

*Visiedocument inzake
de koers van het WODC:
wat is bereikt en hoe verder?*¹

April 2005

1. PREAMBULE

Deze notitie is *ten behoeve van* de visitatiecommissie onder voorzitterschap van Prof.mr.dr. C.J.M. Schuyt opgesteld, en geeft, in aanvulling op de **zelfevaluatie van het WODC** (december 2004) en de **notitie 'WODC: Taken en doelen, formele positie, personeel, financiën & verantwoording, producten en managementinformatie'** (april 2005) nadere informatie over de koers die het WODC de afgelopen paar jaar heeft uitgezet en in de (nabije) toekomst wil volgen. Deels wordt daarom in deze notitie teruggekeken op de afgelopen jaren, deels wordt een vooruitblik gegeven.

Vanzelfsprekend is dat de in september 2005 te verwachten **rapportage van de visitatiecommissie** cruciaal is voor het oordeel over wat bereikt is en hoe verder te gaan.

¹ Redactie Leeuw & Niemeijer

2. INLEIDING

Kennis-voor-beleid staat aanzienlijk steviger dan een aantal jaren geleden op de maatschappelijke agenda. Het rapport van de Commissie Wijffels² beschrijft onder andere het belang van 'directe verbindingen tussen onderzoeksinstituten en beleid' en wijst ook op de noodzaak van een krachtige vraagarticulatie. De poging van het project *De Andere Overheid*³ om zicht te krijgen op de kennisinfrastructuur van het rijk sluit daarbij aan, en datzelfde geldt voor het *Innovatieplatform*. Ook zijn er pleidooien om tot MTI's te komen: *maatschappelijke topinstituten*. Daarbij gaat het niet alleen om nieuwkomers maar ook om versterking, resp. integratie van bestaande instellingen en netwerken. Bij brief van de Minister van OCW is onlangs subsidie voor de ontwikkeling van drie MTI's beschikbaar gesteld, waarvan het *The Hague Institute for the Internationalisation of Law* sterke banden met het WODC heeft⁴. Ook worden initiatieven op het terrein van kennisinstituten rondom veiligheid ontwikkeld, onder andere vanuit de VSNU en HBO-raad⁵. Dichter bij huis werkt het WODC aan het bundelen van 'in-house' kennis- en onderzoekinitiatieven op het terrein van Justitie en Vreemdelingenzaken & Integratie⁶.

In *deze wereld* acteert het WODC. Als wetenschappelijk instituut zo'n 30 jaar oud, als documentatiecentrum bijna 50 jaar. Na een periode van reorganisatie en interim managerschap (2001-2002) werd eind 2002 de strategienota '**Naar een klantgericht Justitieel Kenniscentrum, Kompas voor de toekomst**' gepubliceerd met daarin de volgende missie van het WODC: *het WODC wil een toonaangevend wetenschappelijk kenniscentrum zijn voor het brede veld van Justitie.*

Om die missie te realiseren, verricht het instituut de volgende taken:

Onderzoek

(Planning en productie van onderzoek en analyses door eigen onderzoekers en door externe partijen, veredelen van bijeengebrachte kennis en subsidiëren van initiatieven waarmee elders kennis wordt geproduceerd of verspreid);

² Het betreft het rapport 'De kracht van directe verbindingen' dat de ad-hoc commissie 'Brugfunctie TNO en GTI's' (de Commissie Wijffels) op 14 mei 2004 heeft aangeboden aan de ministers Van der Hoeven (OCW), Peijs (V&W) en Veerman (LNV).

³ Het betreft het nog vertrouwelijke conceptrapport 'Verkenning kennis- en adviesfunctie rijksoverheid; de overheid in de kennissamenleving' (Projectgroep *De Andere Overheid/SG-beraad*).

⁴ Zie de brief van 16 maart 2005 (departementale vraagprioriteiten onderzoek), die geresulteerd heeft in een subsidie van 5 miljoen euro voor het Hiil. Directeur WODC was aanvrager en initiator van dit voorstel en is als zodanig ook lid van de Executive Board van Hiil.

⁵ Zo is, op initiatief van o.a. de VSNU en anderen voor 3 juni 2005 een oprichtingsbijeenkomst voorzien van kenniscentra op het terrein van de veiligheid.

⁶ Zie de nota: 'Kennisinfrastructuur van het Ministerie van Justitie', 29 april 2005 (F.Leeuw & S.Eschen).

Kennisverspreiding

(Bijeenbrengen van kennis (reactief en pro-actief), verstrekken van kennis in de vorm van datamateriaal en documentaire informatie, verzorgen van (wetenschappelijke) publicaties en deelname van WODC-experts aan allerlei externe verbanden).

Advisering

(Adviseren over aard en omvang van wetenschappelijke ondersteuning bij de beantwoording van beleidsvragen en over de mogelijke betekenis van wetenschappelijke inzichten voor het beleid).

Toen in mei 2003 de huidige directeur aantrad, stemde hij in met de voorgestelde inrichting en strategische visie. Hij beseftte dat het *hebben van* een visie en het *beschikken over* een (nieuwe) organisatiestructuur echter niet verward moeten worden met het *realiseren van die visie*. Hij stelde zich dan ook ten doel

- *ten eerste* het WODC onderzoek kwalitatief-inhoudelijk te verbeteren door o.a. meer oog te hebben voor de rol van (programma)theorieën in (beleids)onderzoek, beter aan te sluiten bij internationale ontwikkelingen en methodologische eisen rondom evaluatieonderzoek, meer werk te maken van institutionele analyses en meer werk te maken van syntheses van bestaand onderzoek (dit o.a. vanwege de aanzienlijke groei in het aantal –door anderen– verrichte onderzoeken);
- *ten tweede* het WODC als ‘datawarehouse’ beter te positioneren en de planbureau-achtige⁷ taken van het WODC te versterken (‘prognosemodellen veiligheid, civiel en bestuur’). Daarbij streeft hij er naar de positie van de afdeling Siba (Statistische informatie en beleidsanalyse) te versterken en waar nodig kwantitatieve analyses te koppelen aan narratieve, die doorgaans door medewerkers van de afdeling DIV (Documentaire Informatievoorziening en Voorlichting) voorbereid worden;
- *ten derde* de processen en kwaliteit van uitbesteding van onderzoek te optimaliseren;
- *ten vierde* de rol van het WODC als verspreider van kennis en daarop gebaseerde adviseringswerkzaamheden uit te bouwen;
- *ten vijfde* de bedrijfsvoering en de doelmatigheid (ook in termen van te leveren prestaties) verder te verbeteren en
- *ten zesde* het WODC steviger te verankeren in nationale en internationale wetenschappelijke verbanden.

