

# Vertrouwenswaardig onderzoek in het publiek belang

Onderzoeksraad voor Veiligheid

Den Haag, mei 2024

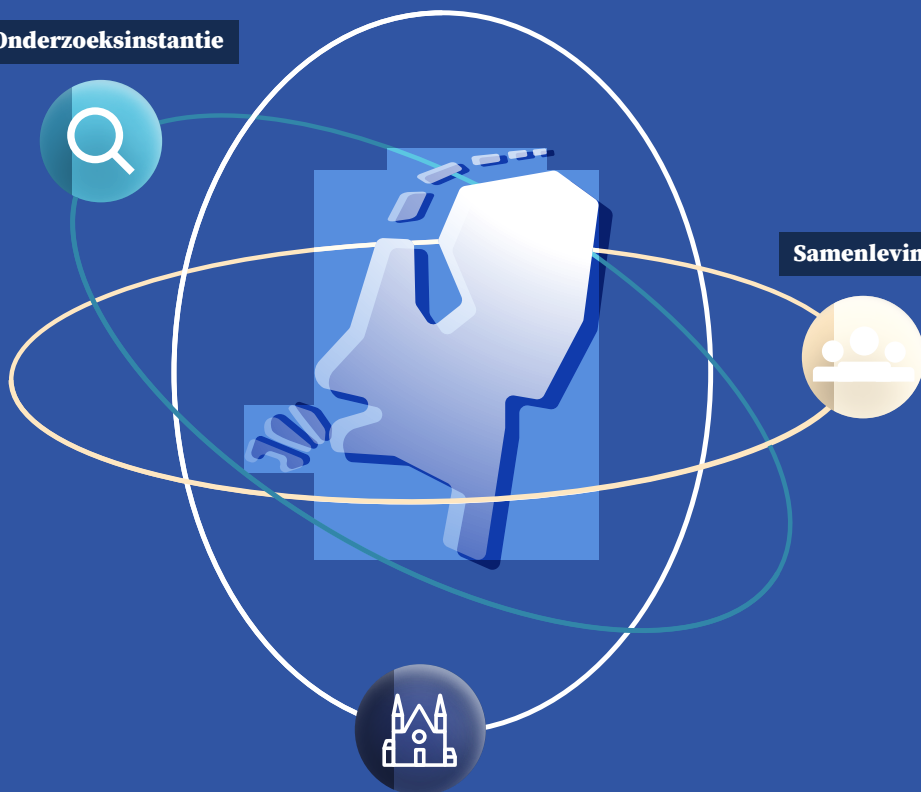
Onderzoeksinstantie



Samenleving



Politiek-bestuurlijke wereld





ONDERZOEKSRaad  
VOOR VEILIGHEID

## Colofon

Deze publicatie is tot stand gekomen onder verantwoordelijkheid van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. De Onderzoeksraad bestaat uit:

Chris van Dam  
Erica Bakkum

Voorzitter  
Raadslid en portefeuillehouder

Carol Verheij

Secretaris-directeur en onderzoeksmanager

### **Projectteam**

Yannick Balk  
Wim Heijnen  
Rawan Al-Khulaidi  
Chris van der Schors  
Marjan Slob  
Lex van Delden  
Hetty van Rooij  
Henny de Kievit

Projectleider  
Onderzoeker  
Onderzoeker  
Onderzoeker  
Onderzoeker  
Adviseur  
Adviseur  
Projectondersteuner

### **Contactinformatie**

Bezoekadres  
Postadres  
Telefoon  
Website  
E-mail

Lange Voorhout 9, 2514 EA, Den Haag  
Postbus 95404, 2509 CK, Den Haag  
070-3337000  
[www.onderzoeksraad.nl](http://www.onderzoeksraad.nl)  
[info@onderzoeksraad.nl](mailto:info@onderzoeksraad.nl)

### **Ontwerp en opmaak**

Public Cinema, Amsterdam

ISBN 9789090385839  
NUR 805

# Inhoudsopgave

# Deel I. Context

<b>1. Vertrouwenswaardig onderzoek</b>	8
1.1 Focus op vertrouwenswaardigheid	10
1.2 Onderzoek in het publiek belang	11
1.3 Doel en werkwijze	13
1.4 Leeswijzer	14
<b>2. Maatschappelijke context</b>	16
2.1 Afnemend vertrouwen	17
2.2 Onderzoek in een wereld met toegang tot onbegrensde informatie	22
2.3 Onderzoek naar grensoverschrijdend gedrag	23
<b>3. Vertrouwenswaardigheid: een begripsbepaling</b>	26
3.1 Algemene kenmerken van vertrouwen	30
3.2 Relatie met de samenleving	33
3.3 Relatie met de politiek-bestuurlijke wereld	37

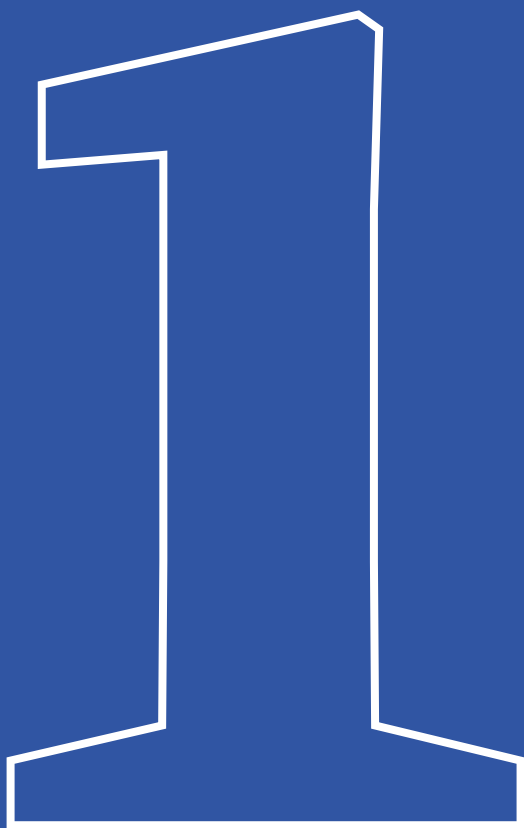
# Deel II. Casuïstiek

<b>4. Vertrouwenswaardigheid in positionering</b>	40
4.1 Formele (rand)voorwaarden	42
4.2 Positionering van de onderzoeksinstantie	51
4.3 Voorbeelden van discussie over positionering	53
<b>5. Vertrouwenswaardigheid in het onderzoeksproces</b>	58
5.1 Handreikingen	60
5.2 Transparantie	65
5.3 Betrokkenheid van onderzoekers	70
5.4 Interactie met de omgeving	71
5.5 Omgaan met kritiek en wantrouwen	87
<b>6. Vertrouwenswaardigheid in presentatie</b>	90
6.1 Opleggen, uitleggen en overleggen	93
6.2 Begrijpelijke taal	94
6.3 Presentatie en publicatie	95
6.4 Nazorg en monitoring opvolging aanbevelingen	97
<b>7. Slotbeschouwing</b>	102
<b>Bijlage A. Eindnoten</b>	110
<b>Bijlage B. Literatuurlijst</b>	122
<b>Bijlage C. Geraadpleegde personen en organisaties</b>	128

# Deel I. Context

Voor u ligt een studie waarin de Onderzoeksraad voor Veiligheid reflecteert op de vertrouwenswaardigheid van onderzoek in het publiek belang en beoogt daar inzicht in te bieden. In hoofdstuk 1 introduceren we waarom we deze studie verrichten, wat de belangrijkste overwegingen en ideeën zijn en waarom we kiezen voor een focus op vertrouwenswaardigheid. In hoofdstuk 2 gaan we in op de maatschappelijke ontwikkelingen waar onderzoek in het publiek belang mee te maken heeft en krijgt, en op de relatie tussen onderzoeksinstanties, de samenleving en de politiek-bestuurlijke wereld. In hoofdstuk 3 kijken we meer conceptueel naar het begrip vertrouwenswaardigheid. De drie hoofdstukken vormen samen het meer theoretische, context-schetsende deel I van deze studie.

# Vertrouwenswaardig onderzoek



# 1. Vertrouwenswaardig onderzoek

## Inleiding

Vertrouwen is een groot en tegelijkertijd kwetsbaar goed. Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat het vertrouwen in veel instituties gezien over een langere termijn (2012-2023) toeneemt, maar ook flink kan fluctueren.<sup>1</sup> Als er sprake is van grote gebeurtenissen die in de media veel aandacht krijgen, zijn die fluctuaties het sterkst. Zo steeg volgens het CBS het vertrouwen in de Tweede Kamer flink in het tweede kwartaal van 2020, om vervolgens te dalen tot het laagste niveau sinds 2012 in het laatste kwartaal van 2022.<sup>2</sup> In de tussenliggende periode speelden naast de coronapandemie de toeslagenaffaire en de langste kabinetsformatie ooit. Anders dan het vertrouwen in de Tweede Kamer schommelde het vertrouwen in veel andere instituties zoals pers, ambtenarij en rechterlijke macht nauwelijks. Voor een aantal instituties is over de jaren heen een lichte stijging te zien.<sup>3</sup>

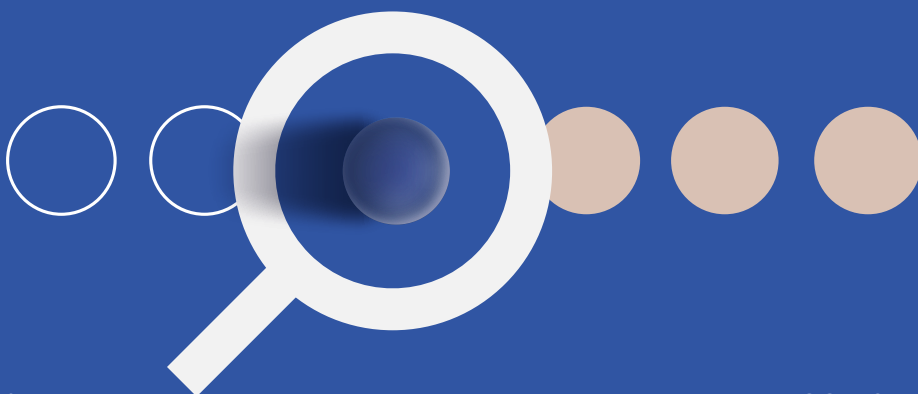
Naar het vertrouwen in onderzoeksinstanties heeft het CBS geen onderzoek gedaan. Onderzoeksinstanties zoals het CBS zelf, de Algemene Rekenkamer en tijdelijke commissies maar ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid, willen bij uitstek het vertrouwen waard zijn. Zij zijn echter ook kwetsbaar voor het verlies van vertrouwen. Aan hun werk worden hoge eisen gesteld – zij doen hun werk in het publiek belang – en ook zij kunnen veel media-aandacht krijgen ten tijde van de publicatie van rapporten. De Onderzoeksraad wordt over het algemeen gezien als een onderzoeksinstantie die het vertrouwen waard is<sup>4</sup>, maar wij rekenen daar niet vanzelfsprekend op. We realiseren ons dat vertrouwenswaardigheid kostbaar is en in elk onderzoek opnieuw moet worden bewezen. Reden te meer voor ons om – mede in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen – kritisch te reflecteren op ons eigen functioneren in relatie tot vertrouwenswaardigheid én te leren van andere onderzoeksinstanties die in hun werk hieraan aandacht besteden.

## 1.1 Focus op vertrouwenswaardigheid

Vertrouwen krijg je niet zomaar; vertrouwen moet je verdienen. Het is overmoedig te denken dat een onderzoeksinstantie vertrouwen zou kunnen 'afdwingen'.<sup>5</sup> Een focus op vertrouwen, in plaats van op vertrouwenswaardigheid, kan leiden tot oplossingen die meer gericht zijn op het verbeteren van het eigen imago dan op het daadwerkelijk veranderen van de werkwijze waarop het vertrouwen van de ander zou moeten berusten. We hebben voor de term 'vertrouwenswaardigheid'<sup>6</sup> gekozen omdat die in onze ogen aangeeft dat degene die het vertrouwen van een ander wil genieten, dat vertrouwen alleen kan krijgen door zelf actie te ondernemen en er zo voor te zorgen dat vertrouwen waard te zijn. Een onderzoeksinstantie kan zorgen dat zij het vertrouwen waard is door haar werk goed te doen en telkens te zoeken naar verbetering. In deze studie richten wij ons daarom nadrukkelijk op datgene waaraan zowel de Onderzoeksraad als andere onderzoeksinstanties zelf kunnen werken: hun vertrouwenswaardigheid en de door hen uitgevoerde onderzoeken.

**Bij het begrip vertrouwenswaardigheid draait het in deze studie om in ieder geval de volgende kenmerken:**

- onafhankelijkheid
- transparantie
- betrouwbaarheid
- bekwaamheid
- betrokkenheid
- de mate van interactie met de omgeving





Wij stellen ons de vraag wat deze kenmerken precies betekenen en in hoeverre ze bijdragen aan vertrouwenswaardigheid. Dat is de zoektocht die centraal staat in deze studie. Die zoektocht begint niet bij nul, maar bouwt voort op het fundament van de verkenning *Onafhankelijk Onderzoek in het publiek belang*.<sup>7</sup> In deze verkenning van de Onderzoeksraad uit 2018 stond het begrip 'onafhankelijkheid' centraal als basisvoorwaarde voor het doen van onderzoek in het publiek belang. Deze onafhankelijkheid was uitgesplitst in drie dimensies:

- onafhankelijkheid in positie (van de onderzoeker),
- onafhankelijkheid in oordeelsvorming (de feiten op een rij zetten en daar een zuiver oordeel over vellen) en
- onafhankelijkheid in beeldvorming (het naar buiten brengen van een onderzoek op een manier die de kans vergroot dat de samenleving het onderzoek ervaart als onafhankelijk).

Onafhankelijkheid zien wij als een basisvoorwaarde voor vertrouwenswaardig onderzoek. Ook andere kenmerken zoals betrouwbaarheid en bekwaamheid hebben we reeds behandeld in onze verkenning *Onafhankelijk onderzoek in het publiek belang*. De kenmerken die ook behandeld zijn in de eerdere publicatie worden in deze studie geactualiseerd. We voegen daaraan expliciet actuele inzichten toe. Bijvoorbeeld het inzicht dat betrokkenheid van de onderzoeker en interactie met de omgeving cruciaal zijn voor onderzoek in het publiek belang. Die kenmerken vergroten niet alleen het draagvlak voor het onderzoek, maar maken het ook inhoudelijk beter. Bijvoorbeeld door het benutten van ervaringskennis van betrokkenen.

## 1.2 Onderzoek in het publiek belang

In deze studie kijken we breder dan de eigen organisatie. Centraal staat het onderzoek in het publiek belang. Daarmee bedoelen wij: *onderzoek naar gebeurtenissen of situaties die de veiligheid of het rechtsgevoel van burgers hebben bedreigd en tot maatschappelijk ongenoegen hebben geleid* (zie kader). Als politici en bestuurders niet adequaat reageren, kunnen deze gebeurtenissen en situaties het vertrouwen van burgers in de politiek-bestuurlijke wereld aantasten. Want ook al verschillen de meningen over het totale takenpakket van de overheid, over haar

kerntaak bestaat overeenstemming: de overheid beschermt burgers en moet consequent vanuit het publieke belang handelen. Als dat niet lukt, moet de overheid in de eerste plaats laten zien dat zij bereid is te leren van de misstand of van wat er is misgegaan. Dat kan bijvoorbeeld door onafhankelijk onderzoek te laten verrichten: een nauwgezette reconstructie van de gebeurtenis of de situatie, het achterhalen van de belangrijkste factoren die daar op van invloed waren, en aanbevelingen om de situatie te verbeteren of herhaling van een ongewenste gebeurtenis te voorkomen.

We onderkennen dat er ook andere vormen van onderzoek in het belang van het publiek gedaan worden. In feite geldt dat bijvoorbeeld voor vrijwel al het wetenschappelijk onderzoek; denk bijvoorbeeld aan het ontwikkelen van nieuwe medicijnen en duurzame technologieën. In deze publicatie vernauwen wij onderzoek in het publiek belang tot onderzoek naar gebeurtenissen en situaties die enige mate van maatschappelijk ongenoegen teweegbrengen en uitgevoerd worden door onderzoeksinstanties die zich richten op een specifiek gebied, zoals veiligheid en de relatie tussen burger en overheid, en door onderzoeksinstanties die naar een enkele gebeurtenis of specifieke situatie onderzoek doen.

## Doelen van onderzoek in het publiek belang

Onderzoek in het publiek belang heeft drie overkoepelende doelen. Een *eerste* doel is het reconstrueren en analyseren van een gebeurtenis of situatie. Een *tweede* doel is agendastelling. Onderzoeken leggen risico's bloot en spreken partijen er op aan deze te beheersen. Dit om te leren van wat er is gebeurd en verbeteringen aan te brengen in systemen, procedures en werkwijzen en zo te voorkomen dat zich in de toekomst iets soortgelijks opnieuw voordoet, alsook te benoemen wat goed gegaan is en dat te behouden. Een *derde* doel is maatschappelijke verwerking. Het onderzochte kan menselijk leed of schade hebben veroorzaakt. Uitzoeken wat er precies is gebeurd en hoe dat heeft kunnen gebeuren, kan slachtoffers, nabestaanden en andere betrokkenen helpen het te verwerken. Het stelt hen in staat het spreekwoordelijke 'boek te sluiten'. Wantrouwen jegens onderzoek in het publiek belang ondermijnt grotendeels deze doelen die belangrijk zijn voor maatschappelijk vertrouwen.

### 1.3 Doel en werkwijze

Met deze studie beogen wij inzicht te bieden in vertrouwenswaardigheid van onderzoek in het publiek belang. Daarin kunnen wij onmogelijk volledig zijn. De studie beschrijft vertrouwenswaardigheid vanuit verschillende situaties en dilemma's en probeert te belichten wat daarbij relevante handelingsperspectieven zijn. Het resultaat van deze studie wil de Onderzoeksraad delen met alle geïnteresseerden. De studie mondt niet uit in een handleiding en aanbevelingen, maar levert wel voorbeelden van vertrouwenswaardig handelen. Deze publicatie biedt daarnaast overwegingen hoe onderzoeksinstanties zich vóór, tijdens en na een onderzoek kunnen verhouden tot kwesties van vertrouwenswaardigheid, en hoe af te stemmen op de context van voor hun onderzoek relevante partijen.

Afnemend vertrouwen in instituties, en de zorgen daarover binnen de samenleving, kunnen consequenties hebben voor de manier waarop onderzoek in het publiek belang wordt uitgevoerd. Het feit dat deze zorgen en de daadwerkelijke afname van vertrouwen (kunnen) bestaan, betekent in ieder geval dat een onderzoeksinstantie vertrouwenswaardig moet zijn en actief moet afstemmen op de context waarin zij haar onderzoek doet. Het betekent ook dat vaste onderzoeksopzetten en richtlijnen niet volstaan. Wat de onderzoeksinstantie dan wel moet doen, is onderdeel van de zoektocht naar vertrouwenswaardigheid. Deze studie is daarin een stap, maar wel een die vraagt om een vervolg. We dagen onszelf en andere onderzoeksinstanties uit vervolgstappen te zetten naar vertrouwenswaardiger onderzoek.

In de uitvoering van deze studie hebben we de dialoog gezocht. We hebben gesproken met deskundigen over ontwikkelingen in de samenleving. Dat hielp ons om de ontwikkelingen te duiden die invloed hebben op onderzoek in het publiek belang. We hebben ook met deskundigen gesproken over het belang van het aangaan van interactie met de samenleving: hoe wordt dat in de praktijk gedaan, hoe bevalt dat en wat kunnen we daarvan leren? We spraken deskundigen zowel in interviews als in rondetafelgesprekken.<sup>8</sup> We hebben mensen die bij onderzoeken in het publiek belang betrokken waren, gevraagd hoe zij deze onderzoeken hebben ervaren, in welke mate zij ze hebben vertrouwd en hoe de uitvoering ervan volgens hen nog beter had gekund.

Ook hebben we gesprekken gevoerd met burgers die kritisch waren op onderzoek van de Onderzoeksraad of van andere instanties. Dat waren bijvoorbeeld burgers die het initiatief hebben genomen om zelf onderzoek uit te (laten) voeren. Verder hebben we gesproken met personen uit de politiek-bestuurlijke wereld, zoals politici en bestuurders die opdrachten hebben verstrekt voor de uitvoering van onderzoeken. Sommigen van hen hebben van onderzoeksinstanties aanbevelingen ontvangen. Daarin werd hen gevraagd actie te ondernemen om bijvoorbeeld bestaande situaties of procedures te verbeteren. In totaal hebben we met meer dan zeventig personen gesproken.

Daarnaast hebben we voor deze studie literatuur bestudeerd over onderzoek in het publiek belang, vertrouwen, onderzoeksparticipatie en de ontwikkelingen in de relaties tussen onderzoeksinstanties, samenleving en de politiek-bestuurlijke wereld. Onze bevindingen analyseerden we in hun onderlinge samenhang. De inzichten die daaruit zijn voortgekomen, hebben we in dialoog met externe deskundigen en collega-onderzoekers doorontwikkeld.

## 1.4 Leeswijzer

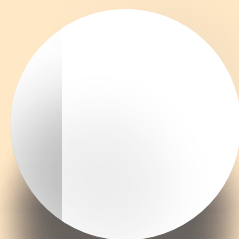
Na dit inleidend hoofdstuk 1 schetst hoofdstuk 2 in grote lijnen een aantal maatschappelijke ontwikkelingen waartoe onderzoek in het publiek belang zich verhoudt. Doel van dit hoofdstuk is te laten zien hoe de context van onderzoek in het publiek belang zich sinds de vorige publicatie heeft ontwikkeld en welke invloed deze ontwikkelingen hebben op de manier waarop dergelijk onderzoek nu kan worden uitgevoerd. Vertrouwenswaardigheid staat daarbij centraal.

Hoofdstuk 3 gaat nader in op de relatie tussen de samenleving, onderzoeksinstanties en de politiek-bestuurlijke wereld. De basis is de omvangrijke wetenschappelijke literatuur over vertrouwen die vooral gaat over de relatie tussen burgers onderling of tussen de samenleving en de politiek-bestuurlijke wereld. We vertalen de bevindingen uit de literatuur over vertrouwen vervolgens naar de relatie tussen onderzoeksinstanties, de samenleving en de politiek-bestuurlijke wereld. Doel van dit hoofdstuk is om verder te verduidelijken waarom we ons in deze studie richten op het begrip vertrouwenswaardigheid.

De hoofdstukken 4, 5 en 6 zijn praktischer van aard. Hierin verkennen we mede aan de hand van casuïstiek hoe vertrouwenswaardig onderzoek in het publiek belang kan worden opgezet en gepositioneerd (4), hoe een passend onderzoeksproces tot stand komt (5) en hoe de onderzoekers hun bevindingen kunnen uitdragen met daarbij aandacht voor aanbevelingen, nazorg en opvolging (6).

In hoofdstuk 7 voegen we de verkregen inzichten samen en komen we tot aandachtspunten en factoren die kunnen bijdragen aan vertrouwenswaardig onderzoek. De nadruk ligt op wat onderzoeksinstanties zelf kunnen veranderen aan hun eigen functioneren. Daarop hebben zij immers directe invloed.

# Maatschappelijke context



# 2. Maatschappelijke context

## Inleiding

In een maatschappij veranderen verhoudingen voortdurend. Dat geldt bijvoorbeeld voor de verhoudingen tussen burgers onderling en tussen burgers en de politiek-bestuurlijke wereld. Onderzoeksinstanties hebben daar nauwelijks invloed op, maar zij worden wel geconfronteerd met ontwikkelingen die onderzoek in het publiek belang raken. In dit hoofdstuk behandelen we de rol van onderzoeksinstanties binnen de maatschappij. We gaan in op de vraag welke maatschappelijke ontwikkelingen van invloed zijn op onderzoek in het publiek belang.<sup>9</sup> Willen onderzoeksinstanties en hun onderzoeksresultaten relevant blijven, dan zullen zij zowel voeling moeten houden met de 'leefwereld' van burgers als met de politiek-bestuurlijke 'systeemwereld'.<sup>10</sup>

In dit hoofdstuk benoemen we een aantal maatschappelijke ontwikkelingen waarmee onderzoeksinstanties te maken kunnen krijgen in hun streven om vertrouwenswaardig onderzoek te doen in het publiek belang. In de volgende paragrafen werken we deze ontwikkelingen uit.

### 2.1 Afnemend vertrouwen

Afnemend vertrouwen, toenemend wantrouwen en de zorgen die daarover leven in de samenleving zijn lastig te definiëren en te kwantificeren. Binnen delen van de samenleving bestaat het gevoel dat er steeds minder verbinding is, zowel tussen burgers onderling als tussen burgers en de politiek-bestuurlijke wereld.<sup>11</sup> Cijfers van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) vertellen iets anders. In tegenstelling tot wat veel opiniemakers en burgers aannemen, denken Nederlanders positief over elkaar en zijn de tegenstellingen tussen mensen met verschillende opvattingen niet gegroeid.<sup>12</sup>

# Afnemend vertrouwen





Uit cijfers blijkt bijvoorbeeld ook dat het vertrouwen in de wetenschap hoog blijft.<sup>13</sup> Cijfers laten zien dat ook het vertrouwen in een aantal andere instituties en tussen mensen onderling hoog blijft.<sup>14</sup> Het vertrouwen in politiek en overheid is volgens het CBS echter het laagst in meer dan 10 jaar.<sup>15</sup> De genoemde onderzoeken en statistieken wijzen er op dat het afnemende vertrouwen in ieder geval de politiek en overheid betreft. Oorzaken zijn niet gemakkelijk aanwijsbaar. Mogelijk ligt het aan een gebrek aan erkenning van de overheid, het feit dat burgers met steeds grotere problemen kampen, of de gevoelde afstand tussen de overheid en burgers.<sup>16</sup>

De SCP-cijfers bevestigen een groeiend wantrouwen van burgers ten opzichte van 'de politiek' en het democratisch systeem waarin hun stem zou moeten doorklinken.<sup>17</sup> Voorafgaand aan de verkiezingen van november 2023 gaf zestig procent van de Nederlanders de politiek een onvoldoende. Burgers verwijten politici gebrek aan daadkracht en visie als het aankomt op het oplossen van problemen. Ze hebben last van de grote afstand tussen de systeemwereld, de politiek-bestuurlijke wereld in 'Den Haag' of 'de gemeente' en hun eigen leefwereld. Ze volgen het nieuws over een falende overheid die onvoldoende oog heeft voor de gevolgen van het beleid voor burgers. Wantrouwen in 'de politiek' is een terugkerend thema in het debat. Afnemend vertrouwen van burgers in de overheid kan ook worden gezien als een reactie op het gevoel van burgers dat de overheid hen onvoldoende vertrouwt.<sup>18</sup>

Een andere factor die mogelijk bijdraagt aan afnemend vertrouwen en meer onbehagen is de perceptie van toenemende polarisatie. Driekwart van de Nederlanders vindt dat de polarisatie in de samenleving toeneemt en dat meningsverschillen steeds groter worden. Die conclusie wordt vaak getrokken op basis van de toon die wordt aangeslagen in het politieke debat en in (sociale) media.<sup>19</sup> Dat er inhoudelijke verschillen tussen groepen mensen bestaan, is op zichzelf geen probleem. Wel problematisch is dat deze verschillen tussen groepen mensen nu gepaard gaan met een groeiende emotionele afkeer van mensen met een andere positie of met andere opvattingen. Deze zogeheten 'affectieve polarisatie' kan vijandigheid aanwakkeren, en daardoor het sociale wantrouwen vergroten. Het heeft aantoonbaar effect op het gemeten afnemende vertrouwen en het gevoelde onbehagen.<sup>20</sup>

Kritisch vertrouwen en gegrond wantrouwen zijn van belang en wenselijk binnen een democratie. Dat geldt niet alleen voor burgers onderling, maar ook voor burgers richting de politiek-bestuurlijke wereld. Ongegrond wantrouwen dat zich richt op de intenties van (overheids)organisaties is een maatschappelijk probleem dat de samenleving kan schaden en gevolgen kan hebben. Dit benadrukt het belang van de rol van onderzoeksinstanties bij het institutionaliseren van gegrond wantrouwen ten opzichte van andere instituties. Die rol kunnen onderzoeksinstanties echter alleen vervullen als zij zelf als vertrouwenswaardig worden gezien.<sup>21</sup>

In hun rol in het institutionaliseren van gegrond wantrouwen hebben onderzoeksinstanties het soms moeilijk om een van hun doelen, het herstellen van maatschappelijk vertrouwen, te bereiken. Dit komt doordat hun onderzoeken soms de aandacht vestigen op zaken die niet goed gaan, waardoor het publiek wantrouwen wordt versterkt. Een heldere hoofdboodschap en presentatie van een onderzoeksrapport zijn nodig om de nuance van een rapport in de publiciteit over het voetlicht te brengen. Een vertrouwenswaardig onderzoek kan ook bijdragen aan de toename van vertrouwen in de politiek-bestuurlijke wereld bij delen van de samenleving. Dat is het geval wanneer onderzoekers in staat zijn om aan te tonen dat het systeem van 'checks and balances' in de samenleving functioneert.<sup>22</sup>

In een klimaat van gegrond wantrouwen kunnen onderzoeksinstanties hun toewijding benadrukken aan het willen versterken van hun vertrouwenswaardigheid. Daardoor benadrukken zij tevens hun missie en hun doelstellingen. Zij hebben geen of weinig invloed op de dynamiek in de samenleving, maar hun positie daarin is wel van belang.<sup>23</sup> Onderzoeksinstanties kunnen de samenleving voorzien van vertrouwenswaardige kennis. Met deze kennis kunnen burgers zelf een oordeel vormen. Op die manier kunnen onderzoeksinstanties een bijdrage leveren aan het verkleinen van de kloof tussen de politiek-bestuurlijke systeemwereld en de leefwereld van burgers.

De meeste instanties die onderzoek in het publiek belang doen, krijgen daarvoor geld van de overheid. Strikt genomen zijn ze financieel dus

niet onafhankelijk, maar statutair wel. De overheid heeft in het kader van 'checks and balances' een aantal onafhankelijke instanties ingesteld. Deze hebben de opdracht om de overheid te controleren of om onderzoek te doen naar gebeurtenissen of situaties waarin de overheid mogelijk ook zelf een rol gespeeld heeft. Zelf koesteren die instanties hun onafhankelijke positie, waaraan ze ook hun bestaansrecht ontlenu.

Sommige burgers hebben geen boodschap aan dergelijke staatkundige waarborgen. Ze ervaren onderzoek dat wordt gefinancierd door de overheid haast vanzelfsprekend als een activiteit van 'de overheid'. Daardoor bestaat de kans dat burgers de onderzoeksinstanties zelf en hun werk op dezelfde manier beoordelen als zij de politiek-bestuurlijke wereld beoordelen: als meer of minder vertrouwenswaardig. Het enige wat onderzoeksinstanties daar tegenover kunnen stellen, zo zullen wij in deze publicatie verkennen, is dat zij ervoor zorgen dat hun onderzoek zo vertrouwenswaardig mogelijk is.

