerte. Het komt wel eens voor dat bij de eerste vergadering van de begeleidingscommissie onenigheid ontstaat tussen de onderzoekers en de leden van de begeleidingscommissie over de beoogde reikwijdte en diepgang van het onderzoek.

4.4.2 Selectie van de offranden bij extern onderzoek

Voor de selectie van offranden dient de *EWB Wegwijzer* als leidraad. De afdeling EWB beoordeelt de offertes volgens de WODC-EWB-beoordelingscriteria en vraagt meestal ook de mening van de aanvragende beleidsdirectie. De directeur WODC beslist over de gunning op advies van het hoofd EWB. Zoals blijkt uit het onderzoek van Onderzoekscommissie WODC I in de casus van de uitbesteding van onderzoek 'Internationaal recht en cannabis' aan Van Kempen en Fedorova (RV) was de directeur WODC in dat geval bereid het EWB-oordeel over de offranden te heroverwegen naar aanleiding van de afwijkende voorkeur van een beleidsdirecteur. Deze poging tot heroverweging is door het hoofd EWB tegengegaan, maar dat heeft wel geleid tot vertraging.⁸

4.5 Uitvoering van het onderzoek

4.5.1 Doorlooptijd en budget

De beschikbare hoeveelheid mensen, middelen en tijd bepaalt mede welke reikwijdte en diepgang van het onderzoek haalbaar zijn. Deze zijn niet altijd in overeenstemming met de ambities van beleidsambtenaren of onderzoekers. In de loop van het onderzoeksproces wordt er soms voor gekozen om het onderzoek in te korten, op te knippen in delen of juist uit te breiden. Het heronderhandelen over de vraagstelling en de randvoorwaarden van het onderzoek zorgt voor flexibiliteit, maar kan ook oneigenlijke beïnvloeding van het onderzoeksproces mogelijk maken.

Ministers doen soms toezeggingen aan de Kamer over het publicatiemoment van een onderzoek waardoor de doorlooptijd onder druk kan komen te staan. Kamerleden manen de minister en staatssecretaris weleens om spoed bij de oplevering van WODC-onderzoek. Een voorbeeld is de interventie van het Kamerlid Van Velzen in

⁸ Onderzoekscommissie WODC I inzake deugdelijkheid drugsonderzoeken (2018:105) *Betrouwbaar onderzoek*, Den Haag.

een spoeddebat met staatssecretaris Albayrak op 18 juni 2009 over de gevolgen van gerechtelijke uitspraken over de uitzetting van illegale criminelen door de IND:

“Daarnaast wil ik vanavond in ieder geval de zaal kunnen uitlopen met een concrete datum waarop het WODC-onderzoek afgerond zal zijn. Ik denk dat de staatssecretaris dit na al die tijd wel aan de Kamer kan melden. Dit is iets waar wij de staatssecretaris op kunnen afrekenen.”⁹

Ook kan het zijn dat de minister of een Kamerlid vraagt om extra onderzoek, waardoor er vertraging optreedt. Zo deed minister Leers (Immigratie en Asiel) een toezegging voor extra onderzoek naar de terugkeer van asielzoekers:

“De vraag van de Kamer, van de heer Spekman zelf, was om bij het WODC-onderzoek ook andere technieken toe te passen, waardoor wij niet alleen een wetenschappelijke evaluatie zouden krijgen, maar ook een meer op de praktijk gerichte evaluatie. Dat heeft ertoe geleid dat de evaluatie langer heeft geduurd.”¹⁰

Ministers kunnen ook vragen om extra kwaliteitscontrole of afstemmingstijd met het oog op de op te stellen beleidsreactie, waardoor de publicatie van een onderzoek uitgesteld wordt.

4.5.2 Toegang tot data

De aanvragers spelen vaak een belangrijke rol bij de toegang tot data en respondenten. Vooral Justitiële ketenpartners zoals de politie, het OM, DJI, IND en de RvdR beschikken over vertrouwelijke gegevens, die ze soms afschermen en het liefst zelf ontsluiten. De eisen waaraan het WODC moet voldoen om gebruik te mogen maken van dit type data zijn strenger geworden en ook aan de medewerking van politiemensen en rechters aan onderzoek zijn voorwaarden verbonden. Beleidsambtenaren stellen naast data vooral hun deskundigheid en netwerk ter beschikking; ze kunnen daarbij ook selectief of sturend zijn, door te interviewen personen bewust vooraf te selecteren of van tevoren te brieven.

⁹ *Handelingen II* 2008/09, 97, p. 7716. Kamerdebat Gevolgen rechterlijke uitspraak IND 18 juni 2009.

¹⁰ *Handelingen II* 2010/11, 98, item 7.

4.5.3 Onderzoeksmethoden en onderzoekskwaliteit

Onderzoeksmethoden staan omschreven in de startnotitie of offerte, en de kwaliteit van het onderzoek is primair een verantwoordelijkheid van de onderzoekers. Maar beleidsonderzoek komt steeds vaker tot stand in wisselwerking met beleid, uitvoeringsorganisaties en soms ook gemeenten. Beleidsambtenaren en wetgevingsjuristen hebben soms ook uitgesproken ideeën over wat de bedoeling van een beleid of wet was, omdat zij anders dan de onderzoeker vaak bij de totstandkoming daarvan betrokken waren. Dat leidt soms tot spanningen tussen onderzoekers en beleidsambtenaren over de reconstructie van de beleidstheorie en de (achterliggende) bedoeling van beleid of wetgeving.

Verzoeken van bewindslieden gaan niet alleen over wat het WODC moet onderzoeken, maar soms ook over hoe en wanneer het WODC dat moet doen. Dat bleek zowel uit de analyse van de Kamerdebatten als uit de overzichten van toezeggingen. Een voorbeeld uit de justitie-begroting van 2009 van een toezegging over de wijze van uitvoering van een WODC-onderzoek is de volgende:

“De MvJ zegt de EK toe aandacht van het WODC te vragen voor ruimere oriëntatie op methoden en technieken bij reken- en simulatiemodellen.”¹¹

Minister Opstelten sprak zich in 2012 in de Kamer ook uit over de wijze van onderzoek, in de vorm van het organiseren van ronde tafels of expertbijeenkomsten.¹² Ook leveren Kamerleden weleens kritiek op de wijze van onderzoek en vragen ze soms eens om een contra-expertise (zoals bij het prognosemodel voor de sanctiecapaciteit).¹³

4.6 Onderzoekrapportage

4.6.1 Rapportage: teksten en citaten

Er zijn in de gesprekken voorbeelden gemeld van beleidsambtenaren die proberen om teksten in de rapportage aan te passen. Daarbij kan het gaan om citaten, titels, grafie-

¹¹ PA [4-7-2006] 29 849 Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten (Wet om-afdoening). De Eerste Kamer is bij brief van 15 augustus 2007 geïnformeerd (kenmerk: 5500438).

¹² *Handelingen II* 2012/13, 6, item 8. *Handelingen I* 2013/14, 29, item 5.

¹³ Kruize, P. en P. Gruter (2018:12) *Op 't goede spoor. Naar een nieuw prognosemodel voor forensische producten binnen justitiële ketens*, Den Haag.

ken, tabellen of conclusies. In de meeste gevallen geven de gesprekspartners aan dat geen gehoor is gegeven aan de verzoeken van beleidsambtenaren of dat via de begeleidingscommissie tegenwicht is geboden aan de druk.

4.6.2 Hoofdboodschap: samenvatting en titel

Het formuleren van de hoofdboodschap in de samenvatting of de titel vergt vereenvoudiging en generalisatie. Juist dan kan betekenisverlies of -verdraaiing optreden. De vraag is of de hoofdboodschap voldoende gestaafd wordt door het onderliggende materiaal. Dat kan leiden tot scherpe discussies tussen onderzoekers, leidinggevend en aanvragers. Oneigenlijke beïnvloeding kan optreden als die discussies op een ongelijkwaardige of niet-inhoudelijke manier verlopen, bijvoorbeeld op basis van machtsargumenten.

Een justitiemedewerker: *“Ik weet dat tekstsuggesties worden gedaan. Dat is een normale manier van interactie.”*

Een WODC-medewerker: *“In de eerste ronde was het voor de onderzoekers hard werken om beïnvloeding tegen te gaan. De directeur stond niet achter ons. Beleidsmensen die bij ons geen gehoor vonden gingen boven over.”*

Een WODC-medewerker: *“We hebben in de tekst niks weggelaten maar wel dingen in voetnoten gedaan die ik liever in de hoofdtekst had gezet. Ik heb mijn verlies genomen.”*

Een WODC-medewerker: *“Ik kwam van buiten en vond dat er hard gevochten moest worden om je tekst overeind te houden.”*

Een justitiemedewerker: *“Onervaren beleidsambtenaren kijken naar onderzoek alsof het een beleidsnota is. Ze hebben niet altijd het idee dat het een zelfstandige onderzoeksactiviteit is waarbij terughoudendheid past bij de begeleiding.”*

4.7 Interne kwaliteitscontrole van de organisatie

4.7.1 Verantwoordelijkheidsverdeling en vertrouwensrelatie

Elke samenwerkingsrelatie begint met een heldere verantwoordelijkheidsverdeling op basis van vertrouwen in de professionaliteit van medewerkers. In een groot deel van de meldingen blijkt dat het door elkaar heen lopen van verantwoordelijkheden en het ontbreken van vertrouwen de basis vormen van het ontstaan van problemen. Wanneer leidinggevend kritiek hebben op de onderzoekskwaliteit kunnen onder-

zoekers dat soms ervaren als verminderd vertrouwen in hun professionaliteit. Onderzoekers ervaren ook dat leidinggevendenden hen ‘onder curatele plaatsen’. Onderzoekers moeten dan vaker verantwoording afleggen aan het afdelingshoofd of de directeur, die gaan meelesen in aanvulling op de begeleidingscommissie. Extra kritiek en controle kunnen inhoudelijk bedoeld zijn om de personen en organisaties voor valkuilen te behoeden bij gevoelige dossiers, maar kunnen ook als persoonlijke kritiek op de onderzoeker worden ervaren.

Kritiek en controle worden problematisch wanneer verantwoordelijkheden door elkaar gaan lopen en de vertrouwensrelatie onder druk komt te staan. Leidinggevendenden zijn in enkele gevallen bijvoorbeeld zelf in de begeleidingscommissie gaan zitten waardoor ze een dubbelrol vervulden. Juist bij politiek gevoelige dossiers onder hoogspanning kunnen inhoudelijke meningsverschillen, persoonlijke irritaties en vermeende belangentegenstellingen door elkaar gaan lopen en leiden tot oneigenlijke beïnvloeding.

Een wOdc-medewerker: *“Het probleem zit niet in de relatie met het beleid. Als de wens van beïnvloeding niet wordt gesteund door het wOdc-kader dan is er ook geen beïnvloeding. Afdelingshoofden en senior onderzoekers moeten rugdekking geven, maar doen dat niet. De interne verhoudingen vormen het probleem.”*

Een wOdc-medewerker: *“Er is veel anticipatie vanuit het wOdc op vermeende wensen van het beleid. Dat wil je voorkomen.”*

4.7.2 Collegiale toetsing en bejegening

De collegialiteit binnen het wOdc is groot. Mensen werken er graag en zijn trots op het instituut. Toch kreeg de commissie ook relatief veel signalen over problemen met bejegening. Enkele voorbeelden uit de gesprekken:

Een wOdc-medewerker: *“Regelmatig moesten mensen huilend de vergadering verlaten want ze kregen hele negatieve commentaren.”*

Een justitiemedewerker: *“Mijn indruk over de wOdc-kwestie is dat er heel veel rook is en een beetje vuur. Het probleem zit vooral in de persoonlijke relaties.”*

Collegiale toetsing van conceptteksten verloopt meestal informeel al kan het managementteam ook besluiten om een interne leescommissie in te stellen. Binnen het wOdc deed tot voor kort alleen de afdeling EWB aan intervisie in het afdelingsoverleg. Een van de recente plannen van het wOdc is dat ook andere afdelingen meer aan intervisie gaan doen.

4.7.3 Vaststellen van eindproduct

De directeur is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het eindproduct bij interne onderzoeken. Bij externe onderzoeken berust die verantwoordelijkheid bij de uitvoerder. Wanneer de directeur nog inhoudelijke aanpassingen verlangt na vaststelling van het rapport door de begeleidingscommissie, hoort hij volgens de EWB *Wegwijzer* de wijzigingen voor te leggen aan diezelfde begeleidingscommissie. Dat gebeurt niet altijd, zoals is gebleken uit de drugsonderzoeken die Onderzoekscommissie wOdc I heeft onderzocht.¹⁴

4.7.4 Conflictbeslechting bij onenigheid of problemen

Er is geen escalatiemodel bij onenigheid tussen wOdc-onderzoekers, leidinggevend en aanvragers. Onenigheid kan interne verhoudingen onder druk zetten en onderzoeken vertragen.

Een wOdc-medewerker: *“Bij wetenschappelijke onenigheid kan een onderzoeker nergens heen. Binnen het wOdc zou er een commissie moeten zijn waar je je conflict of onenigheid kan voorleggen. Nu bepaalt de hiërarchie wie gelijk krijgt.”*

Een wOdc-medewerker: *“Het wOdc moet een goede escalatieladder hebben en er moet onderlinge intervisie zijn.”*

4.8 Externe kwaliteitscontrole via de begeleidingscommissie

De begeleidingscommissies vormen in de praktijk de belangrijkste externe kwaliteitswaarborg. De commissie heeft gesprekspartners uitgebreid bevraagd over de waarborgfunctie van de begeleidingscommissies en de dilemma's rond de onafhankelijkheid:

¹⁴ Onderzoekscommissie wOdc I inzake deugdelijkheid drugsonderzoeken (2018) *Betrouwbaar onderzoek*, Den Haag.

- Samenstelling van de begeleidingscommissie: Is de vijver van externe onderzoekers en begeleiders waaruit gevist wordt groot, divers en open genoeg? Zijn de kandidaten-leden die inhoudelijk het meest deskundig en betrokken zijn onafhankelijk genoeg en zijn onafhankelijke kandidaat-leden voldoende ingevoerd?
- Beschikbaarheid en rolvastheid van de voorzitter en leden: Hebben de leden voldoende tijd beschikbaar en zijn ze stevig en sensitief genoeg om rolvast op te treden? Is het acceptabel als meerdere beleidsambtenaren, de opsteller van een te evalueren wet of een vertegenwoordiger van een te evalueren organisatie in de commissie zitting nemen?
- Invloed begeleidingscommissie op de onderzoeksopzet en de publicatie van het onderzoek: Mag de begeleidingscommissie nog aanpassingen voorstellen voor de reeds goedgekeurde startnotitie of onderzoeksopzet? Heeft de commissie nog zicht op het onderzoek nadat het laatste concept is goedgekeurd?
- Effectieve bemiddeling tussen onderzoekers en opdrachtgevers: Is de begeleidingscommissie in staat effectief te bemiddelen bij conflicten tussen onderzoekers en opdrachtgevers over concepten en conclusies?

4.8.1 Samenstelling

Er vindt overleg plaats tussen beleid en het wOdc over een evenwichtige samenstelling van de begeleidingscommissie. Taken van de begeleidingscommissie zijn het bewaken van de wetenschappelijke kwaliteit, onafhankelijkheid, beleidsrelevantie, tijdigheid en de bijstellingen van het onderzoeksplan bij voortschrijdend inzicht. Een wOdc-uitgangspunt is dat alleen de opdrachtaanvrager in de begeleidingscommissie zitting mag nemen. In de praktijk blijkt dat soms vertegenwoordigers van meerdere beleidsdirecties, de directie wetgeving en/of uitvoeringsorganisaties in de commissie zitten. Dat kan het machtsevenwicht in de commissie beïnvloeden.

Een beleidsambtenaar: "Ik heb weleens een lijstje gemaakt van de samenstelling van begeleidingscommissies en toen zag je dat het veel vaker gebeurde dat er meer dan één overheidslid in de commissie zat. En: Bij het onderzoek naar AZC's en criminaliteit zaten we met zes overheidsmensen in de begeleidingscommissie."

Het wOdc probeert sinds kort de regels uit de *EWB Wegwijzer* over de samenstelling van de begeleidingscommissie strakker te handhaven. De andere beleidsambtenaren die belang hebben bij een onderzoek kunnen zo nodig in een klankbordgroep plaatsnemen. Sommige beleidsdirecties zijn het niet eens met de regel dat er maar één beleidsambtenaar in de commissie zitting mag nemen en willen via een eigen medewerker rechtstreeks meepraten in de commissie. Een beleidsdirectie heeft daarom de kwestie van het aantal beleidsambtenaren in de begeleidingscommissie (tevergeefs) ingebracht in de bestuursraad.

Een beleidsambtenaar: *“In het verleden zaten we met beleid en uitvoering in de commissie. Nu mag er nog maar één iemand van de overheid in de begeleidingscommissie. Voor ons is dat heel jammer. Wij vinden het heel belangrijk dat ook de uitvoering erin zit.”*

Een wOdc-medewerker: *“Ik heb me altijd gestoord aan de samenstelling van de begeleidingscommissies. De opdrachtgever hoort er niet in te zitten, want die zal altijd met track changes commentaar geven. Je doet mee tot en met de startnotitie en daarna moet je onderzoekers de ruimte geven.”*

4.8.2 Rolvastheid

In de gesprekken komen gesprekspartners met veel voorbeelden van geringe rolvastheid van beleidsambtenaren en wOdc-medewerkers. Niet alle beleidsambtenaren zijn goed op de hoogte van de grenzen van hun rol als aanvrager en begeleider. Zeker bij nieuwe medewerkers en nieuwe samenwerkingspartners kunnen beïnvloedingsrisico's ontstaan als gevolg van geringe rolvastheid. wOdc'ers moeten dan eerst nog beleidsambtenaren 'socialiseren' in hun rol als aanvrager en lid van de begeleidingscommissie. Beleidsambtenaren dienen op de hoogte te zijn van de spelregels die horen bij onderzoeksaanvragen via het wOdc.

Een wOdc-medewerker: *“In het ministerie zijn de afspraken niet helder. De onderzoeker is machteloos en zit in een lastige situatie met het beleid.”*

Een wOdc-medewerker: *“Soms treden beleidsambtenaren en directeurs buiten hun boekje. Het ministerie zou er eer in moeten scheppen dat ze met het wOdc een luis in de pels heeft. Mensen moeten rolvast zijn.”*

Een voorbeeld van geringe rolvastheid binnen het wOdc is het door elkaar heen laten lopen van de interne en externe kwaliteitscontrole. Namens het wOdc heeft een begeleider zitting in de begeleidingscommissie. Maar er zijn ook enkele gevallen waarin naast de begeleider ook een leidinggevende zitting neemt in de commissie. De directeur is ook weleens lid of voorzitter van de begeleidingscommissie geweest.

4.8.3 Commentaar op en contact over conceptteksten

Uit de gesprekken kwam naar voren dat bij sommige onderzoeken beleidsambtenaren tussentijds conceptrapporten willen lezen en commentariëren. Sommige be-

leidsambtenaren mailden onderzoekers dat conceptteksten voor hen onacceptabel zijn of dat bevindingen in strijd zijn met het regeerakkoord of ander beleid. Voorts bleek dat beleidsambtenaren collega's en leidinggevendenden lieten meelesen met conceptteksten en hun commentaar meenamen in de communicatie met de onderzoekers. Beleidsambtenaren gaven dergelijke en andere commentaren of zelfs wijzigingsvoorstellen ook buiten de vergaderingen om aan de onderzoekers waarmee zij het geëigende kanaal van de begeleidingscommissie passeerden. Ook nadat de begeleidingscommissie de laatste versie van het rapport heeft besproken, probeerden beleidsambtenaren of zelfs hun leidinggevendenden soms teksten te (laten) wijzigen. Die (niet per definitie succesvolle) pogingen liepen soms rechtstreeks via de directeur WODC.

4.8.4 Conflictbeslechting bij onenigheid of problemen

Op basis van de gesprekken constateert de commissie dat in enkele gevallen van langdurige spanningen en onenigheden sprake is geweest in begeleidingscommissies. De conflicten doen zich voor tussen beleidsambtenaren en onderzoekers, waarbij de WODC-begeleider en/of de voorzitter van de begeleidingscommissie vervolgens moeten bemiddelen. Daarnaast komen conflicten over beleidsbeïnvloeding voor tussen WODC-onderzoekers en WODC-leidinggevendenden, die bij onenigheid met beleid volgens onderzoekers ten onrechte de kant van beleid kiezen. Er is immers, zoals eerder aangegeven, geen escalatiemodel binnen het WODC bij situaties waarin sprake is van onenigheid tussen onderzoekers, WODC-begeleiders en -leidinggevendenden en de leden van de begeleidingscommissie.

Een WODC-medewerker: *“Bij afronding van het rapport eindigt ook de begeleidingscommissie. Maar de beïnvloeding begint pas daarna.”*

Een WODC-medewerker: *“Steeds buiten de begeleidingscommissie om werd er commentaar gegeven.”*

Een WODC-medewerker: *“[De voormalig directeur WODC] ging zelf in de begeleidingscommissie zitten. De vraag is of dat past bij de taakopvatting van de directeur.”*

Een WODC-medewerker: *“Er was steeds veel discussie met de begeleidingscommissie over citaten, voetnoten, teksten. Over citaten is er ook veel buiten de commissie om gebeurd.”*

4.9 Publicatie

4.9.1 Moment en wijze van publiceren

Het moment van publicatie kan bij een politiek gevoelige kwestie onderwerp van discussie zijn tussen beleid en het wōdc. Beleidsambtenaren vragen het wōdc soms om een publicatie eerder te publiceren of juist uit te stellen. Het kan zijn dat beleidsambtenaren met een inhoudelijke argumentatie komen die de onderzoekers overtuigt. Maar onderzoekers geven in de gesprekken met de commissie aan dat ze soms ook geconfronteerd worden met ondoorzichtige vormen van vertraging en uitstel waarachter zij een mogelijk politieke agenda vermoeden.

Onderzoekers ervaren soms druk om nog niet voltooid onderzoek met te weinig onderbouwde conclusies toch uit te brengen om zo een deadline voor de minister te kunnen halen. Ook het tegenhouden of vertragen van de publicatie van deelrapporten is gemeld. Verder zijn er pogingen vanuit beleid en het wōdc gerapporteerd om publicatie door onderzoekers van een artikel over het afgeronde onderzoek tegen te houden.

Door vertraging van de publicatie of het publiceren van onderzoek in politiek luwe perioden kunnen onderzoekers ook hun momentum missen, waardoor het onderzoek minder invloed heeft op het publieke debat dan mogelijk was geweest bij publicatie op een ander moment. Onderzoekers krijgen niet altijd inzicht in de achterliggende overwegingen bij de timing van de publicatie van een onderzoek. Ten opzichte van de situatie in het verleden, waarbij een rapport binnen drie maanden na voltooiing gepubliceerd moest worden, is er inmiddels wel iets verbeterd. Na wijziging van het protocol in 2016 moet het rapport na zes weken openbaar gemaakt worden, al kan ook van dat uitgangspunt soms worden afgeweken. De publicatie van het rapport en de reactie van de minister zijn formeel gescheiden trajecten, maar worden in de praktijk aan elkaar verbonden om de beeldvorming naar buiten te kunnen sturen.

4.9.2 Persbericht en publiciteit

Het wōdc mag sinds 2016 zijn eigen persberichten opstellen maar is daar in de praktijk zeer terughoudend mee en doet dat in overleg met de Directie Voorlichting van het ministerie. Meestal verschijnt er een gecombineerd persbericht met de onderzoeksbevindingen en de beleidsreactie vanuit het ministerie van JenV.¹⁵ Begeleidingscommissies worden niet vooraf geïnformeerd over de inhoud van het persbericht van het ministerie.

¹⁵ *Kamerstukken II 2017/18*, 28 844, nr. 133, p. 13.

Een wODC-medewerker: *“Bij het wODC komen niet hele kritische rapporten naar buiten. Wat er aan kritiek in staat is al vaak weggepoetst. Het is geen instituut dat met koppen in de krant wil staan.”*

Een wODC-medewerker: *“Er moet respect zijn voor het wODC. Maar daar is erosie. Dat speelt ook bij persberichten of bij verwijzingen naar wODC-onderzoek in beleidsnota's. Bij [...] ging een beleidsambtenaar een individuele onderzoeker bellen over iets wat die naar buiten had gebracht.”*

Een justitiemedewerker: *“Timing is soms een issue. Dat gaat niet altijd om damage control, maar ook dat een ander moment van publiceren een krachtiger signaal geeft.”*

Het wODC heeft één persvoorlichter annex coördinator communicatie. De afhankelijkheid van het wODC van de Directie Voorlichting van het ministerie van JenV kan een risico vormen. In de gesprekken zijn enkele meldingen gedaan van onjuiste of eenzijdige persberichten. Zo werd in het persbericht bij een onderzoek met een minder welgevallige uitkomst de nadruk gelegd op het grote aantal onzekerheden en voorbehouden bij het onderzoek. Ook heeft het ministerie een persbericht uitgebracht met een aantal beweringen die niet in lijn zijn met de bevindingen van het onderzoek waarvoor het persbericht de aanleiding vormde.¹⁶

Op 14 maart 2018 verscheen een opvallend persbericht onder de titel *Gerichte aanpak High Impact Crimes leidt tot daling recidive*. Aanleiding was het verschijnen van het wODC-monitorrapport Recidive na High Impact Crimes (HIC). De minister overhandigde de wODC-monitor aan de voorzitter van de Taskforce Overvallen, burgemeester Aboutaleb (Rotterdam). De minister stelde in het persbericht en de beleidsreactie aan de Kamer: “Deze monitor laat zien dat de geïntensiverde aanpak van High Impact Crimes haar vruchten afwerpt.”¹⁷

16 www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/03/14/gerichte-aanpak-high-impact-crimes-leidt-tot-daling-recidive.

17 www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/03/14/tk-beleidsreactie-wodc-recidivemonitorprocent5B2procent5D.

Gerichte aanpak High Impact Crimes leidt tot daling recidive

Nieuwsbericht | 14-03-2018 | 13:00

Daders van High Impact Crimes vallen aanmerkelijk minder vaak in herhaling. Dat blijkt uit het wODC-rapport "Recidive na High Impact Crimes (HIC)", dat minister Grapperhaus (Justitie en Veiligheid) vandaag heeft overhandigd aan burgemeester Aboutaleb (Rotterdam), voorzitter van de Taskforce Overvallen. High Impact Crimes zijn overvallen, straatroven, woninginbraken en geweldsdelicten. Onder overvallers daalde de (tweejarige) recidive het sterkst: van 52,4% in 2004 naar 37,6% in 2013. Aandachtspunt is wel het aanzienlijke aandeel van jonge daders die High Impact Crimes plegen (met name straatroof). Het voorkomen van delinquent gedrag bij minderjarigen blijft dan ook een prioriteit voor alle betrokken partijen. Minister Grapperhaus (Justitie en Veiligheid) en minister Dekker (Rechtsbescherming) hebben het recidiveonderzoek onder daders van High Impact Crimes, vandaag naar de Tweede Kamer gestuurd.

Minister Grapperhaus is tevreden met de resultaten:

"Deze monitor laat zien dat de geïntensiverde aanpak van High Impact Crimes haar vruchten afwerpt. Ik wil de voorzitter van de Taskforce Overvallen complimenteren voor zijn bestuurlijke inzet op dit thema. Wel blijft intensieve aandacht voor dit fenomeen, onder andere via de integrale persoonsgerichte aanpak van de Veiligheidshuizen".

Zie verder: www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/03/14/gerichte-aanpak-high-impact-crimes-leidt-tot-daling-recidive.

In het nieuwsbericht legt het ministerie van JenV ten onrechte een causaal verband tussen de nieuwe beleidsaanpak en een dalende trend in de recidivecijfers. Uit de wODC-monitoring van recidivecijfers (die deels niet significant zijn), valt echter geen correlatie of een causaal verband af te leiden met de werking van een aanpak (die bovendien pas sinds 2011 is geïntensiveerd). wODC-onderzoekers kregen de kop van het persbericht niet te zien. Ook hanteert het persbericht niet de afgesproken opbouw dat eerst wODC-bevindingen worden gepresenteerd en vervolgens de beleidsreactie wordt weergegeven. Het bericht bevat ook geen link naar de wODC-publicatie, waardoor niet makkelijk te zien is dat het onderzoek geen beleidsevaluatie bevat. Ondanks dat bij het ministerie van JenV melding is gedaan van de onjuiste kop in het nieuwsbericht, staat het bericht (ten tijde van de afronding van dit rapport) nog altijd op de website van het ministerie.

Het is de vraag waarom er bewust gekozen is voor een positief persbericht met een onjuiste kop. De commissie heeft dat de verschillende betrokkenen gevraagd. Een van de deelnemers aan de gesprekken met de commissie gaf hierop als antwoord:

“De daling van de cijfers is goed nieuws dat iedereen uitkomt. Dat men een groot risico loopt als justitie door na de wODC-affaire de minister zo met een onderzoek aan de haal te laten gaan is bijzonder. Kennelijk gaat men ervan uit dat niemand die rapporten leest en dat het effect van de eerste klap in de publiciteit het belangrijkste is. Correcties van eerdere beelden zijn heel lastig en krijgen altijd minder aandacht.”

4.9.3 Beleidsreactie en doorwerking

Als beleidsambtenaren het niet eens zijn met een onderzoek kunnen ze dat in de beleidsreactie beargumenteren. Het wordt problematisch wanneer beleidsambtenaren bij het samenvatten van de rapporten in de beleidsreactie en in de feitelijke reactie onderzoeksinformatie selectief uitlichten of verkeerd weergeven. Onderzoekers kunnen zich soms niet herkennen in de manier waarop bewindslieden verwijzen naar het onderzoek. Dat blijkt onder meer uit het Kamerdebat van 11 juni 2015 waarin verscheidene Kamerleden aangaven dat de onderzoekers van het wODC zich niet herkenden in de conclusie die minister Opstelten trok uit hun onderzoek over de export van hennep. De onderzoekers hadden aangegeven dat daarover geen harde conclusies te trekken vielen, terwijl de minister stelde dat naar schatting 78 tot 91 procent van de in Nederland geteelde hennep de grens overgaat.¹⁸ Een dergelijke in opdracht van het wODC gevalideerde schatting lag politiek gevoelig, aangezien minister Opstelten eerder in de Kamer al de te valideren politieschatting van 80 procent had genoemd.¹⁹

Een justitiemedewerker: “Wij zijn bezig om in de Kamer een beeld neer te zetten. Wij hebben een boodschap te verkopen. Je hebt als beleidsambtenaar een conclusie getrokken, dus laat je in de presentatie bepaalde feiten zien die je conclusie onderbouwen en andere feiten niet.”

Een wODC-medewerker: “Ik zou er niet op tegen zijn om zelf standaard de persberichten uit te brengen. Dat onderstreept meer de onafhankelijkheid.”

Een wODC-medewerker: “Beleid gaat er soms vandoor met je resultaten.”

Een wODC-medewerker: ‘Het hoorde bij het weer van de dag of de beleidsreactie goed en volledig was of niet. Ik heb dat ervaren als all in the game. Je moet er goed op kunnen reageren.’

¹⁸ Tijdens het dertigledende debat over gereguleerde wietteelt in steden (11-06-2015).

¹⁹ Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Opiumwet in verband met de strafbaarstelling van handelingen ter voorbereiding of vergemakkelijking van illegale hennepteelt *Handelingen I* 2014/15, 6, item 4.

Onderzoekers krijgen de beleidsreacties van tevoren te zien, maar krijgen in hun ogen niet altijd voldoende ruimte om die te corrigeren. De beleidsreactie in de brief aan de Kamer is voor veel politici en andere lezers de voornaamste manier om kennis te nemen van het onderzoek. Een eenzijdige of onjuiste weergave kan de doorwerking van het onderzoek nadelig beïnvloeden.

4.10 Conclusies

Dit hoofdstuk heeft laten zien dat beïnvloeding in alle fases van het onderzoeksproces kan voorkomen. De beschrijvingen en illustraties van beleidsbeïnvloeding in de verschillende fases van het beleidsproces geven inzicht in de uiteenlopende vormen van beleidsbeïnvloeding. Ze illustreren dat beïnvloeding veelal subtieler verloopt dan door bijvoorbeeld het in *track changes* aanbrengen van wijzigingen in een rapport of het tegenhouden van een publicatie.

Op basis van de gesprekken heeft de commissie meer inzicht verkregen in de aard en omvang van beïnvloeding. Bij beleidsonderzoek staan vaak grote belangen op het spel omdat de bevindingen kunnen botsen met het bestaande beleid. De mate van druk op onderzoekers is afhankelijk van de mate van politieke gevoeligheid van het beleidsdossier. Bij bepaalde gevoelige onderzoeken is de betrokkenheid van beleidsambtenaren in alle fases van het onderzoek groot. Vaak lijkt die betrokkenheid voort te komen uit de opvatting van beleidsambtenaren dat het hun taak is ‘om de minister uit de wind te houden’. Een hoge ambtenaar verzuchtte daarover: “We hebben meer ministers in het pand dan er zijn benoemd.” Hoewel deze taakopvatting dus niet per se actief van bovenaf wordt opgelegd, legt die wel de spanning bloot dat een goede ambtenaar ‘politiek-bestuurlijke gevoeligheid’ weet te tonen. De grens van hoe ver een ambtenaar mag gaan met de vertaling daarvan in handelen, is niet duidelijk.

In de gesprekken geven betrokkenen aan dat het WODC gemiddeld honderd onderzoeken per jaar verricht/laat verrichten. Individuele casussen waarbij sprake is van (pogingen tot) oneigenlijke beïnvloeding mogen volgens hen niet gegeneraliseerd worden naar het WODC-onderzoek als geheel. Vrijwel iedereen noemt het drugsonderzoek dat tot publieke ophef leidde een uitzonderlijke casus; weinigen kennen vergelijkbare casussen. Velen vermoeden dat de ervaringen van beleidsdruk samenhangen met de aard van het beleidsterrein. Onderzoekers geven tegelijkertijd aan dat ze de betrokkenheid van beleidsambtenaren vaak nodig hebben om onderzoek te laten doorwerken in de beleidspraktijk. Tegen de achtergrond van deze uiteenlopende ervaringen achtte de commissie het daarom zinvol om met behulp van een enquête het blikveld te verbreden en te achterhalen hoe representatief de bevindingen uit de gesprekken zijn voor de bredere kring van betrokkenen bij WODC-onderzoek.

5 Enquête

5.1 Inleiding

Om de bevindingen uit de gesprekken in een bredere context te kunnen bekijken, heeft de commissie een enquête uitgezet. In de enquête zijn aan medewerkers van het WODC, beleidsambtenaren van het ministerie van JenV, externe onderzoekers en leden van begeleidingscommissies vragen gesteld over hun ervaringen met (pogingen tot) oneigenlijke beïnvloeding. In de enquête heeft de commissie ‘oneigenlijke beïnvloeding’ geoperationaliseerd met de term ‘ongewenste beïnvloeding’. Deze term biedt meer ruimte voor persoonlijke beleving, die men in de open antwoorden kan toelichten. Ongewenste beïnvloeding van onderzoek wordt in de enquête omschreven als: “een situatie waarin de beleidsambtenaar dusdanige druk op de onderzoeker uitoefent dat die – tegen zijn overtuiging in – de onderzoeksopzet of de bevindingen aanpast.”

De vragenlijst is mede tot stand gekomen op basis van de uitkomsten van de gesprekken.¹ De vragenlijst is verspreid in de periode van 25 juni 2018 tot 9 juli 2018. Na een week is een herinnering verstuurd. De commissie heeft bij het ministerie van JenV de e-mailadressen opgevraagd van alle WODC-medewerkers, beleidsambtenaren van het ministerie van JenV, externe onderzoekers en leden van de begeleidingscommissies, die sinds 2015 betrokken waren bij een WODC-onderzoek. De enquête is uitgevoerd door het CAOP. Van de 1.888 aangeschreven personen hebben 673 respondenten de vragenlijst volledig ingevuld. Het responspercentage was onder WODC'ers 53 procent, onder medewerkers van het ministerie van JenV 44 procent, onder externe onderzoekers 40 procent en onder leden van de begeleidingscommissies 31 procent. De enquête is in voldoende mate representatief voor alle betrokken groepen respondenten. De figuren in dit hoofdstuk zijn afkomstig uit de CAOP-rapportage.² De commissie heeft de open antwoorden geanalyseerd en een aantal citaten uit deze open antwoorden geselecteerd, die de bevindingen illustreren.

¹ Zie bijlage 6 voor de vragenlijst enquête.

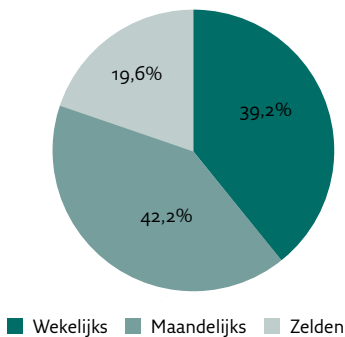
² De CAOP-rapportage van de enquête is opvraagbaar bij de commissie (meldpunt@onderzoeksc commissieWODC.NL). De commissie heeft deze rapportage ook beschikbaar gesteld aan het WODC en JenV.

Op basis van de enquête kunnen geen algemene uitspraken worden gedaan over de omvang van (pogingen tot) oneigenlijke beïnvloeding, maar de uitkomsten geven wel een goed beeld van de contouren van die omvang. Uit de enquête komt een inherent en structureel spanningsveld tussen onderzoek en beleid naar voren dat zich uitstrekt van het verdere verleden tot het heden. Het is de commissie bovendien opgevallen dat alle aanwijzingen van (mogelijke) oneigenlijke beïnvloeding betrekking hebben op onderzoeken waaraan vanuit beleidsperspectief een politieke of bestuurlijke gevoeligheid werd gehecht.

5.2 Contact

Ongeveer twee vijfde van de WODC-medewerkers heeft in het kader van zijn werk wekelijks contact met medewerkers van beleidsafdelingen van het ministerie van JenV.³ Ook heeft ongeveer twee vijfde maandelijks contact met genoemde medewerkers.

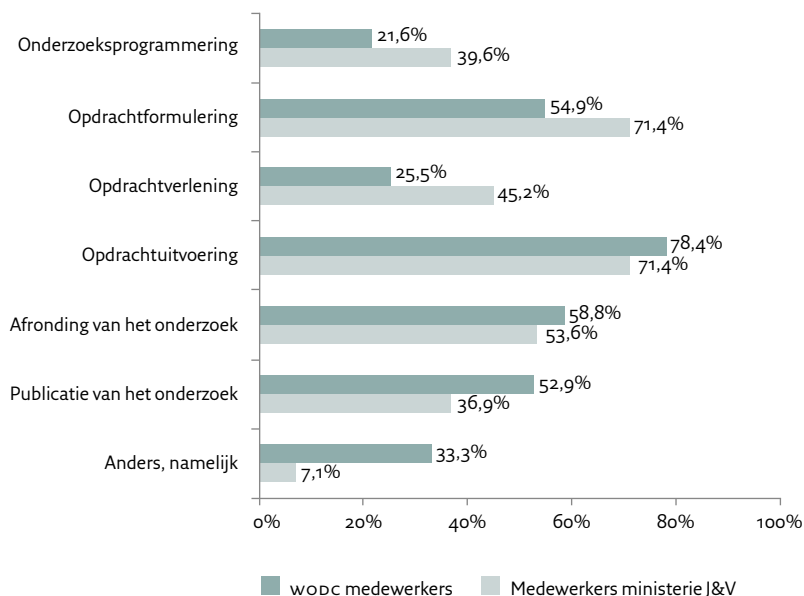
Figuur 5.1: Hoe vaak heeft u (medewerker WODC) in het kader van uw werk contact met medewerkers van beleidsafdelingen van het ministerie van Justitie en Veiligheid?



Het meeste contact hebben medewerkers van het WODC en het ministerie van JenV in de fase van respectievelijk de uitvoering, de opdrachtformulering en de afronding van onderzoek (zie figuur 5.2).

³ In dit hoofdstuk wordt met WODC-medewerkers steeds bedoeld: WODC-medewerkers die aan de enquête hebben deelgenomen. Ook waar sprake is van JenV-medewerkers, externe onderzoekers en leden van de begeleidingscommissie gaat het alleen om degenen die deelnamen aan de enquête.

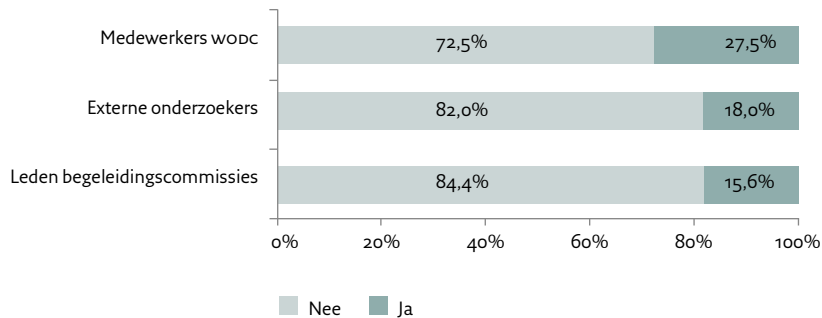
*Figuur 5.2: Wat is (meestal) de aanleiding voor dit contact? (Meerdere antwoorden mogelijk)
(Medewerkers WODC en medewerkers ministerie J&V)*



5.3 Ongewenste beïnvloeding

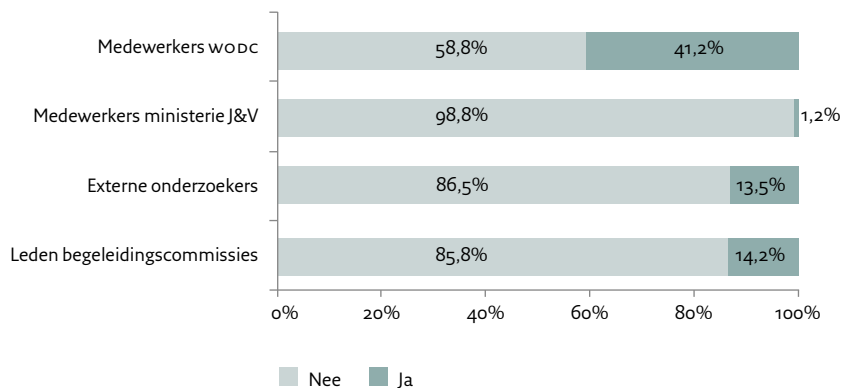
Van ongewenste beïnvloeding van onderzoek is sprake wanneer de beleidsambtenaar dusdanige druk op de onderzoeker uitoefent dat die – tegen zijn overtuiging in – de onderzoeksopzet of de bevindingen aanpast. Bij de medewerkers van het WODC geeft 27,5 procent aan zelf weleens ongewenste invloed van medewerkers van het ministerie van JenV te hebben ervaren (zie figuur 5.3). Externe onderzoekers (18 procent) en leden van de begeleidingscommissies (15,6 procent) hebben minder ongewenste invloed ervaren. Daarnaast geeft 2,4 procent van de medewerkers van het ministerie van JenV aan weleens vermoedens van ongewenste beïnvloeding door medewerkers van het ministerie te hebben gehad.

Figuur 5.3: Heeft u wel eens ongewenste invloed van medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid ervaren?



Ruim 40 procent van de respondenten van het WODC kent voorbeelden van andere onderzoekers die te maken hebben gehad met ongewenste invloed. Bij externe onderzoekers en leden van begeleidingscommissies is dat respectievelijk 13,5 procent en 14,2 procent. Van de medewerkers van het ministerie kent 1,2 procent zulke voorbeelden. Medewerkers van het ministerie nemen dus kennelijk nauwelijks ongewenste beïnvloeding waar.

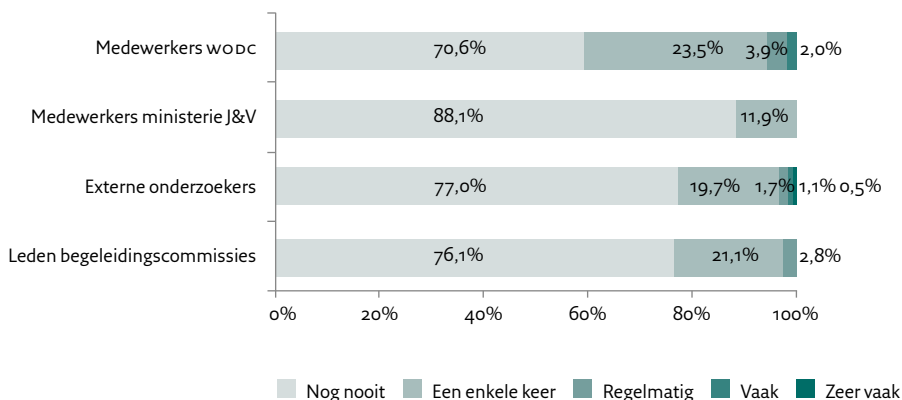
Figuur 5.4: Kent u voorbeelden van andere onderzoekers die te maken hebben gehad met ongewenste invloed van medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid?