Aan deze concretisering van het missiestatement uit de strategische nota is vanaf medio 2003 gewerkt. Niet vanuit een blauwdrukdocument, maar gaandeweg en interactief, zij het ook expliciet sturend vanuit de directie. Hierbij is ook aandacht

⁷ In de nog niet gepubliceerde rapportage van de projectgroep *De Andere Overheid/SG-beraad* over de kennisfunctie van het Rijk wordt op deze manier over dit deel van het WODC-onderzoek gesproken.

uitgegaan naar de relatie met het Departement. Immers, verdere verwetenschappelijking vereist enig balanceren tussen wensen vanuit het departement enerzijds, waarbij de aandacht soms uitgaat naar snel(le) onderzoek(sresultaten) en de wensen van het WODC anderzijds.

Ook vond de WODC-leiding en de Raad van Advies het wenselijk een nieuwe externe kwaliteitsaudit/visitatie te laten verrichten. De werkzaamheden van de visitatiecommissie zijn inmiddels begonnen.

Het voorliggende document kan daarom, tezamen met de *zelfevaluatie* van het WODC van eind 2004 en het document '*WODC: Taken en doelen, formele positie, personeel, financiën & verantwoording, producten en managementinformatie*' (april 2005) beschouwd worden als een *mid term notitie* van waar het instituut staat.

De opzet van deze notitie is als volgt.

In **paragraaf 3** komt het *WODC-onderzoek* in brede zin aan de orde, inclusief de statistische informatievoorziening & beleidsanalyse, als ook de wijze waarop de processen van uitbesteding van onderzoek plaatsvinden. Deze paragraaf doet uitspraken over de koers rondom onderzoek en onderzoeksprogrammering van de vier onderzoeksafdelingen en over de koers die ten aanzien van de afdelingen Siba en EWB (Extern Wetenschappelijk Onderzoek) is ingeslagen. Waar de werkzaamheden van de afdeling DIV raken aan onderzoek, wordt ook daar iets over gezegd. Ook wordt ingegaan op de kwaliteitsbewaking en –bevordering van onderzoek.

Paragraaf 4 behandelt de koers en visie waar het *kennisverspreiding en advisering* betreft.

Paragraaf 5 gaat in op de positie van het WODC in *nationaal en internationaal verband*.

Paragraaf 6 rondt af.

Over het streven om de bedrijfsprocessen van het WODC verder te optimaliseren wordt verslag gedaan in een afzonderlijke *notitie 'WODC: Taken en doelen, formele positie, personeel, financiën & verantwoording, producten en managementinformatie'* (april 2005).

3. KOERSBEPALING INZAKE DE TAAK 'ONDERZOEK' WAARONDER STATISTISCHE INFORMATIEVOORZIENING EN BELEIDSANALYSE

3.1 Beschrijving gang van zaken onderzoeksprogrammering

Onderzoek begint met programmering. Waarom wordt wat in welke volgorde en met welke diepgang onderzocht?

De programmering van het onderzoek (die tweemaal per jaar plaatsvindt) heeft twee kanten.

Eén –het grootste - deel ervan komt tot stand via overleg met en aanvragen vanuit de beleidsdirecties en de grotere op afstand geplaatste onderdelen van Justitie zoals de Raad voor de Kinderbescherming en de Dienst Justitiële Inrichtingen. Met het OM en de Raad voor de Rechtspraak vindt ook overleg plaats. Wensen worden gearticuleerd tot probleemstellingen en doelstellingen, die vervolgens worden besproken, bezien op hun financiële haalbaarheid, relevantie, noodzaak én onderzoekbaarheid. Expliciet wordt in 'socratische dialogen' tussen directeuren-generaal, account managers en directeur WODC getoetst of, en waarom de aangevraagde onderzoeken nodig zijn.

Het ándere deel van de programmering betreft infrastructureel onderzoek van het WODC: de recidivemonitor, de monitor zware criminaliteit, de prognosemodellen, onderzoekwerkzaamheden voortvloeiend uit het in stand houden van een data-infrastructuur en andere monitoren.

De op deze manier tot stand gebrachte gezamenlijke programmering wordt vervolgens door Bestuursraad en directeur WODC besproken en vastgesteld.

Nadat op deze manier het onderzoeksprogramma is vastgesteld, gaat het WODC aan de slag met het opstellen van startnotities, waarin probleemstelling, doelstelling, achtergronden, rol van theorieën, methoden, aard van de dataverzameling en – analyse enz., kort gezegd: de empirisch-theoretische cyclus, worden uitgewerkt. Dit is inclusief aandachtspunten betreffende risico's die het onderzoek loopt, beleidsrelevantie, financiën en de wijze van uitvoering (aanbestedingsprocedures enz). Deels wordt het onderzoek door eigen onderzoekers uitgevoerd, merendeels geschiedt dat door externe onderzoekers (in zo goed als alle gevallen via aanbesteding en begeleiding vanuit de afdeling *Extern wetenschappelijke betrekkingen* (EWB)(zie verder pagina 10)).

3.2. Rode draden in het programma

Duidelijk zal zijn dat er een vrij groot aantal onderzoeken is dat wordt uitgevoerd op grond van toezeggingen in het Parlement of een expliciete kenniswens zijn van een beleidsdirectie. Het is lang niet altijd mogelijk noch wenselijk om op het niveau van deze afzonderlijke onderzoeken 'rode draden' te trekken.