### Slager die eigen vlees keurt?

Een regelmatig gehoorde metafoor over onafhankelijk onderzoek in het publiek belang is het beeld van de slager die zijn eigen vlees keurt.<sup>24</sup> Dit beeld speelt een belangrijke rol in het publieke denken over onafhankelijk onderzoek en is daarom iets om rekening mee te houden. Maar op dit beeld valt wel wat af te dingen. Immers: wie wil er een slager die zijn eigen vlees *niet* keurt? Het punt is veeleer dat de slager niet als enige kan bepalen a) wat kwaliteit is, en b) of hij die kwaliteit daadwerkelijk levert. Om in de metafoor te blijven: de slager moet bereid zijn ook anderen zijn vlees te laten keuren – en hij moet aanvoelen wanneer dat nodig is.

Om een betrouwbare bron van informatie te zijn voor de samenleving, moeten onderzoeksinstanties het vertrouwen van burgers steeds opnieuw verdienen. Dat betekent onder andere dat zij het belang van de zorgen, gevoelens, opvattingen en meningen van burgers moeten onderkennen en daarmee rekening moeten houden in de uitvoering en presentatie

van hun onderzoek.<sup>25</sup> Voor onderzoeksinstanties kan dat moeilijk zijn, gegeven het feit dat ze – bewust of onbewust – te veel georiënteerd kunnen zijn op die politiek-bestuurlijke wereld, omdat ze zijn ontstaan in die wereld. Geëmancipeerde en goed geïnformeerde burgers willen structureel en regelmatig worden betrokken bij onderzoek dat hun belangen raakt. Bovendien hebben de toegang tot sociale media en de emancipatie in de samenleving tot gevolg dat ook bevolkingsgroepen die in het publieke debat voorheen een marginale rol speelden, meer hun stem kunnen laten horen. Het is echter nog zoeken naar hoe en wanneer burgers het beste bij een onderzoek kunnen worden betrokken. Daarover in latere hoofdstukken meer.

## 2.2 Onderzoek in een wereld met toegang tot onbegrensde informatie

In onze publicatie uit 2018 constateerden we dat burgers als gevolg van technologische ontwikkelingen beter dan voorheen kritisch kunnen volgen waar autoriteiten hun besluiten op baseren. 'Als het tanende vertrouwen een gevolg is van een dergelijke emancipatie, dan hoeft dat bepaald geen slecht nieuws te zijn', aldus de publicatie destijds.<sup>26</sup>

Er is een nagenoeg onbegrensde hoeveelheid aan en toegang tot digitale informatie. Sociale media hebben een vlucht genomen en (generatieve)<sup>27</sup> kunstmatige intelligentie (*Artificial Intelligence*, AI) heeft definitief haar intrede gedaan. Dit zijn voorbeelden van de digitale, technologische vooruitgang die veel positieve veranderingen met zich heeft meegebracht; 'sneller' en 'efficiënter' zijn daarbij veel gebruikte woorden. De keerzijde van deze vooruitgang kent manifestaties als digitale complotdenkers en zogenoemde '*trollenfarms*', de productie van 'alternatieve feiten' en *deep fake* technologieën die onrechtmatig worden ingezet. Deze manifestaties maken de authenticiteit en de waarheidsgetrouwheid van online berichtgeving lastig te beoordelen.

Steeds meer leeft binnen de samenleving de neiging om informatie niet onmiddellijk voor waar aan te nemen of zelfs te wantrouwen, ook als informatie van een doorgaans betrouwbaar geachte afzender komt.<sup>28</sup> Daar komt bovenop dat veel mensen informatie uit hun eigen

omgeving in de digitale wereld juist sneller voor waar aannemen. De realisering dat alle kennis mensenwerk is, kan doorslaan in de opvatting dat alle kennis evenveel waard is en wetenschappelijke kennis dus 'ook maar een mening' is. Het onderscheid tussen serieuze journalistiek en entertainment, berichtgeving en propaganda, wetenschap en mening, is vooral in de digitale wereld minder helder geworden.

Naast het positieve effect dat burgers makkelijker toegang hebben tot meer informatie, zijn er steeds meer zorgen over de kwaliteit en de betrouwbaarheid van die informatie. Volgens een SCP-onderzoeker twifelen mensen vooral aan het vermogen van anderen om op sociale media waarheid van onzin te onderscheiden: 'Daar maken zij zich zorgen over, terwijl ze denken dat ze zelf desinformatie kunnen herkennen.'<sup>29</sup> Mensen weten dat informatie niet hoeft te kloppen, maar onbetrouwbare informatie is niet altijd gemakkelijk te herkennen. Algoritmes die van sommige sociale mediaplatforms echokamers hebben gemaakt, waar je alleen meningen tegenkomt die overeenkomen met die van jezelf, versterken dat effect. Toch baseren velen hun mening, hun gedrag en zelfs hun leefwijze op digitale informatie, al dan niet afkomstig van niet te verifiëren of anonieme bronnen. Dat is een gegeven waarmee ook onderzoeksinstanties rekening moeten houden. Zij kunnen zelf ook onderdeel worden van deze dynamiek. Dat vereist toegankelijker en een begrijpelijker presentatie van hun onderzoeksresultaten (zie ook hoofdstuk 6).

## 2.3 Onderzoek naar grensoverschrijdend gedrag

De afgelopen periode is er toenemende maatschappelijke aandacht voor (seksueel) grensoverschrijdend gedrag.<sup>30</sup> Op het moment dat voorvallen van grensoverschrijdend gedrag in de openbaarheid komen, reageert de organisatie waar ze plaatsvinden veelal met het instellen van een onafhankelijk onderzoek. Maar het onderzoek dat bedoeld is om duidelijkheid te scheppen in een precare kwestie, is niet zelden zelf onderhevig aan kritiek.<sup>31</sup> Dat is allereerst pijnlijk voor de betrokkenen bij het grensoverschrijdend gedrag, maar kan ook in het algemeen het vertrouwen in onafhankelijk onderzoek aantasten.

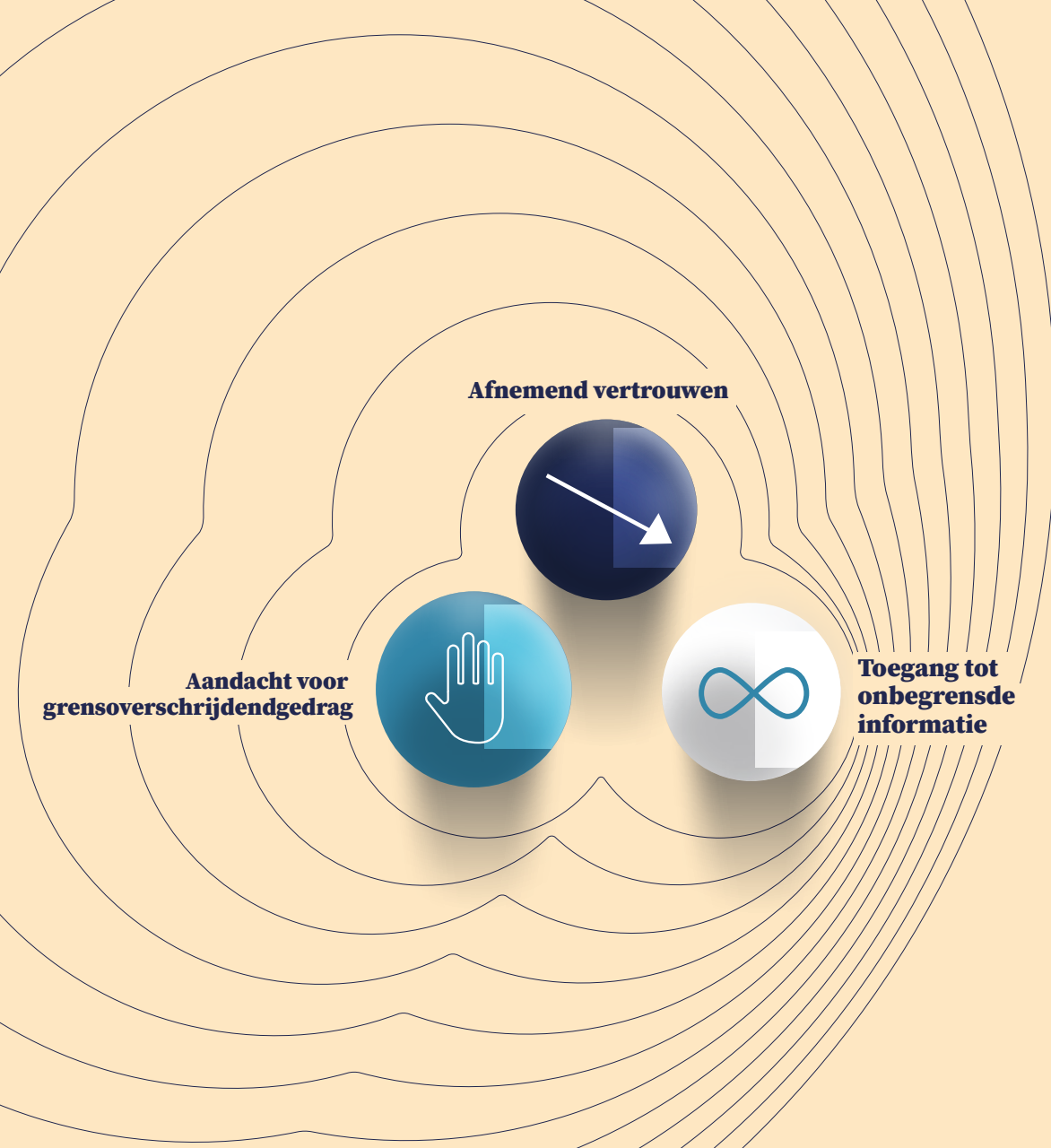
Dat onderzoek naar grensoverschrijdend gedrag vatbaar is voor kritiek komt mede doordat de aanleiding en kenmerken van dergelijk het

onderzoek verschillen van het gebruikelijk onafhankelijk onderzoek. Het belangrijkste verschil is dat het onderzoek naar grensoverschrijdend gedrag veelal het kenmerk heeft van 'belevingsonderzoek'. In belevingsonderzoek staat niet het vaststellen van de feiten centraal, maar de percepties van de betrokkenen ten aanzien van het gedrag. Dat is wezenlijk anders dan het 'klassieke' voorvalonderzoek, dat gericht op de reconstructie van feiten en gebruik maakt van beproefde onderzoeksmethoden. Omdat het gevoel bij grensoverschrijdend gedrag meer centraal staat, is het voor organisaties moeilijk om eenduidige definities en protocollen op te stellen over welk gedrag als 'grensoverschrijdend' moet worden aangemerkt. Het gevolg is dat er in veel gevallen geen duidelijk normenkader voor de beoordeling of analyse bestaat. Daarnaast compliceren anonieme verklaringen het onderzoek naar grensoverschrijdend gedrag. Zo is er regelmatig kritiek dat een beschuldigde geen kennis kan nemen van de beschuldigingen die tegen hen zijn geuit en de daarmee verband houdende documenten. Tezamen leveren deze overwegingen een belangrijke vraag op voor onderzoeksinstanties: beschikken zij over de methodes en het mandaat om onderzoek naar (seksueel) grensoverschrijdend gedrag te doen?

In april 2022 heeft het kabinet een regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld aangesteld, die onder meer tot taak heeft machtsmisbruik dat leidt tot grensoverschrijdend gedrag inzichtelijk te maken en te voorkomen.<sup>32</sup> Onderdeel van deze taak is het verbeteren van het onderzoek naar dergelijk gedrag.

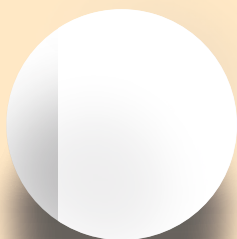
## Tot slot

Onderzoek in het publiek belang speelt zich niet af in een 'ivoren toren' of in '*splendid isolation*', maar altijd in een context van veranderende maatschappelijke ontwikkelingen en verhoudingen. Onze reflectie op drie relevante veranderingen in de maatschappij – afnemend vertrouwen, toegang tot onbegrensde informatie en aandacht voor grensoverschrijdend gedrag – laat zien hoe die op verschillende manieren de vertrouwenswaardigheid van onderzoeken in het publieke belang kunnen beïnvloeden. Voor onderzoeksinstanties is het daarom belangrijk dat ze zich voortdurend bewust zijn van veranderingen in de maatschappij en zich vervolgens afvragen wat de betekenis ervan is voor hun onderzoeken.



Wat is bijvoorbeeld binnen een veranderende maatschappij de kracht van instanties die onderzoek doen in het publiek belang? Wat kunnen zij doen om te voorkomen dat ze worden gewantrouwd, bijvoorbeeld omdat ze gezien worden als onderdeel van de politiek-bestuurlijke wereld? En hoe kunnen ze hun kritische maatschappelijke rol blijven vervullen? In de volgende hoofdstukken werken we een aantal kwaliteiten en praktijken uit die onderzoeksinstanties volgens ons kunnen hebben en uitvoeren om vertrouwenswaardig te kunnen opereren.

# Vertrouwenswaardigheid: een begripsbepaling







**Samenleving**



**Onderzoeksinstantie**



**Politiek-bestuurlijke wereld**

### 3. Vertrouwenswaardigheid: een begripsbepaling Inleiding

In dit hoofdstuk kijken we meer conceptueel naar het begrip vertrouwenswaardigheid. We betogen dat onderzoeksinstanties<sup>33</sup> die hun onderzoeken het vertrouwen waard willen laten zijn, een aantal kwaliteiten moeten tonen en in praktijk brengen. In dit hoofdstuk werken we drie van deze kwaliteiten nader uit: betrouwbaar, bekwaam en betrokken.<sup>34</sup> Deze drie kwaliteiten worden regelmatig genoemd in de omvangrijke wetenschappelijke literatuur over vertrouwen.<sup>35</sup> Eerst zullen we belichten hoe de kwaliteiten gewoonlijk begrepen worden. Daarna beschouwen we hoe deze kwaliteiten tot uitdrukking komen in twee vertrouwensrelaties: ten eerste de relatie tussen de samenleving en onderzoeksinstanties, ten tweede in de relatie tussen onderzoeksinstanties en de politiek-bestuurlijke wereld. Deze twee vertrouwensrelaties zijn minder onderzocht in de wetenschappelijke literatuur dan de vertrouwensrelatie tussen mensen onderling.

## Betekeningen van betrokken(heid)

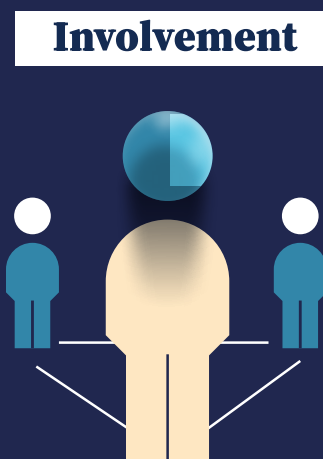
Betrokkenheid, betrekken, betrokken en betrokkenen zijn woorden die in deze publicatie veelvuldig worden gebruikt. Er zijn geen eenduidige definities van. Dat kan leiden tot verwarring over wat wij eronder verstaan. Met onderstaande uitleg proberen we daarover duidelijkheid te verschaffen.

In het Engels kent het woord betrokkenheid twee vertalingen: **commitment** en **involvement**. Onder **commitment** wordt toewijding, engagement, invoelend vermogen en verbondenheid verstaan; het is een innerlijke kwaliteit of competentie. In de context van deze publicatie gaat het over het ethos van de onderzoeker, de mate waarin deze zich gebonden weet of voelt aan de missie van de onderzoeksinstantie die werkt in het publiek belang en ook in die geest handelt.

Met **involvement** wordt bedoeld dat iemand onderdeel van iets is of met iets gemoeid of belast is. Dat is een activiteit. Betrokkenheid gaat hier veelal om iemands rol of functie in een bepaalde situatie. Zo kan iemand betrokkenheid hebben bij een strafbaar feit (een negatieve interpretatie), maar een ambtenaar kan ook betrokkenheid hebben bij een zaak omdat hij daarmee belast is (een neutrale interpretatie).

Betrokkenheid gaat dus ofwel over iemands kwaliteit of competentie of over iemands rol of functie in een bepaalde situatie. Waar nodig leggen wij in deze publicatie uit wat we in de betreffende context bedoelen met betrokkenheid.

Onder **betrekken** verstaan wij de activiteit van het erbij halen van of



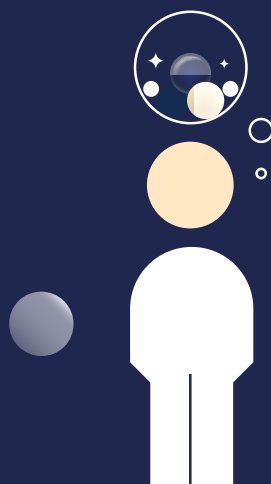
in overleg gaan met een persoon of partij. Het gaat dus om het aangaan van interactie met de omgeving. **Betrokkenheid** vertaald als **involvement** is van gelijke strekking. Door het betrekken krijgt een persoon of partij een rol of functie binnen een professionele of functionele relatie met de betrekkende persoon of partij. De mate van invloed en gelijkwaardigheid van de persoon of partij in de rol of functie waarvoor deze wordt betrokken kan uiteenlopen.

Naast het aangaan van een professionele of functionele relatie is het ook mogelijk dat het een meer persoonlijke relatie betreft. Deze vorm van betrekken vindt plaats vanuit de wens van de betrekkende persoon of partij om een goede relatie op te bouwen, en de persoon of partij die wordt betrokken op de hoogte te houden. In deze publicatie zullen wij telkens toelichten wat we in de betreffende context verstaan onder betrekken.

Onder **betrokken persoon of partij** verstaan wij de persoon of partij die door een andere persoon of partij ergens bij gehaald wordt, of de persoon of partij die een rol gespeeld heeft in het onderzochte, of de persoon of partij die toegewijd is. In deze publicatie zullen wij telkens aangeven wat we in de betreffende context onder het begrip verstaan.

Onder **betrokkenen** verstaan wij personen die op enigerlei wijze met een onderzoek gemoeid zijn. Dat kan zonder dat hun belang daar een rol in hoeft te spelen. In deze publicatie spreken we naast betrokkenen ook over belanghebbenden en belangstellenden, afhankelijk van de afstand tot het onderzoek. Elders in deze publicatie komen deze termen nader aan de orde.

## Commitment



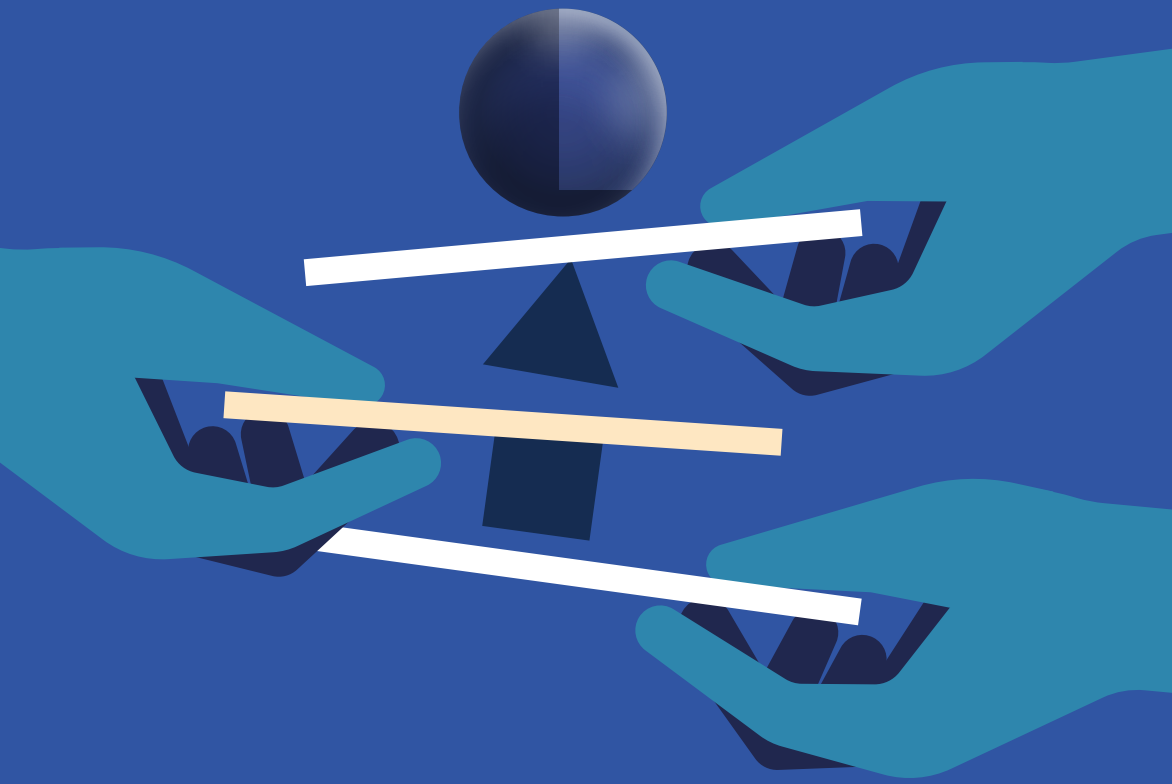
### 3.1 Algemene kenmerken van vertrouwen

Van vertrouwen is sprake als twee partijen elkaar niet helemaal kunnen voorspellen of controleren en tóch een verbintenis aangaan.<sup>36</sup> Vertrouwen is *gradueel*: je kunt iemand of een organisatie ‘een beetje’ of juist ‘volkomen’ vertrouwen. Vertrouwen is bovendien *contextueel*: het kan redelijk zijn om iemand met een gerust hart de sleutel van het huis toe te vertrouwen, maar niet de sleutel van de auto – bijvoorbeeld omdat diegene regelmatig schade veroorzaakt aan diens eigen auto. Hetzelfde principe kan opgaan voor een organisatie: het is mogelijk dat je erop kunt vertrouwen dat bijvoorbeeld de gemeente het vuilnis wekelijks ophaalt, maar niet dat een bepaalde loketaanvraag altijd even vlot verloopt.

Meestal is het een gunstig teken als het vertrouwen binnen de samenleving hoog is. Mensen kunnen echter ook *te goed* van vertrouwen zijn – een neiging waar oplichters graag gebruik van maken.<sup>37</sup> Vertrouwen is dus niet zonder meer nastrevenswaardig. Het is alleen wenselijk als degene in wie of de organisatie waarin vertrouwen gesteld wordt om iets bepaalds te doen of laten, dat vertrouwen ook *waard* is. Het gaat om gerechtvaardigd vertrouwen, niet om blind vertrouwen. Daarom ligt de focus in deze publicatie op een verkenning van wat onderzoeksinstanties kunnen doen om zo vertrouwenswaardig mogelijk te zijn.

Vertrouwen is een relationeel begrip. Daarom is het belangrijk dat de partij voor wie het onderzoek gedaan wordt, de bereidheid heeft om vertrouwen te geven. De hamvraag is dus: wat zijn goede redenen om iemand te vertrouwen om iets te doen of laten? Volgens de wetenschappelijke literatuur moet een vertrouwenswaardig persoon in ieder geval voldoen aan de drie kwaliteiten betrouwbaar, bekwaam en betrokken. Hieronder volgt een korte, algemene toelichting op deze drie kwaliteiten.

Een persoon is *betrouwbaar* als hij of zij afspraken nakomt en verwachtingen waarmaakt. Het is redelijk om van mensen die tot dusver steeds hun beloften zijn nagekomen, te verwachten dat zij dat ook een volgende keer weer zullen doen. Betrouwbaarheid heeft dus veel met voorspelbaarheid en navolbaarheid te maken.<sup>38</sup>



Een persoon is *bekwaam*, ofwel deskundig, als hij of zij over de voor de uitvoering van een bepaalde taak benodigde kennis, ervaring en vaardigheden beschikt. Of iemand bekwaam is, kan bijvoorbeeld worden vastgesteld op basis van diploma's of eerder uitgevoerde werkzaamheden. Een bekwaam persoon is niet per definitie ook betrouwbaar; deskundige personen kunnen werken vanuit een bepaald belang en in het ergste geval anderen oplichten. Omgekeerd zijn betrouwbare personen niet per se ook bekwaam. Mensen die op tijd op een vergadering verschijnen, zullen niet tot een goed besluit kunnen komen over een onderwerp waarover het hen aan relevante kennis, ervaring en vaardigheden ontbreekt. In een professionele omgeving zullen betrouwbaarheid en bekwaamheid vaak samengaan. Zo behoort het tot de bekwaamheid van vakmensen om te kunnen inschatten of zij een bepaalde taak in de gegeven omstandigheden goed kunnen uitvoeren. En een juiste inschatting maakt hen betrouwbaarder.

De derde kwaliteit is complexer en subjectiever. Met 'betrokken' doelen wij hier op de betekenis die zich in het Engels laat vertalen als *committed*. Een persoon met deze kwaliteit is toegewijd, geëngageerd, invoelend en verbonden en gedraagt zich op een manier die in lijn ligt met deze innerlijke houding. Het zoeken van verbinding met partijen is een belangrijke uitingsvorm van de innerlijke kwaliteit betrokkenheid. Beloftes moeten niet alleen nagekomen worden, zij behoren ook oprecht te zijn – een subtiel, belangrijk onderscheid. Mensen die hun beloftes louter nakomen uit opportunistische redenen – bijvoorbeeld omdat zij denken dat dit hun carrière zal bespoedigen – zijn het vertrouwen niet volledig waard, omdat het gerede vermoeden bestaat dat zij hun belofte zomaar zullen verbreken als ze vinden dat dit voor hun carrière beter is.

### 3.2 Relatie met de samenleving

Burgers die willen nagaan of zij vertrouwen kunnen hebben in een onderzoeksinstantie om een bepaald onderzoek uit te voeren, kunnen zichzelf de volgende drie vragen stellen om de vertrouwenswaardigheid te bepalen:

1. Kan ik erop vertrouwen dat de instantie daadwerkelijk **doet** wat zij belooft te doen?
2. Kan ik erop vertrouwen dat de instantie **kan** doen wat zij belooft te doen?
3. Kan ik erop vertrouwen dat de **intenties** van de instantie transparant, redelijk, eerlijk en onbevooroordeeld zijn met het publiek belang als richtsnoer?

Deze interpretatie van vertrouwenswaardigheid is gebaseerd op de genoemde drie kwaliteiten en helpt onderzoeksinstanties om gedurende het onderzoeksproces scherp te houden hoe deze kwaliteiten overkomen op de burger. Idealiter hebben onderzoeksinstanties een goed antwoord op die vragen paraat.

Aangezien de meeste mensen geen directe omgang zullen hebben met vertegenwoordigers van een onderzoeksinstantie, zullen zij hun **betrouwbaarheid** voornamelijk afleiden uit de reputatie van die instantie en de eventuele bewezen ervaring daarvan. Daarnaast zullen mensen de betrouwbaarheid en bekwaamheid van de medewerkers van een onderzoeksinstantie doorgaans beoordelen aan de hand van het oordeel van vakgenoten of van eerdere contacten met mensen in hun omgeving.<sup>39</sup>

**Bekwaamheid** passend bij het betreffende terrein is een voor de hand liggende, maar cruciale voorwaarde om onderzoekers vertrouwen te schenken.<sup>40</sup> **Bekwame** onderzoeksinstanties hebben de deskundigheid om hun onderzoek daadwerkelijk goed uit te voeren, of weten waar ze die deskundigheid kunnen verkrijgen. Of zij hierin slagen, zullen de meeste mensen niet kunnen beoordelen omdat die inschatting zelf al gespecialiseerde kennis vergt. Datzelfde geldt voor de door de onderzoekers behaalde diploma's en hun staat van dienst, die gezien worden als indicaties van hun bekwaamheid.

An illustration on a dark blue background. Two hands, rendered in shades of blue, are shown from the wrist up, holding a large, glowing yellow sphere. The sphere has a soft gradient and a bright center. The word 'Vertrouwenswaardigheid' is written across the middle of the sphere in a bold, black, sans-serif font.

**Vertrouwenswaardigheid**

**Onderzoeksinstantie**



Ook in deze relatie tussen onderzoeksinstanties en samenleving werken *betrouwbaarheid* en *bekwaamheid* op elkaar in. Bekwame onderzoeksinstanties hebben een houding, de kennis en de vaardigheden die passend zijn voor het type onderzoek dat zij uitvoeren. Dat betekent ook dat zij weten welke verwachtingen zij wel én niet kunnen waarmaken. Onderzoeksinstanties die het vertrouwen waard zijn, zullen niet zomaar gevolg geven aan elke oproep tot onderzoek. Zij onderkennen dat een onderzoek op een teleurstelling kan uitlopen als de benodigde bevoegdheden, middelen, statuur, expertise, ervaring of menskracht ontbreken. Om die reden zullen zij zo'n onderzoek niet op zich nemen. Duidelijkheid daaromtrent maakt een instantie betrouwbaar.<sup>41</sup>

*Betrokkenheid* (hier bedoeld als *commitment*, toewijding, engagement, invoelend vermogen en verbondenheid) vereist oprechte intenties. In de context van deze studie ligt bij onderzoeksinstanties de uitdaging om de samenleving op transparante wijze te tonen dat zij de oprechte drijfveer hebben om het onderzoek volgens professionele normen op te zetten en uit te voeren.<sup>42</sup> Onderzoeksinstanties die hun bekwaamheid en betrouwbaarheid inzetten met andere beweegredenen, bijvoorbeeld om hun opdrachtgevers uit de wind te houden, krijgen meestal niet het vertrouwen van de samenleving; de samenleving heeft doorgaans (uiteindelijk) door wat de daadwerkelijke intenties zijn.<sup>43</sup> De hier bedoelde opvatting van betrokkenheid is een innerlijke toestand die moeilijk gecontroleerd of gegarandeerd kan worden, maar steeds opnieuw in de praktijk zal moeten blijken. Het helpt daarbij als instanties duidelijk maken wat zij als hun maatschappelijke missie beschouwen, en laten zien hoe zij die missie verwerken in de opzet, uitvoering en presentatie van hun onderzoek.

Instanties die onderzoek doen in het publiek belang kunnen ernaar streven dat de samenleving gegrond vertrouwen heeft in hun onderzoek, of dat vertrouwen krijgt. Instanties kunnen zelf actief werken aan hun eigen vertrouwenswaardigheid en aan die van hun onderzoeken. Dat kan onder andere door een relatie aan te gaan met, en een bijdrage te vragen van, zowel de samenleving als de politiek-bestuurlijke wereld. De onderzoeksinstantie kan dan op basis van de drie genoemde

kwaliteiten de passende mate van invloed en gelijkwaardigheid in de relaties met de betrokken partijen bepalen.

