

# Boekbespreking

## Karin Wittebrood en Robbert Braak, *Onderzoeksgedoe: Hoe kan je als wetenschappelijk onderzoeker integer omgaan met complexe druk*, Den Haag: Boom bestuurskunde 2022

Constant Hijzen\*

Al sinds de vroege oudheid vermoedt de mensheid dat er achter de schijn der dingen een wezenlijke wereld of *echte* werkelijkheid verscholen ligt. Onze zintuigen leveren ons informatie over de direct waarneembare wereld, maar daaraan voorbij – of daarachter, eronder of eraan voorafgaand – bevindt zich een wereld waarin bijvoorbeeld waarheid, tijd en ruimte bestaan. Die gedachte roept meteen allerlei problemen in het leven. Want als de echte wereld méér of anders is dan onze ogen, oren, tast en smaak ons voorschotelen, hoe weten we dan of we ergens tussen die ervaringsgegevens toch een glimp opvangen van waarheid, tijd of ruimte, wetende dat onze ‘sensedata’ niet of slechts via een omweg informatie opleveren over die ‘echte wereld’? Zo komen we van de metafysische regen in de epistemologische drup. De vraag is namelijk hoe we ooit iets (zeker) kunnen weten over de wereld.

Sinds Copernicus in de zeventiende eeuw de wetenschappelijke revolutie ontketende, werd het antwoord op die vraag steeds vaker: met behulp van de wetenschap. Niet door te postuleren of te vooronderstellen, maar door nauwgezet waar te nemen, te meten, te experimenteren en theorieën te formuleren kan de mens kennis opdoen over hoe de wereld werkelijk is. Positivisten zoals David Hume verklaarden zelfs de metafysica dood (en losten zo in één klap de epistemologische problemen op) en besloten: onze zintuigen leveren ons feiten over de wereld aan. Aan de wetenschap de schone taak om die feiten te ordenen.

In deze traditie zijn we de wetenschap gaan zien als manier om objectieve kennis over de ons omringende wereld te vergaren. Velen menen dat die wetenschap daartoe *waardenvrij* moet zijn. Waarden zijn uiteindelijk meningen en subjectiviteit levert ons geen kennis op van de wereld, maar vertroebelt slechts de objectieve, wetenschappelijke methode. Hoewel dit wetenschapsbeeld inmiddels achterhaald is – de wetenschapper is onherroepelijk als ‘subject’ in zijn onderzoek aanwezig, waarden kunnen juist voorzien in een productieve afbakening van wetenschappelijk onderzoek –, wordt ook de hedendaagse wetenschap nog steeds gekenmerkt door het streven naar de productie van (objectieve) kennis.

Hoe wetenschappers dat streven overeind kunnen houden in een wereld die bol staat van de (conflicterende) waarden, staat centraal in het boekje *Onderzoeksgedoe*. De auteurs, Karin Wittebrood en Robbert Braak, zien de wereld door de ogen van de individuele onderzoeker die aan allerlei invloeden en krachten wordt blootgesteld. De maatschappij, politiek, financiers, bestuurders, toezichthouders, samenwerkingspartners, burgers en professionals, maar ook leidinggevend en collega’s heb-

\* Dr. C.W. Hijzen is werkzaam als hoofd van het Kennis- en Kwaliteitscentrum (KKC) bij de Inspectie Justitie en Veiligheid. Tevens is hij als geaffilieerd onderzoeker verbonden aan het Institute of Security and Global Affairs van de Universiteit Leiden en is hij redacteur van *Tijdschrift voor Toezicht*.

ben allemaal hun eigen waarden en oefenen directe en indirect invloed uit op de onderzoeker en diens werk. Het is aan de onderzoeker om te midden van dit onvermijdelijke onderzoeksgedoe ('datgene wat voor jou het integer doen van wetenschappelijk onderzoek lastig maakt')<sup>1</sup> wetenschappelijk integer te blijven.

Dit boekje kan dan ook gelezen worden als een gereedschapskist voor de integere onderzoeker. Het biedt een analysekader waarmee onderzocht kan worden waar de druk vandaan komt, waar deze op gericht is en wanneer deze in (oneigenlijke) beïnvloeding overgaat. Ook construeren de auteurs 'het model van de logische niveaus', waarmee je als onderzoeker 'een verhaal over wie jij bent en waar je voor staat'<sup>2</sup> kunt formuleren – en waarmee bepaald kan worden op welk niveau (omgeving, gedrag, vaardigheden en kwaliteiten, overtuigingen en waarden, identiteit en missie) dat verteld moet worden. De kerngedachte van het boek is dat de onderzoeker, om integer te kunnen blijven, onderzoekt of de druk op het onderzoek geoorloofd is, een professioneel narratief daar tegenover stelt en expliciet en transparant is over gemaakte keuzes.<sup>3</sup>

