

6

Een affaire rond de onafhankelijkheid van het WODC

Laurens van der Varst

6.1 Inleiding

Op 19 juni 2018 stapte directeur Frans Leeuw van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) op. De aanleiding daartoe had een lange aanloop die eind 2017 tot uiting kwam in een uitzending van *Nieuwsuur*. Uit onderzoek door onderzoeksjournalist Bas Haan, die eerder de spraakmakende onthulling deed over de bonnetjesaffaire, zou blijken dat ambtenaren van het ministerie van JenV oneigenlijke invloed uitoefenden op onderzoeksresultaten. Het nieuws sloeg in politiek Den Haag in als een bom. Het was immers niet het eerste incident dat zich afspeelde op het ‘veiligheidsministerie’ dat met ruim honderdduizend ambtenaren het grootste departement is.

De WODC-affaire startte in 2014 met een melding van een ervaren onderzoeker die intern melding deed van oneigenlijke ambtelijke beïnvloeding. De onthulling in *Nieuwsuur* bracht de affaire in een stroomversnelling. Het is een affaire die draait om de onafhankelijkheid van onderzoek, in het bijzonder van het onderzoeksinstituut van het ministerie van JenV, en daarmee om de betrouwbaarheid van onderzoek. We belichten daarbij twee dilemma’s.

Een eerste dilemma betreft de vraag hoe om te gaan met enerzijds de feitelijke situatie (in dit geval een klacht over verstoorde werkverhoudingen en mogelijke beïnvloeding van onderzoek) en anderzijds het beeld dat daarover in de media ontstaat.

Een tweede dilemma gaat over de onafhankelijkheid van onderzoek. Daaraan wordt terecht een groot belang gehecht, juist nu, in tijden van nepnieuws en feitenvrije politiek. Hoe die onafhankelijkheid

zo goed mogelijk te waarborgen is een vraag waarvoor onderzoekinstellingen en commissies – maar zeker ook bestuurlijke opdrachtgevers – zich gesteld zien.

Voor dit hoofdstuk is gebruikgemaakt van openbare bronnen zoals nieuwsberichten en de drie onderzoeksrapporten die over deze casus verschenen zijn.

6.2 Feitenrelaas

Op 6 december 2017 opent het tv-programma *Nieuwsuur* met het bericht dat de ambtelijke top van het ministerie van JenV onderzoek naar het Nederlandse drugsbeleid heeft gemanipuleerd.¹ *Nieuwsuur* baseert zich op een interne klacht van een onderzoeker van het WODC, Marianne van Ooyen. Drugsonderzoek uit 2014 zou zodanig zijn beïnvloed, dat de onderzoeksresultaten het softdrugbeleid van toenmalig minister Opstelten ondersteunden. Dat beleid was erop gericht de overlast van coffeeshops in te dammen, onder andere door een zogeheten ingezetenen- en het afstandscriterium. Die maatregelen waren van meet af aan omstreden, omdat zij juist zouden leiden tot meer overlast en illegale drugshandel en geen oplossing zouden bieden voor de ‘achterdeurproblematiek’ van coffeeshops. Het WODC rapporteerde destijds dat de overlast door coffeeshops wel meeviel; een conclusie die uitermate gevoelig lag.

In de uitzending van *Nieuwsuur* stelt emeritus hoogleraar Recht en Samenleving Jan Brouwer dat ambtenaren van het ministerie de conclusie dat gemeenten geen overlast van coffeeshops ervaren, zodanig hebben weten te sturen dat de desbetreffende conclusie is verdwenen uit het rapport.² Zowel oppositie- als coalitiepartijen reageren verontwaardigd op de onthullingen; de minister van JenV wordt om opheldering gevraagd. Volgens D66-justitiewoordvoerder Groothuizen betreft het een grove schending van de integriteit van het ministerie.

1 Uitzending *Nieuwsuur* van 6 december 2017. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://nos.nl/uitzending/29606-nieuwsuur.html>.

2 NOS, 6 december 2017. Binnenland en Politiek: ‘Onderzoek naar Nederlands drugsbeleid jarenlang gemanipuleerd’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2206295-onderzoek-naar-nederlands-drugsbeleid-jarenlang-gemanipuleerd.html>.