Wanneer daarentegen met iets meer afstand wordt gekeken naar verschillende onderzoeken tezamen, is wél een aantal lijnen te trekken, die de afzonderlijke probleemstellingen overstijgen. Zij sluiten aan of liggen in het verlengde van hetgeen naar voren gebracht is in de reactie van de leiding van het WODC op de zelfevaluatie (zie pagina 57 en verder van dat rapport).

Eén rode draad is de wens meer theoriegericht te gaan werken. Theorieën spelen een rol in onderzoek, óf omdat –zoals bij evaluatieonderzoek– het nodig is de aan het beleid, interventie, programma of maatregel ten grondslag liggende (gedrags)assumpties te reconstrueren en te toetsen (de 'beleids- of programmatheorie'), of omdat over het fenomeen dat onderzocht moet worden in het wetenschappelijk kennisfonds (verklarende) theorieën beschikbaar zijn, waar bij kan worden aangesloten.

Expliciete aandacht voor theorieën was tot voor enkele jaren echter niet systematisch voorzien in de startnotities van onderzoek. Inmiddels is dat veranderd en is in een groeiend aantal rapporten expliciet oog voor de theoretische inbedding en waar mogelijk toetsing. Zie ook het themanummer van Justitiële Verkenningen van mei 2004, dat geheel in het teken stond van het thema beleidstheorieën.

Behalve op het direct wetenschappelijke belang van deze aanpak, is het goed erop te wijzen dat de in oprichting zijnde *Erkenningscommissie Justitiële Interventies* als eerste stap in haar werkzaamheden óók de reconstructie en toetsing van onderliggende programmatheorieën meeneemt in de beoordeling van interventies. Ook wetgevers komen meer en meer tot het besef dat (ex ante) analyses van (gedrags)veronderstellingen achter wetten wezenlijk zijn.

Een tweede rode draad betreft de verbetering van de methodische kwaliteit van evaluatieonderzoek. Veelal werd volstaan met procesevaluaties; aan doelbereikingsonderzoeken of aan effectiviteitonderzoek werd minder aandacht besteed. Besloten is om, naast de aandacht voor procesevaluaties, meer in lijn te gaan werken met de internationale standaarden in dezen, i.e. de Campbell/Maryland standards en 'realist evaluations' (Petrosino, 2000; Farrington, 2003; Pawson & Tilley,

1997; Leeuw, 2005).⁸ Daarbij wordt getracht via approximatie van het experimentele design én het hebben van oog voor de ‘working behavioral/institutional mechanisms’ achter de interventie, tot effectevaluaties te komen. WODC-er Wartna (2005) heeft begin 2005 de handleiding ‘*Evaluatie van daderprogramma’s*’ hierover gepubliceerd.

4 November aanstaande organiseert het WODC, in samenwerking met de Campbell Collaboration in Den Haag een congres over deze wijze van evalueren. De terreinen justitie, vreemdelingen en integratie en onderwijs staan centraal.

*Een derde rode draad betreft het meer gewicht gaan geven aan ‘institutionele analyses’ van juridische arrangementen, structuren, processen en regels. Alhoewel de objecten van onderzoek vaak onderling verschillend zijn, is de leidende vraag vaak: *onder welke condities hebben welke juridisch-institutionele arrangementen welke (maatschappelijke) gevolgen?* Voorbeelden zijn onderzoek van rechtseconomen naar de maatschappelijke kosten en baten van een (onderdeel van) de juridische infrastructuur, de Monitor Juridische Beroepen (waarbij de maatschappelijke positie van notarissen en – vanaf 2005/6 – advocaten en deurwaarders) gevolgd wordt, het onderzoek naar de geschilbeslechtingdelta, de theoretische analyse van het idee van een ‘bruikbare rechtsorde’, de monitor inzake aard en omvang van regelgeving en onderzoek naar beschermingsarrangementen⁹.*

Een vierde rode draad is het belangrijker worden van *informatiedeling, datamining en ‘all-sources-analyses’*. Hier speelt de afdeling Siba een belangrijke rol. Een toenemend aantal activiteiten van het WODC is daar op gericht. De volgende zijn te noemen:

- Begin 2005 is de koppeling van *GBA-/CBS gegevens én HKS /politiegegevens* (over verdachten) gereed gekomen en kon voor het eerst systematisch gespeurd worden naar patronen tussen gegevens uit het sociaal-statistisch bestand van het CBS en gegevens van de politie over verdachten. Het rapport ‘Verdacht van criminaliteit’ (WODC/CBS) verscheen april 2005.
- De *Integratiekaart, versie 2005* zal meer koppelingen laten zien met bestaande gegevensbestanden dan de eerste versie (oktober 2004) (van Rijn et al, 2004). Om de integratie van migranten (vluchtelingen, arbeids-, huwelijks- en gezinsmigranten) te volgen, worden [deels longitudinaal en deels cross-sectioneel] gegevens op individueel niveau en in veel gevallen de totale bevolking bestrijkend, gekoppeld. Het gaat onder meer om gegevens over de arbeidsmarktpositie, onderwijssituatie, mate van segregatie van wijken en

⁸ De Maryland Scientific Methods Scale ordent vijf niveaus van onderzoek (van een eenvoudig correlatieel design tot experimenten). Zie Sherman et al (2002). Realist evaluations zijn zo opgezet dat zij naar de contexten kijken waarbinnen interventies plaatsvinden, de (gedrags)mechanismen achter deze interventies reconstrueren/toetsen en dan uitspraken doen over gevolgen/effecten/impact (Pawson & Tilley, 1997).

⁹ Beschermingsarrangementen zijn formele maar ook informele manieren om de veiligheid van mensen in gezin, wijk en school te waarborgen en te bevorderen. Het project wordt uitgevoerd door het Verweij-Jonkerinstituut.

inburgering. Een eerste versie van de Integratiekaart verscheen in oktober 2004.