Ook toezicht zijn we in de loop der tijd gaan zien als venster op de 'echte' wereld – alle paradigmatische verschillen in de wetenschaps- en toezichtpraktijk daargelaten. Toezichtorganen, welbeschouwd gezaghebbende feitenverzamelaars, gaan in allerlei uithoeken van politiek, bestuur en samenleving op onderzoek uit en rapporteren over *hoe het er werkelijk aan toegaat*. Zo diepen zij (ware) kennis op over die werkelijkheid; hun bevindingen kunnen afwijken van de werkelijkheid die politici en beleidsmakers ons voorschotelen. Waarden als eerlijkheid, zorgvuldigheid, transparantie, onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid zijn daarmee niet alleen voor wetenschappers, maar ook voor toezichthouders cruciaal.<sup>4</sup> Ook toezichthouders worden daarmee verondersteld hun waarheidsvinding niet te laten vertroebelen door andermans belangen en waarden – iets wat voor toezichthouders, die vaak in het oog van de politiek-maatschappelijke en bestuurlijke storm hun werk doen, zo mogelijk *nog* ingewikkelder is. Dat kun je, zoals Wittebrood en Braak voor de onderzoekspraktijk bepleiten, maar beter accepteren. Hoewel toezicht in theorie onbezoedeld de waarheid moet zoeken, werken er in de praktijk allerlei invloeden en krachten op in. De vraag is hoe je daar op een integere manier mee omspringt.

'Onderzoeksgedoe' kun je dus ook lezen als 'toezichtgedoe'. Dat integriteit en onafhankelijkheid ingewikkelde en voor het toezicht relevante kwesties zijn, is natuurlijk in de academische literatuur op dit terrein wel bekend. In de meeste werken wordt alleen een integere toezichthouder, vrij van oneigenlijke beïnvloeding, geacht een waarachtige blik op de werkelijkheid te kunnen voorschotelen. Onafhankelijkheid wordt, net als vol-

doende doorzettingmacht (de juiste bevoegdheden) en adequate informatievoorziening, als een noodzakelijke voorwaarde voor goed toezicht afgeschilderd. In veel literatuur gaat het op dit punt om de (harde) institutionele vormgeving: een toezichtorganisatie mag niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan dat- of diegene waarop het toezicht wordt uitgeoefend, bijvoorbeeld.<sup>5</sup> Verder is er ook wel aandacht voor de zachte kant van onafhankelijkheid, bijvoorbeeld in het fenomeen *capture*: het gevaar dat de toezichthouder te veel begrip krijgt voor het perspectief van de onder toezicht staande en zo zijn onafhankelijke oordeel verliest (*tout comprendre, c'est tout pardonner*).<sup>6</sup>

De meeste literatuur blijft echter steken in de vaststelling dat onafhankelijkheid onmisbaar is voor effectief toezicht. In zijn boek over inspectietoezicht stelt Ferdinand Mertens bijvoorbeeld vast dat onafhankelijkheid 'geen vanzelfsprekendheid' is en 'voortdurend aandacht zal moeten krijgen'.<sup>7</sup> Dit boekje vormt daarom een welkome aanvulling, omdat het een aantal praktische wenken presenteert om de aandacht aan onafhankelijkheid te besteden die het verdient. Aan de probleemanalyse-kant zetten de auteurs ons op het spoor om de druk verder te onderzoeken (waar komt deze vandaan, waar is deze op gericht, welke verschillende vormen van beïnvloeding zie je en wat doet deze druk met je?). Ook toezichthouders zouden in het aangezicht van die druk een narratief voor handen moeten hebben om daarop te reageren. Het construeren van zo'n narratief vindt plaats op verschillende niveaus, zoals dat van de professionele omgeving (waar ben ik?), het gewenste gedrag (wat doe ik?), de benodigde vaardigheden en kwaliteiten (wat kan ik?), overtuigingen en waarden (wat vind en geloof ik), de identiteit (wie ben ik?) en de missie (wat wil ik?). Van belang is vast te stellen op welk niveau of op welke niveaus de ervaren druk speelt, en te proberen vanuit dat narratief ongeoorloofde externe druk of beïnvloeding bespreekbaar te maken. Het is belangrijk om hier vaak over te spreken – bij wijze van *frappez toujours* –, ook met de buitenwereld. Het wordt dan, ook als het spannend wordt, vanzelfsprekend om dit soort confrontaties bespreekbaar te maken, de regie te houden en integer te blijven handelen.

Bestuurskundige Peter van der Knaap geeft in een hoofdstuk over risicogestuurd toezicht mooie aanknopingspunten voor de vormgeving van zo'n narratief in de praktijk. Toezicht, stelt Van der Knaap, 'bestaat uit het verzamelen van informatie over de vraag of een organisatie, product of handeling aan gestelde eisen voldoet'; op basis van die informatie *oordeelt* een toezicht-

1 K. Wittebrood & R. Braak, *Onderzoeksgedoe: Hoe kan je als wetenschappelijk onderzoeker integer omgaan met complexe druk?*, Den Haag: Boom bestuurskunde 2022, p. 17.