‘We moeten er als Kamer op kunnen vertrouwen dat we objectieve informatie hebben om beleid bij te sturen of vorm te geven. Het is schokkend, absoluut onaanvaardbaar, wij willen echt dat alle informatie op tafel komt. Daar willen we een debat over.’³

De pas aangetreden minister Grapperhaus van JenV kondigt de volgende dag onafhankelijk onderzoek aan. Hij meldt aan de Tweede Kamer veel belang te hechten aan de integriteit van het departement en de onafhankelijkheid van het WODC. De minister stelt maar liefst drie commissies in voor onderzoek naar respectievelijk de deugdelijkheid van drugsonderzoeken (Onderzoekscommissie WODC-I), de relatie tussen het WODC en het departement (Onderzoekscommissie WODC-II) en de klachtafwikkeling (Onderzoekscommissie WODC-III).

Op 23 januari 2018 debatteert de Tweede Kamer over de onthullingen van *Nieuwsuur*.⁴ In het debat is er waardering voor de onderzoekers van het WODC. Er worden vooral veel vragen gesteld over de reikwijdte van de door de minister ingestelde onderzoeken en de mogelijkheid om van andere onafhankelijke instituten als het RIVM en CPB te leren. Veruit de belangrijkste kwestie is de positie van het WODC ten opzichte van het ministerie: zou het WODC niet op een grotere afstand van het departement moeten worden geplaatst?

In juni 2018 komt als eerste Onderzoekcommissie WODC-III met haar bevindingen over de klachtafhandeling. De commissie onder voorzitterschap van hoogleraar Arbeidsrecht Evert Verhulp stelt dat de interne melding niet conform de vereiste zorgvuldigheid en geldende richtlijnen is behandeld. De commissie benadrukt het belang van een open, lerende cultuur en ziet daarin een belangrijke taak voor leidinggevend. Naar aanleiding van het rapport kondigt Frans Leeuw op 19 juni aan vervroegd terug te treden als WODC-directeur (hij zou eind 2018 met pensioen gaan). Hij herkent zich maar matig in de kritiek

3 NOS, 6 december 2017. Politiek: ‘Kamer schrikt van politieke sturing op onafhankelijk onderzoek’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2206302-kamer-schrikt-van-politieke-sturing-op-onafhankelijk-onderzoek.html>.

4 Handelingen TK 2017-2018 nr. 42, item 33.

op zijn leiderschapstijl en meent het WODC en zijn medewerkers het beste te dienen door te vertrekken.⁵ De Universiteit Maastricht, waar Leeuw een leerstoel bekleedt, ziet in de uitkomsten van het onderzoek geen aanleiding om maatregelen te nemen. Naar het oordeel van de universiteit heeft Leeuw de normen voor wetenschappelijke integriteit niet geschonden.⁶

Drie maanden later, in oktober 2018, verschijnt het rapport van onderzoekscommissie WODC-I naar de deugdelijkheid van drie drugsonderzoeken.⁷ Onder leiding van jurist Jacques Overgaauw concludeert deze onderzoekscommissie dat de bestudeerde rapporten en de totstandkoming ervan eerlijk, zorgvuldig en betrouwbaar zijn. Zij maakt tevens duidelijk dat aan beleidsonderzoek eigen is dat de opdrachtgever invloed heeft op de onderzoeksvraag en op de kaders waarbinnen het onderzoek wordt uitgevoerd. Die invloed is er vanuit het ministerie van JenV ook geweest, maar dat heeft volgens de commissie nauwelijks effect op de inhoud gehad. Verder rapporteert de commissie-Overgaauw over de verstoorde werkverhoudingen binnen het WODC, na onheuse bejegening van een van de onderzoekers door de directeur.

In november 2018 blikt de gewezen onderzoeker en klokkenluider Marianne van Ooyen terug op de affaire in een interview in *NRC Handelsblad*.⁸ In het interview bekritiseert Van Ooyen het rapport van de commissie-Overgaauw dat in haar ogen voor het ministerie van JenV een vrijbrief is voor voortgaande bemoeienis met het WODC. Ze adviseert mogelijke melders van misstanden af te zien deze te melden; die strijd acht zij voor een individuele melder bij voorbaat verloren.

5 NOS, 19 juni 2018. Binnenland: 'Directeur WODC neemt ontslag'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2237300-directeur-wodc-neemt-ontslag.html>.