- Door stelselmatig gegevens te verzamelen en te koppelen aan bestaand onderzoek, administraties, cliëntcontacten en klachten over voor de *juridische infrastructuur* relevante groepen zoals notarissen, gerechtsdeurwaarders en advocatuur, worden trends traceerbaar.
- Koppeling van databestanden vergroot de kwaliteit van de prognosemodellen die Siba opstelt. Gingen deze prognoses tot 2002 over de sanctiecapaciteit, in 2003/4 zijn zij uitgebreid tot de veiligheidsketen in het algemeen, terwijl in 2004 tegelijkertijd begonnen werd met een uitbouw van de prognoses op het terrein van de civiele en bestuursrechtspraak (dit laatste in samenwerking met de Raad voor de Rechtspraak).
- De uitbouw van verschillende *infrastructurele databases* zoals de *recidivemonitor* in de richting van een dadermonitor, een effectmonitor en een veelplegersmonitor, maar ook van de *monitor georganiseerde criminaliteit* dragen hier eveneens aan bij. Een fraudemonitor is in voorbereiding.
- Er is sprake van een toename van WODC-activiteiten die werkzaamheden van het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) betreffen, zoals het onderzoek naar de voorwaarden voor het zoeken in sporenbanken en het vergelijken van verschillende soorten forensisch-technische sporen.

Het merendeel van deze WODC activiteiten zijn te duiden als ‘*cumulatieve karteringen*’ van voor Justitie relevante ontwikkelingen in Nederland. Het gaat om trend-beschrijvingen van wat zich voordoet in de samenleving. *Niet om attitudes of percepties maar om (uitkomsten van) gedrag*. Zij laten niet alleen zien waar zich probleemgedrag, deviant gedrag en maatschappijontwrichtend gedrag bundelt, maar – gelukkig ook – waarin onze samenleving stabiel is.

Een vijfde rode draad is het streven tot *hoogwaardige(r) dataverzameling* te komen. Hoe effectief het delen en combineren van bestaande gegevens ook plaatsvindt, verzameling van *nieuw feitenmateriaal en inzichten* is minstens zo wezenlijk. Snel en soms bijna onzichtbaar ontwikkelen zich gedragspatronen op voor Justitie relevante terreinen. Handhaving, naleving en eventuele interventie-effecten vaststellen via alleen schriftelijke vragenlijsten is vragen om moeilijkheden. Samenhangen tussen radicalisering, terrorisme en zware criminaliteit, gestimuleerd door technologische ontwikkelingen, zijn op deze manier evenmin goed grijpbaar.

Tegen deze achtergrond is het noodzakelijk dat de dataverzameling hoogwaardig is. In het onderzoek moet daarom ook ruimte zijn voor vignet-onderzoek, ‘hypothetical question’-onderzoek en onderzoek in levensechte situaties (bijv. door het gebruik van ‘mystery guests’). Dit is een van de redenen waarom C. Fijnaut is gevraagd de WODC lezing op 12 mei 2005 over dít onderwerp te houden.

De laatste rode draad betreft het *meer werk gaan maken van research syntheses*.

Internationaal is op dit gebied veel in beweging. De groei van het aantal (beleids- en andere) onderzoeken is aanzienlijk en noodzaakt tot syntheses en niet alléén meta-analyses. Een en ander wordt treffend geïllustreerd in de uitdrukking 'From studies to streams' (Rist & Stame, 2005). In die studie wordt de vraag aan de orde gesteld hoe de kennis uit al die 'stromen' onderzoeken, monitoren en indicatoren is te synthetiseren én hoe bevorderd kan worden dat deze kennis ook daadwerkelijk wordt gebruikt.

In 2004 publiceerde het WODC een synthese van tientallen onderzoeken naar de werking van een twintigtal typen sanctietoepassing, volgens het 'What Works-principe' (Wartna et al, 2004). De begin april 2005 gepubliceerde synthese van 58 Nederlandse (evaluatie)onderzoeken op het terrein van de rechtshandhaving (Klein Haarhuis et al, 2005) laat ook zien hoe relevant dergelijk werk is. Niet alleen werden de onderzoeken beoordeeld aan de hand van internationale (Campbell/Maryland)-criteria, maar ook werden de eruit af te leiden inzichten, dwars door de afzonderlijke wetsevaluaties, keten-evaluaties, projectstudies en overige onderzoeken heen, gesynthetiseerd.

Belangrijk is te vermelden dat bij deze syntheses de projectteams meer en meer worden samengesteld uit medewerkers van de afdeling *Documentaire Informatievoorziening en Voorlichting* en onderzoekers. De 'cognitieve integratie' van databestanden en narratieve bestanden (Siba/DIV) is onderwerp van een op implementatie gerichte verkenning door een tweetal adviseurs en zal tegen de zomer tot een rapportage leiden¹⁰.

3.3. Kwaliteitsbewaking en –bevordering intern onderzoek

In de zelfevaluatie is een aantal kanttekeningen geplaatst bij de aandacht die binnen het WODC uitgaat naar de systematische evaluatie van de kwaliteit van intern uitgevoerd onderzoek. Alhoewel daarvoor verschillende instrumenten bestaan (leescommissies, achteraf evaluaties van bepaalde projecten, vragenlijsten) blijken die niet altijd gehanteerd te worden. In de reactie van de leiding van het WODC op deze kritiek in de zelfevaluatie is aangegeven dat zij deze opmerkingen ter harte neemt. Aan de implementatie wordt thans gewerkt. In meer algemene zin kunnen de rode draden die in paragraaf 2 verwoord zijn, gezien worden als belangrijke bijdragen aan de verdere kwaliteitsverbetering van WODC-onderzoek.

¹⁰ Het departement van Justitie beschikt over een departementale projectenpool die uit 'loosely coupled' adviseurs bestaat die bij reorganisaties, interim-management en voor andere activiteiten zoals deze ingehuurd kunnen worden. De projectleider, ir. Quirijnen, is zijn werkzaamheden inmiddels begonnen.

