

# ONAFHANKELIJK ONDERZOEK

---

IN HET PUBLIEK BELANG

# ONAFHANKELIJK ONDERZOEK IN HET PUBLIEK BELANG



## Colofon

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

mr. T.H.J. (Tjibbe) Joustra (voorzitter)  
prof. mr. dr. (Erwin) E.R. Muller  
prof. dr. ir. M.B.A. (Marjolein) van Asselt

mr. C.A.J.F. (Carol) Verheij (secretaris-directeur)

### *Projectteam*

prof. dr. ir. M.B.A (Marjolein) van Asselt	raadslid
W. (Wim) van der Weegen	manager
drs. M. (Mirjam) van het Loo	projectleider
ir. M. (Marjolein) Baart	onderzoeker
mr. drs. D.C. (Dirk) Ipenburg	onderzoeker
drs. M. (Marjan) Slob	onderzoeker en penvoerder

### *Contactinformatie*

Bezoekadres: Lange Voorhout 9  
2514 EA Den Haag

Postadres: Postbus 95404  
2509 CK Den Haag

Telefoon: 070-3337000

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

E-mail: [info@onderzoeksraad.nl](mailto:info@onderzoeksraad.nl)

# ONAFHANKELIJK ONDERZOEK IN HET PUBLIEK BELANG

Den Haag, maart 2018

## Foto's

- Pagina 8-9, ANP / E. Oudenaarden
- Pagina 14, ANP / C. van der Veen
- Pagina 18-19, ANP / C. van der Veen
- Pagina 28-29, ANP / M. Antonisse
- Pagina 34, ANP / V. Kuypers
- Pagina 38-39, Novum RegioFoto / D. Hol
- Pagina 48, ANP / B. Maat
- Pagina 68, ANP / H. Wiggerman
- Pagina 74-75, ANP / M. Beekman
- Pagina 92, ANP / R. van Lookhuijsen
- Pagina 106-107, ANP / R. van Lookhuijsen
- Pagina 118, ANP / E. Oudenaarden
- Pagina 136-137, ANP / L. van Lieshout
- Pagina 144-145, ANP / P. Nijhuis
- Pagina 150-151, ANP / M. Beekman

*Ontwerp en opmaak*  
JOUW® bureau, Zwolle

ISBN 978-90-9030838-8  
NUR 805

# VOORWOORD

De feiten op een rij zetten en daar een zuiver oordeel over vellen: dat is de opdracht van commissies en instanties die onafhankelijk onderzoek verrichten naar kwesties die de publieke orde hebben verstoord. In het huidige klimaat waarin feitenvrije discussies gedijen, vervult dergelijk onderzoek een belangrijke maatschappelijke functie. Het biedt duidelijkheid over de toedracht van voorvallen en maakt het mogelijk daarvan te leren.

Onderzoek zal echter alleen het beoogde effect hebben als de onafhankelijkheid ervan boven iedere twijfel verheven is. Voor tijdelijke onderzoekscommissies en permanente onderzoeksinstanties - de instituties die in deze publicatie centraal staan - is het dan ook cruciaal hun onafhankelijkheid scherp te bewaken, en waar nodig te bevechten.

In deze publicatie verkent de Onderzoeksraad voor Veiligheid wat onafhankelijk onderzoek van het hier belichte type organisaties behelst en vergt. We beschrijven wat deze organisaties zelf kunnen doen om hun onafhankelijkheid te bevorderen en tegen welke heikele tactische en principiële vraagstukken zij bij het verrichten van onafhankelijk onderzoek kunnen aanlopen. Wanneer onafhankelijkheid als dogma wordt gehanteerd, zal het de kwaliteit van het onderzoek eerder in de weg staan dan eraan bijdragen. Door de verschillende vraagstukken te belichten vanuit de basiswaarde onafhankelijkheid, biedt deze publicatie aanknopingspunten voor een coherente en verstandige omgang met die vraagstukken.

Bij het samenstellen van deze publicatie hebben wij geput uit onze eigen ervaringen, en hebben wij veel praktische wijsheid mogen oogsten bij personen die gepikt en gemazeld zijn in dit type onderzoek. Wij willen onze gesprekspartners graag hartelijk bedanken voor hun bereidheid hun ervaringen met ons te delen.

mr. T.H.J. Joustra  
voorzitter Onderzoeksraad voor Veiligheid

# INHOUD

1

ONAFHANKELIJK  
**ONDERZOEK**

P. 8

2

ONAFHANKELIJKHEID  
**IN CONTEXT**

P. 17

3

ONAFHANKELIJKHEID:  
**EEN BEGRIPSBEPALING**

P. 26

4

ONAFHANKELIJKHEID  
**IN POSITIE**

P. 35

5

**ONAFHANKELIJKHEID  
IN OORDEELSVORMING**

P. 70

6

**ONAFHANKELIJKHEID  
IN BEELDVORMING**

P. 101

7

**SLOTBESCHOUWING**

P. 130

\*

**GERAADPLEEGDE LITERatuur**

P. 137

**GERAADPLEEGDE PERSONEN**

P. 142





# ONAFHANKELIJK ONDERZOEK

“Allemaal hebben we onze eigen waarheid. Onafhankelijke waarheidsvinding is een poging om de persoonlijke belevingen te ontstijgen en daarmee iets te bieden dat meer waarde heeft, meer geldingskracht.”

Jeroen Smit

# ONAFHANKELIJK ONDERZOEK

Hoe heeft dit kunnen gebeuren? Dat is de vraag die vaak volgt op een pijnlijke kwestie die de maatschappij in haar hart raakt – of dat nu een ramp betreft, zoals de ontploffing van een vuurwerkopslag in een woonwijk in Enschede, vaker voorkomende onveilige situaties, zoals seksueel misbruik in de sportwereld, of omstreden politiek-bestuurlijk handelen, zoals zich voltrok rond de schikking met drugsbaron Cees H.

Dergelijke gebeurtenissen bedreigen op verschillende manieren de veiligheid en het rechtsgevoel van burgers. Als politici en bestuurders niet adequaat reageren, kunnen deze gebeurtenissen het vertrouwen van burgers in de politiek en het openbaar bestuur aantasten. Want ook al verschillen de meningen over de precieze taak van de overheid, over haar kerntaak bestaat overeenstemming: de overheid behoort burgers te beschermen en consequent vanuit het publieke belang te handelen. In bovengenoemde situaties is de overheid in precies die kerntaak tekortgeschoten. Het openbaar bestuur moet dan laten zien dat het de gang van zaken ernstig opvat en bereid is te leren van wat er is misgegaan. Soms kan dit het best door onafhankelijk onderzoek te verrichten. Onafhankelijk onderzoek houdt voor volksvertegenwoordigers, slachtoffers of kritische burgers de belofte in dat de waarheid boven tafel komt en dat de oordeelsvorming niet zal worden gehinderd door de behoefte een eigen straatje schoon te vegen.

In de voorliggende publicatie buigt de Onderzoeksraad voor Veiligheid zich over onafhankelijk onderzoek. In welke maatschappelijke context vindt dat onderzoek plaats? En hoe geef je onafhankelijk onderzoek goed vorm? Om daar meer zicht op te krijgen, spraken wij met initiatiefnemers, uitvoerders en ontvangers van onafhankelijk onderzoek. Wij reflecteerden met hen op hun ervaringen en brachten daar een eerste ordening in aan, met als doel factoren te benoemen die er in de praktijk van het onafhankelijk onderzoek toe blijken te doen. Onze hoop is dat deze

analyse het toekomstige onafhankelijk onderzoek ten goede komt, waardoor dit onderzoek nog effectiever kan worden ingezet ten dienste van de maatschappij.

## SOORTEN ONAFHANKELIJK ONDERZOEK

Onafhankelijk onderzoek is een veelgebruikte term die een breed spectrum bestrijkt. Zo hebben wetenschappers, journalisten en accountants onafhankelijk onderzoek hoog in het vaandel staan, en ook private adviesbureaus hanteren graag die kwalificatie. De drie klassieke staatsmachten verrichten ieder op hun eigen wijze onderzoek, dat in meer of mindere mate onafhankelijk is. De wetgevende macht kan besluiten tot een parlementaire enquête met verhoor onder ede. De uitvoerende macht heeft inspectiediensten die controleren of regels worden nageleefd en beleidsdoelen worden gehaald, en kent adviesraden en kennisinstituten die beleidsmakers voorzien van wetenschappelijk onderbouwde adviezen. De rechterlijke macht controleert autonoom de toepassing van wetten en regelgeving, en arbitreert bij conflicten.

In deze publicatie belichten wij een specifiek type onafhankelijk onderzoek: onderzoek naar gebeurtenissen die de publieke orde hebben verstoord, en dat losstaat van de klassieke staatsmachten. Aangezien het hier vaak onderzoek betreft naar incidenten waarbij de overheid heeft gefaald in haar hoofdtaak (het beschermen van burgers en het bewaken van de rechtsorde) is het cruciaal dat de onderzoekers op geen enkele wijze onder het gezag van politici en bestuurders vallen. Soms is dit type onderzoek institutioneel ingebed, zoals bij de Algemene Rekenkamer<sup>1</sup> of de Nationale ombudsman. Soms wordt het verricht door een tijdelijke onderzoekscommissie, zoals de commissie-Samson die seksueel misbruik in de jeugdzorg onderzocht of de commissie-Oosting die de vuurwerkcramp in Enschede onderzocht.

Het onafhankelijke onderzoek dat centraal staat in deze publicatie heeft uitdrukkelijk niet de bedoeling om schuldigen aan te wijzen. Het doel is 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 een soortgelijk incident voordoet. Dit onderzoek dient

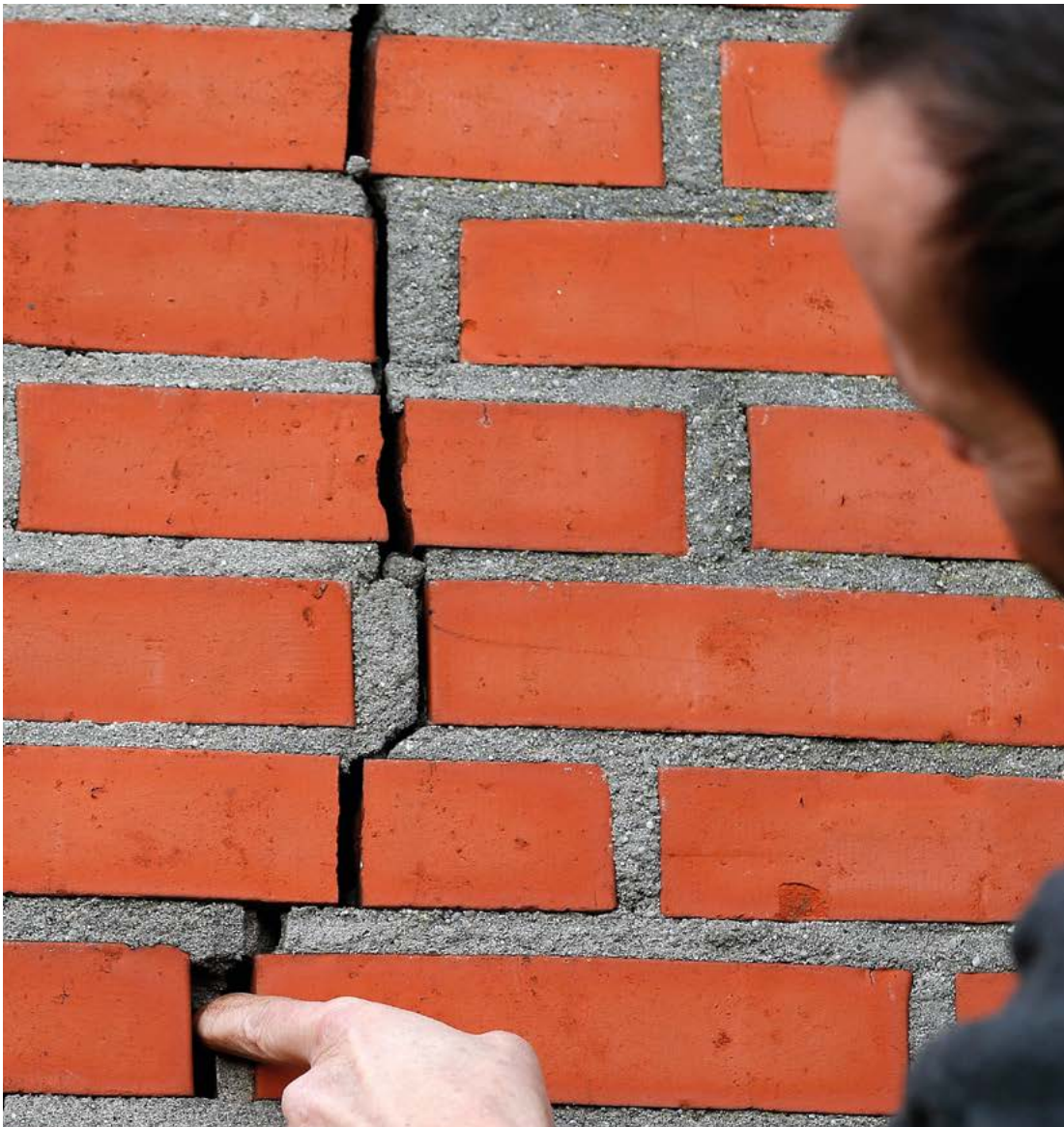
bovendien een tweede doel: maatschappelijke verwerking ('closure'). De onderzochte praktijken en incidenten hebben vaak veel menselijk leed veroorzaakt. Uitzoeken wat er precies is gebeurd en hoe dat heeft kunnen gebeuren, kan slachtoffers, nabestaanden en andere betrokkenen helpen de gebeurtenis te verwerken, en kan bijdragen aan het herstel van maatschappelijk vertrouwen.

## **POSITIE IN HET POLITIEK-BESTUURLIJK KRACHTENVELD**

Het onderzoek waarop wij hier reflecteren wordt, zoals gezegd, verricht zonder inmenging vanuit de drie staatsmachten. Toch staat het daar niet volkomen los van. Het is immers vaak de Tweede Kamer die op onderzoek aandringt of een minister die daarom vraagt, en het benodigde geld komt meestal uit de publieke middelen. De uitkomsten van het onderzoek belanden bovendien vaak in de politieke arena: een minister of burgemeester gaat aan de slag met de aanbevelingen en legt daarover verantwoording af aan de Kamer of de gemeenteraad.

Dergelijk onderzoek zal daarmee onvermijdelijk ook een interventie in de bestaande verhoudingen betekenen. Dit gegeven maakt dat dit type onderzoek ingezet kan worden als strategisch middel. Gezagdragers - ministers, burgemeesters - kunnen vragen om onafhankelijk onderzoek omdat zij een kwestie willen 'depolitiseren'. Een onderwerp kan dermate politiek beladen zijn dat het alleen op gezaghebbende wijze kan worden benaderd door een commissie of instantie die ver van de politiek af staat. Dat was bijvoorbeeld het geval bij het onderzoek naar de politieke steun van Nederland aan de inval in Irak, waarvoor de commissie-Davids in het

<sup>1</sup> De Algemene Rekenkamer verricht onderzoek op terreinen waar hij risico's of problemen met mogelijk financiële of maatschappelijke gevolgen voorziet. De Algemene Rekenkamer doet daarnaast ook onderzoek zonder dat een specifieke gebeurtenis daar aanleiding toe geeft. Een prominent voorbeeld daarvan is het jaarlijkse, wettelijk verplichte rechtmatigheidsonderzoek (artikel 51 Comptabiliteitswet). In dat laatste opzicht onderscheidt de Algemene Rekenkamer zich van de andere onderzoeksinstanties en -commissies die in deze publicatie aan de orde komen.



## Aardbevingen Groningen



leven is geroepen. Een verzoek om onafhankelijk onderzoek kan ook de bedoeling hebben om 'tijd te kopen'. Door om onderzoek te vragen, kan een bewindspersoon aangeven dat hij of zij een kwestie hoog opvat zonder direct maatregelen te hoeven nemen. De bewindspersoon kan vervolgens zeggen dat hij of zij eerst de conclusies van de onderzoekers af wil wachten, en kan de tijd die het onderzoek in beslag neemt gebruiken om de politieke temperatuur op te nemen.

Onafhankelijke onderzoekers onderkennen dat hun werk plaatsvindt in een politiek-bestuurlijk krachtenveld – maar laten zich niet leiden door de belangen die daar spelen. En zij *hoeven* zich daar ook niet door te laten leiden; de crux van onafhankelijk onderzoek is immers dat belanghebbenden geen grip hebben op de aanpak en uitkomst ervan. Zoals Tjibbe Joustra, de voorzitter van de Onderzoeksraad, het uitdrukt: "Natuurlijk vragen partijen soms vanuit strategische overwegingen om een onderzoek; dat was bijvoorbeeld het geval bij ons onderzoek naar de aardbevingsrisico's in Groningen. Voor de Raad zijn de strategische overwegingen van anderen echter niet relevant. Wij besluiten tot onderzoek als wij denken dat het onderzoek een duidelijke focus kan hebben en maatschappelijk iets zal bijdragen." Het feit dat er bepaalde strategische motieven kunnen zijn voor een onderzoek, laat onverlet dat er ook behoefte is aan helderheid over de toedracht en aan lessen voor de toekomst. En die behoefte motiveert de onderzoekers.



## AANLEIDING EN DOEL VAN DEZE STUDIE


Gewoonlijk komt de Onderzoeksraad voor Veiligheid in actie naar aanleiding van concrete voorvallen of veiligheidsvraagstukken. In deze publicatie wil de Raad echter graag reflecteren op een fundamentele onderwerp. 'Onafhankelijk onderzoek' is voor de Raad een logisch thema. Niet alleen omdat onafhankelijkheid een kernwaarde is van de Raad en van verwante instellingen, maar ook omdat de roep om onafhankelijk onderzoek in het huidige maatschappelijke klimaat luid klinkt.

Het doel van deze publicatie is drieledig. Ten eerste willen wij onszelf en anderen die onafhankelijk onderzoek verrichten een helder begrippenkader bieden. Een helder begrippenkader maakt het debat over onafhankelijk

onderzoek scherper – het kan bijvoorbeeld ook duidelijk maken wanneer een onderzoek de kwalificatie ‘onafhankelijk’ niet verdient. Ten tweede willen we concrete randvoorwaarden in kaart brengen die bevorderen dat een onderzoek waarlijk onafhankelijk zal zijn. Voorts blijken betrokkenen tijdens het verrichten van onafhankelijk onderzoek regelmatig terecht te komen in situaties waarin zij een keuze moeten maken tussen botsende waarden. Deze publicatie bundelt ervaringskennis die houvast kan bieden bij het maken van die keuzes. Het bieden van een dergelijk houvast is ons derde doel.

### **WERKWIJZE EN DOELGROEP**

Om bovengenoemde doelen te realiseren, hebben wij in de voorbereidende fase diverse wetenschappers en onderzoekers gevraagd wat zij verstaan onder onafhankelijkheid en wat hun ervaringen zijn met het doen van onafhankelijk onderzoek. Vervolgens hebben we verdiepende interviews gehouden met personen die leiding hebben gegeven aan instanties of commissies die onafhankelijk onderzoek verrichten of hebben verricht, met enkele opdrachtgevers van tijdelijke onderzoekscommissies, en met adressanten van de resulterende rapportages. Ook hebben we een beknopte literatuurstudie gedaan. Op basis van dit materiaal hebben wij voorliggende eigen analyse opgesteld. De citaten die wij in deze publicatie gebruiken, hebben we ter instemming voorgelegd aan de geïnterviewden.



Deze publicatie is in eerste instantie bedoeld voor (potentiële) opdrachtgevers en uitvoerders van het type onderzoek dat hier wordt belicht. Daarnaast willen wij belangrijke adressanten van dit onafhankelijke onderzoek bereiken, zoals Tweede Kamerleden en journalisten. Ten slotte hopen wij dat de publicatie haar weg zal vinden naar andere professionals voor wie onafhankelijkheid een belangrijke waarde is, zoals wetenschappers, accountants en onderzoeksjournalisten, en naar eenieder die reflecteert op de inrichting van het publieke bestel.



## LEESWIJZER

Na een korte bespreking van de maatschappelijke context waarin onafhankelijkheid als cruciale waarde verschijnt (hoofdstuk 2), belichten we het begrip onafhankelijkheid zelf (hoofdstuk 3). Drie dimensies blijken dan van fundamenteel belang:

1. onafhankelijkheid in positie (randvoorwaarden voor het verrichten van onafhankelijk onderzoek),
2. onafhankelijkheid in oordeelsvorming (de vereiste vaardigheden en attitude om te komen tot een eigenstandig oordeel), en
3. onafhankelijkheid in beeldvorming (het uitbrengen van het onderzoek op een manier die de kans vergroot dat de maatschappij het onderzoek ervaart als onafhankelijk).

We belichten deze drie dimensies elk in een eigen hoofdstuk (4, 5, 6). Dit zijn de kernhoofdstukken van deze publicatie. Hier vindt de lezer veel casuïstiek die laat zien welke concrete aanpak kan bijdragen aan onafhankelijkheid in positie, oordeelsvorming en beeldvorming (of daaraan afbreuk kan doen). We sluiten elk hoofdstuk af met aandachtspunten voor onderzoekers. In hoofdstuk 7 vatten we de belangrijkste inzichten uit de voorgaande hoofdstukken samen. We sluiten af met een lijst van geraadpleegde bronnen en een overzicht van de personen die hun ervaringen met onafhankelijk onderzoek met ons hebben gedeeld.



2

## ONAFHANKELIJKHEID IN CONTEXT

“Het enkele feit dat instituties zelf onderzoek uitvaardigen, stemt vaak al wantrouwig; het beeld is dan dat het onderzoek toch vooral ten dienste staat van de institutie zelf.”

Reinier van Zutphen

# ONAFHANKELIJKHEID IN CONTEXT

In deze publicatie richten we ons op onafhankelijk onderzoek naar gebeurtenissen die de publieke orde hebben verstoord. Voordat we dat doen, willen we hier kort schetsen in welke maatschappelijke context dergelijk onderzoek momenteel plaatsvindt.

## AFNEMEND VERTROUWEN

Het vertrouwen in de werking van onze democratie is tanende. Volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau was 68% van de bevolking in 2016-2017 tevreden met het functioneren van de democratie. In 2008-2009 was dat 79%.<sup>2</sup> Er is sprake van een vertrouwenscrisis die alle lagen van bestuur treft, zo stelt de Adviesraad Internationale Vraagstukken.<sup>3</sup> De vraag is waarom het vertrouwen van burgers afneemt – en hoe zorgelijk dat is.

Bezien vanuit het ideaal van de representatieve democratie is een afnemend vertrouwen zonder meer problematisch. Dat ideaal legt immers veel nadruk op het principe dat politici en openbaar bestuurders het volk vertegenwoordigen. Slinkend vertrouwen in de politiek is dan een serieus signaal dat er iets in dat vertegenwoordigende proces niet goed verloopt. Zo zou de groei van het maatschappelijk wantrouwen volgens velen een direct gevolg zijn van het feit dat grote groepen burgers zich niet vertegenwoordigd voelen. Pogingen om de democratie nieuw leven in te

<sup>2</sup> SCP, *De sociale staat van Nederland 2017*, 12 december 2017, p. 67.

<sup>3</sup> AIV, *Naar een gedragen Europese samenwerking. Werken aan vertrouwen*, Advies nr. 88, april 2014.

blazen via experimenten met referenda, gekozen burgemeesters, allerlei soorten burgertoppen, et cetera, vinden hun grondslag in deze analyse; het gebrek aan maatschappelijk vertrouwen zou een direct gevolg zijn van een 'kloof' tussen het volk en de politiek-bestuurlijke elite.<sup>4</sup>

Er is echter een andere interpretatie mogelijk: enig wantrouwen in met name politiek en bestuur kan ook een teken van emancipatie zijn. Burgers zijn steeds beter opgeleid en steeds minder geneigd zich klakkeloos te voegen naar 'het gezag'; politici en beleidsmakers worden niet langer geloofd louter op grond van de positie die zij bekleeden. Dankzij internet kunnen burgers bovendien zelf veel beter dan vroeger kritisch volgen wat politici en bestuurders zoal doen, en waarop zij hun besluiten baseren. Als het tanende vertrouwen een gevolg is van een dergelijke emancipatie, dan hoeft dat bepaald geen slecht nieuws te zijn.

Er zijn dus ten minste twee oorzaken denkbaar voor het groeiende gevoel van burgers dat het democratische ideaal niet goed genoeg in praktijk wordt gebracht: dit kan het resultaat zijn van tekortkomingen in het functioneren van het representatieve stelsel, of een gevolg van de emancipatie van burgers. Hoewel de twee verklaringen op een radicaal andere waardering kunnen rekenen (een tekortschietende werking van het democratisch bestel is negatief, emancipatie van burgers positief), kunnen zij tegelijkertijd waar zijn.



In een situatie van maatschappelijk onbehagen kan onafhankelijk onderzoek naar gebeurtenissen die de publieke orde hebben verstoord een belangrijke werking hebben. Dergelijk onderzoek presenteren wij hier als een vrucht van wat wel de tegenmacht wordt genoemd.<sup>5</sup> Vertegenwoordigers van de tegenmacht houden praktijken van machtige partijen tegen het licht - van het openbaar bestuur, maar ook van bedrijven en semipublieke instellingen.<sup>6</sup> De tegenmacht onderzoekt hoe het heeft kunnen gebeuren dat de macht praktijken heeft toegestaan die het publieke belang hebben geschaad.

Het hoopgevendste is dat een goed functionerende tegenmacht in beide analyses zal bijdragen aan het maatschappelijk vertrouwen. Immers: gezien vanuit de betrokken burger demonstreert het feit dat de representatieve democratie haar eigen tegenmacht organiseert dat het publieke bestel waarborgen kent om de macht dienstbaar aan burgers te houden. En de wantrouwende burger die zich buitenspel voelt staan, kan zich gesterkt voelen door de gedachte dat er publieke instanties zijn die het voor de burger opnemen door de macht kritisch aan de tand te voelen. In beide gevallen zal het onderzoek van de tegenmacht bijdragen aan het vertrouwen in de democratische rechtsstaat. Zo gezien kan zelfs een democratie waarin politici en bestuurders wantrouwend worden bekeken nog steeds behoorlijk robuust zijn.

## WANTROUWEN IN DIENST VAN HET PUBLIEK BELANG

Het onbehagen dat leeft onder veel hedendaagse westerse burgers heeft er zeker aan bijgedragen dat het begrip 'tegenmacht' onder politiek filosofen aan een opmars bezig is.<sup>7</sup> Uitgangspunt is dan dat burgers zich niet alleen manifesteren door collectieve wilsvorming, maar ook - en net zo goed - door het kritisch volgen van de macht. Wantrouwen hoeft dus

<sup>4</sup> Het kabinet Rutte II heeft in januari 2017 een Staatscommissie parlementair stelsel in het leven geroepen die onderzoekt of er veranderingen nodig zijn in het parlementair stelsel en de parlementaire democratie.


<sup>5</sup> Zo spreekt Kim Putters, directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau, van tegenmacht in zijn Overheidslezing 2015: 'Voorbij Den Haag: Opgaven in en van de gedecentraliseerde verzorgingsstaat'. Putters pleit daarin voor een 'comeback van Weber en van de kritische tegenmacht op basis van kennis en deskundigheid'. Naast 'tegenmacht' komen ook de begrippen 'georganiseerde tegenspraak' en 'countervailing power' voor. Herman Tjeenk Willink, voormalig vice-president van de Raad van State, gebruikt deze termen min of meer als synoniemen in 'De functies van adviesorganen', een toespraak die hij hield tijdens een hoorzitting van de vaste commissie van Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken van de Eerste en Tweede Kamer op 30 november 2007.

<sup>6</sup> Semipublieke instellingen zijn privaatrechtelijke rechtspersonen die een publieke taak behartigen of institutioneel verbonden zijn met de overheid, bijvoorbeeld omdat de overheid de meerderheid van de aandelen bezit. Denk bijvoorbeeld aan woningcorporaties, ziekenhuizen, bijzondere onderwijsinstellingen, overheidsbedrijven als NV Luchthaven Schiphol, ProRail BV en de Nederlandse Gasunie NV.

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld Huub Dijkstra (Huis van Argus: de wakende blik in de democratie, Boom, 2016), Willem Schinkel (De nieuwe democratie: naar andere vormen van politiek, De Bezige Bij, 2012) en Hans Wansink (De populistische revolutie, Prometheus 2017). In dit politiek-filosofische verhoor wordt in navolging van Pierre Rosanvallon wel de term 'tegendemocratie' gebruikt (zie bijvoorbeeld Pierre Rosanvallon, Democratie en tegendemocratie, Boom, 2012). Vanwege de anti-democratische associaties die dit begrip (onbedoeld) snel oproept, kiezen wij hier liever voor het begrip tegenmacht.

niet per se cynisch en ondermijnend te zijn, maar kan een belangrijke democratische functie hebben. Vertrouwen en (gezond) wantrouwen hebben elkaar nodig, juist om de machtsbalans in de democratie te bewaken.

In de praktijk zijn burgers zelden in de positie om machthebbers ter verantwoording te roepen. Het gros van de burgers ontbreekt het simpelweg aan de tijd, de expertise, de informatie en de mogelijkheden om de verantwoordelijken bij een pijnlijk incident met de feiten in de hand tot de orde te roepen. Om die reden kent een volwassen democratie - permanente of tijdelijke - instituties die vanuit het oogpunt van de burger machtige partijen kritisch in de gaten houden. Die instituties verrichten onafhankelijk onderzoek en zijn daartoe in een onafhankelijke positie gebracht. Die positie is belangrijk omdat een gemiddelde politicus, volgens onderzoeksjournalist Jeroen Smit, op een abstract niveau weliswaar vol overtuiging zal zeggen: 'zonder waarheidsvinding geen democratie', maar al snel defensief zal reageren op het moment dat het een onderzoek in zijn eigen achtertuin betreft. De onderzoeksinstanties en -commissies die in deze publicatie centraal staan, zijn voorbeelden van instituties die dergelijke vragen toch stellen – en de positie hebben om dat op vasthoudende wijze te doen.



Politiek filosoof Huub Dijstelbloem vergelijkt het onderzoek van de instituties van de tegenmacht met detectivewerk. Zowel de hier bedoelde instituties als detectives komen in actie na een pijnlijke verstoring van de orde, en proberen licht op de zaak te werpen door het gebeurde te reconstrueren. Dergelijk detectivewerk 'ziet niet om in wrok', aldus Dijstelbloem, maar schept een nieuwe ruimte waarin nieuwe gezichtspunten kunnen worden ingenomen.<sup>8</sup> Juist door te reconstrueren wat er is gebeurd en hoe dat kon gebeuren, kan de betrokkenheid van burgers bij de samenleving in stand worden gehouden. Anders gezegd: het evaluerende onderzoekswerk wordt - als het goed is - verricht met het oog op de toekomst.

## ALTERNATIEVE FEITEN EN GEZAG

Bezien vanuit een emancipatieperspectief hoeft het toegenomen wantrouwen ten opzichte van machthebbers dus helemaal niet zo'n kwalijk verschijnsel te zijn. Er doet zich echter een complicatie voor. Dezelfde emancipatie leidt op dit moment tot een verschijnsel dat niet alleen de representatieve democratie, maar ook de instituties van de tegenmacht in het hart treft.

Inmiddels is namelijk in brede lagen van de bevolking het besef doorgedrongen dat kennis nooit volledig neutraal en onthecht is, maar altijd tot stand komt door 'een blik van binnenuit'. Burgers realiseren zich dat regels en arrangementen zijn ontworpen (en worden gehandhaafd) door mensen van vlees en bloed - door mensen dus met specifieke ervaringen en belangen die zij nooit helemaal van zich af kunnen schudden. Het op zichzelf emanciperende inzicht dat kennis het product is van een (sub)cultuur, slaat soms door in de opvatting dat alle oordelen *dus* subjectief zijn, dat alle kennis *dus* partijdig is - en daarmee evenveel (of even weinig) waard. Marc Josten, eindredacteur van omroep *Human*, merkt op dat dit ertoe kan leiden dat wetenschappelijke kennis verschijnt als 'ook maar een mening', rechters worden beticht van vooringenomenheid en journalisten worden weggezet als 'leugenjournalisten'. "Deze ontwikkeling brengt schade toe aan allerlei instituties die aan waarheidsvinding doen", constateert hij. Als deze trend doorzet, zal ook de stem van de tegenmacht niet meer worden ervaren als die van een onafhankelijke buitenstaander, en kan de tegenmacht haar herstellende en verbindende functie niet goed meer vervullen.