6 Observant, 20 februari 2019. 'Oud-WODC-directeur Leeuw mag hoogleraar blijven'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.observantonline.nl/Home/Artikelen/articleType/ArticleView/articleId/16720/Oud-WODC-directeur-Leeuw-mag-hoogleraar-blijven>.

7 *Het Besloten club en het Ingezetenen criterium voor coffeeshops* (2013), *Coffeeshops, toeristen en lokale markt* (2014) en *Internationaal recht en cannabis* (2014).

8 NRC, 1 november 2018. Nieuws: 'Ik werd als een verdachte behandeld'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/11/01/ik-werd-als-een-verdachte-behandeld-a2753647>.

In januari 2019 volgt het langverwachte onderzoek van hoogleraar Rechtssociologie Marc Hertogh naar de relatie tussen het departement en het WODC. De commissie-Hertogh concludeert dat er sprake is van vervlechting tussen beleid en onderzoek en dat het ontbreekt aan waarborgen voor de onafhankelijkheid van onderzoek.

‘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.’ (Onderzoekscommissie WODC II, 2019, p. 7)

Uit het rapport blijkt dat het aannemelijk is dat bij meerdere onderzoeken sprake is geweest van oneigenlijke beïnvloeding, zoals het inperken van de reikwijdte van onderzoek, de toon en inhoud en timing. Dit speelt met name bij politiek gevoelige onderwerpen. De commissie:

‘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.’ (Onderzoekscommissie WODC-II, 2019, p. 10)

Er wordt volgens de commissie overigens door de onderzoekers met succes weerstand geboden tegen oneigenlijke beïnvloeding. Maar, zo concludeert de commissie-Hertogh, dat lukt niet altijd. Verder oordeelt de commissie dat de leiding van het ministerie van JenV en het WODC hun zorgplicht onvoldoende serieus nemen. Onderzoekers ervaren onvoldoende bescherming om hun werk in onafhankelijkheid uit te voeren en er is weinig ruimte om in openheid dilemma’s en problemen met elkaar te bespreken.

Een half jaar later, op 15 juni 2019, reageert minister Grapperhaus van JenV op de uitgebrachte rapporten.⁹ Volgens Grapperhaus vereist beleidsonderzoek zorgvuldige inbreng vanuit het beleidsdepartement, echter zonder aantasting van de onafhankelijkheid van onderzoek. Hij stelt een pakket maatregelen voor die moeten bijdragen aan de weerbaarheid van het WODC, alsmede richtlijnen voor ambtenaren om de onafhankelijkheid van onderzoek te waarborgen. Een belangrijke maatregel is het uit huis (c.q. op grotere afstand van het ministerie) plaatsen van het WODC.

6.3 Beeldvorming en feiten

Een eerste dilemma in deze casus houdt verband met de discrepantie die kan bestaan tussen de feitelijke situatie (in dit geval een klacht over verstoorde werkverhoudingen en mogelijke beïnvloeding van onderzoek) en het beeld dat daarover in de media ontstaat. Aan de totstandkoming van dat beeld droegen in dit geval meerdere factoren bij:

- de *Nieuwsuur*-uitzending, waarin deskundigen hun verontwaardigd uitspreken;
- de reacties van Tweede Kamerleden;
- de reactie van de minister en de aankondiging van maar liefst drie onderzoeken;
- de context waarin het incident plaatsvond, namelijk dat van een onbestuurbaar geworden ‘incidentenministerie’.

Er ontstond al snel de nodige ophef en verontwaardiging over de zaak. De Tweede Kamer buitelde over de minister heen en eiste opheldering. Daarbij speelden eerdere incidenten en voetangels mee: de bonnetjes-affaire, de reorganisatie van de Nationale Politie, de discussie of het veiligheidsministerie niet te groot is geworden. Maar ook het beeld van twee prominente VVD-bewindslieden, ‘*tough on crime*’, onder wier bewind een politiek en maatschappelijk beladen coffeeshopbeleid werd uitgezet. Tel daarbij op dat een van de hoofdrolspelers, de politiek verantwoordelijke minister Grapperhaus, achtervolgd werd door enkele