Aan de respondenten is gevraagd om een korte beschrijving te geven van een geval van ongewenste invloed van medewerkers van het ministerie van JenV. Aan degenen die ervaring hadden met meer dan één geval is gevraagd om het - in hun ogen - meest ernstige geval te beschrijven. 23 medewerkers van het WODC hebben een dergelijk geval beschreven, 3 medewerkers van het ministerie van JenV, 42 externe onderzoekers en 77 leden van een begeleidingscommissie.

Van de respondenten van het woDC heeft 29,4 procent in de afgelopen twee jaar (een enkele keer, regelmatig, vaak of zeer vaak) ongewenste invloed vanuit het ministerie van JenV ervaren. Bij leden van de begeleidingscommissies geldt dat voor 23,9 procent en bij externe onderzoekers is dat 23 procent. Van de medewerkers van het ministerie van JenV rapporteert 11,9 procent ongewenste invloed vanuit hun ministerie (zie figuur 5.5).

Figuur 5.5: Hoe vaak heeft u in de afgelopen twee jaar ongewenste invloed van medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid ervaren?



Een woDC-medewerker (over invloed tijdens opdrachtuitvoering): *“Omwille van de mogelijkheid dat de resultaten niet positief uitpakken en potentieel politiek gevoelig liggen, wilden ze bepaalde onderzoeksvragen niet in een onderzoek opnemen.”*

Externe onderzoeker (over invloed tijdens opdrachtuitvoering): *“(Bij)sturing van de onderzoeksvraag, omdat de resultaten anders mogelijk onwelgevallig zouden zijn.”*

Lid van begeleidingscommissie (over invloed tijdens opdrachtuitvoering): *“Er werd gevraagd of cijfers van een eerder jaar konden worden gebruikt, omdat het jaar erna een ongunstig beeld liet zien.”*

Externe onderzoeker (over invloed tijdens afronding van het onderzoek): *“Ik heb geen invloed ervaren, omdat wij niet hebben toegegeven aan de druk, maar er waren wel beïnvloedingspogingen in mijn eigen onderzoek. In dit geval ging het om de rol van het departement in een bepaald dossier. De conclusie was niet positief ten opzichte van het departement. De vertegenwoordiger van het departement in de begeleidingscommissie probeerde onze conclusie te beïnvloeden en werd hierbij ook emotioneel.”*

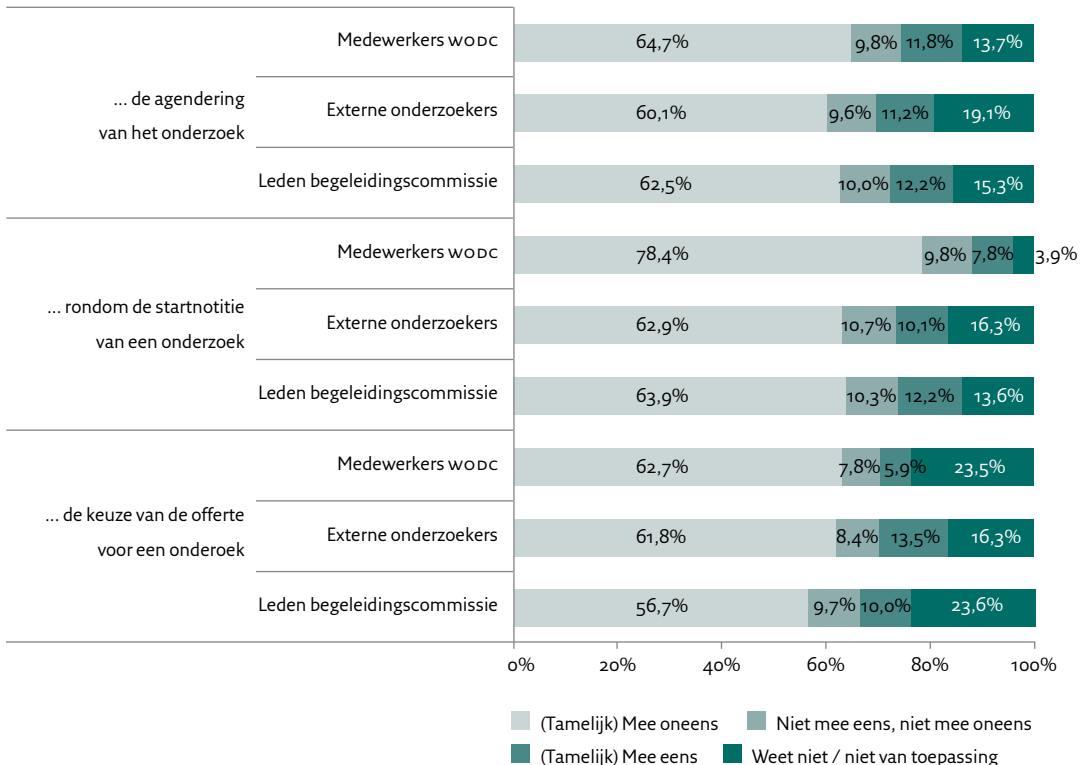
Lid van begeleidingscommissie (over invloed tijdens afronding van het onderzoek): *“Bij de bespreking van een concepteindrapport van een onderzoek waarvan ik voorzitter van de begeleidingscommissie was, wilde de medewerker van het ministerie (ook lid van de begeleidingscommissie) dat bepaalde tekstgedeelten werden aangepast of verwijderd. Hier lagen beleidsmatige argumenten onder. Ik ben daar dus niet in mee gegaan. De medewerker bleef wel behoorlijk aandringen, wat invloed had op de sfeer in de begeleidingscommissie.”*

Lid van begeleidingscommissie (over invloed tijdens publicatie van het onderzoek): *“Het ministerie heeft een persbericht uitgebracht waarin een aantal beweringen zijn gedaan, die volstrekt niet in lijn waren met de bevindingen van het onderzoek (...). De begeleidingscommissie is niet geraadpleegd over de inhoud van het persbericht.”*

5.4 Ongewenste beïnvloeding in de startfase

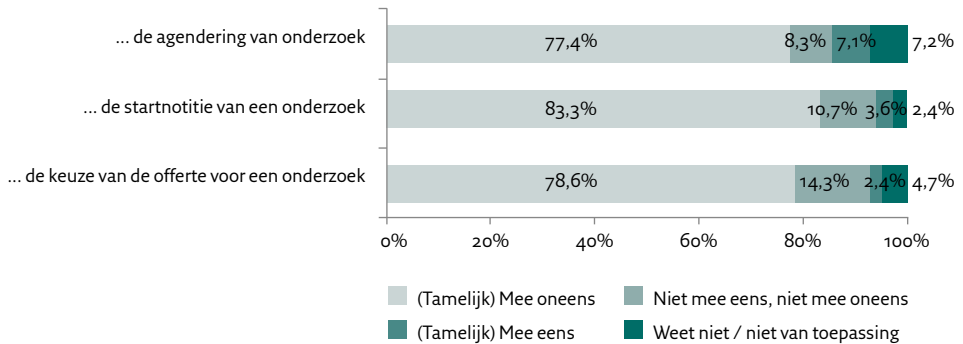
Ongewenste beïnvloeding wordt in de opeenvolgende fases van het onderzoeksproces in verschillende mate ervaren. Ongeveer 10 procent van de woDC'ers, externe onderzoekers en begeleidingscommissieleden ervaart ongewenste beïnvloeding bij agendering, startnotitie dan wel offerte.

Figuur 5.6: Ik heb weleens ongewenste beïnvloeding ervaren rondom...



Medewerkers van het ministerie herkennen ongewenste beïnvloeding kennelijk veel minder; slechts een klein percentage van hen heeft vermoedens in die richting (zie figuur 5.7):

Figuur 5.7: Ik heb weleens vermoedens gehad van ongewenste beïnvloeding rondom... (Medewerkers van ministerie van Justitie en Veiligheid)



Offertes worden weleens om redenen van beleid aangepast, aldus 3,9 procent van de medewerkers van het WODC en 13,1 procent van de leden van de begeleidingscommissies (zie figuur 5.10). Uit de open antwoorden komt naar voren dat externe onderzoekers hun offertes soms aanpassen om deze gehonoreerd te krijgen. De onderzoekers vermijden bij voorbaat al vragen waarvan vermoed wordt dat ze politiek of beleidsmatig gevoelig kunnen zijn. Ook de samenstelling van de begeleidingscommissies wordt weleens aangepast om redenen van beleid (zie figuur 5.9).

Medewerker ministerie van JenV: *“Ik heb geruime tijd onderzoeksprogrammering gedaan en in een vijftal begeleidingscommissies gezeten. Volgens mij wordt het protocol altijd goed nageleefd en heeft het WODC voldoende gezag om tegenwicht te bieden. Bij andere departementen is het onderzoeksproces slechter geregeld met veel minder ‘checks and balances.’”*

Een WODC-medewerker: *“Agendering: ik heb weleens meegemaakt dat onderzoek dat het OM en het WODC graag wilden uiteindelijk niet werd uitgevoerd omdat het hoofd beleidsdirectie het niet wilde. Het WODC had daarover niets te zeggen/daarop geen invloed.”*

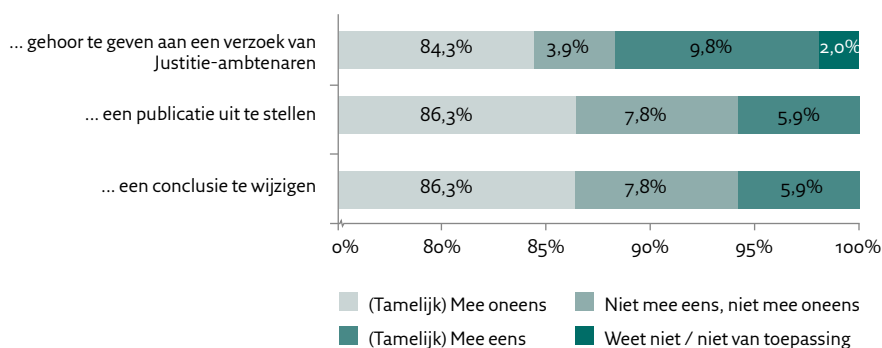
Externe onderzoeker: “Ik heb meegemaakt dat ik in een offerte met argumenten afweek van een voorgenomen startnotitie (op het vlak van te gebruiken bronnen) en zo beter onderzoek zou kunnen doen. Dat werd verworpen met het argument dat de minister niet met nieuwe cijfers naar de Tweede Kamer wilde, maar de oude cijfers wilde gebruiken om geen gedoe in de kamer te krijgen.”

Lid van een begeleidingscommissie: “In mijn ervaringen komt veel politieke en ambtelijke invloed vaak tot uiting in de formulering van de startnotities. Die notities perken het onderzoek zozeer in dat er nog maar weinig vrijheid voor de onderzoeker is.”

5.5 Ongewenste beïnvloeding in de onderzoeksfase

Beïnvloeding is vooral ongewenst in de onderzoeksfase. Als beleidsambtenaren geen gehoor vinden bij de onderzoeker kunnen ze zich wenden tot de WODC-leiding. Een deel van de WODC'ers ervaart ongewenste beïnvloeding niet alleen vanuit beleid maar ook vanuit hun eigen leidinggevenden. Zij hebben weleens het verzoek gehad van het afdelingshoofd of de directeur om tegen de eigen overtuiging in gehoor te geven aan een verzoek van justitieambtenaren (9,8 procent), om een publicatie uit te stellen (5,9 procent) of om conclusies te wijzigen (5,9 procent).

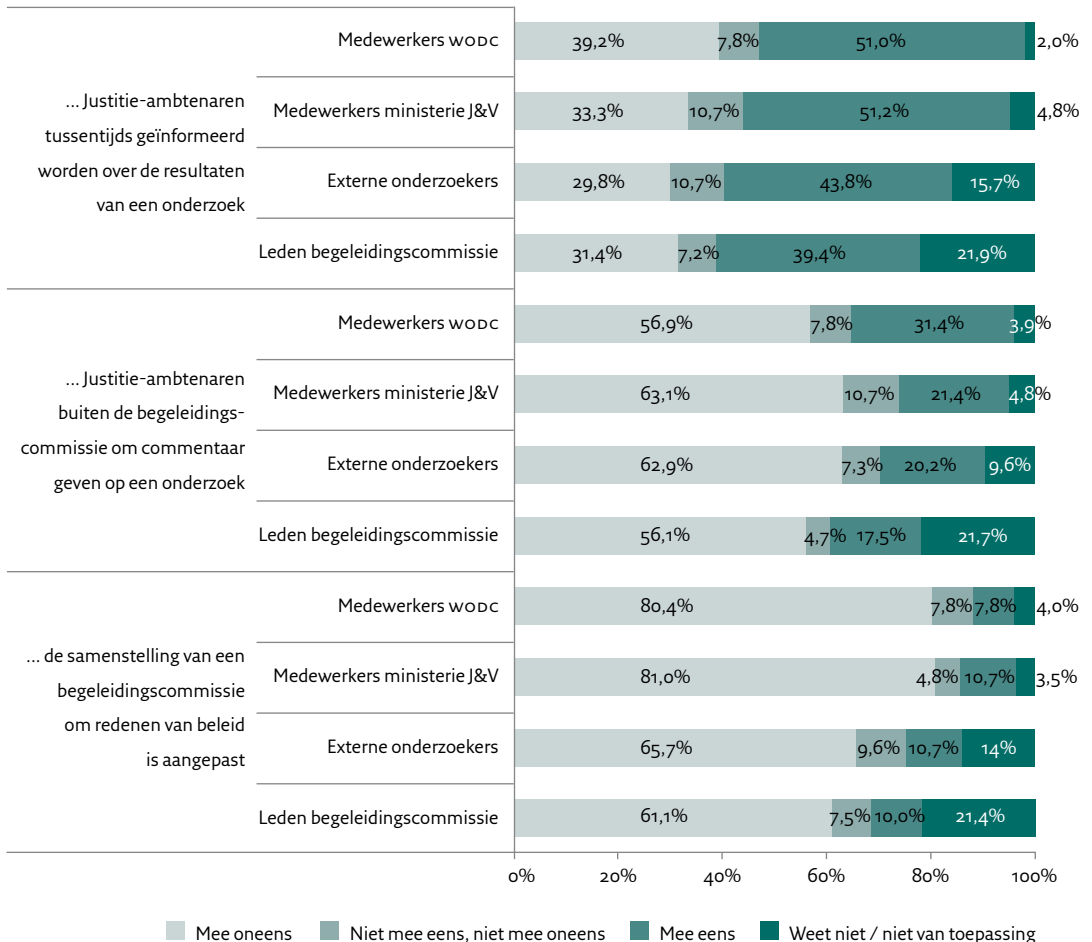
Figuur 5.8: Ik heb weleens het verzoek van mijn afdelingshoofd/directeur gehad om tegen mijn overtuiging in... (Medewerkers WODC)



Een woDC-medewerker: "Het is lang geleden. Het ging om een toenmalig afdelingshoofd. Ik had gelukkig een senior die mij steunde. De aanpassingen zijn niet doorgevoerd. Het wordt lastig als je binnen de eigen organisatie/lijn geen steun vindt. Dat men probeert om invloed uit te oefenen is niet fraai, belangrijker is om daar als woDC niet in mee te gaan, maar dan moet deze lijn intern wel duidelijk zijn/onderschreven worden."

Respondenten hebben meegemaakt dat justitieambtenaren gedurende het onderzoek door een collega in de begeleidingscommissie zijn geïnformeerd over de voorlopige resultaten van het onderzoek en vervolgens de onderzoekers commentaar hebben gegeven buiten de begeleidingscommissie om. Het tussentijds informeren van ambtenaren van het ministerie van JenV zien respondenten op zich evenwel niet als onwenselijk, zolang het maar niet leidt tot beïnvloeding van het onderzoeksproces en/of de -uitkomsten.

Figuur 5.9: Ik heb weleens meegemaakt dat... (deel 1)



Een wOOC-medewerker: *“Een justitieambtenaar wilde graag in de begeleidingscommissie. De onderzoekers waren tegen zitting van de ambtenaar in de begeleidingscommissie wegens te grote ‘politieke betrokkenheid’ van de ambtenaar bij het onderzoek. De [voormalig] directeur [wOOC] heeft deze wens niet tegengehouden. Dit heeft uiteindelijk – mogelijk door al het gedoe vooraf – de onafhankelijkheid van het onderzoek niet geschaad.”*

Een wOOC-medewerker: *“Een beleidsdirectie wilde ook dat haar uitvoerende organisatie in de begeleidingscommissie plaatsnam. Beleid probeerde mij onder druk te zetten om toe te geven. Ik heb toen richting mijn leidinggevende gezegd dat ik hier niet aan wil toegeven, maar dat ik wel de steun van hem wil hebben. Deze steun kreeg ik, waardoor ik me gesterkt voelde om door te zetten. Uiteindelijk is een en ander geëscaleerd naar directieniveau, maar gelukkig was de steun al toegezegd.”*

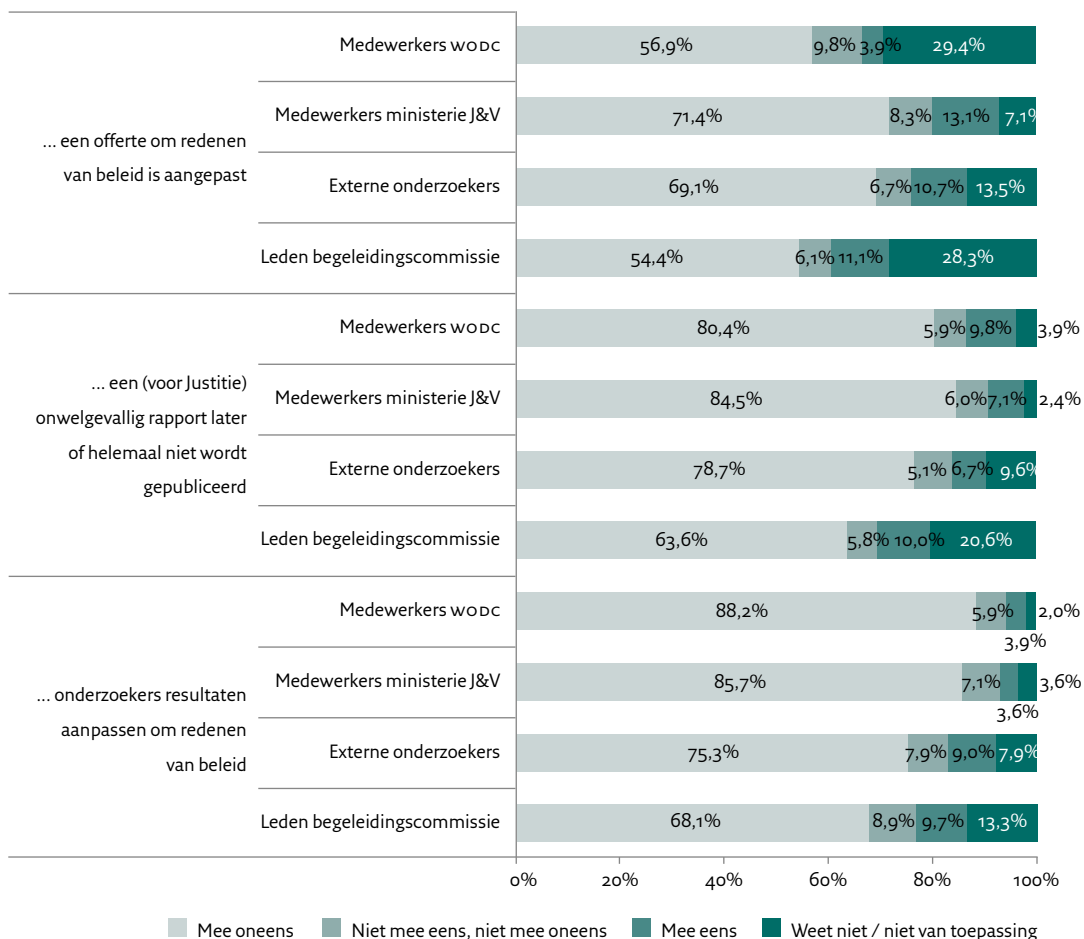
Externe onderzoeker: *“Ik heb weleens meegemaakt dat stukken die slechts met de begeleidingscommissie waren gedeeld terecht zijn gekomen bij nog te spreken respondenten (op uitvoerend niveau). Kennelijk zijn de respondenten met behulp van deze documenten geïnformeerd dan wel geïnstrueerd wat te zeggen.”*

Lid van begeleidingscommissie: *“Alle invloed die plaatsvindt voordat een begeleidingscommissie wordt ingesteld, onttrekt zich aan je waarneming als lid van de commissie. Dat is een zwak punt van de hele procedure.”*

Lid van begeleidingscommissie: *“Ik heb regelmatig te maken gehad met het wOOC. In veruit de meeste gevallen waren de onderzoekers zeer integer. Op meerdere momenten probeerden echter ambtenaren die deel uitmaakten van de begeleidingscommissie de resultaten te beïnvloeden. Regelmatig heb ik me verbaasd hoe openlijk dat ging. Dan zei een ambtenaar: ‘deze uitkomsten zijn op dit moment niet opportuun’.”*

Zo’n 3 procent van de wOOC’ers en medewerkers van het ministerie hebben meege-
maakt dat onderzoekers de onderzoeksresultaten aanpassen om redenen van beleid.
Daar staat tegenover dat zo’n 9 procent van de externe onderzoekers en de leden van
de begeleidingscommissies aangeeft dat te hebben meegemaakt. Ook aan het einde
van het proces kan beïnvloeding plaatsvinden. Zo’n 10 procent van de medewerkers
van het wOOC en de leden van de begeleidingscommissies heeft weleens meege-
maakt dat een voor het ministerie van JenV onwelgevallig rapport later of helemaal
niet wordt gepubliceerd.

Figuur 5.10: Ik heb weleens meegemaakt dat... (deel 2)



In de open antwoorden van de enquête rapporteren mensen de volgende vormen van (pogingen tot) oneigenlijke beïnvloeding:

- vraagstelling aanpassen;
- sturen op het gebruik van data;
- teksten en citaten aanpassen;
- conclusies aanpassen of afzwakken.

Deze vormen van (pogingen tot) oneigenlijke beïnvloeding worden in de paragrafen hierna uitgebreider besproken.

5.5.1 Vraagstelling aanpassen

Bij het aanpassen van de vraagstelling gaat het volgens de respondenten om:

- schrappen van onderzoeksvragen omdat die zouden kunnen leiden tot voor beleid ongewenste uitkomsten;
- verzoek om onderzoeksvragen in het onderzoek te betrekken die daar volgens de onderzoekers niet in passen;
- tijdens lopend onderzoek op verzoek van beleid schrappen van een bepaalde deelvraag, omdat beleid zich bij nader inzien zorgen maakte over de mogelijke uitkomst;
- sterke invloed uitoefenen op methoden en werkwijzen of die zelfs voorschrijven, dat wil zeggen geen ruimte bieden voor een andere aanpak die misschien beter zou werken of beter zou passen bij het desbetreffende onderwerp.

Een WODC-medewerker: *“Tijdens de uitvoering van het onderzoek werd door de beleidsambtenaar aangegeven dat een bepaalde deelvraag van het onderzoek, die bij de verlening van de onderzoeksopdracht was overeengekomen, toch niet beantwoord diende te worden. (...) Daarbij was de beleidsambtenaar het in principe met de onderzoekers en de overige leden van de begeleidingscommissie eens dat het een relevante en zeer interessante vraag betrof. Uit de context en de woorden van de beleidsambtenaar werd duidelijk dat men zich zorgen maakte over onrust die de uitkomst van het onderzoek op het betreffende punt teweeg zou kunnen brengen.”*

Medewerker ministerie van JenV: *“De beleidsambtenaar (wiens directie om dit onderzoek heeft gevraagd!) dient het belang van de minister en behoort deze te behoeden voor politieke misleunen. De formulering van de onderzoeksvragen kan heel nauw luisteren. Als hij dan geen invloed mag hebben op de te onderzoeken vragen, dan zou degene die onderzoek wenst dus niet mogen aangeven dat het onderzochte niet het gewenste is? Dat is de kern van de discussie”*

Lid van een begeleidingscommissie: *“In een eerder geval (...) heb ik als voorzitter van een begeleidingscommissie de betreffende onderzoekers in bescherming moeten nemen tegen ongewenste beïnvloeding door beleidsambtenaren. Die onderzoekers kwamen er gedurende hun onderzoek achter dat er zeer belangrijke nieuwe ontwikkelingen en inzichten in het betreffende werkveld waren. Die ontwikkelingen en inzichten negeren zou het onderzoek eigenlijk irrelevant maken. Die inzichten meenemen in het onderzoek betekende een wijziging van de onderzoeksvraag én van de onderzoeksplanning, niet eens van het budget. De beleidsambtenaren vonden dat ongewenst, want dat betekende ook een inhoudelijke beleidswijziging. Dat was niet ‘opportuun’. Ik ben als voorzitter achter de onderzoekers gaan staan en heb met hen de commissie ervan overtuigd dat de voorgestelde koerswijziging de juiste keuze was en ook de WODC-begeleiding daarin mee gekregen.”*

5.5.2 Sturing op het gebruik van data

Bij sturing op het gebruik van data gaat het volgens de respondenten om:

- verzoek van beleid om cijfers van een jaar eerder te gebruiken, omdat actuele cijfers ongunstiger waren;
- suggestie vanuit beleid om zelf voor de respondenten te zorgen in plaats van dat aan de onderzoekers over te laten;
- in de ogen van de onderzoekers relevante gegevens, die nadelig waren voor beleid, op verzoek van beleid als irrelevant aangemerken;
- poging van beleid om van onderzoekers informatie te krijgen over de gang van zaken bij te onderzoeken instanties, ondanks het feit dat onderzoekers vertrouwelijkheid hadden toegezegd;
- beleidsambtenaren 'briefen' om de door hen benaderde respondenten van te voren over de gewenste reactie op vragenlijsten;
- dreigen met terugtrekken van een databron (bijvoorbeeld interviews) bij niet-aanpassen van de conclusies;
- het weigeren van medewerking aan het beschikbaar stellen van essentiële gegevens, waardoor het onderzoek vertraging opliep, hetgeen politiek wenselijk was vanuit de dienst van het ministerie.

Een WODC-medewerker: *“Een medewerker van een uitvoeringsorganisatie in een begeleidingscommissie had (naar eigen zeggen) uitgezocht met welke personen binnen haar organisatie de onderzoekers (anoniem) hadden gesproken en had die personen zelf benaderd om hun antwoorden door te nemen. Daarna beweerde zij in de bijeenkomst van de begeleidingscommissie dat zij het niet eens was met de bevindingen van de onderzoekers, omdat de respondenten dit niet hadden gezegd of het niet zo hadden bedoeld, en dat daarom de bevindingen moesten worden aangepast.”*

Externe onderzoeker: *“De suggestie om voor respondenten voor ons onderzoek te zorgen in plaats van een eigen, meer objectieve werving.*

Lid begeleidingscommissie: *“Het weigeren van medewerking aan het beschikbaar stellen van gegevens die essentieel zijn voor het onderzoek. Hierdoor liep het onderzoek vertraging op. Deze vertraging was politiek wenselijk vanuit de dienst van het ministerie.”*

5.5.3 Teksten en citaten aanpassen

Bij het aanpassen van teksten en citaten gaat het volgens de respondenten om:

- suggereren om onwelgevallige stukken tekst te verwijderen. Die stukken vormen niet de kern van het onderzoek, en zijn dus verwijderd;
- het tot twee keer toe schrappen van (dezelfde) onwelgevallige passages door beleid, omdat ze als onwenselijk werden beschouwd. De tweede keer gebeurde dit na herplaatsing van de opmerkingen op basis van discussie na de eerste keer schrappen;
- verzoek van beleid om bepaalde teksten minder stellig te formuleren;
- verzoek om citaten uit interviews met krachtige uitspraken niet in een rapportage op te nemen;
- “persistent verzoek” om bepaalde onderzoeksresultaten niet in tabelvorm te publiceren omdat dit politiek minder gewenst was. Het ging er daarbij niet om bepaalde resultaten niet te publiceren maar om ze op een andere, minder opvallende wijze te publiceren.

Een WODC-medewerker: “Het gaat dikwijls om pogingen die door ons (onderzoekers) worden weerstaan, waardoor het bij een poging blijft en feitelijke beïnvloeding uiteindelijk niet plaatsvindt. Een voorbeeld is de inmenging van een lid van de begeleidingscommissie, nadat een evaluatierapport uitvoerig en meermalen is besproken door de begeleidingscommissie (waar hij ook deel van uitmaakte). Het betreffende lid vond het rapport veel te negatief, hij meende dat op grond van hetzelfde onderzoeksmateriaal een andere conclusie getrokken kon worden, en benaderde mij buiten de commissie om (nadat het rapport dus uitvoerig was besproken door de commissie en hij daar verder geen steun kreeg van zijn standpunt). Daarna heeft de [voormalig] directeur WODC nog enige druk uitgeoefend om conclusies te verzachten (bijvoorbeeld door het woordje [...] toe te voegen in een zin). We hebben de druk weerstaan maar het heeft wel veel extra tijd gekost, en een verstoorde relatie.”

Externe onderzoeker: “Ik heb vaker meegemaakt dat door medewerkers bij bepaalde passages werd gezegd dat hij/zij zich afvroeg wat de minister daar wel zou van vinden. Er werd dan niet meteen gesuggereerd om de betreffende passages te schrappen, hoewel dat ook weleens gebeurde, maar de formulering moest dan anders etc. Ik was er verbaasd over dat niemand in de begeleidingscommissie daar vragen bij stelde. In mijn ogen was dat een ongewenste invloed van een medewerker om de minister toch maar niet voor het hoofd te stoten. Ik vond dat zeer onwenselijk.”

Externe onderzoeker: *“De justitieambtenaar die opdracht had gegeven voor het onderzoek zat in onze begeleidingscommissie en leverde vanuit die hoedanigheid commentaar op de conceptrapportages. Dit commentaar betrof ook tekstsuggesties of opmerkingen met de vraag formuleringen aan te passen die met de politieke gevoeligheid van het onderzoek te maken hadden. Wij hadden als onderzoekers wel de vrijheid om dit commentaar te negeren, maar werden wel geacht dat te kunnen onderbouwen, moesten daarvoor wel wat stevig achter onze tekst gaan staan. Van onwenselijke beïnvloeding wil ik dus niet spreken maar wel van onwenselijke bemoeienis.”*

Lid begeleidingscommissie: *“Bij de bespreking van een concepteindrapport van een onderzoek waarbij ik voorzitter van de begeleidingscommissie was, wilde de medewerker van het ministerie (ook lid van de begeleidingscommissie) dat bepaalde tekstgedeelten werden aangepast of verwijderd. Mijns inziens lagen hier beleidsmatige argumenten onder en ik ben daar dus niet in mee gegaan. De medewerker bleef wel behoorlijk aandringen, wat invloed had op de sfeer in de begeleidingscommissie. Ik heb de medewerker in mijn rol als voorzitter op de onafhankelijkheid van het onderzoek gewezen.”*

5.5.4 Uitkomsten beïnvloeden

Bij het beïnvloeden van uitkomsten gaat het volgens de respondenten om:

- verleggen van accenten op bevindingen;
- verzoek om bepaalde zaken intensiever te onderzoeken dan andere zaken als dat gewenst was;
- dringend verzoek om in een onderzoek een ernstiger scenario te hanteren dan de onderzoekers voorstonden, omdat anders de uitkomsten laag (en dus ongunstig) zouden uitvallen;
- nadat de uitkomsten van een onderzoek eerst zijn gelezen door de beleidsafdeling bij het ministerie van JenV; meerdere passages laten aanpassen; toonzetting en conclusies laten afgezwakken;
- aanpassen van resultaten omdat ze niet in lijn waren met het beleidsadvies;
- verzoek om ongewenste effecten van beleid niet te noemen;
- “tussen de regels” aangeven dat de minister bepaalde uitkomsten onwenselijk zou vinden;
- sturen op positieve samenvatting van onderzoeksresultaten in een factsheet met daarin te veel credits voor de inspanningen van minister en departement;
- vanuit beleid stimuleren dat voorstellen tot wetswijziging in onderzoeken werden opgenomen of juist geweerd; de combinatie hiervan leidde tot - vermoedelijk - gewenste deregulering;
- op verzoek van het WODC de negatieve gevolgen van overheidshandelen neutraler formuleren (zonder negatieve connotatie).

Een WODC-medewerker: *“Het gaat om onderzoek waarbij de onderzoekers bepaalde informatie die nadelig was voor het beleid wilden vermelden. Zij vonden deze informatie relevant voor het onderzoek, maar beleid vond deze informatie irrelevant en wilde niet dat deze opgenomen werd in het rapport.”*

Externe onderzoeker: *“Uitkomsten waren niet wat een beleidsdirectie had gehoopt. Leidde tot felle discussies tijdens de begeleidingscommissiebijeenkomsten en druk om de tekst aan te passen. Daarbij werden concrete tekstsuggesties en doorhalingen aangedragen.”*

Externe onderzoeker: *“Hoe politieker het onderzoek dat wordt uitgevoerd, des te meer betrokken is het ministerie. Meerdere ambtenaren, ook die geen onderdeel vormen van de begeleidingscommissie, lezen tussentijdse versies en geven hier heel veel reactie op. Soms ziet dit op feitelijk onjuistheden (dit is geen probleem), maar ook op bevindingen van onderzoekers (dit is wel een probleem). Beïnvloeding van resultaten komt voor en wordt zeker geprobeerd.”*

5.5.5 Conclusies aanpassen of afzwakken

Bij het aanpassen of afzwakken van de conclusies gaat het volgens de respondenten om:

- aanpassen van de formulering van conclusies;
- aandringen op herschrijven conclusies richting “suggesties”;
- verzoeken om conclusies anders te formuleren (vager, minder concreet), zodat “we daar zelf een invulling aan kunnen geven”;
- benadrukken dat onderzoekers geen aanbevelingen mogen doen;
- vanuit beleid onderzoeker telefonisch benaderen met verzoek/mededeling van beleid om conclusies aan te passen;
- verzoek om de beperkingen van het onderzoek meer accent te geven.

Externe onderzoeker: *“Beïnvloeding van een lid van de begeleidingscommissie namens het ministerie van Justitie en Veiligheid ten aanzien van een van de conclusies van het onderzoek, met letterlijk in track changes de door hem/haar gewenste tekstpassage. Overigens hebben wij na verschillende als onplezierig ervaren discussies over het punt hieraan geen gehoor gegeven.”*

Medewerker ministerie van JenV: *“Ik heb meegemaakt dat conclusies in onderzoeken op aangeven/aandringen van medewerkers van JenV anders werden geformuleerd met als argument dat de politieke landing dan beter zou zijn of dat men beter uit de voeten kon na herformulering in de fase van de beleidsopvolging. Dat ging in goed overleg, dus van druk was geen sprake. Maar ik vond het wel in het grijze gebied tussen beïnvloeden en onafhankelijk onderzoek.”*

5.6 Ongewenste beïnvloeding in de publicatiefase

In de enquête wordt gerapporteerd over een onderzoek dat naar de Tweede Kamer ging waarvan de resultaten op dat moment ongewenst waren, waardoor de oplegnotitie aan de bewindspersoon niet goed de bevindingen van het onderzoek weerspiegelde. Ook is gerapporteerd dat het ministerie van JenV een persbericht heeft uitgebracht met een aantal beweringen die niet in lijn zijn met de bevindingen van het onderzoek waarvoor het persbericht was opgesteld (zie ook paragraaf 4.8).

Een WODC-medewerker: *“Tijdens de uitvoering van het onderzoek werd door de beleidsambtenaar aangegeven dat een bepaalde deelvraag van het onderzoek, die bij de verlening van de onderzoeksopdracht was overeengekomen, toch niet beantwoord diende te worden. (...) Daarbij was de beleidsambtenaar het in principe met de onderzoekers en de overige leden van de begeleidingscommissie eens dat het een relevante en zeer interessante vraag betrof. Uit de context en de woorden van de beleidsambtenaar werd duidelijk dat men zich zorgen maakte over onrust die de uitkomst van het onderzoek op het betreffende punt teweeg zou kunnen brengen.”*

Medewerker ministerie van JenV: *“De beleidsambtenaar (wiens directie om dit onderzoek heeft gevraagd!) dient het belang van de minister en behoort deze te behoeden voor politieke miskleunen. De formulering van de onderzoeksvragen kan heel nauw luisteren. Als hij dan geen invloed mag hebben op de te onderzoeken vragen, dan zou degene die onderzoek wenst dus niet mogen aangeven dat het onderzochte niet het gewenste is? Dat is de kern van de discussie”*

Lid van een begeleidingscommissie: *“In een eerder geval (...) heb ik als voorzitter van een begeleidingscommissie de betreffende onderzoekers in bescherming moeten nemen tegen ongewenste beïnvloeding door beleidsambtenaren. Die onderzoekers kwamen er gedurende hun onderzoek achter dat er zeer belangrijke nieuwe ontwikkelingen en inzichten in het betreffende werkveld waren. Die ontwikkelingen en inzichten negeren zou het onderzoek eigenlijk irrelevant maken. Die inzichten meenemen in het onderzoek betekende een wijziging van de onderzoeksvraag én van de onderzoeksplanning, niet eens van het budget. De beleidsambtenaren vonden dat ongewenst, want dat betekende ook een inhoudelijke beleidswijziging. Dat was niet ‘opportuun’. Ik ben als voorzitter achter de onderzoekers gaan staan en heb met hen de commissie ervan overtuigd dat de voorgestelde koerswijziging de juiste keuze was en ook de wOOC-begeleiding daarin mee gekregen.”*

Een wOOC-medewerker: *“Geruzie om persberichten, zaken net even anders framen dan uit het onderzoek naar voren komt. Heel vaak kunnen we hierover praten maar soms gaat het echt mis.”*

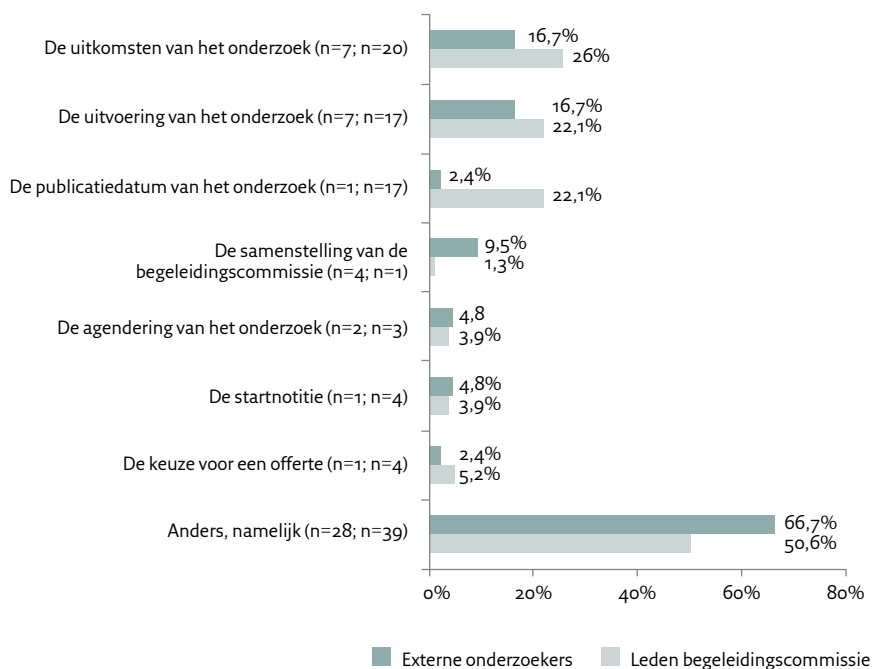
Een wOOC-medewerker: *“Ongewenste rechtstreekse communicatie door beleidsambtenaar met onderzoeker (in plaats van met diens afdelingshoofd of directeur) naar aanleiding van publiciteit rondom een rapport – dat de minister not amused zou zijn en dat de onderzoeker er nog van zou horen.”*

Medewerker ministerie van JenV: *“Ik heb weleens meegemaakt dat een onderzoek passief gepubliceerd wordt en bewust weinig in de schijnwerpers wordt gezet.”*

5.7 Gevolgen van ongewenste invloed

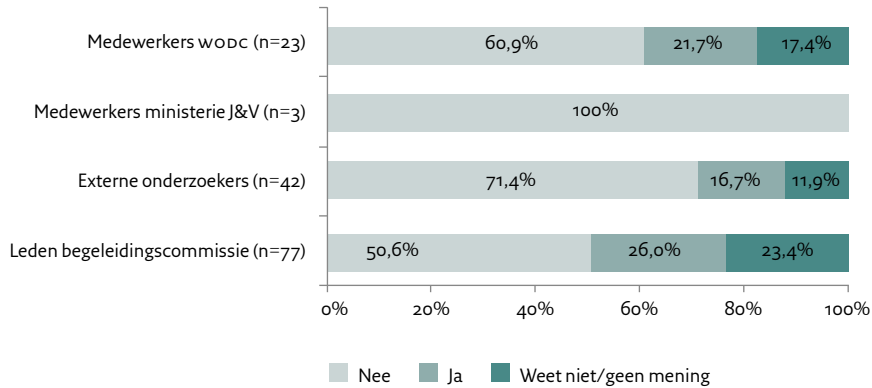
Aan de respondenten is gevraagd wat het gevolg was van de poging tot ongewenste beïnvloeding door medewerkers van het ministerie van JenV. De meeste wOOC-respondenten geven aan dat dergelijke pogingen geen succes hadden (zie volgende paragraaf). Aanpassing van uitkomsten van het onderzoek is daarna het vaakst genoemde gevolg van ongewenste invloed. Ook het aanpassen van de uitvoering en de publicatiedatum van het onderzoek komt volgens de respondenten voor.

Figuur 5.11: Wat was het gevolg van dit geval van ongewenste invloed van medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid? (Meerdere antwoorden mogelijk) (Externe onderzoekers, n=42; leden begeleidingscommissie, n=77)



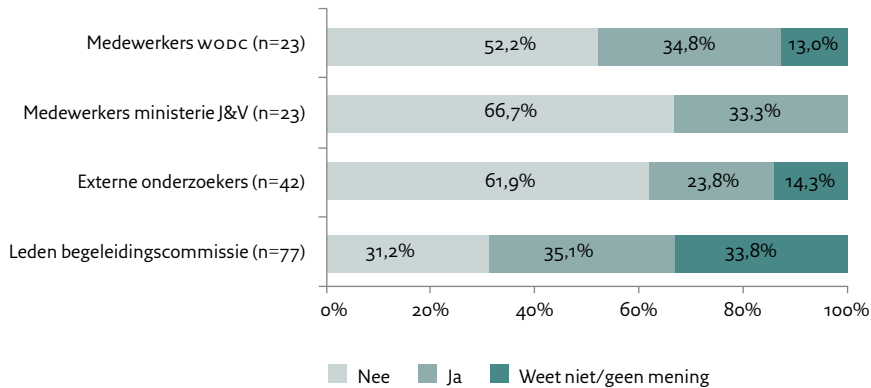
wOdc-medewerkers geven in meerderheid (60,9 procent) aan dat de pogingen tot ongewenste invloed geen gevolgen hadden, omdat er geen aanpassingen zijn gedaan. Dat kwam omdat de onderzoekers hier weerstand tegen boden, de begeleidingscommissie en/of de wOdc-leidinggevendenden de onderzoekers hierin steunden. Volgens 21,7 procent van de wOdc-respondenten is als gevolg van ongewenste invloed de deugdelijkheid van het onderzoek in het geding geweest; bij externe onderzoekers bedraagt dat percentage 16,7 procent en bij leden van begeleidingscommissies 26 procent. Volgens geen van de respondenten van de medewerkers van het ministerie van JenV is hiervan sprake geweest (zie figuur 5.12).

Figuur 5.12: Is – als gevolg van dit geval van ongewenste invloed – de deugdelijkheid van het onderzoek in het geding geweest?



Volgens 34,8 procent van de wOdc-medewerkers, 23,8 procent van de externe onderzoekers en 35,1 procent van de leden van begeleidingscommissies is de onafhankelijkheid van onderzoek in het geding geweest (zie figuur 5.13). wOdc'ers ervaren dus kennelijk eerder dat de onafhankelijkheid van het wOdc in het geding is geweest dan de deugdelijkheid van het onderzoek.

Figuur 5.13: Is – als gevolg van dit geval van ongewenste invloed – de onafhankelijkheid van het wOdc in het geding geweest?