Onderzoeksinstanties die het vertrouwen van de samenleving waard willen zijn, zullen moeten voldoen aan enkele basisvoorwaarden en kwaliteiten. Hier aan voldoen is echter geen garantie dat de samenleving het vertrouwen daadwerkelijk gunt aan een instantie. Het is realistisch om te (h)erkennen dat delen van de samenleving soms een hogere of lagere bereidheid tot vertrouwen hebben, losstaand van de vertrouwenswaardigheid van een instantie. Vandaar dat het belangrijk is de samenleving kansen te bieden om de vertrouwenswaardigheid te peilen. Vertrouwen is niet maakbaar en valt niet af te dwingen, maar aan vertrouwenswaardigheid kan een onderzoeksinstantie wel werken.

Onderzoeksinstanties hebben meer middelen en mogelijkheden tot hun beschikking dan individuele burgers. In die zin is de relatie tussen onderzoeksinstanties en burgers asymmetrisch. Maar onderzoeksinstanties zijn ook kwetsbaar voor kritiek die burgers publiekelijk, al dan niet anoniem, ventileren op hun werk. Die kritiek kan terecht zijn, bijvoorbeeld omdat onderzoeksinstanties relevante gezichtspunten over het hoofd hebben gezien. Onderzoek wordt alleen maar beter als burgers de onderzoeksinstanties op deze manier scherp houden. Dit geldt des te sterker als de terechte kritiek vanuit de samenleving al gedurende het onderzoeksproces kan worden meegenomen.

Ook als de kritiek onterecht is, kan dit tot reputatieschade bij de onderzoeksinstantie leiden. En dat is serieuze schade, want in de praktijk hebben onderzoeksinstanties niet veel andere middelen om hun betrouwbaarheid aannemelijk te maken dan door te verwijzen naar hun reputatie en door per onderzoek uit te leggen wat zij gedaan hebben om het vertrouwenswaardig te maken. Het is belangrijk om inzicht te bieden in de keuzes die gedurende het onderzoek zijn gemaakt en de argumenten waarom deze in een bepaalde richting zijn gemaakt. Op die manier kunnen onderzoeksinstanties hun betrokkenheid (*commitment*) tonen en maken zij hun intenties transparant.



### 3.3 Relatie met de politiek-bestuurlijke wereld

De omgang tussen onderzoeksinstanties en de politiek-bestuurlijke wereld is geformaliseerd via wetten, regels, protocollen en afspraken. Onderzoeksinstanties en de politiek-bestuurlijke wereld beoordelen hun verhouding vooral als professioneel of functioneel. Dat laat onverlet dat persoonlijk vertrouwen de invulling van deze verhoudingen kan vergemakkelijken. Welbeschouwd hebben politici, bestuurders en beleidsmakers pas goede redenen om onderzoeksinstanties te vertrouwen als deze zich zelf *betrouwbaar*, *bekwaam* en *betrokken* tonen.

Voor de politiek-bestuurlijke wereld is de reputatie van een onderzoeksinstantie een belangrijk signaal van haar *betrouwbaarheid*. De *bekwaamheid* van de onderzoeksinstantie is fundamenteel. Het is een van de belangrijkste redenen voor politici en bestuurders om de instantie te vragen onderzoek te doen, dan wel om te accepteren dat een instantie hen onderzoekt. Dat geldt in de regel ook voor beoogd voorzitters en leden van commissies.

In een professionele wereld krijgt de betrokkenheid (hier bedoeld als *commitment*, toewijding aan de missie, engagement, invoelend vermogen en verbondenheid) van de onderzoeksinstantie minder vanzelfsprekend de aandacht, wellicht omdat een innerlijke houding moeilijk in protocollen is te vangen. Het afleggen van een eed of belofte zou hier kunnen helpen. Het valt echter niet te controleren of dit gebeurt met oprechte intenties. En precies die oprechtheid is waar het om draait. De betrokkenheid van een onderzoeksinstantie hangt grotendeels af van het ethos van haar onderzoekers. De hoop is dat zij de missie van de instantie werkelijk geïnternaliseerd hebben. 'Met je werk het goede willen doen' is minstens zo belangrijk als 'je werk goed doen'.

## Tot slot

Het verkennen van onder andere de kwaliteiten betrouwbaar, bekwaam en betrokken biedt onderzoeksinstanties inzicht in wat het begrip vertrouwenswaardigheid betekent in hun relatie met de samenleving en met de politiek-bestuurlijke wereld.

In de komende hoofdstukken belichten we aan de hand van voorbeelden wat onderzoeksinstanties die vertrouwenswaardig willen zijn, kunnen doen aan hun *positionering* (hoofdstuk 4), in het *onderzoeksproces* (hoofdstuk 5) en aan de manier waarop zij hun onderzoek *presenteren en uitdragen* (hoofdstuk 6). In onze beschrijvingen daarvan maken we gebruik van de kwaliteiten die we in dit hoofdstuk in paraatheid hebben gebracht.

## Deel II. Casuïstiek

In de vorige drie hoofdstukken zijn wij ingegaan op de maatschappelijke ontwikkelingen waar onderzoek in het publiek belang mee te maken heeft en krijgt, en op de relatie tussen onderzoeksinstanties, de samenleving en de politiek-bestuurlijke wereld. De drie hoofdstukken vormen samen het contextschetsende deel I van deze studie.

De hierop volgende hoofdstukken 4, 5 en 6 zijn praktischer en concreter van aard en vormen deel II. Hoofdstuk 4 verkent hoe vertrouwenswaardig onderzoek in het publiek belang kan worden opgezet, en gaat dieper in op positionering en zijn plaats in het maatschappelijke krachtenveld. Hoofdstuk 5 gaat in op mogelijke en passende werkwijzen in het onderzoeksproces. Hoofdstuk 6 beschrijft de mogelijkheden die onderzoekers ten dienste staan om hun bevindingen naar buiten te brengen en de factoren waarmee ze bij publicatie rekening moeten houden, en besteedt aandacht aan de aspecten aanbevelingen, nazorg en de opvolging van aanbevelingen. In de hoofdstukken van deel II maken we gebruik van voorbeelden uit de praktijk.



# 4. Vertrouwenswaardigheid in positionering

## Inleiding

Onafhankelijkheid ziet de Onderzoeksraad als een basisvoorwaarde voor vertrouwenswaardig onderzoek in het publiek belang. De vertrouwenswaardigheid van onderzoeksinstanties<sup>44</sup> en onderzoekers hangt mede af van de onafhankelijkheid van hun positie. Die positie staat centraal in dit hoofdstuk, waarin we gebruikmaken van onze publicatie uit 2018. Toen stelden we het begrip *onafhankelijkheid* centraal. De informatie uit de eerdere publicatie hebben we in dit hoofdstuk geactualiseerd. Dit hoofdstuk beschrijft belangrijke (rand)voorwaarden voor onderzoeksinstanties om een onafhankelijke positie in te nemen. Daarmee kan aan de vertrouwenswaardigheid worden gewerkt, mede aan de hand van de in eerdere hoofdstukken besproken kwaliteiten betrouwbaarheid, bekwaamheid en betrokkenheid.

## Soorten onderzoek in het publiek belang

Onderzoek in het publiek belang wordt onder andere uitgevoerd door speciaal hiervoor ingestelde **permanente onderzoeksorganisaties**. Deze bepalen grotendeels zelf waarnaar ze wel of niet onderzoek doen. Zij doen hun onderzoek doorgaans niet in opdracht van de politiek-bestuurlijke wereld, maar ze kunnen wel ingaan op een verzoek uit die wereld om onderzoek te doen.<sup>45</sup> Voorbeelden zijn de Algemene Rekenkamer en de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Uitvoerders van onderzoek in het publiek belang die hun onderzoek doorgaans wel in opdracht of op verzoek van de politiek-bestuurlijke wereld doen, zijn bijvoorbeeld tijdelijke onderzoekscommissies (die vaak de naam dragen van hun voorzitter), adviesraden, private onderzoeks- en adviesbureaus en kennisinstituten.

Onderzoeken uitgevoerd door **parlementaire enquêtecommissies** vormen een bijzondere vorm van onderzoek in het publiek belang. Het parlement is in dat geval zowel opdrachtgever als uitvoerder, alsook ontvanger en dus de beoordelaar.

Als verzamelterm voor de uitvoerders van onderzoek in het publiek belang hanteren we in deze publicatie het woord 'onderzoeksinstantie'.

### 4.1 Formele (rand)voorwaarden

Formele regelingen, zoals instellingsbesluiten en wetgeving, helpen onderzoeksinstanties bij het inrichten en uitdragen van hun onafhankelijke positie. Die positie draagt bij aan de vertrouwenswaardigheid. Regelgeving kan onderzoeksinstanties ook helpen bij het ontwikkelen van onafhankelijkheid en het aangaan en onderhouden van relaties met de samenleving en de politiek-bestuurlijke wereld. Naast formele, controleerbare waarborgen voor onafhankelijkheid is ook de intentie van onderzoekers van belang; zij moeten betrokken en onafhankelijk zijn. De formele waarborgen voor onafhankelijkheid zijn geworteld in de politiek-bestuurlijke wereld.<sup>46</sup>

## Mandaat

Een onderzoeksinstantie moet mandaat hebben om onderzoek te kunnen uitvoeren. Zij dient niet onder het gezag te vallen van een partij die bijvoorbeeld bij een te onderzoeken gebeurtenis betrokken is, en ze dient geen directe hiërarchische relatie te hebben met de partij die om het onderzoek vraagt.<sup>47</sup> Onderzoekers moeten immers kritische conclusies kunnen trekken zonder bevreesd te hoeven zijn voor hun positie, of voor de positie van de onderzoeksinstantie. Voor permanente organisaties is de onafhankelijke positie wettelijk verankerd.<sup>48</sup> Voor tijdelijke onderzoekscommissies wordt de onafhankelijke positie vaak geregeld in het instellingsbesluit voor de commissie.

## Motieven voor onderzoek

Om een onafhankelijke positie te kunnen innemen, is het voor een onderzoeksinstantie belangrijk om na te gaan wat de motieven zijn van degene die om het onderzoek vraagt. Als het onderzoek bijvoorbeeld gericht lijkt op het beperken van (imago)schade voor politici of bestuurders, of als het bedoeld lijkt om tijd te rekken, rijst de vraag of er wel sprake is van onderzoek in het publiek belang.<sup>49</sup> Volgens een voormalig minister is het inzetten van een langdurig onderzoek een beproefde methode in de politiek om even geen besluit te hoeven nemen.<sup>50</sup> Onderzoekers moeten hier alert op zijn. Naast vakkennis vraagt het van de onderzoeksinstantie inzicht in de samenleving en in de politiek-bestuurlijke wereld. Het is niet eenvoudig – en niet altijd mogelijk – om de werkelijke intenties vast te stellen achter het wel of niet instellen van een onderzoek. Vertrouwenswaardig onderzoek in het publiek belang vraagt van de onderzoeksinstantie om vooraf goed in te schatten wat de intentie van de vragende partij is. Bij twijfel moet de instantie doorvragen. Als er indicaties zijn dat er zaken spelen die de vertrouwenswaardigheid van het onderzoek in de weg staan, kan de instantie overwegen het onderzoek niet aan te nemen.

Permanente onderzoeksorganisaties zoals de Onderzoeksraad, de Algemene Rekenkamer en het SCP hebben een bijzondere positie. Zij bepalen zelf waar ze onderzoek naar doen en hoeven niet op verzoeken in te gaan. Ze kunnen hun motieven om een bepaald onderzoek wel of niet te gaan doen wel transparant uitleggen en verantwoorden, teneinde bij te dragen aan hun vertrouwenswaardigheid.



## Zeggenschap over de onderzoeksvraag

Een onderzoeksinstantie moet in staat zijn om onafhankelijk de onderzoeksvraag te bepalen. Als de onderzoekende partij weinig tot geen zeggenschap heeft over de invulling en reikwijdte van het onderzoek, kan dat haar onafhankelijkheid aantasten. Dat is bijvoorbeeld het geval als de initiatiefnemer van een onderzoek bepaalde zaken buiten het onderzoek wil houden, terwijl het volgens de onderzoekende partij wel degelijk belangrijk is om die in het onderzoek te betrekken.

Het is voor onderzoeksinstanties het overwegen waard om een onderzoeksvraag niet in afzondering te bepalen, maar om daarover in gesprek te gaan met betrokken partijen en eventuele belanghebbenden en belangstellenden.<sup>51</sup> Door breed en goed te luisteren en te overleggen, kan een onderzoeksinstantie beter inzicht krijgen in het doel en het nut van het onderzoek en in de onderliggende belangen en waarden van diverse partijen. Met deze aanvullende informatie komt een goed onderbouwde onderzoeksvraag tot stand. Het is zaak om te bewaken dat dit overleg er niet toe leidt dat andere partijen de onderzoeksvraag gaan bepalen. Hoofdstuk 5 gaat dieper in op hoe onafhankelijkheid kan worden gewaarborgd in de context van betrokkenheid.

Als permanente onderzoeksorganisaties besluiten om in te gaan op een verzoek vanuit de politiek-bestuurlijke wereld, bepalen ze zelf de onderzoeksvraag en de reikwijdte van het onderzoek.<sup>52</sup> Tijdelijke onderzoekscommissies worden in het algemeen in het leven geroepen om specifieke vragen te beantwoorden. De onderzoeksvragen zijn soms na veel discussie binnen de politiek-bestuurlijke wereld gedetailleerd uitgewerkt. Voor tijdelijke commissies kan het lastig zijn om voldoende zeggenschap over de onderzoeksvraag te krijgen. Een commissie gaat daarover in gesprek met de opdrachtgever. In dit voortraject is het vooral aan de beoogd voorzitter van de commissie om voorwaarden te stellen aan de uitvoering van het onderzoek en een eigen interpretatie van de onderzoeksvragen mogelijk te maken.

Private onderzoeksbureaus kunnen het moeilijker hebben om invloed uit te oefenen op de formulering van een onderzoeksvraag. Hen wordt gevraagd een offerte uit te brengen voor het doen van onderzoek

op basis van een al duidelijk omschreven onderzoeksvraag. Omdat dit meestal gebeurt via een aanbesteding waar meerdere bureaus in concurrentie aan deelnemen, is er weinig ruimte om te tornen aan de door de opdrachtgever geformuleerde onderzoeksvraag. Dat kan gevolgen hebben voor de onafhankelijkheid van de positie en daarmee voor de vertrouwenswaardigheid van het onderzoek.

### Afbakening ten opzichte van andere onderzoeken

Het gebeurt regelmatig dat er naar aanleiding van een gebeurtenis of situatie meerdere onderzoeken naast elkaar worden uitgevoerd. De onderzoeksinstantie die het onafhankelijke onderzoek uitvoert, moet duidelijk maken hoe dat zich verhoudt tot andere onderzoeken. Voor een eventueel parallel lopend strafrechtelijk onderzoek is dat in het algemeen duidelijk. Dat heeft een ander doel, namelijk het verzamelen van bewijs ten behoeve van opsporing en vervolging teneinde te beoordelen of iemand (een rechtspersoon) een strafbaar feit heeft gepleegd en daarvoor gestraft moet worden. Onderzoeken in het publiek belang zoals we die in deze publicatie definiëren, zijn in principe niet gericht op beantwoording van de schuldvraag, maar willen leren van ongewenste gebeurtenissen of situaties (zie kader).

### Flatbrand Arnhem

In het geval van een flatbrand in Arnhem waarbij twee dodelijke slachtoffers vielen, concentreerde het strafrechtelijk onderzoek zich op de jongens die samen met vuurwerk hadden gespeeld, waardoor de fatale brand is ontstaan. De rechtbank oordeelde dat zij samen schuldig waren aan de brand, maar legde hen geen straf of maatregel op.<sup>53</sup> Het onderzoek van de Onderzoeksraad was vooral gericht op de omstandigheden waaronder de brand zich zo snel en heftig kon ontwikkelen, en welke maatregelen genomen kunnen worden om een soortgelijke brand met dramatische gevolgen in de toekomst te voorkomen.<sup>54</sup> Deze casus is een voorbeeld van hoe een strafrechtelijk onderzoek soepel parallel aan een niet-strafrechtelijk onderzoek in het publiek belang naar aanleiding van hetzelfde voorval kan verlopen.

Waar betrokkenen in een strafrechtelijk onderzoek zich soms terughoudend opstellen – zij hoeven immers niet bij te dragen aan hun eigen veroordeling – kunnen zij geneigd zijn om wel informatie te delen in een niet-strafrechtelijk onderzoek in het publiek belang. Informanten moeten er dan wel van op aan kunnen dat hun informatie niet gedeeld wordt met organisaties die het gerechtelijk onderzoek verrichten, en dat het onderzoeksrapport niet gebruikt wordt als bewijs in een eventuele strafzaak.<sup>55</sup>

Sommige bij een voorval betrokken partijen doen zelf onderzoek omdat zij daartoe verplicht zijn (zie kader). Vaak doen andere direct bij een gebeurtenis betrokken partijen die daartoe niet verplicht zijn, ook zelf onderzoek. Naast de onderzoeken door de individuele partijen kan een overkoepelend onderzoek de individuele invalshoeken en belangen overstijgen en integrale analyses, lessen en aanbevelingen opleveren. Met een dergelijk overkoepelend onderzoek is veelal meer diepgang mogelijk en kunnen nieuwe inzichten worden verkregen in de samenhang tussen de betrokken partijen. Hieronder geven we daarvan een voorbeeld. Het illustreert de verschillende mandaten en positioneringen van de onderzoeksinstanties. Het laat zien dat de genoemde instanties zich bewust moesten zijn van hun positie in relatie tot de anderen. Dit om het risico op wederzijdse beïnvloeding te voorkomen en tegelijkertijd een transparante houding te behouden die informatie-uitwisseling mogelijk maakt.

## Meerdere onderzoekspartijen bij spoorwegongeval Voorschoten

In de nacht van 4 april 2023 vond een treinongeval plaats nabij het station Voorschoten tijdens geplande werkzaamheden aan het spoor. Naar aanleiding van dit voorval voeren de betrokken partijen BAM Rail, ProRail, NS en DB Cargo gezamenlijk onderzoek uit. Dit onderzoek is een uitvloeisel van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn, op de naleving waarvan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) toezicht houdt. Het Openbaar Ministerie voert samen met de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) strafrechtelijk onderzoek uit naar het spoorwegongeval. Verzekeraars en schade-experts doen onderzoek in verband met de schadeafhandeling. Het Nederlands Instituut voor Publieke Veiligheid (NIPV) doet in opdracht van de veiligheidsregio Hollands Midden onderzoek naar de hulpverlening. Tot slot doet de Onderzoeksraad voor Veiligheid onafhankelijk onderzoek naar het voorval, waarin hij de werking van het totale systeem van betrokken partijen betreft.

### Samenstelling onderzoeksgroep

Voor onderzoeksinstanties is het belangrijk om te kunnen beschikken over mensen die inhoudelijk deskundig zijn en beschikken over onderzoeksvaardigheden. Specifieke deskundigheid moet soms extern worden ingehuurd. Voor de vertrouwenswaardigheid van een onderzoek is de onafhankelijkheid van de onderzoekers zelf belangrijk. Die onafhankelijkheid houdt in dat ze zich committeren aan het doel van het onderzoek en zich op het belang van het publiek richten. Dat betekent ook dat een onderzoeker zelf bij het onderzoek niet een belang mag hebben dat op gespannen voet staat met het doel van het onderzoek. Van een dergelijk belang kan sprake zijn als een onderzoeker direct of indirect een (afhankelijkheids)relatie heeft met een onderzochte persoon of partij. Het verdient voor een onderzoeksinstantie dan ook aanbeveling om geen mensen in een onderzoeksgroep op te nemen bij wie sprake is, of kan zijn, van een mogelijke belangenverstrengeling.

Bij het samenstellen van een onafhankelijke onderzoeksgroep bestaan er verschillen tussen tijdelijke onderzoekscommissies en permanente onderzoeksorganisaties. Tijdelijke commissies krijgen soms ambtelijke ondersteuning vanuit het ministerie dat betrokken is bij de te onderzoeken

gebeurtenis, en dat de onderzoeksvraag heeft geformuleerd. Een voordeel van het gebruikmaken van dergelijke ondersteuning is dat de medewerker die de ondersteuning levert over kennis van zaken beschikt en bijvoorbeeld gemakkelijk toegang heeft tot sleutelfiguren binnen de politiek-bestuurlijke wereld. Een nadeel kan zijn dat het de indruk kan wekken van vooringenomenheid of belangenverstrengeling. Dit is niet bevorderlijk voor de vertrouwenswaardigheid van het onderzoek.

In tegenstelling tot permanente organisaties kunnen tijdelijke commissies niet voortbouwen op de reputatie die ze hebben verworven door eerdere onderzoeken. Wel beschikken commissieleden vaak over een persoonlijke reputatie op het gebied waarop het onderzoek betrekking heeft. Tijdelijke commissies kunnen hun geschiktheid voor het onderzoek doorgaans niet onderbouwen met een overzicht van hun eerdere resultaten. Daardoor kunnen de politiek-bestuurlijke wereld en de samenleving zich voorafgaand aan een onderzoek niet altijd een beeld vormen van de vertrouwenswaardigheid van een tijdelijke commissie. Zij zijn voor een eerste indruk vooral afhankelijk van de reputatie van de voorzitter, die vaak als boegbeeld van de commissie fungeert.

### Budget en financiering

Permanente onderzoeksorganisaties zijn autonoom in de besteding van hun budget. Dat stelt hen in staat het budget voor een onderzoek tussentijds aan te passen. Als tijdelijke commissies het afgesproken budget bij nader inzien niet toereikend vinden om voldoende aandacht te besteden aan alle aspecten die zij belangrijk vinden, moeten ze in overleg met hun opdrachtgever om aanvulling van het budget te bespreken. Ze zijn op dat moment in zekere zin afhankelijk van hun opdrachtgever. Dat kan een ongemakkelijke situatie vormen bij het doen van onafhankelijk onderzoek. In de praktijk worden verzoeken om extra budget of tijd echter niet snel geweigerd, omdat opdrachtgevers – vaak bewindspersonen – niet achteraf van de Kamer het verwijt willen krijgen dat ze het door henzelf geïnitieerde onafhankelijke onderzoek onvoldoende hebben mogelijk gemaakt. Private onderzoeksbureaus hebben in dit opzicht een andere positie, omdat zij de opdracht vaak gekregen hebben via een openbare of onderhandse aanbesteding en de prijs van hun onderzoek na opdrachtverlening niet of nauwelijks kan worden aangepast.

## Financiering

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) had voorheen een beperkte eigen financiering en moest daarnaast opdrachten verwerven bij ministeries. Om zijn onafhankelijkheid te vergroten, wordt het SCP tegenwoordig geheel structureel gefinancierd door de overheid en bepaalt het zelf zijn onderzoeksprogramma. Dat geeft het SCP meer vrijheid om gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen, via dit advies overheidsbeleid te verbeteren, en op die manier bij te dragen aan een betere samenleving.<sup>56</sup>

### Locatie

Permanente onderzoeksorganisaties en private onderzoeksbureaus verrichten hun werkzaamheden meestal in hun eigen gebouw. Tijdelijke onderzoekscommissies vinden soms onderdak bij het ministerie dat de opdracht voor het onderzoek heeft uitgezet. Huisvesting in een ministerie kan de indruk wekken dat de commissie onder invloed staat van dat ministerie. Dat is de reden dat veel tijdelijke commissies kiezen voor een meer onafhankelijke locatie, letterlijke 'op afstand'. Zo maken commissies vaak gebruik van werkplekken bij andere organisaties zoals het Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP).

### Toegang tot informatie

Om in een onderzoek zaken zo goed mogelijk te kunnen reconstrueren en te begrijpen, is het voor een onderzoeksinstantie cruciaal dat zij toegang heeft tot alle relevante informatie. Die toegang moet niet afhangen van de bereidheid van derden om die informatie ter beschikking te stellen. Permanente onderzoeksorganisaties hebben door hun wettelijke verankering doorgaans meer bevoegdheden om informatie op te vragen of desnoods te vorderen dan bijvoorbeeld tijdelijke commissies.

### Bescherming van informanten en bronnen

Mensen moeten zich veilig voelen om informatie met onderzoekers te willen delen. Om de vertrouwelijkheid te waarborgen, bestaat voor permanente onderzoeksorganisaties specifieke en formele wet- en regelgeving. Zo kan onderzoeksinformatie van een aantal permanente

organisaties niet door derden worden opgeëist, ook niet met een beroep op de Wet open overheid (Woo).<sup>57</sup> Tijdelijke onderzoekscommissies leggen in instellingsbesluiten of andere formele protocollen afspraken vast over de vertrouwelijkheid en bescherming van informatie.

Tijdelijke commissies maken in hun onderzoek ook gebruik van verschillende vormen van verhoor. Zij zetten bijvoorbeeld geregeld openbare verhoren in. Die hebben onder andere tot doel het publiekelijk vernemen van de opvattingen van verschillende actoren, het geven van een beeld van het onderzochte aan het publiek, en het bieden van gelegenheid tot openbare verantwoording. Daarmee worden bronnen niet per se beschermd, al hoeven getuigen niets te vertellen waarover ze vanwege hun ambt, beroep of betrekking niets mogen zeggen. Ook zaken die het staatsbelang schaden, mogen geheim blijven. Het is voor zowel permanente als tijdelijke onderzoeksorganisaties een zoektocht om de meest passende wijze te kiezen voor informatieverzameling, met inachtneming van de positie van informanten en bronnen.

### Zeggenschap over publicatie

Onafhankelijk onderzoek in het publiek belang moet leiden tot openbare onderzoeksrapporten, bij voorkeur rechtstreeks gepubliceerd door de onderzoeksinstantie zonder tussenkomst van de opdrachtgever van het onderzoek. Permanente onderzoeksorganisaties, zoals de Algemene Rekenkamer en de Onderzoeksraad zijn in principe wettelijk verplicht om hun rapporten te publiceren.<sup>58</sup> Over de publicatie van het rapport van een tijdelijke onderzoekscommissie worden afspraken vastgelegd in het instellingsbesluit van de betreffende commissie. Commissies publiceren hun rapporten vaak zelf. Soms wordt een rapport eerst alleen aangeboden aan de minister, die het enige tijd later samen met een beleidsreactie naar de Tweede Kamer stuurt. Private onderzoeksbureaus werken in het algemeen in opdracht en sturen hun rapport naar de opdrachtgever die beslist over het moment en de wijze van publiceren. Op de manier waarop rapporten worden gepubliceerd en eventueel gepresenteerd of aangeboden aan een bewindspersoon komen we terug in hoofdstuk 6.

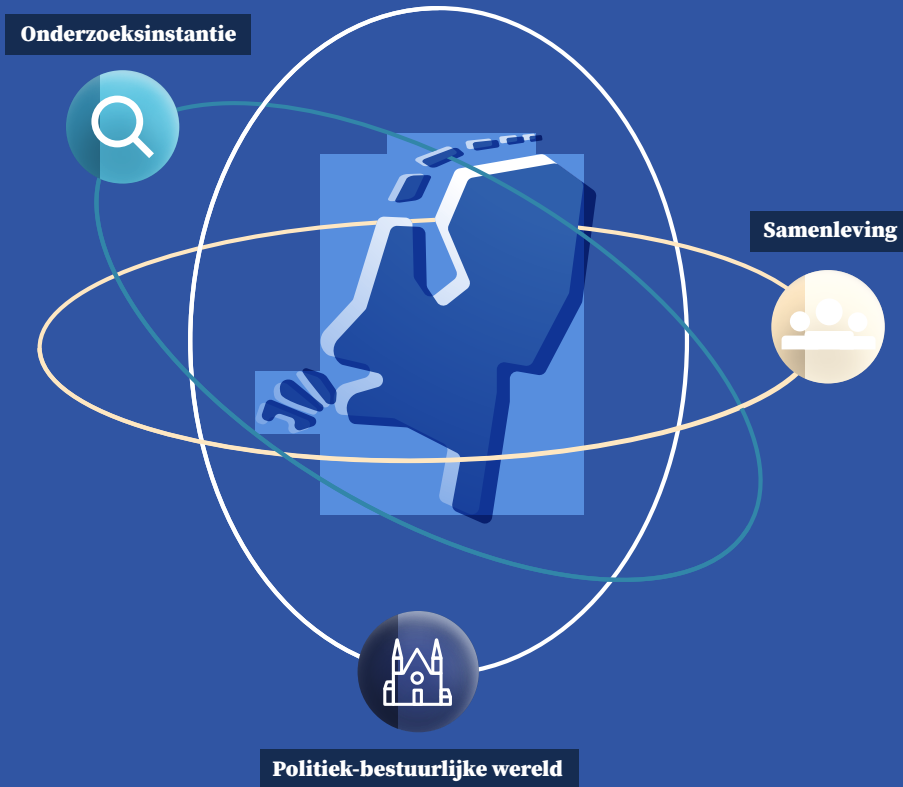
## 4.2 Positionering van de onderzoeksinstantie

Vertrouwenswaardige onderzoeksinstanties moeten niet alleen hun (formele) randvoorwaarden op orde hebben. Minstens zo belangrijk is hun positionering in de samenleving. Onderzoek in het publiek belang staat immers ten dienste van die samenleving. De aanleiding voor het soort onderzoeken waar deze studie over gaat, is meestal een ingrijpende gebeurtenis of situatie. Er is vaak sprake van brede maatschappelijke verontrusting en in sommige gevallen is de samenleving ronduit geschokt. Dit geldt zeker als er (dodelijke) slachtoffers zijn te betreuren. In deze context moeten burgers erop kunnen vertrouwen dat de betreffende gebeurtenissen of situaties onafhankelijk en grondig worden onderzocht. Dit stelt dus hoge eisen aan de positionering van het onderzoek en de instantie die dat gaat uitvoeren. Twee belangrijke doelen van dergelijk onderzoek zijn het leren van lessen en het mogelijk maken van maatschappelijke verwerking.

Niet alleen hebben de betrokken partijen verschillende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, ook de relaties en interacties tussen telkens twee betrokken partijen zijn verschillend van aard. Voor de vertrouwenswaardigheid van onderzoek is het belangrijk dat een onderzoeksinstantie zich bij elk onderzoek opnieuw de vraag stelt hoe zij zich verhoudt tot zowel de politiek-bestuurlijke wereld als de samenleving. Vertrouwenswaardigheid is cruciaal in beide relaties en daarom moeten deze transparant en uitlegbaar zijn. Het is mogelijk om met behoud van onafhankelijkheid de belangen en waarden van verschillende partijen mee te nemen in een onderzoek en op die manier een relatie met hen aan te gaan. Daarbij dient een onderzoeksinstantie te letten op mogelijke risico's, zoals twijfel over haar onafhankelijkheid bij andere groeperingen.<sup>60</sup>

Bij het doen van vertrouwenswaardig onderzoek is het voor een onderzoeksinstantie van belang om partijdigheid en belangenverstrengeling te voorkomen. De schijn ervan kan ontstaan wanneer de instantie die op een vertrouwenswaardige manier onafhankelijk onderzoek wil doen een afhankelijkheidsrelatie heeft met de opdrachtgever, of met een partij die betrokken is of belang





heeft bij het onderzoek. Het helpt om zo transparant mogelijk te zijn over de relatie tussen onderzoekers en opdrachtgever. Wat daarnaast kan helpen is het vanuit betrokkenheid en onafhankelijkheid aangaan van interactie met de samenleving, en daarbij dezelfde transparantie in acht nemen.