9 Brief van de minister van Justitie en Veiligheid d.d. 15 januari 2019, TK 2018-2019, 28844, nr. 168.

ongelukkige uitspraken.¹⁰ Dit kan mede verklaren waarom de minister direct ‘bovenop’ de WODC-casus zat en diepgaand onderzoek aankondigde. Het creëerde al met al een dankbare voedingsbodem. Hoewel de directeur van het WODC in een interview aangaf zelf naar *Nieuwsuur* te willen gaan om tekst en uitleg te geven (suggererend dat hij daarmee de crisis zou kunnen bezweren), vroeg de redactie van *Nieuwsuur* de verantwoordelijk minister in de uitzending. Daar gaf Grapperhaus meteen aan dat dingen niet goed waren gegaan. Directeur Leeuw:

‘Hij kon moeilijk anders. Het ging over drugs, het ging over onderzoek, en over iemand die door de leiding niet serieus was genomen. Dat was in elk geval het beeld. En de minister was natuurlijk *brand new*.’¹¹

Emeritus hoogleraar Bestuurskunde Wim Derksen plaatste kanttekeningen bij het ontstane beeld over het WODC en waarschuwde voor voorbarige conclusies. Volgens Derksen is het WODC geen universiteit of planbureau dat formeel een onafhankelijke positie heeft. Het is voor het WODC gebruikelijk dat het ministerie – als opdrachtgever – de onderzoeksopdrachten formuleert.

‘Een probleem ontstaat pas als het departement de opdracht verandert om het risico van onwelgevallige conclusies te verkleinen. Het is de vraag of dat verstandig is. Maar wie denkt dat onderzoek geen onderdeel is van de politiek, is wel heel naïef.’¹²

10 Over het inperken van de vrije meningsuiting voor omstreden imams, zijn uitspraken dat Noord-Korea achter een cyberaanval in de Rotterdamse haven zit en zijn standpunt over jihadisten.

11 *De Volkskrant*, 5 maart 2019. Nieuws & Achtergrond: ‘Iedereen heeft zijn zegje over de WODC-affaire gedaan. Behalve Frans Leeuw, de directeur die moest opstappen’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/iedereen-heeft-zijn-zegje-over-de-wodc-affaire-gedaan-behalve-frans-leeuw-de-directeur-die-moest-opstappen-b22c847f/>.

12 Wim Derksen, 12 december 2017. Blog: ‘Wat valt het #WODC te verwijten’. Op 9 september 2019 ontleend aan <http://www.wimderksen.com/2017/12/12/wat-valt-het-wodc-te-verwijten/>.

Verder is het volgens Derksen niet zo vreemd dat een minister invloed probeert uit te oefenen op het moment van publiceren van een onderzoek of zich op de resultaten wil voorbereiden. Dat gebeurt tenslotte overall. Kritisch is hij ook op het beeld dat in de media werd geschetst en de rol van wat hij ‘trekpopprofessoren’ noemt:

‘Het onderwerp laat zich moeilijk verbeelden, maar *Nieuwsuur* had wel heel veel beelden van verlichte vensters en toetsenborden nodig om het gebrek aan voorbeelden te camoufleren. De twee geïnterviewde hoogleraren betoonden zich goede “trekpopprofessoren”: als je eraan trekt vertellen ze op verzoek van de journalist dat het een schande is. (...) De man lijkt om 3 uur ’s nachts nog bereid om zijn stropdas om te doen en schande te spreken. Zonder verder onderzoek te doen en zonder enige nadere duiding te geven.’¹³

In een dergelijke context domineerde het ontstane beeld over de onafhankelijkheid van het WODC al snel de feitelijke situatie, zoals die pas later in onderzoek naar voren zou komen. Duidelijk is in elk geval dat zo’n beeld snel ontstaat en grote impact heeft. Dat is een riskant beeld; het ondermijnt de positie van het onderzoeksinstituut en bedreigt zijn kernwaarden. Dat zagen we in januari 2019 terug in de ophef die in de Haagse gemeenteraad ontstond, nadat de burgemeester had aangekondigd dat zij het IFV had gevraagd onderzoek te doen naar de ‘vreugdevuren’ in Scheveningen. Omdat de burgemeester, als voorzitter van de veiligheidsregio Haaglanden, lid is van het zogeheten Veiligheidsberaad (bestaande uit alle voorzitters van de 25 veiligheidsregio’s) en het secretariaat van datzelfde Veiligheidsberaad is ondergebracht bij het IFV, zou het IFV geen onafhankelijk onderzoek kunnen doen. Het beeld dat ontstond: onderzoek door het IFV is niet onafhankelijk, want de burgemeester zit er te dicht op. Het deed er niet meer toe of dat feitelijk ook zo is; het beeld was al bepaald.