Een belangrijke waarborg voor onafhankelijk en deugdelijk onderzoek is de begeleidingscommissie bij het onderzoek. Ook door begeleidingscommissies zijn beïnvloedingspogingen gerapporteerd ten aanzien van de samenstelling, rolvastheid en de concepten.

Samenstelling

- verplichte samenstelling van de begeleidingscommissie, geen ruimte om ook andere stakeholders ook toe te laten (het benoemingsproces is ook niet helemaal doorzichtig).

Rolvastheid

- zonder overleg met onderzoekers aanpassen en rondsturen van een stuk van een onderzoeksbureau over de voortgang van het onderzoek door ambtelijke leden van de begeleidingscommissie;
- buiten medeweten van de onderzoekers aanpassen van door hen geschreven vergaderstukken.

Commentaar op en contact over concepten

- opmerkingen van beleidsambtenaar bij de begeleidingscommissie dat bepaalde antwoorden of formuleringen toch wel lastig zouden kunnen zijn voor de minister;
- verzoek van beleid in de begeleidingscommissie om vooral positief te rapporteren over gebruik en effect van een bepaalde maatregel;
- door vertegenwoordiger van het ministerie, tevens lid van de begeleidingscommissie, verlangen van aanpassen of verwijderen van bepaalde tekstgedeelten;
- het buiten de begeleidingscommissie om benaderen van de onderzoekers dan wel de projectleider om bepaalde resultaten aangepast te krijgen;
- door een collega bedreigen van de vertegenwoordiger van een dienstonderdeel in de begeleidingscommissie, omdat hij in de begeleidingscommissie de bijstelling had gesteund van conclusies over een zwaar gesubsidieerd project dat op basis daarvan geen meerwaarde bleek te hebben. Hij zou daarmee “het belang van de organisatie” in gevaar hebben gebracht.

5.8 Verschillen in beleving van ongewenste beïnvloeding

Er kan verschillend worden gedacht over de vraag of een situatie als ongewenste/oneigenlijke beïnvloeding van onderzoek moet worden aangemerkt. Aan de respondenten in de enquête is de volgende fictieve casus voorgelegd en gevraagd hoe zij deze beoordelen:

5.8.1 Casus I

*“Een beleidsdirectie heeft het WODC gevraagd om een onderzoek op te zetten. Een WODC-onderzoeker heeft hiervoor een onderzoeksplan geschreven waar hij en zijn collega's volledig achter staan. Voordat het onderzoek van start gaat, krijgt hij van een medewerker van de beleidsdirectie te horen dat hij twee **onderzoeksvragen** moet schrappen omdat deze vragen politiek gevoelig liggen.”*

In reactie op deze casus geven vooral wOOC-medewerkers aan dat er sprake is van ongewenste beïnvloeding (64,7 procent). Geen enkele wOOC-medewerker acht het een voorbeeld van gewenste beïnvloeding.

Een wOOC-medewerker: *“Onafhankelijk onderzoek zou zich niets moeten aantrekken van de politieke gevoeligheid maar uitsluitend van de inhoudelijke relevantie van de vraagstelling.”*

Medewerker ministerie van JenV: *“Het doel van het onderzoek wordt door de opdrachtgever bepaald. De beleidsdirectie mag invloed uitoefenen op het wOOC om onderzoeksvragen te schrappen als deze naar haar mening niet relevant zijn voor het onderzoek. Dat de vragen politiek gevoelig liggen is geen reden om te proberen deze buiten het onderzoek te houden. Als het onderzoek zonder die vragen niet goed kan worden uitgevoerd, dan heeft het wOOC het laatste woord.”*

Medewerkers van het ministerie van JenV (10,7 procent) geven vaker dan de externe onderzoekers (6,2 procent) en leden van begeleidingscommissies (7,5 procent) aan dat zij dit als een voorbeeld van gewenste beïnvloeding beschouwen. Iets meer dan een derde van de respondenten geeft aan niet te weten of hier sprake is van gewenste of ongewenste beïnvloeding. Bij de medewerkers van het ministerie van JenV is dit 46,4 procent.

Medewerkers van het ministerie van JenV geven in de open antwoorden blijk van een andere kijk op de casus dan de wOOC-medewerkers. Medewerkers van JenV benadrukken veelal dat de beleidsdirectie opdrachtgever is en de onderzoeksvragen beleidsmatig relevant moeten zijn. Politieke gevoeligheid kan niet het criterium zijn om een vraag te schrappen. De grens bij het schrappen van onderzoeksvragen legt een aantal medewerkers van het ministerie van JenV bij het kunnen beantwoorden van de hoofdvraag van het onderzoek. Zijn de te schrappen vragen nodig om de hoofdvraag te beantwoorden, dan dienen ze niet te worden geschrapt.

5.8.2 Casus II

Aan de respondenten is eveneens een tweede casus voorgelegd met het verzoek aan te geven hoe zij deze beoordelen:

*“Onderzoekers van het wOOC hebben een onderzoek afgerond en het concepteindrapport wordt goedgekeurd door de begeleidingscommissie. Hierna krijgen ze echter via een medewerker van de betrokken beleidsdirectie te horen dat ze twee van de vier **conclusies** moeten aanpassen, omdat deze in strijd zijn met het beleid. Hoe beoordeelt u deze situatie?”*

Zowel woDC-medewerkers (94,1 procent) als medewerkers van het ministerie van JenV (95,2 procent), externe onderzoekers (93,8 procent) en leden van begeleidingscommissies (95,8 procent) menen voor het overgrote deel dat hier sprake is van ongewenste beïnvloeding.

Een woDC-medewerker: *“Dit is een schending van de wetenschappelijke integriteit. De conclusies moeten puur volgen uit de inhoudelijke/empirische bevindingen. Het in strijd zijn met beleid is geen valide reden om conclusies uit wetenschappelijk onderzoek aan te passen.”*

Alleen onder de externe onderzoekers en de leden van begeleidingscommissies bevond zich een klein deel (respectievelijk 1,7 procent en 1,4 procent) dat vond dat er sprake was van gewenste beïnvloeding. Het grootste aandeel twijfelaars (5,9 procent) bevindt zich onder de woDC-medewerkers, gevolgd door justitiemedewerkers (4,8 procent), externe onderzoekers (4,5 procent) en leden van begeleidingscommissies (2,8 procent).

5.9 Analyse van open antwoorden

De commissie heeft ook de open antwoorden bij de enquête nauwkeurig geanalyseerd. Bij een selectie van 14 respondenten (uit degenen die vrijwillig hun contactgegevens hadden verstrekt) heeft de commissie telefonisch gevraagd om een toelichting op de ervaringen met ongewenste beïnvloeding. Op basis van deze informatie uit de survey zijn 25 verschillende onderzoeken geïdentificeerd, waarbij volgens de respondenten sprake was van pogingen tot oneigenlijke beïnvloeding. Hierbij ging het om 10 interne en 15 externe onderzoeken. De commissie kan niet uitsluiten dat het aantal verschillende onderzoeken waarnaar respondenten verwijzen hoger ligt, aangezien niet alle voorbeelden die respondenten gaven konden worden geïdentificeerd. De 25 onderzoeken die de commissie kon identificeren bestrijken de periode 1999-2018.

Onder de 14 nagebelde personen bevonden zich 8 externe onderzoekers, 3 woDC-onderzoekers en 2 voorzitters van een begeleidingscommissie. De door hen verstrekte toelichtingen geven vorm en inhoud aan hetgeen zij vaak kernachtig in hun open antwoord hebben aangegeven. De commissie geeft bij de navolgende weergave wel aan dat het gaat om anekdotisch ‘bewijs’ waarnaar geen nader onderzoek is verricht. Om die reden en omwille van de privacy van de respondenten is ervoor gekozen om de desbetreffende onderzoeken niet bij naam te noemen. Dat heeft ook als beperking tot gevolg dat specifieke, tot het onderzoek herleidbare incidenten niet of slechts in algemene termen zijn aangeduid.

5.9.1 Pogingen tot beïnvloeding in de startfase

In de open antwoorden zijn verschillende pogingen tot beïnvloeding in de startfase beschreven:

- Een respondent verwees naar een onderzoek dat zich reeds in de opstartfase bevond en waarbij de begeleidingscommissie al was geïnstalleerd. Omdat bij nader inzien toch werd gevreesd voor een te grote politieke gevoeligheid bij een betrokken partij voor de uitkomsten van het onderzoek, werd het onderzoek stopgezet.
- Een respondent verwees naar ervaringen als externe onderzoeker waarbij suggesties ter verbetering van het onderzoeksvoorstel zoals vastgelegd in de oplegnotitie, steevast werden afgewezen. De betrokken beleidsdirectie bepaalde wat wel en wat niet mocht worden onderzocht. De respondent ontving thuis van een WODC-medewerker een boos telefoontje naar aanleiding van een suggestie tot verbetering. Er is in het algemeen sprake van te veel druk op externe onderzoekers om 'binnen de lijntjes te kleuren'.
- Een respondent gaf aan dat bij offertetrajecten in alle gevallen offertes terugkwamen "waarin de hand van beleidsambtenaren was te herkennen". Vaak ging het om de methodiek van het onderzoek en ervoer de respondent daarbij pogingen tot sturing.
- Een respondent beschreef een onderzoek waarbij beleid sterk aandrong op het interviewen van bepaalde betrokkenen, ondanks methodologische bezwaren van de onderzoekers. Nadat zij op lang aandringen van beleid alsnog akkoord waren gegaan, kregen de onderzoekers vervolgens geen enkele steun van beleid bij het verkrijgen van de benodigde informatie. Het onderzoek kwam dan ook niet goed van de grond.

5.9.2 Pogingen tot beïnvloeding in de uitvoering

In de open antwoorden zijn verschillende pogingen tot beïnvloeding in de uitvoering beschreven:

- Een aantal respondenten verwees naar het probleem dat bij bepaalde onderzoeken de onderzoekers afhankelijk waren van de medewerking van de desbetreffende beleidsdirectie. Daarbij ging het om het verkrijgen van de noodzakelijke onderzoeksdata en van toestemming tot het interviewen van sleutelfiguren in het dossier. Dit zette de onafhankelijkheid onder druk.
- Andere respondenten wezen erop dat beïnvloedingspogingen niet alleen afkomstig zijn van medewerkers van het departement maar soms ook van mede-aanvragers van het desbetreffende onderzoek. Daarbij gaat het onder meer om uitvoeringsorganisaties, maar ook om instanties als de Rvdr. Dergelijke organisaties geven alleen toegang tot informatie als ze daar controlemogelijkheden voor terugkrijgen, bijvoorbeeld een plaats in de begeleidingscommissie.

- Een respondent verwees naar een vergeefse poging vanuit beleid om in de slotfase van het onderzoek bepaalde data in het onderzoek te laten betrekken. Een poging waar de onderzoekers niet aan wilden toegeven.
- Een respondent verwees naar het inzetten van tijdsdruk door beleid bij een onderzoek dat mogelijk tot ongewenste beleidswijziging aanleiding zou kunnen geven; dat laatste werd “niet beleidsopportunity” geacht. Aan deze druk werd overigens met succes weerstand geboden.
- Diverse respondenten verwezen naar de huns inziens ‘subtiliteit van het proces’ waarbij beleid tracht invloed uit te oefenen, bijvoorbeeld door het ‘op een dwingende manier suggereren van aanpassingen’ waaraan onderzoekers zich soms moeilijk kunnen onttrekken.

5.9.3 Pogingen tot beïnvloeding in de uitkomst/publicatie

In de open antwoorden zijn verschillende pogingen tot beïnvloeding in de uitkomst- en publicatiefase beschreven:

- Een respondent haalde een voorbeeld aan van zelfcensuur bij een mede-onderzoeker die zich liet leiden door de vraag ‘wat de minister ervan zou vinden’. Als gevolg hiervan werden ‘de resultaten verbloemd’.
- Een respondent verwees naar een voorval waarbij de vertegenwoordiger van beleid in de begeleidingscommissie stukken tekst uit het rapport verwijderde; het ging daarbij om methodologische voorbehouden die volgens beleid de onderzoeksbevindingen zouden aantasten.
- Een respondent gaf aan dat bij een bepaald onderzoek beleid druk uitoefende op de onderzoekers om zo positief mogelijk over het onderwerp te rapporteren; de beleidsvertegenwoordiger leverde daartoe zelf tekstvoorstellen aan die hij in het rapport opgenomen wilde zien. Deze zijn slechts ten dele gehonoreerd. Volgens de respondent zijn op aandrang van beleid en als uitkomst van een compromis tevens bepaalde grafieken niet in een onderzoeksrapport opgenomen. Deze waren volgens de respondent niet wezenlijk voor de beantwoording van de vraagstelling van het onderzoek maar maakten de resultaten wel ‘meer volledig’. De druk van beleid richtte zich zowel op de externe onderzoekers als op de vertegenwoordiger van het wOdc. Volgens de respondent was het ‘compromis’ dat met beleid werd bereikt ‘net binnen de regels van het spel’. De respondent signaleert bij beleid ‘een angst voor de feiten’.
- Een respondent verwees naar een geval waarbij een geplande presentatie van een onderzoek te elfder ure werd opgeschort en de publicatie op last van de minister werd uitgesteld. Het embargo op het onderzoek werd daarna nog een keer verlengd om meer tijd te hebben de beleidsreactie af te stemmen. De beleidsdruk leidde niet tot inhoudelijke aanpassing van het onderzoek.
- Een respondent haalt een voorbeeld aan van een onderzoek waarvan de uitkomst werd genegeerd om toch een reeds ingezette beleidslijn voort te kunnen zetten; dit kwam tot uiting in het persbericht dat het ministerie van JenV over het desbetreffende onderzoek publiceerde.

- Een respondent verwees naar een voorval waarbij een harde conclusie dat een bepaalde maatregel overbodig was onder druk van beleid werd afgezwakt. Dat gebeurde door een passage op te nemen volgens welk mogelijke onbekendheid met het desbetreffende beleid van invloed was op het tot dan toe geringe gebruik van de maatregel.
- Een andere respondent verwees naar een vergelijkbaar geval waarbij de desbetreffende beleidsdirectie de negatieve uitkomst van een evaluatie 'van tafel veegde en de uitkomsten niet gebruikte'.
- Een respondent verwees naar de discrepantie tussen de voor beleid positieve uitkomsten van een bepaald evaluatieonderzoek en de meta-analyse van internationaal onderzoek die daar haaks op stond. De respondent plaatste daar tevens de kanttekening bij dat beleid de reflex heeft om nieuw onderzoek te vragen in plaats van eerst te laten inventariseren wat de bestaande literatuur aan inzicht biedt.

5.10 Conclusies

De commissie heeft met deze enquête onder woDC'ers, beleidsambtenaren, externe onderzoekers en leden van begeleidingscommissies meer inzicht gekregen in de aard en omvang van (pogingen tot) beïnvloeding van onderzoek door en vanuit het beleid. Op basis van de enquête kunnen geen algemene uitspraken worden gedaan over de omvang van oneigenlijke beïnvloeding, maar de uitkomsten geven wel een goed beeld van de contouren van die omvang. De uitkomsten van de enquête ondersteunen en verrijken de beelden die eerder naar voren kwamen in de gesprekken die de commissie heeft gevoerd.

De commissie heeft ook de open antwoorden bij de enquête geanalyseerd. Aan een selectie van de respondenten heeft de commissie telefonisch gevraagd om een toelichting op de ervaringen met ongewenste beïnvloeding. 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. Hierbij ging het om 10 interne en 15 externe onderzoeken. De voorbeelden die de commissie kon identificeren bestrijken een periode die teruggaat tot eind jaren negentig. De commissie kan niet uitsluiten dat dit aantal hoger ligt, aangezien niet alle voorbeelden die respondenten gaven konden worden geïdentificeerd. De commissie merkt ter bepaling van het perspectief op dat het woDC over de periode 2000-heden jaarlijks gemiddeld zo'n 90 onderzoeken heeft verricht. In de periode 2000-2017 gaat het om 1.640 onderzoeken, waarvan ongeveer twee derde extern en een derde intern is uitgevoerd.⁴

⁴ Hiervan zijn er in de periode 2000-2015 490 (34,5 procent) door het woDC zelf uitgevoerd en 930 (65,5 procent) extern met het woDC als opdrachtgever namens de aanvrager. Dit is een indicatief aantal, omdat daarin mogelijk ook enkele publicaties zitten uit 2016 en 2017 die in eerdere jaren onder de (daar niet-meegetelde) categorie 'overige publicaties' zouden vallen. Zoeken op jaar na

De resultaten van de enquête laten volgens de commissie zien dat er sprake is van een structurele spanning in de relatie tussen onderzoek en beleid. Deze spanning komt soms tot uiting in al dan niet geslaagde pogingen tot oneigenlijke dan wel ongewenste beïnvloeding vanuit beleid. Daarbij gaat het om pogingen die verder gaan dan wat een onderzoeker 'het gebruikelijke duwen en trekken' tussen onderzoekers en beleid noemt. Het is opvallend dat de meeste medewerkers van het ministerie van JenV veel minder (pogingen tot) oneigenlijke beïnvloeding waarnemen dan de andere respondenten in de enquête.

De enquête laat zien dat beleidsinvloed zich in alle fasen van het onderzoeksproces kan manifesteren. Soms leidt dat ertoe dat - in de ogen van rechtstreeks betrokkenen - de onafhankelijkheid en deugdelijkheid van het onderzoek in het geding komen. Om nog een beter beeld te krijgen van de wijze waarop de spanning tussen onderzoek en beleid zich kan manifesteren, heeft de commissie in het volgende hoofdstuk een aantal onderzoeksdossiers nader onderzocht.

2015 geeft een totaalscore van het aantal publicaties voor 2016 (118, waarvan 67 extern) en 2017 (102, met nog onbekende verdeling).

6 Dossieronderzoek

6.1 Inleiding

De commissie heeft een overzicht opgesteld van onderzoeken die tijdens de achtergrondgesprekken zijn genoemd. Dat kan zijn omdat er zich hierbij volgens betrokkenen pogingen tot oneigenlijke beïnvloeding van onderzoek door beleid hebben voorgedaan of omdat de waarborgen tegen beïnvloeding mogelijk onvoldoende hebben gefunctioneerd. Uit dit overzicht heeft de commissie vier onderzoeken voor nader dossieronderzoek geselecteerd. Bij de selectie heeft de commissie gekeken naar verschillende vormen van pogingen tot beïnvloeding en naar de verschillende fases van het onderzoek waarop die pogingen betrekking hadden. Sommige betrokken onderzoekers met wie de commissie sprak gaven aan goed met de beleidsdruk om te kunnen gaan, terwijl anderen hebben aangegeven dat het lastig was om weerstand te bieden.¹ Aangezien bij voornoemde gesprekken en bij de meldingen die via het meldpunt binnen zijn gekomen alleen interne onderzoeken naar voren zijn gekomen, beperkt het dossieronderzoek zich tot door het WODC uitgevoerd intern onderzoek.²

Het doel van het dossieronderzoek was het verkrijgen van inzicht in de algemene verschijningsvormen en werking van beïnvloedingsmechanismen en de waarborgen daartegen. De commissie heeft op praktische en methodologische gronden niet de ambitie gehad om *alle* dossiers waar mogelijk iets heeft gespeeld in kaart te brengen. De commissie heeft ook de onderzoeken die in het kader van de Nieuwsuur-uitzending zijn genoemd niet bij haar dossieronderzoek betrokken, onder verwijzing naar de onderzoeken van de overige twee commissies WODC.³

1 Sommige van de bij deze onderzoeken betrokken medewerkers hebben zelf via het meldpunt contact gezocht met de commissie, maar andere niet.

2 Om ook een beeld te krijgen van extern uitgevoerde onderzoeken waarbij zich mogelijk incidenten hebben voorgedaan, heeft de commissie de open antwoorden uit de enquête geanalyseerd waarin naar specifieke voorvallen werd verwezen. Een selectie van respondenten die hadden aangegeven daarvoor open te staan, heeft telefonisch toelichting gegeven op hun open antwoorden (zie paragraaf 5.8).

3 Onderzoekscommissie WODC III (2018) *De melding terecht. Onderzoek naar de afhandeling van een klacht van een medewerker over de beïnvloeding van WODC-onderzoeken*, Rijswijk; Onderzoekscommissie WODC I (2018) *Betrouwbaar onderzoek. Onderzoekscommissie WODC I inzake deugdelijkheid drugsonderzoeken*. Den Haag oktober 2018.

De commissie heeft voor de genoemde vier casussen de e-mailcorrespondentie van de desbetreffende projectleider opgevraagd en tijdlijnen en incidentenrapportages opgesteld. De citaten in dit hoofdstuk zijn afkomstig uit de e-mailcorrespondentie en overige documenten die in het kader van het dossieronderzoek zijn geraadpleegd (zie voor een nadere onderzoeksverantwoording paragraaf 1.5).

De commissie onderzoekt hierna bij elk van de vier geselecteerde onderzoeken in hoeverre sprake was van (pogingen tot) oneigenlijke beïnvloeding. Daarbij staan de volgende vragen centraal:

- Welke vermeende pogingen tot beïnvloeding zijn er ondernomen?
- Welke pogingen tot beïnvloeding van het onderzoek zijn op grond van het beoordelingskader te kwalificeren als oneigenlijk?
- In hoeverre hebben de waarborgen voor het bewaken van de onafhankelijkheid en deugdelijkheid van het onderzoek gewerkt om de oneigenlijke beïnvloeding tegen te gaan?

6.2 Evaluatie Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz)

6.2.1 Context

In 2017 verscheen het rapport *Evaluatie Wet griffierechten burgerlijke zaken. De complexiteit van vereenvoudiging*.⁴ De in dit onderzoek geëvalueerde Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz) werd in twee fases ingevoerd: de tariefswijzigingen per 1 november 2010 en de gewijzigde inning per 1 januari 2011. De Wgbz beoogde in de eerste plaats een vereenvoudiging van het tot 2010 geldende complexe stelsel van griffierechten. Er diende meer transparantie te komen over griffierechtkosten en minder werklast voor de griffie van de gerechten. De evaluatie van de Wgbz is uitgevoerd door onderzoekers van het WODC en van de Raad voor de rechtspraak, die als mede-uitvoerder optrad. De aanvrager vanuit het ministerie was de Directie Rechtsbestel (DRB), die samen met de Directie Wetgeving (DW) in de begeleidingscommissie was vertegenwoordigd.

In de memorie van toelichting van de Wgbz werd de doelstelling van de wet als volgt omschreven: “Het wetsvoorstel beoogt het griffierechtenstelsel voor civiele zaken te vereenvoudigen.”⁵ Daarbij werden twee randvoorwaarden gehanteerd: “(...) de toegang tot het recht voor de burger (...) moest gewaarborgd blijven en (...) de overheidsinkomsten uit de heffing van griffierechten [moesten] op peil (...) blijven met de kosten van de rechtspraak.”⁶

4 WODC & Raad voor de Rechtspraak (2017) *Evaluatie Wet griffierechten burgerlijke zaken. De complexiteit van vereenvoudiging*, Den Haag.

5 *Kamerstukken II* 2008/09, 31758 (NV II).

6 *Kamerstukken I* 2009/10, 31758 (MvA I).

6.2.2 Bevindingen

Al in 2011 was een eerste versie van de startnotitie vervaardigd voor de toegezegde evaluatie van de Wgbz. De start van het onderzoek werd toen voorzien voor 1 juli 2012 vanwege de beoogde invoering van Wetsvoorstel Verhoging Griffierechten (wvg). Als uitvloeisel van de val van het kabinet Rutte-I, dat op 23 april 2012 demissionair werd, verdween de wvg van tafel. Beleid ging ervan uit dat eventueel beoogde verdere verhogingen van griffierechten door het nieuwe kabinet zouden plaatsvinden in het kader van de Wgbz. Nadat reeds verscheidene versies daarvan waren opgesteld ronden de onderzoekers in juni 2012 de versie van de startnotitie af die zij wilden voorleggen aan het mt van het wOdc. Mede gezien de nieuwe situatie adviseerde beleid om daar nog even mee te wachten en in oktober 2012 een aangepaste versie ter commentaar voor te leggen aan de opdrachtgever.

In november 2012, kort na het aantreden van het kabinet Rutte-II, ontstond discussie tussen het wOdc en beleid over de publicatie van de voorgenomen nulmeting van de evaluatie die het wOdc had voorzien voor eind 2013. DRB wilde echter niet dat deze nulmeting zou worden gepubliceerd “omdat dan de mogelijkheid ontstaat dat een ingewikkeld wetgevingsproject rond een nieuw voorstel griffierechten wordt verstoord”. Het wOdc hield echter vast aan publicatie als voorwaarde voor het uitvoeren van het onderzoek. Na een gesprek tussen de directeur wOdc en de verantwoordelijke directeur-generaal in de laatste week van januari 2013 was de kwestie opgelost. Het wOdc kon met het onderzoek beginnen onder de afspraak dat het resultaat in ieder geval niet vóór mei 2014 zou worden gepubliceerd. De onderzoekers meenden overigens dat alleen al om praktische redenen september 2014 een realistischer datum zou zijn.

Op 28 januari 2013 werd de startnotitie in het mt van het wOdc behandeld - achteraf werd door het bij het onderzoek betrokken afdelingshoofd tegenover de commissie erkend dat daarbij het later omstreden punt van de doelen van de wet over het hoofd was gezien. In de versie met datum 21 februari 2013 stonden als doelen van de wet vermeld: 1) een grotere gebruiksvriendelijkheid voor de griffie; 2) het verminderen van hoger beroep en cassatie; en 3) meer inzicht en zekerheid bieden aan de rechtshulpverlener en de rechtzoekende over de griffierechtkosten die zij moeten maken indien ze bij een rechtszaak worden betrokken of besluiten een rechtszaak te starten.

De onderzoekers hadden de tweede doelstelling gedistilleerd uit een aantal bronnen. Een hogere bijdrage van betrokkene aan de kosten van de procedures vormde volgens de memorie van toelichting bij de wet “een financiële prikkel gericht op het voorkomen van onnodig gebruik van de rechtspraak”.⁷ Uit de debatten in de Eerste en Tweede Kamer kwam volgens de onderzoekers naar voren dat het voorkomen van onnodig

7 wOdc & Raad voor de rechtspraak (2017) *Evaluatie Wet griffierechten burgerlijke zaken. De complexiteit van vereenvoudiging*, Den Haag, pagina 18.

Kamerstukken II 2008/09, 31758, nr. 3, p.4 (NEV II).

Kamerstukken II 2008/09, 31758, nr. 6 (MvA).

Kamerstukken I 2009/10, 31758, nr. C.

gebruik van de rechtspraak niet een hoofddoel was van de wet, maar wel een “bijkomend doel” en “een verwacht effect”. Onder meer baseerden zij zich daarbij op een uitspraak van de minister zoals opgenomen in de memorie van antwoord: “De financiële prikkel is mijns inziens gerechtvaardigd, omdat hiermee wordt voorkomen dat onnodig gebruik wordt gemaakt van de rechtspraak.”⁸

De startnotitie stond op de agenda van de eerste vergadering van de begeleidingscommissie op 21 mei 2013. De versie van de conceptstartnotitie met datum 5 oktober 2012 die al in het najaar van 2012 met beleid was gedeeld vermeldt de hiervoor genoemde omstreden tweede doelstelling; de door beleid becommentarieerde versie met *track changes* vermeldt op dat punt geen opmerkingen of aanpassingen.

In april 2013 was intern bij beleid al nagegaan wie zou deelnemen aan de commissie “ivm tijdige politieke sondering nieuwe verhoging griffierechten - evaluatie wGBZ”. Het afdelingshoofd besloot om zelf zitting te nemen in de begeleidingscommissie. Het departement liet zich verder vertegenwoordigen door een beleidsambtenaar van DW.

Tijdens de eerste vergadering van de begeleidingscommissie op 21 mei 2013 bleek beleid principiële bezwaren te hebben tegen de opvatting van de onderzoekers dat vermindering van hoger beroep en cassatie een doel was van de wet. Volgens de beleidsvertegenwoordiger baseerden de onderzoekers zich op een tussenzinnetje uit de memorie van toelichting en een losse uitspraak van de minister in de Kamer, waar niet te veel achter gezocht moest worden. Leidend was voor hen de memorie van toelichting en niet de memorie van antwoord en eventuele andere beleidsdocumenten. Hier openbaarde zich een verschillende visie op de te hanteren methode van onderzoek. Vanuit de visie van beleid hoorde het tweede doel dan ook niet thuis in de startnotitie en dientengevolge in het onderzoek. In de nieuwe versie van de startnotitie pasten de onderzoekers naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de begeleidingscommissie de formulering van de tweede doelstelling aan naar ‘verminderen van het *onnodig* [cursivering commissie] gebruik van hoger beroep en cassatie’.

Ook die uitleg was onjuist volgens beleid, dat daarin inmiddels werd gesteund door de vertegenwoordiger van het WODC in de begeleidingscommissie en het afdelingshoofd van de onderzoekers. In juli 2013 liep de kwestie al dermate hoog op dat één van de beleidsvertegenwoordigers stelde dat, hoewel hij hoopte dat te kunnen vermijden, “we de onderzoeksresultaten op dat punt sowieso in de beleidsreactie onderuit gaan (proberen) te halen”. Beleid meende over sterke en overtuigende argumenten te beschikken om aan te geven dat verminderen van het gebruik van hoger beroep en cassatie in de memorie van toelichting niet als doel was aangemerkt. Hooguit was er sprake van een mogelijk “neveneffect” en niet zoals de onderzoekers betoogden van een “bedoeld effect”. Beleid sprak in dat verband intern over door de onderzoekers “gefantaseerde”, “zelfverzonnen” en “bij elkaar geflanste doelen”.

⁸ *Kamerstukken II 2008/09, 31758 (NV II); Kamerstukken I 2009/10, 31758 (MvA I).*

Hoewel beide visies op inhoudelijke en methodologische argumenten waren gebaseerd stond hun botsing in een politiek-maatschappelijke context. Op de achtergrond speelde de discussie over het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel voor aanpassing van de griffierechten die in een aantal gevallen ook een verhoging zou betekenen. De minister had zijn voornemen om griffierechten te verhogen (zij het minder drastisch dan het vorige kabinet) op 5 juli 2013 bekendgemaakt. Een kritische evaluatie van de financiële prikkel in de Wgbz zou het draagvlak voor het wetsvoorstel voor verhoging van de griffierechten onder druk kunnen zetten.⁹

De botsing van visies en de vraag hoe de startnotitie nu uiteindelijk zou luiden beheerste lange tijd de voortgang van het onderzoek en dreigde het te verlammen. Als compromis stelden de onderzoekers half juli 2013 voor om de beide visies op de doelen van de wet in het rapport een plek te geven. Voor beleid was dat geen optie. Ook de betrokken WODC-managers accepteerden deze oplossing niet en lieten beleid – zoals het dossier laat zien – weten maatregelen jegens de onderzoekers te zullen nemen. De onderzoekers waren van mening dat getracht werd “hen de mond te snoeren en hen te dwingen aan de wensen van beleid tegemoet te komen”. Een van de leden van de begeleidingscommissie riep in augustus 2013 de voorzitter op om actie te ondernemen: “Deze casus lijkt me een goeie toetssteen voor de onafhankelijkheid van het WODC, waar [de directeur] zo hoog van opgeeft. Tevens is dit ook een toetssteen van de rol van een VC [begeleidingscommissie] bij een onderzoek. Discussies over de inhoud van het onderzoek horen toch echt in de VC thuis! Op het ogenblik vinden alle discussies achter de schermen en op het niveau van beleidsmakers plaats en worden daar de loopgraven betrokken. Dat is niet goed. Ik hoop dat jij door snelle actie die zaak kunt lostrekken.”

De voorzitter nam in de daaropvolgende maanden diverse pogingen om het meningsverschil te beslechten. Geen van de gesuggereerde compromis-oplossingen, vooral gezocht in andere terminologie, leidde tot succes. Om de patstelling te doorbreken verzocht de voorzitter in oktober 2013 in een gesprek met de directeur WODC om als methodoloog zijn mening over de kwestie te geven. De voorzitter zou dat als een bindend advies willen beschouwen. Enkele dagen daarna vernam de beleidsvertegenwoordiger van de WODC-vertegenwoordiger in de begeleidingscommissie vertrouwelijk dat die met de directeur overleg had gevoerd: “Hij schrijft een notitie waarin hij zijn mening geeft over de zaak. Komt erop neer dat onderzoekers zich moeten houden aan hetgeen in MvT/MvA staat en niet moeten interpreteren.” Met de argumenten van de onderzoekers zou “korte metten” worden gemaakt.

Op 25 oktober 2013 ontvingen de leden van de begeleidingscommissie en de onderzoekers de notitie van de directeur, voorzien van een korte toelichting door de voorzitter. De directeur gaf in zijn methodologische beschouwing onder meer aan dat hij in de door hem bestudeerde teksten “geen aanleiding [had] gezien in plaats van over ‘randvoorwaarde’ over (neven/sub) ‘doelstelling’ te spreken. Als de (mede) wetgever

9 https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33757_verhoging_griffierecht_hoger.

dat had gewild, was dat expliciet verwoord, zo werd óók bevestigd door bij het wetgevings/beleidsproces betrokkenen.”

De beleidsambtenaar liet aan de WODC-vertegenwoordiger weten dat dit advies “prima” kon worden overgenomen en dat hij ervan uitging dat de onderzoekers dat ook zouden doen. Dat laatste leek inderdaad het geval maar de invulling die de onderzoekers aan het advies van de directeur gaven riep opnieuw vragen op. Zij gaven aan dat zij de zogenaamde vraaguitval in eerste aanleg en hoger beroep, voor zover aan de Wgbz toe te schrijven, als een effect beschouwden dat in het rapport als volgt in relatie zou worden gebracht met de visie van de wetgever: “Uitval in de eerste aanleg was een door de wetgever niet beoogd effect en uitval in hoger beroep was dat wel, dit laatste voor zover het onnodig gebruik van de rechtspraak betreft.”

Volgens beleid werden ook in deze invalshoek de wetgever woorden in de mond gelegd die nooit waren geuit. De beleidsvertegenwoordiger constateerde dat de oorspronkelijke discussie over doelen zich nu had verplaatst “naar wat beoogde en niet beoogde effecten zijn”. In zijn ergernis daarover gaf hij voor het eerst aan te overwegen het onderzoek stop te zetten. Begin november 2015 kreeg hij echter vanuit het WODC de boodschap dat de directeur WODC graag wilde “dat je nog niet de stekker uit het onderzoek trekt. Hij gaat maatregelen tegen [de onderzoeker] nemen”.

Begin december 2013 ontvingen de onderzoekers een document van de directeur van het WODC en het afdelingshoofd Ontwikkeling van de Raad voor de rechtspraak. Het betrof een *Besluit over onderzoek evaluatie Wgbz* ter attentie van de onderzoekers en de voorzitter van de begeleidingscommissie: “Om deze zinloze en tijdrovende discussie te beëindigen hebben de directeuren van de Rvdr en het WODC de knoop doorgehakt, zodat het onderzoek nu verder voortvarend kan worden opgepakt. Daarbij geldt dat het WODC verantwoordelijk is voor de methodische keuzen ten aanzien van de evaluatie.” Het verminderen van het onnodig gebruik van hoger beroep en cassatie werd geschrappt als doel: “Voor de duidelijkheid: a) er worden dus geen vergelijkingen gemaakt met (vermeende) verwachtingen van de wetgever buiten de bovenvermelde tweeledige doelstelling; b) (kans op) minder gebruik wordt wel onderzocht, maar niet als doelstelling of verwachting van de wetgever.”

De WODC-onderzoekers ervoeren deze beslissing als een aantasting van hun wetenschappelijke integriteit. Zij zochten en vonden gehoor bij de voorzitter van de begeleidingscommissie. Die weersprak tegenover de directeur WODC en de medeopstellers van de notitie dat het vooral de onderzoekers waren die dwarslagen als het ging om de juiste aanpak. Ook sprak hij er zijn verbazing over uit dat “het management van de beide instituten ingrijpt op de methode”. Hij vroeg zich af of er niet sprake was van een onwenselijke verwarring van onderzoeksmanagement en opdrachtgeverschap. De onderzoekers zelf schreven op 3 januari 2014 in een reactie aan hun afdelingshoofd: “Resumerend kunnen we de beslissing niet anders zien dan een niet op inhoudelijke gronden genomen besluit met serieuze consequenties voor de validiteit en betrouw-

baarheid van het onderzoek. In zijn consequenties druist de beslissing in tegen de wetenschappelijke mores en in potentie heeft dat ernstige gevolgen voor de naam en faam van het WODC, de relatie met de wetenschappelijke wereld en de relatie met beleid.”

De onderzoekers stelden dat ze de beslissing om de doelendiscussie te beslechten door het schrappen van een van de doelen opvatten als strijdig met de *Nederlandse Gedragscode Wetenschapsbeoefening*, de *KNAW-verklaring*, het *Convenant WODC* en het *Handboek WODC*. De onderzoekers waren bang voor aantasting van hun goede naam als wetenschappers.

De boodschap dat de onderzoekers de discussie inmiddels als een integriteitskwestie opvatten leidde tot ongerustheid bij zowel het WODC als het departement. Beleid voelde zich “gegijzeld om niet te zeggen gechanteerd” door de onderzoekers, zo blijkt uit interne correspondentie. Het intrekken van de opdracht zou mogelijk tot “narigheid” kunnen leiden.

Begin februari 2014 besprak directeur WODC de discussie “doelstelling/neveneffect” met een directeur van het departement, mede ter voorbereiding op debatten met de Tweede Kamer. Naar aanleiding daarvan verschaft de directeur WODC enkele “citaten over de redeneerlijn” die in relatie tot deze discussie door de onderzoekers waren verzameld. Bij die gelegenheid gaf hij aan er de voorkeur aan te geven “in het rapport óók aan deze redeneerlijn enige aandacht te geven”. Onder meer bespraken zij de mogelijkheid om de discussie “in een voetnoot” te zetten. De beleidsdirecteur verwees in een e-mail naar aanleiding van de ontvangst van de citaten ook naar de afspraak met directeur WODC dat “dat jij me de relevante teksten uit de concept-rapportage zou sturen zodat ik jou in ieder geval vooraf mijn reactie zou kunnen geven - waarna jij moet afwegen wat je daarmee doet”.

Beleid gaf in het voorjaar van 2014 bij de voorzitter aan nog altijd open te staan voor een oplossing, bijvoorbeeld door het verplaatsen van de discussie naar een bijlage. Het verwijderen van de vraag naar de effecten van de wet was echter ongewenst: “Daarmee laden we immers de verdenking op ons om die effecten buiten beeld te willen houden. Gezien de discussie die loopt over de vraag of er verband bestaat tussen de dalende instroom en de wijziging van de griffierechten zou ik die verdenking niet op ons of het WODC willen laden. Het zou zeer ongelukkig en riskant zijn als het beeld ontstaat dat onderzoekers niet de doelstellingen van de wet mogen beoordelen én niet de effecten van de wet mogen meten. Het goed in beeld [brengen] van die effecten zou een van de belangrijkste opbrengsten van het onderzoek moeten zijn. Het vereist natuurlijk wel onbevangen onderzoek en analyse.”

De voorzitter van de begeleidingscommissie trachtte wederom tevergeefs via gespreksrondes het onderzoek vlot te trekken. Op voorstel van beleid gelastte hij de geplande vergadering van de begeleidingscommissie voor mei 2014 af, onder verwijzing

naar “de verwachting dat serieuze meningsverschillen tussen onderzoekers, de opdrachtgevers en het management van het wOdc ons zouden belemmeren voortgang te boeken”. Daarop voerde de voorzitter van de begeleidingscommissie afzonderlijke gesprekken met alle betrokkenen over de meningsverschillen en onderliggende emoties. Tijdens een gesprek op 5 juni 2014 over het evaluatieonderzoek werd tussen alle betrokkenen een compromis bereikt. In de beleidsanalyse zouden twee zienswijzen/visies ten aanzien van de doelen van de wetgever inzake de verhoging van het griffierecht in cassatie en hoger beroep worden opgenomen, feitelijk en zonder waardering. Op die manier zou een discussie in het eindrapport worden vermeden. De visies zouden ook niet doorwerken in de beschrijving van de effecten van de wet. Daarmee werd een vergelijkbaar voorstel van de onderzoekers dat een jaar eerder nog was verworpen alsnog aanvaard.

Begin juli 2014 presenteerden de onderzoekers een nieuwe versie van de analyse die op deze uitgangspunten was geschoeid. De beschrijving van de visies was “kort” en ging niet in op de interne validiteit van de visies; evenmin kwamen ze aan de orde in de empirische hoofdstukken waarin de resultaten van het onderzoek werden beschreven. Hoewel beleid bij de feitelijke uitwerking van de visies enkele kanttekeningen plaatste, beschouwde het de analyse als “een goede basis om op verder te gaan”. Beleid gaf de onderzoekers een compliment voor de wijze waarop zij het compromis hadden “opgepakt”. In de laatste maanden van 2014 werden de teksten van het rapport in onderling overleg verder vormgegeven, al waren nog niet alle fundamentele discussiepunten opgelost. Beleid gaf echter aan met de begin september 2014 voorliggende teksten te kunnen “leven”.

Eind oktober 2014 kwam de begeleidingscommissie weer bijeen om over de concepthoofdstukken te spreken. Verondersteld werd dat in februari 2015 een concept-eindversie gereed kon zijn om aan de commissie voor te leggen.

In het daaropvolgende jaar viel het project vrijwel stil als gevolg van een samenloop van privéomstandigheden bij een groot aantal van de betrokkenen, (tijdelijke) personele herschikkingen en het niet verlengen van tijdelijke contracten met onderzoekers. De beleidsvertegenwoordiger liet in februari 2015 het wOdc-management echter weten “geen haast” te hebben met het onderzoek “gezien de politieke ontwikkelingen”: “De vrees die ik had dat de evaluatie zou interfereren met politieke verwickelingen doet zich namelijk inderdaad voor. Dat is op zich geen reden om bewust aan te sturen op vertraging natuurlijk, het onderzoek loopt nu eenmaal, maar gezien de omstandigheden zijn er geen redenen om aan te dringen op allerlei noodverbanden, zo die al zouden kunnen worden gelegd.” Op dat moment lag het ministerie van VenJ onder vuur vanwege de zogenaamde bonnetjesaffaire die in maart 2015 zou leiden tot het aftreden van minister en staatssecretaris. In de media, waar de problemen bij het departement nog eens op een rij werden gezet, stond ook de verhoging van de griffierechten in het rijtje van voorbeelden van “onvoldoende visie of te zwakke motivering” bij het departement.

In augustus 2015 vroeg de voorzitter van de begeleidingscommissie zich af, of gezien de situatie, het niet beter was om met het onderzoek te stoppen: “Het project is nmm zowel politiek als onderzoek-technisch in de problemen gekomen.” Het antwoord op de vraag aan de opdrachtgevers of, gezien de wijzigingen in de politieke omgeving, “voortzetting op de voorziene voet nog relevant was” luidde positief. Beleid liet in september 2015 in reactie op een tussenbericht van het betrokken afdelingshoofd WODC echter weten “geen reden [te hebben] koste wat kost prioriteit voor dit onderzoek te vragen”. Gezien de capaciteitsproblemen waarmee het WODC op dat moment kampte bleek het ook niet haalbaar om het onderzoek in het voorjaar van 2016 af te ronden.

Eind november 2015 trok het kabinet een wetsvoorstel tot aanpassing (verhoging) van griffierechten in waarover de rechtspraak eerder kritisch had geadviseerd, in. Op een vraag van de voorzitter naar de eventuele gevolgen daarvan voor het lopende onderzoek liet beleid weten dat de evaluatie WGBZ gewoon doorgang kon vinden. Zowel de intrekking van een eerder wetsvoorstel kostendekkende griffierechten in 2012 als deze intrekking stond volgens beleid buiten de toegezegde evaluatie van de WGBZ: “Die latere voorstellen brachten wel een extra dynamiek in en druk op de evaluatie, die nu wegvalt.”

In de zomer van 2016 werden de eerste concepthoofdstukken opgeleverd, die in de begeleidingscommissie werden besproken. In oktober 2016 gaf de voorzitter van de begeleidingscommissie aan dat in de laatste vergadering van de commissie de finale tekst van het rapport zoals vastgesteld door de onderzoekers zou voorliggen. In die versie zouden twee visies op doelendiscussie zijn opgenomen. Het afdelingshoofd WODC liet in reactie daarop weten dat het niet de begeleidingscommissie was die het definitieve rapport zou vaststellen; dat was aan de directeur WODC als eindverantwoordelijke. Ook zou de interne leescommissie er zich nog over buigen.