<sup>8</sup> Dijstelbloem, op.cit, p. 193.



Veel van onze gesprekspartners maken zich zorgen over dit klimaat waarin feitenvrije discussies gedijen. André Rouvoet, die zowel opdrachtgever als voorzitter is geweest van een onderzoekscommissie, ziet verschillen in opinie in toenemende mate samengaan met een verschillende presentatie van de onderliggende feiten. “De democratie bestaat bij de gratie van een debat over oordelen. De opkomst van ‘alternatieve feiten’ ondermijnt dit debat. Want als je over de *feiten* al van mening verschilt, dan is er niet langer sprake van een debat; dan worden er parallelle monologen gevoerd.”

Door zorgvuldig na te gaan wat er daadwerkelijk gebeurd is, beoogt het onderzoek van de tegenmacht een solide bodem te leggen onder de maatschappelijke discussie over een voorval. In zekere zin heeft het onderzoek van de tegenmacht juist de bedoeling een alternatieve lezing van de feiten uit te sluiten. De achilleshiel van de tegenmacht is dat zij niet immuun is voor de aantijging dat ook haar vertegenwoordigers deel uitmaken van de elite. “De reactie op een onderzoeksrapport is soms: ‘Dat is uw waarheid, niet de mijne’”, zegt vice-president van de Raad van State Piet Hein Donner. “Zelfs als het onderzoek is omgeven met allerlei waarborgen waardoor belanghebbenden het oordeel niet hebben kunnen beïnvloeden.” Het vergaren, ordenen en beoordelen van veelsoortige informatie en verschillende gezichtspunten vereist ontegenzeggelijk de nodige expertise. In een samenleving waarvan veel leden de elite wantrouwen, kunnen getrainde experts worden weggezet als vertegenwoordigers van een groep die per definitie zijn eigen belangen behartigt. In zo’n samenleving zullen burgers niet automatisch gezag toekennen aan een instantie of commissie die onafhankelijk onderzoek verricht.

Hoe kunnen mensen die extern onafhankelijk onderzoek verrichten het hoofd bieden aan het verwijt ‘de feiten van de elite’ te produceren? Hoewel onderzoek altijd het werk is van personen met materiële en ideologische afhankelijkheden, betekent dat niet dat het onvermijdelijk een bolwerk is van subjectieve gezichtspunten en verkapt eigenbelang. Goede onderzoekscondities, beproefde onderzoeksmethodes, scherpe onderlinge discussies, zorgvuldig onderbouwde conclusies en een heldere

verantwoording maken het product van een onderzoeksteam waardevol en betrouwbaar. Instanties en commissies die deze kwaliteiten afdwingen en hebben geïnternaliseerd, kunnen zich zelfbewust presenteren als exponenten van een tegenmacht die onderzoek verricht namens de burger en met het oog gericht op het publiek belang.

In deze publicatie onderzoeken we wat er zoal komt kijken bij het verrichten van zulk onderzoek. Met als achterliggende vraag: wat kunnen de verantwoordelijken zelf doen om te bevorderen dat de maatschappij het onderzoek als gezaghebbend referentiepunt gaat ervaren? Met andere woorden: hoe kunnen onderzoekers ervoor zorgen dat de maatschappij hun onderzoek aanvaardt als een betrouwbaar antwoord op de vragen die leven en ziet als het startpunt voor verbeteringen? Onderzoek dat uitgroeit tot zo'n gezaghebbend referentiepunt, zal namelijk eerder het beoogde maatschappelijke effect sorteren: leren van het verleden in de hoop de toekomst veiliger en beter te maken. Een samenleving waarin onafhankelijk onderzoek in het publiek belang kan bloeien, heeft een belangrijk middel in handen om het vertrouwen in de democratie te stutten.





3

## ONAFHANKELIJKHEID: EEN BEGRIPSBEPALING

“Onafhankelijk onderzoek kun je niet verrichten vanuit een ivoren toren. Onderzoek dat geen lijnen legt met de buitenwereld bestaat niet – en je zou er trouwens ook niets aan hebben.”

André Rouvoet

# ONAFHANKELIJKHEID: EEN BEGRIPSBEPALING

## EEN IDEE IN ONTWIKKELING

Hoewel alom veel waarde wordt gehecht aan onafhankelijk onderzoek, ontbreekt het aan een helder begrippenkader. Met deze publicatie hopen we bij te dragen aan begripsmatige helderheid en zo een scherper debat over het belang en de betekenis van onafhankelijk onderzoek mogelijk te maken. Dit is echter geen sinecure; het begrip 'onafhankelijkheid' blijkt complex en de betekenis is in de loop der tijd ook nog veranderd.

Het veld van betekenissen dat we nu aan het begrip 'onafhankelijkheid' toedichten, is tamelijk laat opgekomen in de westerse ideeëngeschiedenis – later dan verwante begrippen als 'onpartijdigheid' en 'objectiviteit'. In het dagelijks spraakgebruik fungeren 'onpartijdig' en 'objectief' vaak als synoniem voor 'onafhankelijk', en die begrippen resoneren altijd mee als er om onafhankelijkheid wordt gevraagd. Vandaar dat we die hier eerst kort belichten.

Vanaf de zeventiende eeuw begrijpt men een onpartijdig oordeel allereerst als een oordeel dat niet wordt bepaald door persoonlijke voorkeuren.<sup>9</sup> Deze invulling van het begrip 'onpartijdigheid' verwijst naar een zekere koelheid van geest en een gebrek aan vooringenomenheid. De denkers van de moderne tijd achtten het van belang om overgeleverde

<sup>9</sup> Murphy, K, and A. Traninger (eds), *The Emergence of Impartiality*, Brill, 2014.

opvattingen over hoe de wereld in elkaar zit even terzijde te leggen, uit te gaan van kale waarnemingen, en na te denken over wat je dan ziet; een houding die heeft bijgedragen aan de bloei van de natuurwetenschappen in deze Verlichtingstijd.

Het verwante begrip 'objectief' werd al druk bediscussieerd in de laatmiddeleeuwse scholastiek.<sup>10</sup> In die tijd verwees 'objectief' naar 'de dingen zoals die zich aan onze geest voordoen', terwijl 'subjectief' stond voor het ding (subject) op zichzelf. In de loop der tijd zijn de begrippen subjectief en objectief dus van betekenis gewisseld. De huidige betekenis van objectiviteit schoot pas goed wortel in de tweede helft van de negentiende eeuw. Objectiviteit in deze moderne betekenis wil zeggen: weergeven hoe de dingen werkelijk zijn, los van persoonlijke overtuigingen of voorkeuren. In dit tijdvak kristalliseerde objectiviteit uit tot een methodologisch ideaal; het werd de norm voor wetenschappelijk onderzoek.<sup>11</sup> Een objectieve houding moet voorkomen dat je dingen mooier maakt dan ze zijn, of dat je je observaties zodanig reguleert dat ze aansluiten bij je verwachtingen.

In de eerste helft van de negentiende eeuw was er nog geen intellectueel debat over de gevaren en vertekeningen van de persoonsgebonden waarneming.<sup>12</sup> De relatief late opkomst van deze thematiek laat zien dat in het vroegmoderne Europa de onvermijdelijk subjectieve aspecten van het proces van kennis vergaren zelf nog niet in het centrum van de aandacht stonden. Zodra het licht hier wel op valt, roept het interpretatieproces direct vragen op. Het huidige maatschappelijke onbehagen over de feilbaarheid, persoonsgebondenheid en betwistbaarheid van kennis, is te duiden als een uitloper van deze ontwikkeling. Aan de wieg van deze ontwikkeling stonden denkers als Marx, Nietzsche en Freud, die ieder op hun eigen manier en terrein radicale vragen stelden over de verhouding tussen wereldbeeld, kennis en belangen. Sinds het gedachtegoed van deze 'meesters van het wantrouwen' cultureel is ingedaald, kan niemand de kwaliteiten onpartijdigheid, objectiviteit en onafhankelijkheid zonder meer voor zichzelf opeisen. Die kwaliteiten zijn altijd voorlopig en vragen voortdurend doordenking, onderbouwing en demonstratie.



## ONVERMIJDELIJKE AFHANKELIJKHEDEN ONDERKENNEN

Volledig onafhankelijk onderzoek in de zin van een volmaakt onpartijdig en objectief onderzoek dat wordt uitgevoerd zonder kleuring door welke voorkeur dan ook, is niet alleen kennistheoretisch onmogelijk, maar is maatschappelijk ook onwenselijk. "Onafhankelijk onderzoek kun je niet verrichten vanuit een ivoren toren", stelt André Rouvoet. "Onderzoek dat geen lijnen legt met de buitenwereld bestaat niet - en je zou er trouwens ook niets aan hebben."

Onafhankelijk onderzoek zoals hier bedoeld, voltrekt zich in het volle maatschappelijke leven en is 'partijdig' in de zin dat het beoogt het publieke belang te dienen. Onderzoekers worden geacht zich achter dit publieke belang te scharen. Dergelijke onderzoekers kunnen bovendien geen volkomen buitenstaanders zijn, maar moeten maatschappelijk voldoende zijn ingebed om de juiste vragen te kunnen stellen, de juiste mensen te spreken te krijgen, en de onderzoeksresultaten effectief over het voetlicht te brengen. Wel mag worden verwacht dat onafhankelijke onderzoekers inzicht hebben in hun eigen onvermijdelijke afhankelijkheden, en dat zij hun uiterste best doen om problematische afhankelijkheden te voorkomen.

Burgers eisen van partijen die onafhankelijk onderzoek doen dat zij louter het belang van het onderzoek dienen – en zelfs de schijn van belangenverstrengeling vermijden. Hoewel onafhankelijkheid meer behelst dan alleen de afwezigheid van belangenverstrengeling, heeft de maatschappelijke discussie de neiging zich daar wel op

<sup>10</sup> De scholastiek is een combinatie van wijsbegeerte en godsgeleerdheid die aan de hogescholen van de middeleeuwen onderwezen werd (bron: Van Dale).

<sup>11</sup> Daston, L., and P. Gallison, *Objectivity*, Zone books, 3e editie, 2015.

<sup>12</sup> Daston en Gallison, op.cit., p. 34-35.



Reactie op onderzoeksrapport Algemene Rekenkamer



toe te spitsen; wellicht omdat belangenverstrengeling concreet lijkt. Belangenverstrengeling is er echter in soorten en maten. Het staat buiten kijf dat een onafhankelijk onderzoeker geen onderzoek kan verrichten naar het handelen van directe collega's of intimi. Lastiger wordt het als de huidige verantwoordelijkheden in conflict komen met andere belangen. Denk aan een onderzoeker die enigszins aan zelfcensuur doet om de kans op een volgende baan te vergroten, of mild oordeelt vanwege loyaliteit aan mensen uit zijn of haar verleden. En soms kan een op zichzelf capabele en integere onderzoeker de *schijn* van belangenverstrengeling zo moeilijk van zich afschudden dat dit de voortgang van het onderzoek hindert.<sup>13</sup>

Een mens kan onmogelijk belangeloos door het leven gaan en zijn belangen zullen geregeld met elkaar in conflict komen. Bepalend is hoe iemand met een eventueel belangenconflict omgaat. Van onafhankelijk onderzoekers mag worden verwacht dat zij dit prudent doen. Dat betekent: evidente belangenverstrengeling vermijden en overtuigend beargumenteren waarom resterende afhankelijkheden het onderzoek niet in de weg staan.

### **DRIE DIMENSIES**

Het verrichten van effectief onafhankelijk onderzoek naar maatschappelijke kwesties veronderstelt volgens ons dat de volgende drie dimensies goed in acht genomen worden: de *positie* van het onderzoeksteam, de manier waarop de *oordeelsvorming* tot stand komt, en de *beeldvorming* over de onafhankelijkheid van het onderzoek.

<sup>13</sup>Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector, *Belangenverstrengeling. Handreiking*, juli 2010.

Onafhankelijkheid in *positie* betreft het stellen van passende kaders voor het uitvoeren van onafhankelijk onderzoek, opdat er geen institutionele of persoonlijke factoren aanwezig zijn die de betrokken onderzoekers belemmeren of verleiden tot vooringenomenheid. Het vormen van een onafhankelijk *oordeel* is het primaire doel van het onderzoek, en vergt een bepaalde expertise en attitude van de onderzoekers. Of zij daarin slagen, hangt eerst en vooral van henzelf af (en is moeilijk te toetsen). Of het onderzoek vervolgens ook in de *beeldvorming* als onafhankelijk wordt aangemerkt, hangt af van factoren die onderzoekers deels niet in eigen hand hebben. Door de manier waarop zij het onderzoek verrichten, hun onderzoeksresultaten delen en hun handelen verantwoorden, kunnen zij de kans daarop wel aanzienlijk vergroten.

De drie genoemde dimensies kunnen elkaar versterken of verzwakken. In elk onafhankelijk onderzoek behoeven alle drie de dimensies aandacht. Immers: een onafhankelijke positie alleen is niet genoeg; de leider van een sterk gepositioneerd team dat een zwak onderzoek uitvoert, zal aan gezag en daarmee aan effectiviteit inboeten. En zelfs onderzoekers met veel gedrevenheid en talent om een autonoom oordeel te vellen, kunnen bij dit type onderzoek geen kracht zetten als zij niet voldoende armslag krijgen, of van belangrijke informatie worden weggehouden. In dat geval is hun positie niet onafhankelijk genoeg geweest.



Onderzoek kan alleen uitgroeien tot gezaghebbend referentiepunt als de maatschappij ervan overtuigd is dat het onderzoek onafhankelijk is. Onderzoek dat vanuit een onafhankelijke positie en met een onafhankelijke attitude wordt verricht, zal dit gezag veel eerder toebedeeld krijgen. Maar beeldvorming is een eigenstandig proces: hoe zuiver en onafhankelijk positie en oordeel feitelijk ook waren, dit garandeert nog niet dat de maatschappij het onderzoek daadwerkelijk als onafhankelijk ervaart. Soms spelen er simpelweg andere krachten.

Onafhankelijkheid is een richtinggevend ideaal. Dat wil zeggen: het wordt in de praktijk nooit helemaal bereikt of volmaakt gerealiseerd, maar bepaalt wél hoe een proces wordt ingericht en welke attitude wordt gevraagd van onderzoekers. Hoe de drie geïdentificeerde dimensies in de praktijk

precies vorm krijgen en welke afwegingen daarbij worden gemaakt, hangt af van de specifieke maatschappelijke context van het onderzoek – sterker nog: behoort daarvan af te hangen. Wel durven wij te stellen dat deze drie dimensies in elk onafhankelijk onderzoek aandacht behoeven.





# ONAFHANKELIJKHEID IN POSITIE

“Bij onafhankelijk onderzoek is een vooringenomenheid die is gebaseerd op eerdere ervaringen met soortgelijke zaken juist wenselijk. Die noemen wij deskundigheid.”

Piet Hein Donner

# ONAFHANKELIJKHEID IN POSITIE

## **DILEMMA UIT DE ONDERZOEKSPRAKTIJK**

*De minister heeft een onafhankelijk onderzoek uitgevaardigd naar een incident, en heeft een ervaren secretaris aangewezen om het onderzoeksteam bij te staan. Op de eerste vergadering van de onderzoekscommissie doet die secretaris een voorstel voor de opzet van het onderzoek. Hij blijkt de onderzoeksopdracht behoorlijk nauw af te bakenen. Binnen de commissie ontstaat discussie over de vraag of zij de opdracht wel zo strikt wil interpreteren. Aan de ene kant hebben alle betrokkenen belang bij een scherp afgebakend onderzoekskader en weet de secretaris op dat moment allicht goed welke vragen er leven. Aan de andere kant wil de commissie de vrijheid houden om in de loop van het onderzoek te bepalen wat nu eigenlijk de meest relevante onderzoeksvragen zijn. Hoe kan de commissie het best omgaan met dit dilemma?*

# 4

Een onafhankelijke positie van de onderzoekers is het eerste dat de leiders van een onderzoek zullen willen en moeten bedingen. Immers: alleen als zij hun werk naar eigen inzicht kunnen inrichten en uitvoeren, is sprake van onafhankelijk onderzoek. Dit vraagt van degene die de onderzoeksvraag op zich neemt dat hij of zij scherp voor ogen heeft onder welke randvoorwaarden onderzoekers autonoom tot een oordeel kunnen komen, en ervoor zorgt dat aan die randvoorwaarden wordt voldaan.

Pieter van Vollenhoven, oud-voorzitter van de Onderzoeksraad, merkt op dat er juist bij onderzoek naar een ernstige gebeurtenis 'vele tegenstrijdige belangen' een rol kunnen spelen, die maken dat sommige betrokken partijen er 'helemaal geen baat bij hebben als de waarheid aan het licht wordt gebracht'. Hij pleit daarom voor 'stevige wettelijke

bevoegdheden en wettelijk vastgelegde spelregels' die de positie van onderzoeksinstanties sterk maken.<sup>14</sup>

Permanente instanties die onafhankelijk onderzoek doen, zoals de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman en de Onderzoeksraad voor Veiligheid, beschikken over dergelijke wettelijke bevoegdheden en spelregels. Bij de instelling van een tijdelijke onderzoekscommissie wordt veelal een instellingsbesluit opgesteld waarin vastligt hoe de commissie te werk zal gaan.<sup>15</sup> Wettelijke verankeringen - hoe belangrijk ook - geven echter geen antwoord op alle vragen die zich rondom de onafhankelijke positionering van een onderzoek kunnen voordoen. Er is meer nodig. In dit hoofdstuk belichten we enkele concrete aandachtspunten voor het borgen van een onafhankelijke positie.

## GEEN GEZAGSRELATIE

Cruciaal is de mate waarin een onderzoeksinstantie of -commissie onafhankelijk kan opereren van de bij het onderzoek betrokken partijen. In het algemeen geldt: hoe zelfstandiger de positie van onderzoekers ten opzichte van het onderzoeksthema en de betrokken partijen, hoe beter hun uitgangspositie om tot een zuiver oordeel te komen. In de woorden van de voormalig voorzitter van het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie Herman Bolhaar: "Onafhankelijke onderzoeken moeten zo georganiseerd worden dat geen enkele instantie het proces kan beïnvloeden." Een onderzoeksinstantie of -commissie moet kritische conclusies kunnen trekken zonder angst te hebben voor de positie van de instantie, noch voor die van haar bestuurders, commissieleden of medewerkers.

Bij permanente onderzoeksinstanties is de onafhankelijke positie van de organisatie zoals gezegd wettelijk verankerd. Zo kunnen de raadsleden van de Onderzoeksraad voor Veiligheid niet zomaar ontslagen worden als de Raad uitspraken doet die bewindslieden onwelgevallig zijn. De Raad kan dus niet worden afgerekend op de boodschap die uit zijn onderzoek oprijst. Ook voor tijdelijke onderzoekscommissies is het van belang dat een onderzoek niet zomaar van buitenaf kan worden stopgezet.<sup>16</sup> Dit wordt gewoonlijk geadresseerd in het instellingsbesluit van een commissie.

De crux van de onafhankelijke positie van onderzoekers is dat zij niet vallen onder de politieke verantwoordelijkheid of een andere vorm van hiërarchie. Als onderzoekers wel in een gezagsrelatie staan, kan dat de geloofwaardigheid van het onderzoek zelf aantasten - zeker bij gevoelige onderwerpen. Dit bleek bijvoorbeeld toen sportkoepel NOC\*NSF eind 2016 aankondigde een groot onderzoek in te stellen naar seksueel misbruik in de sportwereld. Nog dezelfde dag plaatste Marja Olfers, hoogleraar Sport en recht van de Vrije Universiteit, vraagtekens bij het voornemen van NOC\*NSF om zélf onderzoek te doen. De hoogleraar pleitte voor het inschakelen van een onafhankelijke, externe commissie, omdat de onderzoekers anders bij voorbaat de schijn tegen hebben. 'Er kan dan het idee ontstaan dat er sprake is van een complot of dat er zaken onder tafel worden geschoven. Je keurt dan toch je eigen vlees', aldus Olfers.<sup>17</sup>

Bij het voorbereiden van deze publicatie zijn wij veelvuldig gestuit op deze metafoor van de slager die zijn eigen vlees keurt. Dit beeld speelt overduidelijk een centrale rol in het publieke denken over onafhankelijk onderzoek en is daarmee iets om terdege 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 moet aanvoelen wanneer dat nodig is.

<sup>14</sup> Prof. mr. Pieter van Vollenhoven, *Het onafhankelijk onderzoek in de Europese Unie. De waarheid achter de werkelijkheid bij ernstige gebeurtenissen*, Den Haag, februari 2016.

<sup>15</sup> Tussen de genoemde permanente instanties bestaan verschillen in de bevoegdheden waarover zij beschikken en de mate van detail waarin deze in de wet zijn verankerd. Ook tussen commissies verschillen de bevoegdheden en de verankering daarvan in instellingsbesluiten.

<sup>16</sup> Hoewel niet altijd scherp is geregeld dat de opdrachtgever een onderzoekscommissie niet tussentijds kan opheffen, hebben wij geen voorbeelden kunnen vinden van commissies waarbij dit is gebeurd.

<sup>17</sup> <http://nos.nl/artikel/2149906-onderzoek-noc-nsf-moet-onafhankelijk-zijn.html>



De gedachte dat het extern laten uitvoeren van een onderzoek automatisch een onafhankelijk onderzoek oplevert, getuigt van onvoldoende begrip van wat onafhankelijk onderzoek precies behelst en beoogt. Bij onafhankelijk onderzoek komt (veel) meer kijken dan een externe positie alleen. Bovendien is extern onderzoek niet na elk voorval nodig of het meest geëigend. Volgens Herman Bolhaar is het zaak om goed na te denken welk type onderzoek wordt 'losgelaten' op een bepaalde gebeurtenis, en wat precies het doel is van dit onderzoek. Extern onderzoek heeft vooral zin om een feitelijke gang van zaken te reconstrueren die de genomen beslissingen in een bepaald licht zet. Minder zinvol is het om externe onderzoekers te betrekken bij vraagstukken waarop principieel meerdere visies mogelijk zijn, stelt Piet Hein Donner. "Oordelen over wie er gelijk had en wie niet, kun je beter aan de rechter overlaten."

Het te lichtvaardig of te vaak initiëren van externe onderzoeken kan ongunstige effecten hebben. Zo kan extern onderzoek volgens Bolhaar 'het verantwoordingsperspectief van professionals' aantasten. Het kan ertoe leiden dat zij zich strikt aan de regels gaan houden en hun professionele ruimte niet meer durven benutten en de bijbehorende verantwoordelijkheid uit de weg gaan. Ook Tjibbe Joustra juicht het toe als partijen zelf onderzoek doen naar een voorval. "Het laat zien dat ze begrijpen dat ze zelf aan het woord moeten zijn als er iets is misgelopen." Professionals blijken bovendien meer te leren als zij zelf onderzoeken waarom een situatie uit de hand is gelopen, en het geleerde ook eerder en gemakkelijker te integreren in hun werkwijze.<sup>18</sup>

Daarbij komt dat een extern onderzoek een kwestie meer maatschappelijk gewicht kan geven, en dat kan ook polariserend uitpakken. Zo heeft een partij die om wat voor reden dan ook afstand neemt van een aangekondigd onderzoek, meteen de schijn tegen. Het is de vraag of de maatschappij daarmee altijd is gediend.

Onafhankelijk onderzoek is dus een instrument dat spaarzaam moet worden ingezet - dan is het een krachtig instrument. Vooral in situaties waarbij er publiekelijk twijfels zijn gerezen over de handelwijze van de betrokken organisatie zelf, zal een extern onderzoek bij voorbaat geloofwaardiger

worden gevonden. Nationale ombudsman Reinier van Zutphen verklaart: “Het enkele feit dat instituties zelf onderzoek uitvaardigen, stemt vaak al wantrouwig; het beeld is dan dat het onderzoek toch vooral ten dienste staat van de institutie zelf.” Dit is precies de reden dat Ruurd Jan Roorda, voorzitter van de Raad van Bestuur van het Tergooi-ziekenhuis, extern onderzoek liet doen naar het onverwacht overlijden van een patiënt in zijn ziekenhuis. Ziekenhuizen zijn gewend om dergelijke calamiteiten in ieder geval intern te onderzoeken en dat leidt vaak tot een goed rapport. Maar in gesprekken met de getroffen familie merkt Roorda dat de zeggingskracht van een intern onderzoek toch minder is.

De vuistregel is: als vertrouwen ontbreekt, is het zaak om het onderzoek op gepaste afstand van het onderwerp van onderzoek te laten uitvoeren. NOC\*NSF zag dit – na de openbare kritiek – ook in. Eind 2017 heeft een onafhankelijke commissie onder leiding van Klaas de Vries<sup>19</sup> een rapport uitgebracht over haar onderzoek naar misbruik in de sport.<sup>20</sup>

## HET BESLUIT OM AL DAN NIET ONDERZOEK TE DOEN

Een onafhankelijke onderzoeksinstantie bepaalt idealiter volledig zelf haar onderzoeksagenda.<sup>21</sup> Het kan echter voorkomen dat een instantie wordt gevraagd om onderzoek naar een bepaald incident te doen. Zo kan de Onderzoeksraad onder meer verzoeken krijgen van een minister, commissaris van de koning of burgemeester.<sup>22</sup> De Algemene Rekenkamer kan verzoeken tot onderzoek krijgen van de Eerste en Tweede Kamer, en per 1 januari 2018 wettelijk ook van een minister of staatssecretaris.<sup>23</sup> Beide instanties bepalen of zij een verzoek honoreren en welke reikwijdte

<sup>18</sup> Busch, C., *Veiligheidsfabels 1-2-3; 95 stellingen voor een reformatie in veiligheid* (Vakmedianet, 2016). Zie met name Fabel 70: ‘De Onderzoeksraad onderzoekt. Wij hoeven niks te doen!’

<sup>19</sup> De heer De Vries was onder andere minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en lid van de Eerste Kamer.

<sup>20</sup> Het rapport is op 12 december 2017 gepubliceerd en gepresenteerd.

<sup>21</sup> Met één kanttekening: sommige onderzoeken vloeien voort uit de wettelijke taak van een instantie; in dat geval is de instantie dus verplicht onderzoek te doen.

<sup>22</sup> Artikel 43, eerste lid, Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid.

<sup>23</sup> Zie artikel 90, Comptabiliteitswet 2001 en de Memorie van Toelichting, Comptabiliteitswet 2016.

het onderzoek zal hebben. Sommige raden vinden een dergelijk verzoek 'statusverhogend', merkt Pauline Meurs, voorzitter van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving. Zelf denkt zij daar anders over. "Als een raad veel verzoeken krijgt, is het de vraag hoe je voorkomt dat je een uitvoerende dienst wordt."

Saskia Stuiveling<sup>24</sup>, oud-president van de Algemene Rekenkamer, ging behoedzaam om met het inwilligen van verzoeken. Leden van de Tweede Kamer maakten in de tijd dat zij president was van de Algemene Rekenkamer het meeste gebruik van de mogelijkheid een verzoek bij de Rekenkamer neer te leggen - soms zonder dat zij overzagen wat er allemaal bij een onderzoek komt kijken. Het gevaar was dat de Rekenkamer door al die verzoeken overbelast zou raken. Anderzijds zou Stuiveling niet graag een onderzoeksverzoek afwijzen waar een Kamerlid in het openbaar om had verzocht. "De Rekenkamer wil graag onderzoeken, maar moet daar zelf wel de mogelijkheid toe zien", zei Stuiveling. Om die reden is het volgens haar gebruikelijk geworden dat Kamerleden de Rekenkamer eerst polsen over een kansrijke formulering van een verzoek.

Het honoreren of afwijzen van een extern verzoek om onderzoek blijkt een precaire zaak. Het aanvaarden van een verzoek behoort voor een onafhankelijke organisatie geen vanzelfsprekendheid zijn, zoals Meurs en Stuiveling opmerken. Maar het afwijzen van een verzoek kan snel begrepen worden als een impliciet oordeel dat de kwestie eigenlijk niet veel om het lijf heeft – in tegenstelling tot wat de indiener van het verzoek kennelijk denkt. Dan kan de (gepercipieerde) onafhankelijkheid van de instantie in het geding komen. Dat zou bijvoorbeeld ook kunnen gebeuren als een onderzoeksinstantie alle verzoeken van VVD-ministers zou honoreren, terwijl zij die van D66-ministers naast zich neerlegt. Om deze redenen is een gedegen toelichting op het besluit om al dan niet te gaan onderzoeken van belang. Die toelichting zal in ieder geval duidelijk moeten maken in hoeverre het verzoek bij de missie van het instituut past, of het instituut een begaanbare weg ziet om de kwestie te onderzoeken, en of er met het onderzoek een breder maatschappelijk belang is gediend.

De voorzitter van een tijdelijke onderzoekscommissie zal een opdracht voorts pas aanvaarden als hij of zij zich kan vinden in de condities voor het onderzoek, waaronder de taakstelling. “Op het moment dat je gevraagd wordt, moet je als beoogd voorzitter van een commissie gelijk je voorwaarden stellen”, zegt Hans Borstlap, die onder meer voorzitter was van de commissie die onderzoek deed naar het intern functioneren van de Nederlandse Zorgautoriteit. Zodra het onderzoek van start gaat, staan die condities vast en moet de commissie het daarmee doen.

### **ZEGGENSCHAP OVER DE ONDERZOEKSVRAAG**

De formulering van de onderzoeksopdracht is bepalend voor het verdere onderzoek. Als de onderzoekende partij geen zeggenschap heeft over invulling en reikwijdte van het onderzoek, vormt dat een bedreiging voor onafhankelijkheid. De initiator van het onderzoek kan er dan immers op sturen bepaalde gevoelige vraagstukken buiten de onderzoeksafbakening te houden.

Bij tijdelijke onderzoekscommissies beschrijft het instellingsbesluit van de commissie veelal op welke vragen het onderzoek antwoord zal geven. Uit gesprekken met voorzitters van dergelijke commissies blijkt dat de onderzoeksvraag meestal in overleg met de verzoekende partij tot stand komt. Maar de voorzitters benadrukken dat zij uiteindelijk zelf - binnen de kaders van de opdracht - bepalen wat de precieze onderzoeksvraag is, en ook de vrijheid bedingen om deze eventueel aan te passen tijdens het onderzoek. Pauline Meurs, die meerdere commissies heeft voorgezeten,

<sup>24</sup> Wij spraken mevrouw Stuiveling kort voor haar overlijden op 20 april 2017. Zij was toen niet meer in functie als president van de Algemene Rekenkamer. Mevrouw Stuiveling was van 29 oktober 1984 tot 30 april 1999 lid van de Algemene Rekenkamer. Op 1 mei 1999 werd zij president; die functie heeft zij vervuld tot aan haar pensionering op 31 mei 2015.



Het rapport  
van de  
Evaluatie-  
commissie  
Nationalisatie

Evaluatiecommissie Nationalisatie SNS Reaal

MR. R.J. HOEKSTRA  
DR. J.M.G. FRIJNS

merkt op dat zij na installatie van de commissie terugkoppelt “hoe de commissie de vraag opvat zonder daar verder toestemming voor te vragen.”

De commissie-Oosting bedong in haar instellingsbesluit<sup>25</sup> vrijheid bij het bepalen van haar onderzoeksvragen: ‘De Commissie is bevoegd gedurende het onderzoek aanvullende vragen te formuleren en deze te onderzoeken en beantwoorden, indien zij dat dienstig acht aan haar opdracht.’ De commissie-Van der Veer heeft deze vrijheid niet in haar instellingsbesluit bedongen, maar verantwoordt in haar rapport hoe zij haar taken heeft opgevat.<sup>26</sup> De commissie heeft haar eerste taak breder opgevat dan het instellingsbesluit bepaalde: zij onderzocht niet alleen het mortierongeval in Mali, maar betrok ook andere ongevallen in haar onderzoek. Ten aanzien van haar tweede taak - beoordelen in hoeverre Defensie nalatig en/of verwijtbaar heeft gehandeld - merkt de commissie op dat zij deze vraag op organisatieniveau heeft onderzocht en nadrukkelijk niet op individueel niveau.<sup>27</sup> Ruurd Jan Roorda merkt op dat “een commissie die de ruimte krijgt, het beste bij de kern van de vraag zal komen.” Het doorgronden van de vraag is tenslotte al het begin van het onderzoek.