Onafhankelijkheid betekent voor een onderzoeksinstantie niet: zoveel mogelijk afstand houden. Het betekent dat de instantie met verschillende belangen rekening houdt, zonder zelf een ander belang te dienen dan het publiek belang. Soms moet een instantie meer haar best doen om de belangen te belichten van groepen die dat zelf niet of minder goed kunnen. Soms moet een onderzoeksinstantie actief werken aan haar objectiviteit, door goed voor ogen te houden wie er al voldoende gehoord worden, en wie te weinig. Het is keer op keer een zoektocht naar een optimale positionering in de verschillende relaties.

## Betrokken partijen bij onderzoek

Bij onderzoek in het publiek belang zijn globaal drie partijen te onderscheiden:<sup>59</sup>

1. De onderzoeksinstantie die het onderzoek uitvoert en publiceert;
2. De samenleving ten behoeve waarvan het onderzoek wordt uitgevoerd;
3. De politiek-bestuurlijke wereld die in sommige gevallen fungeert als opdrachtgever voor het onderzoek en die op basis van de onderzoeksresultaten handvatten krijgt om verbeteringen door te voeren. De politiek-bestuurlijke wereld is tegelijkertijd veelal ook zelf onderwerp van onderzoek.

### 4.3 Voorbeelden van discussie over positionering

In deze paragraaf behandelen we een aantal voorbeelden waarin discussie ontstond over de positionering van onderzoeksinstanties ten opzichte van de samenleving, en van onderzoeksinstanties ten opzichte van de politiek-bestuurlijke wereld. De voorbeelden illustreren dilemma's in het vinden van een gepaste combinatie van afstand en nabijheid.

#### (Te) grote afstand

##### Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

In 2022 schreef een bestuurder van het PBL een column over een dilemma voor onderzoeksinstanties: onafhankelijkheid en het houden van afstand tot de samenleving en de politiek-bestuurlijke wereld.<sup>61</sup> In die column keek hij terug op de 'mediastorm' over een (vermeend) foutieve berekening van het PBL. Het Planbureau rekende uit wat de maatregelen in het Klimaatakkoord in 2019 zouden gaan kosten en schatte die kosten te laag in. Huiseigenaren en woningcorporaties waren meer geld kwijt dan het kabinet op basis van de PBL-cijfers voorspiegelde en de betrokken bewindspersoon moest in de Kamer verantwoording afleggen.

Een citaat uit de column:

*'Onafhankelijkheid was altijd al een centraal thema bij het Planbureau, maar dreigde door het maatschappelijk debat te verworden tot het op afstand doen van onderzoek, het liefst in splendid isolation. Want als je met belanghebbenden praat, is al snel het beeld dat je je door hen laat beïnvloeden, en dat gaat ten koste van je onafhankelijkheid. Maar zonder direct contact met direct belanghebbenden missen wij essentiële input, inspiratie, kennis, gevoel voor context, enzovoort. De relevantie van onze studies zou zienderogen afnemen.'*

Dit citaat illustreert het dilemma dat voor de effectiviteit van onderzoek zowel afstand als betrokkenheid nodig is. In de praktijk is het niet eenvoudig om daarin telkens de juiste balans te vinden. Als een organisatie zonder contact met de buitenwereld onderzoek uitvoert en het rapport opstuurt naar de opdrachtgever of geadresseerde, kan dit overkomen als het 'opleggen' van onderzoeksresultaten aan de samenleving. Onderzoeksinstanties kregen echter steeds vaker te maken met vragen over de effectiviteit van hun onderzoek en ze liepen het risico aansluiting bij de samenleving te verliezen, zo bleek uit gesprekken die wij voor deze studie voerden. Inmiddels is er sprake van een trend richting 'uitleggen' van onderzoeksresultaten, en 'overleggen' met de samenleving over een onderzoek. Om dat te kunnen doen, is het voor instanties belangrijk om tijdens een onderzoek interacties aan te gaan met zowel de samenleving als met de politiek-bestuurlijke wereld. De optimale aard en omvang van dergelijke interacties verschillen per onderzoek. Dit vraagt om maatwerk.

## Onderzoeksraad

In gesprekken die we voor deze studie voerden met vertegenwoordigers van de politiek-bestuurlijke wereld kwam naar voren dat zij vinden dat de Onderzoeksraad soms doorslaat in zijn onafhankelijkheid en op te grote afstand van andere partijen opereert. Dat komt volgens hen onder meer tot uitdrukking in de als beperkt ervaren toegankelijkheid van de Onderzoeksraad. Zij pleiten voor een meer geëmancipeerde relatie met de bij een onderzoek betrokken partijen. Ze vinden dat de Onderzoeksraad zich met behoud van onafhankelijkheid verder zou mogen ontwikkelen van 'opleggen aan' naar 'overleggen met' partijen. Dat vergroot volgens hen de kans dat bijvoorbeeld de aanbevelingen eerder worden geaccepteerd én geïmplementeerd.

## (Te) kleine afstand

Er kan ook discussie ontstaan over een te kleine afstand tussen de politiek-bestuurlijke wereld en de onderzoeksinstantie. Daarvan volgt hieronder een aantal voorbeelden.

## Wetenschappelijk Onderzoeks- en Datacentrum (WODC)

De zogenoemde 'WODC-affaire' is een voorbeeld van politieke beïnvloeding en sturing van onderzoek in het publiek belang.<sup>62</sup> De aanleiding was een aantal onderzoeken over het drugsbeleid, waardoor de onafhankelijke positie van het WODC als uitvoerder van die onderzoeken in het geding kwam. Na een interne klacht van een klokkenluider kwam in de publiciteit dat het ministerie van Justitie en Veiligheid oneigenlijke invloed en druk uitoefende op het WODC. Dit onderzoeksinstituut maakte deel uit van dat ministerie en werd geacht onafhankelijk onderzoek te doen. De relatie tussen het WODC en het ministerie van Justitie en Veiligheid is toen op drie punten aangepast om de onafhankelijkheid van het WODC in de toekomst te waarborgen: het WODC kreeg een nieuwe directie, de onafhankelijkheid van het WODC werd formeel verankerd en het WODC verhuisde van het ministerie naar een ander gebouw.

## Rijksinspecties

De Rijksinspecties pleitten al langer voor het beter waarborgen van hun onafhankelijkheid in de wet. Begin 2020 kwam de Inspectie Justitie en Veiligheid in het nieuws over de vermeende beïnvloeding door het ministerie van haar rapporten.<sup>63</sup> Mede door de WODC-affaire leidde dit tot een vervroegde evaluatie van de 'Aanwijzingen Inzake de Rijksinspecties', de ministeriële regeling die de onafhankelijkheid van de Rijksinspecties binnen de Rijksdienst moet waarborgen. Dit alles droeg er aan bij dat er nu een Wet op de Rijksinspecties in de maak is. Die wet moet de wettelijke waarborgen voor de onafhankelijke positionering en onpartijdige taakuitvoering van de Raad van Inspecties versterken.<sup>64</sup>

## Inmenging met rapport over gaswinning Groningen

In 2018 verscheen een rapport van de onafhankelijke toezichthouder Staatstoezicht op de Mijnen over de nasleep van de gaswinning Groningen. In januari 2024 onthulde NRC dat het ministerie van Economische Zaken zich indertijd had gemengd in de publicatie. De secretaris-generaal had stevige druk uitgeoefend op de toezichthouder om het kritische advies over het versterken van huizen in Groningen uit te stellen. De toezichthouder weigerde, maar moest stevig weerwoord geven tegen deze druk. Inmiddels heeft de bewindspersoon erkend dat het ministerie in 2018 de onafhankelijkheid van de toezichthouder onvoldoende heeft gerespecteerd.<sup>65</sup>

## Tot slot

Voortbouwend op onze publicatie over onafhankelijk onderzoek uit 2018 keken we in dit hoofdstuk naar de betekenis van onafhankelijkheid in relatie tot vertrouwenswaardigheid. Deze blijken nauw met elkaar samen te hangen. We kunnen zelfs stellen dat de een niet zonder de ander kan. Vertrouwenswaardig onderzoek vergt onafhankelijkheid in randvoorwaarden (zoals mandaat, afbakening en zeggenschap over de onderzoeksvraag en publicatie) en positionering (afstand en nabijheid). Uit de besproken voorbeelden blijkt dat het waarborgen daarvan lang niet altijd eenvoudig is. Onafhankelijkheid is bovendien continu in beweging tijdens een onderzoek en beïnvloedt daardoor ook telkens de vertrouwenswaardigheid.

Voor onze publicatie uit 2018 spraken we met vertegenwoordigers van onderzoeksinstanties en de politiek-bestuurlijke wereld. In hoeverre de rest van de samenleving onderzoek in het publiek belang wel of niet vertrouwenswaardig vindt, is toen niet expliciet onderzocht. In de volgende hoofdstukken kijken we naar de manier waarop onderzoeksinstanties inhoud geven aan hun relatie in het onderzoeksproces met de samenleving.

# Vertrouwenswaardigheid in het onderzoeksproces



# 5. Vertrouwenswaardigheid in het onderzoeksproces

## Inleiding

In eerdere hoofdstukken gaven we aan dat een aantal kwaliteiten nodig is voor vertrouwenswaardig onderzoek in het publiek belang. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe die kwaliteiten een rol spelen in het onderzoeksproces. De kwaliteiten betrouwbaar en bekwaam behandelden we in onze publicatie *Onafhankelijk onderzoek in het publiek belang* uit 2018. Hier actualiseren we ze. De kwaliteit 'betrokken' kwam niet expliciet aan bod in onze vorige publicatie en krijgt nu aandacht. Het gaat allereerst om betrokkenheid als innerlijke kwaliteit van onderzoekers. Andere woorden voor deze vorm van betrokkenheid zijn *commitment*, toewijding, engagement, invoelend vermogen en verbondenheid. Het is voor onderzoekers belangrijk dat zij zich in hun betrokkenheid gesteund voelen door de missie van de onderzoeksinstantie waarbij ze werkzaam zijn. Betrokkenheid als drijfveer of kwaliteit in het doen van onderzoek komt onder meer tot uiting door partijen en personen uit de samenleving en de politiek-bestuurlijke wereld bij het onderzoeksproces te betrekken.

We beginnen het hoofdstuk met de vraag hoe de kwaliteiten betrouwbaarheid, bekwaamheid en betrokkenheid tot uitdrukking komen in het onderzoeksproces en op welke manieren onderzoeksinstanties ervoor zorgen dat deze kwaliteiten aantoonbaar aanwezig zijn en blijven. Dit met als doel te werken aan hun vertrouwenswaardigheid. We behandelen daarna hoe partijen door onderzoeksinstanties in verschillende stappen in het onderzoeksproces worden betrokken. We sluiten het hoofdstuk af met manieren waarop instanties zich positioneren in hun verhouding tot anderen om vertrouwenswaardig onderzoek uit te voeren. Wij maken in ons betoog gebruik van praktijkvoorbeelden. De belangrijkste basis voor de inhoud van dit hoofdstuk zijn gesprekken die we hebben gevoerd, onder andere met betrokkenen bij onderzoeken in het publiek belang.



## 5.1 Handreikingen

Van onderzoeksinstanties en van de onderzoekers verwacht de samenleving dat zij expertise hebben op hun vakgebied. De samenleving hecht pas waarde aan een onderzoek als mensen met kennis van zaken er aan hebben gewerkt. Dat moet je goed organiseren en kunnen tonen, bijvoorbeeld in een rapport, een presentatie en een onderzoeksverantwoording. De kwaliteiten betrouwbaarheid, bekwaamheid en betrokkenheid dragen bij aan de vertrouwenswaardigheid van onderzoek. Maar hoe gaat dat in zijn werk?

Hieronder volgt een handreiking in de vorm van elementen die in de praktijk kunnen bijdragen aan het bereiken van betrouwbaarheid en bekwaamheid:

- vakmanschap en teamsamenstelling;
- interne feedback en externe review;
- kwaliteitsmanagement en certificering;
- wetenschappelijk integriteit;
- contacten met hogescholen en universiteiten.

We kijken ook hoe organisaties ervoor zorgen dat deze kwaliteiten aantoonbaar aanwezig zijn en blijven. De handreiking eindigt met een uitweiding over transparantie, mede om een brug te slaan naar de kwaliteit betrokkenheid en naar het aangaan van interactie met anderen in het onderzoek.

### Vakmanschap en teamsamenstelling

Omdat onderzoek in het publiek belang een breed palet aan onderwerpen bestrijkt en die vanuit verschillende invalshoeken bekijkt, is het van belang dat organisaties kunnen beschikken over mensen met verschillende opleidingen en achtergronden.<sup>66</sup> Onderzoek in het publiek belang wordt vrijwel altijd uitgevoerd door een onderzoeksteam. De leden daarvan beschikken meestal over inhoudelijke expertise aansluitend bij het onderwerp van onderzoek. Dit komt de betrouwbaarheid van het

onderzoek ten goede. Onderzoeksinstanties stellen soms tijdelijk externe deskundigen aan in onderzoeksteams, als voor een bepaald onderzoek specifieke kennis binnen de instantie ontbreekt. Naast diversiteit in opleiding en ervaring streven veel organisaties bij het samenstellen van een onderzoeksteam naar diversiteit op andere kenmerken, zoals geslacht, leeftijd, sociale, culturele of politieke achtergrond.

Teamleden worden aangemoedigd om elkaar scherp te houden en waar mogelijk te behoeden voor valkuilen, zoals verschillende vormen van vooringenomenheid. Denk aan tunnelvisie, wijsheid achteraf of groepsdenken (zie kader). Werken in multidisciplinair en divers samengestelde teams bevordert de synergie en de dynamiek waarin het elkaar continu bevragen en scherp houden gemakkelijk tot stand komt. Dat draagt bij aan de betrouwbaarheid van informatie en verkleint de ruimte voor fouten.

Permanente onderzoeksorganisaties beschikken in het algemeen over meer ondersteuning en infrastructuur om teamwork te faciliteren dan tijdelijke onderzoekscommissies. Onderzoeksteams kunnen een beroep doen op adviseurs, zoals methodologen voor advies over een betrouwbare en valide opzet en uitvoering van het onderzoek en juristen voor advies over wet- en regelgeving.

### Voorbeelden van vooringenomenheid of biases

Tunnelvisie, wijsheid achteraf en groepsdenken zijn cognitieve 'biases'.<sup>67</sup> In de Engelstalige literatuur spreekt men respectievelijk van 'confirmation bias', 'hindsight bias' en 'group think'. Cognitieve biases zijn systematische denkfouten die mensen veelvuldig maken bij oordeelsvorming en het nemen van beslissingen. Deze kunnen leiden tot een vertekend beeld, vooroordelen, verkeerde interpretatie en irrationaliteit en kunnen de betrouwbaarheid van een onderzoek en in het verlengde daarvan een onderzoeksinstantie schaden. Sommige cognitieve biases zijn verworven. Andere zijn aangeboren met het voordeel dat er snelle beslissingen kunnen worden genomen. Vooral in gevallen van beperkte denktijd, mentale capaciteit, rationaliteit, creativiteit en/of capaciteit voor de verwerking van informatie kunnen cognitieve biases optreden.

Enkele veelvoorkomende voorbeelden van cognitieve biases zijn:

- **Tunnelvisie ('confirmation bias')**: de neiging om informatie te zoeken en te selecteren die onze bestaande overtuigingen ondersteunt en informatie die deze overtuigingen tegenspreekt te negeren;
- **Wijsheid achteraf ('hindsight bias')**: de neiging om nadat een onvoorspelbare gebeurtenis heeft plaatsgevonden van zichzelf te menen dat men dit zo heeft voorspeld of dat de gebeurtenis te voorspellen was;
- **Groepsdenken ('group think')**: de beïnvloeding door processen binnen een groep van op zich zeer bekwame personen, die de kwaliteit van groepsbesluiten vermindert;
- **Een ingewijde worden ('going native')**: de neiging van een onderzoeker zich te identificeren en/of vereenzelvigen met het onderzochte.
- **Autonomiebias ('autonomy bias')**: de neiging om de superioriteit of juistheid van de eigen keuzes en overtuigingen te overschatten, terwijl de inbreng en perspectieven van anderen worden onderschat of verworpen.
- **Selectiebias ('selection bias')**: een onzorgvuldige opzet van het onderzoek, waardoor er verkeerde of niet alle relevante informatie wordt verzameld.

### Interne feedback en externe reviews

Bij veel onderzoeksinstanties zijn vormen van tegenspreken, 'tegedenken' of collegiale feedback gebruikelijk. Collega's van buiten het onderzoeksteam becommentariëren in de loop van het onderzoek de bevindingen van het onderzoeksteam. Dergelijke interne feedback helpt bij het formuleren van relevante onderzoeksvragen, het opsporen van eventuele vooringenomenheid binnen het onderzoeksteam, het kiezen van de juiste onderzoeksopzet, het analyseren van de resultaten, het formuleren van een referentie- en beoordelingskader en het begrijpelijk en verantwoord formuleren van de rapporttekst.

Naast feedback van collega-onderzoekers werken veel organisaties ook met externe gremia die constructief commentaar leveren gedurende het onderzoeksproces. Voorbeelden hiervan zijn begeleidingscommissies waarin vaak experts van buiten de organisatie zitting hebben, en raden die de organisatie op enige afstand adviseren of besturen.

Binnen sommige onderzoeksinstanties vindt niet alleen een interne review plaats, maar ook een externe 'peer review'. De externe review is een wetenschappelijke toets uitgevoerd door vakgenoten van buiten de organisatie, met als doel de kwaliteit van het onderzoek te controleren en waar nodig te verbeteren. Instanties proberen met behulp van deze reviews in een breder krachtenveld te toetsen of dat wat ze opschrijven relevant is, of het deugt wat betreft kwaliteit, of het overtuigt en begrijpelijk is. Sommige onderzoeksinstanties maken ook gebruik van 'peer reviews' door (delen van) conceptrapporten voor feedback voor te leggen aan externe deskundigen.

### Kwaliteitsmanagement en certificering

Veel onderzoeksinstanties beschikken over een kwaliteitssysteem waarin afspraken zijn vastgelegd over de manier waarop ze het onderzoek moeten uitvoeren.<sup>68</sup> Het gaat in hoofdzaak om borging van de bekwaamheid en betrouwbaarheid bij de uitvoering van onderzoeken. Werken met zo'n doordachte set afspraken draagt bij aan de kwaliteit en herkenbaarheid van onderzoeken.

Sommige organisaties kiezen voor externe beoordeling van hun kwaliteits(management)systeem via certificering.<sup>69</sup> Dat betekent dat een organisatie kiest voor externe kwaliteitseisen voor haar eigen bekwaamheid en op die manier richting de buitenwereld haar toewijding toont aan vertrouwenswaardig onderzoek. Het CBS maakte bijvoorbeeld de keuze voor zogenoemde ISO-certificering.<sup>70</sup> Over deze certificering communiceert het CBS ook actief. Kwaliteitsborging door certificering kan helpen bij het vergroten van vertrouwenswaardigheid.

## Wetenschappelijk integriteit

Met name de meer wetenschappelijk georiënteerde onderzoeksinstanties vinden wetenschappelijke integriteit belangrijk voor hun functioneren. Zo hebben de planbureaus samen een Commissie Wetenschappelijke Integriteit ingesteld.<sup>71</sup> Daarnaast kennen we in Nederland het Landelijke Orgaan Wetenschappelijke Integriteit (LOWI)<sup>72</sup> en de Nederlandse Gedragscode Wetenschappelijke Integriteit.<sup>73</sup> De Gedragscode definieert principes van wetenschappelijke integriteit en bevat normen voor goede onderzoekspraktijken en zorgplichten voor zowel onderzoekers als de instanties waar zij werkzaam zijn. Uit de principes en normen vloeit onder meer voort dat de instantie na afloop van het onderzoek onderzoeksgegevens zo veel mogelijk openbaar beschikbaar stelt, zo duurzaam mogelijk bewaart, zo veel mogelijk voor hergebruik geschikt maakt, en maatregelen heeft ingesteld om de kans op plagiaat te minimaliseren. Het streven naar integriteit, samen met het werken volgens de principes en normen zoals gedefinieerd in de gedragscode, draagt bij aan de betrouwbaarheid van onderzoeksinstanties. Ondanks het feit dat dat integriteit zich moeilijk laat meten.

## Periodieke externe evaluatie

Bij sommige onderzoeksorganisaties, zoals de Onderzoeksraad voor Veiligheid en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), vindt periodiek een wettelijk verplichte externe evaluatie plaats door een voor dat doel speciaal samengestelde, onafhankelijke evaluatiecommissie. De WRR stelde vanaf zijn oprichting in 1972 aan het einde van elke raadsperiode een eigen evaluatie op. Sinds 2000 wordt deze evaluatie aangevuld met bevindingen van een onafhankelijke externe commissie. De meest recente evaluatie 'Ruimte voor bezinning' is in 2023 gepubliceerd op de website van de WRR.<sup>74</sup> De meest recente externe evaluatie van de Onderzoeksraad is in 2019 uitgevoerd. De Onderzoeksraad kreeg onder andere de aanbeveling om (onafhankelijk) onderzoek te laten doen naar de effectiviteit van zijn eigen aanbevelingen.

## Contacten met hogescholen en universiteiten

Veel onderzoeksinstanties onderhouden contacten met hogescholen en universitaire instituten om zich te verzekeren van toegang tot de meest recente kennis en onderzoeksmethoden. De contacten dragen bij aan de bekwaamheid en betrouwbaarheid van de organisatie. Vaak spelen senior onderzoekers, die naast hun functie bij een onderzoeksinstantie een hoogleraarschap of lectoraat vervullen, een belangrijke rol in het onderhouden van contact met de academische wereld. Zo heeft het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) via een aantal hoogleraren contacten met universiteiten.<sup>75</sup> Ook andere onderzoeksinstanties hebben medewerkers die als (bijzonder) hoogleraar aan een universiteit verbonden zijn.<sup>76</sup> In tijdelijke onderzoekscommissies zitten ook vaak mensen met connecties met de academische wereld.

## 5.2 Transparantie

Vertegenwoordigers van enkele onderzoeksinstanties met wie wij spraken, gaven te kennen dat zij zelf weinig merken van publiek wantrouwen richting hun onderzoeken. Wel ervaren zij vanuit de samenleving een toenemende behoefte aan transparantie, bijvoorbeeld over hun werkwijze. Hun onderzoeksinstanties gaan op die behoefte in door op hun websites en sociale media uitgebreider informatie te geven over de manier waarop zij werken.

De vraag is echter of het op die manier bieden van informatie over de werkwijze daadwerkelijk tegemoetkomt aan de behoefte aan transparantie. Transparantie betekent dat informatie moet worden verstrekt die toegankelijk, beoordeelbaar en begrijpelijk is. Het gaat erom anderen in duidelijk taalgebruik te voorzien van de informatie die zij nodig hebben om de betrouwbaarheid en bekwaamheid van het onderzoek te beoordelen.

Instanties doen allemaal op net een andere wijze onderzoek. Zij geven meestal in hun rapporten uitleg over de manier waarop zij een onderzoek hebben gedaan. Dit doen zij vaak in de vorm van een onderzoeksverantwoording. Hierin beschrijven zij onder meer welke partijen en/of personen zij hebben gesproken, welke analysemethoden

gebruikt zijn en in welke mate zij anderen actief hebben betrokken bij het betreffende onderzoek. Naast relatief algemene informatie over gevolgde procedures bevat een goede onderzoeksverantwoording ook een uitleg over de in het onderzoek gemaakte keuzes, en legt uit welke inspanningen zijn verricht om de diverse vormen van vooringenomenheid en vertekening te voorkomen.

In lijn met het voorgaande ligt het verantwoorden door onderzoeksinstanties hoe zij tot een oordeel komen. Zo maken zij allereerst kenbaar vanuit welk perspectief (of met welke bril) ze naar een gebeurtenis of onderwerp kijken. De Nationale ombudsman doet zijn werk met de vraag voor ogen of de belangen van de burger gerespecteerd worden en onderdeel zijn van alles wat de overheid doet. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) richt zijn werk op (langere-termijn) maatschappelijke vraagstukken om wetenschappelijk onderbouwd de regering te kunnen adviseren. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) doet zijn werk voor een gezonde bevolking en een duurzame, veilige en gezonde leefomgeving door wetenschappelijk onderzoek en advies.<sup>77</sup> En de Onderzoeksraad voor Veiligheid richt zijn werk nadrukkelijk niet op schuld en aansprakelijkheid, maar op het leren van voorvallen om de veiligheid in Nederland te verbeteren.

In hun rapporten geven onderzoeksinstanties expliciet weer met welke bril zij naar een gebeurtenis of onderwerp kijken, door in hun rapportage de referenties te benoemen die zij in hun onderzoek gebruiken. Er kan bijvoorbeeld een vergelijking gemaakt zijn met een soortgelijke gebeurtenis in een andere sector of met de behandeling van een onderwerp in een ander land. Ook een wet, regel of richtlijn kan als referentie dienen.

In het verlengde van het noemen vanuit welk perspectief de onderzoeksinstantie een gebeurtenis of onderwerp onderzoekt, ligt het openbaar maken van een beoordelingskader (soms ook referentiekader genoemd). Daarin kunnen de onderzoekers aangeven op basis waarvan zij de onderzoeksgegevens toetsen. In een beoordelingskader maken zij bijvoorbeeld duidelijk welke systemen, processen en maatregelen volgens hen aanwezig zouden moeten zijn en hoe de verantwoordelijkheden tussen betrokken partijen verdeeld zouden moeten zijn. Een dergelijk kader is niet waardenvrij of objectief, maar het is een mening of zienswijze van de onderzoeksinstantie. Daar liggen in het algemeen argumenten en inzichten aan ten grondslag die in het rapport expliciet kunnen worden gemaakt. Vanuit het oogpunt van zuiverheid van onderzoek verdient het aanbeveling om zo'n kader al aan het begin van een onderzoek op te stellen, en om tijdens de analysefase van het onderzoek te reflecteren op de juistheid en volledigheid van het kader en dit, zo nodig, te actualiseren. Om vertrouwenswaardig te kunnen zijn, is transparantie over dit kader van belang.

Het transparant verantwoorden van de onderzoeksmethode, het gehanteerde perspectief en het beoordelings-/referentiekader kan worden gezien als een verplichting die voortvloeit uit de publieke opdracht die een onafhankelijke onderzoeksinstantie heeft bij het doen van onderzoek in het publiek belang. Een bestuurder van een ministerie benadrukte in gesprek met ons het belang van het opnemen van een onderzoeksverantwoording in onderzoeksrapporten: 'Omdat partijen de Onderzoeksraad niet kunnen bevragen over de adviezen en aanbevelingen, is het extra belangrijk om te verantwoorden hoe hij het onderzoek heeft gedaan. Over de methode kan men namelijk wel een goed gesprek voeren, bijvoorbeeld aan de hand van de vraag of alle partijen wel zijn betrokken.' Het ministerie waar hij werkzaam is, is regelmatig onderwerp van onderzoek of ontvanger van aanbevelingen. Ook andere geïnterviewden benadrukten het belang van de navolgbaarheid van onderzoeken en het opnemen van een onderzoeksverantwoording in de rapporten.



## Normenkader ombudsman

De Nationale ombudsman heeft een normenkader ontwikkeld en gepubliceerd in de vorm van de Behoorlijkheidswijzer.<sup>78</sup> Deze kent vier kernwaarden<sup>79</sup> die zijn uitgewerkt in 27 normen. Dit normenkader kan overheden helpen goed om te gaan met burgers en hun belangen. Aan de hand van deze transparante behoorlijkheidsvereisten toetst de Ombudsman of de overheid zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen. De Behoorlijkheidswijzer doet dienst als hulpmiddel voor overheden, maar ook als beoordelingskader voor onderzoeken van de Ombudsman.

In gesprekken die de Onderzoeksraad heeft gevoerd met betrokkenen en belanghebbenden bij diverse onderzoeken kwam naar voren dat zij graag procesinformatie hadden willen krijgen tijdens het lopende onderzoek, bijvoorbeeld over het moment van afronding en publicatie. Informeren over de voortgang van het onderzoek draagt bij aan de relatie tussen onderzoekers en de samenleving en de politiek-bestuurlijke wereld. Aandacht van de onderzoekers voor deze relaties is een stap op weg naar vertrouwenswaardigheid, omdat het betrokkenen en belanghebbenden helpt bij het beoordelen van de betrouwbaarheid van onderzoekers.

Een ander voorbeeld van transparantie is het geven van inzage in concept-eindrapporten. Dit gebeurt standaard bij onderzoeken van de Onderzoeksraad. De direct betrokken partijen worden uitgenodigd om de rapportage te controleren op feitelijke onjuistheden. De Onderzoeksraad publiceert de reacties van de inzagepartijen en in hoeverre deze tot aanpassing van het rapport hebben geleid. De Inspectie Justitie en Veiligheid hanteert een soortgelijk proces. Zij publiceert bij elk rapport een zogeheten ambtelijke hoor- en wederhoortabel. Alle opmerkingen die zijn gemaakt naar aanleiding van het conceptrapport worden in deze tabel in het eindrapport woordelijk weergegeven. Zo is voor iedereen navolgbaar hoe de betreffende partijen, inclusief de minister, op het conceptrapport hebben gereageerd en hoe de Inspectie met de reacties is omgegaan.

## Twijfel aan betrouwbaarheid en bekwaamheid

In sommige situaties bestaan twijfels over de vertrouwenswaardigheid van onderzoeken en onderzoeksinstanties. Die twijfels gaan veelal over bekwaamheid en betrouwbaarheid. Een onderzoek kan gebrekkig zijn uitgevoerd doordat de onderzoekers ondeskundig zijn en onjuiste methoden hanteren. Onderzoekers kunnen ook een positie ten opzichte van anderen innemen die de betrouwbaarheid van het onderzoek kan schaden. Een hoogleraar bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen, gespecialiseerd in onderzoeksmethoden en –technieken, stelt bijvoorbeeld dat ongeveer driekwart van het onderzoek naar integriteitsschendingen en vermeend grensoverschrijdend gedrag ‘zeer ondeugdelijk’ is.<sup>80</sup> Onderzoeksinstanties maken volgens hem methodologische fouten en ze schrijven toe naar het belang van de opdrachtgevers. In dit type onderzoek gedragen onderzoekers zich volgens de hoogleraar als getuige-deskundige, aanklager en rechter tegelijk.