3.4. Onafhankelijkheid en kwaliteitsbewaking en –bevordering van uitbesteed onderzoek. De afdeling Extern Wetenschappelijk Onderzoek (EWB) als onderzoeksarchitect, kennismakelaar en vertaler

Het merendeel van de onderzoeken waar het WODC verantwoordelijk voor is, wordt uitgevoerd door externe partijen. Hierdoor wordt gewaarborgd dat in het kennisbeleid van Justitie ruimte voor inzichten van buitenaf is. Het proces van uitbesteding is belegd bij de afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen (EWB). EWB dekt het gehele terrein van Justitie en V&I; de bonte verzameling van externe onderzoeken in 2004 en 2005 omvat dan ook onderwerpen die uiteenlopen van kindermishandeling tot kapitaalbeschermingsrecht, van elektronische volgsystemen tot drugsoverlast, van georganiseerde autodiefstal tot faillissementsfraude en van regelgroei tot terugkeerbeleid van asielzoekers. Ook qua onderzoeksmethode en reikwijdte is sprake van een breed spectrum, van ‘eenvoudig-korte termijn’ onderzoek tot fundamenteeler onderzoek.

De afdeling EWB is te beschouwen als onderzoeksarchitect en kennismakelaar in één. Vraagarticulatie, kwaliteitsborging en kennistransfer zijn kernbegrippen. Belangrijke voordelen van centraal gecoördineerde uitbesteding van onderzoek zijn onder meer dat het onderzoek ingekaderd wordt in een onderzoeksprogramma (waardoor een betere vraagarticulatie tot stand kan komen) en dat sprake is van professionele tenderingsprocedures. Hiermee wordt de kwaliteitsbewaking bevorderd. De projectbegeleiders van EWB zijn van begin (vraagarticulatie) tot eind (oplevering onderzoeksrapport) bij de onderzoeken betrokken en fungeren tijdens het onderzoek als kritische projectbegeleider met een onafhankelijke intermediaire positie ten opzichte van zowel de beleidsdirecties van het ministerie als de instellingen die het onderzoek uitvoeren.

Bij de doorgeleiding van geproduceerde kennis worden de onderzoeksresultaten in toenemende mate in een breder verband geplaatst en wordt expliciet aandacht besteed aan de reikwijdte en het belang van het onderzoek.

Procesmatige kwaliteit

Na de fase van vraagarticulatie wordt in de tenderingsfase de kwaliteit van het onderzoek in eerste instantie gestuurd door het selecteren van (potentiële) offfranten. Deze keuze wordt ondersteund door een continu geactualiseerde offertedatabase waarin voor 200 potentiële opdrachtnemers expertises op inhoudelijk en methodologisch gebied zijn opgenomen, evenals ervaringen met eerdere projecten met die opdrachtnemers en actuele relevante informatie over de instellingen of onderzoekers. Offertes worden volgens zorgvuldige procedures beoordeeld aan de hand van verschillende criteria (de aspecten waarop wordt beoordeeld zijn voor iedereen toegankelijk via de WODC-site). Indien nodig wordt het beste

onderzoeksvoorstel in overleg tussen de offrant en de projectbegeleider verder aangescherpt. In 2004 is ongeveer de helft van het onderzoek uitgevoerd door universiteiten, de andere helft door (semi-)particuliere onderzoeksinstellingen.

Inhoudelijke onderzoekskwaliteit

Begeleidingscommissies die adviseren bij de uitvoering van onderzoeken spelen een belangrijke rol bij inhoudelijke kwaliteitsborging bij WODC-onderzoek. In 2004 is een ontwikkeling in gang gezet richting meer compacte commissies van onafhankelijke wetenschappers. Voor een onafhankelijke evaluatie van beleid is het doorgaans wenselijk om *afstand* te bewaren *tussen evaluator en het te evalueren beleid*. Met name bij evaluatieonderzoek worden *stakeholders* daarom meer dan voorheen *buiten begeleidingscommissies* gehouden. Om de inbreng van dergelijke partijen voor het onderzoek te behouden of draagvlak te creëren, worden andere opties verkend, zoals agendalidmaatschappen en het organiseren van stakeholdersbijeenkomsten, klankbordgroepen en voorlichtingsbijeenkomsten.

Naast de begeleidingscommissies vindt een meer continue begeleiding plaats door de EWB-projectbegeleiders. Zij dienen onder andere wetenschappelijke kwaliteit, beleidsrelevantie, tijdigheid en een zorgvuldige oplevering in het oog te houden.

4. KOERSBEPALING INZAKE DE TAKEN KENNISVERSPREIDING EN - ADVISERING

Soorten klanten, soorten kennis

De primaire klant van het WODC is het Ministerie van Justitie, en daarbinnen bewindspersonen, directoraten-generaal, beleidsdirecties en uitvoerende diensten. De missie van het WODC is echter breder. Het instituut beoogt óók een kenniscentrum te zijn voor een breder publiek; het heeft een maatschappelijke taak samenleving, bestuur en media te informeren over relevante, wetenschappelijke bevindingen op het terrein van Justitie/Vreemdelingenzaken en Integratie.

Behalve dat het WODC uiteenlopende afnemers wil bedienen, is ook te constateren dat deze klanten behoefte hebben aan verschillende soorten kennis. Deze constatering is van belang om helder te krijgen hoe het WODC kennisverspreiding en –advisering gestalte kan geven en op welke producten het instituut zich wil richten. Het in aansluiting op Nutley et al (2003) aangebrachte onderscheid in typen kennis is hierbij verhelderend:

1. Kennis over de aard/omvang van problemen/fenomenen;
2. Kennis over wat werkt en wat niet bij beleid;
3. Kennis over waarom processen werken zoals ze werken;
4. Kennis over hoe bevindingen in de praktijk zijn te brengen en
5. Kennis over hoe mensen /organisaties daarbij zijn te betrekken.

Het is het streven van het WODC zich vooral te richten op *onderzoek dat de eerste 3 vormen van kennis genereert en die ook actief over te dragen*. De diverse monitoren (integratiekaart, recidivemonitor, monitor zware criminaliteit, Criminaliteit en Rechtshandhaving enz.) hebben bijvoorbeeld in het bijzonder als doel problemen, trends en ‘de situatie op een bepaald thema’ in kaart te brengen en in de tijd te volgen. Evaluatieonderzoek richt zich vooral op typen kennis 2 en 3. Dat zelfde geldt voor institutionele analyses, zij het dat de aandacht voor verklarend onderzoek sterker ontwikkeld moet worden.