Ook in de WODC-casus ontstond, door de onthullingen in *Nieuwsuur*, het beeld dat het WODC niet onafhankelijk zou opereren. Vechten tegen zo’n beeld is lastig. Als het beeld tegen je is gekeerd, is het leed vaak al geschied. Dan is het redden wat er te redden valt en wachten tot de storm is gekeerd, wat overigens lang kan duren: een negatief

frame blijft instanties soms lang aankleven. Dit zien we geregeld terug wanneer bestuurders bij incidenten geconfronteerd worden met allerlei beelden, emoties en belevingen; beelden die niet noodzakelijkerwijs overeenkomen met de feitelijke situatie, die in de praktijk vaak vele malen genuanceerder is (Zannoni et al., 2012). Hoe daarmee om te gaan, zeker bij een forse disbalans tussen 'het beeld' en 'de feiten', is een waar dilemma voor communicatieadviseurs en crisisbeheersers. Een mogelijke oplossingsrichting is het communiceren over en 'mee-nemen' van betrokkenen in het spanningsveld waarmee je als crisis-beheerser te maken hebt.

6.4 Onafhankelijkheid van onderzoek

Het tweede dilemma in deze casus gaat over de onafhankelijkheid van onderzoek. Daaraan wordt door politici en beleidsmakers groot belang gehecht, juist in tijden van nepnieuws en feitenvrije politiek. Hoe die onafhankelijkheid zo goed mogelijk te waarborgen, is een vraag waarvoor onderzoekinstellingen en -commissies, maar ook opdrachtgevers zich gesteld zien.

Volgens socioloog Lex Cachet is de WODC-casus nog veel ingewikkelder dan die van gewoon onderzoek:

'Dat komt vooral door de vele rollen die het WODC speelt: onderzoeker, aanbesteder en begeleider van extern onderzoek, adviseur van de minister. De paradoxale positie van het instituut, onafhankelijk maar ook onderdeel van het departement, helpt ook niet mee.'¹⁴

Uit de commissierapporten blijkt dat er op diverse manieren invloed werd uitgeoefend op onderzoekers en de resultaten van onderzoek, zoals het toespitsen van vragen op gewenste uitkomsten, subtiele druk tijdens overleggen en begeleidingscommissies, timing van openbaarmaking van resultaten. Verder werden het inperken van de eigen, vrije onderzoeksruimte van onderzoekers genoemd, sturende en weinig rol-vaste houding van opdrachtgevers en het ontbreken van een veilige,

14 NRC, 14 december 2017. *Opinie: 'Natuurlijk wordt het WODC beïnvloed'*. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/12/14/natuurlijk-wordt-wodc-beïnvloed-a1584827>.

open cultuur om dilemma's te bespreken (Onderzoekscommissie WODC II, 2018). Dat er tussen opdrachtgevers en onderzoekers in de dagelijkse realiteit van beleidsonderzoek interactie en afstemming plaatsvindt, is evident. Cachet is op dat vlak helder: onderzoek vindt nooit in een vacuüm plaats. Gedurende het onderzoeksproces hebben onderzoekers veelvuldig contact met opdrachtgevers over tal van zaken, zoals de toegang tot informatie, de afbakening van het onderzoek, te selecteren casus. Dat is een voortdurend onderhandelingsproces. Hoewel het volgens Cachet niet gek is dat opdrachtgevers als financier invloed willen op hun onderzoeksopdrachten, geldt wel dat zij daarbij ruimte moeten laten voor conclusies die hun minder welgevallig zijn. Maar waar precies de grens ligt tussen behoud en aantasting van onafhankelijkheid, is vaak niet zo eenduidig. De voormalig directeur van het WODC zei hierover:

'Ik vind ook niet dat beleidsambtenaren zich helemaal buiten het onderzoek moeten houden. Ja, natuurlijk moet onderzoek onafhankelijk zijn. Maar onafhankelijkheid is niet een eendimensionaal begrip. Het gaat om de onafhankelijkheid van de gebruikte methode, van de procedures binnen een instituut en om de beeldvorming. Gezag en geloofwaardigheid, daar draait het om, maar er mag best contact en wederzijdse invloed zijn.'¹⁵