Een ander voorbeeld van twijfel betreft de milieueffectrapportage Lelystad Airport.<sup>81</sup> Volgens de voorzitter van de Samenwerkende Actiegroepen Tegen Laagvliegen heeft de overheid jarenlang gesjoemeld met de stikstofcijfers van Lelystad Airport.<sup>82</sup> Het Adviescollege Stikstofproblematiek heeft in 2020 aangegeven dat de totale bijdrage van de luchtvaartsector aan de uitstoot en depositie van stikstofoxiden in Nederland stelselmatig beperkter wordt voorgesteld dan werkelijk het geval is.<sup>83</sup>

Indien onderzoeksinstanties te maken krijgen met twijfel vanuit de samenleving omtrent betrouwbaarheid en bekwaamheid kunnen zij in gesprek gaan met de twijfelaars om (achterliggende) redenen voor die twijfel te achterhalen. Zo stellen zij zich lerend op, kunnen zij in het vervolg rekening houden met die redenen, en kunnen proberen het vertrouwen van de twijfelaars te herwinnen.

### 5.3 Betrokkenheid van onderzoekers

Het begrip betrokkenheid kent verschillende betekenissen (zie hoofdstuk 3). In deze paragraaf gebruiken we *betrokkenheid in de zin van toewijding* (in het Engels commitment). Betrokkenheid is een innerlijke kwaliteit die niet is vast te leggen in formele regels. Het gaat om oprechtheid, engagement, verbondenheid, het ethos en een professionele houding gericht op de missie van de instantie. Die betrokkenheid kan zich bijvoorbeeld richten op een ander, op werk en op de maatschappelijke omgeving. In een werksituatie kan betrokkenheid worden omschreven als 'de mate waarin medewerkers hun persoonlijke identiteit inzetten op hun werk'<sup>84</sup> of als 'een werk-gerelateerde positieve toestand van voldoening die gekenmerkt wordt door vitaliteit, toewijding en absorptie'.<sup>85</sup>

Betrokkenheid in de zin van toewijding zorgt veelal voor positieve effecten op iemands werk. Zij is bijvoorbeeld sterk verbonden met productiviteit, minder ziekteverzuim en minder veiligheidsincidenten. Positieve uitkomsten worden ook genoemd als het gaat om de betrokkenheid van een arts of therapeut bij een patiënt, van een gemeentebestuur bij de inwoners van die gemeente en van onderzoekers bij het onderwerp van onderzoek. Een organisatie heeft een duurzamer en succesvoller bestaan naarmate de medewerkers meer toegewijd zijn aan de missie van de organisatie, het bestuur en management meer betrokken zijn bij de medewerkers, en de organisatie zelf betrokken is bij de maatschappelijke omgeving.

Hoewel betrokkenheid als eigenschap niet valt vast te leggen in formele regels, zijn de uitingen ervan wel zichtbaar. Dat zijn bijvoorbeeld uitingen van transparantie zoals weergegeven in de vorige paragraaf. Of onafhankelijke evaluaties van gemaakte keuzes en van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van onderzoeksinstanties. Onderzoekers kunnen uiting geven aan hun betrokkenheid bij het onderzoek door andere partijen een rol of functie binnen hun onderzoek te bieden, zij het met gedegen afwegingen op basis van hun bekwaamheid en rekening houdend met hun onafhankelijke positie en de betrouwbaarheid van het onderzoek. Als onderzoekers en onderzoeksinstanties geen betrokkenheid tonen, kan dat risicovol zijn voor hun vertrouwenswaardigheid. In de volgende paragrafen gaan we nader in op het aangaan van interactie met de omgeving.

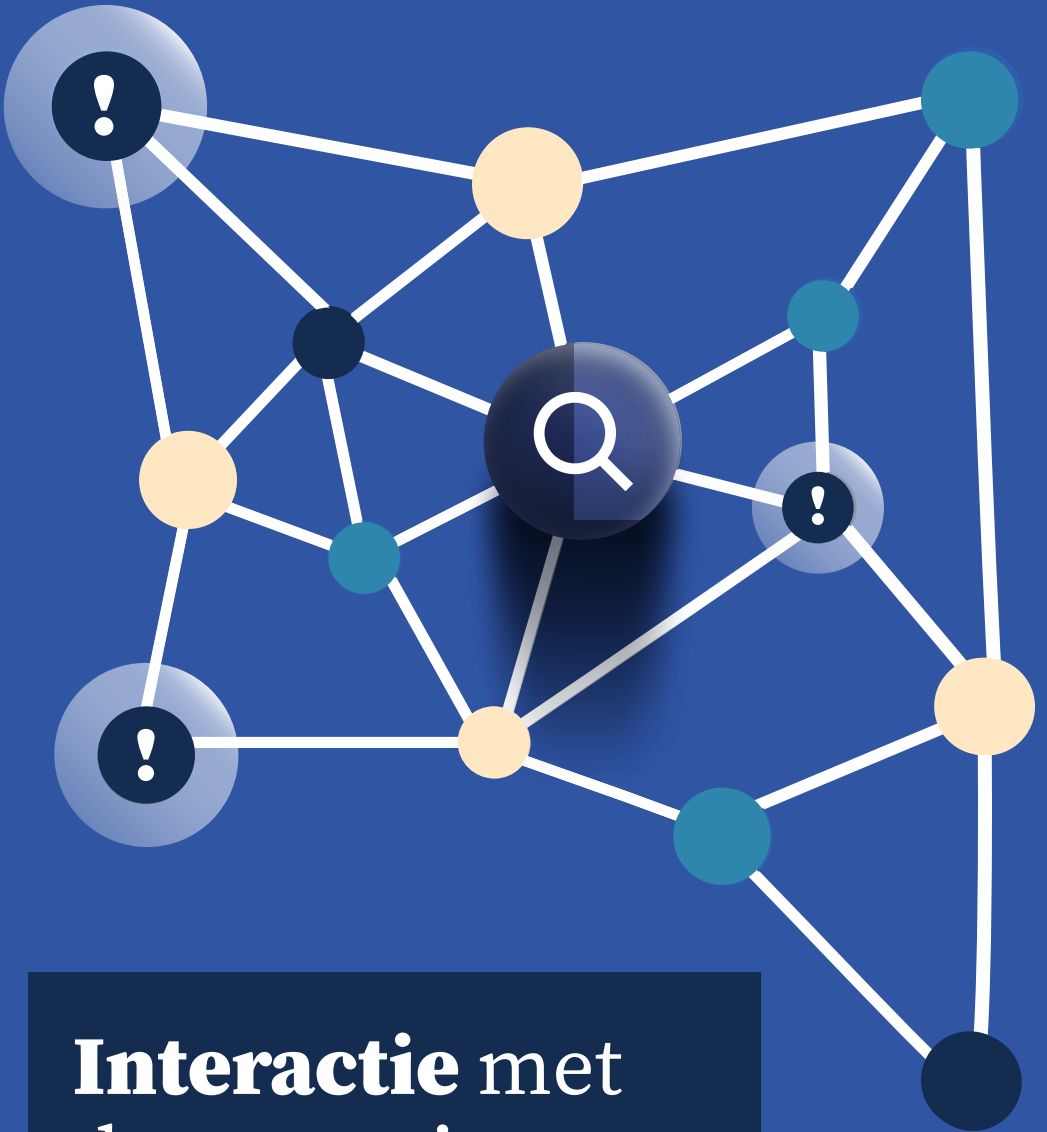
## 5.4 Interactie met de omgeving

In hun onderzoek hebben onderzoekers vrijwel altijd te maken met personen en organisaties in de samenleving of de politiek-bestuurlijke wereld die zich op een of andere manier betrokken voelen bij hun onderzoek. Soms betrekken de onderzoekers hen daar ook actief bij. Ze worden bijvoorbeeld geïnformeerd, geïnterviewd of gevraagd een bijdrage te leveren aan het onderzoek. Als het om burgers gaat, wordt het leveren van zo'n bijdrage ook wel aangeduid als 'burgerparticipatie';<sup>86</sup> een fenomeen dat ook in de wetenschap aan populariteit wint.<sup>87</sup> Onderzoekers lijken in toenemende mate te streven naar meer interactie met partijen die relevant zijn voor hun onderzoek. Dit is een manier om invulling te geven aan een ontwikkeling van onderzoek in het publiek belang die ook kan worden omschreven als: van 'opleggen aan partijen' via 'uitleggen aan partijen' naar 'overleggen met partijen'. In deze paragraaf gaan we nader in op interacties met personen en organisaties bij onderzoek in het publiek belang. We gaan aan het eind van deze paragraaf in op zowel de voordelen als de nadelen en de dilemma's bij dergelijke interactie.

### Doelen en meerwaarde van interactie met burgers

Bij onderzoek in het publiek belang kunnen onderzoekers gebruik maken van expertise, (ervarings)kennis, informatie en perspectieven uit de samenleving. De beoogde doelen daarvan illustreren we met praktijkvoorbeelden afkomstig van diverse onderzoeksinstanties.

*Allereerst* kan interactie aangaan met burgers bij een onderzoek ervoor zorgen dat een organisatie niet alleen (methodologisch) *goed* onderzoek doet, maar ook *het goede* onderzoek doet. Door in contact te treden met burgers kunnen onderzoekers waarden en belangen boven tafel krijgen die relevant zijn en moeilijk op een andere wijze kunnen worden verkregen.<sup>88</sup> Onderzoekers doen niet zelden onderzoek voor burgers met een andere maatschappelijke achtergrond en een andere leefwereld dan zij zelf. Het aangaan van interactie met burgers kan bijdragen aan een betere onderzoeksvraag en meer aandacht voor de maatschappelijke relevantie ervan.



# Interactie met de omgeving

Het Rathenau Instituut onderzoekt potentieel polariserende onderwerpen, zoals radioactief afval en kernenergie. Voordat het instituut aan zo'n project begint, stelt het een krachtenveldanalyse op. Daarvoor gaan de onderzoekers in gesprek met andere partijen over wat er speelt rond een bepaald onderwerp: ze vertellen wat de onderzoekers van plan zijn te doen, inventariseren wat de verwachtingen zijn en wat voor ideeën, perspectieven, zorgen en mogelijke oplossingen mensen hebben. De krachtenveldanalyse gebruiken ze om de vraagstelling aan te scherpen. Deze kan veranderen op basis van de feedback van de gesprekspartners. Zij realiseren zich dan dat het onderzoek eigenlijk over een ander gegeven moet gaan. 'Soms heb je zelf ook een onbewuste framing of een vooroordeel, waar je dan op gewezen wordt. Dat is altijd leerzaam'.

*Een tweede doel* van interactie met burgers bij een onderzoek is het kunnen benutten van relevante expertise, informatie en (ervarings) kennis, waartoe onderzoekers niet gemakkelijk toegang hebben. Dat heeft bijvoorbeeld de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) ondervonden. Vijftig jaar geleden, toen de WRR werd opgericht, verstond de WRR onder 'kennis' in feite 'wetenschappelijke kennis'. 'Inmiddels zoekt de WRR vaak actief contact met beleidsmakers, professionals en soms met burgers', zegt een onderzoeker van de WRR: 'omdat zij een type kennis kunnen inbrengen waarover de staf zelf niet beschikt, maar die wel relevant is voor een bepaald onderzoek.'

Bij het verwerven van kennis gaat het niet alleen om kennis die in de hoofden van burgers zit, maar ook om informatie in de vorm van documenten, foto's, video's of gegevensbestanden die burgers in bezit hebben. Bij een aantal onderzoeken konden belangengroepen de onderzoekers helpen door het leveren van documenten die niet meer beschikbaar waren bij de partijen (overheidsinstanties) die de documenten hadden opgesteld of laten opstellen. Door reorganisatie of gebrekkige archivering waren de stukken verloren gegaan. Zo heeft het Groninger Gasberaad verloren gemaakte documenten verstrekt aan de Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen. De Dorpsraad Wijk aan Zee heeft de Onderzoeksraad relevante documenten toegestuurd ten behoeve van het onderzoek *Industrie en Omwonenden*.

*Een derde doel* van interactie met burgers in een onderzoek is het vergroten van de herkenbaarheid van een onderzoeksrapport en daardoor het draagvlak voor de uitkomsten in de samenleving. Herkenbaarheid wordt bevorderd als in het rapport de waarden en standpunten van verschillende groepen burgers een duidelijke plaats krijgen. Dit hoeft uitdrukkelijk niet te betekenen dat een onderzoeksinstantie burgers in haar rapport 'gelijk geeft'. Voor burgers is het veel belangrijker dat hun stem is gehoord en dat onderzoekers die stem onpartijdig hebben meegewogen, aldus een bestuurskundige van de Universiteit Utrecht in gesprek voor deze studie: 'Vooral voor wantrouwende burgers blijkt dergelijke 'procedurele rechtvaardigheid' een belangrijke reden om een rapport te kunnen vertrouwen'. Deze burgers willen eerst en vooral gezien en erkend worden. Dat is een belangrijk gegeven voor onderzoeksinstanties die de missie hebben om het publiek belang te dienen. Dat kwam ook naar voren in gesprekken die we in het kader van deze publicatie voerden met betrokkenen en belanghebbenden bij onderzoeken naar bijvoorbeeld de *aardgaswinning in Groningen, Industrie en Omwonenden en Forensische zorg en veiligheid*.

Herkenbaarheid kan ook worden vergroot door burgers te betrekken bij de werkwijze van een onderzoeksinstantie. Het Rathenau Instituut stelt iedere twee jaar een werkprogramma vast waarin het onderzoeksproces steeds wordt besproken. Voor een recent werkprogramma heeft het instituut onder meer focusgroepen georganiseerd met burgers. Ook is het met allerlei professionals gaan praten, onder wie wetenschappers, politici, journalisten, beleidsmedewerkers en maatschappelijke organisaties. Dat was een lang traject waarin het Rathenau Instituut stapsgewijs ophaalde wat volgens de geïnterviewden de rol van het instituut moet zijn. Ook kwam ter sprake wat het Rathenau Instituut kan verbeteren, bijvoorbeeld op het gebied van communicatie. Deze vorm van interactie met burgers bij onderzoek vergroot de herkenbaarheid in de samenleving voor de onderzoeken van het Rathenau Instituut, en daarmee mogelijk het draagvlak. Het vergroot binnen het instituut zelf de overtuiging dat het aan de goede onderwerpen werkt.

## Betrekken van partijen in wetenschap

Het betrekken van partijen, in het bijzonder burgers, is ook relevant voor wetenschappelijk onderzoek. Het oude *deficitmodel*,<sup>89</sup> dat gekenmerkt wordt door een groot verschil in kennis tussen wetenschappers en de samenleving en éénrichtingsverkeer in de overdracht van formele kennis van wetenschap naar samenleving, wordt steeds meer verlaten. In plaats daarvan doet het democratische model, ook wel dialoogmodel genoemd, steeds meer opgeld. In het democratische model gaat het niet alleen om formele kennis maar ook om informele of impliciete kennis, waarden, machts- en vertrouwensrelaties. Dit is een stap op weg naar *Open Science*. Deze veranderende kijk op de relatie tussen wetenschap en samenleving wordt ook weerspiegeld in de ontwikkeling van opleggen via uitleggen naar overleggen, van éénrichtingsverkeer naar dialoog, en in de naamgeving van de Europese Kaderprogramma's: van *Science and Society* (2002-2006) via *Science in Society* (2007-2013) naar *Science with and for Society* (2014-2020).

### Wie betrekken?

Bij het betrekken van burgers bij onderzoeken is het belangrijk om rekening te houden met gelijke kansen en rechten voor alle burgers. Op die manier kan aandacht geschonken worden aan degenen die doorgaans minder of niet participeren en die, als ze participeren, minder gehoord worden. Participatie moet zich niet richten op 'de' burger maar op personen in de samenleving die relevant zijn voor een bepaald onderzoek. De neiging bestaat om formele vertegenwoordigers of belangengroepen te benaderen. Die representeren echter niet altijd de werkelijke belanghebbenden. Denk daarbij aan de aardgaswinning Groningen: 'Ik hoor weinig Groninger tongval bij de vertegenwoordigers van de Groninger bevolking', zoals een vertegenwoordiger van het Groninger Gasberaad het uitdrukte.<sup>90</sup>

In het onderzoek dat de Onderzoeksraad voor Veiligheid deed naar de vreugdevuren op Scheveningen was minder aandacht voor de omwonenden; de focus was gericht op andere partijen. Volgens



omwonenden die we spraken voor deze studie had de Onderzoeksraad destijds ook vaker de burgers op Scheveningen kunnen benaderen, die er al jarenlang mee te maken hadden. Hun opvattingen over de positieve en negatieve aspecten van de vreugdevuren hadden volgens omwonenden kunnen bijdragen aan een bredere kijk op de traditie.

### Hoe betrekken?

Elk onderzoek kent verschillende betrokkenen, belanghebbenden en belangstellenden. Wie dit zijn en hoe zij zich tot elkaar verhouden, moet per onderzoek worden vastgesteld. Direct betrokkenen zijn in het algemeen vanaf het begin van een onderzoek in beeld. Dat geldt niet per se voor belanghebbenden en nog veel minder voor belangstellenden. Er bestaan diverse instrumenten om de betrokkenheid van burgers te onderzoeken en hun participatie in onderzoeken te bevorderen. Voorbeelden zijn krachtenveldanalyses, focusgroepen, contact met critici, het testen van communicatie-uitingen, kennisplatformen, burgerpanels, participatief onderzoek en maatschappelijke klankbordgroepen. Soms stellen burgers zelf een wijze voor. Verschillende betrokkenen die wij voor deze studie spraken, stelden voor om burgers meer te betrekken door bijvoorbeeld openbare bijeenkomsten te organiseren waar zij vragen konden stellen.

Een aantal onderzoekers die wij voor deze studie spraken, gaf aan dat een manier om burgers gedurende het gehele onderzoek te betrekken het instellen van een commissie bestaande uit burgers is. Deze commissie kan de perspectieven van burgers inbrengen, in aanvulling op de perspectieven vanuit de vaak ingestelde commissie van externe deskundigen uit de wereld van wetenschap, onderzoek, bestuur en beleid. Dit vraagt van de onderzoeksinstantie extra aandacht voor de verhoudingen in de relatie met zowel de samenleving als de politiek-bestuurlijke wereld om (de schijn van) afhankelijkheid of partijdigheid te voorkomen.

De WRR kan zelf bepalen wie hij wel of niet betreft bij zijn onderzoek en op welke wijze hij dat doet. Een voorbeeld is het onderzoek *Geld en Schuld*.<sup>91</sup> Indiërs van een burgerinitiatief hadden contacten met de media en lieten blijken het onderzoek actief te volgen. Door de indiërs stapje voor stapje mee te nemen, maar ook door duidelijk te blijven onderstrepen dat een WRR-onderzoek onafhankelijk is, is het rapport positief ontvangen.

De initiatiefnemers voelden zich gehoord, ondanks het feit dat de WRR in het rapport deels tot andere conclusies kwam dan zij.

Een andere manier om burgers een stem te geven is hen expliciet aan het woord te laten. Belangrijk is in dat geval dat duidelijk is van wie de mening is. De Nationale ombudsman heeft voor zijn onderzoek uit 2022 over de gaswinning in Groningen uitgebreid gesproken met burgers.<sup>92</sup> In dat rapport worden de citaten van bewoners apart weergegeven om aan te geven dat het uitspraken van de bewoners zijn, en niet van de Nationale ombudsman. Ook de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen heeft verschillende initiatieven genomen om interactie met burgers aan te gaan, bijvoorbeeld door het burgerperspectief expliciet in het eindrapport op te nemen.

Soms is het niet gemakkelijk om burgers actief te betrekken bij een onderzoek. Zo heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) een aantal jaar onderzoek gedaan naar coronasceptis. De betrokken onderzoekers merkten dat ze erg hun best moesten doen om coronasceptici over te halen om überhaupt aan het onderzoek mee te doen.

Permanente onderzoeksorganisaties hebben de mogelijkheid om buiten het onderzoek structureel interactie met de omgeving aan te gaan. Dergelijke interactie helpt de onderzoeksorganisatie in contact te blijven met de samenleving en op de hoogte te blijven van maatschappelijke ontwikkelingen. Vanwege het structurele karakter biedt deze interactie ook ruimte aan partijen om open te spreken over zaken die tijdens een onderzoek niet of minder aan de orde kunnen komen, maar desalniettemin relevant zijn. Het kan de onderzoeksorganisatie bovendien helpen haar betrokkenheid (*commitment*) en betrouwbaarheid te tonen.

### Wanneer betrekken?

Uit de gesprekken die we voor deze studie voerden met betrokkenen bij diverse onderzoeken, komt naar voren dat zij niet altijd bij alle onderdelen van het onderzoek betrokken willen worden. Zo vertrouwen velen van hen voor de analyse op de bekwaamheid van de onderzoeksinstantie en hebben zij in het algemeen niet de wens om daarbij betrokken te worden. Wel hebben betrokkenen in alle

fasen behoefte aan procesinformatie, bijvoorbeeld over de voortgang. Of zoals een geïnterviewde het verwoordde: 'Alle informatie is welkom. Op een gegeven moment duurde het onderzoek zelf ook erg lang. Dus was misschien een soort tussenstap gewenst geweest: het duurt langer, doordat (...)'.

Het tussentijds verstrekken van informatie aan bijvoorbeeld slachtoffers, nabestaanden of familieleden kan moeilijk en pijnlijk zijn, gezien hun emotionele betrokkenheid. Onderzoekers kunnen vooraf afstemmen of tussentijdse informatie nabestaanden helpt of hen juist belast. Het is goed om dit bij de start van een onderzoek met hen te bespreken. Ze hebben vaak behoefte aan helderheid over de momenten van communicatie. In algemene zin zijn er vijf onderzoeksfasen waarin er sprake is van een intensiever contact tussen onderzoekers en betrokkenen, belanghebbenden en belangstellenden: de beginfase van het onderzoek, de gegevensverzameling, de inzage, de publicatie en de uitrol. De eerste drie fasen worden hieronder behandeld. De publicatie en de uitrol komen in het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 6) aan bod.

In de *beginfase* waarin gegevens worden verzameld kan een goede uitleg over de onderzoeksinstantie, de werkwijze en de contactmomenten bijdragen aan de vertrouwenswaardigheid van het onderzoek. Uitleg draagt ook bij aan de motivatie om een bijdrage te leveren aan het onderzoek. Zo vroeg de Onderzoeksraad in de beginfase van het onderzoek *Industrie en Omwonenden* aan belangengroepen om documenten aan te leveren. Zo'n introductie moet wel een vervolg krijgen, volgens een betrokkene die we voor deze studie spraken: 'Ik merkte dat ik al vrij snel gedemotiveerd raakte, omdat er verder geen contact was met de Onderzoeksraad'. De betrokkenen kregen naar eigen zeggen geen feedback. Ook was de focus van het onderzoek van de Onderzoeksraad op Tata Steel onduidelijk voor de betrokkenen: 'Het is dan moeilijk te beoordelen wat in de zee van opgeslagen informatie eventueel nuttig kan zijn voor de onderzoekers'. Deze reactie maakt duidelijk dat onderzoekers zich bij het aangaan van interactie met een partij moeten realiseren dat deze relatie ook zorgvuldig moet worden onderhouden. Het managen van verwachtingen vormt daarvan een belangrijk onderdeel.

Het RIVM heeft vanaf het begin van zijn onderzoeken naar de gezondheidssituatie rond Tata Steel gebruik gemaakt van onderzoeksparticipatie.<sup>93</sup> De mensen in de omgeving van de fabriek waren kritisch over het onderwerp. Alle onderzoekende instanties, inclusief het RIVM, stuitten er op wantrouwen. Volgens omwonenden die wij spraken, besloot het RIVM om niet met een vooropgezet onderzoeksplan te komen, maar om te beginnen met luisteren naar de bewoners. Wat willen ze eigenlijk dat het RIVM gaat onderzoeken? Wat zijn volgens de omwonenden de relevante onderzoeksvragen? Wat doet er voor hen op dit moment toe? Het RIVM heeft ook in volgende fasen van deze onderzoeken actief met bewoners samengewerkt. Dat wekte bij sommige omwonenden de verwachting dat er iets uit zou komen dat hen zou helpen. Ze dachten dat als het RIVM vaststelde dat er iets aan de hand was, er ook iets zou veranderen. Toen niet aan de verwachting werd voldaan, waren er mensen teleurgesteld. Verschillende meewerkende omwonenden hadden tijd en energie gestoken in het RIVM-onderzoek, maar voelden zich niet echt geholpen. Het feit dat ze van meet af aan bij het onderzoek betrokken werden, zorgde desalniettemin voor meer gevoel van erkenning van hun situatie en uitdagingen, zo stelden omwonenden die wij voor deze studie spraken.

Ook het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) verkent mogelijkheden om burgers beter te betrekken bij onderzoek. Zo voert het een participatief onderzoek uit onder kwetsbare ouderen. De doelgroep mag daarin rechtstreeks meedenken over de onderzoeksvragen. Een SCP-medewerker die we voor deze studie spraken, gaf aan dat onderzoekers dan de regie gedeeltelijk uit handen geven: 'Je wilt iets onderzoeken, maar je gaat samen met de onderzochte groep bepalen of dat ook is waarover de groep het onderzoek wil laten gaan. Misschien hebben de groepsleden andere vragen. Dat is spannend, want misschien gaan ze een andere kant op dan de onderzoekers. Het is in ieder geval een manier om onderzoek te doen onder en ook met mensen', aldus de SCP-medewerker. Soms zijn de groepsleden bovendien de sleutel tot mensen die de onderzoekers anders niet aan tafel zouden hebben.

Onderzoekers moeten zich realiseren dat het aanleveren van materiaal door burgers in veel gevallen door vrijwilligers gebeurt. Het uitspreken

van waardering hiervoor door onderzoeksinstanties draagt bij aan een goede relatie en vertrouwenswaardigheid. Het Groninger Gasberaad werd bij het onderzoek voor de parlementaire enquête aardgaswinning Groningen gevraagd documenten aan te leveren. Het kreeg daarover een brief met volgens de vrijwilligers vrij strikte voorwaarden. Het Gasberaad voerde de opdracht uit zonder verdere toelichting te krijgen, waardoor de bestuursleden niet precies wisten welke documenten wel en niet relevant waren en welke de enquêtecommissie ook van andere partijen ontving. Meerdere vrijwilligers van het Gasberaad werkten lang en uitvoerig aan de selectie van documenten. Toen het Gasberaad de duizenden documenten had afgeleverd in Den Haag, kreeg het de vraag of het de vertrouwelijke informatie in de documenten zelf wilde lakken om namen te anonimiseren. Volgens het Gasberaad was er onvoldoende oog voor wat een dergelijke vraag betekent voor vrijwilligers.

In de *inzagefase* van een onderzoek leggen sommige onderzoeksinstanties hun (concept)rapport voorafgaand aan publicatie voor aan onder andere de opdrachtgever. Die krijgt daardoor de gelegenheid om een reactie te formuleren, die doorgaans gelijktijdig met de publicatie van het rapport openbaar gemaakt wordt. Hierdoor kan de schijn van beïnvloeding door de opdrachtgever of anderen ontstaan, wat mogelijk vragen oproept over de onafhankelijkheid van de instantie. Dat risico is te ondervangen wanneer de onderzoeksinstantie ook de inzagereactie publiceert. Wanneer een onderzoeksinstantie vooraf geen inzage geeft, zou ze het verwijt van onzorgvuldigheid kunnen krijgen. Bovendien hebben opdrachtgevers en andere betrokkenen dan niet de kans om eventuele onjuistheden te corrigeren.

De Onderzoeksraad geeft in de inzagefase direct betrokken partijen vertrouwelijk inzage in een conceptversie van het rapport, voordat het in zijn definitieve vorm wordt gepubliceerd. Dit doet hij om partijen de gelegenheid te geven om de Onderzoeksraad te wijzen op feitelijke onjuistheden in het rapport. Een duidelijke keuze welke partijen inzage krijgen en transparantie daarover zijn belangrijk. Dit is een moeilijke afweging, omdat enerzijds de vertrouwelijkheid van het conceptrapport gebaat is bij een beperkte verspreiding van het concept en anderzijds de kwaliteit van het definitief te publiceren rapport gebaat is bij een zo

uitgebreid mogelijke inzage. In dat dilemma moet een keuze worden gemaakt, die soms voor bepaalde partijen vreemd uitpakt. Dat ondervond een van de bewonersverenigingen rond Tata Steel toen een collega-vereniging inzage kreeg en zij niet. De geheimhouding verbonden aan de inzage bemoeilijkt de normale onderlinge communicatie. Ook omdat niet duidelijk was waarom de ene partij wel en de andere geen inzage kreeg. In de reactie op de inzage kon hierdoor niet alle kennis worden benut: '[Bewonersvereniging] Frisse Wind had bijvoorbeeld graag aan de wetenschapper van de Dorpsraad willen vragen of een bepaalde passage klopte. Maar dat mocht dus niet.'

### Opstellen aanbevelingen

In *de fase van het opstellen van aanbevelingen* gaat de aandacht naar de ontvangers van aanbevelingen. Zij zijn belanghebbenden. In de regel formuleren onderzoeksinstanties aanbevelingen vanuit de kennis die zij hebben opgedaan tijdens het onderzoek. Wanneer de onderzoeksinstantie zich verplaatst in de mogelijkheden waar de ontvangers van aanbevelingen over beschikken en hen consulteert tijdens het opstellen van aanbevelingen, draagt dat bij aan het tot stand komen van realistische aanbevelingen en dus aan de mate waarin ze daadwerkelijk (kunnen) worden opgevolgd. Tijdens de gesprekken die we voor deze publicatie voerden, kwam herhaaldelijk naar voren dat aanbevelingen volgens de geïnterviewden in sommige gevallen blijk gaven van gebrek aan kennis bij de onderzoekers. Bijvoorbeeld omdat de ontvanger vanwege internationale regelgeving niet bij machte was de aanbeveling op te volgen, maar ook omdat de slagkracht van de organisatie voor het opvolgen van aanbevelingen beperkt was.

Om een aanbeveling te kunnen opvolgen moet die voor de geadresseerde partij wel begrijpelijk zijn. Medewerkers van een ministerie deelden de Onderzoeksraad mee dat ze soms weken studeerden op het onderzoek en de aanbevelingen om te begrijpen wat de Onderzoeksraad met de aanbevelingen bedoelde. Het voorafgaand aan publicatie bespreken van de aanbevelingen kan bijdragen aan realistische en begrijpelijke aanbevelingen. Een dergelijke bespreking kan echter de schijn van beïnvloeding wekken en aanleiding geven tot twijfel over de betrouwbaarheid en onafhankelijkheid. Transparantie over de gevolgde

werkwijze en de overwegingen over de vraag met welke selectie partijen vooraf overleg te plegen over de op te stellen aanbevelingen, kan deze twijfel verminderen.

Een bestuurder die wij voor deze studie spraken, suggereerde in algemene zin om betrokken partijen na lezing van een conceptrapport te vragen wat zij zelf verstandige aanbevelingen zouden vinden, welke prioritering zij in de aanbevelingen zouden aanbrengen en welke aanbevelingen zij wel of niet effectief achtten. Volgens deze bestuurder heeft zo'n gesprek drie voordelen. Ten eerste dwingt het de betrokken partijen tot reflectie over wat ze in het rapport hebben gelezen en wat dit voor hen betekent. Ten tweede kan het gesprek als input dienen bij het opstellen van de definitieve aanbevelingen. Ten derde biedt het mogelijkheid tot interactie: en 'interactie geeft begrip', aldus de bestuurder.