De voorzitter van de begeleidingscommissie was verbaasd over het feit dat het management van het WODC nog met het rapport aan de slag ging nadat de definitieve versie de begeleidingscommissie was gepasseerd. Hij toonde zich geïrriteerd over het feit dat commentaar van het management rechtstreeks naar de onderzoekers ging in plaats van via de begeleidingscommissie: “Het lijkt mij heel, heel vreemd als een directeur, de opdrachtgever van het onderzoekburo [sic], de TEKST zou gaan veranderen, INHOUDELIJK gezien.”

Eveneens in oktober 2016 vond een gesprek plaats tussen directeur WODC en een beleidsdirecteur over het onderzoek waarbij de directeur WODC aangaf zich persoonlijk te zullen verdiepen “in de kwestie van de historie van de (vermeende) doelen van de wetgever”.

In december 2016 vond de laatste vergadering van de begeleidingscommissie plaats en werden de laatste commentaren ingebracht. De onderzoekers kregen voor dat moment onverwacht van hun afdelingshoofd te horen dat wat haar betreft de doelendis-

cussie uit het rapport kon worden verwijderd. Door nog slechts één visie, die van de onderzoekers, te presenteren zouden eventuele vragen die de doelendiscussie kon opleveren worden voorkomen. In de vergadering op 15 december 2016 deelden de onderzoekers een voorstel uit om de doelendiscussie te beslechten door te spreken van een “bijkomend doel” om “onnodige zaken te doen uitvallen”. Ook de formulering “bijkomend doel” was voor beleid niet acceptabel; men was immers principieel van mening dat voor dit doel geen grond te vinden was in de wetsgeschiedenis. Beleid, dat zich door het voorstel overvallen had gevoeld, stelde hier tegenover om te spreken van een “bijkomend effect”. Na de vergadering was er nog gelegenheid tot het leveren van schriftelijk commentaar. Er kwam de nodige kritiek, waarbij het er even op leek dat de oude doelendiscussie weer zou gaan herleven. De onderzoekers concludeerden in december 2016 echter dat de “doelendiscussie” met beleid “echt voorbij” was gezien het feit dat beleid nog slechts aandrong op enkele “nuanceringen”.

In het stafoverleg van beleid werd afgesproken dat een hoge beleidsambtenaar nog met de directeur WODC zou bellen om onder meer nog een keer over het laatste voorstel van de onderzoekers over een “bijkomend doel” te spreken. Uit het dossier valt niet op te maken of dit gesprek heeft plaatsgevonden en wat het eventuele resultaat daarvan was.

Intern bij het WODC werd het conceptrapport door zowel de interne leescommissie als het afdelingshoofd en de directeur WODC kritisch doorgenomen. Deze laatste, eindverantwoordelijke namens het WODC, wilde dat doen “om te bezien of zijn eerder doorgegeven punten (met name betreffende de doelendiscussie en vermelding van de beperkingen van het onderzoek) afdoende verwerkt zijn”. De voorzitter van de begeleidingscommissie vond dit allemaal “overdone” en vroeg zich af wat “er toch in hemelsnaam aan de hand [is] dat men onderzoekers niet vertrouwt. (...) Kan er nog meer controle uitgevoerd worden?”.

De onderzoekers vroegen afdelingshoofd en directeur om op korte termijn te bezien of zij nog inhoudelijke veranderingen wenselijk achtten en om in dat onverhoopte geval een overleg van de directeuren WODC en Raad voor de rechtspraak met de onderzoekers te organiseren.

Eind januari 2017 ontvingen de onderzoekers de reactie van afdelingshoofd en directeur WODC. Zij lieten weten dat zij “na een wat ons betreft niet voor herhaling vatbaar proces” er nu “een voor ons acceptabel (en presentabel) rapport” lag. Die boodschap was naar hun zeggen inmiddels ook doorgegeven aan beleid en de begeleidingscommissie.

Zij vonden de eerdere “uitgebreid op papier gezette 2-interpretaties-versie verwarrend en voor de buitenwereld slecht leesbaar”. Daarbij kwam “dat vanuit de gegeven onderbouwing o.i. i.d.d. te verdedigen is dat ‘het verminderen van onnodig beroep’ een bijkomend doel is”.

Daarom was eerder het besluit gevallen om de doelendiscussie uit het rapport te

schrappen. De onderzoekers kregen de ruimte om de financiële prikkel als bijkomend doel en verwacht effect te presenteren. Begin 2017 werd het rapport definitief afgerond. De oplegnota voor de aanbidding aan de opdrachtgever werd in mei 2017 door de directeur woDC ondertekend.

In het rapport is de financiële prikkel gericht op het voorkomen van onnodig gebruik van de rechtspraak als bijkomend doel gepresenteerd en onderzocht. De beleidsreactie van minister Blok aan de Eerste en Tweede Kamer op 30 juni 2017 vermeldt de vereenvoudiging van het stelsel als belangrijkste doel van de wet. Zonder nadere inhoudelijke invulling vermeldt de reactie verder: “De onderzoekers concluderen op basis van een door hen ontwikkeld model dat de wijziging van de tarieven in bepaalde categorieën zaken van grote invloed is geweest op het beroep op de rechter.”¹⁰

6.2.3 Conclusie

In de discussie tussen onderzoekers enerzijds en beleid (daarin gesteund door woDC-management) anderzijds stonden twee denkwijzen diametraal tegenover elkaar. De argumenten die beleid tegen de visie van de onderzoekers inbracht waren inhoudelijk en methodologisch van aard en werden krachtig naar voren gebracht. De verschillende visies hadden betrekking op de interpretatie van de doelen van de wet en de uitvloeisels daarvan voor de inrichting van het onderzoek en de uitwerking in het rapport. De diepgang en hardnekkigheid van het meningsverschil over de doelen kan volgens de commissie niet los worden gezien van de politiek-maatschappelijke gevoeligheid van het onderwerp verhoging griffierechten. De commissie zegt daarmee niet dat de inhoudelijke inbreng van beleid (en van woDC-management) een politiek-bestuurlijke agenda verhulde; maar wel dat er in de inhoudelijke discussie in ieder geval voor beleid politiek-bestuurlijk iets op het spel stond. Dat had te maken met de actuele politiek-maatschappelijke situatie. Zoals beleid aangaf zorgden de beide ingetrokken wetsvoorstellen in relatie tot griffierechten, tot hun intrekking, voor “extra dynamiek in en druk op de evaluatie”. De intensiteit van de discussie is echter niet alleen door de politiek-maatschappelijke context bepaald. Ook andere factoren, zoals persoonlijkheid en de interne verhoudingen binnen het woDC, waren van invloed op de hardnekkigheid waarmee sommige betrokkenen aan hun standpunten vasthielden.

Het valt de commissie in deze casus op dat er sprake was van een zeer nauw contact tussen beleid en woDC-leiding als het ging om de wijze waarop de discussie met de onderzoekers kon worden beslecht. De commissie stelt vraagtekens bij de wenselijkheid van een dergelijke nauwe samenwerking aangezien dat de eigen verantwoordelijkheid van woDC-leiding jegens de eigen onderzoekers voor het waarborgen van hun wetenschappelijke onafhankelijkheid kan doen verwateren.

¹⁰ *Kamerstukken II 2016/17, 29 279, nr. 391.*

De commissie constateert dat de onderzoekers in deze casus vanaf de start van het onderzoek te maken hebben gehad met allerlei vormen van druk. In plaats van daarbij te fungeren als een buffer of in een eventueel bemiddelende rol tussen de uitvoerende onderzoekers en beleid, hebben woDC-leidinggevenden zich gedurende lange tijd achter de opvatting van beleid geschaard. De commissie vond geen voorbeelden van onheuse bejegening van de onderzoekers door beleid; ondanks mindere momenten bleven de persoonlijke verhoudingen correct. De druk op onderzoekers was in alle gevallen afkomstig van hun eigen leidinggevenden; wel werd beleid daarover steeds geïnformeerd.

Zonder in te gaan op de vraag naar het inhoudelijk gelijk in de zogenaamde doelendiscussie, acht de commissie die druk van de eigen leidinggevenden oneigenlijk omdat daar in enkele gevallen opdrachten zijn ingezet om een inhoudelijke discussie tussen onderzoekers en beleid te beslechten. De casus laat een onwenselijke vermenging van rollen zien aan de kant van met name het betrokken woDC-management door in de begeleidingscommissie actief te zijn en daar beleid onverkort te steunen. De onderzoekers ontbeerden als gevolg daarvan binnen hun eigen organisatie een mogelijkheid om ruggespraak te voeren en eventueel ruggensteun te verwerven.

Het ontbreken of onvoldoende functioneren van eerdergenoemde buffer in een op zichzelf al gecompliceerd proces vergt veel van onderzoekers en bergt het risico in zich dat de handhaving van wetenschappelijke integriteit te sterk afhankelijk wordt van de persoonlijke draagkracht van onderzoekers.

De rol en verantwoordelijkheid van de begeleidingscommissie waren onvoldoende gedefinieerd in relatie tot de rol en verantwoordelijkheid van het management van het woDC voor de kwaliteit van de rapportage. Het is ook de vraag of het verstandig is om het afdelingshoofd van de onderzoekers op te nemen in een begeleidingscommissie; dit kan makkelijk leiden tot rolvervaging en rolvermenging.

6.3 Monitor en evaluatie wet opsporing terroristische misdrijven

6.3.1 Context

Op 1 februari 2007 is de Wet opsporing terroristische misdrijven in werking getreden. Tussen 2008 en 2012 verscheen viermaal de woDC-monitor van deze wet.¹¹ In 2014 is

¹¹ Zie de voor eerste monitor: woDC (2008) *De opsporing verruimd? De wet opsporing terroristische misdrijven een jaar in werking*, Den Haag; voor de tweede monitor:

woDC (2009) *Signalen van terrorisme en de opsporingspraktijk: De Wet opsporing terroristische misdrijven twee jaar in werking*, Den Haag; voor de derde monitor: woDC (2010) *De Wet opsporing terroristische misdrijven drie jaar in werking*, Den Haag en voor de vierde monitor: woDC (2012) *Opsporing van terrorisme in de praktijk. De Wet opsporing terroristische misdrijven vier jaar in werking*, Den Haag.

de wet geëvalueerd.¹² De onderzoekscommissie heeft aanvankelijk de dossierstukken over één van de monitorrapporten opgevraagd. In de gesprekken met de betrokken onderzoekers, beleidsambtenaren en leden van de begeleidingscommissie is de context van het hele monitor- en evaluatietraject besproken, omdat ook bij het eerste monitorrapport en de evaluatie mogelijke pogingen tot (oneigenlijke) beïnvloeding zouden hebben plaatsgevonden. De commissie heeft om die reden ook inzage gehad in dossierstukken over de andere monitorrapporten en de wetsevaluatie. Dit leidde tot een accentverschuiving in de aandacht van de commissie naar vooral de eerste monitor, die tot uitdrukking komt in de rapportage.

6.3.2 Bevindingen

Van de vier monitoronderzoeken en de wetsevaluatie roept de eerste monitor volgens de commissie de meeste vragen op over mogelijke oneigenlijke beïnvloeding. De directeur WODC wenste het onderzoek door medewerkers van het WODC uit te laten voeren met het oog op de politiek-maatschappelijke gevoeligheid van het onderwerp, de vertrouwelijkheid van de data en de nauwe betrokkenheid van de toenmalige minister. Bij het onderzoek en de opstelling van de startnotitie in de zomer en het najaar van 2007 was niet alleen de Directie Wetgeving (DW) van Justitie, maar ook de - in de op dat moment geldende aanduiding - Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTB) betrokken. NCTB was als aanvrager “verantwoordelijk” voor het proces.

Het monitoronderzoek startte al kort na de inwerkingtreding van de wet. Als gevolg daarvan was er nog weinig informatie over het gebruik van de wet. Alle betrokken organisaties moesten nog hun weg zien te vinden. Ook bleek dat veel benodigde cijfermatige informatie niet voorhanden was in de informatiesystemen van de betrokken diensten. Nieuwe manieren om die toch apart te laten verzamelen dienden eerst te worden ontwikkeld. Daarnaast was er bij het WODC nog relatief weinig ervaring met terrorismeonderzoek. Volgens betrokken beleidsambtenaren was er daardoor aan het begin van traject een groot verschil in kennis tussen hen en de onderzoekers.

Al vroeg in het proces drong DW erop aan het accent sterker te leggen op “formele processen en achtergronden van de wet” dan op “concrete toepassingen in de praktijk”, onder meer in de zogenaamde veiligheidsrisicogebieden. Daarbij is niet duidelijk of dit te maken had met een gebrek aan gegevens of dat het een andere achtergrond had. Nadat de conceptrapportage ogenschijnlijk met succes de begeleidingscommissie was gepasseerd, kwam DW alsnog met de mededeling dat er “de nodige problemen” waren met het rapport. Deze mededeling, rechtstreeks gericht aan de onderzoekers en dus buiten de begeleidingscommissie om, ging vergezeld van allerlei suggesties voor aanpassingen. De onderzoekers waren verrast dat er ineens “meer en fundamentele commentaar” werd geleverd, dat niet eerder aan de orde was geweest

¹² WODC (2014) *Evaluatie Wet opsporing terroristische misdrijven*, Den Haag, beschikbaar op: www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/evaluatie-antiterrorismewetgeving-in-werking.aspx.

in de begeleidingscommissie. Ook toen er een definitief concept was, kwamen DW en inmiddels ook NCTB alsnog met nadere “aanmerkelijke bezwaren”. De onderzoekers waren vooral verrast door de fundamentele - nieuwe - bezwaren waarmee de NCTB in dit late stadium aankwam.

Een belangrijk kritiekpunt bleek te zijn dat de onderzoekers uitgingen van de motivering van de wetgever zoals die in de memorie van toelichting stond, namelijk de intensivering van onderzoek naar terrorisme. Verder betrof de kritiek de beweerde overschrijding van de volgens beleid oorspronkelijk in de startnotitie afgesproken begrenzing van het onderzoek: een analyse van wetgeving in plaats van beperking tot een korte opsomming van de belangrijkste elementen van de wet; de aandacht voor de relatie tussen diverse bij de uitvoering van de wet betrokken partijen en tot slot de aandacht voor de capaciteit bij de politie: “Juist deze overschrijding levert passages op (...) die ons [NCTB en DW] negatief doen staan tegenover de nu voorliggende versie van het rapport.” Deze kritiek werd niet gedeeld door de vertegenwoordigers van OM en Politie in de begeleidingscommissie. De onderzoekers hebben vervolgens “enkele tekstuele veranderingen [aangebracht] die niet van invloed zijn op de inhoud van het rapport”.

Op het moment dat het WODC op het punt stond het definitieve rapport aan NCTB aan te bieden, ontving de directeur WODC een bericht van directeur Strategie en Bedrijfsvoering (DSB) van de NCTB met het verzoek aandacht te schenken aan een viertal citaten in het rapport “die naar mijn idee weinig toevoegen en door woordgebruik van de geciteerden bovendien het risico met zich meebrengen dat de discussie eerder gaat over het citaat dan [over] het inhoudelijke punt”. De onderzoeksleider gaf bij de directeur WODC aan dat het hier om een nieuw bezwaar ging en dat over genoemde punten eerder geen discussie bestond. Bovendien was het commentaar in overleg met de voorzitter van de begeleidingscommissie “buiten de orde” verklaard - in het licht van gemaakte afspraken over de procedure bij de afronding van het onderzoek. De directeur WODC communiceerde deze boodschap aan de directeur Strategie en Bedrijfsvoering van de NCTB. Op enig moment gedurende dit proces werden de onderzoekers naar eigen zeggen “op het matje” geroepen bij een leidinggevende van de NCTB.

NCTB hield zich vervolgens niet aan de door WODC gehanteerde driemaandentermijn voor de publicatie van onderzoeken. De organisatie wilde de publicatie van de evaluatie koppelen aan de op handen zijnde presentatie van het onderzoek van de commissie-Suyver (evaluatie van het antiterrorismebeleid). Er vond een discussie plaats tussen de onderzoeksleider en directeur WODC over de vraag of het WODC zich aan de eigen procedure diende te houden of dat de NCTB nog enig uitstel kreeg. Directeur WODC besloot tot dit laatste, maar concludeerde later dat het uitstel langer heeft geduurd dan hij gemeend had te kunnen veronderstellen op basis van informatie van de NCTB. Het uitstel bleek te maken te hebben met de noodzaak consensus te bereiken over de kabinetsreactie. Uiteindelijk is de monitor na akkoord van de NCTB middels passieve publicatie openbaar gemaakt door plaatsing op de WODC-website. Een - uit-

geklede – kabinetsreactie volgde later. In een nader gesprek tussen wOdc en Nctb zijn de procedures nog eens verhelderd.

Bij dit onderzoek valt verder op dat er aan het begin discussie is over het opnemen van de opsteller van de wet in de begeleidingscommissie, terwijl de interne regels van het wOdc luiden dat dit in principe niet de bedoeling is. De schrijver van de wet werd niet opgenomen in de begeleidingscommissie. In een reactie op vragen vanuit beleid hierover beaamden de onderzoekers dat zij inderdaad in het verleden “nare ervaringen” hadden opgedaan met “oneigenlijke beïnvloeding” door te betrokken leden van de begeleidingscommissie. Zij gingen vervolgens wel akkoord met het opnemen van een wetgevingsjurist, maar liever niet de opsteller van de wet. Een evengoed nauw betrokken wetgevingsjurist, die niet de auteur was van de wet, nam vervolgens zitting in de commissie.

6.3.3 Conclusie

Een van de problemen bij het eerste monitoronderzoek is een verschil van inzicht tussen onderzoekers en beleid over het beoogde doel van de wet, zoals opgenomen in de memorie van toelichting. Het valt bij dit onderzoek op dat wanneer sprake is van politieke gevoeligheid van het dossier vanuit beleid het verzoek komt om het accent meer te leggen op het proces dan op concrete toepassingen. De commissie kan echter ook niet uitsluiten dat daar praktische redenen aan ten grondslag lagen. Ook was beleid huiverig om citaten van respondenten op te nemen.

Beleid probeert soms af te wijken van de afgesproken werkwijze voor het leveren van commentaar via en in de begeleidingscommissie. Het passeren van de begeleidingscommissie door rechtstreeks de onderzoekers te benaderen of bij geen gehoor hun leidinggevend, holt de functie van de begeleidingscommissie uit en ondergraaft afgesproken procedures. Ook levert dit verhoogde (oneigenlijke) druk op voor de onderzoekers. Meer helderheid bij aanvragers van onderzoeken over de procedures die het wOdc hanteert voor de openbaarmaking van rapporten zou onnodige discussie kunnen voorkomen.

6.4 De Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens

6.4.1 Context

In 2013 verscheen het wOdc-rapport *De Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens. Over het bewaren en gebruiken van gegevens over telefoon- en internetverkeer ten behoeve van de opsporing*.¹³ De wet was de omzetting van een Europese richtlijn die niet door alle Europese landen was nagevolgd vanwege privacyschending. Over de Wet bewaar-

¹³ <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/evaluatie-wet-bewaarplicht-telecommunicatiegegevens.aspx>.

plicht telecommunicatiegegevens, die op 1 september 2009 in werking is getreden, stelden Kamerleden regelmatig kritische vragen, onder meer over de privacyaspecten. Aanleiding voor het rapport was een reguliere wetsevaluatie. Het rapport ging in op de bijdrage die de wet levert aan opsporing en vervolging van ernstige criminaliteit. De vraag was welke risico's de wet oplevert voor ongerechtvaardigde inbreuken op de persoonlijke levenssfeer en welke maatregelen zijn genomen om deze te beschermen. Ook werd onderzocht op welke wijze de wet bijdraagt aan de efficiënte inzet van schaarse capaciteit bij de opsporingsdiensten.¹⁴

6.4.2 Bevindingen

Bij dit onderzoek speelde een voor het wOdc bekend dilemma: “een evaluatie die geen evaluatie is”. In dit geval was dat voor de onderzoeker lastig omdat de wet feitelijk een regulering betrof van een praktijk die was ontstaan met het verschijnen van een groot aantal (binnen- en buitenlandse) providers in plaats van de ene (KPN) waar opsporingsdiensten in het verleden gegevens opvroegen op basis van hun bijzondere bevoegdheden. Deze gegroeide praktijk werd met deze wet nu geüniformeerd en gecodificeerd. Het meten van een effect als gevolg van de invoering van de wet was daarvoor lastig: er bestond in feite geen nulsituatie.

Daarnaast is het meten van effecten van opsporingsmethoden sowieso erg moeilijk omdat effecten van verschillende methoden die tegelijkertijd worden toegepast niet te isoleren zijn. Beleid wilde echter nadrukkelijk dat het onderzoek, gezien de toezegging aan de Kamer, het predicaat ‘evaluatie’ zou dragen, terwijl het onderzoek dat in de ogen van de onderzoekers eigenlijk niet verdiende. Daarbij speelde verder ook dat de wOdc-onderzoekers geen toegang kregen tot bepaalde gegevens van het Agentschap Telecom (AT) dat naast het ministerie van JenV bij het onderzoek betrokken was. Het dossier bevat een aantal verwijzingen van zowel de onderzoekers als de directeur wOdc naar een kennelijk moeizame verhouding tot het AT (“het begint er (...) steeds meer op te lijken dat de verhouding wOdc/AT niet denderend is”).

Betrokkenen vanuit beleid hebben zelf aangegeven dat dit dossier “iets [was] wat de politiek moeilijk vond”. Dit had te maken met de verwachte media-aandacht en “de op punten gevoelige resultaten”. De gevoeligheid van het dossier was gaande het onderzoek toegenomen als gevolg van de tussentijdse onthullingen van de Amerikaanse klokkenluider Snowden over grootschalige afluisteroperaties.

Uit beschikbare correspondentie wordt duidelijk dat beleid bij het concept constateerde dat bepaalde bevindingen “tot lastige discussies” konden leiden. Men is voorstander van een aanpak die leidt tot “een genuanceerder beeld en een positieve trend (...) die voor een minister meer perspectief biedt”. De onderzoekers zijn hier tegenin

¹⁴ <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/evaluatie-wet-bewaarplicht-telecommunicatiegegevens.aspx>.

gegaan en hebben meerdere gesprekken met beleid gevoerd om dat duidelijk te maken.

De directeur WODC heeft zich sterk bemoeid met het conceptrapport nadat dit de begeleidingscommissie was gepasseerd. Voor zover dit uit de stukken valt op te maken werd deze bemoeienis geformuleerd in methodologische termen. De kritiek van de directeur betrof vooral het hoofdstuk over de toezichthouders en had veelal betrekking op het kwalitatieve karakter van sommige bevindingen; volgens de onderzoekers viel daaraan niet te ontkomen wegens het ontbreken van bruikbare kwantitatieve gegevens. De directeur stuurde de onderzoekers opnieuw het veld in om nader onderzoek te doen, terwijl de begeleidingscommissie al akkoord was met het rapport. Het aanvullende onderzoek bevestigde de eerdere bevindingen. Het hoofdstuk over de toezichthouders is helemaal herschreven, waardoor dat minder scherp werd en volgens betrokkenen alleen de oplettende lezer de onderliggende boodschap er nog uit kon halen.

Het rapport werd op 9 september 2013 door het WODC aan de aanvrager aangeboden. Daarna trad een in de ogen van onderzoekers onverwachte vertraging op vanwege het vaststellen van de beleidsreactie. Beleid gaf aan dat het mogelijk noodzakelijk was om voorafgaand aan de publicatie van de beleidsreactie eerst “politiek draagvlak” in de Kamer te creëren. Het eerste concept van een dergelijke reactie werd al in maart 2013 opgesteld, maar eind 2013/begin 2014 was hierover nog zoveel interne discussie dat de aanvankelijk geplande publicatie van het rapport niet werd gehaald.

Het opstellen van de beleidsreactie vereiste volgens beleid afstemming “met het veld”. Bovendien was het onderwerp (zoals ook al eerder vanuit beleid aangegeven) “politiek gevoelig en de aandacht in de media voor de NSA-problematiek zal de discussie hierover niet bevorderen”. Gezien die politieke gevoeligheid van het dossier “is het raadzaam het rapport gelijktijdig met de beleidsreactie te publiceren”.

Het WODC ging in november 2013 akkoord met de overschrijding van de gebruikelijke driemaandeterminijn voor publicatie van een voltooid rapport. Daarbij stelde de directeur WODC wel als voorwaarden dat het WODC geïnformeerd werd over de voortgang vanuit beleid en dat het uitstel tot uiterlijk eind januari 2014 zou duren. Hoewel beleid op 20 januari 2014 het WODC meldde dat de minister akkoord was met de beleidsreactie, vond publicatie niet binnen de afgesproken termijn plaats.

Op de maandag voorafgaand aan de geplande openbaarmaking op vrijdag 31 januari 2014 werden de onderzoekers uitgenodigd voor een informeel gesprek bij beleid. Bij die gelegenheid kregen zij de vraag om de publicatie een week uit te stellen. Dat had volgens beleid te maken met een aantal actuele ontwikkelingen en als gevolg daarvan de noodzaak van een hernieuwd akkoord van de minister. De onderzoekers gaven aan dat het rapport al te lang op de plank lag en nu echt naar buiten moest. Later die week probeerde beleid weer uitstel te bedingen, De publicatie werd over het weekend getild

en zou volgens beleid begin van de daaropvolgende week plaatsvinden. Op woensdag 5 februari 2014 berichtten de media dat de minister onder vuur lag over aftapgegevens en dat op dinsdag 11 februari 2014 een debat in de Kamer zou plaatsvinden.

Ondertussen was op maandag 3 februari 2014 duidelijk geworden dat als gevolg van een miscommunicatie de postkamer van het wOdc de voorafgaande vrijdag, de oorspronkelijke publicatiedatum, exemplaren van het rapport naar bibliotheken en instellingen had verstuurd. De eerder afgegeven opdracht was niet tijdig ingetrokken. Daarbovenop kondigde de uitgever op 5 februari 2014 eveneens als gevolg van miscommunicatie via een Twitterbericht de publicatie aan. De daaropvolgende dag bleek het rapport reeds in handen van een journalist die er vervolgens over publiceerde: de bewaarplicht was volgens het nieuwsartikel “nutteloos”. De onderzoekers kregen van de directeur wOdc, in verband met de gevoeligheid van het onderwerp, schriftelijk een verbod opgelegd om journalisten een reactie te verstrekken. De formele publicatie vond uiteindelijk de dag na het Kamerdebat van 11 februari 2014 plaats.

6.4.3 Conclusie

Het is de commissie bij haar onderzoek gebleken dat er bij evaluatieonderzoeken soms sprake is van spanning. Zoals blijkt uit hetgeen onderzoekers op diverse momenten in het dossier naar voren brengen was daarvan ook bij dit onderzoek sprake. De politieke toezegging van een evaluatie gekoppeld aan een bepaald tijdpad of bepaalde frequentie verstaat zich vaak niet met de praktische mogelijkheden om effecten te onderzoeken. Dit vormt een potentiële bron van frictie tussen onderzoekers en beleid: beleid verlangt vaak meer vlees aan de botten dan de onderzoekers kunnen verschaffen op basis van de beschikbare tijd en gegevens.

De koppeling van publicatie van het onderzoeksrapport aan die van de beleidsreactie maakt het rapport afhankelijk van de reactie, die uit zijn aard vatbaarder is voor politieke afwegingen. In dit geval leidde de grote politieke gevoeligheid tot een vertraging van de opstelling van de beleidsreactie en daarmee ook van het rapport.

Het steeds opschuiven van de publicatiedatum leidde in dit geval tot menselijke fouten; de logistieke planning van het versturen van de rapporten met gelijktijdige Twitterraankondiging door de uitgever werd abusievelijk niet aangepast na een nieuw uitsstel van de publicatiedatum. Daardoor werd het rapport voortijdig openbaar. Naar aanleiding van dit dossier is het wOdc strakker gaan handhaven op de publicatietermijn. Ook blijkt uit dit dossier dat de interne dossieroverdracht bij beleid in een lopend proces niet bevorderlijk is voor de voortgang.

Binnen het wOdc anticepeerde de directeur op de gevoeligheid van het dossier in combinatie met de inherente kwetsbaarheid van onderzoek dat vooral leunt op kwalitatieve gegevens - hij toonde zich daarbij ook bezorgd over het gevaar van reputatieschade voor het wOdc. Hij stelde vraagtekens bij de bevindingen en droeg de onderzoekers op om opnieuw (aanvullend) veldonderzoek te verrichten - dat vervolgens

niet tot andere inzichten leidde. Ook dienden de onderzoekers een kritisch hoofdstuk te herschrijven, hoewel de begeleidingscommissie al eerder akkoord was gegaan met het rapport.

6.5 Het lot van het inreisverbod

6.5.1 Context

In 2014 verscheen het WODC-rapport *Het lot van het inreisverbod. Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk en gepercipieerde effecten van de Terugkeerrichtlijn in Nederland*.¹⁵ In verband met de implementatie van de Europese terugkeerrichtlijn (nr. 2008/115/EG) heeft Nederland eind 2011 het zogeheten inreisverbod ingevoerd. Het inreisverbod is bedoeld om uitzetbare migranten in grotere mate zelfstandig te laten terugkeren naar het land van herkomst. De toenmalige minister voor Immigratie en Asiel heeft in 2011 aan de Eerste Kamer toegezegd om drie jaar na de invoering van het zogeheten inreisverbod onderzoek te doen naar de uitvoeringspraktijk en werking van de maatregel.¹⁶

In dit WODC-onderzoek staat ten eerste de vraag centraal hoe relevante partijen in de Vreemdelingenketen (IND, vreemdelingenpolitie, Koninklijke Marechaussee) en Strafrechtsketen (CJIB, OM en strafrechters) gebruikmaken van de mogelijkheid om terugkeerbesluiten uit te vaardigen, inreisverboden op te leggen en de eventuele overtreding van inreisverboden te bestraffen. Ten tweede is nagegaan wat volgens de sleutelinformanten de effecten zijn van de Terugkeerrichtlijn en vooral het inreisverbod. Beleid had behoefte aan antwoorden op deze vragen, vooral in het kader van de lopende discussie over de strafbaarstelling van illegaal verblijf.

6.5.2 Bevindingen

Als uitvloeisel van afspraken in het regeerakkoord diende de staatssecretaris van JenV op 7 januari 2013 een wetsvoorstel in betreffende de strafbaarstelling van illegaal verblijf van vreemdelingen in Nederland. Deze strafbaarstelling was gekoppeld aan het inreisverbod, zoals neergelegd in de terugkeerrichtlijn. Op 14 februari 2013 zegde de staatssecretaris de Kamer toe dat de evaluatie van het inreisverbod eerder zou plaatsvinden dan in 2011 was toegezegd en uiterlijk in de zomer van 2014 zou worden uitgebracht. Deze toezegging was niet afgestemd met het WODC.

Om uiteenlopende redenen konden de onderzoekers pas in september 2013, na de vaststelling van de startnotitie, aan de slag met het verzamelen van de benodigde data. De eerste vergadering van de begeleidingscommissie vond eind oktober 2013

¹⁵ <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2414-uitvoeringspraktijk-en-werking-van-het-inreisverbod.aspx>.

¹⁶ *Handelingen I* 2011/12, 32420, nr. 10, p. 78-98.

plaats. De reikwijdte van het onderzoek kwam daarbij ter sprake. De onderzoekers gaven aan dat volgens hen “de tijd te kort” was voor een evaluatie en deze slechts tot een “factsheet” zou kunnen leiden. Tegelijkertijd verlangde de beleidsdirectie ДМВ een bredere focus, namelijk de terugkeerrichtlijn in den brede en niet alleen beperkt tot het inreisverbod. Volgens de onderzoekers was die opzet “te breed voor dit kortlopende onderzoek”. Na nader overleg gingen zij alsnog akkoord met een verbreding ten opzichte van wat in de startnotitie was vastgelegd. Een verzoek van beleid om de namen van sleutelinformanten te vernemen werd door het WODC afgewezen.

Beleid oefende druk uit om het onderzoek snel, in eerste instantie in februari 2014, af te ronden. De eerste versie van de conceptrapportage was door alle betrokken diensten en directies in de vreemdelingenketen (de zogenaamde ketenpartners) van commentaar voorzien; dit was geen gebruikelijke gang van zaken. De onderzoekers kregen ook te horen dat zij mogelijk nog opmerkingen van de staatssecretaris konden verwachten (wat uiteindelijk niet gebeurde).

Het commentaar van diensten en directies behelsde onder meer het verzoek om meer duidelijkheid op een aantal punten. Beleid wenste meer uit het onderzoek te halen dan de onderzoekers in staat waren om te leveren. Daarbij ging het vooral om ‘verklaringen’ van praktijkervaringen. De onderzoekers gaven in de discussie hierover schriftelijk aan niet verder te kunnen gaan dan “hypothesevormende suggesties voor verklaringen”. De beschikbare gegevens waren eenvoudigweg niet toereikend voor verklaringen. Ook gaven de onderzoekers aan dat volgens hen beleid bij sommige verzoeken om aanvullingen buiten het onderzoekskader trad. Voor het voldoen aan andere beleidsverzoeken was het onderzoek volgens hen niet uitgebreid genoeg en zou toegang tot meer gegevensbronnen noodzakelijk zijn. Ook gaven de onderzoekers aan dat zij de deadline van april alleen konden halen wanneer alle kwantitatieve gegevens op tijd zouden worden aangeleverd.

De vertegenwoordiger van beleid in de begeleidingscommissie kreeg hierop van zijn directeur te horen dat het “prima” was om “de druk er op te houden”. De onderzoekers gaven aan dat zij bereid waren nog enkele extra activiteiten te ondernemen maar dat zij zich verder al flexibel genoeg hadden betoond. De onderzoekers hadden onder meer “met het oog op de voortgang van het beleidsproces (...) voorlopige resultaten ter beschikking gesteld aan het Topberaad”, dat is het hoogste afstemmings- en besluitvormingsorgaan in de migratieketen. Het Topberaad onder leiding van de Directeur-Generaal Vreemdelingenzaken ontving deze gegevens eerder dan de begeleidingscommissie.

De staatssecretaris had aangeven dat het rapport uiterlijk 15 april 2014 zou moeten zijn afgerond. Die deadline bleek onhaalbaar. Het laatste concept werd ter commentariëring begin mei aan beleid verstrekt. In reactie daarop drong beleid opnieuw aan op het nuanceren van bepaalde bevindingen vanwege de geringe representativiteit van de grondslagen. De begeleidingscommissie onderschreef een deel van de op-

merkingen. Het wOdc legde tot slot de bevindingen ook voor aan de IND (als uitvloeisel van een afspraak bij het gebruik van IND-gegevens). Op dat moment was de druk op het onderzoek al weg. Het wetsvoorstel inzake de strafbaarstelling illegaal verblijf vreemdelingen was begin mei 2014 al ingetrokken in het kader van een politieke afruil binnen het kabinet.¹⁷

Eind mei 2014 ronden de onderzoekers het rapport, na aanpassingen op de punten waarin ze zich konden vinden, definitief af. De onderzoekers lieten de begeleidingscommissie in een bedankje weten dat zij aanvankelijk vreesden slechts het oorspronkelijk afgesproken ‘factsheet’ te kunnen produceren. Nu kon toch een volledig rapport opgeleverd worden. Op 30 juni 2014 werd het rapport aan de beleidsdirectie aangeboden. Op 4 augustus 2014 ging het naar de Tweede Kamer.

6.5.3 Conclusie

Bij dit onderzoek was sprake van een sterke bemoeienis vanuit beleid. Voor een deel kan die als ‘eigenlijk’ worden aangemerkt; voor een ander deel is dat minder evident. Het is moeilijk om precies aan te geven waar het reguliere ‘spel tussen onderzoek en beleid’ overgaat in oneigenlijke druk. Op zichzelf vormt die constatering al aanleiding tot zorg over de wijze waarop de onafhankelijkheid van het wOdc kan worden bewaakt. In sommige gevallen zou bemoeienis of kritiek vanuit beleid die is geformuleerd in methodologische termen – en die de begeleidingscommissie bij dit onderzoek overigens in sommige gevallen ook onderschreef – ook kunnen worden verklaard vanuit een politieke motivering. Van sommige kritische opmerkingen maakten de onderzoekers dankbaar gebruik; andere kritiek of wensen legden ze naast zich neer. Uiteindelijk waren ze zelf tevreden over het feit dat ze ondanks belemmeringen een volwaardig rapport hadden weten op te leveren.

Bij dit onderzoek valt op dat beleid sterke tijdsdruk legde op de onderzoekers; dat de vraagstelling moest worden uitgebreid nadat de startnotitie al was vastgesteld en dat een groot aantal partijen commentaar kon leveren op conceptversies van het rapport, met als optie dat ook de staatssecretaris zelf met opmerkingen zou komen.

Zonder een uitspraak te kunnen doen over de inhoud valt op dat beleid bij kennelijk gevoelige bevindingen een “genuanceerde presentatie” wenste van de subjectiviteit van de daaraan ten grondslag liggende bronnen en de geringe representativiteit ervan (bijvoorbeeld gezien de beperkte omvang van de gehanteerde focusgroepen).

Politieke toezeggingen van evaluaties en toezeggingen om daaraan gekoppelde tijdspladen te versnellen, kunnen ertoe leiden dat onderzoekers in een situatie belanden

¹⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33512, nr. 13. Zie ook: www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33512_strafbaarstelling_illegaal.

waarin zij een wetenschappelijk verantwoorde evaluatie onuitvoerbaar achten. Dit probleem wordt groter als de wensenlijst vanuit beleid gelijktijdig groeit. De wens tot meer opbrengst in minder tijd plaatst onderzoekers onder grote druk en staat op gespannen voet met de noodzaak om onafhankelijkheid en wetenschappelijke deugdelijkheid van het onderzoek te waarborgen.

Bij door beleid opgelegde tijdsdruk ontstaat het gevaar dat bepaalde proceswaarborgen onder druk komen te staan, zoals de rol van de begeleidingscommissie om de onafhankelijkheid en wetenschappelijke deugdelijkheid van het woDC-onderzoek te bewaken. Het woDC heeft als onderdeel van de betoonde flexibiliteit onder meer voorlopige resultaten ter beschikking gesteld aan het Topberaad. Deze voorlopige resultaten waren gebaseerd op onvolledige data. Dit vroegtijdig delen draagt het risico in zich van ongecontroleerde verspreiding van onvoldragen bevindingen en oneigenlijke interventies. Daarnaast kan het leiden tot verbreding van de kring van (vermeende) belanghebbenden die – vanuit welk motief dan ook – een stempel op het nog af te ronden onderzoek trachten te drukken. In dit geval leidde het ertoe dat de onderzoekers werden aangesproken op teksten en resultaten waarvan zij nota bene zelf het voorlopige karakter hadden benadrukt.

6.6 Algemene conclusies

Beïnvloedingspogingen worden zelden heel expliciet en vanuit aantoonbare politiek-bestuurlijke motieven ondernomen. Beïnvloeding is een diffuus proces dat zich in allerlei gedaanten manifesteert en dat betrokken partijen op verschillende wijze ervaren. Ook het woDC-management interfereert in lopend onderzoek. Als de uitkomsten op gespannen voet staan met de politiek-bestuurlijke beleidsinvalshoek, zullen beleidsambtenaren en soms ook het woDC-management de (veronderstelde) zwakke plekken van het onderzoek sterker benadrukken. Het woDC-management gevoert niet altijd als buffer tussen onderzoekers en beleid.

Deze vier interne onderzoeken laten zien dat beïnvloeding vanuit beleid geen (groot) effect heeft zolang de woDC-leiding maar achter de onderzoekers blijft staan. Uit de casussen valt ook op te maken dat woDC-onderzoekers die zich bezighouden met een gevoelig dossier soms een gebrek aan steun ervaren vanuit de eigen organisatie wanneer ze in een lastige situatie terechtkomen. Zij ervaren in deze casussen niet altijd een veilige werkomgeving en de bereidheid om openlijk dilemma's en problemen te bespreken. Onderzoekers voelden zich niet altijd door hun eigen leiding serieus genomen als gesprekspartner.

woDC-leidinggevendenden doen soms pogingen om te bemiddelen tussen onderzoekers en beleidsambtenaren of proberen een beslissing te forceren bij onenigheid. Zij beroepen zich daarbij op hun bestuurlijke verantwoordelijkheid om de voortgang van projecten of de kwaliteit van onderzoeken te bewaken. Die kan botsen met de eigen

professionele opvatting van de auteurs van de rapporten. woDC-leidinggevend en verschillen in de mate waarin ze zich proberen te verplaatsen in de behoefte vanuit de beleidsambtenaren en de mate waarin ze bereid zijn om het woDC daaraan tegemoet te laten komen. Leden van de woDC-leiding spreken net als beleidsambtenaren eerder over een 'kritische discussie' vanuit verschillende perspectieven dan over '(oneigenlijke) beïnvloeding'.

Beleidsambtenaren zien zichzelf als de opdrachtgevende partij en hebben bij gevoelige dossiers behoefte aan afstemming met hun beleidsdirectie. De rol van aanvrager in de start- en publicatiefase van het onderzoek kan op gespannen voet staan met de rol als expert in de begeleidingscommissie in de fase van onderzoeksuitvoering, waarin de beleidsambtenaar niet als vertegenwoordiger van de directie dient te functioneren. Het risico op vermenging van die twee rollen is groter wanneer die door dezelfde beleidsambtenaar worden vervuld, vooral bij gevoelige dossiers. Het is dan goed als beleidsambtenaren zich daarvan bewust zijn en dit tot uiting laten komen in hun opstelling. Beleidsambtenaren spelen een belangrijke rol als expert en kunnen zeker bij de aanvang van het onderzoek inhoudelijk beter dan onderzoekers op de hoogte zijn van alle ontwikkelingen op een beleidsterrein. Zij zullen een kritische discussie dan eerder als een vorm van inhoudelijk overtuiging bestempelen dan als een poging tot (oneigenlijke) beïnvloeding.

Hoewel beïnvloeding verschillend wordt ervaren, meent de commissie dat het vraagstuk van oneigenlijke beïnvloeding niet mag worden gereduceerd tot een kwestie van subjectieve beleving. Tegelijkertijd onderkent de commissie dat het niet altijd makkelijk is om oneigenlijke beïnvloeding objectief vast te stellen. Voor zover er sprake is van een streven bij beleidsambtenaren tot oneigenlijke beïnvloeding van een onderzoek, wordt de intentie daartoe in de beschikbare bronnen zelden geëxpliciteerd. Dat maakt het (ook voor de betrokken onderzoekers zelf) lastig om in specifieke gevallen te beoordelen of er sprake is van beïnvloedingspogingen, laat staan of deze zijn ingegeven door politiek-bestuurlijke dan wel strikt inhoudelijke argumenten. Bovendien kunnen inhoudelijke en politieke argumenten samenvallen. Beïnvloedingspogingen vanuit beleid die zich politiek-bestuurlijk laten verklaren, kunnen zich ook manifesteren als inhoudelijke argumenten of worden methodologisch gemotiveerd.

Er is in sommige projecten sprake van een negatieve dynamiek in een samenwerkingsrelatie die de eigen organisatie (woDC en/of beleidseenheid) of de begeleidingscommissie niet altijd kan of wil doorbreken. Er zijn ook projecten waarbij de voorzitter van de begeleidingscommissie een bemiddelende rol speelt tussen de diverse partijen. De taakopvatting van de begeleidingscommissie, en de wijze waarop met name de voorzitter daar uitvoering aan geeft, verschillen nogal eens per commissie.

Kortom, in aansluiting op de bevindingen uit de gesprekken en de enquête leert het dossieronderzoek dat beïnvloeding van het onderzoeksproces zich in allerlei gedaanten en maten van omvang manifesteert en zich voor kan doen in alle fases van het

proces. In het volgende hoofdstuk beoordelen we de bevindingen vanuit de drie verschillende onderzoeksbronnen.

7 Bevindingen en beoordeling van oneigenlijke beïnvloeding

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beoordeelt de commissie in hoeverre er sprake is geweest van (pogingen tot) oneigenlijke beïnvloeding van onderzoek door beleid. Hiervoor gebruikt de commissie de normen uit het *Protocol 2016*, de *EWB Wegwijzer*, de *Integriteitscode Rijksoverheid* en de *NGWI*, zoals die in het beoordelingskader in hoofdstuk 3 zijn beschreven. Dit gebeurt aan de hand van de kernvragen voor de drie hoofdfasen van het onderzoeksproces:

- Opzetfase: is de opzet van het onderzoek *toegespitst* in de richting van een eventueel door de opdrachtgever gewenste uitkomst?
- Uitvoeringsfase: 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)?
- Publicatiefase: is onderzoek uit beleidsoverwegingen *voortijdig of verlaat* gepubliceerd en is onderzoek in de beleidsreactie en het persbericht *verdraaid of verhuld*?