2 Wittebrood & Braak 2022, p. 105.

3 Wittebrood & Braak 2022, p. 168-170.

4 Wittebrood & Braak 2022, p. 43.

5 Bijvoorbeeld: P. Welp & H. van Kempen, 'Toezicht: algemene begrips- en plaatsbepaling', in: E.R. Muller, F. de Vries & H.B. Winter, *Toezicht: beschouwingen over inspecties en autoriteiten* (tweede geheel herziene druk), Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 13-44, op p. 22.

6 E.D. Bó, 'Regulatory capture: a review', *Oxford review of economic policy*, 2006, nr. 2, p. 203-225.

7 F. Mertens, *Inspecteren: toezicht door Inspecties*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2011, p. 121.

houder en *interveniert* hij eventueel.<sup>8</sup> Hoewel per toezichthouder natuurlijk verschillende partijen in de omgeving van invloed zijn, hebben de meeste toezichthouders te maken met politieke en bestuurlijke belangen, terwijl zij bezig zijn met maatschappelijke thema's – een antwoord op de vraag 'waar ben ik?'. Het gewenste gedrag van de toezichthouder (wat doe ik?), schrijft Van der Knaap, is om 'duidelijk te communiceren over wat hij doet en waarom en welke risico's hij ziet'.<sup>9</sup> Waar politici vaak op de korte termijn gericht zijn, is het aan toezichthouders om aan te wijzen of publieke waarden op de lange termijn gevaar lopen.<sup>10</sup>

Daarvoor zijn vaardigheden en kwaliteiten vereist als 'stevig in de schoenen staan', vindt Van der Knaap. Maar de toezichthouder moet óók kunnen balanceren 'tussen enerzijds als toezichthouder je eigen agenda kiezen en anderzijds ook kunnen opereren in een sector waar grote politieke en maatschappelijke betrokkenheid is'. Je wilt namelijk dat er iets met de inzichten uit het toezicht *gebeurt*, dus een bepaalde 'vertrouwensrelatie' met politiek en bestuur moet de toezichthouder wel kunnen opbouwen.<sup>11</sup>

Toezichthouders zijn er namelijk van overtuigd (wat vind en geloof ik?) dat toezicht politiek en bestuur kan *helpen* om beoogde maatschappelijke effecten te bereiken: voedsel moet veilig zijn, burgers moeten veilig kunnen wonen, 'ziekenzorg en onderwijs moeten goed en betaalbaar' zijn en bijvoorbeeld oppervlaktewater dient schoon te zijn.<sup>12</sup> Een systematische en navolgbare werkwijze (risicosturing in dit geval) levert inzicht op in de mate waarin die maatschappelijke effecten in de toekomst mogelijk in gevaar komen.<sup>13</sup> De identiteit van de toezichthouder is dan ook instrumenteel: toezicht is geen doel op zich, maar levert een bijdrage aan 'de institutionele poging van de samenleving om grote risico's te beheersen'.<sup>14</sup> De missie (wat wil ik?) van toezichthouders is ervoor te zorgen dat 'organisaties, producten of handelingen aan gestelde eisen voldoen om zo maatschappelijke effecten te bereiken'.<sup>15</sup>

Natuurlijk is dit sjabloon niet op alle toezichthouders toepasbaar en zou je dit per toezichthouder nader willen inkleuren. Toch kan een narratief als dit van groot nut zijn om geoorloofde en ongeoorloofde druk te identificeren en om *expliciet te maken* welk onderdeel van het toezicht (overtuigingen, vaardigheden, missie, enzovoort) precies onder druk komt te staan. Een categorisch beroep op 'de onafhankelijkheid staat onder druk' kun je zo preciseren en daarmee ook bespreken en eventueel verminderen. Want door expliciet te zeggen wat je overtuigingen, vaardigheden en missie zijn, kun je ook afwe-

gen of je nog wel in staat bent die in de praktijk te brengen. Als je missie in gevaar komt (omdat bijvoorbeeld de minister voorsorteert op een bepaald rapport), dan zal een integer en onafhankelijke toezichthouder dit bespreken met degene die druk uitoefent. Een narratief als dit is daarmee een analysekader en gespreksinstrument in één.

Natuurlijk zijn dit geen volstrekt nieuwe inzichten. Maar het is, misschien juist daarom, goed om te proberen hier meer werk van te maken en de onafhankelijkheid van het toezicht het onderhoud te geven dat het nodig heeft. Alleen dan blijft toezichtuitoefening een manier om te streven naar de verzameling van ware kennis over de wereld; alleen dan geeft toezicht ons een doorkijk naar de wereld, zoals deze zich werkelijk aan ons voordoet.

8 P. van der Knaap, 'Effectiviteit van risicogestuurd toezicht', in: *Reflecties op de staat van het toezicht*, Den Haag: Inspectieraad 2019, p. 82-109, op p. 83.

9 Van der Knaap 2019, p. 93.

10 Van der Knaap 2019, p. 94.

11 Van der Knaap 2019, p. 95.

12 Van der Knaap 2019, p. 83.

13 Van der Knaap 2019, p. 84-85.

14 Van der Knaap 2019, p. 87.

15 Van der Knaap 2019, p. 84.