Dat een instantie of commissie zeggenschap heeft over de invulling en reikwijdte van het onderzoek, geeft onderzoekende partijen echter geen vrijbrief die reikwijdte onbeperkt uit te breiden. Zij moeten er alert op zijn dat zij niet buiten hun functie treden, zo zegt Piet Hein Donner. Dat is volgens hem een “verleiding die altijd op de loer ligt”. Als onderzoekers

<sup>25</sup> Commissie-Oosting, *Het rapport van de onderzoekscommissie ontnemingschikking*, november 2015, p. 310.

<sup>26</sup> Het instellingsbesluit bepaalt dat de commissie tot taak heeft: “a. het mede aan de hand van het rapport van de Onderzoeksraad voor veiligheid inzake het mortierongeval Mali doen van onderzoek naar de werkwijzen die de door de Onderzoeksraad voor veiligheid geconstateerde tekortkomingen mogelijk hebben gemaakt, waarbij de focus zal liggen op besluitvorming, cultuur en mentaliteit in het kader van missies en operaties; b. een oordeel te geven in hoeverre er op enigerlei moment sprake is geweest van nalatig en/of verwijtbaar handelen.” (Bron: *Besluit instelling Tijdelijke Commissie onderzoek naar geconstateerde tekortkomingen mortierongeval Mali*, *Staatscourant*, nr. 57398, 6 oktober 2017).

<sup>27</sup> Commissie-Van der Veer, *Het moet en kan veiliger!*, januari 2018.

bijvoorbeeld een uitspraak gaan doen over de schuldvraag, kan dat ingrijpende gevolgen hebben voor het onafhankelijk onderzoek. Donner: "Het is een gegeven dat de vraag naar hoe iets is gegaan heel snel wordt vertaald naar een schuldvraag. Maar die uitbreiding van de vraag kan maken dat je je eigen toegang tot de feiten afsnijdt." Het meest duidelijk is dat voor hem bij bijna-botsingen in de lucht. Omdat het belangrijk is om te onderzoeken waarom die bijna-botsingen zich voordoen, worden piloten die een bijna-botsing melden in principe gevrijwaard van straf. Donner: "Als er straf dreigt, droogt onmiddellijk je bron van informatie op." Lering is het hoofddoel van het type onderzoek waar het hier om draait. Door zich te begeven op het terrein van de schuldvraag, schiet de onderzoekende partij zichzelf in de voet.

#### **POSITIONERING TEN OPZICHTE VAN ANDERE ONDERZOEKEN NAAR HETZELFDE VOORVAL**

Zodra een instantie of commissie zich buigt over een incident dat veel commotie veroorzaakt, is de kans groot dat ook andere partijen het betreffende voorval onderzoeken. De instantie of commissie staat dan voor de vraag hoe zij zichzelf positioneert ten opzichte van die andere partijen.

Het duidelijkst, en ook het meest uitgekristalliseerd, is de positionering ten opzichte van het strafrechtelijk onderzoek. Zeker bij een voorval waarbij slachtoffers zijn gevallen, dringt de schuldvraag zich snel op. Voor onafhankelijk onderzoek ter lering is het echter van groot belang daarvan weg te blijven. De betrokkenen zullen dan namelijk eerder bereid zijn de informatie te delen die voor het beoogde leereffect cruciaal is. Donner wees er hierboven al op, en ook Pieter van Vollenhoven onderstreept dit: "Er bestaat een fors spanningsveld tussen strafrechtelijk onderzoek en het hier bedoelde onafhankelijk onderzoek", zegt Van Vollenhoven. Wil de samenleving lessen kunnen trekken uit het voorval, dan moet een betrokkene vrijuit kunnen spreken. Maar in een strafrechtelijk onderzoek zou diezelfde betrokkene wellicht gehoord worden als verdachte, en dus mogen zwijgen; niemand hoeft in Nederland bij te dragen aan zijn of haar eigen veroordeling. Van Vollenhoven: "Om die reden mogen onafhankelijke onderzoeksrapporten van de Onderzoeksraad niet als



bewijs in rechtsgedingen worden gebruikt en mag het Openbaar Ministerie niet zomaar de onderliggende verklaringen van betrokkenen inzien, tenzij hij of zij daar zelf toestemming voor heeft gegeven.”

Minder uitgekristalliseerd is de positionering ten opzichte van andere typen onderzoeken die soms tegelijkertijd worden uitgevoerd. Zo zal een organisatie waar zich een ernstige gebeurtenis heeft voorgedaan vaak zelf ook willen onderzoeken hoe dat heeft kunnen gebeuren. Ook kan het voorkomen dat inspectiediensten een onderzoek instellen of dat belanghebbenden in het kader van een civiele procedure een onderzoek laten verrichten. Deze versnippering kan ertoe leiden dat slachtoffers en nabestaanden verstoken blijven van een helder en eensluidend verhaal en minder toekomen aan *closure*. Een dergelijke situatie deed zich bijvoorbeeld voor na de Herculesramp op vliegbasis Eindhoven (1996). Ondanks een veelheid aan onderzoeken naar het ontstaan van die ramp kregen nabestaanden van de slachtoffers geen bevredigend antwoord op de vragen die bij hen leefden.

Het is wenselijk een verwarrende wildgroei aan onderzoeken te voorkomen. Hier was bijvoorbeeld sprake van toen de Onderzoeksraad in 2011 de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk onderzocht. Diverse rijksinspecties deden tegelijkertijd onderzoek naar die brand en ook op lokaal en regionaal niveau werden evaluaties verricht. “Vastgesteld moet worden dat het grote aantal onderzoeken geleid heeft tot vragen over afstemming en samenhang tussen de onderzoeken die van de zijde van de overheid in gang werden gezet”, verzuchtte de Raad in zijn rapport.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Rapport brand bij Chemie-Pack te Moerdijk*, 9 februari 2012, p. 7.



Anderzijds kunnen er goede argumenten zijn om diverse onderzoeken naast elkaar uit te voeren. Zo kan het nuttig zijn als een organisatie zelf de oorzaak van een ernstige gebeurtenis onderzoekt (zodat zij direct maatregelen kan nemen om herhaling te voorkomen) en een onafhankelijke onderzoeksinstantie tegelijkertijd onderzoek doet naar de bredere lessen die uit het voorval zijn te trekken. Het uitvoeren van enkele onderzoeken naast elkaar hoeft niet problematisch te zijn, mits de doelen van de respectievelijke onderzoeken helder te onderscheiden zijn en dit voor het publiek ook duidelijk is.

Hoe instanties en commissies die onafhankelijk onderzoek verrichten het best kunnen omgaan met andere onderzoeken die zich op hetzelfde voorval richten, is nog niet uitgekristalliseerd. Dat bleek bijvoorbeeld in de kwestie rond het luizenbestrijdingsmiddel fipronil, dat in de zomer van 2017 in kippeneieren werd aangetroffen. Naar aanleiding van deze affaire heeft de Onderzoeksraad besloten het voedselveiligheidssysteem onder de loep te nemen. Vrijwel tegelijkertijd besloten de verantwoordelijke bewindslieden een onderzoekscommissie onder voorzitterschap van Winnie Sorgdrager in te stellen, die onderzoekt hoe fipronil in de voedselketen terecht is gekomen. Een dergelijke situatie roept vragen op: is het bijvoorbeeld al dan niet raadzaam om onderling af te stemmen wie wat onderzoekt en wie wanneer publiceert? Juist in geval van onafhankelijk onderzoek zijn dit geen triviale kwesties.



#### **DE SAMENSTELLING VAN EEN INSTANTIE OF COMMISSIE**

De mate van onafhankelijkheid van een onderzoeksinstantie of -commissie hangt in de praktijk grotendeels af van de mensen die het onderzoek leiden en de onderzoekers die eraan meewerken. Zij zijn de bewakers van het proces dat moet resulteren in een onafhankelijk onderzoek. De samenstelling van de onderzoeksgroep is dus een cruciale factor. Voor een onafhankelijke uitstraling is met name de keuze van de voorzitter relevant. Direct betrokkenen én de maatschappij moeten kunnen geloven dat deze voorzitter werkelijk onafhankelijk zal opereren en onbevangen zal rapporteren. De praktijk rond benoemingen is echter niet altijd even inzichtelijk. Bij onderzoekscommissies vindt de benoeming van de voorzitter en de commissieleden achter gesloten deuren plaats.

En bij onderzoeksinstanties verschillen de benoemingsprocedures en -termijnen per instantie waardoor het proces voor buitenstaanders moeilijk te doorgronden is.<sup>29,30</sup>

In het geval van tijdelijke onderzoekscommissies benadert de opdrachtgever veelal als eerste de beoogde voorzitter van de commissie. Voormalig volksvertegenwoordiger Marja Wagenaar schetst een profiel: "Hij of zij moet een stevige persoonlijkheid zijn die de politiek begrijpt, maar tegelijk politiek ongebonden is en zich niet gek laat maken." Volgens de ervaren onderzoekssecretaris Bert Kreemers is de reputatie van de voorzitter belangrijk: "Het is prettig om iemand te hebben als voorzitter met een statuur waarvan iedereen denkt: 'nou, die moet ik niet te vaak tegen de haren instrijken'." Het is ook van belang dat de voorzitter breed vertrouwen geniet. Zo werd Marten Oosting, die eerder voorzitter was geweest van de commissie die onderzoek deed naar de vuurwerkcramp, gevraagd als voorzitter van de commissie die de Teevendeal onderzocht nadat de fractievoorzitters over zijn kandidatuur waren gesondeerd.<sup>31</sup>

Ook de onafhankelijkheid van andere bestuurders en onderzoekers verdient aandacht. Bij instanties is die formeel geregeld. Zo zijn medewerkers van de Onderzoeksraad rechtstreeks aangesteld bij de Raad, zodat ministers of topambtenaren niet in de positie zijn om kritische medewerkers weg te bezuinigen of te demoveren. Een soortgelijke



<sup>29</sup> De Nationale ombudsman schrijft daarover in 2012: 'Wat opvalt is dat voor de benoeming in sleutelfuncties in ons constitutionele bestel een bonte lappendeken aan procedures en gebruiken geldt, waarbij het niet steeds mogelijk is om te verklaren waarom er verschillen zijn. Ook de transparantie van de procedures verschilt.' (bron: Nationale ombudsman, *Kroniek van een aangekondigde. Reflectie op transparantie bij politieke benoemingen*, februari 2012).

<sup>30</sup> De collegeleden van de Algemene Rekenkamer worden, net als leden van de rechterlijke macht, voor het leven benoemd. Zij kunnen - in bij de wet aangewezen gevallen - alleen door de Hoge Raad worden geschorst of ontslagen (Grondwet, artikel 77, lid 4). De Nationale ombudsman wordt voor een periode van zes jaar benoemd; de leden van de Onderzoeksraad voor een periode van vier jaar. Zowel de Nationale ombudsman als de leden van de Onderzoeksraad kunnen één keer worden herbenoemd.

<sup>31</sup> Het onderzoek naar de Teevendeal werd gestart nadat een ruime meerderheid van de Tweede Kamer de motie-Slob had aangenomen die om een onafhankelijke onderzoekscommissie verzocht. In dit geval werd ook de verdere samenstelling van de commissie afgestemd met de Kamer.

rechtspositie geldt voor medewerkers van bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman.

Een commissie wordt meestal samengesteld in overleg tussen opdrachtgever en beoogd voorzitter, waarbij een lijstje namen de revue passeert en de voorzitter optreedt als 'formateur van de commissie', in de woorden van Marten Oosting. Een boegbeeld met nationale bekendheid kan van betekenis zijn, maar dat alleen is niet genoeg voor een goede commissie, voegt hij daaraan toe. De commissie als geheel moet ook beschikken over een antenne voor maatschappelijke gevoeligheden en kunnen bogen op de benodigde kennis en ervaring, zowel inhoudelijk als qua onderzoeksvaardigheden. Verder is een goede voorziening in de logistieke infrastructuur van groot belang. Tijdelijke onderzoekscommissies worden ondersteund door een secretariaat onder leiding van een secretaris. Soms huurt de commissie deze staf zelf in; soms ook stelt de opdrachtgever (een deel van) het ondersteunende personeel beschikbaar.

In het algemeen geven geïnterviewden de voorkeur aan ondersteuning door een onafhankelijk secretariaat, dus aan medewerkers die niet werkzaam zijn bij de opdrachtgever. "Trek zelf een goede secretaris aan die weet hoe je een onderzoek opzet en alleen aan jou rapporteert", adviseert Oosting. Wim Deetman, voorzitter van de commissie die onderzoek deed naar seksueel misbruik binnen de Rooms-Katholieke Kerk, heeft gemerkt dat departementen en overheidsdiensten soms de neiging hebben om hun bekende en vertrouwde ambtenaren bij een onderzoek onder te brengen. Hij vindt dat geen goed idee: "Ook al hebben ambtenaren een kritische houding, ze hebben toch vooral gevoel voor elkaar." Een onafhankelijke commissie betekent voor Deetman dat niemand 'uit het circuit' zitting heeft in die commissie. Toch komt dit wel voor. Zo bestond het secretariaat van de commissie-Samson deels uit medewerkers gedetacheerd vanuit de ministeries.<sup>32</sup> In zo'n geval is het van groot belang heldere afspraken te maken over de scheiding van functies, bijvoorbeeld door deze medewerkers een zwijgplicht op te leggen over alle informatie die hen gedurende het onderzoek ter ore komt.



De samenstelling van de commissie kan tot netelige discussies leiden. Dit speelde bijvoorbeeld rond de commissie die de Nederlandse politieke steun aan de inval in Irak onderzocht. Toenmalig minister-president Balkenende, één van de opdrachtgevers, wilde graag enkele ministers van staat in de commissie opnemen. De voorzitter van de commissie, Willibrord Davids, had daar zijn bedenkingen bij, en bedong een beslissende invloed op de samenstelling van zijn commissie. Davids vond 'de politieke omgeving waarin vrijwel alle ministers van staat het land hebben gediend' op gespannen voet staan met de onafhankelijkheid waarin de commissie zou moeten kunnen werken, zo staat in het eindrapport van zijn commissie. Wel vond Davids het tegenover de minister-president overtuigender als dit met enkele ministers van staat zou worden besproken. Hierop voerde Davids gesprekken met twee ministers van staat, Frits Korthals Altes en Hans van den Broek, waarin zij gezamenlijk tot de conclusie kwamen dat zij gezien 'het precaire en politiek gevoelige karakter van de onderzoeksopdracht' beter geen deel konden uitmaken van de commissie.<sup>33</sup>

De door ons geïnterviewde commissievoorzitters zeggen bij het aantrekken van commissieleden rekening te houden met meerdere factoren. Allereerst vergewissen zij zich ervan dat de benodigde deskundigheid in de commissie is vertegenwoordigd en dat commissieleden niet betrokken zijn geweest bij het onderwerp van onderzoek. Daarnaast letten zij bijvoorbeeld op de man-vrouwverhouding en op voor het onderzoek relevante factoren. Zo werd bij de samenstelling van de commissie-Deetman gelet op de religieuze achtergrond van de commissieleden.

<sup>32</sup> Commissie-Samson, *Omrind door zorg, toch niet veilig. Seksueel misbruik van door de overheid uit huis geplaatste kinderen, 1945 tot heden*, oktober 2012.

<sup>33</sup> Commissie-Davids, *Rapport Commissie van onderzoek besluitvorming Irak*, januari 2010, p. 27; Fasseur, C., *Dubbelspoor. Herinneringen*, 2016, p. 338.

De politieke kleur van een kandidaat speelt vaak een rol bij het invullen van sleutelposities bij instanties of commissies. Op buitenstaanders komt dit niet altijd even onafhankelijk over. De Nationale ombudsman constateerde in 2012 dat de invloed van politieke partijen op benoemingen 'in het duister is gehuld' en met regelmaat aanleiding geeft tot 'vermoedens van oneigenlijke beïnvloeding.' Hij pleitte dan ook voor het beperken van partijpolitieke invloed op benoemingen.<sup>34</sup>

De gevestigde politieke partijen blijken in dit opzicht tot dusver echter niet geneigd tot transparantie en terughoudendheid. Zij lijken te denken dat het onafhankelijk overkomt als belangrijke posities evenredig over de partijen worden verdeeld. Burgers kunnen dit juist ervaren als het vissen in de vijver met politieke insiders. Femke Halsema, die twee commissies leidde, vindt politieke coöptatie om twee redenen 'een groot probleem'. Ten eerste ondermijnt de politieke kleur van de boegbeelden de onafhankelijkheid van het onderzoek. En ten tweede ziet zij een reëel gevaar dat er partijleden worden benoemd die eerder uitblinken in loyaliteit dan in onderzoekscapaciteiten. Het huidige systeem van benoemingen is Halsema hoe dan ook te ondoorzichtig. Zij bepleit een systeem met open sollicitaties.

## HET VERENIGEN VAN FUNCTIES

Bij elk onafhankelijk onderzoek is het van belang te toetsen of de personen die een onderzoek gaan uitvoeren op enigerlei wijze betrokken zijn bij het onderwerp van onderzoek.<sup>35</sup> In de woorden van Reinier van Zutphen: "Het is heel belangrijk dat iemand geen onderdeel uitmaakt van het systeem dat het probleem heeft veroorzaakt." Als dat wel zo blijkt te zijn, heeft het de voorkeur dat deze persoon zich onthoudt van deelname aan dat specifieke onderzoek of van deelname aan het deel van de vergadering dat over dat onderwerp gaat. Gebeurt dit niet, dan kan het onderzoek in opspraak komen.

Dit was het lot van de taskforce die het Ministerie van Defensie in 2014 in het leven riep om onderzoek te doen naar het gebruik van de kankerverwekkende stof chroom-6 binnen Defensie. In oktober van dat jaar werd bekend dat de persoon die was benoemd tot leider van het

onderzoek in de jaren negentig op vliegbasis Twenthe verantwoordelijk was voor de spuiterij waar de chroomhoudende verf werd gebruikt. Zowel Kamerleden als oud-Defensiemedewerkers reageerden verontwaardigd. 'Wij kunnen niet anders dan concluderen dat dit een buitengewoon ongelukkige keuze is (..). Is de minister het met de CDA-fractie eens dat iemand die je tot onderzoeksleider benoemt, ontdaan moet zijn van elke schijn van belangenverstrengeling?', klonk het in de Kamer.<sup>36</sup> Het Ministerie van Defensie reageerde in eerste instantie als volgt op de commotie: 'De heer X is een ervaren Luchtmacht Commodore met uitgebreide kennis en ervaring binnen diverse onderdelen van de defensieorganisatie. Dit is de reden geweest hem te vragen leiding te geven aan de interne Taskforce. De Taskforce begeleidt het proces, doet geen zelfstandig onderzoek, en heeft geen invloed op de uitkomsten van het onafhankelijke onderzoek.' Deze reactie bleek niet voldoende; na aanhoudende kritiek trok de onderzoeksleider zich alsnog terug.<sup>37</sup>

Het aanstellen van iemand die eerder professionele verantwoordelijkheid droeg voor het onderwerp van onderzoek, zou om die reden dus vermeden moeten worden. Tegelijkertijd is bekendheid met het onderwerp een pre, omdat die het onderzoek veel gericht kan maken. Of zoals Donner het verwoordt: "Bij onafhankelijk onderzoek is een vooringenomenheid die is gebaseerd op eerdere ervaringen met soortgelijke zaken juist wenselijk. Die noemen wij deskundigheid." Rouvoet vult aan: "Als onderzoekers de sector niet kennen, kun je wachten op de reactie dat het onderzoek

<sup>34</sup> Nationale ombudsman, *Kroniek van een aangekondigde. Reflectie op transparantie bij politieke benoemingen*, februari 2012.

<sup>35</sup> De Memorie van Toelichting bij de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid vermeldt het volgende over betrokkenheid: 'Voor het vormen van een zuiver beeld van de feiten van een voorval en het trekken van objectieve conclusies is het noodzakelijk dat de raad zich volstrekt onafhankelijk ten opzichte van het voorval kan opstellen. De raad mag op geen enkele wijze betrokken zijn bij belangen die bij een voorval in het geding zijn. Daarbij kan het gaan om belangen van de overheid die regelgeving tot stand heeft gebracht die bij het voorval in het geding is, of die uitvoerende taken vervult die een relatie hebben met het voorval. Ook kan het gaan om belangen van partijen die persoonlijke of zakelijke betrokkenheid bij een voorval hebben, zoals bedrijven, bestuurders van voertuigen, etc.'

<sup>36</sup> *Kamerstukken II 2002/03*, 28634, 3, p. 6.

<sup>37</sup> <http://www.volkskrant.nl/binnenland/-leider-taskforce-chroom-6-onder-vuur~a3778326/>; <http://www.volkskrant.nl/binnenland/onderzoeksleider-chroomverf-treedt-terug~a3788823/>. Zie ook het debat over deze kwestie in de Tweede Kamer: *Handelingen II*, 2014/15, nr. 22, item 26, 11 november 2014.

“De toegang tot informatie  
is in alle opzichten de kroon  
der kroonjuwelen.”

Saskia Stuiveling

precies om die reden niet bijster waardevol is." Vertrouwdheid met een thematiek geeft een onderzoeker gezag, mits die vertrouwdheid zich maar niet uitstrekt tot directe professionele betrokkenheid bij de specifieke onderzoekscasus.

Om belangenverstrengeling te vermijden, is het ook zinnig om na te gaan of de personen die het onderzoek gaan leiden nevenfuncties vervullen, bijvoorbeeld een lidmaatschap van een Raad van Commissarissen of een bestuursfunctie bij een vereniging of stichting. "Als je meerdere functies vervult, kun je de schijn gemakkelijk tegen je krijgen", waarschuwt Pieter van Vollenhoven. Instanties hebben soms wettelijke bepalingen over niet aanvaardbare nevenfuncties.<sup>38</sup> Daarbuiten staat het bestuurders en onderzoekers in beginsel vrij nevenfuncties te aanvaarden, maar kan het vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid toch onwenselijk zijn bepaalde functies te combineren. Dit is evident het geval als de nevenfunctie blijkt te liggen op het terrein waarnaar onderzoek wordt gedaan.

Zelfs als die belangenverstrengeling er niet is, kan de schijn ervan het onderzoek toch hinderen. Dit overkwam de vooraanstaande viroloog Ab Osterhaus. In 2009 dreigde er een pandemie van de Mexicaanse griep, waarop minister Klink van Volksgezondheid aan Osterhaus vroeg hem te adviseren over de te volgen handelwijze. De minister sloeg uiteindelijk een groot aantal vaccins in die een uitbraak moesten remmen (overigens mede op advies van de Gezondheidsraad). Radioprogramma Argos ontdekte dat Osterhaus destijds over aandelen beschikte in farmaceutische bedrijven die onderzoek deden naar griepvaccins en

<sup>38</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 5 van de Wet Nationale ombudsman en artikel 73 Comptabiliteitswet (die onder meer regels stelt omtrent de Algemene Rekenkamer). Voor zelfstandige bestuursorganen, zoals de Onderzoeksraad voor Veiligheid, liggen dergelijke bepalingen vast in artikel 13 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.



zitting had in een door de industrie gefinancierde Europese lobbygroep voor influenzaonderzoek. Daarop werd de viroloog belangenverstrengeling verweten.<sup>39</sup> Zijn stoïcijnse reactie luidde dat de suggestie daarvan niet te vermijden is. 'De industrie ontwikkelt vaccins en medicijnen. Die zoeken daarvoor topwetenschappers.'<sup>40</sup> Deze reactie is niet gespeend van logica: deskundigen staan vanzelfsprekend in contact met belangrijke partijen in het veld en juist die connecties maken deze deskundigen mede waardevol. Toch kan het contact dermate intens zijn dat het oordeel van de deskundige in de ogen van de samenleving aan gezag zal verliezen. In dat geval is het in het belang van het onderzoek om op zoek te gaan naar een deskundige die minder nauw verbonden is met het te onderzoeken veld.

Als bestuurders van onderzoeksinstanties of leden van onderzoekscommissies nevenfuncties vervullen die verenigbaar worden geacht met hun functie, verdient het aanbeveling die openbaar te maken. Zo wordt de indruk vermeden dat connecties bewust verzwegen worden. De voorzitter van de Onderzoeksraad, Tjibbe Joustra, heeft meerdere nevenfuncties en vindt dat 'geen probleem'. Wel weegt hij van tevoren af of een functie verenigbaar is met het voorzitterschap van de Onderzoeksraad. "Ik zou bijvoorbeeld niet in de raad van commissarissen van een groot bedrijf als Shell of van een groot ziekenhuis gaan zitten, omdat er een reële kans is dat de Raad zo'n organisatie later in een onderzoek tegenkomt." Ook medewerkers kunnen wat Joustra betreft nevenfuncties vervullen – onder dezelfde voorwaarden als die hij zichzelf stelt. Continue aandacht voor het vermijden van mogelijke verwevenheden is daarbij noodzakelijk.

Ook kan het raadzaam zijn om afspraken te maken over de functies die bestuurders van onderzoeksinstanties na afronding van hun bestuursperiode kunnen vervullen. Voorkomen moet worden dat de indruk ontstaat dat iemand al bezig was met zijn volgende carrièrestap terwijl hij of zij nog leiding gaf aan een onderzoeksinstantie, en er om die reden belang bij had bepaalde organisaties te vriend te houden. Een belangrijke vraag voor onderzoeksinstanties is, in de woorden van Donner: "Hoe kan je als organisatie waarborgen dat mensen een volgende stap in hun loopbaan kunnen maken, zonder dat hun vooruitzichten regeren

hoe zij in het heden functioneren?” Als zich een dergelijke (schijn van) belangenverstrengeling zou voordoen, kan dat met terugwerkende kracht het gezag van de onderzoeksinstantie aantasten.

## TOEGANG TOT INFORMATIE

Om te kunnen reconstrueren waarom een incident zich heeft voorgedaan en wat zich precies heeft afgespeeld, is het cruciaal dat de onderzoeksinstantie of -commissie toegang heeft tot alle relevante informatie. “De toegang tot informatie is in alle opzichten de kroon der kroonjuwelen”, zei Saskia Stuiveling. Een instantie kan volgens haar geen onderzoek verrichten als er onderhandeld moet worden over de toegang tot informatie. Harm Brouwer, voorzitter van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, is het daarmee eens: “Van groot belang voor de onafhankelijkheid zoals ik hem voel is zelfstandige, dus rechtstreekse toegang tot gegevens. Die toegang moet niet afhangen van de bereidheid van derden deze ter beschikking te stellen.” De huidige ombudsman Reinier van Zutphen legt een directe relatie met vertrouwen. Alleen als een onafhankelijke instantie de macht heeft om de informatie op te vragen die zij nodig acht voor haar onderzoek, kan zij het vertrouwen van de samenleving in het resultaat van dat onderzoek waarmaken, denkt hij. Van Zutphen merkt overigens dat overheden er soms ‘ongelooflijk lang’ over doen om te reageren op zijn verzoek om informatie. “Dan zie je dat die overheid een weerstand heeft tegen de blik van buiten.” Die weerstand is voor Van Zutphen een signaal dat hij goed zit; vanuit een onafhankelijke positie kun je volgens hem soms helder zien

<sup>39</sup> Er is nooit aangetoond dat Osterhaus financieel beter is geworden van zijn advies. Niettemin kleeft deze affaire aan zijn naam.

<sup>40</sup> <http://nos.nl/artikel/163769-who-onder-vuur-over-griepdandemie.html>. Uiteindelijk besloot toenmalig minister Klink tot een onafhankelijke evaluatie van dit griepbeleid.

dat er mechanismen binnen een organisatie aan het werk zijn die erop gericht zijn te verhinderen dat problemen aan het licht komen.

Waarborgen voor de toegang tot informatie zijn noodzakelijk. Onderzoeksinstanties en -commissies zijn in dit opzicht afhankelijk van de medewerking van de bij het onderzoek betrokken partijen en personen. Onderzoeksinstanties kunnen vaak bogen op wetten die betrokkenen verplichten om mee te werken aan een onderzoek.<sup>41</sup> In het geval van tijdelijke commissies kunnen in het instellingsbesluit bepalingen over toegang tot informatie worden opgenomen. Zo lag in het instellingsbesluit van de commissie-Davids vast dat de commissie zich rechtstreeks kon wenden tot relevante instanties en personen, en kennis mocht nemen 'van alle informatie die zij nodig acht' binnen overheidsdiensten.<sup>42</sup>

Hoe belangrijk deze bepalingen ook zijn, ze bieden geen garantie. Het blijft voor een onderzoeksinstantie of -commissie lastig, zo niet onmogelijk, om te beoordelen of zij daadwerkelijk de beschikking heeft gekregen over alle relevante informatie. Bovendien staat de belangrijkste en meest gevoelige informatie wellicht niet op papier. '(..) [Z]eker in situaties waarbij het niet aan opwinding en drukte heeft ontbroken, is ook de nodige informatie mondeling uitgewisseld', merkt de commissie-Oosting droog op in het rapport over haar tweede onderzoek naar aanleiding van de Teevendeal.<sup>43</sup> Het verwerven van de benodigde informatie is kortom nooit met een pennenstreek geregeld.

4 Het formeel kunnen opeisen van informatie leidt soms tot een ander probleem: de partijen leveren dermate veel informatie aan dat de onderzoekers door de bomen het bos niet meer zien. In uitzonderlijke gevallen is het overladen van onderzoekers met informatie wellicht een bewuste strategie van de onderzochte partijen om onderzoekers te verwarren of te vertragen. Maar hetzelfde effect kan ontstaan zonder dat aan de goede bedoelingen van de doorgelichte partijen getwijfeld hoeft te worden. Met name de ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie werken een overdaad aan informatie in de hand. Sinds de digitalisering worden grote hoeveelheden informatie opgeslagen en bewaard, informatie die digitaal aan de onderzoekers ter

beschikking kan worden gesteld. De Onderzoeksraad kreeg voor het eerst met dit fenomeen te maken in zijn onderzoek naar het instorten van het aangebouwde dak van het stadion van FC Twente in 2011. De Raad vroeg informatie op over het e-mailverkeer tussen een aantal betrokkenen, en ontving prompt 8 terabyte aan data. Hoe vind je te midden van alle trivia wat je weten wilt? De Raad moest externe expertise inschakelen om de relevante informatie eruit te vissen.

De commissie-Oosting had in zijn tweede onderzoek naar de Teevenddeal een soortgelijke ervaring. Zij vroeg toegang tot relevante e-mailberichten uit de e-mailboxen van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Veiligheid en Justitie,<sup>44</sup> waarop zij ongeveer 6 miljoen bestanden geleverd kreeg. De commissie riep daarop de hulp in van de Rijksrecherche om met haar toegespitste software te assisteren bij het analyseren van die enorme berg data.<sup>45</sup>

Een praktische manier om in de onderzoekspraktijk de informatievoorziening te beperken, is door gericht naar informatie te vragen. Dat vereist een trefzeker oordeel van de onderzoekscommissie of -instantie over wat (gegeven de onderzoeksvraag) relevante informatie is en wat niet. In het gericht opvragen van informatie schuilt echter het risico dat relevante informatie nooit de onderzoekers bereikt. In het alternatief - een breed informatieverzoek - schuilt een soortgelijk risico, namelijk dat informatie die relevant is voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen niet uit de enorme berg data wordt gefilterd. Uitgangspunt voor onderzoekers

# 4

<sup>41</sup> De Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid bepaalt dat de Raad toegang heeft tot (vrijwel) alle informatie die voor een onderzoek relevant is. Artikel 40, lid 3 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid bepaalt dat iemand die op grond van een wettelijk voorschrift een geheimhoudingsplicht heeft, medewerking aan het onderzoek mag weigeren, maar alleen als daar gewichtige redenen voor zijn. Ook kan de Onderzoeksraad zittingen organiseren; iedereen die daarvoor wordt uitgenodigd, is verplicht daar te verschijnen en dient de eed of belofte af te leggen (artikel 51, lid 2).