Om de beoordeling te onderbouwen wordt verwezen naar de gesprekken, de enquête, het dossieronderzoek en aanvullend documentenonderzoek (van onder meer Kamerstukken, jaarplannen, jaarverslagen en begrotingen).

7.2 Agendering: eigen onderzoeksruimte onder druk, steeds meer verzoekonderzoek

7.2.1 Steeds meer onderzoek op basis van toezeggingen aan en vragen uit de Tweede Kamer

Protocol 2016: Onderzoeksaanvragen van derden omvatten niet meer dan 10 procent van het totale WODC-budget.

Sommige woDC'ers rapporteren dat door al het aangevraagde onderzoek vanuit het ministerie van JenV en het toegezegde verzoekonderzoek vanuit de Tweede Kamer er steeds minder ruimte is voor de uitvoering van de eigen onderzoeksagenda, deskundigheidsontwikkeling en de langetermijnonderzoeksvragen van het woDC. Sommige gesprekspartners menen dat er in de periode 2010-2015 steeds meer toezeggingen voor verzoekonderzoek gedaan zijn. Het lijkt er bij de analyse van algemene overleggen in de Tweede Kamer op dat deze periode gemiddeld meer onderzoeken worden toegezegd.¹ Uit analyse van de moties en toezeggingen die vermeld staan in de justitiebegrotingen blijkt ook dat er in 2018 (iets) meer moties worden ingewilligd en toezeggingen gedaan in relatie tot woDC-onderzoek dan in 2009.² Uit door het woDC beschikbaar gestelde gegevens blijkt dat het aantal onderzoeken op basis van toezeggingen aan of vragen uit de Tweede Kamer tussen 2008 en 2017 is verdubbeld. Het totaal aantal onderzoeken nam ook toe, mede door de overkomst van de Directeur-Generaal Politie en de NCTb van het ministerie van BZK naar het ministerie van VenJ in 2011, waardoor het wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van deze organisatieonderdelen eveneens bij het woDC werd neergelegd.

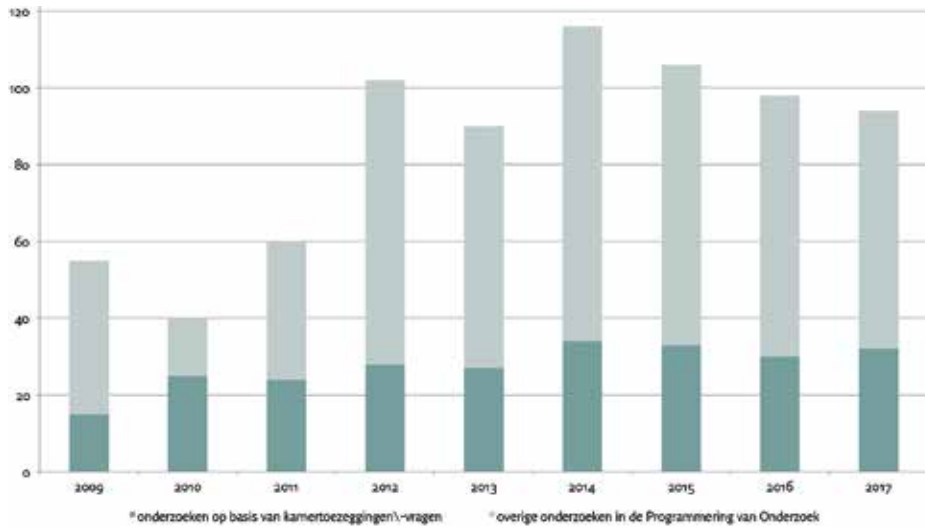
In 2008 ging zo'n 15 procent van het woDC-budget naar onderzoek op basis van toezeggingen aan of vragen uit de Tweede Kamer. In 2017 was dat bijna 30 procent. De onderzoeksbehoefte die ontstaat vanuit de interactie van de minister met de Tweede Kamer drukt dus een steeds grotere stempel op de onderzoekscapaciteit van het woDC. Het woDC registreert niet of een onderzoek op basis van een toezegging is geïnitieerd door de Tweede Kamer of door de minister in reactie op wensen vanuit de Tweede Kamer. Onderzoekswensen komen nooit rechtstreeks vanuit de Tweede Kamer bij het woDC, maar via het ministerie van JenV. Het woDC rekent deze Kamertoezeggingen onder het bereik van het ministerie, waardoor ze niet vallen onder onderzoeksaanvragen van externen, die niet meer dan 10 procent van het totale woDC-budget mogen omvatten.

Ook het contact van het woDC met de Tweede Kamer verloopt uitsluitend via de minister en staatssecretaris. Anders dan bijvoorbeeld de directeur van het SCP of de collegeleden van de Algemene Rekenkamer gaat de directeur van het woDC alleen zeer incidenteel naar het parlement om zogenaamde technische briefings te geven.

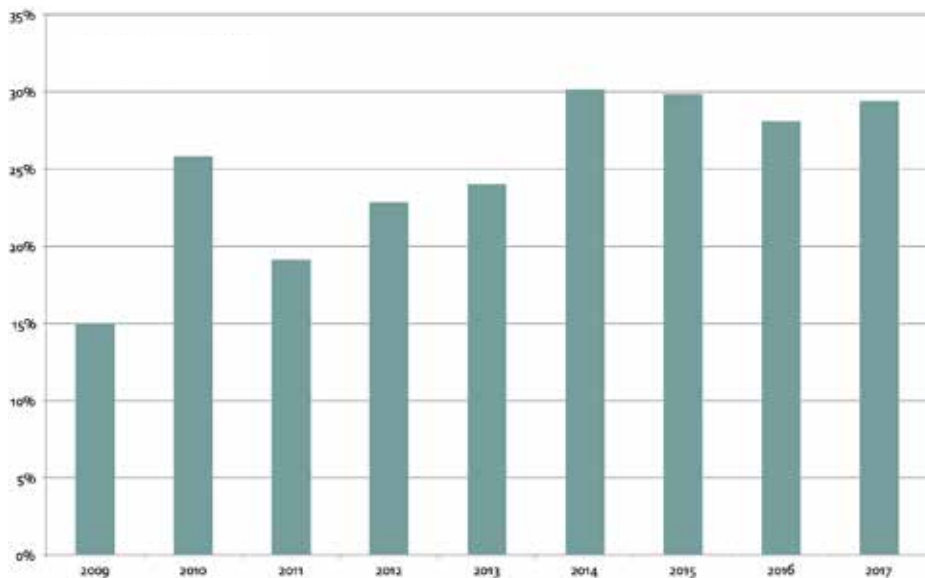
1 In de analyse van algemene overleggen van de Tweede Kamer is de commissie weinig toezeggingen tegengekomen. In 2007: 2, 2008: 4, 2009: 4, 2010: 3 (Hirsch Ballin-Opstelten in okt 2010), 2011: 6, 2012: 2, 2013: 6, 2014: 8, 2015: 2/8 (Opstelten-Van der Steur in maart 2015), 2016: 7. Via de Officiële bekendmakingen op Overheid.nl is gezocht op het trefwoord woDC binnen de Parlementaire documenten, rubriek Handelingen, voor zowel Tweede als Eerste Kamer. De doorzochte periode loopt van 22 september 2006 tot en met 26 januari 2017. De periode beslaat de ministerschappen van (Veiligheid en) Justitie van Hirsch Ballin, Opstelten en Van der Steur.

2 Uit een analyse van het overzicht van moties en toezeggingen in de begroting van het ministerie lijkt sprake van een toename van 3 toezeggingen in de begroting van 2009 naar 6 moties en 4 toezeggingen in de begroting van 2018. In totaal werd het woDC in de toezeggingen en moties 8 keer genoemd in 2009 en 20 keer in 2018.

Figuur 7.1: Aantal onderzoeken op basis van toezeggingen aan en vragen uit de Tweede Kamer



Figuur 7.2: Percentage WOOC-budget naar onderzoeken voor Tweede Kamer (** Gebaseerd op gemiddelde prijs per project)



Er is ook geen systematisch overleg zoals de Inspecteur-Generaal van het Onderwijs dat jaarlijks heeft met de Tweede Kamer over het Onderwijsverslag.

7.2.2 Beperkte eigen onderzoeksruimte voor lange termijnvragen

Protocol 2016: Het WODC verricht niet alleen onderzoek op aanvraag van het ministerie van JenJ, maar heeft ook ruimte voor eigen onderzoeksprojecten (R&D).

De ministeries en organisaties die betrokken zijn bij WODC-onderzoek kunnen het WODC ook beïnvloeden door middel van de te smalle vraag of door de niet- of nooit-gestelde vraag. Daarom moeten de rijkskennisinstellingen ook eigen ruimte hebben om buiten de te smalle vraag te gaan of om zelf de niet-gestelde cruciale vragen te stellen (en te beantwoorden). Het is lastig om te achterhalen welk deel van het onderzoek op aanvraag plaatsvindt en hoe dit zich verhoudt tot de eigen onderzoeksruimte. Het overgrote deel van het WODC-onderzoek komt voort uit aanvragen van het ministerie van JenV. De schatting is dat dit qua aantal zo'n 95 procent van het WODC-onderzoek omvat. Het resterende deel is WODC-eigen onderzoek, zoals het monitoronderzoek dat het WODC zelfstandig uitvoert of in samenwerking met anderen (bijvoorbeeld CBS), of beleidsinhoudelijk onderzoek dat het WODC zelf programmeert. Een beperkt deel van het WODC-onderzoek is op aanvraag van andere ministeries, al gaat het daarbij dan wel vaak om een co-aanvraag met het ministerie van JenV.³

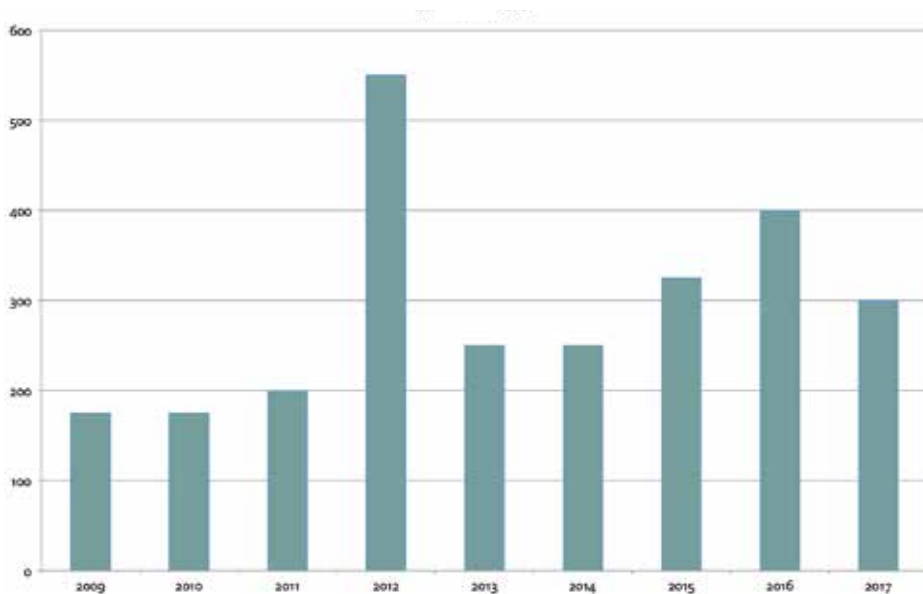
Het budget voor R&D is in de afgelopen tien jaar toegenomen en bedroeg in 2017 drie ton (zie figuur 7.3). Het WODC probeert de eigen onderzoeksruimte te vergroten door in samenwerking met andere organisaties nieuwe onderzoeksprogramma's te creëren. Zo werkt het WODC aan innovatie op het gebied van onderzoek naar onder meer hersenen, cognitie en big data. Het WODC verwierf 6,7 miljoen euro FES-gelden voor veiligheidsonderzoek in het kader van het FES-programma Hersenen en cognitie.⁴ Het WODC werkt ook mee aan de route NeuroLabNL van de Nationale Wetenschapsagenda (NWA).⁵ Sinds 2018 mag het WODC medeaanvrager zijn van NWO-subsidies en vanaf 2019 hoofdaanvrager. Anders dan bijvoorbeeld het RIVM mag het WODC als onderdeel van het ministerie van JenV geen Europese onderzoeksubsidies aanvragen. Met ingang van de programmering van 2018 is het WODC gestart met het zelf programmeren van beleidsinhoudelijk onderzoek zonder dat er een aanvraag van het ministerie van JenV of van externen aan ten grondslag ligt.

3 Toelichting WODC, Theo van Mullekom, 9-10-2018.

4 www.wodc.nl/onderzoek/onderzoeksprogramma/hersenen-en-cognitie/index.aspx.

5 www.wodc.nl/onderzoek/onderzoeksprogramma/neurolabnl/index.aspx.

Figuur 7.3 Ontwikkeling R&D-budget (x 1000)



De commissie constateert dat het wOdc steeds meer onderzoeken verricht op basis van toezeggingen aan of vragen uit de Tweede Kamer. Dat wijst op de beleidsrelevantie van wOdc-onderzoek, maar biedt minder ruimte om in onderhandeling met het ministerie van JenV de onderzoeksruimte in te vullen. De eigen onderzoeksruimte van het wOdc voor langetermijnvragen is beperkt.

7.3 Startnotitie: onderzoeksvragen toegespitst op gewenste uitkomst

NGWI: De opzet van het onderzoek wordt niet toegespitst in de richting van een eventueel door de opdrachtgever gewenste uitkomst.

Er vindt een dialoog plaats tussen wOdc'ers en beleidsambtenaren over de startnotitie. De norm is dat er in het overleg over vraagstelling niet voorgesorteerd wordt op een gewenste uitkomst. Ongeveer 10 procent van de wOdc'ers, externe onderzoekers en leden van begeleidingscommissies uit de enquête heeft weleens ongewenste beïnvloeding ervaren bij de agendering, startnotitie of offerte (zie hoofdstuk 5 figuur 5.6). Medewerkers van het ministerie van JenV herkennen dit beeld minder en hebben maar in een paar procent van de gevallen vermoedens gehad van ongewenste beïnvloeding (zie hoofdstuk 5, figuur 5.7).

In de enquête rapporteren wOdc-onderzoekers sterke invloed of zelfs kleuring van onderzoeksvragen. Zo mogen ze sommige vragen niet stellen, terwijl andere zaken

juist moeten worden gevraagd, zelfs als ze eigenlijk weinig met het centrale onderwerp te maken hebben. Onderzoekers ontvingen het verzoek om de onderzoeksopzet minder ruim te maken waardoor sommige conclusies niet meer mogelijk waren. wOdc'ers geven aan bij het formuleren van de onderzoeksvragen 'terug te moeten duwen', omdat beleidsmensen in onderzoeken soms de doelen van het beleid proberen te verkopen. Vooral bij evaluatieonderzoeken is er spanning tussen onderzoek en beleid. Uit het casusonderzoek bleek dat beleidsambtenaren ook na goedkeuring van de startnotitie proberen om de opzet van het onderzoek te wijzigen.

De commissie constateert dat de opzet van het onderzoek soms wordt toegespitst in de richting van een door de opdrachtgever gewenste uitkomst. Naarmate het onderzoeksdossier politiek gevoeliger is, is er meer kans op beleidsdruk om de vraagstelling aan te passen.

7.4 Opdrachtverlening: bewindslieden en beleidsambtenaren wanen zich opdrachtgever

7.4.1 Rolverwarring rond opdrachtgeverschap

Protocol 2016: Het ministerie van JenV is aanvrager en het wOdc is opdrachtgever.

Het *Protocol 2016* stelt dat het ministerie van JenV aanvrager is en het wOdc opdrachtgever. De verschillende rollen zijn niet nader omschreven. Van de door het ministerie van JenV aangevraagde onderzoeken kiest het wOdc zelf welk onderzoek het intern gaat uitvoeren en welk onderzoek het gaat uitbesteden. Zowel bij het interne als bij het externe onderzoek is het wOdc de opdrachtgever en in die hoedanigheid verantwoordelijk voor de opdrachtverlening. In de gesprekken valt het de commissie op dat de beleidsambtenaren zichzelf zien als opdrachtgever, terwijl het *Protocol 2016* de beleidsambtenaren definieert als aanvrager van onderzoek. Deze discrepantie kan leiden tot verschillen in verwachtingen en rolopvatting.

Het besef dat het ministerie van JenV slechts aanvrager en geen opdrachtgever is van wOdc-onderzoek dragen niet alle ministers altijd even sterk uit. Ministers geven soms in de Tweede Kamer aan dat zij "het wOdc opdracht [hebben] gegeven om onderzoek [...] te doen."⁶ Maar er zijn ook voorbeelden van bewindslieden die in de Tweede Kamer juist distantie ten opzichte van wOdc-onderzoek probeerden te betrachten: "Ik wil [...] eerst het onderzoek van het wOdc afwachten - de W mag er niet vanaf vallen - want ik wil eerst weten of wij echt kunnen meten en een fatsoenlijke link kunnen leggen."⁷

⁶ *Handelingen II 2015/16*, 4, item 3.

⁷ *Handelingen II 2014/15*, 97, item 7.

In de gesprekken met onze commissie verklaren enkele wōdc'ers en beleidsambtenaren de neiging tot sturing en de poging tot beïnvloeding vanuit de politieke stijl van de op dat moment functionerende minister. Onder minister Opstelten en staatssecretaris Teeven was de focus sterk gericht op het realiseren van de kabinetsagenda op het gebied van veiligheid. wōdc-onderzoek dat raakte aan deze agenda werd naar de indruk van betrokken wōdc'ers extra nauwkeurig gevolgd door beleidsambtenaren.

In de gesprekken met de commissie geven wōdc'ers aan dat de beleidsdruk niet zo zeer van de top van het departement komt, maar van beleidsambtenaren die soms een overdreven mate van politieke sensitiviteit aan de dag leggen. Vooral nieuwe medewerkers en medewerkers van nieuwe dienstonderdelen moeten door het wōdc 'gesocialiseerd' worden in de rol van aanvrager in plaats van opdrachtgever. De socialisatie van beleidsambtenaren in hun rol van aanvrager en begeleider lijkt hoofdzakelijk vanuit het wōdc te komen. Maar het wōdc is primair verantwoordelijk voor de weerbaarheid van de eigen werknemers en niet verantwoordelijk voor het opleiden van beleidsambtenaren.

Een wōdc-medewerker: *"Het regime Opstelten streefde zijn eigen waarden na."*

Een wōdc-medewerker: *"We mogen meer doen aan het opvoeden van de beleidsambtenaren. Heel veel beleidsambtenaren denken toch dat ze opdrachtgever zijn."*

Een wōdc-medewerker: *"Er kwam druk van middenbeleidsmensen die een wit voetje bij de top wilden halen, maar die druk kwam niet vanuit de top zelf."*

Een wōdc-medewerker: *"Het kan wel zijn dat het idee bij de beleidsambtenaar leeft dat het zijn taak is om de minister uit de wind te houden. Die druk is er wel, maar daar gaan wij niet altijd in mee."*

Een justitiemedewerker: *"Ik zag mezelf als opdrachtgever van het onderzoek. In de startnotitie komen wij als aanvrager terecht en niet als opdrachtgever."*

De commissie constateert dat sommige bewindslieden en beleidsambtenaren zich meer opdrachtgever wanen dan aanvrager van onderzoek en dat er bij hen weinig aandacht is voor beginselen van goed opdrachtgeverschap. Het besef dat er gepaste distantie tussen beleid en onderzoek nodig is, hangt af van de mate waarin beleidsambtenaren gesocialiseerd zijn in het aanvragen van wetenschappelijk onderzoek.

7.5 Uitvoering van het onderzoek: geen dienstopdrachten, maar subtiele druk

7.5.1 Verbod op dienstopdracht miskent subtiliteit van beïnvloeding

Integriteitscode Rijksoverheid: De beleidsambtenaar stuurt in geen geval op de uitkomst van het onderzoek.

Protocol 2016: Er zijn geen dienstopdrachten aan het WODC mogelijk om formuleringen, uitkomsten, onderzoeksmethoden of veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het onderzoek aan te passen of anderszins te veranderen.

NGWI: Vermijd dat de keuze van de onderzoeksmethode, de data-analyse, de beoordeling van de resultaten en de weging van mogelijke verklaringen worden bepaald door buiten-wetenschappelijke belangen, argumenten of voorkeuren (bijvoorbeeld van commerciële of politieke aard).

De instructie uit de *Gedragcode Integriteit Rijksoverheid* om in geen geval op uitkomsten te sturen bevat een duidelijk norm. De instructie uit het *Protocol 2016* dat er geen 'dienstopdrachten' mogelijk zijn is minder duidelijk. Het *Protocol 2016* licht niet toe wat er precies onder een dienstopdracht wordt verstaan. Bij een dienstopdracht valt te denken aan een zwart op wit gegeven werkinstructie van een leidinggevende die bevoegd is om arbeidsrechtelijke gevolgen te verbinden aan het niet opvolgen van de opdracht. In de ambtelijke praktijk komen dit type dienstopdrachten zelden voor.

Een beleidsambtenaar of -directeur mag een WODC'er geen dienstopdracht geven. Het komt weleens voor dat beleidsambtenaren zich rechtstreeks tot de leidinggevende of directeur van de onderzoekers wenden als ze geen gehoor vinden bij de onderzoekers of de begeleidingscommissie. Als die WODC-leidinggevende zich vervolgens tot de WODC-medewerker wendt met een werkinstructie, dan kan er wel sprake zijn van een dienstopdracht. Als voorbeeld daarvan diende de doelenbrief 'Besluit over onderzoek evaluatie Wgbz' die de directeur WODC aan zijn medewerkers stuurde om een splende discussie over de doelstelling van de Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz) te beëindigen.

Bij de dossieronderzoeken van de commissie zijn geen e-mails van beleidsambtenaren aangetroffen waarin dienstopdrachten in de vorm van werkinstructies staan. Instructies worden ook niet altijd zwart op wit gegeven. De term 'dienstopdracht' miskent dat beïnvloeding vaak niet eenduidig is, omdat er allerlei subtiele en minder subtiele vormen van druk op onderzoekers kunnen worden uitgeoefend om formuleringen, uitkomsten, onderzoeksmethodes of vooronderstellingen aan te passen.

7.5.2 Sturing op uitkomsten verloopt ook indirect via toon en timing

Uit de gesprekken en dossiers is gebleken dat woDC'ers verschillende vormen van lichte tot zware druk ervaren, zoals:

- een verzoek in de begeleidingscommissie;
- een verzoek in een individueel gesprek of e-mail (buiten de begeleidingscommissie om);
- het ter verantwoording geroepen worden door een beleidsdirecteur;
- een instructie of verzoek krijgen van beleid via de woDC-leidinggevende.

De pogingen tot sturing van uitkomsten verloopt niet alleen direct op de inhoud van het onderzoek, maar kan ook indirect verlopen, waardoor een onafhankelijke en deugdelijke uitkomst niet kan ontstaan of niet zichtbaar wordt. De volgende directe en indirecte vormen van sturing zijn geconstateerd:

- relevantie en reikwijdte van het onderzoek (inperken of toespitsen van de opzet);
- toon van het onderzoek (citaten en formuleringen);
- inhoud van het onderzoek (resultaten en conclusies);
- timing van het onderzoek (vervroegen of vertragen);
- publicatie van het onderzoek (verdraaien of verhullen in persbericht of beleidsreactie).

De oneigenlijkheid van de beïnvloeding hangt ook af van de mate waarin en de frequentie waarmee de sturing plaatsvindt. In de hoofdstukken over de gesprekken, de enquête en het dossieronderzoek staan tal van voorbeelden van (pogingen tot) sturing op onder meer de uitkomsten van onderzoek. In de enquête geeft 16 tot 26% van de respondenten aan dat de uitkomst van het onderzoek is aangepast als gevolg van ongewenste invloed van medewerkers van het ministerie van JenV (zie hoofdstuk 5, figuur 5.11).⁸ Dit moet wel in de context gezien worden van de bijna honderd onderzoeken die gemiddeld jaarlijks worden verricht.

In de vier onderzochte dossiers is de commissie alle hiervoor genoemde vormen van lichte en zware druk en directe en indirecte sturing (in meer of mindere mate) tegengekomen. Onderzoekers ervaren de druk en sturing als zwaarder naarmate deze langer aanhoudt, in verschillende onderzoeksfasen zich voordoet, zowel vanuit beleid als vanuit de eigen leidinggevenden wordt uitgeoefend en gepaard gaat met negatieve bejegening.

Druk stapelt zich op waardoor ook stevige en ervaren onderzoekers op den duur hun verzet staken of bezwijken, en zich in een enkel geval ziekmelden. Het blijkt voor on-

⁸ Uit de kwalitatieve toelichtingen komt naar voren dat het om deels verschillende onderzoeken gaat.

derzoekers lastig om hierover intern het gesprek aan te gaan. Door hier niet openlijk over te praten kunnen nieuwe onderzoekers gaan denken dat deze situatie van permanente druk normaal is en dat het hun taak is om mee te bewegen.

Uit de enquête blijkt dat zo'n 3 tot 4 procent van de WODC'ers en de medewerkers van het ministerie van JenV uit eigen ervaring heeft meegemaakt dat onderzoekers wel eens de onderzoeksresultaten aanpassen om redenen van beleid. Onder de externe onderzoekers en de leden van de begeleidingscommissies zegt zo'n 9 procent dat men dit wel eens heeft meegemaakt (zie hoofdstuk 5, figuur 5.10).

Hoor en wederhoor bij organisaties en personen kan ook doorgaan nadat de begeleidingscommissie voor het laatst bijeen is geweest, en zich dus aan de waarneming van de commissie onttrekken. Bij hoor en wederhoor kunnen beleidsambtenaren naast feitelijke onjuistheden ook andere typen wijzigingen voorstellen, zoals citaten en beoordelingen.

De commissie constateert dat onderzoekers bloot kunnen staan aan allerlei meer of minder subtiele vormen van beleidsdruk en soms ook resultaten aanpassen om redenen van beleid. Beleidsambtenaren verstrekken niet zwart op wit dienstopdrachten, maar kunnen wel in alle fasen van het onderzoek proberen invloed uit te oefenen.

7.6 Interne kwaliteitsborging: geen veilige cultuur van dilemma's delen

7.6.1 Geen aanspreekcultuur

NGWI: JenV en WODC zorgen voor een werkomgeving waarbinnen verantwoorde onderzoekspraktijken worden bevorderd en gewaarborgd.

De NGWI formuleert in hoofdstuk 3 nadere normen voor goede onderzoekspraktijken voor de fasen van ontwerp, uitvoering, verslaglegging, beoordeling en peerreview, en communicatie. Deze kunnen per discipline of instelling schriftelijk worden gespecificeerd of aangevuld, maar niet afgezwakt. Zo staat er dat de betrokkenen bij onderzoek met externe partners heldere afspraken moeten vastleggen over zaken die de wetenschappelijke integriteit betreffen en zaken die daaraan kunnen raken, zoals intellectuele eigendomsrechten. Over de onderzoekscultuur stelt de NGWI dat de organisatie moet zorgen voor een open, veilige en inclusieve onderzoekscultuur waarin onderzoekers:

- de normen voor goede onderzoekspraktijken met elkaar bespreken;
- elkaar op het naleven van die normen aanspreken;
- bij een redelijk vermoeden van niet-naleven van die normen bereid zijn dit te melden bij een commissie of vertrouwenspersoon.

Uit de gesprekken bleek dat het WODC niet een cultuur kent waarbij onderzoekers elkaar op normen aanspreken. Uit het dossieronderzoek bleek dat interne onderzoekers die het gevoel hebben dat hun wetenschappelijke integriteit op het spel staat, niet aan de bel kunnen trekken bij een interne commissie of functionaris. Integriteitskwesties legt de organisatie ook niet voor aan de Raad van Advies of de visitatiecommissie.

Leidinggevend van het WODC zijn in meerdere onderzoeksdoosiers in meer of mindere mate gevoelig gebleken voor beleidsdruk. De voormalig directeur WODC werd geregeld gebeld door collegadirecteuren uit het ministerie van JenV of hij belde deze mensen zelf. Hij wees zijn medewerkers op het belang van het meenemen van beleidsambtenaren in het onderzoeksproces en sprak in sommige dossiers over 'co-creatie'. Afdelingshoofden en senioronderzoekers probeerden op de gevoeligheid van de voormalig directeur voor beleidswensen te anticiperen door in een vroegtijdig stadium de directeur op de hoogte te brengen als er iets speelde. Dan was hij voorbereid als er gebeld werd en kon hij weerwoord bieden. Ook sommige afdelingshoofden zagen het als hun taak om frequent afstemmingsoverleggen met beleidsambtenaren te voeren. De omgang met beleidsdruk is geen regulier bespreekpunt in het management van de organisatie.

7.6.2 Geen meld- en intervisiecultuur

NGWI: JenV en WODC zorgen ervoor dat onderzoekers kunnen werken in een veilige en open omgeving, waarin zij zich verantwoordelijk en aanspreekbaar voelen, dilemma's kunnen delen en gemaakte fouten kunnen bespreken zonder bang te hoeven zijn voor de consequenties (blamefree reporting).

In de NGWI staan aanvullende normen voor de invulling van de zorgplicht van de organisatie. Zo staat er bij training en supervisie:

- Creëer bewustzijn over wetenschappelijke integriteit in de organisatie en verzorg of faciliteer waar nodig trainingen voor onderzoekers, ondersteunende staf en leidinggevend.
- Zorg dat beginnende onderzoekers en promovendi worden begeleid door daartoe gekwalificeerde personen.
- Zorg voor transparante en eerlijke procedures bij aanstelling, bevordering of beloning.

Nieuwe medewerkers leren tijdens het werk, maar krijgen geen speciale trainingen. Junioren worden soms in een ongemakkelijke positie gebracht als de leidinggevende de senior-onderzoeker passeert en de junior naar voren schuift, bijvoorbeeld in een gesprek met een beleidsdirecteur of bij de uitvoering van een onderzoek. Onderzoekers worden niet getraind in de omgang met beleidsdruk. Het is iets dat zij al werkende leren en waarbij verschillende opvattingen met elkaar concurreren. Volgens gesprekspartners van de commissie vond bijvoorbeeld een deel van de organisatie de

aanpassingen in de samenvatting van het drugsonderzoek op verzoek van beleid en in opdracht van de directeur wel kunnen en een ander deel vond het te ver gaan.⁹ Bij de afdeling Externe Wetenschappelijke Betrekkingen is er aandacht voor intervisie en is de omgang met beleidsdruk een terugkerend onderdeel in het afdelingsoverleg. Bij andere afdelingen is dit pas sinds kort het geval.

Uit de gesprekken, de enquête en het dossieronderzoek blijkt dat niet alle medewerkers hun werkomgeving als veilig en open ervaren. Bij het meldpunt kwamen relatief veel klachten binnen over negatieve bejegening en de managementstijl. Uit het medewerkerstevredenheidsonderzoek (МТО) 2016 blijkt dat er binnen het WODC nogal wisselend geoordeeld wordt over het leiderschap. Medewerkers vonden dat de directeur onvoldoende voor zijn of haar mensen stond (score 5,4) en er niet voldoende in slaagde om de visie te vertalen in concrete plannen (5,3). Voor het leiderschap van het afdelingshoofd ЕWB was er veel waardering, maar andere afdelingshoofden scoorden beduidend lager. Vooral loopbaanontwikkelingsmogelijkheden en trots op de organisatie komen als verbeterpunten uit het onderzoek naar voren.¹⁰ De laatste МТО-rapportage van november 2018 laat een positieve ontwikkeling zien op het gebied van de sociale veiligheid (een toename van +0.4). Bij de stelling dat de directeur voor zijn of haar mensen staat, is onder de waarnemend directeur een aanzienlijke stijging te zien van 5,4 naar 7,3. Aandachtspunten voor leidinggevendenden zijn er wel bij de afdelingen RWI en SIBA.¹¹

De commissie heeft Effectory gevraagd om een benchmark met vergelijkbare onderzoeksorganisaties. Vergelijking blijkt op een aantal items mogelijk met de Algemene Rekenkamer, СРВ, РИУМ en СРР. Daaruit blijkt dat WODC'ers negatiever zijn over hun loopbaanontwikkelingsmogelijkheden (4,5) dan de andere kennismedewerkers (5,2), maar positiever oordelen over hun beloning (7 versus 6). Op de andere punten zijn er weinig verschillen tussen de instellingen.

7.6.3 Negatieve bejegening en managementstijl

De geringe mobiliteit binnen het WODC draagt bij aan een sterke identificatie met de organisatie, maar leidt ook tot een relatief gesloten organisatiecultuur. Uit gesprekken en onderzoeksdossiers blijkt dat mensen elkaar vaak al lang kennen, niet altijd zakelijk met elkaar omgaan en soms jegens elkaar allerlei allergieën ontwikkeld hebben. Mensen kiezen een rol, kennen elkaars positie en spreken elkaar niet altijd aan op ongewenst gedrag. Juist een gesloten cultuur waarin mensen elkaar niet aanspreken en niet collectief over dilemma's van het ambacht praten, maakt mensen kwetsbaar voor beleidsbeïnvloeding.

⁹ Onderzoek dat onderwerp van onderzoek was van Onderzoekscommissie WODC I: *Coffeeshops, toeristen en lokale markt. Evaluatie van het Besloten cluben het Ingezetenen criterium voor coffeeshops* (Wietpas I onderzoek).

¹⁰ Effectory Medewerkeronderzoek WODC 2016.

¹¹ Effectory Medewerkeronderzoek WODC 2018, p. 20 en 23.

Volgens zo'n 6 tot 12 procent van de medewerkers van het wōdc en het ministerie van JenV die de enquête invulden, heerst er binnen hun organisatie een cultuur van 'horen, zien en zwijgen'. Medewerkers van beide groepen weten vaak niet of er zorgvuldig wordt omgegaan met een pleger of melder van een misstand. 40 tot 50 procent van de respondenten van beide groepen antwoordt dat er zorgvuldig wordt omgegaan met een pleger of een melder. Bij het wōdc meent 18 procent dat er niet zorgvuldig met een melder wordt omgegaan. 10 tot 20 procent van de respondenten van de medewerkers van het ministerie van JenV en het wōdc is het oneens met de stelling dat signalen over misstanden door het management serieus worden genomen. Meer dan de helft zegt dat dit wel het geval is. Tussen de 10 en 17 procent van de medewerkers van het wōdc en het ministerie van JenV geeft aan dat "tussen de regels duidelijk wordt gemaakt dat geen prijs wordt gesteld op medewerkers die de vuile was buitenhangen". Het merendeel van de medewerkers is het echter oneens met deze stelling. Zie figuur 7.4 en 7.5.¹²

Uit de gesprekken kwam ook kritiek naar voren op de managementstijl van de voormalig directeur wōdc. Mensen roemden zijn charmante, geestige en scherpe karakter, maar dat karakter had volgens hen ook een keerzijde. Medewerkers gaven aan dat de voormalig directeur alles las en zich overal in wilde mengen.

Een wōdc-medewerker: *"[De voormalig directeur wōdc] wil graag rapporten met niet te scherpe of rafelige randen. Hij wil niet onnodig ophef creëren."*

Een wōdc-medewerker: *"Intern gaat de grap dat [de voormalig directeur wōdc] een kauwgompje onder zijn capslocktoets heeft zitten. Je krijgt e-mails in kapitalen."*

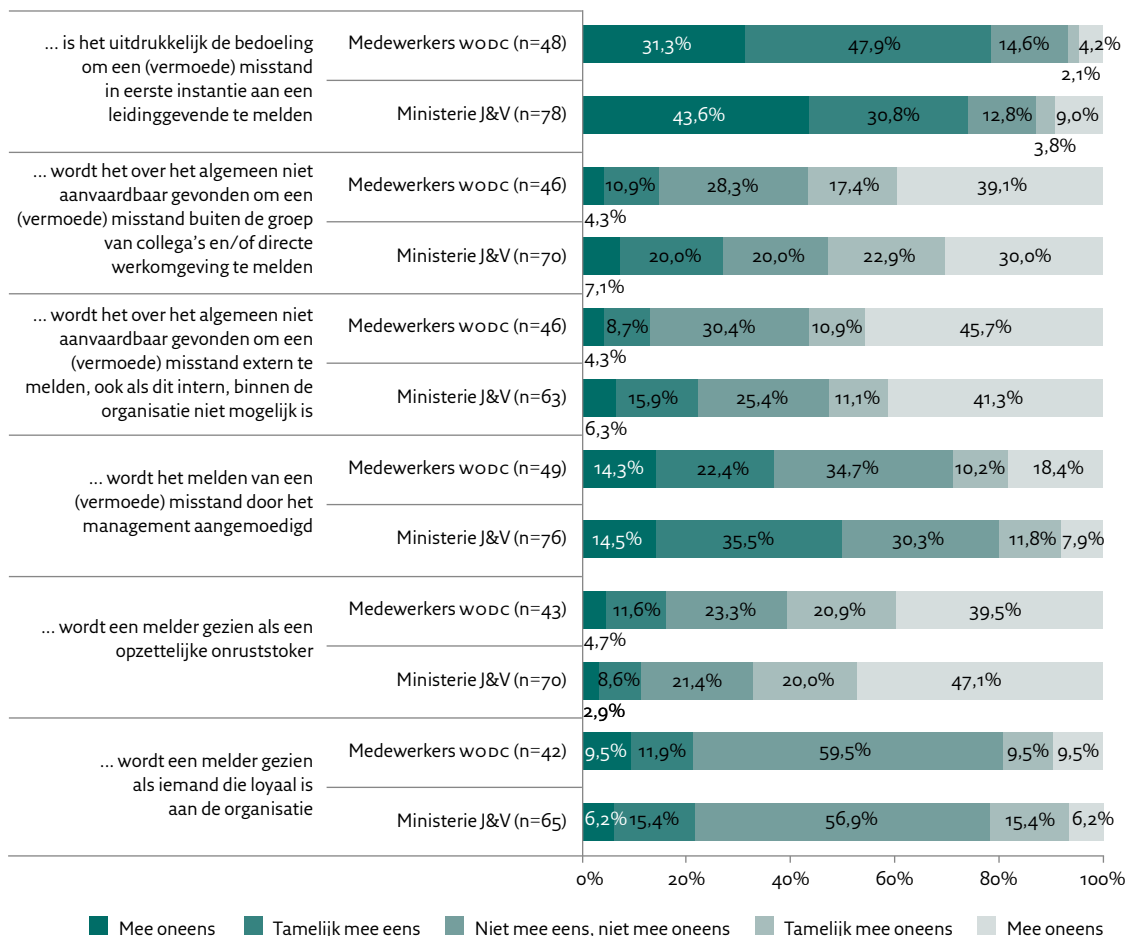
Een wōdc-medewerker: *"Het is een angstige gebeurtenis geworden, de gang naar de [voormalig] directeur [wōdc]. Hij gaat nu met track changes in de tekst en dan gaan de versies heen en weer. Als je geen gedoe wilt, neem je het over."*

Een wōdc-medewerker: *"Het is geen veilige omgeving voor medewerkers."*

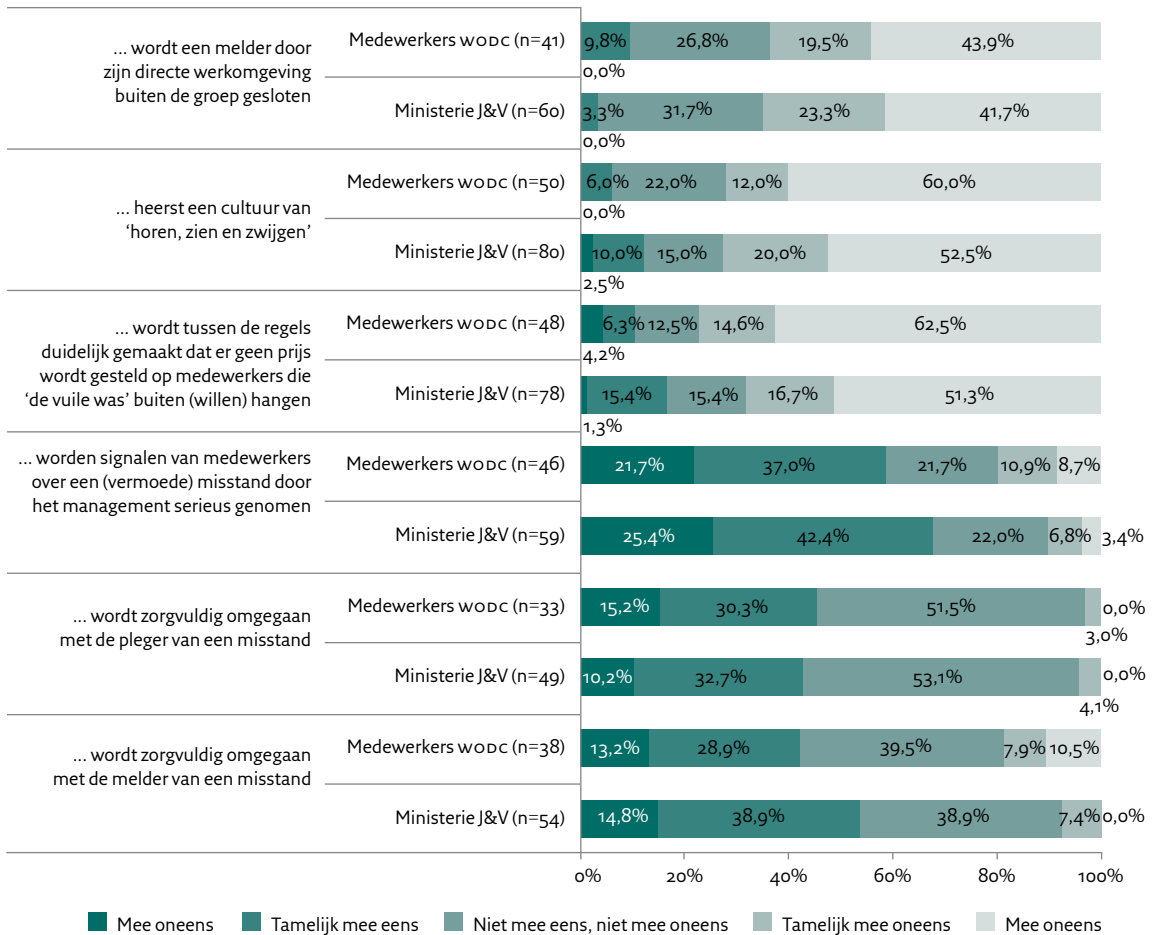
Een wōdc-medewerker: *"De [voormalig] directeur [wōdc] is ongeveer een kwart van de tijd bezig met afstemming met beleid. Dat gebeurt telefonisch en via afspraken. Dat is niet toe- of afgenomen sinds de kwestie speelt."*

12 De enquêtevragen bij Figuur 7.4 en Figuur 7.5 zijn overgenomen uit de 'Vragenlijst interne meldsystemen bij de overheid' (Flitspaneel VU Bestuurswetenschappen, september 2012). Daarom staat hier ook de antwoordcategorie 'Weet niet/Niet van toepassing' (zie Vraag 24, Bijlage 6). Om een betere vergelijking te kunnen maken met de andere uitkomsten van de enquête in dit rapport, is er voor gekozen om in de presentatie van de resultaten deze antwoordcategorie niet op te nemen.

Figuur 7.4 De volgende stellingen gaan over de organisatiecultuur en het handelen van het management bij misstanden. In mijn organisatie.... (deel 1)



Figuur 7.5 De volgende stellingen gaan over de organisatiecultuur en het handelen van het management bij misstanden. In mijn organisatie.... (deel 2)



Bij de aanstelling van een nieuwe directeur is het zinvol om de verantwoordelijkheid van de functie opnieuw te definiëren. De directeur is eindverantwoordelijk voor de producten die uit naam van het WODC naar buiten gaan, maar niet voor alle medewerkers is duidelijk wat dat betekent. Mag de directeur eenzijdig teksten wijzigen? En hoe verhoudt de verantwoordelijkheid van de directeur zich tot de rol van de begeleidingscommissie en het auteurschap van medewerkers?

De commissie constateert dat het WODC niet altijd en voor iedereen een veilige en open werkomgeving biedt om dilemma's te delen en fouten te bespreken. Er is wel een begin gemaakt met intervisie om te zorgen voor meer *blamefree reporting*.

7.7 Externe kwaliteitsborging: beleidsambtenaren soms sturend, niet rolvast en transparant

7.7.1 Raad van Advies en visitatiecommissie hebben beperkt zicht op de feitelijke onafhankelijkheid

Protocol 2016 (kwaliteitsrapportage): De onafhankelijkheid van het WODC wordt gewaarborgd door het Protocol 2016, de Raad van Advies, de instituutsvisitatie, de begeleidingscommissies en de kwaliteit van het (open) databeheer.