Core business en wat niet

Wij zijn van oordeel dat de aandacht *primair* uit zou moeten gaan naar de productie van typen kennis 1, 2 en 3 en *in tweede instantie* naar typen 4 en 5. Om misverstanden te voorkomen: (evaluatie)onderzoek naar de wijze van implementatie valt onder type 2, ook al betreft dat de vraag hoe praktijkprocessen verlopen, resp. bevorderd kunnen worden. Ook als spin-off van ander onderzoek is er geen bezwaar wanneer uit onderzoek inzichten te ontleen zijn betreffende implementatie- of ontwerpvragestukken. Echter, in tegenstelling tot sommige andere

beleidsonderzoeksinstituten wil het WODC het produceren van *uitsluitend vanuit implementatiegezichtspunt praktische adviezen* niet tot haar *core business* maken¹¹. Een zekere afstand tussen onderzoek en beleid (simplementatie) achten wij nodig. Anders dreigt het gevaar dat onderzoekers van het WODC zélf mede beleidsuitvoerder/architect worden en daarna dat beleid ook weer evalueren.

Beleidsonderzoek hoeft bovendien niet altijd tot *meer* beleid (simplementatie) te leiden. Evengoed is mogelijk dat uit een onderzoek blijkt dat juist *minder* beleid te verkiezen is. *Sometimes one adds by subtraction.*

De praktijk leert dat een onderscheid tussen kennisverspreiding en advisering niet scherp is. Kennisverspreiding is immers niet zelden tegelijkertijd een vorm van advisering-over-kennis (gebruik).

Een globaal onderscheid is dat advisering vaak een interactief proces is. In samenspraak met bijvoorbeeld een beleidsdirectie geeft het WODC, op basis van bij het instituut aanwezige of snel te verkrijgen wetenschappelijke kennis, advies welke mogelijkheden er zijn om een beleidsprobleem te onderzoeken. Zo werden in 2004 30 beleidsadvisingen en 36 onderzoeksadvisingen verstrekt.

Een voorbeeld van een beleidsadvising is het rapport dat WODC in 2004 heeft opgesteld ten behoeve van het project *Modernisering Sanctietoepassing* (Wartna et al, 2004). Bevindingen uit tal van buitenlandse onderzoeken naar de (non-)werking van sancties in het gevangeniswezen werden op een rij gezet.

Een ander voorbeeld van advisering over onderzoek was de activiteit van het WODC, waarbij een expertgroep werd samengesteld, bestaande uit externe en interne deskundigen, die ten behoeve van de Directie Internationale Strafrechtelijke Aangelegenheden en Drugsbeleid (DISAD) een belangrijk document van de United Nations Office on Drugs and Crime bestudeerde, becommentarieerde en verbeteringen voorstelde.

Een bijzondere variant is de onderzoeksadvising van het WODC aan departementale beleidsdirecties die een eigen onderzoeksbudget hebben. Zodra die het onderzoek hebben uitgezet, wordt de expertise van het WODC ingeschakeld met betrekking tot het beoordelen van offertes en het begeleiden van onderzoeksprojecten. Overigens gingen in 2004, méér dan in het verleden, onderzoeken (bij de Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden (DCIM) en vooral bij de Dienst Justitiële Inrichtingen) van start die vanuit het WODC werden begeleid en gecoördineerd. Deze lijn zal zich in 2005 verder voortzetten.

¹¹ Denk aan instituten die zelf nascholing verzorgen, organisatie-adviezen verstrekken, opleidingsmodules schrijven en soms aan interim-management doen.

Het Jaarbericht 2004 beschrijft in welke verschillende vormen van kennisverspreiding medewerkers van het WODC opereren.

Brede transfertaak

Eerder werd gesteld dat kennisverspreiding *niet alleen* gericht is op beleidsmakers, bestuurders, politici enz. maar ook een breder doel dient. In de koersbepaling van het instituut wordt ook dit belangrijk gevonden. Een kort overzicht.

Justitiële verkenningen (JV)

Het inmiddels 30 jaar oude *Justitiële verkenningen* is een goed medium voor de bredere kennistransfer. In themanummers zoals over *Voedselveiligheid*, *Inlichtingendiensten*, *De nieuwe veiligheidscultuur*, *Cybercrime* en *Forensische expertise* wordt veel kennis toegankelijk gemaakt. Het overzicht van onderzoek op strafrechtelijk en justitieel terrein verscheen voor het eerst in de vorm van een papieren nummer met een cd-rom. Nieuw was ook dat het onderzoeksnummer tot stand kwam in samenwerking met de Nederlandse Onderzoek Databank (NOD).

Kennisnet en onderzoeksdatabase

Medio 2004 is het nieuwe *WODC-kennisnet* in eerste versie in productie gegaan. Belangrijke nieuwe kenmerken ervan zijn de inhoudelijke ontsluiting van de informatie met behulp van de Justitiethesaurus en een koppeling met de Onderzoeksdatabase. In deze database zijn gegevens opgeslagen over alle door het Ministerie van Justitie in gang gezette onderzoeken. Iedere justitiemedewerker kan via kennisnet snel inzicht krijgen in recent afgeronde, lopende en voorgenomen onderzoeken. Verder bevat de Onderzoeksdatabase gegevens over evaluatieonderzoeken binnen het Ministerie van Justitie zoals gevraagd in de *Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid*.

Infomatiedesk

In 2004 kwamen ruim 400 ad-hocvragen binnen bij de informatiedesk. Zij werden vooral via de e-mail (90%) en in 10% van de gevallen via de telefoon gesteld. De vragen waren vooral afkomstig van medewerkers van Justitie en media. Veel vragen konden beantwoord worden door een snelle levering van thematische literatuurlijsten of statistische overzichten, andere door het verwijzen naar de juiste personen en instanties.