<sup>42</sup> De precieze formuleringen zijn terug te vinden in: Commissie-Davids, *Rapport Commissie van onderzoek besluitvorming Irak*, januari 2010, p. 434.

<sup>43</sup> Commissie-Oosting, *Het rapport van het nader onderzoek naar de reconstructie van de ontnemingsschikking*, mei 2016, p. 289.

<sup>44</sup> Sinds de beëdiging van het kabinet-Rutte III in oktober 2017 Justitie en Veiligheid geheten.

<sup>45</sup> Op.cit. p. 288. Rijksrecherche en commissie hebben overigens geen informatie uitgewisseld en de Rijksrecherche heeft na afloop van het onderzoek de e-mailbestanden vernietigd.

is dat zij beter te veel dan te weinig informatie kunnen opvragen. Het is vervolgens aan de onderzoekers manieren te vinden om de verkregen informatie gericht te doorzoeken en tegelijkertijd hun ogen niet te sluiten voor andere mogelijk relevante informatie die in de brij aan informatie is verscholen.

## **OMGANG MET INFORMATIEBRONNEN EN INFORMANTEN**

Instanties hebben in het algemeen meer macht om informatie op te eisen of om betrokkenen te horen dan tijdelijke onderzoekscommissies. Zo heeft de Onderzoeksraad bijvoorbeeld de bevoegdheid om getuigen onder ede te horen en hebben tijdelijke onderzoekscommissies dat niet. Hoe belangrijk het ook is dat een onderzoeksinstantie of -commissie in de positie is om informatie op te eisen, afdwingen is niet afdoende en ook niet altijd vruchtbaar. Het zal hoe dan ook nodig zijn om informatiebeheerders en betrokkenen te overreden mee te werken, en dat betekent dat de onderzoekers persoonlijk contact zullen moeten leggen met hun informanten.

Wanneer partijen en personen zelf onderwerp van onderzoek zijn, zullen zij wellicht schromen om informatie te delen waarmee zij hun organisatie of zichzelf in een moeilijke positie kunnen brengen. Zij zullen eerder bereid zijn mee te werken als zij er volledig op kunnen vertrouwen dat de onderzoekers zorgvuldig omgaan met vertrouwelijke informatie, en als zijzelf ook het belang van het onderzoek inzien. Het is essentieel om duidelijk te maken dat waarheidsvinding nodig is om van het voorval te kunnen leren en dat het onderzoek niet is bedoeld om 'schuldigen' aan te wijzen.

Mochten informanten desondanks niet willen meewerken, dan kan het zin hebben om de weigeraars erop te wijzen dat je dit zult moeten vermelden in de onderzoeksverantwoording. Als informanten op deze consequentie worden gewezen, komen de verhalen vaak toch los. Onderzoeksjournalist Jeroen Smit speelt soms met dit gegeven. "Op een gegeven moment krijgt het veld in de gaten dat mijn onderzoek me ernst is. Als ik betrokkenen dan vraag of ik ze kan spreken, denken ze bij zichzelf: 'Ik kan twee dingen doen: of ik doe niet mee, en dan klinkt wat ik zie als de waarheid niet door

in de reconstructie, of ik werk wel mee'." Vaak werken mensen ook sneller mee als ze weten dat anderen hun verhaal al hebben gedaan, merkt Smit.

Ondanks het inzetten van wettelijke bevoegdheden of een moreel beroep op de betrokkenen om mee te werken, zal niet altijd alle informatie boven tafel komen. In dat geval is het van belang om in het verslag duidelijk te maken welke informatie ontbreekt en welke consequenties dat heeft gehad voor het onderzoek. De commissie-Oosting zegt daarover in haar rapport: 'Wat betreft de archivering van documentatie afkomstig van het Openbaar Ministerie was het geen uitzondering dat stukken ontbraken, dan wel niet of pas na enige tijd door de desbetreffende instanties gevonden werden. Stukken bevonden zich bovendien niet altijd en zonder meer in het dossier waar ze hoorden.'<sup>46</sup> Ook is de commissie transparant over het feit dat een van de personen die de commissie had uitgenodigd voor een formeel gesprek weigerde mee te werken aan het onderzoek.<sup>47</sup> Voor het onderzoek van de commissie-Oosting had dit geen gevolgen, omdat deze kon beschikken over voldoende andere bronnen. Maar mocht zich gedurende een onderzoek een situatie voordoen waarin weigerachtigheid van informanten het onderzoek ernstig belemmert, dan zou de vraag op tafel moeten komen of het zinvol is het onderzoek door te zetten.

Het recht op informatie schept ook de plicht voor onderzoeksinstanties en -commissies om goed te regelen dat het voor hun informanten veilig is om met hen te praten. Voor instanties is dat gemakkelijker te realiseren dan voor commissies. Zo kan onderzoeksinformatie niet worden

<sup>46</sup> Commissie-Oosting, *Het rapport van de onderzoekscommissie ontnemingsschikking*, 9 maart 2015, p. 25.

<sup>47</sup> Idem, p. 424.

opgeëist bij de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman en de Onderzoeksraad, ook niet met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Ook is bijvoorbeeld wettelijk geregeld dat onderzoekers van de Onderzoeksraad niet opgeroepen kunnen worden als getuige of deskundige in juridische procedures. Dit om te voorkomen dat vertrouwelijke informatie toch in een juridische procedure terecht komt door een onderzoeker hierover te laten getuigen.

Deze 'zorgplicht' strekt zich uit tot na de afronding van het onderzoek. Instanties beheren veelal hun eigen archieven. Ook als het onderzoek is afgesloten, is onderzoeksinformatie bij de Algemene Rekenkamer<sup>48</sup>, de Nationale ombudsman en de Onderzoeksraad niet op te eisen met een beroep op de eerdergenoemde Wob.<sup>49</sup> Bij onderzoekscommissies is niet op voorhand zonneklaar dat onderzoeksinformatie is beschermd. Juist omdat de waarde van een onderzoek zo sterk afhangt van toegang tot gevoelige informatie, doet de commissie er dus goed aan al in het instellingsbesluit vast te laten leggen waar de onderzoeksinformatie na afronding van het onderzoek wordt gearhiveerd, en wie dan toegang hebben tot die informatie.<sup>50</sup> Dit laatste is vooral precair als de onderzoekscommissie mensen interviewt die in dienst zijn van de opdrachtgever, en de onderzoeksinformatie na afronding van het onderzoek aan diezelfde opdrachtgever wordt overgedragen. Bij interviews is het raadzaam aan het begin van het gesprek toe te lichten dat het gespreksverslag vertrouwelijk is en dat ook in het verslag en het onderzoeksprotocol op te nemen. Zo is voor eenieder – ook nadat de commissie is opgeheven – duidelijk wat de status van het gesprek en het verslag is. Er zijn diverse commissies die bij archivering de vertrouwelijke gespreksverslagen hebben verzegeld.<sup>51</sup> Als een commissie niet kan garanderen dat de gespreksverslagen vertrouwelijk blijven, dan zullen getuigen allicht minder vrijuit spreken.

## FINANCIERING

'Wie betaalt, bepaalt', luidt het gezegde. Ook de financiële middelen voor onafhankelijk onderzoek zullen ergens vandaan moeten komen. Tegelijk kan het niet zo zijn dat de financiers van een onderzoek zeggenschap hebben over de inhoud van dat onderzoek. Meestal wordt dit voorkomen door instanties of commissies een bepaald budget te verstrekken dat

zij naar eigen inzicht kunnen besteden. Uiteraard moeten onderzoekers verantwoording afleggen over hun besteding van (vaak publiek) geld, maar die verantwoording vindt achteraf plaats en behelst doorgaans de rechtmatigheid, controleerbaarheid en proportionaliteit van de uitgaven. De financier van onafhankelijk onderzoek hoort niet in discussie te treden over de wenselijkheid van specifieke bestedingen.

Het vaststellen van het onderzoeksbudget is een kwestie op zich. Voor tijdelijke onderzoekscommissies is het belangrijk dat zij kunnen beschikken over een gegarandeerd budget waarover zij pas na afronding van het onderzoek verantwoording hoeven af te leggen. Het onderzoeksbudget komt tot stand in overleg tussen de opdrachtgever en de voorzitter van de commissie.

Een onafhankelijk onderzoek moet niet geremd worden door financiële aspecten. Een budget is te laag als onderzoekers aspecten die zij cruciaal achten niet kunnen uitspitten wegens geldgebrek. De commissie-De Vries kreeg zes ton om het seksueel misbruik in de sport te onderzoeken; een krappere budget dan de commissies die onderzoek deden naar seksueel misbruik in de Rooms-Katholieke Kerk en de jeugdzorg. 'De vraag is of de onderste steen boven komt', oordeelde *Nieuwsuur* daarop.<sup>52</sup> Een onuitputtelijk onderzoeksbudget is echter ook niet wenselijk; een te



<sup>48</sup> Lokale rekenkamers en rekenkamercommissies vallen, anders de Algemene Rekenkamer, wel onder de Wob. In een rechtszaak die was aangespannen tegen de Rekenkamer Utrecht oordeelde de rechter echter dat de rekenkamer een Wob-verzoek terecht had afgewezen. Centrale overweging van de rechter was dat gesprekspartners vrijuit moeten kunnen spreken en daarbij niet belemmerd mogen worden door de mogelijkheid dat het gespreksverslag openbaar wordt. De uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 21 april 2017 is te raadplegen op: <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBMNE:2017:2253>.

<sup>49</sup> Artikel 69, lid 4 Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid.

<sup>50</sup> Het archief van de commissie-Oosting werd bijvoorbeeld overgebracht naar het archief van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, voorzien van een bepaalde vertrouwelijkheidsclausule (bron: Commissie-Oosting, *Het rapport van de onderzoekscommissie ontnemingschikking*, november 2015, p. 312) en het archief van de commissie-Hoekstra werd na publicatie overgedragen aan het OM, ook met enkele clausules (bron: Commissie-Hoekstra, *Het rapport van de onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen openbaar ministerie naar aanleiding van de zaak-Bart van U.*, juni 2015, p. 248).

<sup>51</sup> Dit geldt bijvoorbeeld voor de Evaluatiecommissie Nationalisatie SNS Reaal (2014), de Commissie van Onderzoek DSB Bank (2010), de Onderzoekscommissie brongebruik Trouw (2014) en de commissie-Oosting (2015-2016).

<sup>52</sup> <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2173430-maakt-commissie-de-vries-definitief-eind-aan-misbruik-in-sport.html>.





André Rouvoet spreekt op symposium Jeugdzorg



hoog budget kan de indruk wekken dat er sprake is van een vorm van beïnvloeding. Wim Deetman zegt ‘zeer kien’ te zijn op de budgettering. “Ik sta bekend als zuinig. Juist vanwege die zuinige reputatie kan ik vooraf bedingen dat het budget uitgebreid wordt als ik dat nodig acht.” Uit de gevoerde gesprekken blijkt overigens dat commissies in de regel geen financiële belemmeringen hebben ervaren bij het uitvoeren van hun onderzoeken.

Bij permanente onderzoeksinstanties is de wijze waarop de begroting tot stand komt wettelijk bepaald.<sup>53</sup> In de praktijk kunnen zij hun middelen naar eigen inzicht besteden. Maar aangezien het hier publieke organisaties betreft, is de basisfinanciering onderdeel van de politieke besluitvorming. Dit bedreigt in theorie de onafhankelijkheid van de instanties. Zoals Saskia Stuiveling opmerkte: “Politici kunnen instanties maken of breken met de begroting. Wanneer moet je als instituut bijvoorbeeld gaan piepen dat je met de huidige omvang van de staf je werk niet aankunt? Politici kunnen reageren door te zeggen dat het instituut dan maar wat minder moet gaan onderzoeken.” Zelfs extern gepositioneerde instituties moeten (terecht) verantwoording afleggen, bijvoorbeeld over de besteding van hun geld, en kunnen uiteindelijk op die verantwoording worden afgerekend. Die beoordeling is nooit een volmaakt neutrale operatie. ‘De onafhankelijkheid [van de Onderzoeksraad voor Veiligheid] kan op gespannen voet staan met de bepaling dat voor de begroting en het financieel meerjarenplan de goedkeuring van de minister van Veiligheid en Justitie<sup>54</sup> nodig is. (...) Dat zou kunnen betekenen dat hiermee de vrijheid van de Raad wordt aangetast zelfstandig te beslissen over onderzoek’, schrijft Hans Bekke.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> De financiering van de Nationale ombudsman is tweeledig: hij krijgt budget uit de Rijksbegroting en daarnaast van de bij de Nationale ombudsman aangesloten lagere overheden een bedrag per inwoner.

<sup>54</sup> Nu de minister van Justitie en Veiligheid geheten.

<sup>55</sup> Bekke, H., *Een mijnenveld vol veiligheid. Robuustheid en kwetsbaarheid van de Onderzoeksraad voor Veiligheid*, Kluwer, Deventer, september 2014, p. 105.

Zelfs externe instituties zijn dus niet volledig onafhankelijk, omdat zij getroffen kunnen worden in hun bestaansvoorwaarden.

## HUISVESTING

Permanente, al langer bestaande onderzoeksinstanties zijn normaal gesproken gehuisvest in een eigen gebouw met eigen facilitaire ondersteuning. Nieuw op te richten onderzoeksinstanties en tijdelijke onderzoekscommissies staan voor het vraagstuk waar zij hun onderkomen zullen zoeken. Is het vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid al dan niet wenselijk om 'in te huizen' bij de organisatie die de instantie opricht of de commissie instelt?

Met het oog op de vertrouwelijkheid van onderzoeksinformatie is het belangrijk dat de uitvoerders van onafhankelijk onderzoek kunnen beschikken over een goed beveiligd pand en goed beveiligde informatiesystemen. Het intrekken bij een staande organisatie - in de praktijk vaak een ministerie - kan het gemakkelijker maken dit te realiseren. Bovendien kan dit goedkoper zijn. Ook zal de drempel om de bewindspersoon te spreken wat lager zijn. Dit laatste heeft voor- en nadelen; onderzoekers kunnen waarschijnlijk sneller toegang krijgen tot de benodigde informatie, maar de keerzijde hiervan is dat de bewindspersoon zicht zou kunnen krijgen op de lopende onderzoeksactiviteiten. Zo zou de minister kunnen zien met welke personen de onderzoeksorganisatie spreekt. Getuigen die gehoord worden in gevoelige kwesties kunnen zich daardoor minder veilig voelen.

4 Volgens Rieke Samson, voorzitter van de commissie die seksueel misbruik in de jeugdzorg onderzocht, is er discussie geweest over de huisvesting van haar commissie. Zelf vond zij huisvesting buiten het departement 'heel belangrijk'. Uiteindelijk was er plaats bij het Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP). "Hierdoor had de commissie niet te maken met de dagelijkse hectiek van de politiek", stelt Samson. Femke Halsema wilde juist niet dat haar commissie zou worden gehuisvest in het kantoor van het CAOP. Zij trok in bij het Ministerie van Economische Zaken; dit bespaarde haar commissie geld. Halsema vindt dat met het huisvesten op afstand 'een soort schijnonafhankelijkheid'

in stand wordt gehouden. Zelf heeft ze nooit hinder ondervonden van haar onderkomen op het ministerie. Enkele mensen van het ministerie ondersteunden de commissie. “Deze ambtenaren hadden een zwijgplicht”, zegt Halsema, “en dat werkte prima.” De locatie van een onderzoeksorganisatie heeft hoe dan ook een symbolische kant: huisvesting in een departement wekt sneller de indruk dat de onderzoeksorganisatie onder invloed staat van haar gastheer.

## WIJZE EN MOMENT VAN PUBLICEREN

Bij een onafhankelijk onderzoek heeft de onderzoeksinstantie niet alleen het gezag over de inhoud van het onderzoeksrapport, maar ook over het tijdstip en de wijze van publiceren en de woordvoering.

Diverse onderzoeksinstanties zijn wettelijk verplicht hun rapporten te publiceren, waarmee openbaarheid van hun werk gegarandeerd is. Dat geldt bijvoorbeeld voor de Algemene Rekenkamer<sup>56</sup> en de Onderzoeksraad voor Veiligheid.<sup>57</sup> Bij tijdelijke onderzoekscommissies staat wederom veelal in het instellingsbesluit hoe wordt omgegaan met de publicatie van het rapport.<sup>58</sup> Soms ligt daarin vast dat de commissie het rapport zelf openbaar maakt. Zo bepaalde het instellingsbesluit van de commissie-Samson dat het rapport algemeen beschikbaar zou worden gesteld.<sup>59</sup> Bij de commissie onderzoek Belastingdienst was dit minder vanzelfsprekend. In haar instellingsbesluit stond dat de commissie haar bevindingen uitsluitend aan de minister en staatssecretaris van Financiën zou uitbrengen of overdragen.<sup>60</sup> Het rapport is echter direct openbaar gemaakt.

<sup>56</sup> Art. 95 Comptabiliteitswet.

<sup>57</sup> Art. 59 Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid.

<sup>58</sup> Instellingsbesluiten van onderzoekscommissies die in opdracht van een minister onderzoek verrichten, zijn openbaar. Instellingsbesluiten van andere onderzoekscommissies zijn dat veelal ook, maar niet altijd. Het zou verstandig zijn instellingsbesluiten consequent openbaar te maken, omdat dit betrokkenen inzicht biedt in de wijze waarop de onafhankelijkheid van de commissie is geborgd.

<sup>59</sup> Art 8, lid 2 Besluit van de Minister van Justitie en de Minister voor Jeugd en Gezin van 16 augustus 2010, nr. DDS 5663593, houdende instelling van de Commissie onderzoek seksueel misbruik van minderjarigen die onder verantwoordelijkheid van de overheid in instellingen zijn geplaatst, 16 augustus 2010.

<sup>60</sup> *Besluit van de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Financiën van 17 november 2016, houdende instelling van de Commissie onderzoek Belastingdienst*, Staatscourant, nr. 65437, 6 december 2016.

In de instellingsbesluiten van tijdelijke onderzoekscommissies ligt meestal ook vast wanneer de commissie wordt geacht haar rapport te publiceren. Ook al is er een streefdatum, de partij die het onderzoek uitvoert, beslist wanneer het rapport van voldoende kwaliteit is om te publiceren.

De bevindingen van een onafhankelijk onderzoek kunnen een aanzienlijke impact hebben op bestuurders. Bovendien zal hen veelal direct na publicatie van een rapport om een reactie worden gevraagd. Het is begrijpelijk dat bestuurders graag willen weten wat hen te wachten staat. In de praktijk kan het meestal geen kwaad om de initiatoren van het onderzoek enigszins tegemoet te komen door hen tijdig te informeren over de aanstaande publicatie. Ook het moment van publicatie is van betekenis. Bij het bepalen van dat moment staat de tijd die nodig is voor het produceren van een kwalitatief goed rapport voorop. Maar wanneer het, binnen die randvoorwaarde, mogelijk is te publiceren op een moment dat de opdrachtgever of een andere betrokken partij goed uitkomt, dan hoeft dat niet bezwaarlijk te zijn. Zo heeft de commissie die de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst onderzocht bij het bepalen van haar publicatiedatum rekening gehouden met het vergaderschema van de commissie voor Financiën van de Tweede Kamer. “Wees niet te principieel op een punt waarop dat niet hoeft”, vindt Borstlap, lid van de commissie onderzoek Belastingdienst. De hoofdlijn van een onafhankelijk onderzoek is de kwaliteit, en die leed in dit geval niet onder een snelle publicatie, aldus Borstlap. Kim Putters, directeur van het SCP, heeft een andere ervaring. Het SCP had op vrijdag een publicatie gepland. De woensdag daarvoor belde een minister met de mededeling dat dit niet kon, omdat hij anderhalve week later zou komen met een kaderbrief die net iets anders beweerde dan het SCP. “Op dat moment moest ik mijn rug recht houden”, zegt Putters, “want dit ging om de positie van het SCP.”

Tot slot is het van belang goed na te denken over de wijze waarop de onderzoeksresultaten wereldkundig worden gemaakt. De vragen die daarbij komen kijken, komen aan de orde in hoofdstuk 6 over beeldvorming. Eerst gaan we ons echter buigen over de kunst van het onafhankelijk oordelen.

## **SAMENVATTEND**

De kern van een onafhankelijke positie is dat de onderzoekers geen persoonlijk belang hebben bij het onderzoek en hun werk volledig naar eigen inzicht kunnen vormgeven en verrichten. Dit vergt in ieder geval aandacht voor:

- de verankering van de onafhankelijke positie in een wet of instellingsbesluit;
- zeggenschap over de invulling en reikwijdte van de onderzoeksvraag;
- positionering ten opzichte van ander onderzoek naar hetzelfde incident, in het bijzonder strafrechtelijk onderzoek;
- de benodigde deskundigheid;
- het vermijden van elke (schijn van) belangenverstrengeling;
- toegang tot alle relevante informatiebronnen;
- bescherming van de onderzoeksinformatie, ook na afronding van het onderzoek;
- de beschikbaarheid van een generiek budget;
- de vestigingslocatie; en
- zeggenschap over het moment en de wijze van publiceren.



5



# ONAFHANKELIJKHEID IN OORDEELSVORMING

“Een van mijn favoriete uitdrukkingen is *audite et alteram partem*, luister ook naar de andere kant. Het wegen en balanceren van alle voor- en tegenargumenten is zeer belangrijk in een onderzoek.”

Job Cohen



# ONAFHANKELIJKHEID IN OORDEELSVORMING

## **DILEMMA UIT DE ONDERZOEKSPRAKTIJK**

*De voorzitter van een commissie die onderzoek doet naar de oorzaak van een ongeval wil een team samenstellen. Het onderzoek zal veel specialistische kennis vergen, en de voorzitter wil die kennis in huis halen. Al snel blijkt echter dat er in Nederland slechts een handjevol deskundigen is dat kennis heeft van dit specialistische terrein en dat zij allen in de media al hun visie hebben gegeven op het gebeurde. De voorzitter vraagt zich af wat haar te doen staat: zij heeft de expertise van deze deskundigen nodig om tot een gezaghebbend oordeel te komen, maar weet dat dezen - doordat zij zich eerder hebben uitgesproken over het onderwerp van onderzoek - kwetsbaar zijn voor de aantijging van vooringenomenheid. Hoe kan zij de onafhankelijke oordeelsvorming bewaken?*

5 De feiten op een rij zetten en daar een zuiver oordeel over vellen: dat is de opdracht van instanties en commissies die onafhankelijk onderzoek verrichten. Het voorgaande hoofdstuk benoemde belangrijke randvoorwaarden voor dergelijk onderzoek. Dit betrof zaken die zijn te regelen of te organiseren om een onderzoek zo onafhankelijk mogelijk te positioneren. Dit hoofdstuk belicht de wijze waarop onderzoeksinstanties of -commissies tot een onafhankelijk oordeel kunnen komen.

We constateerden eerder al dat een instantie of commissie nooit volledig onafhankelijk kan zijn. Tegelijkertijd is het van groot belang dat het oordeel van een instantie of commissie zo onafhankelijk mogelijk is, in de zin van onbevangen en onpartijdig. We beschrijven hier fenomenen die een onafhankelijk oordeel kunnen bedreigen en doen suggesties om die fenomenen het hoofd te bieden.

## FENOMENEN DIE HET OORDEEL VERTEKENEN

In theorie is het helder: een onafhankelijk oordeel is de uitkomst van een proces van het onbevangen verzamelen van alle relevante informatie, het onbevooroordeeld vastleggen en analyseren van die informatie, en het objectief wegen ervan. Er zijn echter tal van factoren die een onafhankelijke oordeelsvorming in de weg kunnen staan.

Om te beginnen heeft ieder mens vooringenomenheden die samenhangen met zijn of haar persoonlijkheid en socialisering. Ons aller blik is gevormd door afkomst, opvoeding, opleiding, politieke voorkeur, geloofsovertuiging, et cetera. Onze persoonlijke geschiedenis maakt ons gevoelig voor sommige feiten en verschijnselen, terwijl we geneigd zijn andere feiten en verschijnselen, die minder bij onze verwachtingen en ervaringen passen, over het hoofd te zien. Zoals Jeroen Smit het verwoordt: "Allemaal hebben we onze eigen waarheid. Onafhankelijke waarheidsvinding is een poging om de persoonlijke belevingen te ontstijgen en daarmee iets te bieden dat meer waarde heeft, meer geldingskracht." Ook de cultuur van een organisatie en de rol die we zelf binnen een organisatie vervullen, maken dat we gespitst zullen zijn op bepaalde informatie terwijl andere informatie langs ons heen gaat of ons niet bereikt.<sup>61</sup> Het streven naar een onafhankelijk oordeel wordt, zo bezien, de ambitie om tot een oordeel te komen dat onze onvermijdelijke gebondenheden aan persoonlijke omstandigheden onder ogen ziet, en daarvoor corrigeert.



Naast deze vertekeningen in het oordeel als gevolg van persoonlijke omstandigheden zijn wij als menselijke soort geneigd om collectief bepaalde denkfouten te maken: deze systematische en voorspelbare vertekeningen vloeien voort uit de beperkingen van de menselijke geest. Zestig jaar geleden introduceerde Herbert Simon het begrip 'bounded rationality', ingeperkte rationaliteit.<sup>62</sup> Simon bedoelde daarmee dat de rationaliteit van onze beslissingen ingeperkt is, omdat mensen niet de mentale capaciteit hebben om de complexiteit van de wereld volledig recht te doen. Mensen zullen altijd een enigszins vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid construeren.<sup>63</sup>

Er is veel onderzoek gedaan naar het type denkfouten dat mensen geneigd zijn te maken. Van de vele mogelijke denkfouten die onderzoekers kunnen maken, noemen we er hier drie die belangrijk zijn in de context van onafhankelijk onderzoek. De eerste is de zogenoemde 'confirmation bias', ook wel 'tunnelvisie' genoemd: de neiging om meer aandacht te schenken aan informatie die de eigen ideeën of hypothesen bevestigt, ten koste van informatie die de eigen ideeën tegenspreekt. Een tweede denkfout is 'hindsight bias' ofwel 'wijsheid achteraf'. Dit is de neiging om een bepaalde gebeurtenis achteraf voorspelbaar te achten, terwijl de oorzaken van die gebeurtenis vóórdat zij zich voltrok nauwelijks of niet in het oog sprongen - en de gebeurtenis dus ook nauwelijks voorzien had kunnen worden. Een derde denkfout is 'going native', inheems worden: een situatie waarin onderzoekers, vanuit een verlangen om het gebeurde te doorgronden, dermate betrokken raken bij een situatie, organisatie of persoon dat zij niet langer als buitenstaander daarover kunnen oordelen. De gewenste frisse blik van buiten is dan vertroebeld. Hier wordt ook de rol van emoties relevant. Een zekere mate van emotionele betrokkenheid bij de te onderzoeken actoren is onontkoombaar en kan het oordeel ten goede komen, maar een te grote emotionele betrokkenheid leidt tot vertekeningen. Alle drie genoemde vertekeningen vloeien niet voort uit persoonlijke aversies of affiniteiten van onderzoekers, maar uit de wijze waarop mensen van nature (onbewust) tot een oordeel komen.<sup>64</sup>

**5** Ten slotte kan onafhankelijke oordeelsvorming onder druk komen te staan als onderzoekers worden gemanipuleerd door partijen die betrokken zijn bij het onderzoek. Betrokkenen proberen dan actief invloed uit te oefenen

<sup>61</sup> Heuer, p. 4.

<sup>62</sup> Simon, H.A., *Models of Man*, 1957.

<sup>63</sup> Heuer, p. 2-3.

<sup>64</sup> Heuer, p. 111.

op het oordeel van onderzoekers, door subtiel te vleien of te dreigen, door hen te onthouden van dan wel te overstelpen met informatie, door een emotioneel appèl te doen op de onderzoekers, et cetera. De onderzoekers zullen dergelijke druk moeten opmerken - en weerstaan - om tot een onafhankelijk oordeel te kunnen komen.

Een onafhankelijk oordeel wordt dus bemoeilijkt door drie factoren: de persoonlijke achtergronden van onderzoekers, bekende vertekeningen in de menselijke oordeelsvorming en beïnvloeding door anderen. Onderzoekers zullen zich niet altijd bewust zijn van deze factoren; het is, op zijn zachtst gezegd, erg moeilijk om de werking van het eigen brein te doorgronden.<sup>65</sup> Zoals Edgar Karssing, integriteitsdeskundige op Nyenrode, opmerkt: "Je kunt niet in het hoofd van een ander kijken, en je eigen blinde vlekken zie je per definitie niet." Niettemin zijn er manieren waarop instanties, commissies en individuele onderzoekers deze fenomenen het hoofd kunnen bieden. In het onderstaande gaan we na hoe.

## **HET HOOFD BIEDEN AAN PERSOONSGEBONDEN VERTEKENINGEN VAN HET OORDEEL**

### *Zelfreflectie*

Het beperken van de invloed van persoonlijke vooringenomenheid op de oordeelsvorming begint met het besef van onderzoekers dat ook zij daar niet immuun voor zijn. Onderzoekers moeten dus in staat en bereid zijn tot (zelf)reflectie. Paul Koedijk, onderzoeker bij Integis, verwoordt dat als volgt: "Hoe onafhankelijk ben je als denkend mens echt? Dat is een belangrijke vraag om bij stil te staan. Het klinkt misschien abstract, maar uiteindelijk komt het op het volgende neer: ken je jezelf en je wijze van werken goed genoeg?" Onderzoekers die in teams werken, kunnen dit soort problemen deels ondervangen door elkaar scherp te bevragen. Maar een goede onderzoeker zal volgens Koedijk eerst en vooral het eigen beoordelingsproces kritisch tegen het licht houden.



### Onderzoeksethiek en attitude

Voorzitters van onderzoekscommissies hebben in hun eerdere werk vaak al ruime ervaring opgedaan met onafhankelijk oordelen, en worden juist daarom gevraagd. Zo zegt Job Cohen, voorzitter van de commissie die onderzoek deed naar de Project X-rellen in Haren: "Mijn achtergrond in de academische wereld heeft mij geholpen om als betrokken beschouwer op te kunnen treden. Een van mijn favoriete uitdrukkingen is *audite et alteram partem*, luister ook naar de andere kant. Het wegen en balanceren van alle voor- en tegenargumenten is zeer belangrijk in een onderzoek." Om de mogelijkheden van een onafhankelijke positie te verzilveren, benadrukt Hans Borstlap, is het van groot belang dat niet alleen de voorzitter, maar meerdere commissieleden doorleefde ervaring hebben met een onafhankelijke attitude.

Het gros van de onderzoekers is via opleiding en eerdere werkzaamheden al doordrongen van het belang van onafhankelijkheid. Onafhankelijk oordelen maakt onderdeel uit van hun basisattitude en onderzoeksethiek. Een goede onderzoeker is erin getraind om niet louter de meest waarschijnlijke redenering te volgen, maar altijd open te staan voor andere mogelijke redeneringen. Waar deskundigheid en onbevangenheid elkaar in andere beroepsgroepen nog wel eens in de weg kunnen gaan zitten, is het voor een onderzoeker juist een proeve van deskundigheid om steeds onbevangen te kunnen blijven redeneren. "Daar waar beleidsmakers zich pragmatisch afvragen hoe zij dingen het best kunnen oplossen, vragen onderzoekers zich vooral af hoe dingen zitten", zegt directeur van het Centraal Planbureau Laura van Geest. Bij onderzoekers bereik je volgens

<sup>65</sup> Heuer, p. 6: "it is very difficult, at best, to be self-conscious about the workings of one's own mind".

”Als je vrijheid claimt bij het uitvoeren van je onderzoek – en dat hoort bij onafhankelijkheid – dan brengt dat de verantwoordelijkheid met zich mee om goed werk te produceren, op tijd te leveren en je, achteraf, te verantwoorden voor de manier waarop je het hebt gedaan.”

Marten Oosting

haar slechts iets via de lijn van de inhoud; “dat is onderdeel van hun beroepstrots”. Veelal zullen onderzoekers dus uit zichzelf zo onafhankelijk mogelijk te werk gaan.