Het Protocol 2016 stelt dat het WODC jaarlijks rapporteert over de stand van zaken rondom de kwaliteit van zijn onderzoek. Deze kwaliteitsrapportage omvat de onafhankelijkheid, beleidsrelevantie en benutting, transparantie, integriteit, doelmatigheid en rechtmatigheid en wetenschappelijke kwaliteit. De kwaliteitsrapportage is vooral gebaseerd op een jaarlijkse evaluatie onder de aanvragers van het onderzoek en daaruit blijkt dat zo'n 90 procent het eindproduct (zeer) goed vindt.¹³ De kwaliteitsrapportages zijn besproken met de Raad van Advies, maar zijn niet openbaar. De Raad van Advies heeft een adviserende taak voor de directeur en geen toezichthoudende taak voor de organisatie. De Raad van Advies ziet zichzelf als een klankbord voor de directie en praat als stakeholder van buiten over de programmering. De Raad van Advies heeft geen zicht op de totstandkoming van de rapporten.

Het WODC laat zich eens in de zeven jaar visiteren. Het is de commissie opgevallen dat de gevoelige kwesties en dilemma's die speelden ten tijde van de visitatie niet in de zelfevaluatie zijn opgenomen en ook niet met de visitatiecommissie zijn gedeeld. Aangezien er intern meerdere beïnvloedingskwesties speelden en er ook meerdere bejegeningklachten bij de SG lagen, had het WODC dat aan de visitatiecommissie voor moeten leggen. De visitatiecommissie constateerde dat het WODC kwalitatief goed werk leverde, maar onvoldoende strategisch nadacht en te weinig zelfreflectie

¹³ WODC (2018) *Kwaliteitsrapportage 2017. Evaluatie van WODC-onderzoek door aanvragers 2007-2017*, Den Haag.

aan de dag legde. Er werd veel nagedacht over de wetenschappelijke kant, maar er was minder aandacht voor de wisselwerking tussen onderzoek en beleid. Het WODC praatte onvoldoende expliciet over de risico's in de relatie met het beleid en het thema onafhankelijkheid stond niet als vanzelfsprekend bij het WODC op het netvlies.¹⁴

7.7.2 Weer terug naar één beleidsambtenaar in de begeleidingscommissies

EWB Wegwijzer: Deelnemers aan de commissie zijn gevraagd vanwege hun persoonlijke deskundigheid, niet als vertegenwoordiger van de organisatie waar zij werken. Personen die deel uitmaken van, of direct betrokken zijn bij, het object van evaluatieonderzoek worden niet opgenomen in de begeleidingscommissie.

De opsteller van het beleid of de auteur van de te evalueren wet mag niet in de begeleidingscommissie zitten, maar dat gebeurt soms wel. Zo zat het hoofd van het bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel in de begeleidingscommissie over de evaluatie van het instituut Nationaal Rapporteur Mensenhandel.¹⁵

Het samenstellen van een begeleidingscommissie is afhankelijk van het onderzoek, maar een begeleidingscommissie bestaat volgens de *EWB Wegwijzer* veelal uit de volgende vijf of zes leden:

- een externe voorzitter, vaak een hoogleraar of universitair hoofddocent;
- één of twee externe deskundigen op het terrein, veelal afkomstig uit de wetenschappelijke wereld;
- een methodoloog met expertise over de waarnemings-, experimenteer- en/of analysetechnieken die in het onderzoek gebruikt worden;
- een medewerker van de beleidsdirectie die het onderzoek bij het WODC heeft aangevraagd;
- de projectbegeleider van de afdeling EWB van het WODC.

De kwaliteitsrapportage 2017 stelt dat “begeleidingscommissies, stuurgroepen, klankbordgroepen of expertgroepen worden samengesteld met voorzitters en leden die voornamelijk uit de universitaire /onderzoekswereld afkomstig zijn en deels van elders (ministerie(s), bestuursorganen, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties)”.¹⁶

Het CAOP heeft een analyse gemaakt van de externe onderzoekers en de leden van de begeleidingscommissies. De externe voorzitters van de begeleidingscommissies zijn

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

15 www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2732-evaluatie-instituut-nationaal-rapporteur-mensenhandel-en-seksueel-geweld-tegen-kinderen.aspx.

16 Zie pagina 5 van WODC (2018) *Kwaliteitsrapportage 2017. Evaluatie van WODC-onderzoek door aanvragers 2007-2017*, Den Haag.

overwegend hoogleraar of universitair hoofddocent. Van de 692 voorzitters tussen 2009-2017 kwam 88 procent van een universiteit of wetenschappelijk instituut en was 80 procent hoogleraar. Van de overige leden valt vooral op hoe groot het aandeel overheidspersoneel is (68 procent). Dat is overigens begrijpelijk omdat het om overheidsbeleid gaat.

Van de overheidsmedewerkers zijn de meesten justitieambtenaar. De top 10 bestaat naast woDC'ers, uit medewerkers van de directie wetgeving, beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties (NCTV, DJI, Reclassering Nederland). Bij de begeleidingscommissie was de lijn om één ambtenaar in de commissie op te nemen. Deze lijn is verwaterd, aldus een woDC-leidinggevende in een gesprek met de commissie. Van de 3.266 overige leden van de begeleidingscommissies was 4 procent hoogleraar en 35 procent gepromoveerd. Het aantal beleidsambtenaren in de begeleidingscommissies verschilt ook sterk. In 13 procent van de gevallen zaten er twee of meer beleidsambtenaren in een commissie. In het verleden kwam het regelmatig voor dat er meer dan één beleidsambtenaar in de begeleidingscommissie zat. Uit de cijfers blijkt echter dat het woDC meer recent weer de regel handhaaft om niet meer dan één beleidsambtenaar toe te staan in begeleidingscommissies.

7.7.3 Beleidsambtenaren soms sturend, niet rolvast en transparant

Integriteitscode Rijksoverheid: De beleidsambtenaar is rolvast en transparant over zijn inbreng, stemt zijn rol en inbreng af met zijn leidinggevende en stuurt in geen geval op de uitkomst van het onderzoek.

Op de sturing op de uitkomst van het onderzoek is de commissie in paragraaf 7.5 al ingegaan. De gesprekken, de enquête en het dossieronderzoek laten zien dat niet alle beleidsambtenaren altijd rolvast en transparant zijn over hun inbreng. Eerder was al geconstateerd dat vooral nieuwe medewerkers of medewerkers van nieuwe dienstonderdelen niet altijd gewend zijn aan hun rol van aanvrager en zich soms als opdrachtgever opstellen. Uit de gesprekken en het dossieronderzoek blijkt dat onderzoekers de inbreng van beleidsambtenaren niet altijd goed kunnen plaatsen. Vooral als de inbreng tot vertraging van de publicatie leidt of anderszins de timing van het onderzoek beïnvloedt, vermoeden onderzoekers weleens een politieke agenda. Wanneer verschillen van inzicht over onderzoek op het niveau van leidinggevendenden of directeuren worden besproken buiten de aanwezigheid van de onderzoekers, vinden die onderzoekers de in dat forum gemaakte afwegingen niet altijd transparant en navolgbaar.

De norm van de *Integriteitscode Rijksoverheid* dat de beleidsambtenaar zijn rol en inbreng afstemt met zijn leidinggevende staat op gespannen voet met de norm van de *EWB Wegwijzer*. Die stelt dat leden van begeleidingscommissies gevraagd worden vanwege hun persoonlijke deskundigheid en niet als vertegenwoordiger van de organisatie waar zij werken. Juist het afstemmen van de inbreng met leidinggevendenden en collega's leidt er soms toe dat beleidsambtenaren buiten de bijeenkomsten van de

begeleidingscommissie om extra commentaar leveren of met aanvullende opmerkingen en aanpassingen in *track changes* komen. Onderzoekers ervaren dat het afstemmen van de inbreng soms leidt tot ‘terug-onderhandelen’ tijdens – of zelfs na – de vergadering van de begeleidingscommissie. Dat is in strijd met de norm uit de *EWB Wegwijzer* dat deelnemers aan de begeleidingscommissie niet fungeren als vertegenwoordiger van de organisatie waar zij werken.

De commissie constateert dat beleidsambtenaren als lid van de begeleidingscommissie niet altijd rolvast en transparant zijn en weleens sturen op een gewenste uitkomst. De Raad van Advies en de visitatiecommissie staan op te grote afstand om goed door te dringen tot de kwetsbaarheden in het dagelijkse onderzoeksproces.

7.8 Publicatie: onderzoek te vroeg of te laat gepubliceerd of ondergesneeuwd

Protocol 2016: De rapporten van het WODC zijn openbaar en worden in beginsel binnen zes weken na afronding van het onderzoek gepubliceerd.

Rond de publicatietermijn van aanvankelijk drie maanden en sinds 2016 zes weken zijn verschillende incidenten gerapporteerd. Als gevolg van die incidenten handhaaft het WODC de termijn van zes weken nu strakker. De voormalig directeur heeft daarover naar een medewerker gemaild dat in zo'n 5 procent van de gevallen de termijnen weleens worden overschreden en dat beleid daar dan meestal goede redenen voor heeft. Uitstel van de publicatie is oneigenlijk en ongewenst wanneer er een politieke agenda achter zit, zoals bij het publiceren na een Kamerdebat of -stemming.

Voor onderzoekers is het niet altijd transparant wat de redenen zijn om een publicatie uit te stellen, zoals bleek uit de gesprekken en de dossieronderzoeken. Soms vertragen beleidsambtenaren een onderzoek door extra vragen te stellen of kwaliteitschecks te vragen. Dat kan zowel om inhoudelijke als strategische redenen gebeuren. Uitstel van een publicatie is schadelijk en dus oneigenlijk als het onderzoeksresultaat door verlate publicatie niet de aandacht krijgt die het anders zou hebben gekregen. Dat kan gebeuren als een onderzoek midden in een reces openbaar wordt of ondergesneeuwd raakt te midden van andere publicaties.

De commissie constateert dat beleidsambtenaren publicaties en de beleidsreacties daarop soms bewust laten uitstellen of ondersneeuwen, waardoor onderzoeksrapporten niet altijd de aandacht krijgen die ze op grond van hun publieke waarde toe komt.

7.9 Conclusies

Het WODC verricht onafhankelijk beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek. Bij dit onderzoek is gepaste betrokkenheid van beleidsambtenaren essentieel. De balans tussen betrokkenheid en distantie tussen wetenschap en beleid mag daarbij echter niet doorschieten. Waar bij de keuze van het onderzoeksobject en de formulering van de onderzoeksvraag een zekere mate van betrokkenheid wenselijk is, vragen de opzet en de uitvoering van het onderzoek juist meer distantie.

Om te beoordelen of er sprake is van oneigenlijk beïnvloeding dienen de volgende vragen als leidraad:

- Opzetfase: is de opzet van het onderzoek *toegespitst* in de richting van een eventueel door de opdrachtgever gewenste uitkomst?
- Uitvoeringsfase: 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)?
- Publicatiefase: is onderzoek uit beleidsoverwegingen *voortijdig of verlaat* gepubliceerd en is onderzoek in de beleidsreactie en het persbericht *verdraaid of verhuld*?

De commissie constateert op basis van de meldingen, de achtergrondgesprekken, de enquête en het dossieronderzoek dat vrijwel alle normen uit het beoordelingskader soms (en in meer of mindere mate) worden overschreden. Dat maakt dat er in alle fasen van het onderzoeksproces mogelijk sprake kan zijn van oneigenlijke beïnvloeding.

Bij sommige medewerkers van het ministerie van JenV bestaat er weinig terughoudendheid om (te proberen) verschillende onderdelen van het WODC-onderzoek te beïnvloeden. Dit lijkt vooral het geval bij politiek gevoelige onderwerpen. Er lijkt bij hen weinig besef te zijn van de grenzen tussen functionele betrokkenheid en oneigenlijke invloed. Sommige onderzoekscoördinatoren en begeleidende beleidsambtenaren zien het uitoefenen van invloed als een 'spel' waarbij de onderzoeker moet 'terugduwen'. Vooral interventies die betrekking hebben op de opzet en uitvoering van het onderzoek kunnen worden aangemerkt als (een poging tot) oneigenlijke beïnvloeding van WODC-onderzoek.

Op basis van de meldingen, de gevoerde gesprekken, de enquête en het dossieronderzoek kan de commissie geen definitieve uitspraken doen over de omvang van (pogingen tot) oneigenlijke beïnvloeding, maar deze bevindingen geven wel een goed beeld van de contouren van die omvang. De belangrijkste contouren zien er als volgt uit:

- Uit de meldingen en gesprekken komen verschillende risico's voor oneigenlijke beïnvloeding naar voren. De mate van druk op onderzoekers is afhankelijk van de mate van politieke gevoeligheid van het beleidsdossier. Bij bepaalde gevoelige onderzoeken is de betrokkenheid van beleidsambtenaren in alle fasen van het onderzoek groot (hoofdstuk 4).
- In de enquête heeft 29,4 procent van de WODC-respondenten in de afgelopen twee jaar (een enkele keer, regelmatig, vaak of zeer vaak) ongewenste invloed vanuit het ministerie van JenV ervaren. Bij leden van de begeleidingscommissies geldt dat voor 23,9 procent en bij externe onderzoekers is dat 23 procent. Van de medewerkers van het ministerie van JenV rapporteert 11,9 procent ongewenste invloed vanuit hun ministerie (hoofdstuk 5).
- Aan de respondenten is gevraagd om een korte beschrijving te geven van een geval van ongewenste beïnvloeding door medewerkers van het ministerie van JenV. Aan degenen die ervaring hadden met meer dan één geval is gevraagd om het – in hun ogen – meest ernstige geval te beschrijven. 23 medewerkers van het WODC hebben een dergelijk geval beschreven, net als 3 medewerkers van het ministerie van JenV, 42 externe onderzoekers en 77 leden van een begeleidingscommissie (hoofdstuk 5).
- Tussen de 5 en 10 procent van de WODC-respondenten heeft weleens het verzoek gehad van het afdelingshoofd of de directeur om tegen de eigen overtuiging in gehoor te geven aan een verzoek van justitieambtenaren (9,8 procent), om een publicatie uit te stellen (5,9 procent) of om conclusies te wijzigen (5,9 procent). Offertes worden weleens om redenen van beleid aangepast, aldus 3,9 procent van de medewerkers van het WODC en 13,1 procent van de leden van de begeleidingscommissies (hoofdstuk 5).
- Aan de respondenten is gevraagd wat het gevolg was van de door hun beschreven poging tot oneigenlijke beïnvloeding. De meeste WODC-respondenten (60,9 procent) geven aan dat deze pogingen tot oneigenlijke beïnvloeding geen succes hadden. Leden van de begeleidingscommissies geven aan dat als gevolg van deze poging tot oneigenlijke beïnvloeding de uitkomsten van het onderzoek (26,0 procent), de uitvoering van het onderzoek (22,1 procent) of de publicatiedatum van het onderzoek (22,1 procent) zijn aangepast. Bij externe onderzoekers geldt dat voor respectievelijk 16,7 procent, 16,7 procent en 2,4 procent (hoofdstuk 5).
- Van de ondervraagde leden van de begeleidingscommissies zegt 9,7 procent dat ze weleens hebben meegemaakt dat onderzoekers resultaten aanpassen om redenen van beleid. Voor de externe onderzoekers geeft 9,0 procent aan dat ze dit weleens hebben meegemaakt. Voor medewerkers van het WODC en het ministerie van JenV geldt dit voor zo'n 3 procent (hoofdstuk 5).
- Op basis van de open antwoorden in de enquête zijn 25 verschillende onderzoeken geïdentificeerd waarbij volgens de respondenten sprake was van (pogingen tot) oneigenlijke beïnvloeding. Hierbij ging het om 10 interne en 15 externe onderzoeken. De onderzoeken die de commissie kon identificeren bestrijken de periode 1999-2018 (hoofdstuk 5).

- In de gedetailleerde analyse van vier (interne) onderzoeksdossiers zijn verschillende pogingen tot oneigenlijke beïnvloeding geïdentificeerd. Hieruit blijkt dat beïnvloeding van het onderzoeksproces zich in allerlei gedaanten en maten van omvang manifesteert en zich voor kan doen in alle fasen van het proces (hoofdstuk 6).

Bij deze bevindingen kunnen de volgende kanttekeningen worden gemaakt. Enerzijds moet bij de gerapporteerde gevallen van oneigenlijke beïnvloeding worden bedacht dat het WODC over de periode 2000-heden jaarlijks gemiddeld zo'n negentig onderzoeken heeft verricht. In de periode 2000-2017 gaat het om 1640 onderzoeken, waarvan ongeveer twee derde extern en een derde intern is verricht. Anderzijds kan de commissie niet uitsluiten dat het aantal gevallen van oneigenlijke beïnvloeding hoger ligt dan blijkt uit deze bevindingen. Niet alle onderzoekers zijn immers bereid om toe te geven dat ze onder druk van beleid en tegen hun overtuiging in hun onderzoek hebben aangepast, of ze zijn misschien terughoudend omdat ze niet willen dat hun relatie met hun werkgever onder druk komt te staan.

Bij elkaar opgeteld, leiden de meldingen, de achtergrondgesprekken, de enquête en het dossieronderzoek volgens de commissie tot het volgende beeld. 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 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. Deze vormen van beïnvloeding zijn (volgens de *NGWI 2018*) 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.

8 Risico's en waarborgen in de organisatie

8.1 Inleiding

In het publieke en politieke debat over het wOdc spelen verschillende positioneringsvraagstukken. De commissie is gevraagd om de voor- en nadelen van alternatieve waarborgen in kaart te brengen. In dit hoofdstuk bespreekt de commissie de volgende risico's en waarborgen:

- procedurele risico's en waarborgen: de helderheid en handhaving van normen;
- juridische en bestuurlijk risico's en waarborgen: de mate van zelfstandigheid en formele autonomie;
- fysieke risico's en waarborgen: fysieke nabijheid en mate van contact tussen beleidsambtenaren en onderzoekers.

8.2 Procedurele risico's: het *Protocol 2016* leeft niet

Op 12 augustus 2016 is het *Protocol Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum* ondertekend door de directeur van het wOdc en de Secretaris-Generaal van het ministerie van VenJ. Om de onafhankelijkheid te onderstrepen is wederom (net als in 1993) in het *Protocol 2016* vastgelegd dat de inhoud van de publicaties niet het standpunt van de minister behoeft weer te geven. De rapporten van het wOdc zijn openbaar en worden geplaatst op de website van het wOdc. De publicatietermijn is in beginsel zes weken. Er zijn in het *Protocol 2016* voorts hoofdstukken opgenomen over waarborgen voor wetenschappelijke kwaliteit, onderzoeksprogrammering, publiciteit, de Raad van Advies, samenwerking met onderzoeksbureaus, universiteiten en planbureaus. Onder het hoofdstuk 'Overige bepalingen' wordt verwezen naar het *Handboek wOdc*, de *EWB Wegwijzer*, het document *Informatiebeveiliging wOdc* en de *Rapportage Informatiebeveiliging*.

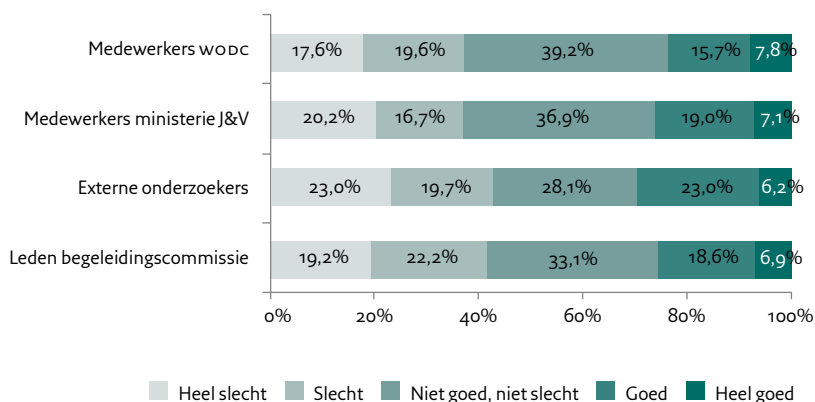
Tot aan de Nieuwsuur-uitzendingen (in december 2017) hadden maar weinig medewerkers bij het wOdc en bij het ministerie van JenV het *Protocol 2016* scherp op hun netvlies, zo blijkt zowel uit de gesprekken als uit de enquête (zie figuur 8.1). Slechts 23,5 procent van de ondervraagde wOdc-medewerkers en 26,3 procent van de onder-

vraagde medewerkers van het ministerie van JenV waren, naar eigen zeggen, (heel) goed bekend met de inhoud van het *Protocol 2016*. Ook na de Nieuwsuur-uitzending geeft niet meer dan 21,6 procent van de ondervraagde wOdc-medewerkers en 29,8 procent van de ondervraagde justitiemedewerkers aan dat het *Protocol 2016* een belangrijke rol speelt binnen hun organisatie. Met andere woorden, het *Protocol 2016* leeft niet en speelt in de dagelijkse praktijk nauwelijks een rol van betekenis.

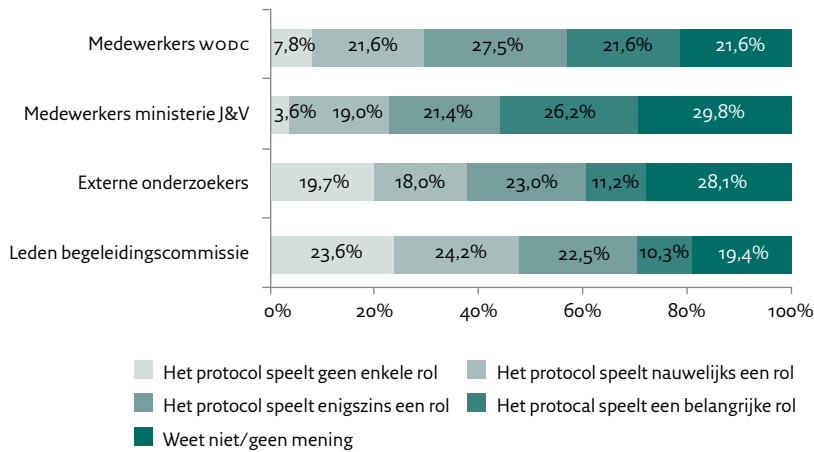
Veel personen die de commissie sprak waren daarom ook verbaasd dat (in en na de Nieuwsuur-uitzendingen) het *Protocol 2016* door de politieke en ambtelijke leiding van het ministerie van JenV zo prominent werd gepresenteerd als waarborg voor onafhankelijkheid. In een gesprek met de commissie kwamen de ontstaansgeschiedenis en tekortkomingen van het *Protocol 2016* naar voren:

“Na de laatste visitatiecommissie hebben we het Protocol aangepast. Er staat niet veel in het Protocol. Je mag geen dienstopdrachten verstrekken. Dat kan ook niet. Maar er staat niets in over onafhankelijkheid van het wOdc. Het heet een Protocol, maar een convenant is logischer. Het zijn twee verschillende dingen. Wie beslist er, daar staat niets over in. Er staat niets in over wie iets te zeggen heeft over de begeleidingscommissies. Het Protocol is een slap verhaal om dingen mee te regelen.”

Figuur 8.1: In hoeverre was u – voor de uitzendingen van Nieuwsuur over de wOdc-zaak eind 2017– bekend met de inhoud van het protocol wOdc 2016?



Figuur 8.2: Welke rol speelt het protocol wOdc 2016 binnen uw organisatie?



Een wOdc-medewerker: *“Ik schat dat veel minder dan de helft van de organisatie weet dat het Protocol bestaat, totdat het nu bij instelling van de commissie ter sprake kwam.”*

Een wOdc-medewerker: *“Ik had nog nooit van het Protocol gehoord.”*

Een wOdc-medewerker: *“Het probleem is dat deze afspraken uit het Protocol niet gehandhaafd worden en dat je niet gesteund wordt door je directeur.”*

Een wOdc-medewerker: *“Er is een grote kloof tussen papier en praktijk. Er wordt vaak van de protocollen en handboeken afgeweken. Protocollen zijn niet duidelijk genoeg.”*

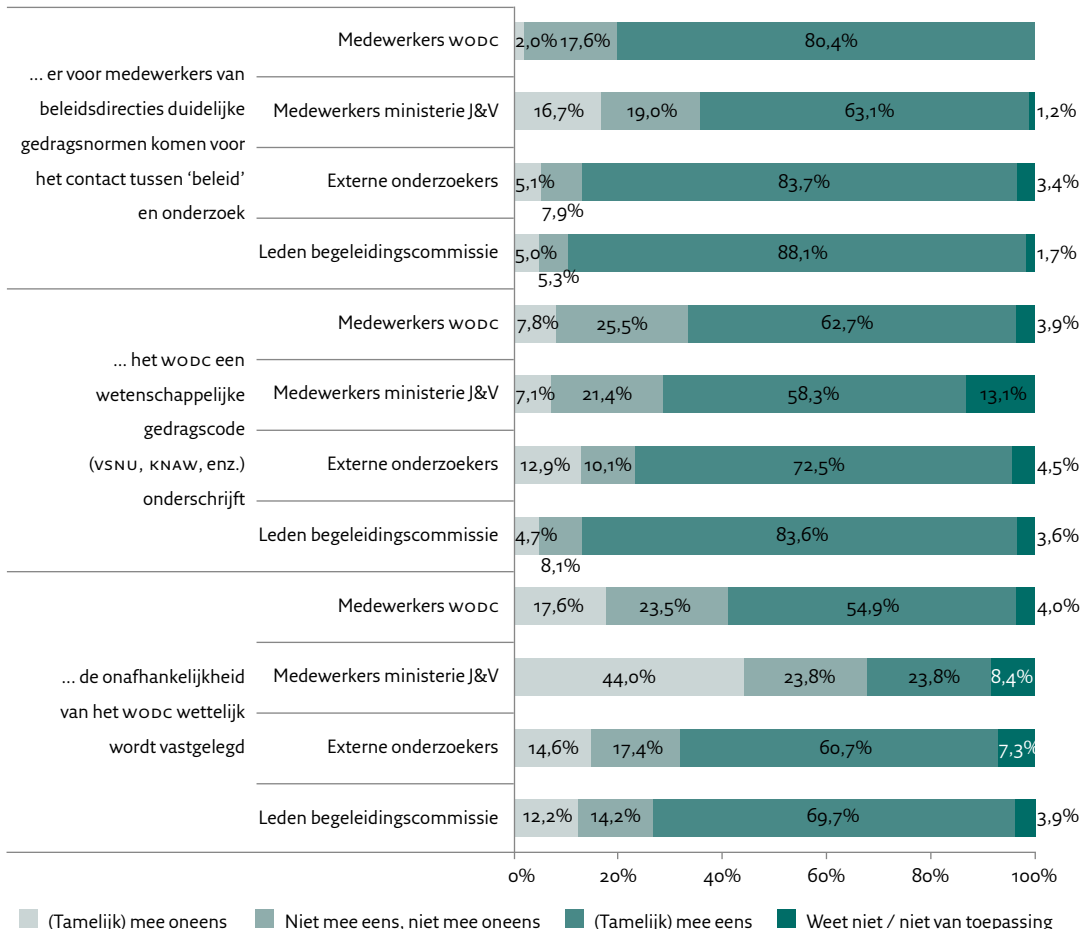
Een wOdc-medewerker: *“Het Protocol leeft niet erg onder de medewerkers van het wOdc en de beleidsafdelingen.”*

8.3 Procedurele waarborgen: aansluiten bij NGW en LOWI

Het Instellingsbesluit van de commissie vraagt de commissie te onderzoeken of het aanbeveling verdient dat het wOdc zich aansluit bij de Gedragscode Wetenschapsbeoefening van de Vereniging van Universiteiten en het Landelijk Orgaan voor Wetenschappelijke Integriteit (LOWI). De commissie heeft die vraag voorgelegd aan de verschillende doelgroepen in de enquête. De meeste respondenten in de vier doelgroepen geven aan dat het de onafhankelijkheid van het wOdc ten goede komt als er voor medewerkers van beleidsdirecties duidelijke gedragsnormen komen voor het contact tussen ‘beleid’ en onderzoekers (zie figuur 8.3).

Vooral de externe onderzoekers en leden van de begeleidingscommissies vinden dat het de onafhankelijkheid van het wOdc ten goede komt als het wOdc een wetenschappelijke gedragscode onderschrijft. Ook een meerderheid van de medewerkers van het wOdc en van het ministerie van JenV is die mening toegedaan. De meerderheid van de respondenten van de medewerkers wOdc (54,9 procent), de externe onderzoekers (60,7 procent) en de leden van de begeleidingscommissies (69,7 procent) vindt dat de onafhankelijkheid van het wOdc wettelijk moet worden vastgelegd. De respondenten onder de medewerkers van het ministerie van JenV zien dit anders. Van hen vindt slechts een kwart (23,8 procent) dat de onafhankelijkheid van het wOdc wettelijk moet worden vastgelegd.

Figuur 8.3: Het komt de onafhankelijkheid van het wOdc (en de deugdelijkheid van het wOdc) ten goede als...



8.3.1 NGWI

Het WODC onderschrijft sinds november 2018 de NGWI.¹ De voorloper hiervan, de *Nederlandse Gedragscode Wetenschapsbeoefening* van de VSNU (2004, herziening 2012 en 2014), was vooral voor de universiteiten bedoeld. De nieuwe code geldt nadrukkelijk voor ál het wetenschappelijk onderzoek, ook buiten de universiteiten. Andere rijkskennisinstellingen, zoals het KNMI en het RIVM, wier taak, positie en werkwijze op veel punten overeenkomen met die van het WODC, waren wél aangesloten bij de VSNU Gedragscode. De voorzitter van de vereniging van rijkskennisinstellingen (en directeur van het KNMI) zegt hierover:

“Een onderzoeker van een rijkskennisinstelling bedrijft dezelfde wetenschap als een onderzoeker aan een universiteit. [...] De missie van universiteiten is wetenschappelijk toponderzoek doen en heel goede mensen opleiden. De missie van een rijkskennisinstelling is kennis genereren ten dienste van de samenleving.”²

8.3.2 Landelijk Orgaan voor Wetenschappelijke Integriteit

Sinds 2012 onderschrijft het WODC de principes achter de *Verklaring van wetenschappelijke onafhankelijkheid van de KNAW* (2005).³ Maar het WODC voldoet nog niet aan de laatste regel van de verklaring over het LOWI.⁴ Het WODC heeft namelijk geen klachtenprocedure wetenschappelijke integriteit en voldoet daarom niet aan de voorwaarden voor aansluiting bij het LOWI.⁵ Een verzoek om aansluiting bij het LOWI kan alleen worden ingediend als eerst de klachtenprocedure wetenschappelijke integriteit van de aangesloten instelling is doorlopen.⁶ De commissie heeft op basis van de gesprekken, de enquête en het dossieronderzoek geconstateerd dat een intern en extern escalatiemodel bij het WODC ontbreekt en meent dat het goed zou zijn een dergelijk model te ontwikkelen.

1 Zie ook: www.wodc.nl/organisatie.

2 Geciteerd in: Schoonen, W. (2017) ‘Wetenschap bij een ministerie is niet anders dan die aan een universiteit’, *Trouw*, 8 december.

3 Het WODC onderschrijft ook de *Twaalf tips over het offertetraject voor opdrachtgevers van beleidsonderzoek* van de Vereniging voor Beleidsonderzoek (2004).

4 www.knaw.nl/shared/resources/actueel/bestanden/wetenschappelijke_onafhankelijkheid.pdf.

5 WODC (2018) Versterking wetenschappelijke waarborgen WODC, een interne verkennende notitie.

6 www.lowi.nl.

8.3.3 Algemene Rijksvoorwaarden voor diensten

Een andere onafhankelijkheidswaarborg uit de *KNAW-verklaring* die op gespannen voet staat met overheidsbeleid, is de overdracht van het intellectueel eigendom aan de onderzoekers. In de Arvodi (Algemene Rijksvoorwaarden voor diensten) staat over het eigendom van het onderzoek dat de opdrachtgever gaat over de vraag of en hoe het onderzoek wordt gepubliceerd.⁷ Dat is in strijd met de *KNAW-verklaring* waarin staat dat wetenschappers verplicht zijn om tussen twee en zes maanden na de oplevering het onderzoek te publiceren.⁸

De huidige minister van ocw heeft op 3 september 2018 tegenover *NRC Handelsblad* aangegeven dat de Rijksoverheid de Arvodi in overeenstemming zou moeten maken met de *NGWI*.⁹ De minister heeft de Tweede Kamer laten weten het belangrijk te vinden dat opdrachten voor wetenschappelijk onderzoek voldoen aan deze gedragscode. Onderdelen van de Rijksdienst mogen voor wetenschappelijk onderzoek nadere afspraken maken over de overdracht van eigendom. Ook het *WODC* laat de afspraken in het contract over overdracht van intellectueel eigendom aan de externe onderzoekers prevaleren boven de Arvodi. De minister van ocw heeft toegezegd met het ministerie van BZK in gesprek te gaan over een nieuw standaardprotocol voor contracten voor wetenschappelijk onderzoek.¹⁰

De commissie constateert dat de onafhankelijkheid dusdanig onder druk kan komen te staan dat alleen procedurele waarborgen van de *NGWI* of het *LOWI* niet volstaan. Uit de enquête komt naar voren dat een meerderheid van de respondenten van mening is dat wettelijke waarborging de onafhankelijkheid van het *WODC* ten goede komt. Daarom verkent de commissie ook de juridische en bestuurlijke risico's en de voor- en nadelen van de verschillende juridische waarborgen.

8.4 Juridische en bestuurlijke risico's: geringe autonomie

Het *WODC* heeft als intern verzelfstandigd dienstonderdeel, met alleen een protocol ter waarborging van de onafhankelijkheid, een zwakke formele basis. In de gesprekken en enquête noemen mensen als oorzaak voor de beleidsbeïnvloeding dat beleidsambtenaren het als hun taak zien om de minister “uit de wind te houden in de Kamer

7 www.piano.nl/nl/regelgeving/voorwaarden/rijksoverheid/algemene-rijksvoorwaarden-voor-diensten-2018-arvodi-2018?page=1.

8 Zie ook *KNAW* (2005) *Wetenschap op bestelling Over de omgang tussen wetenschappelijk onderzoekers en hun opdrachtgevers*, Den Haag, beschikbaar op: www.knaw.nl/nl/actueel/publicaties/wetenschap-op-bestelling.

9 www.nrc.nl/nieuws/2018/09/03/ambtenaren-hebben-het-laatste-woord-a1615173.

10 Ministerie van ocw (2018) Brief aan de Kamer met beantwoording van de vragen van de leden Van Raak (SP) en Van Kooten-Arissen (PvdD) over ongewenste druk van de overheid en het bedrijfsleven op onderzoekers, 17 oktober 2018.

en in de media". Sinds de jaren negentig zijn vrijwel alle ministers van Justitie voortijdig opgestapt als gevolg van incidenten. Als uitvloeisel daarvan is, volgens verschillende gesprekspartners, een *damage control*-modus ontstaan. Naar de indruk van sommige geïnterviewde personen is de laatste jaren de druk vanuit beleid toegenomen, zeker sinds 2010 toen de beleidsonderdelen veiligheid en migratie naar Justitie kwamen. Deze beleidsterreinen kennen een grote politieke gevoeligheid.

De juridische en bestuurlijke autonomie van het wOdc als intern verzelfstandigde dienst is erg beperkt. Het wOdc valt rechtstreeks onder de Secretaris-Generaal (SG). De directeur van het wOdc wordt benoemd door de minister en maakt deel uit van het managementteam van de SG. Het wOdc heeft geen vast eigen onderzoeksbudget en geen eigen paragraaf in het jaarverslag van het ministerie van JenV. De directeur wOdc onderhoudt geen zelfstandige relatie met het parlement en geeft op verzoek alleen incidenteel technische briefings.

Een wOdc-medewerker: *"Een wOdc is een zeldzaamheid, andere ministeries hebben dat niet. Maar er is geen visie van beleidsdirecties op de autonomie van het wOdc."*

Een wOdc-medewerker: *"Het begint bij de cultuur van respect voor de autonomie van het wOdc."*

Een justitiemedewerker: *"[De voormalig directeur wOdc] zit elke week bij de SG aan tafel. Voor de buitenwacht is dat een slecht beeld"*

Een justitiemedewerker: *"Mijn taxatie is dat de politisering en mediatisering van onderzoek alleen maar sterker wordt. Dus voor de toekomstbestendigheid is een solide inkadering die steviger is dan een protocol belangrijk."*

Een externe deskundige: *"Onbegrijpelijk dat directeur wOdc in het managementteam van de SG zit. Je moet niet regulier aanschuiven."*

8.5 Juridische en bestuurlijke waarborgen: onafhankelijkheid formeel verankeren

De basis voor de huidige positionering is neergelegd in het Convenant van 9 december 1993. In het Convenant (met in de subtitel de aanduiding 'protocol') is bepaald dat het wOdc met ingang van 1 januari 1994 wordt verzelfstandigd. Als randvoorwaarde is bepaald dat de inhoud van de publicaties van het wOdc niet het standpunt van de minister behoeven weer te geven (geregeld in artikel VIII-4 van het protocol). De positie van het wOdc als onderdeel van het SG-cluster is verder geregeld in het Organisa-

tiebesluit Ministerie van JenV.¹¹ In artikel 8, lid 1, is vervolgens vastgelegd met welke taken het wOdc is belast, te weten:

- a. het verrichten van onderzoek en het doen verrichten van onderzoek, waaronder het evalueren van beleid en beleidsprogramma's;
- b. het adviseren over voorgenomen beleid en beleidsprogramma's;
- c. het ontwikkelen, onderhouden en toegankelijk maken van data;
- d. het verspreiden van binnen het wOdc aanwezige kennis;
- e. de documentatie van (sociaal)wetenschappelijke publicaties op het terrein van justitie en veiligheid.

8.5.1 Verschillende juridische opties voor alternatieve positionering

De voor- en nadelen van de verschillende juridische opties zijn globaal in kaart gebracht door het ministerie van BZK.¹² Bij de positionering van het wOdc valt onderscheid te maken tussen onafhankelijkheid en zelfstandigheid. Bij onafhankelijkheid gaat het om de inhoud van het takenpakket van een organisatie. De deskundigen die bij de kennisorganisatie werken, moeten over een specifieke zaak tot onafhankelijke oordeelsvorming kunnen komen. De betrokken minister moet algemene en specifieke aanwijzingen kunnen geven. Dat laatste mag overigens niet gebruikt worden om specifieke onderzoeken te beïnvloeden. De organisatie is hiërarchisch ondergeschikt aan de minister. De ministeriële zeggenschap geldt, maar is ingekaderd.

De zelfstandigheid gaat over de relatie tussen de minister en de organisatie in het geval dat de organisatie niet hiërarchisch ondergeschikt is. In deze situatie zijn er beperkte bevoegdheden en zeggenschap en is er dus sprake van een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid. Het gaat in de discussie over de positionering van het wOdc vooral om de onafhankelijkheid van de organisatie, maar ook het op afstand plaatsen zou de zelfstandigheid kunnen vergroten. In de verkennende notitie van het ministerie van BZK worden onder meer de volgende opties genoemd:¹³

- *Aangescherpt convenant/protocol tussen SG en directeur wOdc.*
Het wOdc blijft onderdeel van het ministerie van JenV. Er is een ambtelijke afspraak tussen de SG en de directeur wOdc, die voldoende basis zou moeten bieden voor onafhankelijke oordeelsvorming. Nadeel is dat er een zwakke formele basis is voor de functionele onafhankelijkheid van het wOdc. De feitelijke onafhankelijkheid is afhankelijk van de invulling door de directeur en de ambtelijke en politieke top van het ministerie van JenV.
- *Ministeriële regeling van de onafhankelijkheid.*
De functionele onafhankelijkheid van het wOdc kan ook in een ministeriële re-

¹¹ In artikel 4, lid 2, sub d. Laatste wijziging is van 28 november 2017.

¹² Verkenning opties voor de positionering van het wOdc (BZK/DGOO/A&O/O).

¹³ Daarnaast zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan een zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid, een onafhankelijk adviesorgaan en de privaatrechtelijke stichting.

geling worden neergelegd. De afspraken in het huidige protocol worden dan op het niveau van de minister vastgelegd. Dit is enigszins vergelijkbaar met de Aanwijzingen voor de Planbureaus van de minister-president. De organisatie blijft onderdeel van het ministerie van JenV en valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid, maar de minister respecteert de ruimte voor een eigen werkprogramma en professionele deskundigheid voor het verzamelen van informatie, daarover een oordeel te vormen, en daarover te rapporteren en te adviseren. In deze optie blijft het wOdc onderdeel van het ministerie van JenV en het blijft de vraag hoe de bemoeienis van het ministerie van JenV met het wOdc in de praktijk zal uitwerken. Medewerkers van het wOdc blijven ambtenaar en het wOdc blijft voor de bedrijfsvoering afhankelijk van het ministerie van JenV.

- *Wettelijk regelen van de onafhankelijkheid wOdc.*

De positie van de directeur en daarmee de onafhankelijkheid van het wOdc wordt wettelijk verankerd. Een dergelijke verankering heeft plaatsgevonden bij het RIVM. De directeur van het wOdc krijgt professionele autonomie en moet handelen naar eigen professionele standaard. Voordeel hiervan is dat de positie van het wOdc slechts door een wetswijziging kan worden gewijzigd. Daartegenover staat dat de directeur ambtenaar blijft van het ministerie van JenV. Deze constructie regelt niet dat een directeur in het geval van hoge druk kan blijven vasthouden aan zijn eigen koers. Dat blijft afhankelijk van de professionaliteit en mentaliteit van de betrokken directeur.

- *Planbureau.*

Het wOdc wordt gepositioneerd als planbureau en is daarmee gebonden aan de Aanwijzingen voor de Planbureaus van de minister-president.¹⁴ Hierdoor wordt duidelijkheid gecreëerd over de wetenschappelijke onafhankelijkheid, de werkwijze, de gewenste verhouding tussen het budgettaire en externe deel van de begroting en betaalde opdrachten, evenals de toegang tot het parlement. Hiermee zou de onafhankelijkheid en zelfstandigheid van het wOdc sterker worden in het krachtenveld van de ministeries. De vraag is wel of het wOdc voor meer ministeries dan alleen het ministerie van JenV dient te gaan werken en of het wOdc een verbreding van het werkveld aan kan.

8.5.2 Aanwijzingen voor de Planbureaus

Als het wOdc onder de Aanwijzingen voor de Planbureaus wordt gebracht, is dat een stevige waarborg voor de onafhankelijkheid van het onderzoek. De onderzoekers en de organisatie hebben dan een formeel-juridisch instrument in handen om hun onafhankelijkheid op te eisen. Een aandachtspunt bij een planbureau-status is de toegang tot data bij intern uitgevoerd onderzoek. Omdat wOdc'ers justitieambtenaren zijn, kunnen ze makkelijker toegang krijgen tot vertrouwelijke data dan externe onderzoekers van een planbureau.

¹⁴ Regeling van de minister-president, minister van Algemene Zaken, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen van de Planbureaus. *Staatscourant* 21 februari 2012, 3200.

Een mogelijk nadeel van de planbureau-status is dat het ministerie bij de uitvoering van extern onderzoek over kan gaan tot rechtstreekse opdrachtverlening zonder inschakeling van het WODC. Er bestaat geen formele verplichting dat een ministerie het externe evaluatieonderzoek via een planbureau moet uitvoeren. Het SCP verricht ook niet standaard alle wetsevaluaties voor het ministerie van VWS, maar alleen sommige stelselwijzigingsonderzoeken, zoals die naar de decentralisatie. Als het ministerie het externe onderzoek zelf gaat uitzetten, wordt het zelf opdrachtgever en kan het wellicht op die manier ongewenste publicaties tegenhouden. Bij de huidige werkwijze is dat (in ieder geval formeel gezien) moeilijker, want bij uitbesteding via het WODC is het WODC de opdrachtgever en het ministerie de aanvrager.

Het WODC kan bij het SCP zien hoe de waarborgen van de Aanwijzingen voor de Planbureaus in de praktijk functioneren. Het SCP is op 1 april 2012 onder de Aanwijzingen voor de Planbureaus gebracht. Door een organisatiebesluit van het ministerie van VWS ressorteert het SCP onder de plv secretaris-generaal van het ministerie, die eigenaar is van het planbureau.¹⁵ In de notitie *Onafhankelijkheid van het Sociaal Cultureel Planbureau* is aangegeven hoe de onafhankelijkheid is geborgd:¹⁶

- De directeur van het SCP stemt de inhoud van het werkprogramma af met de begeleidingscommissie, met de eerstverantwoordelijke minister en in voorkomend geval met andere belanghebbende ministers.
- De minister van VWS kan, voor zover redelijk, aangeven welke uit te voeren werkzaamheden de directeur van het planbureau in ieder geval in het werkprogramma opneemt.
- De directeur van het SCP stelt het werkprogramma jaarlijks vast, gehoord het gevoelen van de ministerraad.