In een kritische reflectie op het werk van de commissie-Hertogh merkt De Ruig op dat er twee vormen van beïnvloeding zijn: constructieve beïnvloeding en negatieve beïnvloeding (De Ruig, 2019). Bemoeienis van opdrachtgevers hoeft dus niet per se slecht te zijn, zoals de commissie-Hertogh suggereert, maar kan wel degelijk ook positief uitpakken volgens De Ruig. Daarmee maakt hij duidelijk dat de praktijk waarin beleidsonderzoek plaatsvindt niet zo zwart-wit is. Onafhankelijk onderzoek, zo concludeert De Ruig, leidt niet automatisch tot betrouwbare en valide resultaten (De Ruig, 2019). Eerder wierp ook Van Duin de vraag op of de onafhankelijkheid van de onderzoeker wel

15 *De Volkskrant*, 5 maart 2019. Nieuws & Achtergrond: 'Iedereen heeft zijn zegje over de WODC-affaire gedaan. Behalve Frans Leeuw, de directeur die moest opstappen'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/iedereen-heeft-zijn-zegje-over-de-wodc-affaire-gedaan-behalve-frans-leeuw-de-directeur-die-moest-opstappen-b22c847f/>.

zo belangrijk is (Van Duin, 2012). Uiteraard helpen bepaalde randvoorwaarden zoals de wijze van financiering, bevoegdheden tot het doen van onderzoek en mogelijkheden om zelf onderzoek te initiëren. Maar waar het vooral om draait, zijn betrouwbaarheid, geldigheid en transparantie, zodat anderen die eenzelfde onderzoek doen tot vergelijkbare resultaten kunnen komen.

Volgens Kuitenbrouwer past het ‘twisten’ of verdraaien van feiten, aanpassen van conclusies aan de politieke realiteit, besluiten baseren op discutabel onderzoek, volledig in een patroon waarin politiek steeds meer gaat over beeldvorming oftewel ‘het creëren van werkelijkheden’,¹⁶ Met andere woorden, de politici die in de WODC-casus moord en brand riepen, hebben zelf ook boter op het hoofd.

Meerdere deskundigen constateren dus dat er gedurende onderzoeksprocessen volop beïnvloeding plaatsvindt en dat die beïnvloeding niet altijd slecht is. Hoe succesvol die beïnvloeding is en hoe rechtmatig, is niet altijd even makkelijk vast te stellen. Belangrijk is in elk geval dat onderzoekers zich niet laten leiden door buitenwetenschappelijke overwegingen in de keuze van methoden, het beoordelen van onderzoeksgegevens en de weging van alternatieve verklaringen. Volgens de *Gedragscode Wetenschappelijke Integriteit* houdt onafhankelijk onderzoek onder ander het volgende in:

‘[D]at men zich in de keuze van de methode, bij de beoordeling van de data en in de weging van alternatieve verklaringen (...) niet laat leiden 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 en rapportage over het onderzoek; bij de keuze van het onderzoeksobject en van de onderzoeksvraag is onafhankelijkheid niet altijd nodig.’

De vraag is hoe de onafhankelijkheid van onderzoek, juist op gevoelige beleidsterreinen met tegengestelde belangen en controverses, zo adequaat mogelijk te waarborgen. Dat vraagt, zoals de commissie-

16 ‘Feiten heilig? Niet voor de politiek, die onderzoeksconclusies zo naar haar hand zet’, *de Volkskrant*, 16 december 2017.

Hertogh terecht concludeerde, van beide kanten inspanning. De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) benoemt in een recente studie drie dimensies die in het kader van onafhankelijk onderzoek van belang zijn, namelijk (OvV, 2018):

1. onafhankelijkheid in positie: dat gaat over de randvoorwaarden voor het uitvoeren van het onderzoek;
2. onafhankelijkheid in oordeelsvorming: houding en vaardigheden om een eigenstandig oordeel te vellen;
3. onafhankelijkheid in beeldvorming: de wijze waarop onderzoek naar buiten toe wordt gepresenteerd, zodat het door het publiek als onafhankelijk wordt ervaren.