#### *Institutionele ondersteuning: training, intervisie, gedragscodes*

Onafhankelijkheid wordt pas een leidraad als het een doorleefde waarde is - van bestuursleden van onderzoeksinstanties, van voorzitters van onderzoekscommissies en van onderzoekers. Onderzoeksinstanties zullen hun werknemers mede op deze waarde selecteren, en het vastleggen van uitgangspunten in een gedragscode kan deze werknemers ondersteunen bij het hooghouden van die waarde.<sup>66</sup>

Scholing noch gedragscode garanderen echter dat een onafhankelijke attitude ook daadwerkelijk aandacht krijgt in de dagelijkse praktijk. Instanties kunnen de gewenste attitude verder faciliteren door trainingen of intervisiebijeenkomsten te organiseren waarin de waarde van onafhankelijkheid aan bod komt. Belangrijk is ook dat de organisatie een omgeving biedt waarin onderzoekers de dilemma's die zij ervaren bespreekbaar kunnen maken. Kim Putters, directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau, vertelt hoe het SCP daaraan werkt: “Onlangs hebben we een eerste ‘moreel beraad’ georganiseerd waarin we praktijksituaties bespreken, bijvoorbeeld situaties waarin de onafhankelijkheid in het geding is geweest. Dit moet in een veilige context gebeuren, zodat een onderzoeker ook gedrag kan voorleggen waarvan hij of zij spijt heeft.”

<sup>66</sup>Er is ons geen gedragscode bekend van het type onderzoeksinstanties dat onderwerp is van deze publicatie. Aanpalende beroepsgroepen kennen wel gedragscodes. Zo stelt de Nederlandse Gedragscode Wetenschapsbeoefening van de VSNU onder meer het volgende: ‘Wetenschapsbeoefenaren verrichten hun werk in academische vrijheid en in onafhankelijkheid. Voor zover beperkingen van die vrijheid onvermijdelijk zijn, worden zij zichtbaar gemaakt’ (bron: VSNU, *De Nederlandse Gedragscode Wetenschapsbeoefening. Principes van goed wetenschappelijk onderwijs en onderzoek*, herziening 2014). Medewerkers van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu worden volgens hun gedragscode onder meer geacht om bij deelname aan commissies openheid van zaken te geven over potentiële belangenverstrengelingen die hun werk voor de commissie zouden kunnen schaden (bron: RIVM, *RIVM-Addendum bij Code ter voorkoming van oneigenlijke beïnvloeding door belangenverstrengeling van de KNAW*, 26 februari 2013).

### *Tegenspraak organiseren*

Het organiseren van tegenspraak is een belangrijk middel om denkfouten te voorkomen of te corrigeren.<sup>67</sup> Commissies en instanties kunnen dit op allerlei manieren vormgeven. Een eerste mogelijkheid is om binnen de organisatie iemand aan te wijzen die de taak krijgt om de kwaliteit van het onderzoek te toetsen en te borgen. Deze persoon neemt als het ware de rol van de advocaat van de duivel aan.<sup>68</sup> Zo verraste Wim Deetman sommigen door in zijn commissie een wetenschapsfilosoof met een exacte achtergrond te benoemen. Deze persoon heeft de commissie voor een aantal misstappen behoed, zegt Deetman, “en dat was ook precies de reden dat ik hem voor de commissie had gevraagd.”

Een tweede mogelijkheid is het bespreken van tussentijdse onderzoeksresultaten met personen die geen deel uitmaken van het onderzoeksteam. Dat kan op allerlei manieren. Veel onderzoeksteams maken gebruik van een klankbordgroep met externe deskundigen die gedurende het onderzoek één of meerdere malen bij elkaar komt om de tussentijdse onderzoeksresultaten kritisch tegen het licht te houden. Ook komt het voor dat specifieke onderdelen van het rapport ter toetsing aan externen worden voorgelegd. Ook hier heeft Deetman ervaring mee. Zijn commissie stelde een klankbordgroep in die enkele keren heeft gereflecteerd op conceptteksten van het rapport. De klankbordgroep toetste vooral of de commissie haar onafhankelijkheid bewaarde en de onderzoeksopdracht goed uitvoerde. Daarnaast legde zijn commissie het statistische deel van het onderzoek voor aan enkele hoogleraren met het verzoek daar commentaar op te leveren. “Dat commentaar is bij het rapport gevoegd, inclusief reactie van de commissie.” Deetman heeft de indruk dat het commentaar opdrachtgevers en andere lezers hielp om de onderzoeksresultaten beter op waarde te schatten.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid organiseert intern tegenspraak in de vorm van zogenoemde ‘tegendenksessies’. Aan deze sessies nemen gewoonlijk eigen medewerkers deel die niet zijn betrokken bij het onderzoek dat belicht wordt. Het doel van die sessies is om het onderzoeksteam fris te houden door nieuwe perspectieven in te brengen en te reflecteren op soms impliciete aannames. Ook stelt



de Raad bij onderzoeken een begeleidingscommissie in, die een rol vervult die vergelijkbaar is met de rol van een klankbordgroep bij een onderzoekscommissie. Idealiter bestaat de begeleidingscommissie uit onafhankelijke deskundigen die wel kennis en ervaring hebben met, maar geen relatie hebben tot het onderwerp van onderzoek. “Zo’n commissie zorgt er letterlijk en figuurlijk voor dat de kennis nabij is”, stelt Pieter van Vollenhoven.

Soms blijkt bij het samenstellen van een klankbordgroep of begeleidingscommissie dat de vijver van niet-betrokken deskundigen wat te klein is om in te vissen. In zo’n situatie valt te overwegen om uit de bekende kandidaten expliciet experts met verschillende belangen een plek te geven in de klankbordgroep of begeleidingscommissie. Dit in de verwachting dat uit hun onderlinge discussies verschillende relevante perspectieven zullen blijken, waaraan de onderzoekers hun oordeel kunnen scherpen. Want de schrijver blijft als enige verantwoordelijk voor het rapport.

## HET HOOFD BIEDEN AAN ALGEMEEN MENSELIJKE VERTEKENINGEN VAN HET OORDEEL

### *Valkuil 1: tunnelvisie*

Een onafhankelijk onderzoek vereist het maken van een eigen afweging op basis van veel en veelsoortige informatie. Vaak blijkt pas gedurende de looptijd van het onderzoek welke informatie werkelijk relevant is. In zekere zin is dit zelfs de crux van het werk van de onderzoeksinstantie of -commissie: tot een oordeel komen over wat in het licht van het vraagstuk nu eigenlijk de juiste informatie is. Onderzoekers kunnen zo’n oordeel



<sup>67</sup> Met name in kringen van de krijgsmacht en inlichtingendiensten worden hiertoe zogenoemde ‘rode teams’ opgericht, die via allerlei technieken proberen in de huid van de vijand te kruipen en van daaruit kwetsbaarheden in de eigen positie in kaart te brengen. Het resultaat: kritisch commentaar op de werkwijze van de eigen organisatie, op grond waarvan verbeteringen kunnen worden aangebracht. Overigens is het allerbelangrijkste voor het welslagen van zo’n team dat de leiding deze werkwijze voluit ondersteunt, en zich dus zelf niet defensief opstelt. Zie Micah Zenko, *Red team. How to succeed by thinking like the enemy*, Basic Books, 2015.

<sup>68</sup> Zo heeft de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst een afdeling genaamd ‘devil’s advocate’.

alleen zuiver vellen als zij het onderzoek open ingaan en niet louter de bekende weg bewandelen. Zij moeten, met andere woorden, een tunnelvisie zien te vermijden. De beste manier om dit te doen is door actief op zoek te gaan naar informatie die hun vermoedens over de gang van zaken juist zou ontkrachten. Onderzoekers zullen, in de woorden van wetenschapsfilosoof Karl Popper, moeten streven naar falsificatie van hun hypothesen. Psychologisch is dit een pittige opdracht, maar het resultaat is waardevol. Als een bepaalde voorstelling van zaken overeind blijft staan ondanks serieuze inspanning om die te ondergraven, wint die aanzienlijk aan kracht.<sup>69</sup>

Een tunnelvisie vermijden betekent in de praktijk: actief tegenwerking bieden aan de menselijke neiging om vooral naar bevestiging van vermoedens te zoeken. Dat is niet alleen psychologisch, maar ook methodologisch lastig. Onderzoekers hebben vermoedens namelijk ook hard nodig. In de vorm van hypothesen helpen vermoedens de onderzoekers bij het selecteren en organiseren van informatie. Hypothesen beperken bovendien het onderzoeksterrein, waardoor onderzoekers zich efficiënter kunnen richten op de informatie die het meest relevant belooft te zijn. Nadeel is echter dat een hypothese ook fungeert als filter. Een hypothese maakt dat het oog van de onderzoeker valt op dat wat hij of zij verwacht te vinden - en glijdt langs verschijnselen die niet binnen de zoekstrategie passen. Informatie die niet past bij de opgestelde hypothese wordt lang niet altijd opgemerkt.<sup>70</sup>

## 5

De oproep van Popper om vooral op zoek te gaan naar falsificatie is voor onafhankelijk onderzoek naar gebeurtenissen die de publieke orde hebben verstoord al snel te algemeen gesteld. In de praktijk handelen onderzoekers vaak in Poppers geest door actief alternatieve scenario's te formuleren over de gang van zaken rond een voorval en zodoende de kans op waarheidsvinding te vergroten. Dit interne proces blijft vaak verborgen voor de buitenwereld; reden om hier twee kijkjes in de keuken van de Onderzoeksraad voor Veiligheid te geven.

Toen de Raad onderzoek deed naar het bezwijken van een torenkraan in Rotterdam<sup>71</sup>, stelde hij drie scenario's op. De eerste onderzochte

mogelijkheid: het gebruik van de torenkraan was niet in overeenstemming met de regels. Voor dit scenario vond de Onderzoeksraad geen aanwijzingen. Als tweede onderzocht de Raad de mogelijkheid van fouten of zwakke plekken in de stalen constructie. Dergelijke afwijkingen bleken echter niet uit het onderzoek. Daarmee bleef er nog maar één scenario over: de kraan was overbelast. Uit de modellen bleek dat dit zeer aannemelijk was. Uiteindelijk concludeerde de Onderzoeksraad dat dit derde scenario het bezwijken van de kraan verklaarde.

In zijn maatschappelijk en politiek gevoelige onderzoek naar de toedracht van het neerstorten van vlucht MH17 bejiverde de Onderzoeksraad zich om tunnelvisie te voorkomen. Daarover schrijft de Raad in zijn verantwoording: 'Tijdens de duur van het onderzoek heeft de Onderzoeksraad getracht telkens open te blijven staan voor feiten, informatie, onderzoeken, vermoedens en theorieën van 'buitenstaanders' over de crash van vlucht MH17. Hij heeft dit gedaan vanuit de overtuiging dat het eigen oordeel aan kwaliteit wint wanneer bij het formuleren daarvan zoveel mogelijk perspectieven betrokken worden.'<sup>72</sup> Om te achterhalen welke verklaringen voor de toedracht de ronde deden - juist bij andere dan de betrokken staten en partijen en hun respectievelijke experts - schakelde de Raad bureau Publistat in. Dit bureau kreeg de opdracht een analyse te maken van de berichtgeving over MH17 in buitenlandse media, waaronder de Russische, Oekraïense en Maleisische media, en op sociale media. Op basis van die analyse stelde de Onderzoeksraad hypothesen op, die hij vervolgens heeft onderzocht.

<sup>69</sup> Popper, K.J., *The logic of scientific discovery*, 1959.

<sup>70</sup> Heuer, p. 44-45. Wetenschapsfilosoof Ton Derksen, die veel onderzoek heeft gedaan naar gerechtelijke dwalingen, beschrijft dit proces als volgt: 'Het zoeken naar informatie vereist dat je een zoekschema hebt dat je vragen richt. Tegelijkertijd beperkt het zoekschema de dingen die je vindt. De vraagstelling en het daarop volgende zoeken zijn dus onvermijdelijk 'bevooroordeeld'.' (bron: Derksen, T., *De ware toedracht. Praktische wetenschapsfilosofie voor waarheidszoekers*, 2010, p. 23).

<sup>71</sup> Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Bezwijken torenkraan Rotterdam 10 juli 2008*, november 2009, p. 41.

<sup>72</sup> Onderzoeksraad voor Veiligheid, *MH17 Onderzoeksverantwoording*, oktober 2015, p. 20-21.

Een tunnelvisie kan overigens al met de vraagstelling gegeven zijn; reden om enige ruimte te houden voor (her)interpretatie van de onderzoeksvraag. Dit is gemakkelijker voor onderzoeksinstanties dan voor onderzoekscommissies. Onderzoeksinstanties zijn vaak in de positie om hun eigen onderzoeksvraag te formuleren. Tijdelijke onderzoekscommissies worden geformeerd rond een bepaalde vraag die maatschappelijk leeft en die de opdrachtgever uitgezocht wil hebben. Een tijdelijke commissie doet er goed aan zich actief met de omschrijving van de opdracht te bemoeien, zoals in het vorige hoofdstuk al aan de orde kwam. Een onderzoek heeft baat bij een duidelijke focus, maar een commissie kan (te) veel aan slagkracht en onafhankelijkheid verliezen als uit de vraagstelling al blijkt welke aspecten de opdrachtgever *niet* onderzocht wil hebben.

Een andere manier om tunnelvisie tegen te gaan, is zorgen voor een diverse samenstelling van het onderzoeksteam. Onderzoekers van dezelfde snit zullen vermoedelijk niet alleen kennis, maar ook blinde vlekken delen. Door kritische mensen met verschillende achtergronden in het onderzoeksteam op te nemen, neemt de kans toe dat zij 'hun deskundigheid ten opzichte van elkaar mobiliseren'<sup>73</sup> en elkaar ondervragen op hun vooronderstellingen. Een divers samengestelde instantie of commissie zal eerder tot een oordeel komen dat onafhankelijk staat ten opzichte van gangbare aannamen - en zodoende een tunnelvisie vermijden.

## 5

De geïnterviewden hechten veel waarde aan diversiteit in de samenstelling van het onderzoeksteam. Zeker als er over een bepaald onderwerp uiteenlopende opvattingen (kunnen) bestaan, is het zaak om vertegenwoordigers van verschillende richtingen bij het onderzoek te betrekken. Cees Fasseur, lid van de commissie-Davids die onderzoek deed naar de Nederlandse politieke steun aan de inval in Irak, reflecteert in zijn memoires<sup>74</sup> ook op het belang van diversiteit binnen onderzoekscommissies. Achteraf betreurt Fasseur het dat slechts één lid van de commissie uitgesproken deskundig was op het terrein van het volkenrecht. Niet dat Fasseur aan de expertise en integriteit van de deskundige twijfelde. Maar ook het internationale recht is soms

‘voor meer dan één uitleg vatbaar’, stelt Fasseur, en daarom was het ‘de meningsvorming binnen de commissie ten goede gekomen als een tweede of derde lid van de commissie voor een tegengeluid in de discussie had kunnen zorgen’. Het standpunt van de deskundige was bovendien al publiekelijk bekend voordat hij tot de commissie toetrad<sup>75</sup>, wat het in de ogen van Fasseur extra bezwaarlijk maakte ‘dat een deskundige oppositionele stem ontbrak’.<sup>76</sup>

Streven naar diversiteit binnen het onderzoeksteam kan dus een vruchtbaar debat tussen experts stimuleren, waar het uiteindelijke oordeel beter van wordt. Maar niet alleen experts kunnen elkaar het nodige tegenwicht bieden. Ook een debat tussen verschillende *expertises* (denk aan psychologische, technologische en juridische kennis) zal uiteindelijk tot een rijker, genuanceerder en waarheidsgetrouwer oordeel leiden. Daarnaast kan een mengeling van specialisten en generalisten aanbevelingswaardig zijn, stelt Rein Jan Hoekstra. Hoekstra zat samen met econoom Jean Frijns in de commissie die onderzoek deed naar de nationalisatie van SNS Reaal. Hoekstra was naar eigen zeggen ‘een sceptische leek’ ten opzichte van de bankenwereld. Juist zijn onbevagen invalshoek vulde de deskundigheid van Frijns ‘uitstekend’ aan, merkte Hoekstra. Daarmee zijn de zinvolle verschillen tussen onderzoekers niet uitgeput. Ook sociologische indicatoren als leeftijd, geslacht en etniciteit sturen voor een deel onze opmerkzaamheid - en beperken die dus ook. Hoe diverser de instantie of commissie in sociologisch opzicht is, hoe rijker en veelzijdiger de onderlinge discussie in potentie zal zijn. Daarmee wordt ook de kans op vertekeningen kleiner.

<sup>73</sup> Bal, R., W.E. Bijker, Roland en R. Hendriks, *Paradox van wetenschappelijk gezag. Over de maatschappelijke invloed van adviezen van de Gezondheidsraad*, 2002, p. 186.

<sup>74</sup> Fasseur, C., *Dubbelspoor. Herinneringen*, 2016, p. 339.

<sup>75</sup> De deskundige had kritiek geleverd op de inval in Irak zonder VN-resolutie.

<sup>76</sup> Fasseur, C., *Dubbelspoor. Herinneringen*, 2016, p. 339.

Het streven naar diversiteit loopt overigens ook tegen praktische grenzen aan. Zo is een onderzoekscommissie waarin alle relevante experts, expertises en vertegenwoordigers van sociologische categorieën zijn samengebracht, vermoedelijk te omvangrijk om veel slagkracht te hebben. Een onderzoek draait volgens Ruurd Jan Roorda om 'de kennis en kunde' van een commissie – en hoe kleiner die expertise kan worden georganiseerd, des te beter. "Je kunt het ook te groot maken door een Kamerlid zus en een belanghebbende zo in de commissie te zetten", zegt Roorda. Verrijkende en corrigerende gezichtspunten kunnen wellicht ook op een andere manier worden binnengehaald, bijvoorbeeld via een breed samengestelde klankbordgroep. Wat zinvol en praktisch is, zal mede afhangen van de aard van de opdracht.

#### *Valkuil 2: wijsheid achteraf ('hindsight bias')*

Onafhankelijk onderzoek wordt gewoonlijk pas ingesteld als zich een kwalijk voorval heeft voorgedaan.<sup>77</sup> Onderzoekers hebben natuurlijk weet van dit voorval. Dit kan leiden tot een vertekening van het oordeel. Waar de kans op tunnelvisie vraagt om het corrigeren van gangbare vooroordelen, vraagt het vermijden van 'wijsheid achteraf' om het loslaten van specifieke voorkennis. Dit betekent dat onderzoekers moeten proberen om de feitelijke gang van zaken in beeld te krijgen zonder al 'toe te redeneren' naar het uiteindelijke incident.



'Wijsheid achteraf' is een valkuil die vooral optreedt bij wat hoogleraar bestuurskunde Hans de Bruijn 'casuïstisch onderzoek' noemt, onderzoek dat alleen kijkt naar dat ene uitzonderlijke geval waarin iets mis ging.<sup>78</sup>

Volgens De Bruijn is het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar de Schipholbrand hier een voorbeeld van. In 2006 bracht de Onderzoeksraad een kritisch rapport uit over de grote brand die in oktober 2005 woedde in het detentiecentrum Schiphol-Oost; bij deze brand kwamen elf mensen om het leven. De Bruijn herleidt de scherpe conclusie van de Raad tot de manier van redeneren van de onderzoekers: zij zochten volgens hem eerst en vooral naar een oorzakelijk verband tussen de ramp en de handelingen van de betrokken actoren. Als de Raad in plaats daarvan had gezocht naar verklaringen waarom de belangrijkste spelers handelden zoals ze deden, had het oordeel van de Raad op basis

van dezelfde feiten veel milder kunnen uitvallen, aldus De Bruijn.<sup>79</sup> Die aanpak had volgens hem ook het hoofddoel van incidentenonderzoek beter gediend: het leren van gemaakte fouten. Een dergelijk leerproces verloopt volgens hem namelijk soepeler als niet alleen het ene faalgeval wordt onderzocht, maar er ook oog is voor alle goede inschattingen die in dezelfde context zijn gemaakt.<sup>80</sup>

Om de valkuil van wijsheid achteraf te vermijden, zullen onderzoekers zich enigermate moeten inleven in de positie van de betrokkenen van toentertijd. Als je weet dat zich een serieus incident heeft voorgedaan, zie je terugkijkend heel wat gemakkelijker de voortekenen daarvan dan voorafgaand aan het incident.<sup>81</sup> Dat een signaal dat er iets mis dreigt te gaan over het hoofd kan worden gezien, hangt samen met een eigenaardigheid van het menselijk waarnemingsvermogen: het is voor mensen namelijk moeilijk om verschijnselen die buiten hun verwachtingspatroon vallen op te merken. Besef van dit mechanisme kan een onafhankelijk oordeel over de gang van zaken verzachten. Vergoelijken is niet aan de orde; wel kan het oordeel evenwichtiger worden door serieus te willen begrijpen waarom het voor de betrokkene toentertijd logisch was om zo te handelen. Daartoe zullen onderzoekers zich moeten kunnen verplaatsen in de positie van de betrokkenen, om vervolgens te duiden hoe het kon gebeuren dat de betrokkenen signalen hebben ervaren als ruis of überhaupt niet opmerkten. Verantwoordelijken die willens en wetens signalen hebben genegeerd dat een zaak fout dreigt te lopen, kunnen een hard oordeel

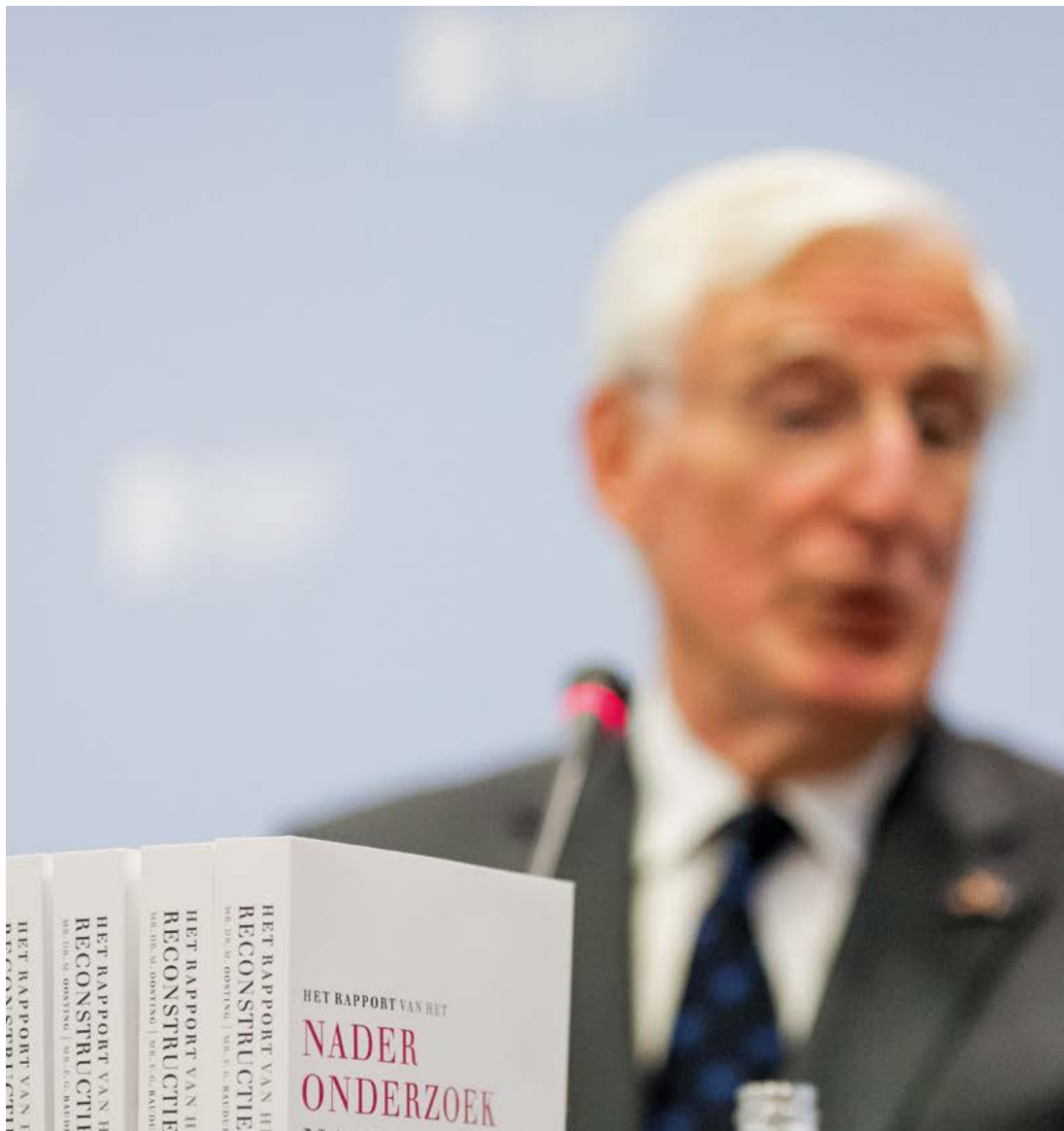
<sup>77</sup> Uitzondering hierop is het onderzoek van de Algemene Rekenkamer, dat nagaat of de Rijksoverheid haar geld 'zinnig, zuinig en zorgvuldig' uitgeeft. Aan dit onderzoek hoeft geen vermoeden ten grondslag te liggen dat er iets verkeerd is gegaan.

<sup>78</sup> Bruijn, H. de, *Een gemakkelijke waarheid. Waarom we niet leren van onderzoekscommissies*, NSOB, 2007, p. 16.

<sup>79</sup> Idem, p. 9-10.

<sup>80</sup> Casuïstisch onderzoek en causaal redeneren leiden volgens De Bruijn bovendien al snel tot semi-automatische aanbevelingen: als de verklaring van het falen volgens de onderzoekers bijvoorbeeld gelegen is in een decentrale bestuursstructuur, dan raden de onderzoekers centralisatie aan, en vice versa. De aanbevelingen zijn dus het spiegelbeeld van de geconstateerde gang van zaken. De Bruijn noemt dit aanbevelingen a contrario (op.cit. p. 24).

<sup>81</sup> Nassim Nicholas Taleb waarschuwt in *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable* (2007) dat juist hoogst onwaarschijnlijke gebeurtenissen de grootste, meest ontwrichtende gevolgen kunnen hebben. Taleb geeft de opkomst van Google en de aanslag op de Twin Towers als voorbeeld. Achteraf gezien - ofwel met de kennis van nu - lijken dergelijke overrompelende gebeurtenissen heel wat logischer en waarschijnlijker dan toen.



## Presentatie commissie-Oosting II





verwachten. Maar wellicht sprongen deze signalen destijds helemaal niet zo in het oog en vielen ze weg tegen de sterkere signalen die strookten met een vertrouwde gang van zaken die tot dan toe goed te hanteren was. In dat geval spreken we van zwakke signalen.

Zwakke signalen ('weak signals') zijn onduidelijke voortekenen van een op handen zijnde invloedrijke gebeurtenis.<sup>82</sup> Voorafgaand aan die gebeurtenis waren het brokjes informatie waarvan niet direct een signalerende werking uitging; achteraf blijkt dat het voortekenen waren van hetgeen te gebeuren stond. Iets dergelijks speelde bij de ramp met vlucht MH17. Het vliegtuig vloog over oostelijk Oekraïne, een gebied waarvan bekend was dat er een gewapend conflict gaande was, maar dat niet werd gezien als een gebied met risico's voor de burgerluchtvaart. In zijn rapport concludeerde de Raad dat er voorafgaande aan de ramp voldoende aanleiding was het luchtruim boven het oostelijk deel van Oekraïne te sluiten, maar dat de betrokken partijen deze risico's niet hadden onderkend. De Raad constateerde: 'Als concrete aanwijzingen ontbreken, stopt bij betrokken partijen de dreigingsanalyse. Minder harde signalen voor een dreiging verdwijnen zo al vroeg uit het risicobeoordelingsproces en bereiken dan niet het domein waarin een operationele risicobeoordeling wordt gemaakt.'<sup>83</sup> Onafhankelijke onderzoekers moeten in staat zijn om – los van wat zij weten over de uitkomst, dus zonder wijsheid achteraf – te beoordelen of de betrokkenen de voortekenen hadden kunnen en moeten opmerken.

5 Een oordeel over misstanden uit een verder verleden kan ook lastig te vellen zijn omdat de maatschappelijke gedragsregels in de tussentijd

<sup>82</sup> Ansoff, H.I. and E.J. McDonnell, *Implanting strategic management*, Prentice-Hall International, 2e editie, 1990, p. 20.

<sup>83</sup> Onderzoeksraad voor Veiligheid, *MH17 Crash*, oktober 2015, p. 263.

zijn veranderd. Dat speelde bijvoorbeeld bij het onderzoek van de commissie-Samson naar seksueel misbruik van kinderen die onder toezicht van Jeugdzorg waren geplaatst, wat de periode tussen 1945 en 2010 bestreek. In dat tijdvak is de maatschappij over allerlei zaken heel anders gaan denken. "Het is heel gemakkelijk om te concluderen dat het vroeger niet goed ging, maar ik vind het belangrijk om het handelen van betrokkenen in de juiste context te beoordelen", zegt Samson. Om een al te gemakzuchtig oordeel te vermijden, heeft haar commissie onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de jeugdzorg in de loop der tijd. Daaruit bleek onder meer dat de visie op zedendelicten gaandeweg is veranderd. Het zou niet fair zijn gebeurtenissen van toen onverkort te beoordelen met de morele maatstaven van nu.

Om de valkuil van wijsheid achteraf te vermijden, zullen onderzoekers de context waarin de betrokkenen in de aanloop naar het incident moesten handelen in hun onderzoek moeten betrekken. Hoe en in welke mate zij dit doen, is een precare vraag die constante reflectie en intervisie vraagt. Want als onderzoekers zich te sterk met de betrokkenen gaan identificeren, dreigen zij in een volgende valkuil te tuimelen: zij worden een ingewijde.

### *Valkuil 3: een ingewijde worden*

Enige identificatie van de onderzoekers met de personen of organisaties die zij doorlichten is gewenst. Om gezaghebbend en kundig onderzoek te doen, moeten onderzoekers niet alleen verstand hebben van de wereld die zij onderzoeken, maar ook enigszins verbonden zijn (of raken) met de mensen of organisaties die daarin een rol spelen. In het gros van de onderzoeken dat hier aan de orde is, zullen onderzoekers bijvoorbeeld op enig moment willen spreken met informanten of getuigen willen horen. Er bestaat altijd 'een zekere afhankelijkheidsrelatie' tussen onderzoekers en degenen die zij onderzoeken, stelt de Onderzoeksraad, 'omdat direct betrokken partijen beschikken over kennis van unieke feiten en omstandigheden die noodzakelijk is om het voorval te begrijpen.'<sup>84</sup> Het opbouwen van een relatie met deze informanten is dan functioneel. Naarmate gesprekspartners zich beter gehoord en begrepen voelen, zullen zij meer informatie willen en durven delen – juist ook de precare informatie die onderzoekers nodig hebben om hun onderzoek diepgang



te geven. Teveel betrokkenheid bij informanten kan het oordeel van onderzoekers echter vertroebelen; zij kunnen dan niet langer onafhankelijk oordelen over het gebeurde omdat zij het perspectief van de betrokkenen teveel hebben overgenomen. Dit is het gevaar van 'going native'.

Deze valkuil, voor het eerst benoemd in de antropologie, doet zich vooral voor als onderzoekers willen begrijpen welke betekenis een bepaalde gemeenschap of sociale groep zelf aan een situatie geeft, om op grond daarvan het gedrag van die groep te kunnen verklaren. Dit type begrip is alleen toegankelijk voor onderzoekers die zich inleven in de groepsleden, en kan rijke en relevante inzichten opleveren zonder welke een goede reconstructie van de gang van zaken eigenlijk onhaalbaar is. Zoals Jeroen Smit opmerkt: "Juist door je te verdiepen in de context en de geschiedenis van de mensen die betrokken zijn bij de gang van zaken die je onderzoekt, krijg je iets van begrip." Ontvankelijkheid voor de gevoelens en behoeften van de informanten acht ook Rieke Samson cruciaal. De bereidheid van een commissie om echt te willen luisteren naar de personen die bij een voorval betrokken zijn, is volgens haar 'de belangrijkste reden' dat de betrokkenen het onderzoek uiteindelijk als onafhankelijk ervaren.