Dat betekent in de praktijk dat het SCP de rapporten naar het ministerie van VWS stuurt voor een feitencheck en het persbericht bij de publicatie van het uit te brengen rapport ter kennisname meestuurt. Het SCP heeft een zelfstandige relatie met de Tweede Kamer en de directeur kan ook voor een technische briefing naar de Tweede Kamer komen. Net als bij het RIVM is de directeur ingeschaald op DG-niveau.

8.5.3 Wettelijke verankering positie directeur

De positie van de directeur WODC zou, zoals bij het RIVM, wettelijk verankerd kunnen worden. De positie van de directeur-generaal is geregeld in artikel 5 van de Wet op het RIVM:

¹⁵ Ingevolge artikel 4, onder 5, van het Organisationsbesluit.

¹⁶ Beschikbaar op: www.scp.nl/Organisatie/Wat_is_het_SCP.

“Onze minister geeft aan de Directeur-Generaal geen aanwijzingen met betrekking tot de methoden, volgens welke in de meerjaren-activiteitenprogramma’s opgenomen onderzoeken worden uitgevoerd en de resultaten daarvan worden gerapporteerd.”

Hieraan ligt de gedachte ten grondslag dat de directeur van het wOdc een onafhankelijke en onpartijdige deskundige is, ook al is hij ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet. De directeur van het wOdc komt professionele autonomie toe en hij moet handelen volgens de eigen professionele standaard.

Voordelen hiervan zijn:

- Door verankering in een wet is de positie optimaal geborgd.
- De taken van het wOdc en de onderzoeksmatige onafhankelijkheid zijn in de wet vastgelegd. Deze positie is slechts door wetswijziging te veranderen. De wetgever heeft de mogelijkheid zich uit te spreken over de taken van de organisatie en de wijze van gebruikmaking van de bevoegdheden van het ministerie.
- Er kunnen ook regels worden gesteld over de openbaarheid van de onderzoeken en de rol daarin van de minister (en diens reactie op de onderzoeken).
- Het wOdc kan onveranderd onderdeel blijven van het ministerie van JenV.
- De ministeriële verantwoordelijkheid voor het wOdc blijft in stand.

Daartegenover staan de volgende nadelen:

- De directeur van het wOdc blijft ook bij het wettelijk borgen van zijn functionele onafhankelijkheid ambtenaar van het ministerie van JenV.
- Het onder hoge (politieke) druk vasthouden aan de eigen koers is ook een kwestie van professionaliteit en mentaliteit. Deze laten zich ook bij deze constructie niet regelen.

8.5.4 Kaderwet publieke kennisinstellingen

De juridische waarborgen zijn ook te harmoniseren door het invoeren van een Kaderwet publieke kennisinstellingen, als horizontale maatregel waar alle publieke kennisinstellingen in gelijke mate aan moeten voldoen en die de huidige wirwar van regelingen, protocollen, instituutswetten, etc., overbodig maakt. De Wet op het RIVM of de Wet op de WRR kan daarvoor model staan. In de kaderwet kunnen verschillende aspecten wettelijk worden vastgelegd zoals de methodologische onafhankelijkheid van het instituut, de openbare rapportage, het onafhankelijk toezicht op de methodologische onafhankelijkheid en de financiële onafhankelijkheid.

8.6 Fysieke risico's: interne huisvesting

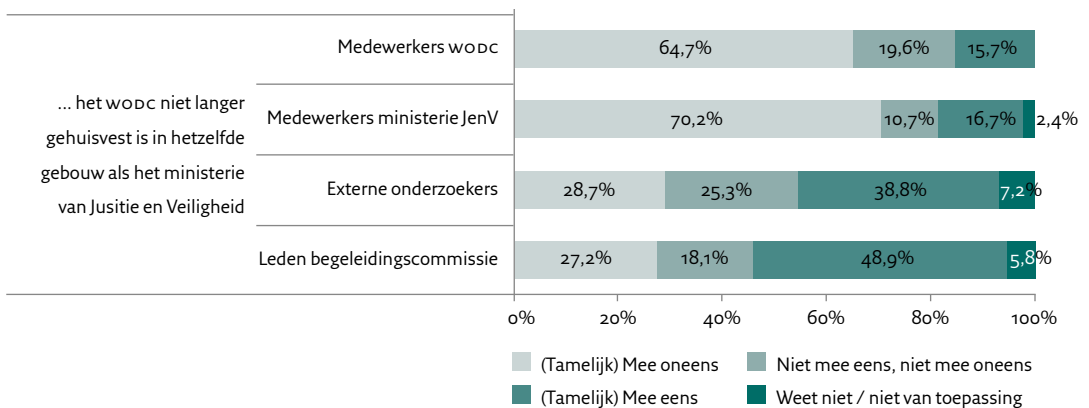
In het publieke en politieke debat is de interne huisvesting als een van de problemen genoemd. Het delen van een gebouw wekt de schijn van afhankelijkheid, omdat onderzoekers en beleidsambtenaren elkaar voortdurend op de gang, in de lift en de kantine tegenkomen. Een (voormalig) wOdc'er vertelt in één van de gesprekken bijvoorbeeld:

“Toen ik begon bij het wOdc zag je het beleid alleen in de begeleidingscommissie. Bij verhuizen naar terminal Noord namen de contacten met het beleid toe en na de verhuizing naar de toren liep het de spuigaten uit.”

Sommige wOdc'ers en justitieambtenaren zien het uit huis plaatsen van het wOdc vooral als een cosmetische oplossing. Beïnvloeding gaat immers ook per e-mail, telefoon en regulier overleg. Anderen erkennen echter dat voor het verbeteren van de beeldvorming in de buitenwereld dergelijke maatregelen nodig kunnen zijn. Fysieke onafhankelijkheid is niet alleen van belang voor de symboliek, maar het helpt ook om elkaar minder tegen te komen.

Medewerkers van het wOdc en medewerkers van het ministerie van JenV vinden het doorgaans geen probleem voor de onafhankelijkheid van het wOdc dat zij gezamenlijk in hetzelfde gebouw zijn gehuisvest. De meeste respondenten onder de externe onderzoekers (38,8 procent) en de leden van de begeleidingscommissies (48,9 procent) vinden echter wél dat de huidige huisvesting op gespannen voet staat met de onafhankelijkheid van het wOdc.

Figuur 8.4: Het komt de onafhankelijkheid van het wOdc (en de deugdelijkheid van het wOdc-onderzoek) ten goede als...



Een woDC-medewerker: *“We wilden al nooit in het gebouw, dus als het voor de buitenwereld beter is om eruit te gaan, gaan we er morgen uit.”*

Een woDC-medewerker: *“Een eigen gebouw helpt om niet ingelijfd te worden door beleid.”*

Een woDC-medewerker: *“Al ga je in Australië zitten met het woDC, als mensen blijven toegeven aan druk helpt dat niks.”*

Een woDC-medewerker: *“Enerzijds zeg ik ja tegen een ander gebouw. Maar binnenlopen kan tegenwoordig ook digitaal.”*

Een justitiemedewerker: *“Ook al weet ik uit de praktijk dat ik me geen zorgen hoeft te maken over de onafhankelijkheid, weet ik dat het vanuit het perspectief van de buitenwereld beter is om het woDC buiten de deur te plaatsen.”*

Een justitiemedewerker: *“We zitten in hetzelfde gebouw dus het is makkelijk om koffie te drinken zodat je kunt uitleggen hoe iets zit. Het is aan de onderzoekers om er wel of niet gebruik van te maken.”*

8.7 Fysieke waarborgen: externe huisvesting

Een belangrijk punt in het debat met de Tweede Kamer is de (on)wenselijkheid van het buiten het gebouw van het ministerie van JenV plaatsen van het woDC. Het inwonen bij het moederdepartement kan de schijn van inkapseling wekken. Het beschikken over een eigen gebouw of logo is een belichaming of symbool van onafhankelijkheid. De Tweede Kamer heeft in een motie gevraagd om de voor- en nadelen op een rij te zetten. Deze komen in verschillende publicaties aan bod¹⁷. De voordelen van inhuizing bij het ministerie zijn de volgende:

- beschikken over een goed beveiligd pand en informatiesysteem;
- kostenbesparing op gebouwen en ondersteunende diensten;
- goede departementale informatiepositie door de nabijheid van de bewindspersoon; bestuursraad en beleidsambtenaren voor laagdrempelig overleg.

De nadelen van inhuizing zijn de volgende:

- te intensief afstemmingsoverleg met bewindslieden en beleidsambtenaren;
- weinig onafhankelijke uitstraling naar buiten en binnen toe.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld: *Onafhankelijk onderzoek in het publiek belang* van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (2018: 66-67).

Bij de rijkskennisinstellingen is de trend eerder richting uithuizing dan inhuizing. Zo zijn de onafhankelijke planbureaus (CPB, SCP, PBL), de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) en de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) verhuisd naar een gemeenschappelijk pand. Het CBS, KNMI, NFI en RIVM hebben eigen panden. De WRR is onderdeel van het ministerie van Algemene Zaken, maar heeft een eigen pand (en een eigen instellingswet).

8.8 Conclusies

De commissie heeft de verschillende procedurele, juridische, bestuurlijke en fysieke risico's en waarborgen in kaart gebracht en de voor- en nadelen van alternatieve waarborgen beoordeeld:

- Het *Protocol 2016* leeft niet binnen het WODC en het ministerie van JenV.
- Het WODC heeft een te zwakke formele basis en formele autonomie wordt onvoldoende gewaarborgd.
- De fysieke nabijheid van het WODC ten opzichte van het ministerie van JenV staat op gespannen voet met de onafhankelijke positie en uitstraling van het WODC.

Het Rathenau Instituut heeft laten zien dat het borgen van onafhankelijkheid zowel 'harde' als 'zachte' maatregelen vergt. 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 escalatiepanden. 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.¹⁸ In het slothoofdstuk trekt de commissie haar conclusies en geeft zij advies over de gepaste mix van harde en zachte maatregelen.

¹⁸ Diercks, G. et al. (2018) *Met gepaste afstand - Onafhankelijkheid en integriteit bij onderzoek door rijkskennisinstellingen*, Den Haag: Rathenau Instituut.

9 Conclusies en aanbevelingen

9.1 Opdracht en onderzoeksvraag

Onderzoekscommissie WODC II heeft als taak onderzoek te verrichten naar:

- de invulling van de relatie tussen het WODC en beleidsafdelingen van het ministerie van JenV; en
- de positionering van het WODC ten opzichte van het ministerie van JenV in vergelijking met andere publieke kennisorganisaties en de voor- en nadelen daarvan voor de wetenschappelijke integriteit.

Meer specifiek is de commissie gevraagd om te beoordelen of:

- de werkwijze na inwerkingtreding van het *Protocol 2016* naar behoren functioneert;
- het WODC en andere onderdelen van het bestuursdepartement van JenV handelen overeenkomstig het *Protocol 2016*;
- de onafhankelijkheid van het WODC of van onderzoekers die beleidsonderzoek verrichten in opdracht van het WODC is geschaad; en
- de deugdelijkheid van de beleidsonderzoeken is geschaad.

De commissie is bovendien bevoegd gedurende het onderzoek aanvullende vragen te onderzoeken.

Samengevat staat in dit rapport van de Onderzoekscommissie WODC II de volgende onderzoeksvraag centraal:

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?

Hierna zal eerst het beoordelingskader van de commissie kort worden toegelicht. Daarna beantwoordt de commissie de specifieke vragen uit het Instellingsbesluit. Ten slotte presenteert de commissie haar eindconclusies en formuleert zij vijf algemene aanbevelingen.

9.2 Beoordelingskader

Om vast te stellen wanneer er sprake is van (een poging tot) 'oneigenlijke beïnvloeding' van woDC-onderzoek hanteert de commissie een beoordelingskader dat is samengesteld uit drie bronnen (zie hoofdstuk 3). Het gaat om de *Integriteitscode Rijksoverheid* (die toeziet op goed opdrachtgeverschap door de overheid); de *KNAW-Verklaring van wetenschappelijke onafhankelijkheid* en de *Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit* (die beide betrekking hebben op de kwaliteit en integriteit van wetenschappelijk onderzoek); en het *Protocol 2016* en de *EWB Wegwijzer* (die beide normen bevatten die zijn toegespitst op woDC-medewerkers). Op grond van deze normen heeft de commissie de volgende hoofdvragen gehanteerd:

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

9.3 Beantwoording vragen Instellingsbesluit

De commissie is gevraagd om een oordeel uit te spreken over: (a) de werkwijze van het woDC en beleidsafdelingen van het ministerie van JenV in het licht van het *Protocol 2016*; en (b) over de mate waarin de onafhankelijkheid en deugdelijkheid van het verrichte onderzoek is geschaad.

Werkwijze in het licht van het Protocol 2016

De werkwijze van het woDC en de beleidsafdelingen van het ministerie van JenV – na inwerkingtreding van het *Protocol 2016* – functioneert volgens de commissie op belangrijke onderdelen niet naar behoren. De commissie constateert een terugkerend patroon waarin sommige medewerkers van JenV proberen om woDC-onderzoek (in meer of mindere mate) te beïnvloeden. De *checks and balances* om oneigenlijke beïnvloeding tijdig te signaleren en te adresseren zijn bovendien op een aantal punten ontoereikend. 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. De commissie acht het aannemelijk dat bij ten minste enkele onderzoeken sprake is van oneigenlijke invloed van beleid op de opzet, uitvoering of conclusies van woDC-onderzoek. Dit risico is vooral aanwezig bij politiek gevoelige onderwerpen.

Het wOdc en de beleidsafdelingen van het ministerie van JenV handelen volgens de commissie regelmatig niet overeenkomstig het *Protocol 2016* (en andere toepasselijke normen voor beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek). De commissie concludeert dat de meeste medewerkers voorafgaand aan de Nieuwsuur-uitzending van 6 december 2017 het *Protocol 2016* niet of nauwelijks kenden. Slechts 23,5 procent van de ondervraagde wOdc-medewerkers en 26,3 procent van de ondervraagde medewerkers van het ministerie van JenV waren, naar eigen zeggen, (heel) goed bekend met de inhoud van het protocol. Het protocol leeft niet en speelt in de dagelijkse praktijk nauwelijks een rol van betekenis. Ook na de Nieuwsuur-uitzending geeft niet meer dan 21,6 procent van de ondervraagde wOdc-medewerkers en 29,8 procent van de ondervraagde justitiemedewerkers aan dat het protocol een belangrijke rol speelt binnen hun organisatie.

Het *Protocol 2016* regelt vooral de bestuurlijke en organisatorische verhoudingen tussen het wOdc en het ministerie van JenV, maar het bevat volgens de commissie (te) weinig normen of andere concrete aanknopingspunten voor onderzoekers of beleidsambtenaren. De belangrijkste instructie uit het protocol luidt dat er geen ‘dienstopdrachten’ mogelijk zijn. Het protocol licht echter niet toe wat hieronder wordt verstaan. Bij een dienstopdracht valt te denken aan een schriftelijke werkinstructie, afgegeven door een leidinggevende die bevoegd is om arbeidsrechtelijke gevolgen te verbinden aan het niet opvolgen van de opdracht. De commissie heeft slechts een enkele keer een schriftelijke dienstopdracht aangetroffen. Hierbij moet echter worden aangetekend dat ‘klassieke’ dienstopdrachten ook in de brede ambtelijke praktijk betrekkelijk zeldzaam zijn. De term ‘dienstopdracht’ miskent volgens de commissie dat oneigenlijke beïnvloeding vaak niet eenduidig is en op subtiele en minder subtiele wijze plaatsvindt. Daarbij worden verschillende vormen gehanteerd, zoals verregaande verzoeken binnen en buiten de begeleidingscommissie, een individueel gesprek of een persoonlijke e-mail, het ter verantwoording roepen van de onderzoeker door een beleidsdirecteur en het ingrijpen van een wOdc-leidinggevende na een interventie van beleid.

De commissie benadrukt dat de relatie tussen het wOdc en de beleidsafdelingen van het ministerie van JenV niet alleen wordt genormeerd door het *Protocol 2016*. Om vast te stellen wanneer er sprake is van (een poging tot) ‘oneigenlijke beïnvloeding’ hanteert de commissie een ruimer beoordelingskader dat, naast het *Protocol 2016* en de *EWB Wegwijzer*, ook bestaat uit de *Integriteitscode Rijksoverheid*, de *KNAW-Verklaring van wetenschappelijke onafhankelijkheid* en de *NGWI* (zie hoofdstuk 3). De commissie concludeert dat in de relatie tussen het wOdc en beleidsafdelingen van het ministerie van JenV vrijwel alle normen uit het beoordelingskader in meer of mindere mate worden overschreden.

Onafhankelijkheid en deugdelijkheid onderzoek

Naar het oordeel van de commissie leidt de hierboven beschreven praktijk ertoe dat de *onafhankelijkheid* van het wOdc (en van extern onderzoek in opdracht van het wOdc) is geschaad. Het *Protocol 2016* bevat enkele “spelregels om de inhoudelijke onafhan-

kelijkheid van het wOdc te waarborgen.” Dit geldt ook voor de overige bepalingen in het door de commissie gehanteerde normenkader. Zo bepaalt de *NGWI* onder meer: “Onafhankelijkheid houdt in dat men zich in de keuze van de methode, bij de beoordeling van de data en in de weging van alternatieve verklaringen, maar ook bij het beoordelen van onderzoek of onderzoeksvorstellen van anderen, niet laat beïnvloeden door buiten-wetenschappelijke overwegingen (bijvoorbeeld van commerciële of politieke aard).” Met name door de werkwijze van sommige beleidsambtenaren van het ministerie van JenV en de daarmee gepaard gaande (pogingen tot) oneigenlijke beïnvloeding is gaandeweg een praktijk ontstaan die de onafhankelijkheid van het wOdc (en externe onderzoekers) schaadt.

De commissie meent dat de eenvoudige tegenstelling deugdelijk/ondeugdelijk – als het gaat om het (in brede zin) kwalificeren van wOdc-onderzoek – methodologisch onhoudbaar is, zeker wanneer het gaat om een geschakeerd en soms subtiel proces van (oneigenlijke) beïnvloeding. Voor het zorgvuldig beoordelen van de deugdelijkheid van het beleidsonderzoek moet bovendien bij elk individueel onderzoek kritisch worden gekeken naar een aantal inhoudelijke criteria, zoals de relatie tussen probleemstelling en onderzoeksvragen; de gehanteerde onderzoeksvragen en de wijze van dataverzameling; de analyse van de data en de wijze waarop over het onderzoek is gerapporteerd. Het viel buiten de taakstelling van de commissie om de inhoud en de methodologie van alle (ongeveer 1.640) wOdc-onderzoeken sinds 2000 gedetailleerd te controleren. De commissie kan daarom geen *inhoudelijke* uitspraken doen over de mate waarin de deugdelijkheid van het beleidsonderzoek is geschaad. De commissie acht echter wel in *algemene* zin het risico aanwezig dat als de onafhankelijkheid van het wOdc (en externe onderzoekers) is geschaad, hiermee waarschijnlijk ook de kwaliteit en de deugdelijkheid van enkele onderzoeken (in meer of mindere mate) onder druk staat. Dit geldt des te meer voor (het beperkte aantal) gevallen waarin er daadwerkelijk sprake is van oneigenlijke invloed van beleid. Er zijn geen aanwijzingen dat opzet, uitvoering of conclusies van wOdc-onderzoek op grote schaal zijn aangepast.

9.4 Algemene conclusie

Het wOdc heeft als kernfunctie het (laten) uitvoeren van onafhankelijk beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek op het brede terrein van justitie en veiligheid. Bij dit type onderzoek moet er sprake zijn van een goede “balans tussen nabijheid en onafhankelijkheid”.¹ 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

1 Diercks, G. et al. (2018) *Met gepaste afstand - Onafhankelijkheid en integriteit bij onderzoek door rijkskennisinstellingen*, Den Haag: Rathenau Instituut.

van distantie tot beleid. Anders gezegd: bij onafhankelijk beleidsrelevant onderzoek kan het ministerie van JenV meebeslissen over het *wat*, maar niet over het *hoe* van onderzoek.

Op grond van haar onderzoek 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 weggestreept 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. De commissie baseert deze algemene conclusie op de volgende bevindingen:

- a. 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.
- b. Ruim een kwart van de wOdc-onderzoekers die de enquête hebben ingevuld (en een vergelijkbaar aantal 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.
- c. wOdc-onderzoekers, hun leidinggevendenden, 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 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. Deze vormen van beïnvloeding zijn (volgens de *NGWI 2018*) 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.

- d. De bestaande waarborgen om (pogingen tot) oneigenlijke beïnvloeding tijdig te signaleren en te adresseren zijn op een aantal punten ontoereikend. Er is geen sterke interne en externe aanspreekcultuur bij het ministerie van JenV en het wOdc. Bij het wOdc is er geen functionaris om problemen op het gebied van wetenschappelijke integriteit aan voor te leggen. Het *Protocol 2016* leeft niet, begeleidingscommissies zien niet alle pogingen tot beïnvloeding, en zowel de Raad van Advies als de visitatiecommissie staan op te grote afstand van de dagelijkse onderzoekspraktijk.
- e. 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.

Het wOdc opereert op het snijvlak van beleid en wetenschap. Deze positie levert per definitie spanning op. Beleidsambtenaren zullen daarbij vaak de nadruk leggen op de relevantie voor het beleid, terwijl onderzoekers juist het belang van onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek zullen benadrukken. In theorie kan deze spanning zowel beleidsambtenaren als onderzoekers 'scherp houden' en kan dit zelfs een positief effect hebben op de kwaliteit van het onderzoek. De commissie constateert echter dat deze theorie regelmatig op gespannen voet staat met de praktijk. In de relatie tussen het wOdc en beleidsafdelingen van het ministerie van JenV worden door beleidsambtenaren vrijwel alle normen uit het beoordelingskader in meer of mindere mate overschreden.

De commissie wil benadrukken dat elke poging tot oneigenlijke beïnvloeding onwenselijk is, ook als deze niet succesvol is – wat in de meeste gevallen het geval lijkt te zijn. Daarnaast constateert de commissie dat zowel het ministerie van JenV als het wOdc meldingen over (een poging tot) oneigenlijke beïnvloeding meer benaderen vanuit een individueel dan vanuit een institutioneel perspectief. Bij klachten of meldingen van oneigenlijke beïnvloeding ligt de nadruk op de positie en ervaringen van de individuele medewerker. Er is veel minder aandacht voor de vraag welke structurele problemen er aan de melding ten grondslag liggen en welke algemene lessen de organisatie hieruit kan trekken. De bestaande *checks and balances* zijn voor hun functioneren bovendien sterk afhankelijk van de rolvastheid van een te klein aantal individuen, zoals de projectleider, de voorzitter van de begeleidingscommissie of de directeur van het wOdc.

9.5 Aanbevelingen

Gezien de aanleiding van dit onderzoek en de daaruit voortvloeiende vraagstelling ligt de nadruk in dit rapport noodzakelijkerwijs vooral op mogelijke onregelmatigheden en de wijze waarop die voorkomen kunnen worden. De commissie zou het echter betreuren als hierdoor een eenzijdig en negatief beeld van het WODC zou ontstaan. De commissie heeft grote waardering voor de deskundigheid en de betrokkenheid van de WODC-medewerkers. Het WODC is een belangrijk, en internationaal gezien zelfs vrij uniek, instituut tussen wetenschap en openbaar bestuur. In de woorden van de meest recente visitatiecommissie: “Het WODC is een belangrijk baken voor een ‘feiten gedreven’ justitieel- en veiligheidsbeleid.”²

Volgens de directeur van het Sociaal- en Cultureel Planbureau kunnen instellingen als het SCP en het CBS worden gezien als “een teken van beschaving”. “In een tijd waarin nepnieuws en twijfels over het overheidsbeleid overheersen, is het belangrijk om je te realiseren hoe essentieel [deze instellingen] zijn voor de samenleving. Zij brengen vanuit een onafhankelijke positie objectieve feiten over de samenleving.”³ Dit geldt volgens de commissie ook voor het WODC. In het verleden behaalde resultaten bieden echter geen garantie voor de toekomst. Om ook in een veranderend maatschappelijk en politiek klimaat de onafhankelijke positie van het WODC en de kwaliteit van het onderzoek te blijven waarborgen, is een aantal structurele veranderingen noodzakelijk. In de ogen van de commissie zouden deze veranderingen zich vooral moeten richten op twee aspecten: (a) het verbeteren van de waarborgen voor onafhankelijkheid; en (b) het deels ontvlechten van beleid en onderzoek.

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. Daarnaast is de commissie er zich terdege van bewust dat echte veranderingen nooit alleen kunnen worden bewerkstelligd door nog meer nieuwe regels, protocollen en procedures. Papier is geduldig en 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.

Om de onafhankelijkheid en de wetenschappelijke kwaliteit te waarborgen in de relatie tussen het WODC en de beleidsafdelingen van het ministerie van JenV doet de commissie de volgende vijf aanbevelingen:

² Zie pagina 2 van Visitatiecommissie WODC (2014) *Het WODC als baken in feiten-gedreven Justitieel en Veiligheidsbeleid. Naar een nieuwe balans tussen wetenschap, beleid en uitvoering voor de toekomst? Verslag van de visitatie van het Wetenschappelijke Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) 2006 tot en met 2012*, Den Haag.

³ www.cbs.nl/nl-nl/corporate/2018/43/om-goede-keuzes-te-maken-zijn-onafhankelijke-data-nodig.

9.5.1 Aanbeveling 1: Versterk juridische borging onafhankelijkheid WODC

De huidige positionering van het wOdc als intern verzelfstandigd dienstonderdeel van het ministerie van JenV (zoals vastgelegd in het *Protocol 2016*) biedt een zwakke formele basis voor de functionele onafhankelijkheid van het wOdc. Het verdient daarom aanbeveling om de positie van het wOdc beter juridisch te borgen.

De commissie is van mening dat – op korte termijn – een ministeriële regeling tot stand zou moeten komen, met hierin de volgende waarborgen:⁴

- De minister of de staatssecretaris geeft het wOdc geen aanwijzingen met betrekking tot de te hanteren onderzoeksmethoden of over de inhoud van de rapporten.
- Een onafhankelijke commissie houdt toezicht op de wetenschappelijke kwaliteit van het werk van het wOdc en is onder meer belast met de zorg voor de periodieke visitaties. Deze taak zou belegd kunnen worden bij de huidige Raad van Advies.
- De directeur van het wOdc stemt het werkprogramma af met deze commissie, de bestuursraad en de minister en staatssecretaris. Het werkprogramma van het wOdc wordt ter kennis gebracht van de ministerraad.
- Verzoeken van de beide Kamers der Staten-Generaal, die buiten het werkprogramma van het wOdc vallen, worden door de minister of staatssecretaris rechtstreeks doorgeleid naar de directeur van het wOdc. Voor het accepteren van dergelijke verzoeken wordt een afstemmingsprocedure opgesteld tussen de eerstverantwoordelijke minister en de directeur wOdc. Bij het accepteren van deze verzoeken wordt rekening gehouden met de beschikbare capaciteit.
- Het wOdc maakt zijn rapporten zelfstandig openbaar.
- De werkzaamheden van het wOdc worden voor minimaal 80 procent via de rijksbegroting gefinancierd en voor maximaal 20 procent extern.
- Het wOdc kan beschikken over minimaal 10 procent vrij besteedbaar eigen budget.

Voorts zou de directeur van het wOdc – met het oog op zijn onafhankelijkheid – niet langer onderdeel moeten uitmaken van de portefeuille van de secretaris-generaal, maar zou de formele positie van de directeur vergelijkbaar moeten zijn met die van een directeur-generaal.

Daarnaast moet volgens de commissie overwogen worden om – op de langere termijn – het wOdc te brengen onder de Aanwijzingen voor de Planbureaus en mogelijk om te vormen tot een ‘Planbureau voor de Rechtsstaat’ (waarbij rekening wordt gehouden met het behoud van de bijzondere positie van de afdeling EWB). Hiermee valt

⁴ Deze waarborgen zijn vergelijkbaar met de regeling in de Aanwijzingen voor de Planbureaus.

het vernieuwde wOdc formeel onder het gezagsbereik van de minister van J&V, maar wordt ook de onafhankelijke positie van het wOdc gewaarborgd. Ten slotte zouden ook de voor- en nadelen van een Kaderwet voor (alle) Rijkskennisinstellingen kunnen worden onderzocht.

9.5.2 Aanbeveling 2: Creëer meer professionele waarborgen voor wetenschappelijke onafhankelijkheid

Het verdient aanbeveling om zowel bij het vernieuwde wOdc als bij het ministerie van JenV een functionaris (op directeursniveau) aan te stellen die primair verantwoordelijk is voor het bevorderen en bewaken van de wetenschappelijke onafhankelijkheid. Hierbij kan onder meer (naar het voorbeeld van de ministeries van szw en vws en van het RIVM) worden gedacht aan een *chief science officer* of een centrale kenniscoördinator.⁵ De voorzitter van een begeleidingscommissie zou deze *chief science officer* of kenniscoördinator in lastige situaties om advies moeten kunnen vragen. Daarnaast is het belangrijk om de interne kwaliteitsbewaking verder te versterken, bijvoorbeeld door meer collegiale toetsing, leescommissies en de aanstelling van een vertrouwenspersoon. Voor het creëren en het onderhouden van een werkomgeving waarbinnen verantwoorde onderzoekspraktijken worden bevorderd en gewaarborgd zijn regels en procedures alleen niet voldoende. Hiervoor is het ook belangrijk dat medewerkers lastige situaties leren onderkennen, deze kunnen bespreken met hun collega's, en weten hoe ze moeten omgaan met dilemma's. Om dit te bevorderen verdient het aanbeveling om ook waarborgen in te voeren die vooral toezien op de (onderzoeks-)cultuur binnen zowel het vernieuwde wOdc als het ministerie van JenV. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het opzetten van een introductieprogramma voor nieuwe medewerkers waarin de integriteit van beleidsrelevant onderzoek centraal staat, het invoeren van een regulier 'moreel beraad' en het trainen van de weerbaarheid van onderzoekers.

De commissie ziet het als een positieve ontwikkeling dat het wOdc de *NGWI 2018* inmiddels heeft onderschreven en aansluiting gaat zoeken bij het *LOWI* als externe klachtvoorziening. Aan de gedragscode kan indien gewenst een addendum worden toegevoegd met nadere aanwijzingen die meer zijn toegespitst op beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek.

9.5.3 Aanbeveling 3: Benadruk bij beleidsambtenaren het belang van goed opdrachtgeverschap

Beleidsambtenaren dienen de beginselen van goed opdrachtgeverschap te onderschrijven en voor te leven. Het is bovendien van groot belang dat beleidsambtenaren beleidsevaluaties blijven uitbesteden via een onafhankelijke deskundige intermediaire

⁵ www.rivm.nl/RIVM/Missie_en_Strategie/Chief_Science_Officers.

organisatie als het wOOC. Als beleidsambtenaren rechtstreeks opdracht geven aan onderzoekers zijn er minder waarborgen voor onafhankelijk onderzoek. De beginselen van goed opdrachtgeverschap kunnen met behulp van een aantal bestaande regelingen nader worden ingevuld. Voor beleidsambtenaren geldt bijvoorbeeld op grond van de *Integriteitscode Rijksoverheid* dat ze rolvast zijn en transparant over hun inbreng en dat ze in geen geval sturen op de uitkomst van het onderzoek. Op grond van de *NGWI* is ook in de startfase en publicatiefase van het onderzoek oneigenlijke beïnvloeding niet toegestaan. De beleidsambtenaar mag de opzet van het onderzoek niet toespitsen in de richting van een eventueel door de opdrachtgever gewenste uitkomst. Ook mag de beleidsambtenaar niet uit beleidsoverwegingen het onderzoek voortijdig of te laat laten publiceren of in de beleidsreactie en het persbericht verdraaien of verhullen. In de begeleidingscommissie heeft de beleidsambtenaar zitting als deskundige en niet als vertegenwoordiger van zijn organisatie.

Het ministerie van JenV dient de spelregels voor goed opdrachtgeverschap bij wetenschappelijk onderzoek nader te expliciteren en beleidsambtenaren hierin te scholen in goed opdrachtgeverschap. Nu heeft elk Directoraat-Generaal eigen informele spelregels, die soms wel en soms niet op papier staan. Om goed opdrachtgeverschap bij onderzoek te stimuleren kan het ministerie die verantwoordelijkheid expliciet beleggen bij een centrale onderzoekscoördinator of *chief science officer*, die samen met de onderzoekscoördinatoren van de afzonderlijke directies de ethiek van het goed opdrachtgeverschap van het ministerie bewaakt. Bij onderzoek betrokken beleidsambtenaren kunnen aan de startnotitie een samenwerkingsovereenkomst als bijlage toevoegen waarin is vastgelegd hoe de relatie tussen de onderzoeksvrager, de opdrachtgever en de onderzoeker verloopt en wie welke rol heeft.

Ten slotte dient de Rijksoverheid de normenkaders voor goed opdrachtgeverschap bij wetenschappelijk onderzoek te actualiseren voor alle ministeries. De huidige *Handreiking voor advies- en onderzoeksopdrachten*, waar ook het logo van de Rijksoverheid op staat, vermeldt niet welke waarborgen nodig zijn om onafhankelijkheid te borgen van wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van de ontwikkeling, besluitvorming, uitvoering en evaluatie van beleid.⁶ De Rijksoverheid dient 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.⁷

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

7 In de huidige versie van de handreiking worden 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).

9.5.4 Aanbeveling 4: Kies een nieuwe vestigingslocatie buiten het ministerie van JenV

Het wOdc is momenteel gehuisvest binnen het ministerie van JenV. Het herstel van de balans tussen nabijheid en onafhankelijkheid in de relatie met het ministerie is een complex proces dat van meer factoren afhankelijk is dan de vestigingslocatie. *Alleen* een ander gebouw is daarom nog geen garantie voor een succesvolle cultuuromslag. Echter, de herlocatie van het vernieuwde wOdc *in combinatie* met een uitgebreid en weldoordacht pakket van juridische, organisatorische en culturele waarborgen – zoals verwoord in de andere aanbevelingen – is in de ogen van de commissie een noodzakelijke stap in het transitieproces. Het verdient daarom aanbeveling om het vernieuwde wOdc (net als de meeste andere publieke kennisorganisaties) te huisvesten in een ander gebouw dan het ministerie van JenV.⁸ Dit vormt geen belemmering voor de onmisbare en wenselijke vormen van communicatie met medewerkers van het ministerie, maar het verkleint de kans op vormen van *oneigenlijke* beïnvloeding (of de schijn daarvan). De externe huisvesting, los van beleid, draagt bij aan een onafhankelijke positie en uitstraling van het vernieuwde wOdc.

9.5.5 Aanbeveling 5: Monitor het transitieproces

Bovenstaande aanbevelingen zullen niet van de ene op de andere dag volledig kunnen worden gerealiseerd, maar vergen een geleidelijk transitieproces. Het verdient daarom aanbeveling om een onafhankelijke adviseur of een commissie in te stellen die dit proces kritisch en nauwgezet zal monitoren. Deze adviseur of commissie kan regelmatig verslag doen van de vorderingen van het transitieproces, eventueel tussentijds voorstellen doen om het proces bij te stellen, en – na een periode van bijvoorbeeld twee jaar – de balans opmaken.

De commissie hoopt dat haar rapport bijdraagt aan een verdere professionalisering van de relatie tussen het wOdc en de beleidsafdelingen van het ministerie van JenV, waardoor de onafhankelijkheid en de wetenschappelijke kwaliteit van het wOdc ook in de toekomst zijn gewaarborgd.

⁸ Bijvoorbeeld in hetzelfde gebouw waar nu het CPB, het SCP, de AP en de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur zijn gevestigd.

Bijlage 1

Samenstelling commissie en secretariaat

De commissie bestaat uit:

Prof. dr. M.L.M. (Marc) Hertogh, voorzitter
Dr. ir. M. (Melanie) Peters
Em. prof. dr. A.N. (André) van der Zande
Prof. dr. G. (Gjalt) de Graaf

Het secretariaat/onderzoeksteam:

Mr. A.Th.G.M. (Lex) de Lange, secretaris
Dr. A.M. (Meike) Bokhorst, onderzoekscoördinator en auteur rapport
Drs. P.C.M. (Paul) Koedijk, onderzoeker
J. (Jihane) Ben Massoud MSc, dossieronderzoeker
C.L. (Charlotte) van Woerden MSc, dossieronderzoeker
F. (Frank) Neervoort, woordvoerder

De ondersteuning

De commissie en het secretariaat zijn ondersteund door het Centrum voor Arbeidsverhoudingen en Overheidspersoneel (CAOP). De ondersteuning is verzorgd door drs. C. (Carina) van Agten (verslaglegging), D. (Devorah) van den Bergh MSc (enquête-onderzoeker), L. (Linda) van Gorkum (coördinator Meldpunt), drs. J. (Jo) Scheeren (enquête-onderzoeker) en S. (Sean) Stevenson MSc (data-onderzoeker). De secretariële en logistieke ondersteuning van het secretariaat van de commissie was in handen van J.C. (Anja) van Wijngaarden-van Delden (secretaresse bij de Hoge Raad der Nederlanden).

Bijlage 2

Verantwoording

WERKWIJZE

De commissie WODC II heeft in algemene zin tot taak de relatie te onderzoeken tussen beleid en het WODC. Zoals in dit rapport is beschreven heeft de commissie deze taak langs de volgende lijnen ingevuld, te weten het instellen van een meldpunt, het voeren van informele gesprekken, het doen van dossieronderzoek, het uitvoeren van een enquête en het voeren van formele gesprekken.

Om in contact te komen met personen die de commissie informatie kunnen verschaffen is door de commissie een meldpunt ingesteld. Het meldpunt is ondergebracht bij het CAO P en was bereikbaar via de telefoon, per e-mail en via een postbus.

Op 21 februari 2018 is door de voorzitter van Commissie WODC II, ook namens de voorzitters van de twee andere commissies, een oproep geplaatst op het intranet van het ministerie van JenV en van het WODC. Enkele weken later is deze oproep herhaald. Daarnaast is een persbericht uitgegaan om andere betrokkenen en andere onderzoeksinstellingen te bereiken en in de gelegenheid te stellen zich bij de commissie te melden.

Met de personen die zich via het meldpunt bij de commissie hebben gemeld is telefonisch contact opgenomen en is een afspraak gemaakt voor een informeel (achtergrond-) gesprek. De afspraken voor deze gesprekken zijn per e-mail door de secretaris van de commissie bevestigd. Bij deze bevestiging is het Instellingsbesluit en het Onderzoeksprotocol van de commissie gevoegd. In een enkel geval is in overleg met de betrokkene afgezien van een gesprek. Van deze gesprekken zijn geen formele verslagen gemaakt; de commissie heeft van deze gesprekken wel aantekeningen gemaakt. Deze werkwijze is voorgelegd aan ontvangen gesprekspartners en heeft hun instemming. Daarnaast heeft de commissie naar eigen inzicht een groot aantal personen afkomstig uit het ministerie van JenV, het WODC, onderzoeksinstanties, rijkskennisinstellingen en de wetenschap uitgenodigd voor een gesprek om zich een beeld te vormen over de relatie tussen beleid en WODC.

Het dossieronderzoek is uitgevoerd op grond van informatiemateriaal dat door het ministerie van JenV en het WODC beschikbaar is gesteld. Ten behoeve hiervan heeft

de commissie op 26 en 30 april 2018 bij het ministerie van JenV de betreffende dossiers opgevraagd. Deze dossiers, bestaande uit e-mails en documenten, zijn enkele weken later beschikbaar gesteld. Door de commissie is een schriftelijke analyse en reconstructie van de dossiers gemaakt. In het kader van dit onderzoek zijn op 22 en 29 augustus 2018 gesprekken gevoerd met de betreffende onderzoekers, vertegenwoordigers van beleid en de voorzitters van de begeleidingscommissies. Tijdens en na deze gesprekken hebben betrokkenen nog aanvullende documenten aan de commissie verstrekt.

Op 25 juni 2018 heeft de commissie een enquête uitgezet onder 1888 aangeschrevenen met het verzoek vóór 10 juli te reageren. De aangeschrevenen hebben een week later een herinnering ontvangen. De enquête is opgesteld in overleg met het CAOП, dat de enquête ook uitvoerde. In aanvulling op de ontvangen resultaten van de enquête heeft de commissie een analyse gemaakt van de antwoorden op de open vragen. Naar aanleiding daarvan is met 14 respondenten telefonisch contact opgenomen. Deze enquête is voor de commissie aanleiding geweest een vervolgoopdracht te geven aan het CAOП om de achtergronden van de voorzitters en leden van begeleidingscommissies nader te analyseren.

De commissie heeft op 13 en 15 november 2018 formele gesprekken gevoerd met de volgende functionarissen:

- de secretaris-generaal
- de directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
- de voormalig directeur WODC
- de waarnemend directeur WODC
- de voorzitter van de Raad van Advies

Van de gesprekken zijn verslagen gemaakt die voor commentaar zijn voorgelegd aan de betrokkenen. Na vaststelling van de verslagen zijn de bandopnamen van de gesprekken vernietigd.

INFORMATIEPROTOCOL EN ONDERZOEKSPROTOCOL

Begin april 2018 is een Informatieprotocol getekend tussen de voorzitter van de commissie WODC II en de minister van JenV. Daarnaast heeft de commissie voor de uitvoering van haar onderzoek een Onderzoeksprotocol opgesteld. Beide documenten zijn bij dit rapport gevoegd (zie bijlage 4 en 5).

HERLEIDBAARHEID

De commissie heeft in deze rapportage gewerkt met functienamen.

HOOR EN WEDERHOOR

De commissie heeft met betrekking tot het dossieronderzoek een aantal personen op 19, 22, 26, 27, 29 november en op 6 december 2018 telefonisch uitgenodigd voor een gesprek om met hen een feitencheck uit te voeren op de voor hen relevante passages

in het conceptrapport. De commissie heeft daarnaast op 3, 4 en 5 december 2018 het conceptrapport (behoudens hoofdstuk 9 Conclusies en aanbevelingen) voor enkele directbetrokkenen van het ministerie van JenV ter inzage gelegd. Van de volgende functionarissen is een schriftelijke reactie ontvangen:

- de secretaris-generaal en de plaatsvervangend secretaris-generaal
- de voormalig directeur woDC
- de waarnemend directeur woDC
- een afdelingshoofd woDC
- een waarnemend beleidsdirecteur
- een senior beleidsmedewerker
- een raadsadviseur wetgeving

VERANTWOORDING VERWERKEN REACTIES

De commissie heeft, daar waar zij het relevant achtte, de opmerkingen overgenomen. Een aantal reacties of suggesties heeft de commissie niet of gedeeltelijk overgenomen. Daarover verantwoordt de commissie zich als volgt:

Secretaris-generaal/plaatsvervangend secretaris-generaal

In een gezamenlijke reactie vragen de secretaris-generaal en de plaatsvervangend secretaris-generaal de commissie te verduidelijken op welke manier op basis van de gevoerde gesprekken en het dossieronderzoek een representatief beeld kan worden geschetst op basis waarvan algemene conclusies kunnen worden getrokken. De commissie verwijst voor de onderbouwing van haar conclusies naar paragraaf 1.5 (Werkwijze van de commissie). Hierin laat de commissie zien dat de conclusies gebaseerd zijn op de gecombineerde en geverifieerde bevindingen uit alle bronnen en methoden: de meldingen, de achtergrondgesprekken, de enquête, het dossieronderzoek, de aanvullende documenten, de formele gesprekken en de reacties in het kader van het hoor en wederhoor. Op basis hiervan trekt de commissie algemene conclusies over de relatie tussen het woDC en de beleidsafdelingen van het ministerie van JenV en over de aard en omvang van (pogingen tot) oneigenlijke beïnvloeding van woDC-onderzoek door beleid.

In hun reactie verzoeken de secretaris-generaal en de plaatsvervangend secretaris-generaal de commissie ook om een inhoudelijk oordeel over de deugdelijkheid van individuele woDC-onderzoeken. Deze suggestie heeft de commissie niet overgenomen. Zoals verwoord in paragraaf 1.5 (Werkwijze van de commissie) meent de commissie dat de eenvoudige tegenstelling deugdelijk/ondeugdelijk - als het gaat om het (in brede zin) kwalificeren van woDC-onderzoek - methodologisch onhoudbaar is, zeker wanneer het gaat om een geschakeerd en soms subtiel proces van (oneigenlijke) beïnvloeding. Voor het zorgvuldig beoordelen van de deugdelijkheid van het beleids-onderzoek moet bovendien bij elk individueel onderzoek kritisch worden gekeken naar een aantal inhoudelijke criteria, zoals de relatie tussen probleemstelling en onderzoeksvragen; de gehanteerde onderzoeksvragen en de wijze van dataverzameling; de analyse van de data en de wijze waarop over het onderzoek is gerapporteerd. Het

viel buiten de taakstelling van de commissie om de inhoud en de methodologie van alle (ongeveer 1640) WODC-onderzoeken sinds 2000 gedetailleerd te controleren. De commissie kan op basis van haar onderzoek daarom geen *inhoudelijke* uitspraken doen over de deugdelijkheid van alle individuele WODC-onderzoeken die in de onderzoeksperiode zijn verricht. De commissie beoordeelt wel *in algemene zin* in hoeverre haar kernbevindingen – over de relatie tussen het WODC en de beleidsafdelingen van het ministerie van JenV – gevolgen hebben voor de deugdelijkheid van het WODC-onderzoek (paragraaf 9.3).