## Aanbevelingen bij luchtvaartonderzoek

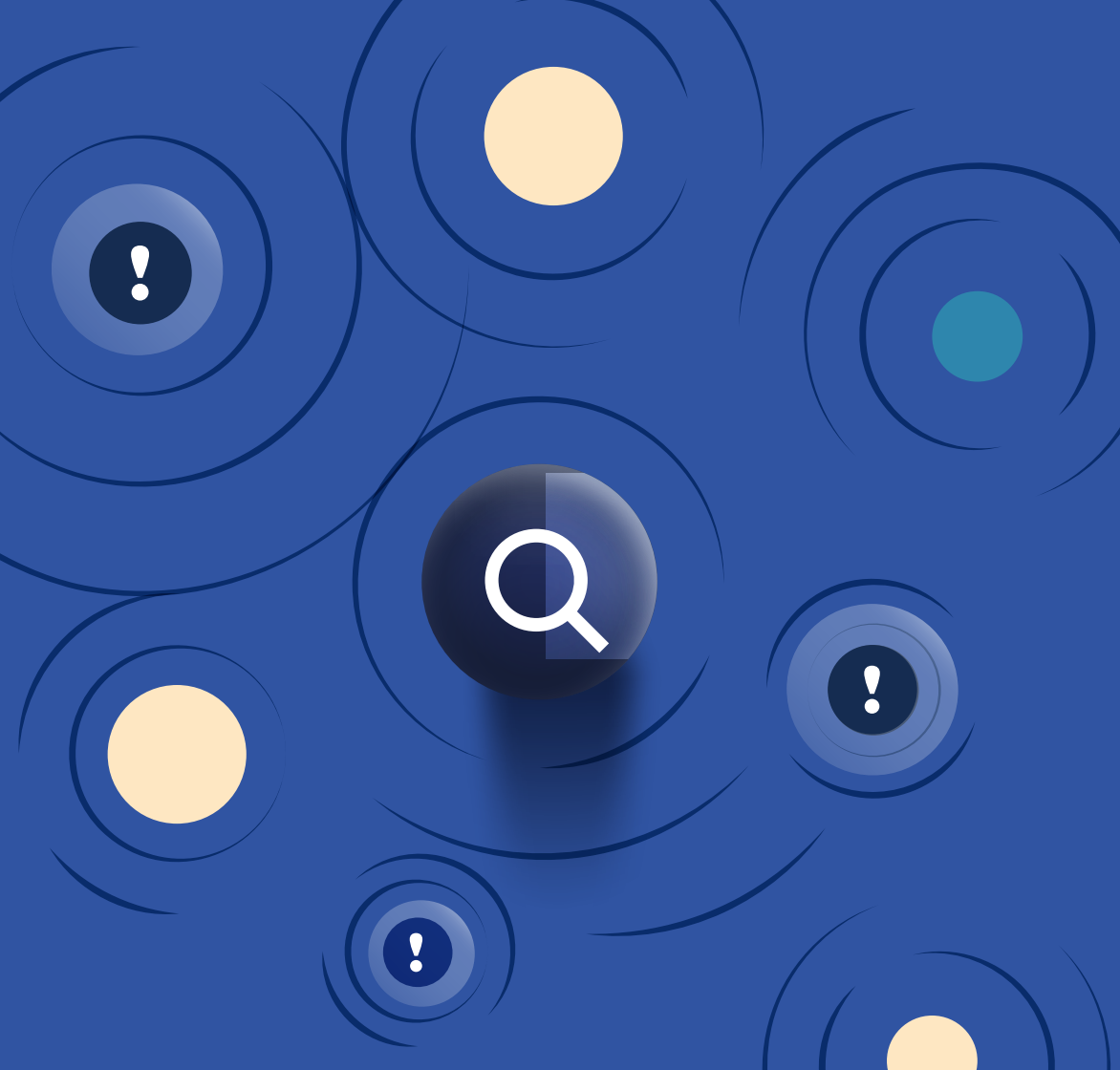
In september 2023 publiceerde de Onderzoeksraad een rapport naar aanleiding van een ernstig incident tijdens de start van een vliegtuig op een Duitse luchthaven.<sup>94</sup> Het vliegtuig kwam te dicht bij het einde van de startbaan los van de grond door een fout bij het bepalen van de startgegevens. Het gebruik van verkeerde startgegevens komt vaker voor en kan catastrofale gevolgen hebben. Het is belangrijk dat luchtvaartmaatschappijen leren van dit soort voorvallen. De Onderzoeksraad wilde de vliegtuigfabrikant aanbevelen om de applicatie voor het berekenen van startgegevens te verbeteren, zodat fouten minder vaak voorkomen of gemakkelijker kunnen worden opgemerkt. Tijdens de inzageperiode waarin de fabrikant gelegenheid kreeg te reageren op het conceptrapport, bleek dat hij al initiatieven had genomen om de gesuggereerde aanbeveling te gaan uitvoeren.<sup>95</sup> De Onderzoeksraad besloot vervolgens om hierover geen expliciete aanbeveling te doen, maar om de fabrikant aan te moedigen door te gaan met het verbeteren van de applicatie. Dit voorbeeld kan illustreren dat een relatie gebaseerd op transparantie, openheid en betrokkenheid tussen een onderzoeksinstantie en een betrokken partij kan bijdragen aan het doel van het onderzoek.

## Zoeken naar evenwicht

De mate waarin partijen betrokken zijn bij een onderzoek is afhankelijk van het type onderzoek. Een voorbeeld illustreert dat. De Onderzoeksraad doet meerdere onderzoeken per jaar naar bijna-ongevallen en ernstige incidenten in de luchtvaart.<sup>96</sup> Deze leiden in de meeste gevallen niet tot ongevallen met onmiddellijke gevolgen voor passagiers of omwonenden. Ze zijn belangrijk om binnen de sector van te leren en om het hoge niveau van veiligheid in de commerciële burgerluchtvaart te handhaven. Er bestaan internationale afspraken om dergelijke gebeurtenissen te onderzoeken, samen te werken in deze onderzoeken en de resultaten van deze onderzoeken openbaar te maken.<sup>97</sup> De samenwerking draagt bij aan het leereffect.

De directe betrokkenheid van de samenleving in brede zin bij bovengenoemde onderzoeken is gering. Het systeem van verplichting tot onderzoek, uitwisseling van de resultaten en invoering van verbeteringen zorgt voor veiligheid ten behoeve van de samenleving. De onderzoeken en uiteindelijke rapporten (in het Engels) zijn gericht op professionals binnen de internationale luchtvaartsector en bevatten relatief veel jargon in de vorm van technische termen. Ze zijn dan ook niet direct bedoeld om door niet-deskundigen te kunnen worden gelezen, ook al worden ze gepubliceerd op de website van de Onderzoeksraad. De samenleving moet kunnen vertrouwen op dit systeem van veiligheidsmanagement in een internationale context. Voor elk onderzoek afzonderlijk is de relatie tussen onderzoekers en de politiek-bestuurlijke wereld intensief en is de directe relatie met de samenleving gering.





# Interactie met de omgeving

## Aandachtspunten bij interactie

Het aangaan van interactie met betrokkenen bij onderzoek brengt voor onderzoeksinstanties aandachtspunten met zich mee, zoals:

- aantasting of de schijn van aantasting van de onafhankelijkheid van de onderzoeksinstantie;
- vertekening van het oordeelsvermogen van de onderzoekers (zie ook het kader over biases eerder in dit hoofdstuk);
- onduidelijkheid over welke personen en partijen wel en welke niet moeten worden betrokken, hoe deze keuze wordt onderbouwd en verantwoord, en hoe partijen die niet in het onderzoek zijn meegenomen reageren op de gemaakte keuze;
- terughoudendheid als gevolg van onzekerheid bij onderzoeksinstanties of zij over de juiste vaardigheden beschikken om invulling te geven aan betrokkenheid bij burgers;
- verschillen in beleving en duiding van het onderzochte tussen de bij het onderzoek betrokken partijen en onduidelijkheid over hoe hiermee om te gaan;
- vertraging bij de start van het onderzoek door te lang bezig te blijven met de inventarisatie van verschillende belangen en meningen van partijen en discussie over de formulering van de onderzoeksvraag, wat kan leiden tot verlenging van het hele onderzoek;
- verwachtingen in de samenleving omtrent de relatie die in de loop van het onderzoek niet worden waargemaakt.

*Personen die we voor deze studie spraken, gaven een waarschuwing mee over het aangaan van interactie met belanghebbenden: doe het alleen vanuit oprechte interesse en neem mensen serieus. Besteed ook aandacht aan het managen van de verwachtingen van gesprekspartners en houd er rekening mee dat aan de oprechtheid van bedoelingen getwijfeld kan worden. Zo stelde een geïnterviewde dat de gemeente alleen aan burgerparticipatie doet als het haar uitkomt.*

Een andere gevoeligheid ligt in het subjectief invullen van problemen. Het onderzoek *Industrie en Omwonenden* van de Onderzoeksraad kan dit illustreren. Zo was volgens omwonenden een inhoudelijk gesprek over de overlast van een fabriek niet mogelijk, doordat zowel de fabriek als de Omgevingsdienst een psychische verklaring zochten voor de problematiek: 'stellen dat het probleem niet de overlast is, maar slechts de bezorgdheid daarover'. Ook de politiek ging er volgens hen in mee dat bezorgdheid het probleem was: 'Het gaat namelijk nooit over de gezondheid, maar over de "bezorgdheid over gezondheid". Het beleidsplan probeert nog beter uit te leggen dat iedereen al van alles aan het doen is (...) om de bezorgdheid over de gezondheid weg te nemen.'

Betrokkenen bij het onderzoek van de Onderzoeksraad naar de forensische zorg hadden een gelijksoortige ervaring met het Openbaar Ministerie en de media. Een geïnterviewde stelde:

*'In plaats van op de inhoud van een pleidooi te reageren wordt gezegd: "we begrijpen de emotie". Als een nabestaande emotie laat zien, gaat de boodschap eigenlijk verloren. Er wordt dan ingegaan op de emotie en niet meer op de inhoud.'*

## 5.5 Omgaan met kritiek en wantrouwen

Eerder schreven wij dat veel onderzoeksinstanties weinig merken van publiek wantrouwen in hun richting. Het RIVM vormt hierop een uitzondering.<sup>98</sup> Het RIVM heeft in 2016 te maken gehad met acties van de actiegroep 'Kom van dat gras af' naar aanleiding van een onderzoek over de gezondheidsrisico's van sporten op kunstgrasvelden met rubbergranulaat.<sup>99</sup> Later volgden de boerenprotesten naar aanleiding van onderzoek over de stikstofproblematiek en protesten van mensen met alternatieve opvattingen over corona. Het RIVM kreeg veel kritiek op deze onderzoeken. Deze kritiek werd op verschillende manieren geuit. Medewerkers van het RIVM hebben die in een aantal gevallen als bedreigend ervaren, of zijn daadwerkelijk bedreigd. De negatieve kritieken hebben voor sommige groepen in de samenleving uiteindelijk geleid tot wantrouwen in het werk van het RIVM.

Het RIVM reageerde rondom het rubbergranulaat waar mogelijk door de critici uit te nodigen voor een gesprek. Ongeveer de helft van de benaderde critici sloeg de uitnodiging af, maar reageerde door het maken van excuses over de manier waarop gereageerd was. Een ander deel van de benaderde critici ging wel op deze uitnodiging in. Deze groep droeg vervolgens bij aan het aanpassen van de teksten van de Q&A's<sup>100</sup> door in dialoog te gaan met de opstellers ervan. De Q&A's bleken soms moeilijk leesbaar door het gebruik van jargon en ambtelijke taal. Door de dialoog werden de Q&A's begrijpelijker voor geïnteresseerden in de uitkomsten van het onderzoek. Het ging hierbij nadrukkelijk niet om inhoudelijke aanpassingen, maar om taalkundige aanpassingen of verhelderingen. Een resterend deel van de uitgenodigde critici volhardde in de protesten en voelde niets voor een gesprek met het RIVM.

Dit voorbeeld illustreert dat het uitnodigen van critici voor een dialoog desalniettemin gelegenheid kan bieden voor een onderzoeksinstantie om haar kwaliteiten te bewijzen en voor critici om hun ongenoegen te ventileren. Daardoor neemt de kans toe om als vertrouwenswaardig te worden gezien.

Ook de Onderzoeksraad heeft, zij het tot nu toe in beperkte mate, te maken gehad met openbare kritiek en wantrouwen. Een voorbeeld is het onderzoek naar de ramp met een vliegtuig van Turkish Airlines in 2009. Bij het onderzoek was gebruik gemaakt van een deelstudie, uitgevoerd door een externe onderzoeker. Een aantal bevindingen uit de deelstudie was niet of in andere bewoordingen in het eindrapport gekomen. In *The New York Times* werd de Onderzoeksraad er min of meer van beschuldigd dat hij de oren had laten hangen naar Boeing, de bouwer van het vliegtuig. Het nieuwsbericht werd overgenomen door de Nederlandse media. Omdat vragen waren gerezen over deze destijds niet gepubliceerde deelstudie heeft de Onderzoeksraad de studie alsnog openbaar gemaakt. Op die manier wilde de Raad de transparantie van het onderzoeksproces vergroten. Ook heeft de voorzitter in een praatprogramma uitgelegd dat de Onderzoeksraad Boeing juist niet had gespaard, zoals ook uit het destijds gepubliceerde inzagecommentaar bleek.

Naar aanleiding van kritische vragen van een journalist en berichten over nieuwe informatie besloot de Onderzoeksraad begin 2022 het onderzoek naar een mortierongeval in Mali te heropenen.<sup>101</sup> Na verder onderzoek bleven de conclusies in het eerste onderzoek overeind. De nieuw 'ontdekte' informatie bleek de eerdere conclusies juist te bevestigen. De bereidheid om bij gerezen twijfel aan de uitkomsten van een onderzoek nader onderzoek te doen en transparantie te bieden, kunnen bijdragen aan de vertrouwenswaardigheid van het onderzoek en de organisatie die het onderzoek uitvoert.

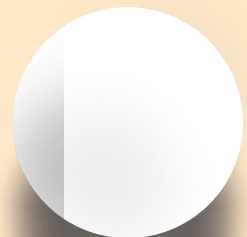
## Tot slot

Wil onderzoek in het publiek belang vertrouwenswaardig zijn, dan moet het allereerst op een betrouwbare en bekwame wijze zijn uitgevoerd. De onderzoeksinstantie moet onafhankelijk opereren en transparant zijn over de manier waarop zij het onderzoek heeft uitgevoerd en welke keuzes zij daarbij heeft gemaakt. Ook is het van belang dat onderzoeksinstanties duidelijk zijn over de mogelijke vooringenomenheden (*biases*) in het licht waarvan zij hun bevindingen analyseren en beoordelen. Deze kwaliteiten zijn te omschrijven en aantoonbaar in de praktijk.

Permanente onderzoeksorganisaties kunnen dat wat gemakkelijker dan tijdelijke commissies, omdat onderzoeksorganisaties beschikken over een infrastructuur van procedures, protocollen en systemen om hun bekwaamheid en betrouwbaarheid structureel te borgen. Bovendien hebben zij doorgaans door de jaren heen ervaring en expertise op dit vlak opgebouwd.

Onderzoekers kunnen bijdragen aan de vertrouwenswaardigheid van hun onderzoeken door niet alleen bekwaam en betrouwbaar te zijn, maar ook betrokken. Betrokkenheid is een persoonlijke instelling: het gaat om oprechtheid, eerlijkheid, overtuiging en professionaliteit van de onderzoekers. Ten slotte is interactie met de omgeving relevant voor de vertrouwenswaardigheid van onderzoek in het publiek belang.

# Vertrouwenswaardigheid in presentatie



# 6. Vertrouwenswaardigheid in presentatie

## Inleiding

Op vrijdag 24 februari 2023 presenteerde de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen haar rapport in Zeerijp, midden in het Groningse aardbevingsgebied dat in haar onderzoek centraal stond. Dat was de eerste keer dat een parlementaire enquêtecommissie haar rapport niet in Den Haag presenteerde. Groningse burgers, ondernemers, agrariërs, bestuurders, deskundigen en andere betrokkenen hoefden niet naar Den Haag te reizen om de commissievoorzitter te horen vertellen hoe het overheidsbeleid had kunnen ontsporen. De voorzitter vond het belangrijk dat de presentatie zou plaatsvinden in de omgeving van de mensen die de commissieleden tijdens hun werkbezoeken aan Groningen hadden gesproken.<sup>102</sup>

Een half jaar later, op 27 september 2023, presenteerde de Onderzoeksraad voor Veiligheid zijn rapport over de veiligheid van de historische zeilvloot in de Zeevaartschool van Enkhuizen. Daar wordt de volgende generatie kapiteins en officieren op zeilschepen opgeleid.<sup>103</sup> Enkhuizen is bovendien de thuishaven van veel historische zeilschepen, die met passagiers aan boord over IJsselmeer en Waddenzee varen. Het was een van de eerste keren dat de Onderzoeksraad een rapport buiten Den Haag en voor direct betrokkenen presenteerde.<sup>104</sup>

De presentaties in Zeerijp en Enkhuizen passen in een ontwikkeling in het tonen van betrokkenheid door onderzoeksinstanties. Tijdens de presentatie van onderzoeken in het publiek belang willen zij niet langer alleen aandacht besteden aan het uitleggen van de resultaten van het onderzoek, maar ook actiever interactie aangaan met slachtoffers, betrokkenen en belanghebbenden. Door hen in hun eigen omgeving op te zoeken, en hen niet langer te 'verplichten' om naar Den Haag te reizen om de presentatie bij te wonen, tonen onderzoeksinstanties hun betrokkenheid.



Hoe nauw dat luistert, bleek na de presentatie van de kabinetsreactie op de parlementaire enquête aardgaswinning Groningen. De Groningers konden het zeer waarderen dat de minister-president en de verantwoordelijk staatssecretaris daarvoor naar het noorden waren gereisd, maar er ontstond kritiek toen bleek dat de aankleding en de bloemen voor dorps huis De Leeuw in Garmerwolde vanuit Den Haag waren verzorgd en geleverd; ‘alsof wij hier in Groningen geen bloemen hebben’. Onbedoeld bekrachtigde die keus de afstand tussen Den Haag en de regio, die in Groningen wordt ervaren.

Dit hoofdstuk gaat in op de manier waarop onderzoeksinstanties hun betrokkenheid tonen via hun uitingen. Het heeft niet de pretentie om de beste route naar publicatie, presentatie en nazorg van een onderzoek uit te tekenen. Er bestaat ook niet één route die voor alle onderzoeken toepasbaar is; voor ieder te publiceren onderzoek moet een onderzoeksinstantie zelf een passende strategie bepalen. Er zijn immers diverse aspecten die in die afweging een rol spelen, zoals de impact van het onderzochte op de samenleving, de context van het onderzoek, de relatie met en de belangen van de verschillende partijen, de uitkomsten van het onderzoek, en de aard van de handvatten en aanbevelingen die de kans op herhaling van de onderzochte gebeurtenis of situatie in de toekomst moeten verkleinen.

## Voorbeeld CBS

Een medewerker van het CBS gaf in een gesprek met ons aan dat bij het CBS communicatie en transparantie over resultaten een belangrijke rol spelen om het vertrouwen in het gepubliceerde onderzoek te bevorderen. Het CBS vindt een begrijpelijke boodschap belangrijk en denkt zorgvuldig na over hoe het die brengt. In zijn nieuwsuitingen besteedt het CBS aandacht aan de gebruikte bronnen en hoe de achterliggende methodologie is opgebouwd. Ook besteedt het aandacht aan goed leesbare teksten met zo min mogelijk jargon. Het CBS heeft een embargobeleid op basis waarvan bijvoorbeeld media publicaties iets eerder kunnen ontvangen. Dit geeft hen extra tijd om media-uitingen zorgvuldig voor te bereiden. Alle partijen (onderzoeksinstantie, samenleving en politiek-bestuurlijke wereld) zijn er immers bij gebaat dat de boodschap goed overkomt.

## 6.1 Opleggen, uitleggen en overleggen

In de beginperiode van wat we hier onderzoek in het publiek belang noemen, onderzochten onafhankelijke onderzoeksorganisaties gebeurtenissen op basis van hun kennis, ervaring en gezag. Dat gebeurde achter dichte deuren. Zij hielden afstand tot de samenleving en afstand tot de politiek-bestuurlijke wereld. Als de deuren ter gelegenheid van de presentatie een beetje opengingen, deelde (meestal) de voorzitter van de onderzoeksorganisatie mee welke lessen er waren geleerd en welke aanbevelingen en conclusies de samenleving opgelegd kreeg. Een onderzoeker van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) formuleerde het als volgt:

*'Vroeger was het gewoon een kwestie van het rapport in een envelop stoppen en opsturen naar regering en Tweede Kamer en dat was het. Inmiddels steekt de WRR veel energie in het ervoor zorgen dat zijn boodschap op veel verschillende plekken terechtkomt. Dat gebeurt op verschillende manieren. Dat betekent soms ingaan op concrete vragen, van Kamerleden of van anderen, over interpretatie en praktische aanpak. Dat ziet de WRR als het verlengde van het onderzoek en het uitdragen van de boodschap.'*

Bij onderzoeksinstanties groeide in de loop der jaren het besef dat opleggen niet voldoende was en dat ze hun bevindingen, conclusies en lessen ook moeten uitleggen. Zij realiseren zich bovendien dat onderzoek in het publiek belang in veel gevallen vertrouwenswaardiger wordt, en inhoudelijk verbeterd, als er sprake is van interactie met de omgeving. Dat is niet alleen van belang tijdens het onderzoek, maar ook rond de publicatie en bij de opvolging van aanbevelingen.

## 6.2 Begrijpelijke taal

De relaties in de samenleving zijn in de afgelopen decennia informeler geworden en het 'formele' taalgebruik heeft een groot deel van zijn vormelijkheid verloren. Een bewindspersoon van vier decennia geleden klinkt voor velen nu wonderlijk archaïsch. Ook ambtelijk taalgebruik is sinds de jaren zestig een groot deel van zijn afstandelijke plechtstatigheid kwijtgeraakt, maar wordt door het gebruik van 'ambtenarenjargon' vaak nog steeds als formeel en ontoegankelijk ervaren.

Rapporten van onderzoeksinstanties zijn doorgaans geschreven in ambtelijke taal met ingewikkelde zinsconstructies, jargon en afkortingen, waardoor ze voor veel mensen moeilijk of helemaal niet te begrijpen zijn. Dit hoeft de vertrouwenswaardigheid niet aan te tasten als een rapport vooral bestemd is voor professionals die dezelfde taal spreken en uit dezelfde wereld komen als de onderzoekers. Het wordt een probleem wanneer een rapport een onderzoek betreft dat kan rekenen op brede belangstelling in de samenleving. Een technisch rapport over, bijvoorbeeld, een defecte drone heeft een ander lezerspubliek dan een brede studie naar de aanpak van de coronacrisis. In een rapport dat bestemd is voor een breed publiek is dus ook een ander taalgebruik nodig, afgestemd op mensen die niet gewend zijn om technische of ambtelijke teksten te lezen.

De Nederlandse taal kent zes taalniveaus die aangeven hoe makkelijk of moeilijk het is om een tekst te lezen, te schrijven en te begrijpen. De taalniveaus lopen van A1 (heel eenvoudig) tot C2 (heel moeilijk). Onderzoeksrapporten zijn doorgaans geschreven op taalniveau C1 (moeilijk). Diverse onderzoeksinstanties die wij spraken voor deze studie experimenteren met het schrijven van rapporten op niveau B1 (normaal) of B2 (gevorderd). Zij proberen op die manier vooral onderzoeken, die bestemd zijn voor een breed publiek ook begrijpelijk en leesbaar te maken voor een breed publiek. De onderzoeken kunnen daardoor winnen aan herkenbaarheid en draagvlak, wat de vertrouwenswaardigheid ten goede komt.

Voor onderzoekers is toegankelijk schrijven een uitdaging. Het vraagt van hen om helder, duidelijk en beknopt te formuleren, korte zinnen te gebruiken, onduidelijke afkortingen achterwege te laten en zo weinig

mogelijk jargon te gebruiken. Een ingewikkelde technische materie zal zich niet eenvoudig laten vertalen naar B1-niveau. Maar als een rapport de belangstelling van de samenleving heeft, zouden in elk geval de inleiding en de samenvatting leesbaar moeten zijn voor een zo breed mogelijk publiek.

## 6.3 Presentatie en publicatie

### Wie presenteert

Permanente onderzoeksorganisaties en tijdelijke commissies kunnen hun rapporten op verschillende manieren presenteren. Als er sprake is van een persconferentie voert bij tijdelijke commissies en permanente onderzoeksorganisaties doorgaans de voorzitter het woord, als boegbeeld van de commissie. Er zijn ook uitzonderingen: bij het CBS, SCP en WODC presenteren onderzoekers zelf hun bevindingen aan de media. In een medialandschap waar beelden bepalend kunnen zijn, draait een presentatie niet alleen om de communicatieve vaardigheden van degene die een rapport presenteert; de audiovisuele middelen die hem ter beschikking staan, spelen ook een grote rol. Infographics en animaties helpen om een ingewikkelde materie in korte tijd uit te leggen ten behoeve van een breed publiek.

De organisatie achter de Nationale ombudsman kiest voor een presentatie door één persoon. Een vast 'gezicht' in de publiciteit kan de herkenbaarheid van de organisatie in de samenleving versterken. De toon die de voorzitter kiest, wordt de toon van 'zijn' onderzoeksorganisatie. Dat stelt hem ook in staat om in de uitleg van de aanbevelingen op een positieve en waarderende manier aan te moedigen. De keuze om onderzoekers hun eigen bevindingen te laten presenteren, is doorgaans gebaseerd op het feit dat zij alle details van hun onderzoek kennen. Vaak hebben zij tijdens het onderzoek contact gehad met betrokkenen en belanghebbenden. Wanneer er geen sprake is van een persconferentie, zijn zij degenen die een-op-een contact hebben met geïnteresseerde journalisten. Herkenbaarheid kan bijdragen aan vertrouwenswaardigheid. Dat kan worden bereikt door bijvoorbeeld voor een breed publiek telkens dezelfde personen het woord te laten voeren, of voor een beperkte groep de een-op-een-relatie te benutten.

## Informereren en betrekken belanghebbenden en belangstellenden

De publicatie van een rapport is voor een onderzoeksinstantie een belangrijk moment. Vooraf dient de instantie zich af te vragen wie op welke wijze en op welk moment wordt geïnformeerd. Kort voor de publicatie van het rapport lichten veel onderzoeksinstanties het rapport eerst toe aan direct betrokkenen, zeker als er nabestaanden van dodelijke slachtoffers zijn.

Voor deze studie spraken we met betrokkenen over de vorm die de Onderzoeksraad kiest voor zijn rapporten. Zij begrijpen de rapportvorm die de Onderzoeksraad hanteert, maar vinden deze niet meer helemaal van deze tijd en niet altijd geschikt voor het informeren van een breder publiek. Ze stelden dat als de Onderzoeksraad dichter bij de doelgroep wil komen hij niet de methodische grondslag moet loslaten, maar wel de boodschap op zo'n manier moet overbrengen dat de doelgroep die begrijpt. Dit kan volgens hen op verschillende manieren, zoals door het gebruik van animaties en infographics en het organiseren van bijeenkomsten. Doel is om de onderzoeksresultaten toegankelijk, beoordeelbaar en begrijpelijk te presenteren.

## De rol van de media

In het afwegingsproces rond publicaties van onderzoeksinstanties spelen ook de media een rol. Permanente onderzoeksorganisaties beschikken doorgaans over een afdeling communicatie die toegang heeft tot een netwerk van journalisten. Tijdens een onderzoek houdt de organisatie op die manier contact met de vertegenwoordigers van de media die in het onderwerp geïnteresseerd zijn, vanaf de publicatie van het eerste persbericht tot aan het moment van publicatie van het rapport. Tijdelijke commissies zullen in veel gevallen professionele woordvoerders inhuren.

De journalistiek kent een dynamiek waar veel onderzoekers niet aan gewend zijn. Een journalist heeft, na of zelfs al tijdens de presentatie van een rapport, soms letterlijk maar een paar minuten om het nieuws uit het rapport openbaar te maken en daar ook direct duiding aan te geven. Dat is lastig, zeker als hij niet vertrouwd is met de materie. Zowel de journalist als de onderzoeksinstantie zijn dus gebaat bij een

publicatie 'onder embargo', wat doorgaans betekent dat journalisten enkele uren voor de presentatie een exemplaar van het rapport in handen krijgen. Zij moeten dan beloven (en daarvoor soms een handtekening zetten) dat zij niet zullen publiceren voor een vooraf afgesproken tijdstip. Een goede relatie tussen onderzoeksinstantie en journalisten zorgt ervoor dat de afspraken aan beide kanten worden nagekomen.

Zeker wanneer een onderzoek landelijke aandacht trekt, zal er sprake zijn van een geregisseerde en doordachte (media)presentatie. Het mediabeleid van een onderzoeksinstantie is erop gericht om de boodschap, in dit geval de conclusies uit een rapport en de aanbevelingen, zo goed mogelijk over het voetlicht te krijgen. Een presentatie waarin de nuance wordt benadrukt en hoofd- en bijzaken goed van elkaar zijn gescheiden kan helpen bij het verkrijgen van een groter draagvlak, maar helpt ook bij het reageren op (mogelijk oneigenlijke) kritiek vanuit de media of van elders. De voorzitter of een andere vertegenwoordiger van een onderzoeksinstantie kan bijvoorbeeld ingaan op een verzoek om op te treden in een actualiteitenprogramma of talkshow. Dat geeft de instantie de gelegenheid om interactie aan te gaan met de samenleving. Het heeft als mogelijk nadeel dat de hoofdlijn van het rapport onvoldoende aandacht krijgt doordat de discussie zich toespitst op één punt, dat voor de instantie zelf soms ook nog een punt van ondergeschikt belang is.

## 6.4 Nazorg en monitoring opvolging aanbevelingen

Vertrouwen in onafhankelijk onderzoek is gebaat bij goede zogenoemde 'nazorg' na de publicatie. Daar is behoefte aan, zo bleek onder meer tijdens onze gesprekken met betrokkenen bij een onderzoek. Een van hen stelde: 'Mensen met vragen kunnen nergens meer naar toe. De onderzoekers geven niet thuis meer. Niemand geeft meer uitleg over het onderzoek.' Enige tijd na publicatie van een rapport wordt een tijdelijke onderzoekscommissie opgeheven en verdwijnt de onderzoeksinformatie in een archief. Bij permanente organisaties houdt een onderzoeksteam op te bestaan en gaan de leden van dat team iets anders doen. De partijen die aanbevelingen hebben ontvangen zijn na een onderzoek aan de beurt om deze ter hand te nemen. Toch zou

nazorg voor alle onderzoeksinstanties een punt van aandacht moeten zijn. Vooral voor tijdelijke commissies, omdat die op een zeker moment worden opgeheven.