Openstaan voor de gevoelens en het perspectief van informanten getuigt vaak van goed onderzoek, maar maakt de onderzoeker ook tot een ingewijde. Te veel identificatie met informanten kan ertoe leiden dat onderzoekers hun conclusies te sterk aanzetten, omdat zij zien hoeveel leed de incidenten bij de slachtoffers hebben veroorzaakt. Hun oordeel kan juist ook te mild uitvallen, bijvoorbeeld omdat zij zien hoezeer de

<sup>84</sup> Onderzoeksraad voor Veiligheid, *MH17 Onderzoeksverantwoording*, oktober 2015, p.17.

verantwoordelijke betrokkenen zich de gebeurtenissen aantrekken; onderzoekers weten dat zij de last van verantwoordelijken verzwaren door hen bloot te stellen aan de consequenties van een scherp rapport.

In de journalistiek probeert men de valkuil van vereenzelviging te vermijden door medewerkers redelijk snel te laten wisselen van redactie en dossier. Marcel Gelauff, voorzitter van het Nederlands Genootschap van Hoofredacteuren en hoofdredacteur van *NOS Nieuws*, licht toe: "Als journalist moet je een goede relatie onderhouden met je bronnen. Maar als die relatie te goed wordt, zie je niet meer dat er ook nog andere bronnen zijn." Vandaar zijn beleid om de correspondenten van *NOS Nieuws* geregeld van standplaats te laten veranderen. Onderzoeksteams kunnen zichzelf beschermen tegen vereenzelviging door welbewust met meerdere partijen te spreken; het horen van contrasterende verhalen kan een al te gemakkelijke identificatie met één partij verhinderen. Daarnaast is het zaak steeds het doel van het onderzoek voor ogen te houden: de maatschappij kan slechts leren van wat er fout is gegaan als evenwichtig maar onverbloemd wordt opgeschreven wat zich heeft voltrokken.

De rol van emoties verdient speciale aandacht in een bespreking van het gevaar van vereenzelviging. Onderzoekers die onafhankelijk onderzoek doen, buigen zich vaak over situaties waar iets grondig verkeerd is gegaan, met als gevolg dat mensen leed hebben ondervonden. Dergelijke casuïstiek kan ook de onderzoekers zelf emotioneel aangrijpen, op een manier die de oordeelsvorming belemmert. Jeroen Smit: "Op het moment dat je als onderzoeker boos bent - hoe begrijpelijk dat ook is als het bijvoorbeeld seksueel misbruik betreft - kan die boosheid tussen jou en het onderwerp in gaan staan." Gevoelens van woede en verontwaardiging zijn echter niet per se misplaatst. Het feit dat een voorval heftige emotionele reacties oproept, is vaak juist één van de redenen om een onafhankelijk onderzoek te starten. Als onderzoekers zich totaal immuun zouden betonen voor deze gevoelens, zou dat wijzen op een gebrek aan gevoeligheid voor de maatschappelijke context. Voormalig volksvertegenwoordiger Rob van Gijzel stelt: "Rampen zijn per definitie van een dusdanige omvang dat individuen die erdoor getroffen zijn er niet goed mee om kunnen



gaan, anders spreken we niet van een ramp. In zo'n situatie behoort de samenleving er voor die individuen te zijn. Een louter technisch antwoord van de onderzoekers – 'we weten nu wat er gebeurd is' – voldoet in zo'n geval niet." Een goede maatschappelijke *closure* zal zich niet voltrekken zonder dat officiële instanties (waaronder de instantie of commissie die de ramp onderzoekt) enige empathie tonen.

Emoties taboe verklaren in het proces van oordeelsvorming is ook om inhoudelijke redenen niet wenselijk, stellen bijvoorbeeld jurist Maria IJzermans<sup>85</sup> en de Delftse hoogleraar ethiek Sabine Roeser.<sup>86</sup> Emoties geven namelijk inzicht in de waarden die in een bepaalde situatie belangrijk zijn, alsmede in de waarden, motieven en belangen van anderen. Zij verrijken een oordeel dus met normatieve en relationele kennis. Dat maakt een oordeel waarin emoties zijn verwerkt tot een beter oordeel. Maar die stelling komt wel met een clausule: er moet gereflecteerd zijn op de rol die emoties hebben gespeeld bij het tot stand komen van een oordeel. Emoties beïnvloeden de selectie en verwerking van informatie, blijkt uit empirisch onderzoek binnen de rechterlijke macht.<sup>87</sup> Onderzoekers die dat erkennen en herkennen, worden vatbaar voor argumentatie over de gepastheid van die emoties en kunnen zo nodig gemakkelijker gecorrigeerd worden. Dit is van belang omdat zich bij emoties, net als bij cognitieve oordelen, bekende menselijke valkuilen voordoen.<sup>88</sup>

5 Emotionele reacties kunnen een oordeel verzwakken, maar ook versterken. Mensen die inzicht hebben in hun eigen emotionele beleving blijken het effect van emoties op hun oordeel beter te kunnen reguleren.

<sup>85</sup> IJzermans, M.G., *De overtuigingskracht van emoties bij het rechterlijk oordeel* (dissertatie), Boom juridische uitgevers, 2011. IJzermans spitst haar argumentatie toe op een specifieke groep oordelaars: rechters.

<sup>86</sup> Roeser baseert zich daarbij op hedendaags filosofisch en psychologisch onderzoek naar emoties. Zie Sabine Roeser, *Morele emoties en risicopolitiek*, Oratie Universiteit Twente, december 2011. <https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5144985>.

<sup>87</sup> IJzermans, M.G., *De rol van rechterlijke emoties bij het oordelen*, Rechtstreeks, 2012 (deel 3), p. 25.

<sup>88</sup> IJzermans noemt bijvoorbeeld de 'voelt-goed-dus-is-goed'-valkuil, en de emotionele lading-valkuil, waarbij de emotionele toestand van de beoordelaar bepaalt welke informatie in zijn of haar geheugen gemakkelijk toegankelijk is.

Dus hoe meer een onderzoeker reflecteert op de eigen emoties en met collega's in gesprek gaat over de gepastheid van specifieke emoties bij het vormen van een oordeel, des te groter de kans is dat het oordeel aan overtuigingskracht wint.

## EEN ONDERZOEKSVERANTWOORDING OPSTELLEN

Elk oordeel staat bloot aan vertekeningen van verschillende aard. Het beste verweer tegen potentiële vertekeningen is: bewustzijn kweken van het feit dat ze zich voordoen. Deze bewustwording kunnen onderzoeksinstanties en -commissies stimuleren en demonstreren door een gedegen onderzoeksverantwoording in hun rapportage op te nemen. Sterker nog: het besef dat zo'n verantwoording opgesteld zal gaan worden, kan helpen om gedurende de looptijd van het onderzoek denkfouten te voorkomen, doordat onderzoekers extra gespitst zullen zijn op het bestaan van dergelijke vertekeningen van het denken.

Onderzoeksrapporten bevatten vrijwel altijd een passage waarin de onderzoekers zich verantwoorden voor de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. In de voorbereiding op deze publicatie hebben wij enkele onderzoeksverantwoordingen bestudeerd om na te gaan hoe de onderzoekers het risico op het optreden van denkfouten hebben beheerst. Wat opvalt, is dat de verantwoordingen vaak wel beschrijven welke procedures daarvoor zijn ingericht en daar kwantitatieve gegevens bijleveren ('de begeleidingscommissie is gedurende het onderzoek drie keer bijeen geweest'), maar zelden expliciet ingaan op de wijze waarop het onderzoeksteam het risico op bijvoorbeeld tunnelvisie heeft beheerst. Het is belangrijk dat onderzoekers expliciet verantwoording afleggen over de keuzes die zij gaande het onderzoek hebben gemaakt, vindt Tjibbe Joustra. Daarbij is een kwalitatief verslag van de inspanningen die het onderzoeksteam heeft verricht om de oordeelsvorming zo zuiver mogelijk te maken minstens zo relevant als het turven van het aantal bijeenkomsten met kritische gremia.

Een voorbeeld van een rapport dat wel beschrijft hoe de onderzoekers het risico op het optreden van denkfouten hebben beheerst, is het eerste rapport van de commissie-Oosting over de Teevendeal. De commissie-

Oosting merkt op dat de te onderzoeken zaak geruime tijd geleden speelde, wat haar oordeelsvorming compliceerde.<sup>89</sup> Zo moest een beroep worden gedaan op het geheugen van de betrokkenen. 'Dit kan vertekeningen met zich meebrengen', stelt het rapport. Getuigen hebben soms nauwelijks herinneringen aan de zaak, waardoor zij belangrijke details onvermeld laten of onjuiste details toevoegen. Het rapport benoemt expliciet het gevaar van *hindsight bias*; 'betrokkenen vertellen met de kennis van nu wat zich destijds heeft afgespeeld', waarbij zij zich onbewust laten beïnvloeden door verhalen die zij later hebben gehoord of gelezen. De commissie-Oosting heeft hiervoor gecorrigeerd door de feiten uit de gesprekken zoveel mogelijk te verifiëren aan de hand van documentatie van verschillende instanties.

Ook de commissie-Davids gaat expliciet in op mogelijke vertekeningen die komen met de tijd. Naarmate ze later worden geoogst, zullen de herinneringen van de betrokkenen niet alleen vager zijn, ze zullen ook 'gekleurd' zijn geraakt 'door de (ongelukkige) loop van de gebeurtenissen in Irak na de zomer van 2003', zo stelt het rapport. Het rapport vervolgt: 'Voorts heeft het uitlekken van belangrijke bronnen invloed gehad op de herinnering, evenals de suggestie – gewekt door het afhouden van een onderzoek – dat de regering iets belangrijks te verbergen zou hebben.'<sup>90</sup> De commissie stelt onomwonden dat het voor de waarheidsvinding beter zou zijn geweest als haar onderzoek in een eerder stadium had kunnen plaatsvinden.

<sup>89</sup> Commissie-Oosting, *Het rapport van de onderzoekscommissie ontnemingsschikking*, 9 maart 2015, p. 25-26.

<sup>90</sup> Commissie-Davids, *Rapport Commissie van onderzoek besluitvorming Irak*, januari 2010, p.18-19.

“Het is heel gemakkelijk om te concluderen dat het vroeger niet goed ging, maar ik vind het belangrijk om het handelen van betrokkenen in de juiste context te beoordelen.”

Rieke Samson



Het komt sterk over als onderzoekers in hun rapport verantwoording afleggen over hun eigen redeneringen. Geen enkel oordeel vloeit immers vanzelfsprekend uit de feiten voort. Er is altijd een interpretatie vereist – een niet volledig in de empirie te gronden sprong van ‘feiten’ naar ‘een oordeel over de feiten’. Richards J. Heuer, oud CIA-medewerker en auteur van een vooraanstaand boek over oordeelsvorming binnen de Amerikaanse inlichtingendiensten, noemt dit ‘een analytische sprong’ van het bekende naar het onzekere.<sup>91</sup> De eerder geciteerde politiek filosoof Dijkstra wijst erop dat een volledige en volmaakte reconstructie van een voorval in de praktijk onmogelijk is. De consequentie is dat de onderzoekers zich een beeld moeten vormen van de toedracht - een beeld dat de gaten in het feitenmateriaal, die er ongetwijfeld zullen zijn, op een overtuigende manier dicht. Daarvoor moeten de onderzoekers hoe dan ook hun verbeeldingskracht aanspreken.<sup>92</sup>

Om als onderzoeksgroep tot een onderbouwde en overtuigende verbeelding van het gebeurde te komen, doen onderzoekers er goed aan om hun redeneersprongen zo goed mogelijk te boekstaven. Reinier van Zutphen: “Het moet voor de lezer van het rapport begrijpelijk zijn wat de onderzoekers hebben vergaard aan standpunten en hoe zij daar vervolgens over oordelen vanuit het burgerperspectief en het bredere perspectief van vertrouwen in de samenleving.”

5 Het impliciet laten van redeneersprongen kan het gezag van een rapport ondermijnen. Dit merkte het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Onderzoekers van het PBL hadden meegewerkt aan het IPCC<sup>93</sup>-rapport

<sup>91</sup> Heuer, op.cit., p. 31.

<sup>92</sup> Dijkstra, op.cit., p26.

<sup>93</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change.

van de Verenigde Naties over klimaatverandering. Dat wetenschappelijke rapport had een politiek beladen conclusie: menselijk gedrag draagt vrijwel zeker bij aan de opwarming van de aarde. Toen er feitelijke fouten werden ontdekt in dat rapport, verloor het rapport onmiddellijk aan gezag in de publieke discussie. Op verzoek van de Tweede Kamer liet toenmalig minister Cramer het PBL onderzoek doen naar de implicatie van die fouten voor de hoofdconclusie. Daarop liet het planbureau onder meer de eigen medewerkers die nu juist *geen* bijdrage hadden geleverd aan het rapport, kritisch kijken naar enkele deelrapportages. Vloeiden de conclusies eigenlijk wel voort uit de onderliggende data? Sommige conclusies bleken inderdaad betwifelbaar. Ze waren niet zozeer onjuist als wel onnavolgbaar. De redenering was niet te controleren omdat die te impliciet was gebleven.<sup>94</sup> Sindsdien streeft het PBL ernaar om ook alle onvermijdelijke analytische sprongetjes nauwkeurig te expliciteren.

Verreweg de meeste rapporten monden uit in aanbevelingen die bedoeld zijn om de kans op herhaling van het onderzochte incident te voorkomen, of de schadelijke gevolgen daarvan te beperken. Ook deze stap van oordeel naar aanbeveling zullen onderzoekers moeten (kunnen) verantwoorden. Het is van groot belang dat de aanbevelingen op logische wijze voortvloeien uit de analyse. Tegelijkertijd mag bij het formuleren van aanbevelingen maatschappelijk inzicht en inschattingsvermogen van de onderzoekers worden verwacht. Partijen hoeven niet blij te zijn met de aanbevelingen, maar het heeft weinig zin om aanbevelingen te doen die zij onmogelijk kunnen uitvoeren – bijvoorbeeld omdat het hen daartoe aan middelen ontbreekt, of omdat zij zichzelf daarmee fataal zouden verzwakken.

## HET HOOFD BIEDEN AAN DRUK VAN BUITENAF

Tot nu toe is de rol belicht van mentale en emotionele processen die het proces van oordeelsvorming beïnvloeden of vertekenen. Van een andere aard, maar niet minder relevant, is de externe druk waarmee onderzoekers te maken kunnen krijgen. In de praktijk vergt dit zelfbewust laveren. Het extern afstemmen van de bedoeling van het onderzoek kan van belang zijn om tot een maatschappelijk relevant onderzoek te komen. Maar alleen al de suggestie dat onderzoekers hun oor hebben

laten hangen naar de belangen van de opdrachtgever, kan hun gezag aantasten. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) werd bijvoorbeeld geconfronteerd met ernstige twijfels aan zijn onafhankelijkheid toen *Nieuwsuur* stelde<sup>95</sup> dat dit zelfstandige onderzoeksinstituut van het Ministerie van Justitie en Veiligheid onder druk van topambtenaren in twee rapporten over het drugsbeleid conclusies heeft aangepast die wrijving opleverden met het beleid van de toenmalige minister. De nieuwe minister Ferdinand Grapperhaus heeft de Kamer daarop laten weten dat hij drie onafhankelijke commissies zal instellen om deze kwestie te onderzoeken. De gewekte indruk van een gebrek aan rolvastheid bij opdrachtverstrekkers en onderzoekers had in dit geval een opmerkelijk gevolg: het instellen van onafhankelijk onderzoek naar de onafhankelijkheid van onderzoek.

De positie van de hier belichte onderzoeksinstanties en -commissies is anders dan die van kennisinstituten van departementen. Maar ook in het geval van deze instanties en commissies kunnen bewindspersonen en andere betrokkenen belang hebben bij de uitkomst van een onderzoek en zullen zij om die reden soms proberen om het optreden van een instantie of commissie subtiel te beïnvloeden. Rein Jan Hoekstra merkt bijvoorbeeld dat belanghebbenden soms bij hem proberen te 'polsen' welke kant een oordeel van de commissie uit gaat vallen. "Ik woon in Den Haag en loop veel rond op departementen en in de Eerste en Tweede Kamer. Dan krijg je wel eens vragen." Hoekstra reageert daarop door te zeggen in welke fase het onderzoek verkeert en voegt er iets aan toe als: 'over twee maanden kunt u kennis nemen van het rapport'.

<sup>94</sup> Planbureau voor de Leefomgeving, *Wetenschap en beleid verbinden: een terugblik op de eerste zeven jaar van het PBL*, 2015.

<sup>95</sup> In zijn uitzending van 6 december 2017.

Ook Hans Borstlap heeft dit soort ervaringen. Toen hij voorzitter was van de commissie die onderzoek deed naar het intern functioneren van de Nederlandse Zorgautoriteit wilde de ambtelijke top van VWS graag weten welke kant het onderzoek op zou gaan. Op zo'n moment komt het erop aan afstand te houden, ook omdat een dergelijke commissie pas tot een oordeel kan komen als alle relevante feiten en omstandigheden in beeld zijn. Gedurende het onderzoek is het belangrijk niets over de inhoud van het onderzoek te zeggen. Ambtenaren vissen daar wel naar, is de ervaring van Borstlap. Dat hoort misschien bij hun taak, zegt hij, maar het is de taak van de commissie om alert te zijn op de onafhankelijkheid van het onderzoek.

Onafhankelijke onderzoekers moeten dus ook karakterologisch uit het juiste hout gesneden zijn. Zij voelen tijdig aan wanneer zij onder druk gezet worden, en zijn dan soeverein en stevig genoeg om hun rug recht te houden. Helemaal mooi is het als zij dit weten te doen op een wijze die de relatie niet bederft. Buigen voor belanghebbenden is uit den boze, maar begrip hebben voor hun positie kan wenselijk en raadzaam zijn, merken diverse geïnterviewden op. Het uiteindelijke oordeel kan zelfs aan kwaliteit winnen door zorgvuldig af te wegen welke opmerkingen en suggesties van betrokkenen benut kunnen worden - en welke een oneigenlijk belang dienen. Voorwaarde is wel dat het voor alle betrokken partijen duidelijk is dat de verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek ligt bij de onderzoekende instantie of commissie. Tussen de onderzoekers en de financier bestaat wel een verantwoordingsrelatie, maar die betreft zaken als op tijd leveren en (achteraf) verantwoording afleggen over de besteding van het geld. En die betreft dus niet de inhoud van het oordeel.

## **EEN ONAFHANKELIJK OORDEEL VANUIT EEN ONAFHANKELIJKE POSITIE**

Het komen tot een onafhankelijk oordeel vormt - samen met waarheidsvinding - de bestaansreden van een onderzoeksinstantie of -commissie. Een sterke, onafhankelijke positie, belicht in het vorige hoofdstuk, helpt enorm om tot een onafhankelijk oordeel te komen. Dit hoofdstuk heeft laten zien dat goede werkwijzen en procedures een onafhankelijke oordeelsvorming zullen bevorderen. Maar om tot

een onafhankelijk oordeel te komen, zullen onderzoekers bovenal in staat moeten zijn om allerlei 'vanzelfsprekendheden' fris en open te bezien. Daartoe zullen ze bereid moeten zijn om hun eigen inbedding, overtuigingen, neigingen en preoccupaties te onderzoeken, om zo vertekeningen in hun oordeel te voorkomen. Al met al draait het bij onafhankelijk onderzoek om kritische onderzoekers die kunnen, mogen en durven oordelen.

De volgende schakel die bepaalt of een onafhankelijk onderzoek een gezaghebbend referentiepunt wordt, is de publieke ontvangst van de onderzoeksresultaten. Deze beeldvorming rond onafhankelijk onderzoek staat centraal in het volgende hoofdstuk.

### **SAMENVATTEND**

De kern van onafhankelijke oordeelsvorming is dat onderzoekers actief proberen om bekende valkuilen te vermijden en externe druk weten te weerstaan. Dit vereist in ieder geval aandacht voor:

- persoonsgebonden vertekeningen van het oordeel van onderzoekers;
- de menselijke neiging tot tunnelvisie;
- de menselijke neiging tot *hindsight bias* (wijsheid achteraf);
- de invloed van emoties op het oordeel van onderzoekers;
- het afleggen van verantwoording over de oordeelsvorming; en
- het bieden van weerstand aan druk van buitenaf.





# ONAFHANKELIJKHEID IN BEELDVORMING

“Je hebt een groot  
probleem als slachtoffers  
en nabestaanden zich niet  
zeggen te herkennen in  
jouw rapport.”

Marja Wagenaar

# ONAFHANKELIJKHEID IN BEELDVORMING

## **DILEMMA UIT DE ONDERZOEKSPRAKTIJK**

*Na een grote brand in een door de gemeente beheerd jongerencentrum heeft de gemeente een onderzoekscommissie ingesteld. Deze moet achterhalen wat er precies is gebeurd en hoe partijen van het voorval kunnen leren. Drie maanden na instelling van de commissie vraagt de wethouder aan de commissievoorzitter om de onderzoeksresultaten te presenteren aan het college van B&W. Er is namelijk een debat gepland waarin de wethouder verantwoording moet afleggen aan de gemeenteraad en een plan van aanpak moet presenteren voor de toekomst. De commissie is nog lang niet toe aan het trekken van conclusies, laat staan aan het doen van aanbevelingen. Wat is wijsheid: op korte termijn voorlopige bevindingen delen en zo een bijdrage leveren aan het politieke proces? Of vasthouden aan een gedegen onderzoeksplan en pas naar buiten komen zodra alles tot in detail is onderzocht?*



Kwesties die in aanmerking komen voor onafhankelijk onderzoek hebben vrijwel altijd maatschappelijke onrust teweeggebracht. Het verrichten van onafhankelijk onderzoek is een manier om die onrust serieus te nemen. Het toont aan dat bestuurders erkennen dat de maatschappij recht heeft op gedegen onderzoek – in het volle besef dat de resultaten van het onderzoek nadelige gevolgen kunnen hebben voor bestuurders zelf. Alleen al de erkenning dat er iets grondig mis is gegaan, kan bijdragen aan herstel van vertrouwen. Het laten verrichten van onafhankelijk onderzoek is voorts een teken dat betrokkenen lessen willen trekken uit het voorval. Krachtig onafhankelijk onderzoek geeft de maatschappij daarmee het vertrouwen dat bepaalde basale democratische waarden worden hooggehouden, en de gereede hoop dat de kans op herhaling van een dergelijk incident kleiner is geworden.



Het is echter niet gezegd dat deze beoogde maatschappelijke effecten van onafhankelijk onderzoek daadwerkelijk optreden. Daarvoor is uiteraard allereerst nodig dat bestuurders (van publieke en private organisaties) doortastend optreden en maatregelen nemen om geconstateerde pijnpunten te verhelpen. Maar of het onderzoek bijdraagt aan het herstel van vertrouwen, hangt ook af van de mate waarin de publieke opinie het onderzoek ervaart als een geloofwaardig en gezaghebbend referentiepunt. In de woorden van Job Cohen: "Het publiceren van rapporten helpt, maar is niet afdoende. De onderzoeksresultaten worden namelijk niet altijd aanvaard." Het onafhankelijk onderzoek moet dus ook 'goed vallen' bij Kamerleden, de media, maatschappelijke organisaties en burgers. De vraag is welk beeld rond het onderzoek gaat ontstaan: hebben de onderzoekers zich met een kluitje in het riet laten sturen, hebben ze te veel aan de leiband van de macht gelopen – of hebben ze echt doorgebeten?

### **BEELDVORMING ONTSTAAT IN EEN BREDER KRACHTENVELD**

Onafhankelijkheid heeft de afgelopen vijftien jaar een andere maatschappelijke lading gekregen, constateert Marja Wagenaar. Een autonome positie en dito oordeel zijn niet langer afdoende om die kwalificatie te verwerven. Wagenaar: "Gezag is net zo belangrijk geworden als macht. De vraag is nu ook: word je als een autonome partij gezien door de samenleving en de opiniemakers in die samenleving?" Deze beeldvorming rond een onderzoek is het resultaat van een krachtenspel waarover niemand de regie kan voeren. Een onderzoek kan altijd betwist raken in de politiek-bestuurlijke arena om redenen die weinig of niets te maken hebben met het onderzoek zelf.

Een onafhankelijke positie en attitude garanderen dus niet dat het onderzoek in de publieke opinie uitgroeit tot een gezaghebbend referentiepunt. Maar zo'n opstelling is wel een noodzakelijke voorwaarde voor een dergelijk resultaat. En die opstelling strekt zich uit tot de manier waarop de onderzoekers hun werk naar buiten brengen. De wijze van uitdragen is een belangrijk element van de (positieve of negatieve) beeldvorming rond een onderzoek – en daarmee van het uiteindelijke politieke en maatschappelijke effect daarvan. Met name de officiële

presentatie van de onderzoeksresultaten is cruciaal voor de manier waarop de media verslag doen van het onderzoek. In de woorden van Marten Oosting: "Je kunt prachtig onderzoek hebben gedaan en een uitstekend rapport hebben gemaakt, maar als je het verprutst op het *moment suprême*, dan blijft het beeld hangen dat het een slecht onderzoek was." Onderzoekssecretaris Bert Kreemers vult aan: "Je kunt in een half uur verknallen waar je een half jaar aan hebt gewerkt." Het is daarom, aldus Oosting, zaak om "het gezaghebbende dat bij onafhankelijk onderzoek hoort tot aan de laatste seconde zichtbaar te maken."

In dit hoofdstuk gaan we na hoe onderzoekers er zelf aan kunnen bijdragen dat hun onderzoek als onafhankelijk wordt gezien.

### **EEN GOEDE REPUTATIE HELPT, MAAR IS NIET ZALIGMAKEND**

Soms is het simpel: als een onderzoeksinstantie al de reputatie heeft dat zij onafhankelijk te werk gaat, zal de beeldvorming rond haar nieuwe rapport welwillend zijn. Instanties zoals de Algemene Rekenkamer hebben maatschappelijk een behoorlijke staat van dienst, waardoor Kamerleden, journalisten en burgers hun rapporten met een zeker vertrouwen ter hand nemen. Zo zegt journalist Marc Josten, hoofdredacteur van Human: "Een onderzoekinstelling met een goede reputatie geef je bij blanco lezing meer krediet". Maar, waarschuwt Josten, een goede reputatie is niet zaligmakend. "Als een organisatie die goed bekend staat met een slecht onderzoek komt, dan merken journalisten dat." Reputatie is dus geen rustig bezit. Zoals Tjibbe Joustra opmerkt: "Je bent zo goed als je laatste rapport".

Opiniemakers zijn bij machte om de reputatie van een onderzoeksinstantie te schaden, en als president of voorzitter heb je geen grip op hen, zei Saskia Stuiveling. Het enige verweer dat je volgens haar hebt: een gunfactor bij deze mensen opbouwen door consequent goed werk te leveren. Stuiveling: "Je bouwt krediet op, of niet. En dat merk je op het moment dat het ertoe doet." Met name de reputatie van beginnende instanties is volgens Stuiveling daarom 'kwetsbaar'.

Dit geldt nog sterker voor tijdelijke onderzoekscommissies, die logischerwijze geen gunfactor hebben opgebouwd. Hier is vooral de reputatie van de voorzitter van de commissie van belang: die reputatie fungeert als een soort bruidsschat voor het onderzoek. Als een ervaren bestuurder met veel aanzien tot boegbeeld van de commissie wordt benoemd, laat de partij die het onderzoek uitvaardigt zien dat het onderzoek haar ernst is, en dat zij werkelijk bereid is haar eigen 'tegenmacht' te organiseren. Dit zien maatschappelijke partijen natuurlijk ook, wat de kans groot maakt dat zij de onderzoeksresultaten serieus zullen nemen. Reputatie alleen is ook hier echter niet genoeg. Als de perceptie bestaat dat de voorzitter niet onafhankelijk genoeg opereert, bijvoorbeeld omdat hij of zij teveel in dezelfde kringen verkeert als een betrokken bewindspersoon, kan de commissie juist aan reputatie inboeten. Hetzelfde geldt, wellicht in iets mindere mate, voor de leden van onderzoekscommissies.

## VERANTWOORD TRANSPARANT

Onafhankelijk onderzoek betekent dat onderzoekers zelf hun onderzoek kunnen inrichten. Dit vraagt van hen dat zij achteraf verantwoording afleggen over de keuzes die daarbij zijn gemaakt. Marten Oosting formuleert dat als volgt: "Als je vrijheid claimt bij het uitvoeren van je onderzoek – en dat hoort bij onafhankelijkheid – dan brengt dat de verantwoordelijkheid met zich mee om goed werk te produceren, op tijd te leveren en je, achteraf, te verantwoorden voor de manier waarop je het hebt gedaan." Dit klinkt logisch, en is het in veel opzichten ook. Zo is het voor een ervaren onderzoeker vanzelfsprekend om inzichtelijk te maken welke werkwijze is gehanteerd en op welke bronnen hij of zij zich baseert. De media zullen hier ook op letten. Marcel Gelauff stelt: "De onderbouwing moet geen *black box* zijn, dat helpt niet mee aan het vertrouwen."

In de vorige hoofdstukken stipten we het belang van transparantie al aan, bijvoorbeeld in de vorm van een onderzoeksverantwoording en het duidelijk vermelden van (neven)functies. Transparantie wil echter niet zeggen dat onderzoekers alles wat zij doen en laten zonder meer openbaar maken. Wil transparantie functioneel zijn, dan gaat daar een proces van selectie

aan vooraf. Juist omdat onafhankelijk onderzoek vooral belangrijk is in preciaire situaties, is openheid over bronnen een heikel punt. Openbare bronnen worden natuurlijk vermeld; namen van informanten meestal niet. Zo zal een commissie die onderzoek heeft gedaan naar seksueel misbruik haar informanten willen beschermen – uit piëteit voor de slachtoffers, en vaak ook omdat slachtoffers alleen onder voorwaarde van anonimiteit willen getuigen. Onderzoekers kunnen niet altijd volledig open zijn over de informatie die zij van hun informanten hebben gekregen, en zijn daarmee ook niet volledig controleerbaar.

De maatschappelijke roep om transparantie hoeft voorts niet opgevat te worden als een opdracht om alle beraadslagingen over de koers van het onderzoek tot in detail op tafel te leggen. Marcel Gelauff: "Transparantie over het onderzoek helpt bij de perceptie dat het onderzoek zich in onafhankelijkheid heeft voltrokken. Die transparantie moet echter een zeker abstractieniveau hebben." Bovendien is een vrije gedachtevorming erbij gebaat dat onderlinge discussies tussen onderzoekers achter gesloten deuren kunnen plaatsvinden. Door menings- en interpretatieverschillen te bespreken en te beslechten, wordt het onderzoek niet alleen rijker, genuanceerder en diverser; het stelt de onderzoeksinstantie ook in staat om naar buiten toe met één gezagrijke stem te spreken zodra de tijd rijp is om de bevindingen wereldkundig te maken. Volledige transparantie over het wordingsproces zou deze doelen ondergraven. Een belangrijk deel van het werk van een onderzoeksinstantie of -commissie wordt daarmee uit de aard der zaak aan het publieke oog onttrokken. Goed onderzoek vergt ook een besloten ruimte.<sup>96</sup>

<sup>96</sup>Bal, op.cit., p. 317.

## TUSSENTIJD'S INFORMATIE DELEN MET DE BUITENWERELD: WEL OF NIET DOEN?

Onafhankelijke onderzoekers staan voor de vraag of, en zo ja in hoeverre, zij de buitenwereld gedurende de looptijd van het onderzoek informeren over de voortgang ervan. Het geven van procesinformatie blijken de meeste onderzoekers niet zo bezwaarlijk te vinden. Marja Wagenaar ziet zelfs een maatschappelijk voordeel: "Door vanaf dag één te communiceren over je onderzoek - niet zozeer over de bevindingen als wel over het werkplan - draag je bij aan de maatschappelijke verwerking van een incident." De gemoederen koelen al wat af als duidelijk is dat er serieus onderzoek plaatsvindt naar een pijnlijk voorval.

Informatie over planning en globale werkwijze wordt dus geregeld gecommuniceerd. Dit zal vaak het vertrouwen wekken dat de onderzoekers zorgvuldig te werk gaan en zich responsief opstellen. Maar het delen van een werkplan kan ook maken dat de onderzoekers op grond daarvan worden bestookt met informatie die hen een bepaalde richting uit wil sturen, wat een onbevangen en eigenstandige koers bemoeilijkt.