Ten slotte vragen de secretaris-generaal en de plaatsvervangend secretaris-generaal de commissie om te verduidelijken waarom zij zich in haar onderzoek richt op (pogingen tot) “oneigenlijke beïnvloeding” (en bijvoorbeeld niet “onbehoorlijke beïnvloeding”). De commissie verwijst hiervoor naar paragraaf 1.2 (Instellingsbesluit en taakopvatting commissie), paragraaf 1.3 (Oneigenlijke beïnvloeding) en Hoofdstuk 3 (Beoordelingskader van de commissie).

Voormalig directeur WODC

De voormalig directeur WODC vraagt de commissie te verduidelijken waarom zij het, op basis van het beschikbare materiaal aannemelijk acht dat bij ten minste enkele onderzoeken sprake is van oneigenlijke beïnvloeding van WODC-onderzoek. De commissie verwijst voor de uitgebreide onderbouwing van deze bevinding naar paragraaf 7.9 (Conclusies). Daarnaast is de voormalig directeur het niet eens met de conclusie van de commissie in de dossieronderzoeken dat methodologie herhaaldelijk als dekmantel dient om andere argumenten te verpakken. De commissie heeft in reactie hierop de voormalig directeur nogmaals uitgenodigd voor een gesprek om zijn toelichting te horen op de behandelde casussen in het dossieronderzoek. De commissie heeft nogmaals de onderliggende stukken bestudeerd en waar nodig enkele feitelijke onjuistheden in de tekst of mogelijke eenzijdige interpretaties aangepast.

Waarnemend directeur WODC

De wnd. directeur verwoordde in haar reactie enkele bezwaren tegen de methodologie van het onderzoek. Zij vindt dat een negatieve *bias* kan ontstaan als de commissie alleen negatieve ervaringen en incidenten heeft uitgevraagd en als vooral met (negatieve) melders is gesproken. Daarnaast is zij van oordeel dat alle bevindingen (bijvoorbeeld in de interviews) zoveel mogelijk moeten worden gecheckt.

De commissie benadrukt dat om een zo volledig en representatief beeld te krijgen van de relatie tussen het WODC en beleidsafdelingen van het ministerie van JenV, naast gesprekken met enkele melders, ook tientallen formele en informele gesprekken zijn gevoerd, een enquête is gehouden (onder WODC-medewerkers, medewerkers van het ministerie van JenV, externe onderzoekers en leden van begeleidingscommissies) en dossieronderzoek verricht. Daarnaast heeft de commissie de uitkomsten van alle bronnen en methoden met elkaar vergeleken en gecombineerd (zie paragraaf 1.5). Op die manier heeft de commissie zoveel mogelijk geprobeerd om de feiten die naar vo-

ren 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). Op basis van de gecombineerde en geverifieerde bevindingen uit alle bronnen en methoden trekt de commissie algemene conclusies over de aard en omvang van (pogingen tot) oneigenlijke beïnvloeding van WODC-onderzoek door beleid.

Ten slotte heeft de waarnemend directeur de commissie gewezen op een aantal feitelijke onjuistheden of onvolledigheden in de tekst. De commissie heeft daarop een aantal feitelijke onjuistheden en onhelderheden in de verschillende hoofdstukken aangepast.

De commissie heeft uitgebreid wederhoor gevoerd over de vier dossiersonderzoeken. Feitelijke onjuistheden en onhelderheden zijn aangepast. Bij twee dossieronderzoeken heeft het wederhoor geleid tot verwerking van uitgebreide reacties, die de commissie hierna toelicht:

Verwerking reacties 'Evaluatie Wet griffierechten burgerlijke zaken'

Een waarnemend beleidsdirecteur, een afdelingshoofd WODC en een senior beleidsmedewerker maken in hun reactie op het dossieronderzoek 'Evaluatie Wet griffierechten burgerlijke zaken' een aantal kanttekeningen bij de feitelijke reconstructie van de commissie. Naar het oordeel van de beleidsambtenaren wekt deze weergave ten onrechte de indruk dat de beleidsdirectie een politiek doel wilde dienen en niet de kwaliteit van het onderzoek voor ogen had. In reactie hierop heeft de commissie het hele dossier opnieuw bestudeerd en heeft zij haar reconstructie op een aantal punten verduidelijkt en waar nodig genuanceerd. De reconstructie van het onderzoek is op onderdelen aangevuld en van meer context voorzien en enkele feitelijke onjuistheden zijn gecorrigeerd. Om haar interpretatie van de gebeurtenissen nog beter te onderbouwen heeft de commissie een aantal aanvullende bewijsplaatsen toegevoegd. Ten slotte zijn enkele conclusies van het dossieronderzoek verder aangescherpt.

Verwerking reacties 'Monitor en evaluatie wet opsporing terroristische misdrijven'

Een raadsadviseur wetgeving vraagt in zijn reactie op het dossieronderzoek 'Monitor en evaluatie wet opsporing terroristische misdrijven' aandacht voor de specifieke context van dit onderzoek. Hij benadrukt dat er snel na de invoering van de wet opsporing terroristische misdrijven een monitoronderzoek van start moest gaan. Een jaar na de invoering was er nog weinig onderzoeksmateriaal om conclusies aan te verbinden. Het was moeilijk om relevant cijfermateriaal te verzamelen. Daarbij kwam dat, in zijn ogen, de betrokken WODC-onderzoekers op dat moment nog onvoldoende ervaring hadden met het onderwerp terrorisme en specifiek met het strafrecht. Het feit dat op verzoek van beleid de focus tijdens het onderzoek werd verlegd van resultaten in de praktijk naar werkprocessen was, in de ogen van de raadsadviseur, niet ingegeven door redenen van politieke gevoeligheid. Dit was meer het gevolg van het ontbreken van cijfermateriaal en dat sommige onderdelen van de wet geen toepassing hadden

gevonden. Op basis van deze reactie heeft de commissie een passage toegevoegd over de context van het onderzoek en waar nodig een aantal feitelijke onjuistheden gecorrigeerd. De commissie heeft niet alle voorgestelde suggesties overgenomen.

VASTSTELLING RAPPORT

De commissie heeft het rapport op 17 december 2018 vastgesteld.

ARCHIVERING

Ingevolge art. 11 van het Instellingsbesluit zullen de archiefbescheiden van de commissie worden overgedragen aan het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Bijlage 3

Instellingsbesluit

STAATSCOURANT Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.

Staatscourant 2018 nr. 7420 12 februari 2018

Besluit van de Minister van Justitie en Veiligheid van 2 februari 2018, houdende instelling van de Onderzoekscommissie wODC II inzake relatie beleid en wODC (Instellingsbesluit Onderzoekscommissie wODC II inzake relatie beleid en wODC)

De Minister van Justitie en Veiligheid,

In overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad,

Besluit:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. *Minister*: de Minister van Justitie en Veiligheid;
- b. *Commissie*: de commissie, bedoeld in artikel 2, eerste lid;
- c. *wODC*: het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Artikel 2. Instelling en taak

1. Er is een onafhankelijke Onderzoekscommissie wODC II inzake relatie beleid en wODC.
2. De Commissie heeft tot taak onderzoek te verrichten naar:
 - a) de invulling van de relatie tussen het wODC en beleidsafdelingen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid;
 - b) de positionering van het wODC ten opzichte van het Ministerie van Justitie en Veiligheid in vergelijking met andere publieke kennisorganisaties en de voor- en nadelen daarvan voor de wetenschappelijke integriteit.
3. De Commissie beoordeelt of:
 - a) de werkwijze na inwerkingtreding van het Protocol wODC in 2016 naar behoren functioneert;
 - b) het wODC en andere onderdelen van het bestuursdepartement van Justitie en Veiligheid handelen overeenkomstig het Protocol wODC uit 2016;

- c) de onafhankelijkheid van het wOdc of van onderzoekers die beleidsonderzoek verrichten in opdracht van het wOdc is geschaad; en
 - d) de deugdelijkheid van de beleidsonderzoeken is geschaad.
4. De Commissie is bevoegd gedurende het onderzoek aanvullende vragen te formuleren en deze te onderzoeken en beantwoorden, indien zij dat dienstig acht aan haar opdracht. Hieronder valt in ieder geval:
- a) het onderzoek naar eventuele meldingen over een vermeend gebrek aan distantie tussen het wOdc en beleidsafdelingen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid die dateren van vóór de inwerkingtreding van het Protocol wOdc uit 2016;
 - b) de vraag of het aanbeveling verdient dat het wOdc zich aansluit bij het Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit, de Nederlandse Gedragscode Wetenschapsbeoefening van de Vereniging van Universiteiten en het Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit of een vergelijkbare instantie.
5. Naar aanleiding van de bevindingen en conclusies is de Commissie bevoegd aanbevelingen te doen.

Artikel 3. Samenstelling, benoeming, ontslag

1. De Commissie bestaat uit een voorzitter en drie andere leden. De leden hebben zitting op persoonlijke titel en oefenen hun functie uit zonder last of ruggespraak.
2. Tot voorzitter van de Commissie wordt benoemd: prof. dr. M.L.M. Hertogh.
3. Tot leden van de Commissie worden benoemd:
 - dr. ir. M.M.C.G. Peters;
 - em. prof. dr. A.N. van der Zande;
 - prof. dr. G. de Graaf.
4. De benoeming geschiedt voor de duur van de werkzaamheden van de Commissie.
5. Bij tussentijds vertrek van de voorzitter of een ander lid kan de Minister op voordracht van de resterende leden onderscheidenlijk de voorzitter een andere voorzitter dan wel een ander lid benoemen.
6. De voorzitter en de overige leden kunnen wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden worden geschorst en ontslagen door de Minister.

Artikel 4. Instellingsduur

1. De Commissie wordt ingesteld met ingang van 15 januari 2018.
2. De Commissie wordt opgeheven vier weken nadat het eindrapport is uitgebracht.
3. Na de opheffing van de Commissie kan de voorzitter nog worden verzocht om namens de Commissie een toelichting te geven op het eindrapport.

Artikel 5. Secretariaat

1. De Commissie voorziet zelf in haar secretariaat.
2. Het secretariaat is voor de uitvoering van zijn taak uitsluitend verantwoording schuldig aan de voorzitter van de Commissie.
3. De Minister draagt, op verzoek van de voorzitter van de Commissie, zorg voor de benodigde voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van de Commissie.

Artikel 6. Werkwijze

1. De Commissie stelt haar eigen werkwijze vast.
2. De Commissie kan zich door andere personen doen bijstaan voor zover zij dat voor de vervulling van haar taak nodig acht.
3. De Commissie stelt een protocol vast over de wijze waarop zij het onderzoek uitvoert, waaronder in ieder geval over de wijze waarop zij personen hoort en daarvan verslag doet.
4. De Commissie bepaalt hoe zij, in het kader van hoor en wederhoor, bevindingen voorlegt aan personen of instanties die door deze bevindingen worden geraakt of die daartegen bedenkingen zouden kunnen hebben.

Artikel 7. Inwinnen van inlichtingen; medewerkingsplicht ambtenaren

1. De Commissie is bevoegd zich voor het inwinnen van inlichtingen te wenden tot personen en instellingen en hen te verzoeken die medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van het onderzoek.
2. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid verleent de Commissie de verlangde medewerking binnen de van toepassing zijnde wettelijke kaders. De Commissie krijgt toegang tot alle informatie die zij nodig heeft, binnen de van toepassing zijnde wettelijke kaders en met inachtneming van het in artikel 6, derde lid, bedoelde protocol.
3. De Commissie zal zich over de aan haar geboden medewerking verantwoorden in het eindrapport.

Artikel 8. Eindrapport, tussenrapporten

1. De Commissie brengt haar eindrapport uit aan de Minister.
2. De Commissie is bevoegd desgewenst één of meer tussenrapporten uit te brengen.

Artikel 9. Vergoeding

1. De voorzitter en de andere leden van de Commissie hebben recht op een vaste vergoeding per maand. De toepasselijke salarisschaal voor de voorzitter en de andere leden is schaal 18, trede 10, van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984.
2. De arbeidsduur van de voorzitter wordt vastgesteld op 4/10 en die van de leden op 2/10 van een volledige taak.

Artikel 10. Huisvesting en kosten

1. De Commissie verricht haar werkzaamheden op een locatie buiten het Ministerie van Justitie en Veiligheid.
2. De kosten van de Commissie komen, voor zover goedgekeurd, voor rekening van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Onder kosten worden in ieder geval verstaan:
 - a) de kosten voor de faciliteiten van vergaderingen en voor secretariële ondersteuning;
 - b) de kosten voor het inschakelen van externe deskundigheid en het laten verrichten van onderzoek; en
 - c) de kosten voor publicatie van rapporten.
3. De Commissie biedt zo spoedig mogelijk na haar instelling een gespecificeerde begroting aan de Minister aan.
4. De Commissie voert een eigen financiële administratie.

Artikel 11. Archiefbescheiden

1. Het archief van de Commissie wordt na afloop van het onderzoek overgebracht naar het archief van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.
2. Het beheer vindt plaats met inachtneming van de door de Commissie in haar protocol aangegeven vertrouwelijkheid, waarover met de Commissie nadere afspraken kunnen worden gemaakt.

Artikel 12. Inwerkingtreding

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en vindt toepassing met ingang van 15 januari 2018.
2. Dit besluit vervalt vier weken na het uitbrengen van het eindrapport.

Artikel 13. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Onderzoekscommissie WOOC II inzake relatie beleid en WOOC.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst en in afschrift worden gezonden aan de leden van de Commissie.

*De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus*

TOELICHTING

Bij brief van 19 december 2017 (Kamerstukken II 2017/18, 28 844, nr. 131) is aangekondigd dat een onderzoekscommissie wordt gevraagd te onderzoeken op welke wijze invulling wordt gegeven aan de relatie tussen het wOdc en de beleidsafdelingen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Daarbij wordt de commissie gevraagd of de huidige werkwijze na inwerkingtreding van het Protocol wOdc in augustus 2016 naar behoren functioneert:

1. Hebben het wOdc en andere onderdelen van het bestuursdepartement gehandeld overeenkomstig dit protocol?
2. Indien het protocol niet is gevolgd, heeft dit dan de onafhankelijkheid van het wOdc of de externe onderzoekers en/of de deugdelijkheid van de onderzoeken geschaad?

Tevens is in deze brief aangekondigd dat een meldpunt wordt ingericht waartoe (oud) medewerkers van het departement en externen zich kunnen richten met relevante informatie over een vermeend gebrek aan distantie tussen het wOdc en beleidsafdelingen. Op basis van de binnengekomen meldingen, kan de onderzoekscommissie zelf bepalen welke signalen men nader wenst te onderzoeken.

De Tweede Kamer heeft op 23 januari 2018 met mij gedebatteerd over deze brief. Naar aanleiding van het debat is toegevoegd dat onderzoek wordt gedaan naar de positionering van het wOdc ten opzichte van het Ministerie van Justitie en Veiligheid in relatie tot andere publieke kennisorganisaties en de voor- en nadelen daarvan voor de wetenschappelijke integriteit. Tevens wordt de onderzoekscommissie verzocht de vraag of het aanbeveling verdient dat het wOdc zich aansluit bij het Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit, de Nederlandse Gedragscode *Wetenschapsbeoefening* van de Vereniging van Universiteiten en het Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit of een vergelijkbare instantie.

De onderzoeksvragen zijn vervat in de taakomschrijving van de commissie (zie artikel 2, tweede, derde en vierde lid). Daarnaast worden twee andere onderzoekscommissies ingesteld.

Vergoeding

Op grond van artikel 2, eerste lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies hebben de leden van de Commissie recht op een vaste vergoeding per maand. Op de voet van artikel 4 van het Besluit vergoedingen adviescommissies en commissies is de toepasselijke salarisschaal voor deze leden vastgesteld op schaal 18, trede 10, van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984. Gelet op de omvang en met name de zwaarte van de werkzaamheden van de voorzitter wordt de arbeidsduurfactor van de voorzitter vastgesteld op 4/10 van een volledige taak en van de overige leden op 2/10 van een volledige taak (zie artikel 9). De leden

hebben geen aanspraak op kostenvergoedingen op grond van de Handleiding Overheidstarieven 2016 en de Handleiding Overheidstarieven 2017.

*De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus*

Bijlage 4

Onderzoeksprotocol

Onderzoekscommissie wOdc II

De Onderzoekscommissie wOdc II inzake beleid en wOdc wordt bij het onderzoek ondersteund door een secretariaat, dat is gehuisvest in het gebouw van de Hoge Raad te Den Haag. Voorzitter van de commissie is prof. dr. M.L.M. Hertogh. Het Instellingsbesluit van de commissie is bij dit onderzoeksprotocol gevoegd.

Taken van de commissie

De Onderzoekscommissie wOdc II (hierna te noemen: de Commissie) is bij besluit van 2 februari 2018 door de minister van Justitie en Veiligheid ingesteld en heeft de volgende taken:

- a) De invulling van de relatie tussen het wOdc en beleidsafdelingen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- b) De positionering van het wOdc ten opzichte van het Ministerie van Justitie en Veiligheid in vergelijking met andere publieke kennisorganisaties en de voor- en nadelen daarvan voor de wetenschappelijke integriteit.

De Commissie beoordeelt of:

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

De Commissie is bevoegd gedurende het onderzoek aanvullende vragen te formuleren en deze te onderzoeken en beantwoorden, indien zij dat dienstig acht aan haar opdracht. Hieronder valt in ieder geval:

- a) het onderzoek naar eventuele meldingen over een vermeend gebrek aan distantie tussen het wOdc en beleidsafdelingen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid die dateren van vóór de inwerkingtreding van het Protocol wOdc uit 2016;
- b) de vraag of het aanbeveling verdient dat het wOdc zich aansluit bij het Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit, de Gedragscode Wetenschapsbeoefe-

ning van de Vereniging van Universiteiten en het Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit of een vergelijkbare instantie.

Naar aanleiding van de bevindingen en conclusies is de Commissie bevoegd aanbevelingen te doen.

Rechtmatig vergaren en/of gebruiken van gegevens

De Commissie verricht haar werkzaamheden op behoorlijke en zorgvuldige wijze. Dit houdt onder meer in dat de Commissie en het secretariaat zich onthouden van het onrechtmatig vergaren van gegevens en zich onthouden van het gebruiken van onrechtmatig verkregen gegevens. In haar rapportage doet de Commissie mededeling over de wijze van het verkrijgen en/of het gebruik van gegevens ten behoeve van haar rapportages.

Meldpunt

Op 21 februari 2018 heeft de voorzitter van de Commissie, namens de drie onderzoekscommissies, een oproep gedaan aan iedereen die beschikt over informatie van welke aard dan ook die voor het onderzoek bruikbaar kan zijn om dit met de commissies te delen. De oproep is gedaan middels Intranet van het ministerie van Justitie en Veiligheid en een persbericht.

Hiervoor is een meldpunt ingericht bij het CAO P, Lange Voorhout 13, 2514 EA Den Haag. Het meldpunt is via de e-mail meldpunt@onderzoekscommissiewodc.nl, en per brief bereikbaar op postbus 11715, 2502 AS Den Haag. Voorts is een telefoonnummer open gesteld: 06-23 92 98 66.

De Commissie gaat met de verkregen informatie vertrouwelijk om. De Commissie maakt de identiteit van de melder niet bekend aan het bevoegd gezag zonder diens instemming. Indien de leden van de Commissie of de secretaris stuiten op een vermoeden van strafbare feiten dan zijn zij overeenkomstig art. 162 van het Wetboek van Strafvordering verplicht hiervan aangifte te doen.

Indien een medewerker een melding doet aan de Commissie in de zin van de Wet Huis voor klokkenluiders geniet hij of zij de bescherming in de zin van de Interne klokkenluidersregeling Rijk, Politie en Defensie.

Geheimhouding en archivering

De leden van de Commissie zijn op grond van artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht verplicht tot geheimhouding van gegevens waarvan zij het vertrouwelijke karakter kennen of redelijkerwijs moeten vermoeden, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hen tot mededeling verplicht of uit hun taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit.

De Commissie zorgt ervoor dat haar secretaris een geheimhoudingsverklaring tekent. Indien de Commissie zich laat bijstaan door andere personen, bedoeld in artikel 6, tweede lid, van het Instellingsbesluit, draagt zij er zorg voor dat deze personen een geheimhoudingsverklaring tekenen.

De leden van de commissie, haar secretaris en de personen bedoeld in het art. 6,

tweede lid, zijn tot geheimhouding verplicht van de beraadslagingen in de vergaderingen van de commissie en de daaraan voorafgaande discussies binnen de commissie.

Bij het ter beschikking stellen van documenten door het ministerie van Justitie en Veiligheid wordt vermeld of daarop een bijzonder geheimhoudingsregime berust.

Achtergrond en formele gesprekken

De Commissie zal met relevante betrokkenen gesprekken. Daarbij onderscheidt de Commissie achtergrondgesprekken en formele gesprekken.

Betrokkenen worden hiertoe vanuit het secretariaat van de Commissie tijdig op de hoogte gesteld. Uitnodigingen voor gesprekken worden telefonisch door het secretariaat gedaan en per e-mail bevestigd. Indien een gespreksdeelnemer niet telefonisch bereikbaar is dan zal volstaan worden met een e-mailbericht. Voorts wordt een gespreksdeelnemer geïnformeerd over de taken van de Commissie en de te verwachten hoofdlijn van en de werkwijze tijdens het gesprek. Bij de bevestigingsmail wordt het onderzoeksprotocol en het Instellingsbesluit gevoegd.

Bij formele gesprekken is de commissie voltallig aanwezig of is de commissie vertegenwoordigd door minimaal twee leden. Bij achtergrond gesprekken zijn een of meer leden van de commissie aanwezig. Deze gesprekken kunnen ook gevoerd worden de secretaris en de adj. secretaris /onderzoeker.

Van achtergrondgesprekken worden door de Commissie geen verslagen gemaakt. Op verzoek van een gespreksdeelnemer aan een achtergrondgesprek maakt de Commissie een stenografisch (niet-woordelijk) verslag. Een deelnemer aan een formeel gesprek met de Commissie krijgt een concept gespreksverslag voorgelegd ter correctie van feitelijke onjuistheden. Op verzoek van de gespreksdeelnemer mag worden volstaan met een stenografisch (niet-woordelijk) verslag. De deelnemer aan een formeel gesprek krijgt vijf werkdagen de tijd om te reageren op het concept verslag. Bij verschil van mening wordt aan de hand van de gemaakte bandopname een woordelijk verslag gemaakt. De Commissie stelt het definitieve verslag vast. Indien een gespreksdeelnemer toestemming voor het gebruik van het verslag weigert, dan vermeldt de Commissie dat in een bijlage.

De Commissie behandelt de informatie die zij uit het gesprek krijgt vertrouwelijk. Indien de gespreksdeelnemer met de Commissie overeenkomt dat bepaalde informatie vertrouwelijk wordt gegeven, vormt deze informatie als zodanig geen grondslag voor aanbevelingen van de Commissie.

Hoor en wederhoor concept eindrapport

Voor vaststelling van het eindrapport legt de Commissie haar bevindingen en eventuele conclusies voor aan bij het onderzoek betrokken personen of instanties die door deze bevindingen of eventuele conclusies worden geraakt of daartegen bedenkingen zouden kunnen hebben. Indien de Commissie citaten van gespreksdeelnemers wenst te gebruiken, legt de Commissie deze citaten voor, waarbij betrokkenen tevens voorzien worden van de context waarin het desbetreffende citaat wordt gebruikt. De teksten worden op basis van vertrouwelijkheid toegezonden aan deze personen, die hun reacties binnen vijf werkdagen doen toekomen aan het secretariaat. De voorzitter van

de Commissie laat binnen twee werkdagen weten welke reacties niet of niet volledig worden overgenomen. Een en ander wordt gemotiveerd vermeld in een bijlage.

Te verlenen medewerking

De Commissie vergaart informatie zoals hiervoor bedoeld voor zover dat voor de vervulling van haar taak redelijkerwijs nodig is.

De Commissie kan desgewenst voor haar werkzaamheden een beroep doen op alle kennis die in welke vorm dan ook op het ministerie van Justitie en Veiligheid en in het bijzonder het wOdc aanwezig is betreffende haar werkterrein. De medewerking wordt niet dan op grond van wettelijke belemmeringen geweigerd.

Door de Commissie zullen bij betrokken actoren, in aanvulling op hetgeen reeds aan documentatie beschikbaar is, worden opgevraagd. Ook kunnen naar aanleiding van de verkregen kennis en informatie verhelderingsvragen worden gesteld of kunnen nadere inlichtingen bij betrokkenen worden ingewonnen.

Verschoning

De leden van de Commissie kunnen gebruik maken van hun verschoningsrecht indien dat naar hun oordeel noodzakelijk is.

Vrijwaring

De leden en het secretariaat van de Commissie worden, behoudens voor zover sprake is van opzet, grove schuld, of ernstige nalatigheid, gevrijwaard voor de redelijke kosten van rechtsbijstand in geval van een eventuele aansprakelijkstelling vanwege de werkzaamheden van de Commissie of een strafrechtelijke, bestuursrechtelijke of andere juridische procedure waarin zij worden betrokken vanwege de werkzaamheden verricht voor de Commissie, behoudens indien een strafrechtelijke procedure leidt tot het opleggen van een straf als bedoeld in artikel 9 van het Wetboek van Strafrecht aan een lid of secretaris.

Openbaarheid

Op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is de Commissie niet verplicht tussentijds informatie te verstrekken over haar werkzaamheden. Zij zal verzoeken daartoe dan ook afwijzen.

Rapporten, notities, verslagen en andere producten die door of namens de Commissie worden vervaardigd, worden niet door de Commissie openbaar gemaakt, maar uitsluitend aan de minister uitgebracht.

Woordvoering en aanspreekpunt

De woordvoering van de Commissie geschiedt door de heer Frank Neervoort, woordvoerder van de drie onderzoekscommissies. Hij is bereikbaar via de e-mail (F.Neervoort@onderzoekscommissiewOdc.nl) of op 06 81 73 42 36.

Secretariaat van de commissie

De commissie is bereikbaar via haar secretaris, de heer mr. Lex de Lange,
(L.deLange@onderzoekscommissiewoDC.nl) of 06 150 38 009.

Bijlage 5

Informatieprotocol

Protocol als bedoeld in artikel 6, derde lid, van het Instellingsbesluit Onderzoekscommissie WODC II inzake relatie beleid en WODC (Onderzoeksprotocol Commissie WODC II)

De voorzitter van de Commissie WODC II (hierna: de Commissie) en de Minister van Justitie en Veiligheid komen het onderstaande onderzoeksprotocol overeen over het verstrekken van informatie afkomstig van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Bij het protocol is gevoegd een schriftelijke bijlage waarin de Minister van Justitie en Veiligheid en de voorzitter van Onderzoekscommissie WODC I inzake deugdelijkheid drugsonderzoeken, de voorzitter van Onderzoekscommissie WODC II inzake relatie beleid en WODC en de voorzitter van Onderzoekscommissie WODC III inzake afhandeling klacht drugsonderzoeken afspraken hebben gemaakt over onderlinge informatie-uitwisseling.

Artikel 1. Verzoeken om verstrekking van of inzage in documenten die berusten bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid

1. Verzoeken om verstrekking van of inzage in documenten die berusten bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid worden door of namens de Commissie gericht aan de contactpersoon bij de directie Bestuursondersteuning (hierna: DBO) van het ministerie.
2. Bij een verzoek om verstrekking of inzage wordt een zo duidelijk mogelijke aanduiding gegeven van de gewenste documenten.
3. De contactpersoon verstrekt de gewenste documenten zo spoedig mogelijk dan wel verleent zo spoedig mogelijk inzage met inachtneming van 7, tweede lid, van het Instellingsbesluit.

Artikel 2. Geheimhouding en archivering

1. De leden van de Commissie zijn op grond van artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht verplicht tot geheimhouding van gegevens waarvan zij het vertrouwelijke karakter kennen of redelijkerwijs moeten vermoeden, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hen tot mededeling verplicht of uit hun taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit.
2. De Commissie zorgt ervoor dat haar secretaris een geheimhoudingsverklaring tekent. Indien de Commissie zich laat bijstaan door andere personen, bedoeld in artikel 6, tweede lid, van het Instellingsbesluit, draagt zij er zorg voor dat deze personen een geheimhoudingsverklaring tekenen.
3. De leden van de commissie, haar secretaris en de personen bedoeld in het tweede lid zijn tot geheimhouding verplicht van de beraadslagingen in de vergaderingen van de commissie en de daaraan voorafgaande discussies binnen de commissie.
4. Bij het ter beschikking stellen van documenten wordt vermeld of daarop een bijzonder geheimhoudingsregime berust.
5. DBO houdt een overzicht bij van de verstrekte of ter inzage gegeven documenten inbegrepen het eventueel van toepassing zijnde geheimhoudingsregime.
6. De verstrekte documenten worden uiterlijk vier weken na het verschijnen van het eindrapport van de Commissie overgedragen aan DBO en worden niet opgenomen in het archief van de Commissie. Digitaal verstrekte documenten worden uiterlijk vier weken na het verschijnen van het eindrapport vernietigd.

Artikel 3. Hoor en wederhoor

1. Een gespreksdeelnemer van de Commissie wordt tevoren schriftelijk op de hoogte gesteld van de taak van de Commissie.

2. De Commissie verstrekt de gespreksdeelnemers tevoren informatie over de werkwijze ten aanzien van het horen. Hieronder wordt ten minste begrepen hetgeen in leden 3, 4 en 5 staat beschreven.
3. Op verzoek van een deelnemer aan een achtergrondgesprek maakt de Commissie een stenografisch (niet-woordelijk) verslag. Een deelnemer aan een formeel gesprek met de Commissie krijgt een concept gespreksverslag voorgelegd ter correctie van feitelijke onjuistheden. Op verzoek van de gespreksdeelnemer mag worden volstaan met een stenografisch (niet-woordelijk) verslag. De deelnemer aan een formeel gesprek krijgt vijf werkdagen de tijd om te reageren op het concept verslag. Bij verschil van mening wordt aan de hand van de gemaakte bandopname een woordelijk verslag gemaakt. De Commissie stelt het definitieve verslag vast. Indien een gespreksdeelnemer toestemming voor het gebruik van het verslag weigert, dan vermeldt de Commissie dat in de bijlage, bedoeld in artikel 6, tweede lid.
4. De Commissie behandelt de informatie die zij uit het gesprek krijgt vertrouwelijk. Indien de gespreksdeelnemer met de Commissie overeenkomt dat bepaalde informatie vertrouwelijk wordt gegeven, vormt deze informatie als zodanig geen grondslag voor aanbevelingen van de Commissie.
5. Voor vaststelling van het eindrapport legt de Commissie haar bevindingen en eventuele conclusies voor aan bij het onderzoek betrokken personen of instanties die door deze bevindingen of eventuele conclusies worden geraakt of daartegen bedenkingen zouden kunnen hebben. Indien de Commissie citaten van gespreksdeelnemers wenst te gebruiken, legt de Commissie deze citaten voor, waarbij betrokkenen tevens voorzien worden van de context waarin het desbetreffende citaat wordt gebruikt. De teksten worden op basis van vertrouwelijkheid toegezonden aan deze personen, die hun reacties binnen vijf werkdagen doen toekomen aan het secretariaat. De voorzitter van de Commissie laat binnen twee werkdagen weten welke reacties niet of niet volledig worden overgenomen. Een en ander wordt gemotiveerd vermeld in de bijlage, bedoeld in artikel 6, tweede lid.

Artikel 4. Verschoning

De leden van de Commissie kunnen gebruik maken van hun verschoningsrecht indien dat naar hun oordeel noodzakelijk is.

Artikel 5. Vrijwaring

De leden en het secretariaat van de Commissie worden, behoudens voor zover sprake is van opzet, grove schuld, of ernstige nalatigheid, gevrijwaard voor de redelijke kosten van rechtsbijstand in geval van een eventuele aansprakelijkstelling vanwege de werkzaamheden van de Commissie of een strafrechtelijke, bestuursrechtelijke of andere juridische procedure waarin zij worden betrokken vanwege de werkzaamheden verricht voor de Commissie, behoudens indien een strafrechtelijke procedure leidt tot het opleggen van een straf als bedoeld in artikel 9 van het Wetboek van Strafrecht aan een lid of secretaris.

Artikel 6. Publicatie

1. Uiterlijk 72 uur voorafgaande aan de aanbidding van het eindrapport aan de opdrachtgever stelt de voorzitter van de Commissie aan de opdrachtgever vijf exemplaren van het volledige eindrapport beschikbaar. Voor de ontvangst wordt een geheimhoudingsverklaring getekend.
2. Indien de Commissie een verzoek ontvangt op basis van de Wet openbaar bestuur, geleid zij deze door naar de contactpersoon bij DBO van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Artikel 7. Informatie aan betrokkenen over de publicatie en inhoud van het eindrapport

Onder betrokkenen worden verstaan allen die door de Commissie zijn gehoord dan wel met de Commissie hebben gesproken. Deze personen ontvangen uiterlijk één week voorafgaande aan de publicatie bericht over de datum en tijdstip van publicatie. Ze ontvangen twee uur voorafgaande aan publicatie onder embargo een digitale versie van het eindrapport.

Artikel 8. Bescherming persoonsgegevens en verantwoording

1. De Commissie duidt personen in haar eindrapport uitsluitend aan met hun functie.
2. De Commissie legt verantwoording af over de uitvoering van haar onderzoek, waaronder de medewerking door de betrokken personen en instanties, in een bijlage bij haar onderzoeksrapport.
3. Voor vermelding van persoonsgegevens vraagt de Commissie eerst de toestemming van de betrokkene in overeenstemming met artikel 8 Wet bescherming persoonsgegevens.

Artikel 9. Eindrapport

Het eindrapport verschijnt in een sober uitgevoerde gedrukte versie en in digitale vorm (pdf). Vanaf het moment van publicatie is het eindrapport raadpleegbaar op de website van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (<https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-justitie-en-veiligheid>).

Den Haag, 5 april 2018

Den Haag, april 2018

De voorzitter van de Commissie,

De Minister van Justitie en Veiligheid,

Bijlage

Afspraken over de onderlinge uitwisseling van gegevens tussen de Minister van Justitie en Veiligheid, de voorzitter van Onderzoekscommissie WODC I inzake deugdelijkheid drugsonderzoeken, de voorzitter van Onderzoekscommissie WODC II inzake relatie beleid en WODC en de voorzitter van Onderzoekscommissie WODC III inzake afhandeling klacht drugsonderzoeken

1. Geheimhouding onderlinge communicatie

De leden van de Commissies, de secretarissen en de personen bedoeld in het tweede lid van artikel 2 van het protocol zijn tot geheimhouding verplicht van de communicatie tussen de commissies.

2. Horen van personen

Indien personen informatie kunnen geven die voor meerdere Commissies van belang is, informeren de Commissies elkaar over het voornemen om deze personen te horen en nodigen zij desgewenst een persoon gezamenlijk uit voor een gesprek. Indien het definitieve gespreksverslag informatie bevat die ook voor een andere Commissie van belang is, wordt dit verslag aan die andere Commissie verstrekt.

3. Overige afspraken

Bij onduidelijkheden, verschil van inzicht over de toepassing van onderhavige afspraken, dan wel indien de voortgang van het onderzoek zulks vereist, vindt overleg plaats tussen de voorzitters van de Commissies en de Minister van Justitie en Veiligheid.

Den Haag, april 2018

Den Haag, 5 april 2018

De voorzitter van Commissie WODC I

De voorzitter van Commissie WODC II

Den Haag, april 2018

Den Haag, april 2018

De voorzitter van Commissie WODC III

De Minister van Justitie en Veiligheid

Bijlage 6

Vragenlijst enquête

In deze bijlage staat de vragenlijst van de enquête zoals die aan de wODC-medewerkers is toegestuurd. De justitiemedewerkers, leden van de begeleidingscommissies en externe onderzoekers kregen een op die doelgroep toegespitste variant van deze vragenlijst toegestuurd. De CAOП-rapportage van de enquête is tot een maand na publicatie van dit rapport opvraagbaar bij de commissie (via meldpunt@onderzoekcommissiewodc.nl). De commissie heeft deze rapportage ook beschikbaar gesteld aan het wODC en JenV.

1**I. Relatie WODC en beleid****Hoe vaak heeft u in het kader van uw werk contact met medewerkers van beleidsafdelingen van het ministerie van Justitie en Veiligheid?**

- Wekelijks
- Maandelijks
- Zelden
- Nooit [[>> Einde onderzoek](#)]

2**Wat is (meestal) de aanleiding voor dit contact? (Meerdere antwoorden mogelijk)**

Minimaal aantal vinkjes: 1

- Onderzoeksprogrammering
- Opdrachtformulering
- Opdrachtverlening
- Opdrachttuitvoering
- Afronding van het onderzoek
- Publicatie van het onderzoek
- Anders, namelijk... [Vp](#)

3**In hoeverre was u – vóór de uitzendingen van Nieuwsuur over de WODC-zaak eind 2017 – bekend met de inhoud van het protocol WODC 2016?**

- Heel goed
- Goed
- Niet goed, niet slecht
- Slecht
- Heel slecht

4**Welke rol speelt het protocol WODC 2016 binnen uw organisatie?**

- Het protocol speelt een belangrijke rol
- Het protocol speelt enigszins een rol
- Het protocol speelt nauwelijks een rol
- Het protocol speelt geen enkele rol
- Weet niet/geen mening

5**Kent u, naast het protocol WODC 2016, ook nog andere (officiële) normen en regels die betrekking hebben op de relatie tussen het WODC en het ministerie van J&V?**

- Ja, namelijk [Vp](#)

- Nee

6

II. Beïnvloeding van onderzoek

In de relatie tussen het WODC en de beleidsafdelingen van het ministerie van Justitie en Veiligheid kan sprake zijn van zowel gewenste als ongewenste beïnvloeding van onderzoek. De volgende vragen gaan over mogelijke gevallen van ongewenste beïnvloeding. Onder ongewenste beïnvloeding van onderzoek wordt een situatie verstaan waarin de beleidsmaker dusdanige druk op de onderzoeker uitoefent dat die – tegen zijn overtuiging in – de onderzoeksopzet of de bevindingen aanpast.

7

Heeft u wel eens ongewenste invloed van medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid ervaren?

- Ja
 Nee

8

Kent u voorbeelden van andere onderzoekers die te maken hebben gehad met ongewenste invloed van medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid?

- Ja
 Nee

9

Kunt u een korte beschrijving geven van een geval van ongewenste invloed van medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid? Bij meerdere gevallen gaat het om het – in uw ogen – meest ernstige geval. (We zijn niet geïnteresseerd in de namen van de personen die hierbij betrokken waren, maar in wat er precies is gebeurd, hoe het heeft kunnen gebeuren en wat de eventuele gevolgen waren)

VRAAG 9 ALLEEN TONEN ALS AAN DE ONDERSTAANDE VOORWAARDEN WORDT VOLDAAN, INDIEN NIET VOLDAAN SPRING NAAR: >> VRAAG 13.

Minstens één van onderstaande voorwaarden is waar:

- of vraag 7 is beantwoord met 1 (Ja)
- of vraag 8 is beantwoord met 1 (Ja)



10

Wat was het gevolg van dit geval van ongewenste invloed van medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid?(Meerdere antwoorden mogelijk)

Minimaal aantal vinkjes: 1

- De agendering van onderzoek is aangepast
- De startnotitie is aangepast
- De keuze voor een offerte is aangepast
- De samenstelling van de begeleidingscommissie is aangepast
- De uitvoering van het onderzoek is aangepast
- De uitkomsten van het onderzoek zijn aangepast
- De publicatiedatum van het onderzoek is aangepast
- Anders, namelijk Vp

11

Is - als gevolg van dit geval van ongewenste invloed - de deugdelijkheid van het onderzoek in het geding geweest?

- Ja, omdat

- Nee, omdat

- Weet niet/geen mening

12

Is - als gevolg van dit geval van ongewenste invloed - de onafhankelijkheid van het WODC in het geding geweest?

- Ja, omdat

- Nee, omdat

- Weet niet/geen mening

13

Er kan verschillend worden gedacht over de vraag of een situatie als gewenste of ongewenste beïnvloeding van onderzoek moet worden aangemerkt. Hierna volgen twee fictieve voorbeelden. Hoe beoordeelt u deze situaties?

14

Voorbeeld 1. Een beleidsdirectie heeft het WODC gevraagd om een onderzoek op te zetten. Een WODC-onderzoeker heeft hiervoor een onderzoeksplan geschreven waar hij en zijn collega's volledig achter staan. Voordat het onderzoek van start gaat, krijgt hij van een medewerker van de beleidsdirectie te horen dat hij twee onderzoeksvragen moet schrappen omdat deze vragen politiek gevoelig liggen. Hoe beoordeelt u deze situatie?

- Hierbij is sprake van gewenste beïnvloeding.
- Hierbij is sprake van ongewenste beïnvloeding.

samenstelling van een begeleidingscommissie om redenen van beleid is aangepast						
Ik heb wel eens meegemaakt dat Justitie-ambtenaren tussentijds geïnformeerd worden over de resultaten van een onderzoek	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik heb wel eens meegemaakt dat Justitie-ambtenaren buiten de begeleidingscommissie om commentaar geven op een onderzoek	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik heb wel eens meegemaakt dat onderzoekers resultaten aanpassen om redenen van beleid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik heb wel eens meegemaakt dat een (voor Justitie) onwettig rapport later of helemaal niet wordt gepubliceerd	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

21

Toelichting:

22

Hoe vaak heeft u in de afgelopen twee jaar ongewenste invloed van medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid ervaren?

- Zeer vaak
- Vaak
- Regelmatig
- Een enkele keer
- Nog nooit

23

III. Organisatiecultuur en management Na de vragen over (on)gewenste beïnvloeding van onderzoek, zijn we geïnteresseerd in de bredere organisatiecultuur van uw organisatie. Meer in het bijzonder vragen wij u uw mening te geven over het melden van schendingen van integriteit (misstanden) of een vermoeden daarvan

Justitie en Veiligheid							
...het WODC een wetenschappelijke gedragscode (VSNU, KNAW, enz) onderschrijft	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
...er voor medewerkers van beleidsdirecties duidelijke gedragsnormen komen voor het contact tussen 'beleid' en onderzoekers	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
...de onafhankelijkheid van het WODC wettelijk wordt vastgelegd	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	

28

Toelichting:

29

V. Achtergronden Wat is uw functie?

- Wetenschappelijk medewerker
- Projectleider
- Leidinggevende
- Zeg ik liever niet

30

Hoe lang bent u werkzaam in deze functie?

- Korter dan 1 jaar
- 1-5 jaar
- Langer dan 5 jaar

31

VI. Einde

Wilt u de onderzoekscommissie WODC nog iets meegeven (meldingen; tips; suggesties, etc)? Dat kan door uw opmerkingen in te vullen in het onderstaande tekstvak:

32

Wilt u de onderzoekscommissie WODC attenderen op een concreet onderzoek?

Dat kan door dit in te vullen in het onderstaande tekstvak; of door een melding door te geven via: meldpunt@onderzoekscommissieWODC.nl of via telefoonnummer: 06 - 23 92 98 66, <https://www.rijksoverheid.nl/contact/contactgids/onderzoekscommissies-wodc>

33

De onderzoekscommissie WODC wil als aanvulling op deze vragenlijst ook een aantal (vertrouwelijke) gesprekken voeren. Mogen wij hierover contact met u opnemen?

- Ja
 Nee

34

Via welk telefoonnummer kunnen we u bereiken?

VRAAG 34 ALLEEN TONEN ALS AAN DE ONDERSTAANDE VOORWAARDEN WORDT VOLDAAN, INDIEN NIET VOLDAAN SPRING NAAR: >> **VOLGENDE VRAAG**

vraag 33 is beantwoord met 1 (Ja)

Onderzoekscommissie wOdc II

prof. dr. M.L.M. Hertogh, voorzitter

dr. ir. M.M.C.G. Peters, lid

em. prof. dr. A.N. van der Zande, lid

prof. dr. G. de Graaf, lid