Studiedagen, lunchlezingen en expert meetings

Het WODC heeft het afgelopen jaar, naast de WODC-lezing, ook een aantal kleinere studiedagen georganiseerd, soms naar aanleiding van de actualiteit, soms ook naar aanleiding van een afgerond onderzoek. Enkele voorbeelden zijn *Claims bij de Rechtbank* en *Recivide*. Veel bezoek en media-aandacht kregen vooral de extern – in

CIROC-verband - gehouden studiedagen over *Liquidaties, Criminele carrières in de georganiseerde misdaad, Albanen en Zicht op misdaad en onroerend goed*.

Lunchlezingen werden vanaf begin 2004 ingevoerd. In een ongedwongen sfeer en met een bescheiden lunch vooraf, hielden diverse deskundigen een inleiding over (on-)alledaagse aspecten van het justitiële werkveld; het Jaarbericht 2004 geeft een overzicht.

Het is *déze praktijk* die ook *de koers* voor de komende jaren wil zijn. Het streven is om:

- gedifferentieerd waar het de communicatiekanalen betreft,
- wetenschappelijk-onderbouwd en
- tijdig

bestuur, politiek, ambtenarij en samenleving over de brede thema's van Justitie en V & I te informeren, uiteraard voorzover een en ander verband houdt met de onderzoeksprogrammering.

5. POSITIE VAN HET WODC ALS PARTNER IN NATIONALE EN INTERNATIONALE WETENSCHAPPELIJKE NETWERKEN

Formeel & materieel

Het WODC is sinds jaar en dag een intern verzelfstandigde dienst met een eigen Raad van Advies en met vrijheid van publiceren. *Beheersmatig* rapporteert Directeur WODC aan de SG van Justitie. In het WODC-convenant is geregeld dat de inhoud van de *publicaties* van het WODC *niet* het standpunt van bewindspersonen of 'het departement' weergeven.

Aan de onafhankelijke positie van het WODC draagt tevens bij dat de kwaliteitsborging deels extern is belegd, via begeleidingscommissies onder voorzitterschap van onafhankelijke wetenschappers. Ook wordt sinds 1999 regelmatig een beroep gedaan op een externe beoordeling van het werk door een onafhankelijke kwaliteitsaudit-commissie, resp. visitatiecommissie. Het WODC heeft door dit alles een positie die materieel gezien min of meer vergelijkbaar is met die van enkele andere kenniscentra in Nederland, zoals planbureaus¹² en sommige inspecties en, in het buitenland, het Research Development and Statistics (RDS) Directorate van het Britse Home Office.

Nationaal

Het WODC is geen eiland, maar opereert in een omgeving waar ook andere actoren (zowel binnen Justitie als daarbuiten) zich bezighouden met het (laten) uitvoeren van onderzoek. *Binnen Justitie* gaat het zowel om bestaande expertisecentra, zoals het Kenniscentrum Wetgeving of het Expertisecentrum Rechtshandhaving als om nieuwere, zoals de afdeling Kennis en Analyse van de Nationaal Coördinator Terrorisme Bestrijding. Het WODC onderhoudt met dergelijke instituten nauwe contacten. Dit met het oog op de bevordering van informatieoverdracht en – waar mogelijk - op bundeling van krachten, teneinde overlap te voorkomen en de schaarse middelen voor onderzoek efficiënt en effectief te benutten. Het WODC is, zoals eerder aangegeven, de coördinatie van onderzoekslijnen binnen het departement en met ketenpartners aan het verstevigen.

Ook de samenwerking met *externe Nederlandse onderzoeksinstituten* is voor het WODC wezenlijk. De afgelopen paar jaar zijn –zonder volledig te zijn--- nieuwe allianties aangegaan of verstevigd met verschillende instituten en consortia zoals

¹² Het is in deze woorden dat de projectgroep van *De Andere Overheid/SG-beraad* sprak. Verschillen zijn er ook, bijvoorbeeld dat planbureaus gegrondvest zijn op een KB, voor verschillende departementen werken, onderraden als contactkanaal hebben enz.

- het CBS en het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), hetgeen dit jaar en komende jaren zal leiden tot een gezamenlijk 'Wetenschappelijk Jaarrapport Minderheden';
- het Nederlands Studiecentrum voor Rechtshandhaving en Criminaliteit (NSCR, gelieerd aan de Universiteit Leiden) en de VU/EUR waar het criminologisch onderzoek betreft;
- het HIIL (The Hague Institute for the Internationalisation of the Law). Dit is een juridisch en gammawetenschappelijk onderzoeksprogramma gefinancierd uit NWO en OCW-gelden, dat gericht is op internationalisering van het recht, de maatschappelijke condities daarvoor en de (maatschappelijke) gevolgen ervan;
- Het Trails-consortium, waar het ontwikkelingen op het terrein van de jeugd betreft;
- Het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) waar het onderzoek naar demografische aspecten van (jeugd)criminaliteit betreft en integratievraagstukken, alsook de Netherlands Kinship Panel Study gegevens (=NWO gefinancierd project, waarbij het WODC deel uitmaakt van de stuurgroep);
- Het Centraal Planbureau en het Sociaal Cultureel Planbureau waar het de prognoses betreft; begin 2004 is een programmeringadviesgroep Prognoses ingesteld waarin naast beide planbureaus ook twee hoogleraren econometrie zitting hebben; het WODC verzorgt voorzitterschap en secretariaat;
- Het EFP (Expertisecentrum Forensische Psychiatrie) waar het onderzoek naar longstay/TBS-betreft;
- De Raad voor de Rechtspraak, in het bijzonder de afdeling Onderzoek en Ontwikkeling rondom prognosemodellen en de evaluatie van de Raad;
- Verschillende sociaal-wetenschappelijke capaciteitsgroepen en instituten van universiteiten.