Het is aan de onderzoeksinstanties zelf om invulling te geven aan de vorm en inhoud van deze nazorg. Dat kan op uiteenlopende manieren; van het reageren op brieven tot het organiseren van congressen en bijeenkomsten met betrokkenen. Daardoor kunnen eventuele resterende onduidelijkheden rond een rapport en aanbevelingen weggenomen worden. Zo heeft de commissie-Ruys, die onderzoek deed naar de evacuatie uit Kaboel, na publicatie van haar rapport sessies georganiseerd met alle mogelijke betrokkenen. Dat initiatief werd destijds zeer gewaardeerd. De Onderzoeksraad beantwoordt na publicatie van een rapport soms nog lange tijd vragen van burgers die schriftelijk worden toegezonden. Private en publieke partijen kunnen op bijeenkomsten van brancheverenigingen en congressen nader geïnformeerd worden over de uitkomsten van een onderzoek.

Bij het verzorgen van nazorg is een aantal aandachtspunten van belang. Een onderzoeksinstantie is niet de 'eigenaar' van een gebeurtenis of situatie die zij heeft onderzocht, en is niet in staat om het probleem op te lossen. Dat beeld kan wel ontstaan, vanwege het feit dat de onderzoeksinstantie juist dat probleem onderzoekt en met een publicatie naar buiten treedt. De onderzoeksinstantie moet zich wel inspannen om een zo groot mogelijk deel van de samenleving te bereiken. Langdurige nazorg kan met financiële en organisatorische lasten gepaard gaan, terwijl de onderzoeksinstantie zich al weer wil of moet richten op een nieuw onderzoek. Daarnaast kan de nazorg verzanden in een politieke discussie over de uitkomsten van een onderzoek en wat er mee te doen, waarin de onderzoeksinstantie (ongewild) partij wordt. Het is aan de onderzoeksinstantie om duidelijk te maken welke rol zij heeft in de nazorg.

## Hersteltrajecten

De Nationale ombudsman heeft een vergelijkend onderzoek gedaan naar hersteltrajecten door de politiek-bestuurlijke wereld.<sup>105</sup> Deze hersteltrajecten zijn in het algemeen ingezet na een onderzoek naar een gebeurtenis die maatschappelijk ongenoegen teweeg heeft gebracht. Omdat zij te beschouwen zijn als een vervolg op onderzoek in het publiek belang, is het leerzaam om de parallellen met dergelijk onderzoek te belichten. Een voor burgers betekenisvol verloop van hersteltrajecten vergroot indirect ook de vertrouwenswaardigheid van onderzoeken die aanleiding zijn geweest voor deze trajecten. De overheid blijkt echter bijna nooit voor de start van een hersteltraject te spreken met gedupeerden of belangenorganisaties van gedupeerden. Overheidsinstanties weten hierdoor nauwelijks wat de behoeften van gedupeerden zijn. De Ombudsman beveelt nadrukkelijk aan om bij toekomstige hersteltrajecten vanaf het begin met gedupeerden in gesprek te gaan en tijdens het hersteltraject met hen in gesprek te blijven. Ook beveelt hij aan een breed toegankelijk kennisnetwerk te organiseren waar opgedane kennis en ervaring over het bieden van herstel samenkomen. Hij pleit voor aansluiting van belangenorganisaties van gedupeerden bij dit kennisnetwerk, omdat hun ervaring volgens hem van onschatbare waarde is bij het opzetten van een hersteltraject.

Net als de meeste onderzoeksinstanties probeert ook de Onderzoeksraad om zo veel mogelijk buiten politieke discussies over de inhoud van zijn rapporten te blijven. De Rijkswet op de Onderzoeksraad bepaalt dat een partij die van de Onderzoeksraad een aanbeveling heeft gekregen binnen een half jaar moet laten weten wat hij van plan is daarmee te doen.<sup>106</sup> Dat geldt zowel voor publieke als private partijen. Als alle reacties binnen zijn, maakt de Onderzoeksraad in een zogenoemde opvolgingsnotitie kenbaar wat hij vindt van de reacties van de partijen aan wie de aanbevelingen zijn gericht. De Onderzoeksraad publiceert de notitie op zijn website. De opvolgingsnotitie is een 'papieren' toets en laat onverlet dat implementatie en effect van



de aanbevelingen meer tijd en capaciteit kunnen vergen dan de ontvangers tot hun beschikking hebben.

De Onderzoeksraad heeft geen bevoegdheid om opvolging van zijn aanbevelingen af te dwingen. Het is in de eerste plaats aan de partijen die een aanbeveling hebben gekregen zelf om lessen uit het onderzoek ter harte te nemen en te gebruiken om de veiligheid te verbeteren. Verder kunnen anderen, bijvoorbeeld uit brancheverenigingen en samenwerkingspartijen zoals ketenpartners in de industrie en de politiek, druk uitoefenen op partijen om aanbevelingen van de Onderzoeksraad op te volgen. De Tweede Kamer kan ministers of staatssecretarissen die een aanbeveling hebben gekregen aanspreken over het opvolgen daarvan, desnoods via een Kamermotie. De Kamer kan ook bewindslieden aanspreken aan wie geen aanbeveling is gericht, maar die zich wel zouden moeten inspannen om andere partijen (bijvoorbeeld bedrijven en brancheverenigingen) in beweging te krijgen om hun aanbevelingen van de Onderzoeksraad op te volgen.

De Onderzoeksraad kan ook bij het opstellen van een opvolgingsnotitie kennis van betrokkenen gebruiken. Zij kennen de situatie, hebben er een direct en vaak persoonlijk belang bij dat een aanbeveling wordt opgevolgd, en volgen vaak nauwkeurig wat er met aanbevelingen gebeurt. Doorgaans zijn zij meer gericht op het effect dat beleid heeft in de praktijk dan op voornemens.

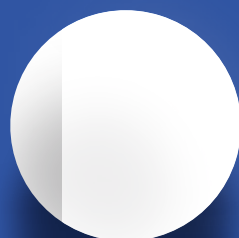
## Voorbeeld van overleg over opvolging aanbevelingen

Onderstaand voorbeeld illustreert dat ook in het stadium van de opvolging van aanbevelingen overleg tussen de onderzoeksinstantie en de onderzochte partij kan leiden tot meer begrip, inzicht en effectiviteit. De Onderzoeksraad onderzocht in 2021-2022 een ongeval op een sleepboot.<sup>107</sup> Twee bemanningsleden raakten bekneld door een draad, waardoor beiden gewond raakten. Eén van hen overleed aan zijn verwondingen. Om de veiligheid te verbeteren, deed de Onderzoeksraad een aantal aanbevelingen aan de betrokken rederij. Aanvankelijk zag de Onderzoeksraad niet duidelijk het verband tussen de genomen maatregelen die de rederij in haar schriftelijke reactie noemde en de aanbevelingen. Daardoor kreeg hij de indruk dat er geen sprake was van de beoogde verbetering van de veiligheid aan boord van de sleepboten. Na een aanvullend gesprek, waarin de rederij toelichtte hoe zij in de praktijk opvolging had gegeven aan de aanbevelingen, werd duidelijk dat de aanbevelingen wél waren opgevolgd. De maatregelen die de rederij had genomen, droegen bij aan de verbetering van de veiligheid op sleepboten.

## Tot slot

Onderzoek in het publiek belang heeft verschillende kwaliteiten zoals betrouwbaar, bekwaam en betrokken. Het aangaan van interactie met partijen bij de afsluitende fase van een onderzoek, wanneer er sprake is van de presentatie van de inhoud, is dan ook belangrijk. Een onderzoeksinstantie van deze tijd opereert niet langer als een gesloten bolwerk maar zoekt, zeker in het kader van vertrouwenswaardigheid, anderen bewust op. Zoals politici, bestuurders, de media en andere betrokkenen; ook tijdens de publicatie van de onderzoeksgegevens. Dit hoofdstuk is gewijd aan de dynamiek die daardoor ontstaat, zowel rondom de presentatie van een rapport als in de periode daarna.

# Slotbeschouwing



# 7. Slotbeschouwing

## Inleiding

Centraal in deze studie staat de vraag wat onderzoeksinstanties die het publiek belang dienen zelf kunnen doen opdat zowel burgers als de politiek-bestuurlijke wereld onderzoek vertrouwenswaardig vinden. In onze vorige publicatie betoogden we dat onafhankelijkheid een basisvoorwaarde is voor onderzoek in het publiek belang.<sup>108</sup> Die conclusie staat wat ons betreft nog steeds recht overeind. De verlangde – en gegunde – onafhankelijkheid vraagt transparantie van onderzoeksinstanties over de manier waarop zij hun onderzoek uitvoeren. Ook het belang van de kwaliteiten betrouwbaarheid en bekwaamheid staan over het algemeen scherp op het netvlies van onderzoeksinstanties en zijn geborgd via onder meer protocollen en richtlijnen. Een onderzoeksinstantie kan over deze kwaliteiten transparant communiceren, bijvoorbeeld in de onderzoeksverantwoording van een rapport.

Terugkijkend op onderzoeken uit de afgelopen jaren en recente maatschappelijke ontwikkelingen meewegend komen wij tot de conclusie dat onafhankelijkheid, transparantie, betrouwbaarheid en bekwaamheid noodzakelijke voorwaarden zijn voor vertrouwenswaardig onderzoek in het publiek belang, maar ze zijn niet afdoende. Dat heeft onder meer te maken met de altijd veranderende tijdgeest en meer recent met het afnemende vertrouwen van groepen burgers in politiek en bestuur.

Onderzoeksinstanties kunnen dat afnemende vertrouwen niet herstellen; dat te denken zou een overschatting zijn van hun invloed. Het afnemende vertrouwen vraagt wel aandacht van onderzoeksinstanties, en dus ook van de Onderzoeksraad. Als onderzoek geen vertrouwen krijgt, zal het immers ook het publieke belang niet kunnen dienen. Het enige dat onderzoeksinstanties actief kunnen doen, is ervoor zorgen dat hun onderzoek het vertrouwen waard gevonden wordt. We hebben in deze studie onderzocht wat dat concreet voor hen betekent. Anders gezegd: wat er, naast de hierboven genoemde kwaliteiten, nodig is om vertrouwenswaardig te zijn. Het korte antwoord is: betrokkenheid (*commitment*) en het aangaan van een vorm van interactie met de omgeving.

## Gedachtenvorming over vertrouwenswaardigheid

Om een breder beeld te krijgen van de kwaliteiten die de vertrouwenswaardigheid van een onderzoek bepalen, hebben wij deze vraag voorgelegd aan onze gesprekspartners. Onder hen bevonden zich burgers die als betrokkene of belanghebbende een onderzoek in het publiek belang van dichtbij hadden meegemaakt.<sup>109</sup> Zij brachten naar voren dat dergelijk onderzoek naar hun mening echt onafhankelijk is, geen taboes kent, gebruik maakt van de ervaringskennis van burgers, burgers serieus neemt en hun ideeën erkent, een menselijk gezicht heeft in de vorm van persoonlijk contact met de onderzoekers, en daadwerkelijk verandering teweegbrengt.

De reacties van onze gesprekspartners hebben ons aan het denken gezet. Zo impliceert de opmerking 'dat het onderzoek daadwerkelijk verandering teweegbrengt' iets over de diepgang van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad: raken wij aan structurele hervormingen die soms nodig zijn of optimaliseren wij het bestaande systeem? Ook moeten we ons realiseren dat zowel wij als andere onderzoeksinstanties aanbevelingspartijen weliswaar kunnen aanzetten tot veranderingen, maar dat we niet zelf veranderingen doorvoeren. Het is aan partijen uit onder meer de politiek-bestuurlijke wereld en het bedrijfsleven om dat te doen. De opmerking over 'taboes' gaat over ons vermogen om ongemakkelijke zaken bloot te leggen en te benoemen.

De antwoorden van burgers benadrukken vooral het belang van betrokkenheid en het aangaan van interactie met de omgeving. Die kunnen informatie opleveren die het onderzoek meer inhoud geven. Zij kunnen de ogen van onderzoekers openen voor waarden en belangen die buiten het eigen gezichtsveld vallen. Deze studie gaat vooral in op deze meerwaarde van betrokkenheid en interactie, maar ook op de dilemma's die ze met zich kunnen meebrengen.

## Betrokkenheid en het aangaan van interactie

Betrokkenheid is niet eenvoudig te definiëren of te verbinden aan harde criteria. Deze kwaliteit vraagt van de onderzoekers die verbonden zijn aan de onderzoeksinstantie dat zij over het juiste ethos beschikken; zij moeten zich vereenzelvigen met de doelstellingen van de onderzoeksinstantie en die doelstelling moet leidend zijn in de praktische beslissingen die zij nemen. Het betreft een oprechte innerlijke houding, een streven naar procedurele rechtvaardigheid, een mentaliteit die niet eenvoudig in een afvinklijstje is te vangen.

Voor onderzoeksinstanties die als doelstelling hebben onderzoek te doen in het publieke belang zal die betrokkenheid als innerlijke kwaliteit onder meer tot uitdrukking komen in de manier waarop zij bij het doen van onderzoek actief interactie aangaan met de samenleving. Onderzoek vanuit een 'ivoren toren' kan voldoen aan de kwaliteiten onafhankelijk en transparant, en wellicht ook nog aan andere kwaliteiten. Opereren vanuit afstand is echter niet de manier waarop onderzoek zo vertrouwenswaardig mogelijk kan worden. Aansluiting met de samenleving verdient een vorm van nabijheid.

Deze studie laat zien dat interactie met de samenleving en de politiek-bestuurlijke wereld van belang is voor de vertrouwenswaardigheid van onderzoek in het publiek belang. De maatschappij verwacht van hedendaags onderzoek dat het wordt afgestemd op de context waarin het gedaan wordt. Maar hoe doe je dat? Hoe geven onderzoeksinstanties vorm aan hun interactie met de omgeving, en hoe kunnen zij tegelijkertijd hun onafhankelijkheid, betrouwbaarheid en bekwaamheid bewaken? Dat is een lastige vraag, en het antwoord is nog niet uitgekristalliseerd. Betrokkenheid (*commitment*) lijkt hierin zeker een kernelement.

Betrokkenheid is toewijding aan de eigen doelstelling: het dienen van het publiek belang via onderzoek. Toewijding vraagt van onderzoeksinstanties dat zij sensitiviteit ontwikkelen voor de context waarin bijvoorbeeld burgers, politici en bestuurders van onderzochte organisaties opereren. Gevoel voor de waarden en belangen van betrokkenen, belanghebbenden en belangstellenden is belangrijk. Om de gevoeligheden te leren kennen, is het voor onderzoeksinstanties noodzakelijk om interactie aan te gaan met de omgeving.



### Interactie met de politiek-bestuurlijke wereld

In de praktijk betekent interactie met de politiek-bestuurlijke wereld bijvoorbeeld: zorgen voor aanbevelingen die aansluiten op de praktijk van bestuurders en professionals en die zij daadwerkelijk kunnen implementeren, of: hen waar mogelijk de gelegenheid bieden om zich voor te bereiden op eventuele pijnlijke conclusies uit het onderzoek. Maar interactie betekent ook: hen niet naar de mond praten.

Goede interactie tussen onderzoeksinstanties en de politiek-bestuurlijke wereld betekent tweerichtingsverkeer. Interactie opent de weg voor politici en bestuurders om onderzoeksinstanties actief te benaderen met een verzoek om onderzoek te doen. De Onderzoeksraad staat open voor dit soort verzoeken, omdat hij daardoor beter zicht krijgt op de vragen die binnen de politiek-bestuurlijke wereld leven. Wel hecht de Onderzoeksraad aan zijn onafhankelijke positie en besluit hij uiteindelijk zelf welke onderzoeken hij doet en op welke verzoeken hij wel of niet ingaat.

## Interactie met burgers

Onderzoeksinstanties die het publiek belang dienen, laten hun bekwaamheid aan burgers zien door professioneel te werk te gaan. De betrouwbaarheid van een onderzoek hangt voor burgers voor een groot deel af van de vraag hoe navolgbaar dat onderzoek is. Hoe duidelijker de onderzoeksvraag is en hoe duidelijker de onderzoeksstappen verantwoord worden en te begrijpen zijn, hoe betrouwbaarder de instantie zich toont. Ook een zorgvuldige communicatie over wat burgers wel én niet van een onderzoeksinstantie mogen verwachten en het waarmaken van reële verwachtingen dragen bij aan betrouwbaarheid. Daar hoort bijvoorbeeld ook bij dat een onderzoeksinstantie zorgvuldig met gevoelige informatie omgaat en procesinformatie deelt.

Een van de grootste uitdagingen voor onderzoeksinstanties is de manier waarop zij interactie met burgers vormgeven. Actief contact zoeken met burgers kan informatie opleveren die een onderzoek beter maakt. In dat geval leidt interactie tot winst op het gebied van bekwaamheid. Bovendien kunnen betrokken burgers aanvullende informatie over het onderzoeksthema aanreiken.

Interactie met burgers bij een onderzoek is echter niet altijd passend. Wanneer er sprake is van een technisch onderzoek met een duidelijke onderzoeksvraag hangt de vertrouwenswaardigheid van het onderzoek vooral af van de bekwaamheid en de betrouwbaarheid van de onderzoekers. Ook bij een dergelijk onderzoek moeten onderzoekers natuurlijk beschikken over gedrevenheid om door hun onderzoek het publiek belang te dienen. Met andere woorden: zij moeten betrokken zijn.

## Mogelijke dilemma's bij interactie met burgers

Bij de onderzoeken waar interactie met burgers gepast is, doet zich een aantal dilemma's voor. Zo kunnen onderzoekers partijdig lijken (of worden) als zij met sommige (groepen) burgers wel interactie aangaan en met anderen niet. Dat kan op gespannen voet staan met bijvoorbeeld hun onafhankelijkheid. Oprechte intenties, en transparantie over gemaakte keuzes en de manier waarop verschillende belangen tegen elkaar zijn afgewogen, kunnen dan behulpzaam zijn.



De combinatie van onafhankelijkheid en interactie met burgers vraagt dat een onderzoeksinstantie rekening houdt met verschillende belangen. Tegelijkertijd dient zij zelf geen ander belang dan het publiek belang. Dat kan betekenen dat zij haar best moet doen om de belangen te belichten van groepen die dat zelf niet of minder goed kunnen. Een onderzoeksinstantie moet actief werken aan haar objectiviteit door goed voor ogen te houden wie er voldoende gehoord worden, en wie te weinig. Interactie met verschillende partijen is keer op keer een zoektocht naar de optimale positionering.

De expertise wanneer het verstandig is om (groepen) burgers bij een onderzoek te betrekken – welke burgers, op welke manier en in welk stadium – is volop in ontwikkeling. Maar als het betrekken van burgers bij onderzoek goed verloopt, is het een verrijking en draagt het bij aan het vertrouwen in het onderzoek. Het zelf ontwikkelen of het in huis halen van die expertise is wat ons betreft een manier om in de maatschappij vertrouwenswaardigheid te vergroten.

Wat betreft de interactie met burgers zien wij parallellen tussen de ontwikkelingen bij onderzoeksinstanties, ontwikkelingen in het wetenschappelijk onderzoek en bij de uitvoering van hersteltrajecten door de overheid. Net als bij onderzoeksinstanties is ook in de wetenschappelijke wereld en bij de overheid niet langer sprake van het *opleggen* aan de samenleving, maar ontwikkelt het contact via *uitleggen aan* naar *overleggen met* de samenleving.

Onderzoeksinstanties die het vertrouwen waard willen zijn, staan voor de uitdaging om een gepaste positie in te nemen ten opzichte van de samenleving én ten opzichte van de politiek-bestuurlijke wereld. Het is het dilemma van afstand en nabijheid. Of een positie gepast is, hangt af van de mate waarin de onderzoeksinstantie vanuit die positie zowel onafhankelijk en transparant als betrouwbaar, bekwaam én betrokken kan zijn. Deze positie is niet bij ieder onderzoek dezelfde, omdat de vraag of een positie gepast is afhangt van de aard en de context van een onderzoek. De gepaste positie kan ook tijdens een onderzoek verschillen, afhankelijk van de fase waarin het onderzoek zich bevindt. Een belangrijk richtsnoer voor het bepalen van de juiste positie en de

optimale interactie is evenwel de doelstelling van de onderzoeksinstantie: het via onderzoek dienen van het publiek belang.

### Belang van betrokkenheid in presentatie en nazorg

De vertrouwenswaardigheid van een onderzoek hangt af van de manier waarop de onderzoeksinstantie haar bevindingen aan de samenleving presenteert. Ook daarvoor geeft deze studie een aantal handreikingen. Belangrijk is dat onderzoekers bij het uitdragen van hun bevindingen steeds in begrijpelijke taal benoemen welk maatschappelijk doel het onderzoek dient, dus wat het beoogt bij te dragen aan de samenleving. Zo toont een onderzoeksinstantie haar betrokkenheid en maakt zij duidelijk op welke criteria zij vindt dat zij zelf te beoordelen is. De instantie moet ook nadenken over de mate waarin zij na het opleveren van het onderzoek aanspreekbaar wil zijn over wat er met haar aanbevelingen gebeurt.

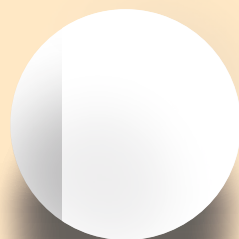
### Tot slot

Met deze studie willen we een onderwerp op de agenda zetten dat voor zowel de Onderzoeksraad als voor andere onderzoeksinstanties relevant is: de vraag wanneer onderzoek het vertrouwen waard is. De studie biedt geen pasklare antwoorden voor het doen van vertrouwenswaardig onderzoek, omdat die er simpelweg niet zijn. Er is wel een hoofdlijn te ontwaren: het verdiepen van betrokkenheid en het aangaan van interactie met de omgeving. Die kunnen bijdragen aan onafhankelijkheid, transparantie, betrouwbaarheid en bekwaamheid. Ze hoeven er niet ten koste van te gaan.

Onderzoeksinstanties zullen per onderzoek, per context en per moment actief moeten nadenken over de manier waarop zij hun vertrouwenswaardigheid willen vormgeven. Ze moeten blijven nadenken over hoe zich te positioneren en hoe om te gaan met onafhankelijkheid, transparantie en de mate van interactie met andere partijen. We hopen met deze studie een stap te hebben gezet in de continue zoektocht naar manieren om de vertrouwenswaardigheid van onderzoek in het publiek belang te vergroten.

# Bijlage A

## Eindnoten



# Eindnoten

## Hoofdstuk 1

1. <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2022/de-heitjes-en-het-vertrouwen-in-institutes-in-heerlen/1-over-de-mythe-van-het-tanende-vertrouwen-in-institutes>.
2. Van 38 procent in het vierde kwartaal van 2019, naar 58 procent in het tweede kwartaal van 2020, om vervolgens te dalen naar 25 procent in het vierde kwartaal van 2022.
3. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/19/minste-vertrouwen-in-tweede-kamer-in-10-jaar-tijd>; zie ook: L. de Blok, *Gefundeerd politiek vertrouwen? Onderzoek naar de relatie tussen overheidsprestaties en het vertrouwen in politieke instituties* (2022). <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2022/de-heitjes-en-het-vertrouwen-in-institutes-in-heerlen>.
4. Zo bleek uit de vele gesprekken die we voerden voor de totstandkoming van deze studie.
5. In de wetenschappelijke literatuur wordt dit ook wel ‘*autonomy bias*’ genoemd.
6. Met vertrouwenswaardigheid bedoelen wij het vertrouwen waard zijn. Daarmee is geassocieerd: dat een ander het gevoel heeft dat een onderzoeksorganisatie het juiste zal doen, integer zal handelen en oog zal hebben voor het belang van die ander. In deze publicatie behandelen wij eigenschappen die onderzoeksinstanties moeten bezitten, en activiteiten die zij kunnen ontplooiën, om hun vertrouwenswaardigheid te bevorderen. De term vertrouwenswaardig(heid) is een nieuwe term, ofwel een neologisme, afkomstig van het Engelse *trustworthy(ness)*. N.B. In de studie ‘Gezag herwinnen’ van de Raad voor het Openbaar Bestuur (2022) wordt ‘betrouwbaarheid’ gezien als de vertaling van *trustworthiness*. Dat zien wij in deze studie anders.
7. Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Onafhankelijk onderzoek in het publiek belang* (2018).
8. Zie bijlage ‘geraadpleegde personen’.

## Hoofdstuk 2

9. Onder ‘maatschappij’ verstaan we in deze publicatie de samenleving en haar ordenende aspecten. De politiek-bestuurlijke wereld speelt de hoofdrol in deze ordening.
10. De classificatie in systeemwereld en leefwereld, gepopulariseerd door

de Duitse filosoof Jürgen Habermas in de jaren-1980, wordt gebruikt om de verhouding tussen burgers, overheid en professionals te duiden.

11. SCP, *Somber over de samenleving* (2023). Dat rapport noemt ook mogelijke oplossingsrichtingen die dicht bij onze suggesties komen: 'Ook is het gevoel volwaardig mee te mogen en kunnen doen in de samenleving van belang om maatschappelijk onbehagen te verminderen. Het tegengaan van uitsluiting en het zorgen voor gelijke behandeling vragen daarom aandacht van beleidsmakers.'
12. SCP, Continu Onderzoek Burgerperspectieven, april 2023; Sociale en Culturele Ontwikkelingen, april 2023.
13. Rathenau Instituut, *Vertrouwen in de wetenschap* (2023).
14. Het vertrouwen in gezondheidszorg, politie, leger en rechters blijft volgens het CBS boven de 50%. Zie CBS, 'Minste vertrouwen in Tweede Kamer in 10 jaar tijd', 9 mei 2023.
15. 25% van de 15-plussers heeft vertrouwen in de Tweede Kamer en 20% in de politiek.
16. Zoals het WODC stelt in zijn eigen onderzoek naar de redenen waarom een kwart van de burgers instituties wantrouwt, bleek de veronderstelling dat het gebrek aan vertrouwen te wijten is aan een gebrek aan kennis onjuist. Wantrouwende burgers bleken goed geïnformeerd te zijn en 'de burger met gebrek aan vertrouwen heeft vele gezichten.' Het WODC komt met vijf thema's die dit wantrouwen veroorzaken, vooral gericht op relationele aspecten zoals een gevoel van onzichtbaarheid van de overheid en de burger. WODC, *Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk* (2021).
17. SCP Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB), april 2023; SCP verkiezingsbericht, oktober 2023.
18. 'Commentaar' in *NRC* van 28 mei 2022.
19. SCP, Continu Onderzoek Burgerperspectieven, 29 december 2022.
20. E. Hartevelde en M. Wagner, 'Does affective polarisation increase turnout? Evidence from Germany, The Netherlands and Spain' *West European Politics* (2023), pp. 732-759.
21. Zoals de filosoof Mark Warren stelt: 'Democracies, in other words, institutionalize distrust, and democracies work when vigilant citizens use these institutions to oversee and monitor those in positions of power.' Warren, 'What kinds of trust does a democracy need?' *Handbook on Political Trust* (2017).
22. In die zin maken zij deel uit van wat in de politiek-bestuurlijke wereld veelal 'tegenmacht' wordt genoemd. Zie NSOB, 'Wie wordt gehoord: dynamiek in het landschap van macht en tegenmacht' (2023).
23. NSOB, 'Wie wordt gehoord'.

24. OVV, *Onafhankelijk onderzoek in het publiek belang* (2018).
25. Zie ook de studie van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) die ingaat op de thematiek rondom gezag: *Gezag herwinnen. Over de gezagwaardigheid van het openbaar bestuur* (2022).
26. OVV, *Onafhankelijk onderzoek in het publiek belang* (2018).
27. Generatieve AI, zoals ChatGPT en nieuwe taalmodellen van grote technologiebedrijven, zijn hier met name relevant, omdat ze hun 'nieuwe' inzichten baseren op (het combineren van) allerlei soorten 'informatie', waarvan de herkomst onduidelijk is.
28. In 2021 toonde een onderzoek van Eurostat aan dat 45% van de Nederlanders online informatie verifieerde. Dat was het hoogste percentage dat binnen de EU-landen werd gemeten. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20211216-3>.
29. BNR Nieuwsradio, 3 september 2023.
30. Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Grensoverschrijdend gedrag (2022); M. de Vries, *Kapot. Hoe vilein is de deugindustrie?* (2023); Onderzoekscommissie Gedrag en Cultuur Omroepen, 'Niets gezien, niets gehoord en niets gedaan: de zoekgemaakte verantwoordelijkheid' (2024); <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/politiek/artikel/5303760/steeds-vaker-integriteitsonderzoek-vanwege-grensoverschrijdend>.
31. Zie bijvoorbeeld het boek De Vries *Kapot* over ondeugdelijk integriteitsonderzoek; het opschorten van het onderzoek naar een oud-Kamervoorzitter na kritiek over de aanpak in de Tweede Kamer; het onderzoek naar grensoverschrijdend gedrag van een oud-PvdA-Kamerlid, 'broddelwerk' volgens deskundigen. <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/onderzoek-naar-grensoverschrijdend-gedrag-oud-pvda-kamerlid-gijs-van-dijk-broddelwerk-volgens-deskundigen/>.
32. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/04/05/mariette-hamer-start-vandaag-als-regeringscommissaris-seksueel-grensoverschrijdend-gedrag-en-seksueel-geweld>. Zie verder bijvoorbeeld het rapport *Kracht zonder Tegenkracht* (2023) over sociale onveiligheid in de Tweede Kamer. En de discussies over grensoverschrijdend gedrag in de mediawereld (The Voice of Holland), bij NOS Sport en De Wereld Draait Door.

### Hoofdstuk 3

33. Voor de leesbaarheid spreken we in dit hoofdstuk hoofdzakelijk over 'onderzoeksinstanties'. Hieronder vallen ook externe, tijdelijke onderzoekscommissies en private onderzoeksbureaus. Op de eventuele verschillen tussen bijvoorbeeld permanente organisaties en tijdelijke commissies gaan we in latere hoofdstukken in.
34. Dit is een vertaling van de drie Engelse termen 'reliable, competent,

committed'. De literatuur geeft ook andere kwaliteiten (Mayer et al. spreken bijvoorbeeld van 'ability, benevolence, integrity') die vaak net andere accenten leggen en uitgaan van een iets ander mensbeeld. Die subtiele verschillen zijn voor het doel van deze studie echter niet zo belangrijk. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) komt in zijn publicatie ook op deze drie kwaliteiten uit in zijn onderzoek naar hoe de overheid haar gezag waardig kan zijn. Zie ROB, *Gezag herwinnen* (2022). In zijn publicatie definieert de ROB met name de kwaliteit betrokkenheid anders dan wij dat doen in onze publicatie. De ROB stelt de representativiteit en responsiviteit van de gezagsdragers centraal waar wij betrokkenheid zien als een innerlijke kwaliteit van onderzoekers, een intentie om toegewijd te werken ten dienste van het publiek belang.