In de WODC-casus is duidelijk zichtbaar dat twee dimensies werden geadresseerd, namelijk onafhankelijkheid in positie en in oordeelsvorming. Dat is winst en zal in de toekomst moeten bijdragen aan herstel van vertrouwen in de onafhankelijkheid van het onderzoeksinstituut. Duidelijk is ook dat op de derde dimensie, dat van de beeldvorming over onafhankelijkheid, de meeste schade is berokkend. Er is in deze kwestie een beeld ontstaan van een onderzoeksinstituut dat niet altijd even onafhankelijk is. Dat de commissies vaststellen dat de kwaliteit en inhoud van de drugsonderzoeken niet zijn aangetast, doet er dan weinig meer toe. In zo'n situatie kan het nodig zijn maatregelen te treffen, hoe symbolisch en voor de bühne ook, waaruit in elk geval het beeld ontstaat dat de onafhankelijkheid gewaarborgd is. In deze casus: het op afstand plaatsen van het WODC. Dat er dan alsnog intensief contact en beïnvloeding tussen beleidsambtenaren en onderzoekers plaats zal vinden, doet aan dat beeld weinig af. Bovendien is die beïnvloeding vaak zo slecht nog niet, omdat het de bruikbaarheid van onderzoek kan vergroten. Beïnvloeding is daarmee maar één kant van de zaak. Minstens zo belangrijk zijn benodigde randvoorwaarden voor beleidsonderzoek, juist op gevoelige beleidsdossiers, zoals een veilige en open werkcultuur en support van leidinggevenden (De Ruijg, 2019).

6.5 Tot slot

In deze casus hebben we gezien dat 'beelden' een lang onaantastbaar gewaande positie van een instituut ernstig kunnen aantasten. Dat

beeld ondermijnde een van de kernwaarden van het WODC. Daarin zit de kracht van beeldvorming, of het beeld nu juist is of niet. Hoe daarmee om te gaan, zeker bij een forse disbalans tussen 'het beeld' en 'de feiten', is een vaak voorkomend dilemma. Een mogelijke oplossingsrichting is het communiceren over en 'meenemen' van betrokkenen in de dilemma's en spanningsvelden die zich voordoen.

Dat deze affaire politiek riskant bleek, was voor de verantwoordelijk minister wel duidelijk, zo bleek uit zijn reactie: er kwamen maar liefst drie onderzoekscommissies. Te veel, te groots en ook verwarrend, want niet eenduidig, volgens sommigen. Anderzijds droegen de onderzoeken wel bij aan een genuanceerd beeld over de realiteit waarin het WODC opereert: binnen het beladen beleidsterrein van justitie en veiligheid, waar grote belangen spelen en waar ambtenaren en onderzoekers haast voortdurend met elkaar in contact staan over lopend onderzoek. Die realiteit is geschakeerd en complex en vaak niet zo zwart-wit. Dat er ten aanzien van de randvoorwaarden voor beleidsonderzoek nog wat te leren en te verbeteren valt, is ook duidelijk. Hoe de lessen in de praktijk zullen worden gebracht, moeten we afwachten.

Als een rode draad door deze casus loopt het thema van onafhankelijkheid en beïnvloeding. Beïnvloeding is maar één kant van de zaak: communicatie tussen opdrachtgevers en onderzoekers is inherent aan beleidsonderzoek en soms zo slecht nog niet. De andere kant gaat over het waarborgen van onafhankelijkheid en dat is nog niet zo eenvoudig als het lijkt en vraagt van verschillende kanten (opdrachtgevers, leidinggevenden, onderzoekers) inspanning.

Een interessante vraag ten slotte voor bestuurders bij crises: welke eisen stelt de specifieke situatie van het onderzoek dat je instelt? Waar aan moet het onderzoek bijdragen? Dat hangt nauw samen met factoren zoals de maatschappelijke impact en onrust, eerdere vergelijkbare incidenten en nalatigheid. Hoe meer dergelijke factoren aanwezig zijn, des te scherper de eisen aan onafhankelijk onderzoek. Die onafhankelijkheid wordt namelijk gezien als indicator voor gezag, voor betrouwbaarheid en geloofwaardigheid. Je moet, zeker bij maatschappelijk en politiek beladen dossiers, tenslotte geen slager hebben die zijn eigen vlees keurt. En dat vraagt ook van opdrachtgevers van incidentonderzoek om te zorgen voor de juiste condities om die onafhankelijkheid zo goed mogelijk te waarborgen.