De kans dat derden zullen proberen een onderzoek te beïnvloeden, neemt toe als onderzoekers al tijdens het onderzoek inhoudelijke informatie delen met derden; dat is een van de redenen dat de meeste geïnterviewden hier terughoudend in zijn. Toch komt ook dit wel voor, bijvoorbeeld omdat zij het zinnig achten om externe deskundigen al vóór het uitbrengen van het rapport commentaar te vragen op bepaalde inhoudelijke onderdelen daarvan. Nog behoedzamer is men met het vóór officiële publicatie prijsgeven van concrete inhoud aan de onderzochte partijen zelf. Als dit al gebeurt, is dat in een tamelijk laat stadium van het proces. Ook hier is het argument dat dit de kwaliteit van het eindrapport ten goede komt; betrokken partijen krijgen dan de kans feitelijke informatie te checken, waardoor de kans op fouten in het rapport afneemt. Meestal krijgen de betrokken partijen in zo'n situatie de conclusies en aanbevelingen nog niet te zien.

Soms worden verantwoordelijke partijen via een gedoseerde, gecontroleerde informatiestroom al wel voorbereid op voor hen

ingrijpende conclusies of aanbevelingen. Tjibbe Joustra vindt het niet bezwaarlijk af en toe aan dergelijk 'verwachtingsmanagement' te doen: "Het kan soms best nuttig zijn om alvast prijs te geven dat het een pittig rapport gaat worden."<sup>97</sup> Dit voorkomt dat partijen zich totaal overvallen voelen na publicatie. "Politici kunnen best tegen slecht nieuws, maar niet tegen een verrassing", zo constateert Laura van Geest, directeur van het Centraal Planbureau. Als politici enigszins zijn voorbereid, zullen zij wellicht constructiever reageren en meer doen om problemen aan te pakken. Het tussentijdse contact staat hier dus uitdrukkelijk in dienst van de maatschappelijke uitwerking die het rapport beoogt te hebben. Anderzijds: als betrokkenen vóór publicatie conclusies onder ogen krijgen, zullen sommigen commentaar leveren op de conclusies onder verwijzing naar feitelijke onjuistheden, is de ervaring van Pauline Meurs. En dat plaatst de commissie in een lastige positie. Meurs: "Je wilt wel de feitelijke onjuistheid aanpakken, maar niet het achterliggende belang dienen."

De commissie die onderzoek deed naar seksueel misbruik in de jeugdzorg, in vergelijking met andere commissies, ver in het tussentijds delen van inhoud. Commissievoorzitter Rieke Samson sprak om de drie à vier maanden met de betrokken partijen en om het half jaar met de betrokken bewindslieden (van Veiligheid en Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport). Zij gaf informatie over de voortgang van het onderzoek en deelde voorlopige bevindingen. Aanvankelijk vreesde Jeugdzorg de kop van Jut te worden, maar door hen bij het proces te betrekken, ontspande de organisatie enigszins en begon zij zelf informatie te verstrekken.

<sup>97</sup>Ook een onafhankelijk adviesorgaan als de Gezondheidsraad gaat geregeld op deze manier te werk. Zie Bal, op.cit., p.188.

Dat was belangrijk voor de kwaliteit van het onderzoek. Samson: "Zonder medewerking van Jeugdzorg was er simpelweg geen goed onderzoek mogelijk." Bovendien vond Samson het belangrijk dat de aanbevelingen in vruchtbare aarde zouden vallen. "Voor Jeugdzorg Nederland was onze boodschap niet altijd leuk, maar door het rapport ruim vóór publicatie aan te bieden, kon de organisatie in het proces meegroeien. Jeugdzorg kon zich voorbereiden op vragen van de pers en wellicht al enkele van onze aanbevelingen doorvoeren." Samson gaf haar aanbevelingen ook prijs uit een gevoel van urgentie. "Doel van het hele onderzoek was om de jeugdzorg te verbeteren, en er waren kinderen acuut in gevaar." Samson deelde dus vroegtijdig informatie omdat dit in lijn lag met het uiteindelijke doel van het onderzoek.

De commissie die onder leiding van Willibrord Davids het politiek gevoelige onderzoek deed naar de Nederlandse steun voor de inval in Irak was juist bewust terughoudend met het tussentijds delen van informatie met de samenleving en de opdrachtgever. Media vroegen Davids meermaals naar de lijst van personen die de commissie wilde interviewen, maar die heeft hij nooit gegeven. Davids: "Ik wilde voorkomen dat journalisten al met een persoon zouden spreken en daarover zouden publiceren voordat de commissie zelf die persoon gesproken had." Op die manier had volgens hem ongewenste beïnvloeding kunnen ontstaan. Ook besloot de commissie dat de mensen die gehoord waren, inclusief de minister-president, alleen de citaten mochten controleren die van hen in het rapport waren opgenomen. Inzage in de conclusies kregen zij niet. Ook verstreekte de commissie haar eindrapport voor publicatie niet onder embargo aan de betrokkenen, waaronder de minister-president. De commissie wilde hen niet in de verleiding brengen om druk uit te oefenen op de bewoordingen van de conclusies. "Daardoor zou de onafhankelijkheid van het onderzoek in het geding kunnen komen", aldus Davids. Gevolg was dat ook de minister-president niet voorbereid was op de conclusies van het onderzoek.

Deze opstelling rond de publicatie van onderzoek is minder gebruikelijk. De meeste onderzoekscommissies en -instanties geven het definitieve rapport enkele uren tot dagen voor publicatie onder embargo aan de

betrokkenen, zodat zij zich kunnen voorbereiden op vragen uit de media. Historicus Cees Fasseur, destijds lid van de commissie-Davids, stelt in zijn memoires dat de commissie er volgens hem achteraf gezien beter aan had gedaan om de politiek alvast op de hoogte te stellen van de belangrijkste conclusies, zodat zij hun reactie enigszins konden voorbereiden.<sup>98</sup> Op de vraag of het verstandig is om het definitieve rapport voor publicatie onder embargo aan betrokkenen te verstrekken, is geen eenduidig antwoord te geven. Vaak zal dat verstandig zijn, maar naarmate een dossier meer gepolitiseerd is (geraakt), is allicht meer terughoudendheid geboden. Over één ding zijn de geïnterviewden het roerend eens: een onafhankelijke instantie of commissie moet te allen tijde het laatste woord hebben over de inhoud van het rapport.

### DE DYNAMIEK VAN UITLEKKEN

Het bieden van inzage in een conceptrapport kan nuttig zijn, omdat betrokkenen de kans krijgen het rapport op feitelijke onjuistheden te controleren. En het onder embargo verstrekken van het eindrapport aan de betrokken partijen kan ten goede komen aan de receptie van het onderzoek. Betrokkenen kunnen zich dan voorbereiden op eventuele vragen en komen niet in de verleiding voor de vuist weg op het rapport te reageren zonder de inhoud daarvan goed te kennen.

Partijen die het volledige rapport in handen hebben, krijgen daarmee echter ook een middel in handen om de berichtgeving te beïnvloeden door te lekken naar de media. Zo lekte het rapport van de commissie-Cohen over project X (de rellen bij Haren) één dag voor publicatie uit.

<sup>98</sup> Fasseur, op.cit., p. 340.





Pieter van Vollenhoven - rapport Turkish Airlines 2009



Gevolg was dat de nuance in de boodschap verloren ging. De media stortten zich namelijk op één element van het rapport: de tekortkomingen in het optreden van de burgemeester. Job Cohen: "Er waren natuurlijk duidelijk dingen niet goed gegaan, maar ons rapport schoot de burgemeester niet af. Ik was van plan om het rapport zo goed mogelijk over het voetlicht te brengen. De eerste vraag die ik na mijn eerste presentatie kreeg, was echter: 'Moet de burgemeester hangen?'" Die vraag kon en wilde de commissie niet beantwoorden; daar gaat de gemeenteraad immers over. Toch lukte het niet meer om de discussie daarvan af te brengen. Cohen: "Het is jammer als er één element uit het rapport wordt gelicht."

Cohen werd ook gevraagd om in de gemeenteraad een toelichting op het rapport te komen geven. Tot Cohens verbazing deelde de burgemeester ter plekke mee dat hij zou aftreden. Cohen: "Na die mededeling was er in de gemeenteraad niet veel discussie meer over ons rapport." Door zijn aftreden hoefde de burgemeester geen verantwoording meer af te leggen aan de gemeenteraad. Het lekken zal in het belang zijn geweest van sommige partijen, maar was niet in het belang van het hogere doel dat onafhankelijk onderzoek beoogt te dienen: maatschappelijke verwerking en herhaling voorkomen.

## DE TIMING VAN DE PUBLICATIE

Bij onafhankelijk onderzoek hoort dat de onderzoekende instantie of commissie zelf haar publicatiestrategie bepaalt, inclusief zaken als de persconferentie, het persbericht en de publicatiedatum. In de woorden van Pauline Meurs: "De commissie bepaalt zelf wat ze publiceert, en wanneer ze publiceert." Die timing is een precaire kwestie. Een goed onderzoek is zorgvuldig en compleet en kost dus tijd. Maar onafhankelijk onderzoek naar voorvallen die de publieke orde hebben verstoord, is ook bedoeld als een - hopelijk helende - interventie in een maatschappelijk traumatische situatie. Als de onderzoeksresultaten erg lang op zich laten wachten, kan het onderzoek dit doel voorbijschieten. Het is dus zoeken naar balans. Zoals onderzoeksjournalist Jeroen Smit deze spanning verwoordt: "Als het je doel is een gevoel van veiligheid te creëren in de samenleving, dan moet je het tijdselement echt meenemen in de afweging. Je bent relevant als je verhaal komt op een moment dat het grote publiek nog druk bezig



is met de kwestie. Ik heb zelf liever een goed getimede 8 dan een 9 die een half jaar te laat komt. Want dan doet je verhaal er niet meer toe, hoe goed het ook is.” Tegelijk bedreigt tijdsdruk de betrouwbaarheid van het onderzoek, geeft Smit toe. Een onrijp rapport naar buiten brengen, is hoe dan ook contraproductief.

De opstelling van betrokken partijen is ook een element bij het inschatten van de juiste timing. Jan Mans was burgemeester van Enschede op het moment dat zich daar op 13 mei 2000 een grote vuurwerkcramp voltrok. De gemeente Enschede stelde (samen met de provincie Overijssel en enkele departementen) een onafhankelijke onderzoekscommissie in onder voorzitterschap van Marten Oosting. Mans had verwacht dat de commissie haar rapport binnen zes maanden zou publiceren, maar het onderzoek nam aanzienlijk meer tijd in beslag. Vermoedelijk om tegemoet te komen aan de maatschappelijke commotie, lekten inspectiediensten informatie uit hun eigen onderzoeken. Een wethouder vond dat Mans daarop behoorde te reageren. Dit bracht Mans in een lastig parket, want hij had met de commissievoorzitter afgesproken dat ze zich beiden van commentaar zouden onthouden gedurende de looptijd van het onderzoek van de commissie. Hij besloot zich aan die afspraak te houden.

Over de afweging tussen degelijkheid en tijdigheid merkt Mans ook op: “De spanning ten tijde van het onderzoek was ondraaglijk. Voor het afleggen van verantwoording was het genoeg geweest als de essentie van de gang van zaken rond de ramp was onderzocht; die aanvullende diepgravende technische details waren daarvoor niet noodzakelijk.” Naar de inschatting van Mans had de maatschappij dus baat gehad bij een oppervlakkiger maar sneller onderzoek. Bij andere onderzoeken kan een gedetailleerde en diepgravende analyse echter cruciaal zijn. Zo kwam het bij het onderzoek naar de crash van vlucht MH17 bij uitstek aan op de details: welk type raketsysteem veroorzaakte de crash? welk type raketkop werd daarbij gebruikt? en op welke afstand van het vliegtuig explodeerde die? Onderzoekers zullen oog moeten hebben voor de specifieke maatschappelijke functie van hun onderzoek, en op grond daarvan een balans moeten vinden tussen grondigheid en snelheid, tussen degelijkheid en een troostend gebaar.



## ERKENNING VAN SLACHTOFFERS EN NABESTAANDEN

Slachtoffers en nabestaanden hechten in het algemeen veel waarde aan onafhankelijk onderzoek naar de toedracht van de gebeurtenis die hen veel leed heeft berokkend. Soms kan het nuttig zijn om in een vroeg stadium met slachtoffers of nabestaanden in gesprek te gaan en hen te vragen wat zij onderzocht zouden willen zien. Zo kunnen onderzoekers vragen meenemen waarvan zijzelf wellicht het volle belang nog niet zagen, of zo nodig verwachtingen temperen door te wijzen op wat zij binnen hun mandaat wel en niet kunnen doen. Als hier onduidelijkheid over ontstaat, kan zich dat tegen het werk van de commissie keren.

Slachtoffers en nabestaanden zullen hoe dan ook een oordeel vellen over de geloofwaardigheid van het onderzoek. Dat oordeel zal sterk van invloed zijn op de beeldvorming, ook omdat deze groep vanwege hun pijnlijke ervaringen veel aandacht zal krijgen in de media. Het is belangrijk om ervoor te zorgen dat slachtoffers en nabestaanden in de beeldvorming niet tegenover de onderzoekers komen te staan, zegt Marja Wagenaar. “Je hebt een groot probleem als slachtoffers en nabestaanden zich niet zeggen te herkennen in jouw rapport.”

Rieke Samson en Wim Deetman hebben beiden een commissie voorgezeten die onderzoek deed naar seksueel misbruik binnen een organisatie (respectievelijk Jeugdzorg en de Rooms-Katholieke Kerk). Beiden ondervonden dat getraumatiseerde getuigen blij zijn dat er ‘eindelijk’ officiële erkenning komt voor hun leed, maar ook boos kunnen worden omdat hun verhaal niet altijd zonder meer wordt gebruikt of overgenomen. Samson: “Sommige mensen die zich bij ons meldden, waren weliswaar het slachtoffer geworden van geweld, maar niet van seksueel geweld. Wij hebben hun verhalen buiten beschouwing gelaten omdat ze buiten onze opdracht vielen. Maar dit heeft ons wel kritiek opgeleverd.” De commissie-Samson besloot overigens om wel te spreken met slachtoffers die buiten de onderzoeksafbakening vielen, in de hoop hiermee hun leed iets te verlichten. De commissie-Deetman volgde een vergelijkbare werkwijze. De commissie had niet de taak individuele klachten te behandelen. Toen de commissie toch veel meldingen van strikt persoonlijke aard binnenkreeg, heeft Deetman enkele bijeenkomsten



georganiseerd waarin de commissie de slachtoffers informeerde over de opzet van het onderzoek. De commissie vervulde ook kort een intermediaire rol tussen bisschoppen, ordes en slachtoffers.

Overigens merkte Deetman dat de slachtoffers die zijn commissie sprak soms dermate emotioneel geraakt waren dat sommigen het lastig vonden om te horen dat het geheugen niet altijd betrouwbaar is – terwijl onderzoekers toch rekening moeten houden met dit gegeven. Ook stuitte zijn commissie op wat Deetman het ‘causaliteitsbeginsel’ noemt: sommige slachtoffers rekenden zaken die in hun leven niet goed waren gelopen zonder meer toe aan het seksuele misbruik van vroeger, terwijl de causaliteit niet altijd boven twijfel verheven was. Deetman: “Om je onderzoek goed te doen, is het belangrijk om emotioneel afstand te houden – ook van de slachtoffers.”

Hier toont zich wederom de dubbele bedoeling van onderzoek naar een incident. In de woorden van Rob van Gijzel: “Er is pijn in de samenleving. Je wilt als overheid die pijn verzachten en tegelijkertijd herhaling voorkomen.” De eerste opdracht van een onafhankelijk onderzoeksteam is veelal om uit te zoeken hoe het incident heeft kunnen gebeuren. De onderzoeksresultaten helpen bij de maatschappelijke verwerking. Van Gijzel: “Als een minister naar de Kamer wordt geroepen en daar goed uitlegt wat er is gebeurd, zakt de spanning weg. Er is dan in de publieke ruimte over gesproken en iedereen heeft er kennis van kunnen nemen.”



Het reconstrueren van de gang van zaken vraagt om een zekere afstandelijkheid, zoals Deetman onderstreepte, en die afstand is ook legitiem en gewenst. De technische kant is op een zeker moment wel afgedaan, denkt Van Gijzel, en de maatschappelijke rust zal veelal weerkeren als blijkt dat een voorval duidelijk serieus is genomen. Maar het leed van de directe slachtoffers duurt voort. Volgens Van Gijzel kan een onderzoek dat helemaal geen aandacht besteedt aan deze menselijke kant in de huidige maatschappij geen gezaghebbende rol vervullen. Veel betrokkenen van de Bijlmerramp hebben die gebeurtenis nog steeds niet verwerkt, stelt Van Gijzel. En dat komt volgens hem uiteindelijk niet door het ongeval zelf, maar door hoe de overheid is omgegaan met de

mensen in de Bijlmer. Van Gijssel: “Je moet snappen wat een incident bij mensen oproept en die spanning proberen te duiden.” Met louter technisch onderzoek neemt het wantrouwen van de slachtoffers volgens hem meestal juist toe.

Het is de eerste taak van onderzoekers om te reconstrueren wat zich precies heeft voltrokken; voor het lenigen van de directe nood van slachtoffers zal de overheid andere middelen willen inzetten. Niettemin is het voor de maatschappelijke effectiviteit van het onderzoek goed als uit de toonzetting blijkt dat de onderzoekers oog hebben voor het menselijk leed. Een louter technocratische aanpak en stijl kunnen maken dat het onderzoek de directe slachtoffers het gevoel geeft in de kou te blijven staan. Juist om dit te voorkomen, besloot de Onderzoeksraad een boek te laten schrijven over zijn onderzoek naar de ramp met vlucht MH17. Het onderzoek naar de crash besloeg meer dan een jaar, en in die tijd hadden nabestaanden vanuit allerlei hoeken sterk uiteenlopende verhalen over de toedracht over zich heen gekregen. Gedurende de looptijd van het onderzoek bracht de Raad niets naar buiten, juist om zijn onafhankelijke positie te beschermen, maar de Raad realiseerde zich goed dat deze stilte veel had gevergd van de nabestaanden. Daarom gaf de Raad een externe schrijfster opdracht op te tekenen hoe hij onderzoek had verricht, welke keuzes daarbij waren gemaakt, en hoe de medewerkers zelf dit onderzoek hadden beleefd.<sup>99</sup> Na het noodgedwongen lange wachten hadden de nabestaanden recht op dat verhaal van binnenuit.

<sup>99</sup> Smilde, M., *MH17. Onderzoek, feiten, verhalen*, Atlas Contact, 2015.

## PRESENTATIE VAN HET RAPPORT

Een onderzoeksinstantie of -commissie zal ook rekening moeten houden met de wijze waarop het publiek kennisneemt van het rapport. Het grote publiek zal vermoedelijk indirect op de hoogte komen van de inhoud van het rapport, en wel via de media. Journalisten werken onder aanzienlijk meer tijdsdruk dan onderzoekers. Waar onderzoekers vele maanden kunnen werken aan het onderzoek en hun oordeel, moeten journalisten in het huidige medialandschap vrijwel direct na de presentatie een eerste duiding geven en vervolgens binnen enkele uren hun artikel of reportage uitwerken. Hun verslag wordt vaak al dezelfde dag gepubliceerd. Onder een dergelijke tijdsdruk is de kans groot dat het rapport (deels) verkeerd wordt begrepen, of dat de nadruk in de ogen van de onderzoekers komt te liggen op bijzaken. De enige manier waarop onderzoekers dit enigszins kunnen voorkomen, is door zelf de hoofd- en bijzaken goed te scheiden, en de onderzoeksresultaten vervolgens handzaam en toegankelijk te presenteren. Zo helpt de instantie of commissie journalisten onder tijdsdruk bij de interpretatie van vaak complex onderzoek. Bovendien maakt een sterke presentatie het voor belanghebbenden lastiger om hun eigen draai aan het rapport te geven.

In een maatschappij die steeds meer op beeld gericht raakt, is het te overwegen om dit niet alleen in tekstuele vorm te doen, maar ook via *infographics* en animaties. Zo zet de Onderzoeksraad steeds vaker animatievideo's in bij de presentatie van zijn rapporten. Deze animaties kunnen complexe technische informatie in korte tijd voor een groot publiek ontsluiten. Ze brengen in een paar minuten de essentie over en blijken veel vaker bekeken te worden dan de rapporten van de Raad worden gelezen.

## OMGAAN MET DE MEDIA

Zelfs als de manier waarop de onderzoeksresultaten worden gepresenteerd goed is doordacht en voorbereid, kan het gebeuren dat de media er anders over berichten dan onderzoekers hadden gewenst. Zo kunnen de media een genuanceerd rapport over een incident een andere lading geven door te spreken van fouten of blunders of door te spreken over schuldigen. Bert Kreemers zag dit gebeuren bij het rapport

dat de commissie-Hoekstra publiceerde over het optreden van het Openbaar Ministerie in de zaak Bart van U.: “Het rapport over Bart van U. beschreef wat er feitelijk was gebeurd, vanaf dag één tot de laatste dag. De media gaven daar vervolgens een politieke lading aan. Vlak na de persconferentie berichtte *NRC Handelsblad* bijvoorbeeld over een ‘lawine van fouten’ die de commissie zou hebben geconstateerd. Die frase staat niet in het rapport. Zelfs het woordje ‘fout’ komt er niet in voor. In sommige commentaren werd gesproken over ‘blunders’; ook dat woord gebruikt het rapport niet.” Deze vertaalslag van de media bepaalt vervolgens wel hoe de maatschappij op het rapport gaat reageren.

Marten Oosting merkt op dat genuanceerd rapporteren niet betekent dat je verhult waar het op staat. Je hoeft, aldus Oosting, niet ‘met meel in de mond te spreken’. Maar zijn stijl van schrijven is niet die van de overtreffende trap. Oosting: “Daar zorgen de kranten wel voor.” Als een onderzoek in de media een andere lading krijgt dan de onderzoekers beoogden, is het zaak dat de onderzoekers zich blijven houden aan de door henzelf gekozen bewoordingen in hun onderzoeksrapport.

Keuzes die onderzoekers maken in de omgang met de media – geven we wel of geen persconferentie? hoe gaan we om met vragen van journalisten? – beïnvloeden de wijze waarop journalisten over een onderzoek berichten, en bepalen dus mede de impact die het onderzoek heeft. Dat bleek bijvoorbeeld toen de Onderzoeksraad besloot om tijdens het plenaire deel van de perspresentatie over zijn MH17-onderzoek geen vragen van de pers te beantwoorden.<sup>100</sup> Deze beslissing zaaide volgens Marcel Gelauff

<sup>100</sup> Het vakblad *Communicatie* bericht: “Journalisten mogen geen vragen stellen tijdens persconferentie over vlucht MH17” (13 oktober 2015). “Naar de reden is het gissen”, stelt het blad. “Mogelijk wil de onderzoekscommissie zelf de regie houden over de boodschap”, en zo voorkomen dat “de uitkomsten worden ondermijnd door een spin van Russische kant”.



“wantrouwen, en leidde de aandacht af van de onderzoeksresultaten, waardoor de focus in de beeldvorming op dat moment lag op het niet mogen stellen van vragen.” De Onderzoeksraad had wel verwacht dat journalisten vraagtekens zouden plaatsen bij deze beslissing, maar had twee overwegingen. De eerste was puur praktisch van aard. Op de dag van publicatie verzorgden de raadsleden vier presentaties (aan nabestaanden, media, ambassadeurs en het Nederlandse parlement) waardoor er geen tijd was om uitgebreid in te gaan op vragen. De tweede overweging was dat er personen bij de persconferentie aanwezig zouden kunnen zijn die er belang bij hadden de onderzoeksresultaten anders te framen dan bedoeld door de Onderzoeksraad. De Raad vond het juist belangrijk de inhoud van het onderzoek goed over het voetlicht te brengen. Dat vroeg in dit geval een sterke regie op de presentatie.

### **VALKUIL: ‘HOE KRITISCHER, HOE WAARACHTIGER’**

In het vorige hoofdstuk belichtten we enkele vertekeningen die het oordeelsvermogen van onderzoekers bedreigen. De ‘buitenwereld’ heeft last van zijn eigen vertekening: de *negativity bias*.<sup>101</sup> Misstanden spreken in het algemeen meer tot de verbeelding dan een ongelukkige samenloop van omstandigheden, en zeker meer dan zaken die goed zijn gegaan.<sup>102</sup> Media zullen daarom eerder berichten over een kritisch dan over een mild rapport, en uit een genuanceerd rapport zullen zij vooral de kritische noten overnemen.



Ruurd Jan Roorda heeft gemerkt dat ook het laten verrichten van onafhankelijk onderzoek deze neiging niet kan voorkomen. “Het onderzoek dat wij hebben laten doen naar het overlijden van een patiënt in ons ziekenhuis was onafhankelijk. Toch hebben de media na publicatie van het rapport direct gezegd dat het Tergooi fouten heeft gemaakt en hebben ze de nuancerings in het onderzoek niet opgepikt.” Ook burgers zijn geneigd een rapport geloofwaardiger te vinden naarmate het meer fouten benoemt. Terwijl uit onderzoek ook kan blijken dat er weliswaar zaken zijn misgegaan, maar dat er eigenlijk niet veel ruimte voor verbetering is. Roorda: “Waarom gaan we er niet van uit dat ook een rapport dat geen grove nalatigheden constateert een goed product van een autonome commissie kan zijn?”

Wat dat betreft heeft de Onderzoeksraad een relatief gemakkelijke uitgangspositie, omdat de Raad alleen onderzoek doet als zich een ernstig incident heeft voorgedaan. “In zo’n geval leidt onderzoek vaak tot een kritisch rapport, waardoor wij automatisch worden gezien als partij die de gevestigde orde durft te bekritisieren”, zegt Tjibbe Joustra. Een uitzondering hierop is het rapport over salmonellabesmetting in gerookte zalm uit 2013.<sup>103</sup> De Raad speurde de besmettingsbron op, maar concludeerde ook dat de handelwijze van de betreffende zalmverwerker voldeed aan de eisen en verwachtingen. Dit rapport heeft na publicatie relatief veel discussie opgeleverd; de Raad zou niet kritisch genoeg zijn geweest. Los van de discussie over deze specifieke casus: ware onafhankelijkheid betekent dat onderzoekers hun conclusies niet aanpassen aan de verwachtingen van opdrachtgevers of aan die van het publiek. Onderzoekers rapporteren naar bevind van zaken – en melden het dus ook als hun onderzoek tot minder scherpe conclusies leidt dan de buitenwereld hoopt en verwacht.

De ‘negativiteitsvertekening’ leidt tot dilemma’s, bijvoorbeeld bij het schrijven van een persbericht of het geven van een persconferentie. Door vooral zaken te belichten die verkeerd zijn gegaan, vergroten instanties en commissies de kans dat er aandacht is voor hun onderzoek. Maar daarmee kunnen ze onbedoeld ook bijdragen aan het klimaat van wantrouwen dat onderzoek van de ‘tegenmacht’ volgens hoofdstuk 2 juist beoogt te verzachten.

<sup>101</sup> Rozin, P., and E.B. Royzman “Negativity bias, negativity dominance, and contagion” in: *Personality and Social Psychology Review*, 2001, 5 (4): p. 296-320.

<sup>102</sup> Dit is de schaduwzijde van de ‘detectivemetafoor’ die in hoofdstuk 2 gepresenteerd werd: zodra er een detective op het toneel verschijnt, gaat het publiek ervan uit dat er een misdaad is gepleegd.

<sup>103</sup> <https://www.onderzoeksraad.nl/uploads/phase-docs/450/4e4564b46952rapport-salmonella-nl-web.pdf>

“Ik heb zelf liever een goed getimede 8 dan een 9 die een half jaar te laat komt. Want dan doet je verhaal er niet meer toe, hoe goed het ook is.”

Jeroen Smit

De menselijke gerichtheid op misstanden kan bovendien niet alleen de presentatie van de bevindingen, maar ook de lijn van het onderzoek beïnvloeden. In dat geval zou de *negativity bias* dus ook zijn weerslag hebben op het oordeelsvermogen van onderzoekers. De Delftse hoogleraar Technische Bestuurskunde Michel van Eeten denkt dat iets dergelijks aan de hand is. Ongelukken leiden vaak tot luide kritiek op de overheid, stelt hij, en onderzoeksinstanties dragen daar hun steentje aan bij. 'De Onderzoeksraad voor Veiligheid onderzocht talloze ongevallen en rampen. Nog nooit is de Raad tot de conclusie gekomen: kan gebeuren, niemand heeft gefaald', schrijft hij. Volgens Van Eeten worden we voortdurend 'verleid' om onze eigen tegenslag te interpreteren als nalatigheid van een ander.<sup>104</sup>

Een andere kritische Delftse wetenschapper, de eerder aangehaalde Hans de Bruijn, voegt daar een dimensie aan toe. Hij stelt dat de tolerantie voor genuanceerde verklaringen afneemt naarmate de maatschappelijke onrust omtrent en impact van een gebeurtenis groter is. Een 'rond en helder' verhaal van de onderzoekers zal de maatschappelijke onrust eerder 'sussen', stelt hij.<sup>105</sup> Een verhaal wordt volgens hem vaak helderder naarmate het meer naar de onvermijdelijkheid van het ongeval toe redeneert. Daarmee doet het verhaal echter zelden recht aan de positie van de betrokkenen. De Bruijn doet een pragmatische suggestie om de effecten van oordelen te verzachten: als een voorval de gemoederen dermate bezighoudt dat er weinig maatschappelijke tolerantie is voor een genuanceerde bespreking van het voorval, dan doet een onderzoeksinstantie of -commissie er goed aan haar aanbevelingen niet te gedetailleerd te maken. Dit geeft

<sup>104</sup> Eeten, M. van, *Techniek van de onmacht. Fatalisme in politiek en technologie*, oratie, 2010, p. 13.

<sup>105</sup> De Bruijn, op.cit., p. 30.

praktijkmensen enige ruimte voor een invulling van de aanbeveling die past bij hun context. De Bruijn noemt dit een 'losse koppeling' tussen analyse en aanbevelingen.

Het blijft in de praktijk een dilemma. Door een stevige boodschap te formuleren, zullen de onderzoekers vermoedelijk publieke aandacht genereren en betrouwbaar overkomen. Dit is een manier om gezag te verwerven, en dus om de belangrijke en constructieve maatschappelijke rol te vervullen die onafhankelijke onderzoekers hebben. Maar met een stevige boodschap kunnen onderzoekers de partijen die lering moeten trekken uit het rapport ook tegen zich in het harnas jagen - zeker als deze het gevoel hebben dat het oordeel geen recht doet aan hun praktijk. In dat geval zullen betrokkenen mogelijk minder bereid zijn om met de aanbevelingen aan de slag te gaan.

Tjibbe Joustra vindt het zijn taak om in een rapport tot een fair en afgewogen oordeel te komen - en dat vervolgens uit te dragen in gesprekken met journalisten: "In elk interview naar aanleiding van ons rapport over de opvolging van de aanbevelingen uit ons onderzoek naar de aardbevingen in Groningen heb ik als eerste gezegd dat de betrokken partijen heel veel hebben gedaan met onze aanbevelingen." Natuurlijk weet Joustra dat dit mediatechnisch niet de meest interessante opmerking is. Maar hij wil het wel gezegd hebben.



## **ROLVASTHEID BIJ HET REAGEREN OP PUBLIEKE VRAGEN**

Zodra een rapport is gepubliceerd, zullen politici, bestuurders en journalisten vragen stellen over de inhoud van een onderzoek. Onderzoekers kunnen worden uitgenodigd om tijdens een hoorzitting van de Tweede Kamer of in een televisieprogramma een toelichting te geven op de onderzoeksresultaten. Ook kunnen ze een verzoek krijgen van een departement om te helpen bij het beantwoorden van Kamervragen over het onderzoek. Voor onderzoekers is het zaak om de reden van een verzoek in beeld te krijgen. Gaat het om een toelichting op een onduidelijke passage, of hoopt een Kamerlid of journalist op uitspraken die verder gaan dan het rapport zelf?