35. Voor relevante publicaties rondom de drie termen en het concept vertrouwenswaardigheid zie: K. Hawley, 'how to be trustworthy'; R. Hardin, 'Trust & trustworthiness'; Mayer et. al, 'An Integrative Model of Organizational Trust'; C. McLeod, 'Trust'; O. O'Neill 'Linking trust to trustworthiness'.
36. B. Nooteboom, *Vertrouwen* (2017), p. 18. De auteur stelt: 'Vertrouwen is aan de orde als er onzekerheid is. Als je zeker weet wat er gaat gebeuren, is vertrouwen niet aan de orde. Dan vertrouw je er niet op dat iets zal gebeuren, dan weet je het.'
37. Onora O'Neill stelt: 'Intelligently placed and intelligently refused trust is the proper aim'. In: TED Talk *What we don't understand about trust* (2013).
38. Overeenkomstig heeft betrouwbaarheid in (wetenschappelijk) onderzoek betrekking op bijvoorbeeld validiteit en repliceerbaarheid. Het is een van de basiskennmerken van deugdelijk onderzoek.
39. De betrouwbaarheid en bekwaamheid van een tijdelijke onderzoekscommissie zijn nauw verbonden met de reputatie van de voorzitter en leden van de commissie. Zie ook hoofdstuk 4.
40. M. Warren, *What kinds of trust does a democracy need?* (2017). De inschatting of een onderzoeksinstantie bekwaam is, wordt burgers vaak uit handen genomen door instanties (zoals examencommissies en beroepsverenigingen) die de vaardigheden beoordelen van de personen of organisaties die expertise claimen. Dit maatschappelijke arrangement werkt alleen als deze beoordelende organisaties op hun beurt het vertrouwen van burgers genieten.
41. (...) if institutions want to be trusted (...) they need to develop and demonstrate the willingness and ability to live up to the commitments they incur, both by meeting the commitments they unavoidably have, and by being reflective about adopting new commitments.' K. Hawley, *Trust*:

*A very short Introduction* (2012), p. 113.

42. Ibid.
43. Voor een uitweiding over verschillende motieven voor het instellen van een onderzoek zie: Lysias advies, *Niet weer een onderzoek* (2021). Voor voorbeelden van onderzoek met verborgen motieven zie N. Oreskes en E. Conway, *Merchants of Doubt: How a Handful of Scientists Obscured the Truth on Issues from Tobacco Smoke to Global Warming* (2010).

## Hoofdstuk 4

44. In deze publicatie hanteren we het woord 'onderzoeksinstantie' als verzamelterm voor alle soorten uitvoerders van onderzoek in het publiek belang. Daar vallen zowel permanente onderzoeksorganisaties als de Onderzoeksraad als tijdelijke onderzoekscommissies onder; zowel publieke organisaties als private bureaus.
45. Bij bepaalde voorvallen in de sectoren luchtvaart, scheepvaart, industrie en rail heeft de Onderzoeksraad een wettelijke verplichting om onderzoek te doen.
46. De politiek-bestuurlijke wereld wordt ook wel 'systeemwereld' genoemd. De betrokkenheid en onafhankelijkheid van de onderzoekers moeten zich laten voelen in de praktijk, in de 'leefwereld' van de samenleving. Daarover in latere hoofdstukken meer.
47. Rijksinspecties verschillen van onderzoeksinstanties omdat zij onderdeel zijn van ministeries en toezicht uitoefenen. Dat houdt in dat zij een bijdrage leveren aan de naleving van wet- en regelgeving, aan de kwaliteit van producten en diensten en aan het functioneren van de overheid zelf. Ook geven rijksinspecties signalen aan het ministerie en de Tweede Kamer over de uitwerking van beleid in de praktijk en over de stand van zaken in een sector. Zij doen dat in de vorm van onderzoeks- en inspectierapporten, jaarrapportages en andere publicaties. Rijksinspecties proberen bij te dragen aan vertrouwen door als tegenkracht binnen de overheid de vinger op de zere plek te leggen. Maar ook door te benoemen wat goed gaat. Rijksinspecties toetsen binnen wettelijke kaders, waar onderzoeksinstanties de ruimte hebben om een eigen referentiekader te definiëren.
48. Deze permanente onderzoeksorganisaties kennen verschillen in bevoegdheden en in de mate van detail waarin deze in wetgeving zijn vastgelegd. Ook tussen tijdelijke onderzoekscommissies bestaan verschillen in bevoegdheden en in de verankering daarvan in instellingsbesluiten.
49. Lysias Advies, *Niet weer een onderzoek* (2021).
50. J. Bussemaker 'Wetenschap voor beleid', in F. van Ommeren et al (red.),



- Wetenschap en overheidsbeleid: een spanningsvolle relatie* (2022).
51. Slachtoffers, benadeelden en nabestaanden behoren ook tot de hier genoemde betrokken partijen, net als bijvoorbeeld de eventuele 'veroorzakers' van het onderzoeksonderwerp en de partijen die belast zijn met toezicht en regelgeving.
  52. Voorbeelden van door de Onderzoeksraad gehonoreerde verzoeken zijn: *Forensische zorg en veiligheid: lessen uit de casus Michael P* (2019); *Vlieg vuur op Scheveningen* (2019); *Aanpak coronacrisis* (in drie delen, 2022-2023); *Bewaken en beveiligen: Lessen uit drie beveiligingssituaties* (2023).
  53. <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Gelderland/Nieuws/Paginas/Schuldigverklaring-zonder-strafoplegging-voor-fatale-flatbrand-Arnhem.aspx>.
  54. Onderzoeksraad, *Fatale flatbrand in Arnhem: Lessen voor brandveiligheid* (2021).
  55. Onderzoeken van de Onderzoeksraad mogen bijvoorbeeld niet als bewijs worden gebruikt in een strafrechtelijke, tuchtrechtelijke of civielrechtelijke procedure. Zie Artikel 69 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid.
  56. Meerjarenplan SCP 2021-2025, <https://www.scp.nl/over-scp/meerjarenplan#:~:text=Met%20het%20Meerjarenplan%202021%2D2025,komende%20jaren%20in%20Nederland%20spelen>.
  57. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman en de Onderzoeksraad voor Veiligheid.
  58. Uitzonderingsgronden daargelaten. Een rapport van de Algemene Rekenkamer wordt doorgaans eerst naar de verantwoordelijk bewindspersoon gestuurd, die het daarna met diens beleidsreactie samen naar de Tweede Kamer stuurt. De bewindspersoon wordt gevraagd per brief te reageren op de bevindingen, zodat de Kamer meteen over een eerste reactie beschikt.
  59. Binnen elk van de drie onderscheiden partijen is een nadere onderverdeling aan te brengen. De onderverdeling is een vereenvoudiging van de werkelijkheid. Het is bijvoorbeeld onduidelijk waar private instanties of bedrijven in deze driedeling passen. Op hoofdlijnen helpt zij echter de verschillende posities en onderlinge relaties overzichtelijker en inzichtelijker te maken. De onderverdeling: 1) Onderzoeksinstanties kunnen permanente onderzoeksorganisaties, tijdelijke onderzoekscommissies en private onderzoeksbureaus zijn. 2) Vanuit de invalshoek van onderzoek in het publiek belang is het mogelijk 'de samenleving' ruwweg onder te verdelen in betrokkenen, belanghebbenden en belangstellenden. Die groepen kunnen zich ook

hebben verenigd in belangengroeperingen, burgerinitiatieven of ngo's. Ook de media kunnen als onderdeel van de samenleving worden beschouwd. Daarbinnen vormen zij een bijzondere groep belangstellenden die ook relaties onderhoudt met de andere partijen. 3) De politiek-bestuurlijke wereld omvat onder meer het parlement, het kabinet, ministeries, provincie- en gemeentebesturen.

60. Padmos, Te Molder en Koole 'Dealing with the dual demands of expertise and democracy: How experts create proximity to the public without undermining their status as experts', *Pragmatics & Society* (2023).
61. 'Integer blijven in mediastorm', column in: K. Wittebrood en R. Braak, *Onderzoeksgedoe: Hoe kan je als wetenschappelijk onderzoeker integer omgaan met complexe druk?* (2022).
62. <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2274735-de-wodc-affaire-in-perspectief>.
63. <https://nos.nl/artikel/2320591-inspectie-justitie-en-veiligheid-liet-zich-jarenlang-beinvloeden>; <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5000726/beinvloeding-topambtenaren-inspectie-voor-justitie-veiligheid>;
64. <https://www.rijksinspecties.nl/onderwerpen/wet-op-de-rijksinspecties>.
65. NRC, *Topambtenaar zette toezichthouder op gaswinning onder druk om ongewenst advies*, 18 januari 2024; <https://nos.nl/artikel/2505459-vijlbrief-ministerie-ging-in-2018-niet-goed-om-met-staatstoezicht>; en conceptverslag commissiedebat Tweede Kamer Mijnbouw/Groningen.

## Hoofdstuk 5

66. De Onderzoeksraad doet bijvoorbeeld veel onderzoek naar voorvallen in de transportsector. Daarvoor zijn mensen met praktijkervaring nodig, zoals in de luchtvaart en de scheepvaart. Een deel van de onderzoeken en aanbevelingen van de Onderzoeksraad is echter gericht op de politiek-bestuurlijke wereld. Om die reden werken bij de Onderzoeksraad ook mensen met bestuurlijke ervaring, ervaring in crisisbeheersing en kennis van uitvoeringsorganisaties en gemeenten. Er zijn ook onderzoeksinstanties die zich specifiek op één type gebeurtenissen richten. Dan is binnen zo'n instantie specialisatie wellicht belangrijker dan differentiatie. Heel algemeen gesteld moeten instanties beschikken over mensen met vakbekwaamheid passend bij het vak (en dus de gebeurtenissen die het onderzoekt).
67. *In Onafhankelijk onderzoek in het publiek belang* (2018) gaan we hierop uitgebreider in, zie aldaar pp. 85-98.
68. Voorbeelden van onderzoeksinstanties met interne kwaliteitssystemen zijn: RIVM, NFI, CBS, SCP, Rathenau Instituut.
69. Voorbeelden van onderzoeksinstanties die gekozen hebben voor

een externe beoordeling van hun kwaliteitssysteem zijn CBS, KNMI, NFI en TNO.

70. International Standardization Organization (ISO) is een internationale organisatie die zich bezighoudt met het opstellen en verbeteren normen voor organisaties.
71. <https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2021/04/01/planbureaus-hebben-commissie-wetenschappelijke-integriteit> De Nederlandse Gedragscode Wetenschappelijke Integriteit wordt gevolgd door bijvoorbeeld het WODC en het RIVM.
72. <https://lowi.nl/>.
73. <https://www.nwo.nl/nederlandse-gedragscode-wetenschappelijke-integriteit>.
74. <https://www.wrr.nl/actueel/nieuws/2023/04/12/externe-evaluatie-van-de-wrr>.
75. Het RIVM bijvoorbeeld heeft op die wijze contacten met verschillende universiteiten en universitaire medische centra. Zie: <https://www.rivm.nl/over-het-rivm/kennis-en-kunde/experts-en-expertise>.
76. Bijvoorbeeld TNO, NFI, CBS, CPB, KNMI, PBL, SCP, WRR en het Rathenau Instituut.
77. Voor de missies en toelichtingen van de genoemde instanties zie respectievelijk: <https://www.nationaleombudsman.nl/over-de-nationale-ombudsman/wat-doet-de-nationale-ombudsman>; <https://www.rijksoverheid.nl/contact/contactgids/wetenschappelijke-raad-voor-het-regeringsbeleid>; <https://www.rivm.nl/over-het-rivm>.
78. <https://www.nationaleombudsman.nl/folders-en-brochures/behoorlijkheidswijzer>.
79. De Ombudsman vat de vier kernwaarden samen als: open en duidelijk, respectvol, betrokken en oplossingsgericht, eerlijk en betrouwbaar.
80. M. de Vries, *Kapot*. Interview met De Vries, *Volkskrant*, 4 augustus 2023, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/onderzoeken-naar-grensoverschrijdend-gedrag-zijn-nog-slechter-geworden~b6b269d9/>
81. <https://satl-lelystad.nl/stikstof/>.
82. <https://www.ad.nl/flevoland/hoe-de-overheid-volgens-ingenieur-leon-adegeest-sjoemelde-met-de-stikstofcijfers-van-lelystad-airport~ac066ab1/>.
83. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-a71fc0c4-e37c-4f01-84ce-6f8b55d2f1d2/pdf>.
84. W. Kahn, 'Psychological conditions of personal engagement and disengagement at work' (1990), pp. 692-724.
85. W. Schaufeli et al., 'The measurement of engagement and burnout: a confirmative analytic approach' (2002), pp. 71-92.
86. Deze term wordt vaak gebruikt voor het betrekken van burgers bij

beleidsontwikkeling en het bieden van inspraakmogelijkheden. Omdat het in deze studie alleen over onderzoek gaat, is gekozen voor 'betrekken van burgers bij onderzoek'. Daarmee wordt ingekaderd waar het precies om gaat en is er minder ruimte voor associaties met het betrekken van burgers bij politieke besluitvormingsprocessen en overheidsbeleid.

87. Rathenau Instituut, *Samen verder met open science* (2021).
88. Naast rechtstreeks in gesprek gaan met betrokkenen, belanghebbenden en belangstellenden om een beeld te krijgen van wat er bij deze groepen leeft, kan ook via sociale media veel worden geleerd over wat er leeft onder deze groepen. Verschillende onderzoeksinstanties maken hiervoor gebruik van 'social media monitoring', een instrument dat bij marketing- en communicatieprofessionals zeer populair is. Hiervoor zijn professionele platforms en gespecialiseerde bedrijven beschikbaar. Vergeleken met direct contact leggen met burgers draagt 'social media monitoring' minder bij aan het vergroten van het draagvlak in de samenleving voor een onderzoek.
89. Rathenau Instituut, *Samen verder met open science* (2021).
90. Interview van Onderzoeksraad.
91. WRR, *Geld en schuld: de publieke rol van banken* (2019).
92. Nationale ombudsman, *Beloftes maken schuld: Klachten over en ontwikkelingen ten aanzien van de gevolgen van de gaswinning in 2022* (2022).
93. <https://www.rivm.nl/tata-steel/overzicht-rapporten-gezondheid-in-ijmond>.
94. <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/19562/takeoff-met-erroneous-takeoff-data-embraer-195-e2>
95. Tot voor kort kregen partijen tijdens de inzage een conceptversie zonder aanbevelingen en kregen zij de aanbevelingen pas te zien bij de publicatie van het definitieve rapport. Het opnemen van de aanbevelingen in de inzageversie is te beschouwen als een stap in de drieslag van opleggen via uitleggen naar overleggen en toegenomen aandacht voor het betrekken van partijen bij het onderzoeksproces.
96. De Onderzoeksraad doet ook regelmatig onderzoek binnen de luchtvaartsector naar ongevallen waarbij wel dodelijke slachtoffers zijn te betreuren. Onderzoek naar dergelijke ongevallen wordt veel breder opgezet en is niet alleen gericht op professionals binnen de sector, maar zeker ook op slachtoffers en nabestaanden en de samenleving in den brede.
97. De ICAO (International Civil Aviation Organization) is onderdeel van de Verenigde Naties en heeft als doel de principes en standaarden voor de internationale luchtvaart op te stellen ter verbetering van het luchtverkeer.
98. Ook het WODC heeft in een aantal onderzoeken te maken gehad met

wantrouwen vanuit specifieke groepen in de samenleving. Zo loopt er een rechtszaak van Jehova's getuigen naar aanleiding van een onderzoek naar seksueel misbruik en aangiftebereidheid binnen de gemeenschap van Jehova's getuigen. Ook op een onderzoek naar de uithuisplaatsing van kinderen en omgangsregelingen bij scheidingen heeft het WODC uit bepaalde geledingen van de samenleving kritiek ontvangen.

99. <https://www.rivm.nl/rubbergranulaat/onderzoek-naar-rubbergranulaat-op-sportvelden>.
100. Q&A, Questions and Answers; deze term wordt gebruikt voor lijstjes met te verwachten vragen en daarop geformuleerde antwoorden die worden opgesteld tijdens de voorbereiding van de publicatie van een rapport.
101. <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/4401/mortierongeval-mali>.

## Hoofdstuk 6

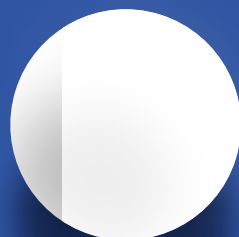
102. <https://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/parlementaire-enquetcocommissie-aardgaswinning-groningen-presenteert-rapport>.
103. <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/21107/veiligheid-historische-zeilvloot---een-opvolgingsonderzoek-naar>.
104. Een ander voorbeeld van een externe presentatie betrof het rapport 'MH17 Crash' op 13 oktober 2015 in Gilze-Rijen. Daar stond een reconstructie van de cockpit van het vliegtuig.
105. <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/nieuwsbericht/2023/zet-de-behoefte-van-geduceerden-centraal>.
106. Rijkswet op de Onderzoeksraad voor Veiligheid, art. 73.
107. <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/19444/beknelling-door-sleepdraad-met-fatale-afloop---lessen-uit-het-ongeval>.

## Hoofdstuk 7

108. OVV, *Onafhankelijk onderzoek in het publiek belang* (2018).
109. In totaal spraken we voor deze studie met meer dan zeventig personen. Zie bijlage geraadpleegde personen.

# Bijlage B

## Literatuurlijst



# Bijlage

## Literatuurlijst (selectie)

ALLEA, *The European Code of Conduct for Research Integrity* (2017).

Baghramian, M. (red), *From trust to trustworthiness* (2020).

Berg, M. van den, *De beleidsbubbel: en hoe we die liefdevol leeg laten lopen* (2023).

Blok, de, L. & Brummel, L., *Gefundeerd politiek vertrouwen? Onderzoek naar de relatie tussen overheidsprestaties en het vertrouwen in politieke instituties* (2022).

Bos, K. van den, *Elkaar eerlijk behandelen: Wantrouwen, polarisatie en complotdenken voor zijn* (2023).

Bressers, D., *Adviseren op afstand: Een onderzoek naar de verbinding tussen de rijksoverheid en kennis- en adviesorganen* (2022).

Caldwell, C., *Organizational Trustworthiness: An international Perspective* (2003).

Derksen, T., *De ware toedracht: praktische wetenschapsfilosofie voor waarheidszoekers* (2014).

Engelenburg, R. van en Hoesel, van P., *Burgerparticipatie in het openbaar bestuur: burgers willen wel, nu de overheid nog* (2023).

Erp, J. van en Winter, H., 'Toezichtautoriteiten en inspecties', in: E. Muller et al (red.), *Instituten van de Staat* (2020), p. 307–329.

Flores, F. en Solomon R., 'Creating Trust', *Business Ethics Quarterly* (1998), p. 205-232.

Hardin, R., *Trust and trustworthiness* (2002).

Harteveld, E., en Wagner, M. 'Does Affective Polarisation Increase Turnout? Evidence from Germany, the Netherlands and Spain', *West European Politics* (2023), p. 732–759.

Hawley, K., *How to be trustworthy* (2019).

Heres, L., et al, *Kracht zonder Tegenkracht: Sociale veiligheid in de Tweede Kamer der Staten-Generaal* (2023).

Hirsch Ballin, E., *Waakzaam burgerschap: vertrouwen in democratie en rechtsstaat herwinnen* (2022).

Institute for Government, *How public enquiries can lead to change* (2017).  
Lysias Advies, *Niet weer een onderzoek: onderzoek met impact in het publieke domein* (2021).

Mayer, R., Davis, J., en Schoorman, F. 'An Integrative Model of Organizational Trust', *The Academy of Management Review* (1995), p. 709–734.

Meer, T. van der, 'Political Trust and the "Crisis of Democracy"', *Oxford Research Encyclopedias* (2017).

Montesquieu instituut, *Een beetje integer bestaat niet: Integriteit binnen het openbaar bestuur* (2020).

Montesquieu instituut, *Lijdelijk toezien? Onafhankelijk toezicht in de democratische rechtsstaat* (2022).

Moore, M., *Creating public value: Strategic management in government* (1997).

Nationale ombudsman, *Behoorlijkheidswijzer* (2019).

Nationale ombudsman, *Beloftes maken schuld: Klachten over en ontwikkelingen ten aanzien van de gevolgen van de gaswinning in 2022* (2022).



Nationale ombudsman, *Herstel bieden: een vak apart. Een vergelijkend onderzoek naar tien hersteltrajecten* (2023).

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, *Wie wordt gehoord? Dynamiek in het land van macht en tegenmacht* (2023).

Nooteboom, B., *Vertrouwen: opening naar een veranderende wereld* (2017).

Norris, P., *In praise of skepticism: Trust but verify* (2022).

O'Neill, O. 'Linking trust to trustworthiness', *International Journal of Philosophical Studies* (2018), p. 293-300.

Ommeren, F. van, et al. (red.), *Wetenschap en overheidsbeleid: een spanningsvolle relatie* (2022).

Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Aanpak coronacrisis: Delen 1 t/m 3* (2022-2023).

Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Bewaken en beveiligen: Lessen uit drie beveiligingssituaties* (2023).

Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Onafhankelijk onderzoek in het publiek belang* (2018).

Oreskes N. en Conway E., *Merchants of Doubt: How a Handful of Scientists Obscured the Truth on Issues from Tobacco Smoke to Global Warming* (2010).

Padmos, H., Te Molder, H., en Koole, T., 'Dealing with the dual demands of expertise and democracy: How experts create proximity to the public without undermining their status as experts', *Pragmatics & Society* (2023).

Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen, *Groningers boven gas* (2023).

Poortinga, W. en Pidgeon, N. 'Exploring the Dimensionality of Trust in Risk Regulation', *Risk Analysis* (2003), p. 961-972.

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Gezag herwinnen: Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur* (2022).

Rathenau Instituut, *Met gepaste afstand: Onafhankelijkheid en integriteit bij onderzoek door rijkskennisinstellingen* (2018).

Rathenau Instituut, *Samen verder met open science: Op weg naar betekenisvolle publieke betrokkenheid bij onderzoek* (2021).

Rathenau Instituut, *Vertrouwde wetenschap: Een kwalitatieve studie naar het publieke vertrouwen in wetenschap en opdrachtonderzoek* (2021).

Rathenau Instituut, *Vertrouwen in de wetenschap* (2023).

Ravenzwaaij, A. van, en Fajgenblat, O. (red.), *Reflecteren op rechtvaardigheid: Over de betekenis van rechtvaardigheid in de relatie tussen overheid, ambtenaar en samenleving* (2023).

Remkes, J., *Wat wel kan: Uit de impasse en een aanzet voor perspectief* (2022).

*Routledge Handbook of Trust and Philosophy* (2020).

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Op zoek naar alternatieven: Ervaringen van mensen die met een sceptische blik naar corona kijken* (2023).

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Somber over de samenleving? Een studie naar verschillen in maatschappelijk onbehagen in Nederland* (2023).

Valkenburg, D. van, en Koppes, R. *Achteraf is makkelijk praten: Effectiever leren van incidenten en de dagelijkse praktijk* (2024).

Verhey, L., *De zoektocht naar de feiten: over waarheden, onwaarheden en leugens in de democratische rechtsstaat* (2021).

Voogd, J. de, Cuperus, R., *Atlas van afgehaakt Nederland: over buitenstaanders en gevestigden* (2021).

Vries, de, M., *Kapot: hoe vilein is de deugindustrie* (2023).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Geld en schuld: de publieke rol van banken* (2019).

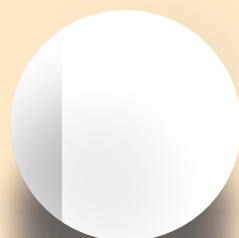
WODC, 'Onafhankelijk onderzoek', *Justitiële verkenningen* (2019).

WODC, *Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk: Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties* (2020).

Zmerli S. en Meer T. van der, *Handbook on Political Trust* (2017).

# **Bijlage C**

## Geraadpleegde personen en organisaties



# Bijlage

## Geraadpleegde personen en organisaties

De personen die wij voor deze publicatie spraken hebben veelal in meerdere functies en rollen ervaring opgedaan met onderzoek in het publiek belang. Onderstaand overzicht bevat geen uitputtende opsomming van hun functies. Het overzicht beschrijft welke functie of rol voor ons aanleiding vormde om de betreffende persoon te spreken. We spraken hen op verschillende manieren, waaronder in interviews en bij rondetafelgesprekken.

### Begeleidingscommissie

Naam	Functie en organisatie
Beatrice de Graaf	Faculteitshoogleraar Geesteswetenschappen, Universiteit Utrecht
Farah Karimi	Bestuurder en politicus, lid Eerste Kamer
Hedwig te Molder	Hoogleraar Taal en Communicatie, Vrije Universiteit Amsterdam
Johan Remkes	Bestuurder en politicus, o.a. voormalig commissaris van de Koning, vicepremier en minister

Naam	Functie en organisatie
Yoeni Albrecht	Journalist en directeur debatcentrum De Balie
Frank Bekkers	Onderzoeker en medeoprichter The Hague Centre for Strategic Studies
Robert Bierwolf	Adviseur Bureau Gateway
Lisanne de Blok	Universitair docent Bestuurskunde Universiteit Utrecht
Jan Boer	Bestuurslid Groninger Gasberaad
Mariet de Boer	Adviseur Raad voor het Openbaar Bestuur
Jimco de Boer	Bestuurslid Stichting Vreugdevuur Scheveningen
Kees van den Bos	Hoogleraar Sociale psychologie Universiteit Utrecht en voorzitter tijdelijke onderzoekscommissies
Cathelijne Bouwkamp	Adviseur Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders
Mirjan Bouwman	Kenniscoördinator Tweede Kamer
Rutger Claassen	Hoogleraar Politiek filosofie Universiteit Utrecht
Eefje Cuppen	Directeur Rathenau Instituut
Dewi Deijle	Juridisch belangenbehartiger Stichting Mijn Roots

Naam	Functie en organisatie
Romy Dekker	Onderzoeker Rathenau Instituut
Hans Dellevoet	Bestuurslid Dorpsraad Wijk aan Zee
Jeroen Dijsselbloem	Oud-voorzitter Onderzoeksraad voor Veiligheid
Jan Hendrik Dronkers	Secretaris-generaal Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Rob van Eijbergen	Hoogleraar Integriteit en kwaliteit van organisaties Vrije Universiteit Amsterdam
Janneke Elberse	Adviseur Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
Judith van Erp	Hoogleraar Bestuurskunde Universiteit Utrecht
Daniëlle van Essen	Woordvoerder Huis voor Klokkenluiders
Hans Faber	Schrijver en communicatieadviseur
Pieter Frijns	Directeur Bureau Gateway
Toine van Gaal	Bestuurslid Vereniging Dorpsbelang Hees
Ruben van Gaalen	Onderzoeker Centraal Bureau voor de Statistiek
Mirjam Gosen	Bestuurslid Dorpsraad Wijk aan Zee
Ronald van der Graaf	Hoofd intern wetenschappelijk beleidsonderzoek WODC

Naam	Functie en organisatie
Hans Griizen	Bestuurslid Stichting Wijkoverleg Scheveningen-Dorp
Nicoline de Groot	Secretaris tijdelijke onderzoekscommissies
Claudia Hartman	Onderzoeker Sociaal en Cultureel Planbureau
Jan Hendriks	Voorzitter tijdelijke onderzoekscommissie Georganiseerd sadistisch misbruik van minderjarigen
Ineke Holtwijk	Bestuurslid Dorpsraad Wijk aan Zee
Tjibbe Joustra	Oud-voorzitter Onderzoeksraad voor Veiligheid
Horst Junk	Secretaris tijdelijke onderzoekscommissies
Edgar Karssing	Hoogleraar Filosofie, Beroepsethiek en Integriteitsmanagement Nyenrode Business Universiteit
Joop Keesmaat	Lid actiegroep Gezondheid Vóór Alles
Anne-Greet Keizer	Onderzoeker Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Annet Koster	Directeur Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders
Berlanda Langeveld	Onderzoeker Huis voor Klokkenluiders



Naam	Functie en organisatie
Danielle Lako	Secretaris Tijdelijke onderzoekscommissie georganiseerd sadistisch misbruik van minderjarigen
Gerty Lensvelt-Mulders	Directeur WODC
Mirjam van het Loo	Kenniscoördinator Tweede Kamer
Jan Mengde	Bestuurslid Vereniging Dorpsbelang Hees
Rolf Noordsij	Kenniscoördinator Tweede Kamer
Daniëlle Philippa	Programmamanager Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Josje den Ridder	Onderzoeker SCP
Herman Rinket	Bestuurslid Groninger Gasberaad
Ton Robben	Hoogleraar em. Antropologie Universiteit Utrecht
Willemien Roenhorst	Adviseur kwaliteitsbewaking Algemene Rekenkamer
Peter Rozema	Bestuurslid Groninger Gasberaad
Dick Schoof	Secretaris-generaal Ministerie van Justitie en Veiligheid
Inez Teurlings	Bestuurslid Stichting Interlandelijk Geadopteerden

Naam	Functie en organisatie
Roeland Stolk	Managing director adviesbureau Berenschot
Loek Stokx	Adviseur RIVM
Will Tiemeijer	Adviseur WRR
Jeanine Verhoef	Projectleider Nationale ombudsman
Johan Vollenbroek	Voorzitter Mobilisation for the Environment
Pieter Welp	Adviseur Bureau Inspectieraad
Jos van de Wiel	Coördinator Nationale ombudsman
Jan Wigboldus	Bestuurslid Groninger Gasberaad
Rob de Wijk	Hoogleraar Internationale betrekkingen Universiteit Leiden en oprichter HCSS
Rolf Willemse	Plaatsvervangend directeur WODC
Micha de Winter	Hoogleraar em. Pedagogiek Universiteit Utrecht en voorzitter tijdelijke onderzoekscommissies
Rogier Zelle	Onderzoeker Algemene Rekenkamer
Reinier van Zutphen	Nationale ombudsman



ONDERZOEKSRaad  
VOOR VEILIGHEID

# Vertrouwenswaardig onderzoek in het publiek belang

Wat maakt organisaties die onderzoek doen in het publiek belang het vertrouwen waard? Wat verwachten burgers, politici en bestuurders van effectieve en relevante onderzoeksinstanties? Welke kwaliteiten dragen bij aan vertrouwen en wat betekent dat?

De Onderzoeksraad voor Veiligheid bestudeerde uitgebreid de eigen recente onderzoeken en die van anderen. Las relevante literatuur en casestudies. En ging in gesprek met tientallen vertegenwoordigers van:

- de samenleving
- de politiek-bestuurlijke wereld
- onderzoeksinstanties

De verkennende studie is vervat in deze publicatie. De Onderzoeksraad pretendeert niet de wijsheid in pacht te hebben. Dit is dan ook geen *handleiding* met checklists of top 10-lijstjes, maar een *handreiking*. Zie het als een peilstok in de maatschappij, een bijdrage aan het doorlopende gesprek over vertrouwenswaardigheid van onderzoek in het publiek belang.

*Deze relevante en uiterst actuele publicatie hoort bij iedere onderzoeker en ambtenaar op het nachtkastje te liggen - Johan Remkes*

ISBN 9789090385839

NUR 805

[www.onderzoeksraad.nl](http://www.onderzoeksraad.nl)