Internationaal

Van oudsher heeft het WODC stevige contacten in de wereld van de criminologie. Nog zeer onlangs participeerde WODC-er Kleemans in een internationaal onderzoeksproject, waarin een gezaghebbend overzicht werd gegeven van de 'state of the art' op het terrein van onderzoek naar georganiseerde misdaad in verschillende Europese landen (Fijnaut & Paoli, 2004). Het empirische (WODC)-onderzoek naar georganiseerde misdaad en opsporingsmethoden wordt in dit verband als internationaal uniek beschouwd. Daarnaast participeert het WODC momenteel in de totstandkoming van een thematisch 'volume' van de 'Crime and Justice'-serie, waarin een overzicht wordt gegeven van Nederlands onderzoek.

Deze internationale contacten worden uiteraard hoog gehouden. Echter, op verschillende terreinen zijn sinds enkele jaren belangrijke *uitbreidingen* van netwerkvorming te melden.

- Mede door de rol die de huidige directeur in de wereld van het evaluatieonderzoek speelt, wordt ten behoeve van de 'orderportefeuille' evaluatieonderzoek krachtig geparticipeerd aan de Campbell Collaboration, waarbij met name (quasi-)experimentele evaluaties naar 'what works and why' centraal staan.
- Research syntheses worden, gezien de groei in aantallen rapporten in binnen- en buitenland steeds belangrijker. Het WODC is actief op dit terrein, hetgeen er o.a. toe geleid heeft dat twee maal door 'synthesisisten' uit het Verenigd Koninkrijk werkbezoeken aan het WODC zijn gebracht.
- De veiligheids-, civiel en bestuursprognoses en prognosemethodieken staan vanuit het buitenland in de belangstelling. Met name vanuit zusterinstellingen in de Angelsaksische en Scandinavische landen bestaan werkcontacten om de modelbouw verder uit te bouwen.
- Ook het monitoren van de ontwikkelingen op het gebied van sociale integratie van migranten - nieuwkomers en tweede generatie - staat internationaal sterk in de belangstelling. Het WODC werkt bij de ontwikkeling van de Nederlandse Integratiekaart samen met onderzoekers van Citizenship and Immigration Canada en van het Research Development and Statistics (RDS) Directorate van het Home Office in het Verenigd Koninkrijk. Ook in deze landen ontwikkelt men instrumenten om gedurende meerdere jaren de processen van integratie in kaart te brengen en om de effecten van gevoerd beleid inzichtelijk te maken.
- Het WODC werkt samen met de Council of Europe aan criminaliteitsstatistieken, waarvan het 'European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics' de belangrijkste output is.
- Het WODC participeert in het QCT-project (Quasi-compulsory treatment of drug offenders) dat in samenwerking met een aantal landen verricht wordt. Het gaat om experimenteel onderzoek naar de werking van interventies om de uitstroom uit detentie van drugsgebruikende gedetineerden te optimaliseren. Regie is in handen de Universiteit van Kent.
- Het WODC adviseert bij IMISCOE, een in opbouw zijnd Europees netwerk van 19 instituten die zich bezig houden met wetenschappelijk onderzoek naar migratie en integratie.

6. AFRONDENDE OPMERKINGEN

De twee eerdere kwaliteitsaudits hebben zich hoofdzakelijk gericht op de kwaliteit van rapporten van het WODC. Ook in de huidige visitatie wordt naar de kwaliteit van rapporten gekeken, maar ook naar andere onderwerpen. Bovendien is een *on site bezoek* door de Commissie aan het WODC voorzien (14 juni 2005) waarbij onderzoekers, afdelingshoofden, medewerkers bedrijfsbureau en directeuren-generaal, leden Raad van Advies, directie en anderen ondervraagd worden.

Om de visitatiecommissie voldoende achtergrondinformatie te verschaffen, zijn zowel *het onderhavige document*, de *zelfevaluatie* en het *document betreffende de bedrijfsvoering* opgesteld.

Visitaties zijn spannend maar leerzaam. Wij zijn dan ook benieuwd hoe de commissie de ingezette koers en haar eerste resultaten over de jaren 2003/2004 en eerste helft 2005 zal beoordelen.

Referenties:

Farrington, D. P. (2003). Methodological quality standards for evaluation. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science Studies*, 587, 49-68.

Fijnaut & L. Paoli (Eds.) *Organised crime in Europe. Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*, Berlin: Springer, 2004).

Klein Haarhuis, C. et al, Kennis voor beleid; een synthese van 58 (evaluatie)onderzoeken op het gebied van rechtshandhaving, WODC-cahier, 2005 (ook verschenen als hoofdstuk in: P.Ponsaers et al (red), 10 miljoen klanten moet je verdienen; bijdragen tot de evaluatie van politie en justitie, Centrum voor Politiestudies, Universiteit Gent.

Pawson, R. (2002a). Evidence-based policy: the promise of 'realist synthesis'. *Evaluation*, 8 (3), 340-358.

Pawson, R. (2003). Nothing as practical as a good theory. *Evaluation*, 9 (1), 471-490.

Pawson, R. and Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. London: Sage.

Petrosino, A. et al. (2000). A Proposal for a Campbell Criminal Justice Group Paper developed for the February 2000 meeting of the Campbell Collaboration Draft 3, February 8th 2000. Campbell Collaboration.

R.Rist and Stame, N. (Eds.) (in press). *From studies to streams*. New Brunswick: Transaction Books.

Leeuw, Frans L. Trends and developments in program evaluation in general and in criminal justice programs in particular, (submitted to): *European Journal of Criminal Policy and Research*, (9) 2005

Nutley, S., I. Walter & H.Davies. 2003."From knowing to doing: a framework for understanding the evidence-into-practice agenda", *Evaluation*, 9 (2): 125-149

Rijn, A.S. van et al, *De ontwikkeling van een integratiekaart*, Den Haag, WODC, CBS, 2004 Cahiers 2004-9

Sherman, L.W. et al (Eds.), *Evidence-based crime prevention*, Routledge, London, 2002

Wartna, N.J. Baas en E.Beenackers, *Beter, anders en goedkoper: een literatuurverkenning ten behoeve van het traject Modernisering Sanctietoepassing*, Den Haag, WODC, 2004 Memorandum 2004-1

Wartna, B. *De evaluatie van daderprogramma's. Een handleiding*, WODC, 2005.