Een gedegen mondelinge toelichting van de onderzoeksinstantie of -commissie maakt de kans groter dat de boodschap goed overkomt - wat weer ten goede komt aan de maatschappelijke impact. Het risico is echter dat een onderzoeker of woordvoerder tijdens zijn of haar toelichting iets aan de inhoud toevoegt dat verder gaat dan de conclusies zelf. Onder druk van vragen van bijvoorbeeld Kamerleden zouden onderzoekers in de verleiding kunnen komen om meer onderzoeksinformatie vrij te geven dan in het rapport is opgenomen, of om hun persoonlijke visie op de onderzoeksresultaten te geven. Ook kan het gebeuren dat woordvoerders speculatieve of opiniërende uitspraken doen die de grenzen van het rapport overschrijden of de rol van de onderzoeker te buiten gaan. Zo'n antwoord kan snel een eigen leven gaan leiden en het gedane onderzoekswerk in de maatschappelijke discussie overschaduwen.

Een goed optreden van het onderzoeksteam na publicatie vereist zorg en aandacht. De Canadese socioloog Erving Goffman was een van de eersten die bestudeerde wat er bij zo'n publiek optreden komt kijken, en zijn analytische model is nog altijd relevant.<sup>106</sup> Zo wijst Goffman op het belang van 'omzichtigheid': de onderzoekers zullen zich willen voorbereiden op de publieke vragen die zij kunnen verwachten, om vervolgens in onderling overleg te bepalen wat daarop passende reacties zouden zijn. De leden van het team moeten voorts bereid zijn zich dienstbaar te tonen aan de afgesproken lijn - en kunnen de publieke aandacht dus niet gebruiken om zelf de show te stelen. Als onderzoekers in dit stadium met elkaar van mening blijken te verschillen, zal dit immers het gezag van het hele onderzoek ondermijnen. Ten slotte moet een onderzoeker die in het

<sup>106</sup> Goffman, E., *The Presentation of Self in Everyday Life*, 1956. Zie met name hoofdstuk 6, 'The Arts of Impression Management.' Goffmans werk is hier toegepast op onderzoeksteams, maar heeft een bredere strekking.

openbaar spreekt over het onderzoek niet alleen de juiste bedoelingen hebben, maar ook beschikken over de vaardigheid om die in de praktijk uit te dragen. Dit vraagt van personen dat zij alert genoeg zijn om vragen die uitnodigen tot loslippigheid bij voorbaat op te merken, en discreet genoeg om zich in zo'n geval niet te verspreken. Met name in het geval van pijnlijke en omstreden maatschappelijke kwesties zal het publiek weinig bereid zijn presentatiefouten door de vingers te zien.

Rein Jan Hoekstra past deze vuistregels in de praktijk toe. Voor de vaste Kamercommissie, die hem uitnodigde om te komen praten over zijn onderzoek naar de strafrechtelijke beslissingen in de zaak Bart van U., gaf hij louter een toelichting op de feiten zoals die in het rapport werden beschreven. Hoekstra: "Als Kamerleden vragen: 'Vindt u dat de overheid heeft gefaald?', dan zeg ik: 'Dat oordeel is niet aan mij'." Je moet je volgens Hoekstra niet laten verleiden tot normatieve uitspraken. Als je dat wel doet, voeg je je in het koor van mensen met een mening. En dat verzwakt het gezag van je onderzoek, dat zijn maatschappelijke werking juist krijgt door daarbuiten te blijven.

Een passend antwoord krijgen op vragen is tegelijkertijd natuurlijk een terechte wens van het publiek. Met het oog daarop kan het van belang zijn dat onderzoekers niet overdreven principieel omgaan met hun onafhankelijke positie. Zo wilde het parlement tijdens en na het MH17-onderzoek van de Onderzoeksraad graag geïnformeerd worden over het verloop van dat onderzoek. Het parlement kan zich in zijn controlerende functie echter alleen direct wenden tot de regering en niet tot de Onderzoeksraad. Datzelfde parlement heeft er namelijk bewust voor gekozen om de Raad onafhankelijk van de regering te positioneren. Strikt genomen zou de regering dus op alle vragen van het parlement moeten antwoorden dat de Onderzoeksraad een onafhankelijke positie geniet en dat de regering bijgevolg geen antwoord kan geven op vragen over het onderzoek. Het was iedereen duidelijk dat deze formele opstelling geen recht deed aan de informatiebehoefte die leefde binnen en buiten het parlement. Uiteindelijk zijn Kamervragen die betrekking hadden op het MH17-onderzoek doorgeleid naar de Raad. De Raad formuleerde daarop een voorstel voor beantwoording. De ministers beantwoordden



vervolgens Kamervragen met frases als: 'De Onderzoeksraad heeft mij laten weten dat ...', om de schijn te vermijden dat zij gingen over de inhoud van het onderzoek. Bij het reageren op publieke vragen zijn rolbeseft en rolvastheid sleutelwoorden.

## **DE GRENZEN VAN DE VERANTWOORDELIJKHEID: HOE VERDER NA PUBLICATIE**

Wanneer is de taak van de onderzoeksgroep voltooid? Zodra het rapport geschreven is, zodra de officiële presentatie van het rapport achter de rug is - of wellicht pas als de geconstateerde tekortkomingen verholpen zijn? Het komt voor dat partijen die de aanbevelingen moeten gaan implementeren een nadere toelichting vragen op het rapport. Dat biedt zoals gezegd onderzoekers de gelegenheid om ervoor te zorgen dat de aanbevelingen worden opgevat zoals ze zijn bedoeld. Soms ook krijgen onderzoekers het verzoek om zelf te monitoren of en hoe hun aanbevelingen worden opgevolgd. Dit kan voor het veld een steun in de rug (of een stok achter de deur) zijn. Zo kreeg de commissie-Deetman van slachtoffers, organisaties van lotgenoten en de Tweede Kamer het verzoek om jaarlijks te rapporteren over de uitvoering van haar aanbevelingen. 'Dit - zo breed gedragen - verzoek heeft de onderzoekscommissie opgevat als een blijk van vertrouwen in haar eindrapportage en in de hierin opgenomen aanbevelingen. Vanzelfsprekend voldoet de onderzoekscommissie aan dit verzoek', schrijft de commissie.<sup>107</sup>

Voor niet elke onderzoeker zal dit even vanzelfsprekend zijn. Sommigen zullen beducht zijn voor het gevaar van inkapseling; onderzoekers dreigen

<sup>107</sup>Zie *De eerste monitorrapportage over de uitvoering van de aanbevelingen van de (voormalige) Commissie van Onderzoek naar Seksueel Misbruik van Minderjarigen in de Rooms-Katholieke Kerk*, september 2012.



dan zelf partij te worden in het veld, wat de onafhankelijkheid van de onderzoekers kan aantasten. Zeker voor permanente onderzoeksinstanties is dit een aandachtspunt. Onafhankelijkheid betekent voor hen dat je je *niet* teveel bemoeit met de 'landing' van je onderzoek. Feitelijke onjuistheden kunnen worden gecorrigeerd, maar het is zaak de publieke meningsvorming met rust te laten. Het lot van een advies ligt uiteindelijk in de handen van de adressanten.<sup>108</sup>

Overigens lijkt het erop dat onafhankelijke onderzoeksinstanties hun taak in dit opzicht iets ruimer gaan opvatten dan vroeger en zich actiever gaan bemoeien met de doorwerking van hun onderzoek. Zo volgt de Algemene Rekenkamer de opvolging van zijn aanbevelingen en rapporteert daarover. Ook verricht de Rekenkamer in aanvulling daarop soms zogeheten 'terugblikonderzoeken', waarin diepgaander onderzoek wordt gedaan naar de opvolging van de aanbevelingen uit een eerder onderzoek. Ook de taakopvatting van de Nationale ombudsman wijzigt op dit punt. Ombudsman Reinier van Zutphen: "De taakopvatting is heel lang geweest dat de ombudsman een luis in de pels is. Maar ik vind die beeldspraak niet meer van toepassing in het huidige tijdsgewricht. De ombudsman moet ook bijdragen aan de verandering van het gedrag van overheden, aan herstel van maatschappelijk vertrouwen en de oplossing van problemen. Dat bereik je niet door alleen maar te zorgen dat iemand af en toe jeuk krijgt." En ook de Onderzoeksraad doet steeds vaker onderzoek naar de opvolging van zijn aanbevelingen. Zo heeft de Raad onderzocht of en hoe de betrokken partijen invulling hebben gegeven aan de aanbevelingen uit een rapport over het ontsnappen van gevaarlijke stoffen bij Odfjell Terminals in Rotterdam.<sup>109</sup> Daarnaast heeft de Raad onderzocht of de aanbevelingen uit zijn onderzoek naar de problemen rond de gaswinning in Groningen zijn opgevolgd.<sup>110</sup>

Onafhankelijke onderzoeksinstanties en -commissies staan dus voor de afweging of, en zo ja hoe, zij betrokken willen zijn bij de manier waarop de maatschappij hun bevindingen opvolgt. Het lijkt erop dat onafhankelijke instanties geneigd zijn om dit wat scherper te monitoren dan voorheen. De uitdaging is om niet te nabij te komen. Ook het besluit om afstand te bewaren, kan blijk geven van het vermogen om de maatschappij

goed te 'lezen'. Het vergt inzicht om te weten waar je je niet mee moet bemoeien.<sup>111</sup>

## ZORG BESTEDEN AAN HET UITDRAGEN VAN ONDERZOEK

Een gunstige beeldvorming is heel belangrijk voor de maatschappelijke effectiviteit van een onafhankelijk onderzoek. Onderzoekers hebben die beeldvorming nooit helemaal in de hand; daarvoor is het maatschappelijke proces waarin beeldvorming tot stand komt te ongrijpbaar en te complex. Zelfs een onberispelijk onderzoek kan in opspraak raken door krachten waar de onderzoekers geen grip op hebben. Wel kunnen onderzoekers de beeldvorming in ongunstige zin beïnvloeden: de beeldvorming rond het onderzoek zal vrijwel zeker lijden onder onhandige communicatie over voortgang en bevindingen. Commissies en instanties doen er dan ook goed aan om veel zorg te besteden aan de wijze waarop zij hun werk uitdragen.

## SAMENVATTEND

Onderzoek moet in de beeldvorming gezag toebedeeld krijgen. Onderzoekers hebben dit proces niet helemaal in de hand, maar kunnen daar zelf aan bijdragen door:

- gemaakte keuzes helder toe te lichten;
- een weloverwogen besluit te nemen over het tussentijds delen van informatie;
- te streven naar een goede balans tussen kwaliteit en tijdigheid;
- zorgvuldig om te gaan met slachtoffers en nabestaanden;
- zoveel mogelijk de regie te houden over de boodschap van het onderzoek; en
- terughoudend te zijn in hun verdere bemoeienis met het onderwerp van onderzoek.



<sup>108</sup> Zie ook Bal, op.cit, p. 241.

<sup>109</sup> Het oorspronkelijke rapport over Odfjell verscheen in 2013; het rapport *Veiligheid Brzobedrijven: Lessen na Odfjell* verscheen in 2017.

<sup>110</sup> Het eerste rapport verscheen in februari 2015. Het tweede rapport, over de opvolging van de aanbevelingen, in maart 2017.

<sup>111</sup> Vrij naar Kim Putters, *Overheidslezing 2015: Voorbij Den Haag: Opgaven in en van de gedecentraliseerde verzorgingsstaat*.



## SLOTBESCHOUWING

“Je kunt prachtig onderzoek hebben gedaan en een uitstekend rapport hebben gemaakt, maar als je het verprutst op het *moment suprême*, dan blijft het beeld hangen dat het een slecht onderzoek was.”

Marten Oosting

# SLOTBESCHOUWING

Onafhankelijk onderzoek naar een ramp of kwestie die de publieke orde heeft verstoord, heeft een belangrijke maatschappelijke functie. Dergelijk onderzoek brengt de feiten rond het pijnlijke voorval aan het licht en stelt de samenleving in staat de gebeurtenis te duiden, te verwerken en ervan te leren. Het feit dat onafhankelijk onderzoek plaatsvindt, bestendigt bovendien het vertrouwen in ons democratische stelsel - of kan zelfs bijdragen aan het herstel ervan.

In een tijd waarin de tevredenheid over het functioneren van de democratie afneemt, is onafhankelijk onderzoek relevanter dan ooit. Deze publicatie presenteert onafhankelijk onderzoek als het werk van de 'tegenmacht'. Hieronder verstaan we tijdelijke of permanente organisaties die de taak hebben om het handelen van machtige partijen tegen het licht te houden, en die daartoe ook aanzienlijke bevoegdheden hebben. De onderzoekers van de tegenmacht achterhalen de feiten en zetten ze op een rij. Hun rapportage opent de mogelijkheid tot een geïnformeerde maatschappelijke discussie over een alom betreurde gang van zaken. Een goed functionerende tegenmacht kan zodoende tegenwicht bieden aan feitenvrije discussies. Nog belangrijker is wellicht dat een sterke tegenmacht het vertrouwen in ons democratisch stelsel kan stutten. Dit gebeurt als het instituut van de tegenmacht zodanig is gepositioneerd dat het daadwerkelijk kan redeneren vanuit het publieke belang. Cruciaal is daarbij dat de onderzoekers niet aangestuurd worden door de machthebbers zelf. Ook moeten zij voldoende bevoegdheden hebben om de informatie te verwerven die zij voor hun onderzoek van belang achten.

Burgers zullen zich gesterkt voelen als zij ervaren dat kritische, onafhankelijke deskundigen zich namens hen vastbijten in een zaak van maatschappelijk belang. Een gezaghebbende tegenmacht kan burgers het vertrouwen geven dat ze leven in een goed functionerende democratische rechtsstaat.

## ONAFHANKELIJKHEID: EEN BEGRIP MET DRIE DIMENSIES

Vanwege het grote maatschappelijk belang van onafhankelijk onderzoek heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid in deze publicatie willen uitdiepen wat dergelijk onderzoek nu eigenlijk typeert, wanneer het gepast is, wat erbij komt kijken om het goed uit te voeren, en onder welke omstandigheden zo'n onderzoek de beoogde effecten kan sorteren. Daarbij hebben we dankbaar gebruik gemaakt van de inzichten van een dertigtal personen die leiding geven of hebben gegeven aan een onafhankelijke onderzoeksinstantie of -commissie, of daar op een andere manier betrokken bij zijn geweest.

Al snel constateerden we dat onafhankelijkheid meer omvat dan '(de schijn van) belangenverstrengeling vermijden'. Natuurlijk mag geen enkel lid van een onderzoeksinstantie of -commissie persoonlijk belang hebben bij de uitkomst van het onderzoek; deze garantie is een belangrijke factor voor de geloofwaardigheid van de hele onderneming. Maar het begrip 'onafhankelijkheid' is veel rijker en vraagt veel meer van onderzoekers.

Bij nadere beschouwing blijkt onafhankelijkheid, wellicht tegen de intuïtie in, een *relationeel* begrip. Volledige onafhankelijkheid is niet alleen onhaalbaar, maar ook onwenselijk. Om gezaghebbend en kundig onderzoek te doen, moeten de beoefenaren enigszins vertrouwd zijn met de wereld die zij onderzoeken. Onderzoek dat te ver afstaat van de praktijk en geen oog heeft voor de belangen van betrokkenen, zal maatschappelijk bovendien niet bruikbaar zijn – terwijl dat uitdrukkelijk wel het doel is. Onderzoekers staan daarmee direct voor een concrete vraag: hoe gaan zij om met de afhankelijkheden waar zij in de praktijk onvermijdelijk mee te maken krijgen?

Onafhankelijk onderzoek vergt eerst en vooral een juiste attitude van onderzoekers. Hun onafhankelijkheid is een kwaliteit die zij continu zullen moeten bewaken en soms zullen moeten bevechten. Deze publicatie beoogt de beoefenaren van onafhankelijk onderzoek te helpen bij het reflecteren op die kwaliteit, en benoemt daartoe een aantal concrete aandachtspunten. Een volledige, universeel toepasbare aanpak voor het verrichten van onafhankelijk onderzoek biedt deze publicatie niet. Wel biedt deze publicatie handvatten. Iedereen die onafhankelijk onderzoek uitvoert of laat uitvoeren, zal volgens ons aandacht moeten besteden aan drie dimensies die cruciaal

zijn voor de beoogde onafhankelijkheid. Die dimensies zijn: de *positie* van het onafhankelijk onderzoek, de manier waarop het onafhankelijke *oordeel* tot stand komt, en de *beeldvorming* rond het onderzoek.

Aandacht besteden aan de positie van een onafhankelijke onderzoeksinstantie of -commissie wil zeggen: het creëren van randvoorwaarden die het mogelijk maken daadwerkelijk onafhankelijk te werk te gaan. Instanties of commissies die een onafhankelijke positie hebben, moeten zelf hun onderzoeksvraag kunnen formuleren, hebben als enige zeggenschap over de bevindingen en conclusies, kunnen zelf een onderzoeksteam samenstellen, beschikken over een eigen budget, et cetera. Toegang tot de juiste informatie is hier een cruciale factor. Onderzoeksinstanties hebben vaak vergaande wettelijke bevoegdheden om informatie te verwerven en getuigen te horen, en kunnen hun onderzoeksinformatie en informanten ook beschermen. Tijdelijke onderzoekscommissies zijn op dit punt kwetsbaarder en zullen ernaar moeten streven daar heldere afspraken over te maken.

Bij het vormen van een onafhankelijk oordeel is onafhankelijkheid niet zozeer een voorwaarde, maar toont zij zich in de werkwijze van de onderzoekers. Om tot een onafhankelijk oordeel te komen, zullen onderzoekers bekende valkuilen van het menselijk denken het hoofd moeten bieden. Zo moeten zij tunnelvisie, redeneren vanuit wijsheid achteraf en een te grote identificatie met de onderzochte partijen vermijden. Door onderzoekers te selecteren met een sterke onderzoeksethiek, die bovendien bereid zijn zichzelf te onderzoeken op bovengenoemde - vaak onbewuste - vertekeningen van het oordeelsvermogen, groeit de kans op een onafhankelijke oordeelsvorming aanzienlijk. Ook een diverse samenstelling van het onderzoeksteam en het organiseren van tegenspraak kunnen helpen. Een zuiver oordeel kan overigens ook van buitenaf bedreigd worden, bijvoorbeeld als betrokken partijen pogen het oordeel van de onderzoekers te manipuleren. Hier is alertheid in combinatie met een rechte rug de enige remedie.

De focus van deze publicatie ligt op onafhankelijkheid. Maar uiteindelijk is onafhankelijkheid slechts een middel om een bepaald doel te

bereiken, namelijk dat het onderzoek maatschappelijk gaat fungeren als gezaghebbend referentiepunt. De veronderstelling is dat de samenleving eerder gezag zal toekennen aan onderzoek dat als onafhankelijk wordt gepercipieerd. In de praktijk bepalen tal van (soms behoorlijk ongrijpbare) aspecten of een onderzoek als waarlijk onafhankelijk wordt ervaren. Deze *beeldvorming* rond hun onderzoek hebben onderzoeksinstanties of -commissies nooit helemaal in eigen hand. Maar het omgekeerde geldt wel: zij kunnen de beeldvorming omtrent hun werk schade toebrengen door hun eigen optreden. Rolvastheid, een doordachte presentatie en een zekere stoïcijnse houding vormen cruciale ingrediënten van een goede beeldvorming. Ook is het belangrijk dat instanties en commissies helder voor ogen hebben waar hun taak stopt. Zij kunnen hun conclusies stevig inbrengen in het publieke debat, desgevraagd toelichtingen geven, en foutieve berichtgeving over hun werk corrigeren - maar over de maatschappelijke doorwerking van hun onderzoek gaan onafhankelijke onderzoekers niet. Daar past de kunst van het loslaten.

### **ONAFHANKELIJKHEID VEREIST PRAKTISCHE WIJSHEID**

Niet alles wat een onderzoek waarlijk onafhankelijk maakt, is te vangen in wettelijke bevoegdheden en goede spelregels. De juiste condities moeten worden aangevuld met de juiste onderzoeksvragen en het juiste ethos van onderzoekers. Er is zelfs nog meer vereist. Het verrichten van onafhankelijk onderzoek vergt ook praktische wijsheid: de wijsheid om opgedane kennis en ervaringen toe te passen op nieuwe omstandigheden die zich voordoen, en vervolgens een inschatting te maken van de aanpak waar die ongekende situatie om vraagt. Dit lukt alleen maar als de onderzoekende instantie of commissie naast intelligentie ook voldoende ervaringskennis in huis heeft.

Onderzoekers moeten de maatschappelijke context kunnen 'lezen' waarin een onderzoek zijn betekenis gaat krijgen. Aan welke informatie heeft de maatschappij het meest behoefte, en hoe kan het onderzoeksteam zijn onafhankelijke positie inzetten om juist die informatie boven water te krijgen?

Ook gevoeligheid voor verhoudingen is geboden. Goede onderzoekers weten wanneer ze moeten doorbijten, maar voelen ook aan wanneer zij direct betrokkenen (slachtoffers, maar ook verantwoordelijke



partijen) comfort kunnen bieden zonder het hogere maatschappelijke doel te verloochenen. Dergelijke reële verschillen in setting en casuïstiek verklaren voor een deel waarom onze gesprekspartners verschillend zijn omgegaan met de dilemma's waar zij voor stonden.

## **ONAFHANKELIJK ONDERZOEK KRIJGT BETEKENIS IN EEN VERANDERLIJKE MAATSCHAPPIJ**

Als deze publicatie één ding duidelijk maakt, dan is het wel dat onafhankelijk onderzoek zijn waarde pas krijgt in, en ontleent aan, de maatschappij. En die maatschappij is voortdurend in beweging; zij is voorlopig bijvoorbeeld nog lang niet uitgesproken over (voor onderzoekers) cruciale kwesties rond het vergaren, beheren en beschermen van digitale data. De onderzoekers van de toekomst zullen – ook met deze publicatie in de hand – steeds naar eigen inzicht moeten handelen, en hun eigen antwoord moeten vinden op de vraag hoe hun werk kan gaan fungeren als gezaghebbend referentiepunt. Wel is het onze hoop en ambitie dat deze publicatie onderzoekers helpt om tot goede afwegingen te komen.

Wij hebben het verrichten van onafhankelijk onderzoek niet voor niets geplaatst binnen een maatschappelijke analyse die draait om vertrouwen en wantrouwen, om feitenrijke en feitenvrije discussies, en om het belang van een sterke en zelfbewuste tegenmacht die tegenwicht kan bieden aan de zittende macht. Door een onafhankelijk onderzoek op te zetten, grijpen onderzoekers niet alleen in op het leven van direct betrokkenen, maar vervullen zij ook een rol in de democratische rechtsstaat, die verder strekt dan de resultaten van de afzonderlijke onderzoeken.

Wij verwachten dat dit besef onderzoekers extra motiveert om hun werk goed te doen. Immers: onderzoek dat in twijfel wordt getrokken is niet alleen kwalijk voor hun eigen reputatie, maar verzwakt ook de positie van het onafhankelijk onderzoek in het algemeen. Positief geformuleerd: onafhankelijk onderzoek dat erin slaagt om uit te groeien tot gezaghebbend referentiepunt, stut het vertrouwen in de democratische rechtsstaat. Dat is een mooie missie, waar wij met deze publicatie een bijdrage aan hopen te leveren.



# GERAADPLEEGDE LITERATUUR

missie-Samso  
r zorg  
t veilig

# GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Naar een gedragen Europese samenwerking. Werken aan vertrouwen*, Advies nr. 88, april 2014.

Bal R., W.E. Bijker en R. Hendriks, *Paradox van wetenschappelijk gezag. Over de maatschappelijke invloed van adviezen van de Gezondheidsraad*, 2002.

Bekke, H., *Een mijnenveld vol veiligheid. Robuustheid en kwetsbaarheid van de Onderzoeksraad voor Veiligheid*, Kluwer, september 2014.

Betts, R.K., *Enemies of Intelligence. Knowledge and Power in American National Security*, Columbia University Press, 2007.

Bruijn, H. de, *Een gemakkelijke waarheid. Waarom we niet leren van onderzoekscommissies*, NSOB, 2007.

Bureau integriteitsbevordering openbare sector, *Belangenverstrengeling. Handreiking*, juli 2010.

Busch, C., *Veiligheidsfabels 1-2-3; 95 stellingen voor een reformatie in veiligheid*, Vakmedianet, 2016.

Commissie-Davids, *Rapport Commissie van onderzoek besluitvorming Irak*, januari 2010.

Commissie-Hoekstra, *Het rapport van de onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen openbaar ministerie naar aanleiding van de zaak-Bart van U.*, juni 2015.

Commissie-Oosting, *Het rapport van de onderzoekscommissie ontnemingschikking*, november 2015.

Commissie-Oosting, *Het rapport van het nader onderzoek naar de reconstructie van de ontnemingsschikking*, mei 2016.



Commissie-Samson, *Omringd door zorg, toch niet veilig. Seksueel misbruik van door de overheid uit huis geplaatste kinderen, 1945 tot heden*, oktober 2012.

Commissie-Van der Veer, *Het moet en kan veiliger!*, januari 2018.

Daston, L., and P. Galison, *Objectivity*, 3de ed., Zone Books, 2015.

Derksen, T., *De ware toedracht. Praktische wetenschapsfilosofie voor waarheidzoekers*, De Vrije Uitgevers, 2010.

Dijstelbloem, H., *Het huis van Argus: de wakende blik in de democratie*, Boom, 2016.

Eeten, M. van, *Techniek van de onmacht. Fatalisme in politiek en technologie*, NSOB, 2010.

Fasseur, C., *Dubbelspoor. Herinneringen*, Uitgeverij Balans, 2016.

Goffman, E. *The Presentation of Everyday Life*, Doubleday, 1956.

Hallers, M. e.a., *Beginselen van behoorlijk rampenonderzoek*, E.M. Meijers instituut, Boom Juridische uitgevers, 2002.

Heuer, R.J. Jr., *Psychology of Intelligence Analysis*, Center for the Study of Intelligence, Central Intelligence Agency, 1999.

IJzermans, M.G., *De rol van rechterlijke emoties bij het oordelen*, Rechtstreeks, 2012.

Jong, S. de, "Journalistiek als publiek goed", in: *On-af. Over de zin van onafhankelijkheid in cultuur en media*, 2013.

Murphy, K, and A. Traninger, "Introduction: instances of impartiality", in *The Emergence of Impartiality*, ed. Kathryn Murphy en Anita Traninger, 1ste ed., Brill, 2014.



Nationale ombudsman, *Kroniek van een aangekondigde. Reflectie op transparantie bij politieke benoemingen*, februari 2012.

Nederlandse vereniging voor rechtspraak, *Leidraad onpartijdigheid en nevenfuncties in de rechtspraak*, januari 2014.

Onderzoeksraad voor Veiligheid, *MH17 Onderzoeksverantwoording*, oktober 2015.

Planbureau voor de Leefomgeving, *Wetenschap en beleid verbinden: een terugblik op de eerste zeven jaar van het PBL*, 2015.

Popper, K.J., *The Logic of Scientific Discovery*, Hutchinson & Co, 1959.

Putters, K., *Vorbij Den Haag. Opgaven in en van de gedecentraliseerde verzorgingsstaat*, Overheidslezing 2015.

Raad van State, *Jaarverslag 2016*, april 2017.

Raad voor de Rechtspraak, *Systeemwaarborgen voor de kernwaarden van de rechtspraak*, 2014.

Rassin, E., *Waarom ik altijd gelijk heb. Over tunnelvisie*, Scriptum, 2007.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *RIVM-Addendum bij Code ter voorkoming van oneigenlijke beïnvloeding door belangenverstremeling van de KNAW*, februari 2013.

Roeser, S., *Morele emoties en risicopolitiek*, oratie Universiteit Twente, december 2011.

Rosanvallon, P., *Democratie en tegendemocratie*, Boom, 2012.

Rozin, P., and E.B. Royzman, "Negativity bias, negativity dominance, and contagion" in: *Personality and Social Psychology Review*, 2001, 5 (4), p. 296-320.

Schinkel, W., *De nieuwe democratie: naar andere vormen van politiek*, De Bezige Bij, 2012.

Simon, H.A., *Models of Man*, John Wiley & Sons Publishers, 1957.

Smilde, M., *MH17. Onderzoek, feiten, verhalen*, Atlas Contact, 2015.

Sociaal en Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland 2017*, december 2017.

Taleb, N.N., *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*, Random House and Penguin, 2007.

Tjeenk Willink, H.D., *De functies van adviesorganen*, bijdrage van de vice-president van de Raad van State ten behoeve van de hoorzitting van de vaste commissie van Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken van de Eerste en de vaste commissie van Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 30 november 2007.

Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten, *De Nederlandse Gedragscode Wetenschapsbeoefening: principes van goed wetenschappelijk onderwijs en onderzoek*, herziening 2014.

Wansink, H., *De populistische revolutie*, Prometheus, 2017.

Zenko, M., *Red Team: How to succeed by thinking like the enemy*, Basic Books, 2015.





# GERAADPLEEGDE PERSONEN

# GERAADPLEEGDE PERSONEN

De personen met wie wij in het kader van deze publicatie hebben gesproken, hebben veelal in meerdere functies en rollen ervaring opgedaan met onafhankelijk onderzoek. De onderstaande tabel bevat geen uitputtende opsomming van die functies en rollen, maar beschrijft welke functie en/of rol voor ons de aanleiding vormde om de betreffende persoon te spreken.

De heer Herman Bolhaar	Oud-voorzitter College van procureurs-generaal, opdrachtgever van het onderzoek naar de strafrechtelijke beslissingen van het Openbaar Ministerie naar aanleiding van de zaak-Bart van U.
De heer Hans Borstlap	Voorzitter van de commissie die onderzoek deed naar het intern functioneren van de Nederlandse Zorgautoriteit en lid van de Commissie onderzoek Belastingdienst.
De heer Harm Brouwer	Voorzitter Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten.
De heer Job Cohen	Voorzitter van de commissie die onderzoek deed naar de rellen in Haren op 21 september 2012.
De heer Willibrord Davids	Voorzitter van de commissie die de besluitvorming over de Nederlandse politieke steun aan de inval in Irak onderzocht; oud-president van de Hoge Raad.
De heer Wim Deetman	Voorzitter van de commissie die onderzoek uitvoerde naar seksueel misbruik binnen de Rooms-Katholieke Kerk.



De heer Piet Hein Donner	Vice-president van de Raad van State.
Mevrouw Laura van Geest	Directeur van het Centraal Planbureau.
De heer Marcel Gelauff	Voorzitter van het Nederlands Genootschap van Hoofdredacteuren en hoofdredacteur van NOS Nieuws.
De heer Rob van Gijzel	Tweede Kamerlid ten tijde van de Bijlmerramp.
Mevrouw Femke Halsema	Voorzitter van de commissie die onderzoek deed naar de financiële problematiek bij hogeschool Amarantis.
De heer Rein Jan Hoekstra	Voorzitter van de commissie die de strafrechtelijke beslissingen van het Openbaar Ministerie naar aanleiding van de zaak-Bart van U. onderzocht.
De heer Marc Josten	Onderzoeksjournalist en hoofdredacteur bij omroep Human.
De heer Tjibbe Joustra	Voorzitter Onderzoeksraad voor Veiligheid.
De heer Edgar Karssing	Universitair hoofddocent beroepsethiek en integriteitsmanagement, Nyenrode Business Universiteit.
De heer Paul Koedijk	Onderzoeker bij Integris; eerder als historicus betrokken bij het onderzoek naar de val van Srebrenica.
De heer Bert Kreemers	Secretaris van een groot aantal onderzoekscommissies.
De heer Jan Mans	Als burgemeester van Enschede één van de opdrachtgevers van het onderzoek naar de vuurwerkcramp.



Mevrouw Pauline Meurs	Voorzitter van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving; voorzitter van de commissie die onderzoek deed naar het onverwachte overlijden van een patiënt in het Tergooi-ziekenhuis; buitengewoon raadslid bij de Onderzoeksraad voor Veiligheid.
De heer Marten Oosting	Voorzitter van de twee commissies die de affaire rond de schikking met crimineel Cees H. onderzochten en van de commissie die de vuurwerkkramp in Enschede onderzocht.
De heer Kim Putters	Directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau.
De heer Ruurd Jan Roorda	Als voorzitter van de Raad van Bestuur van het Tergooi-ziekenhuis opdrachtgever van een onderzoek naar het onverwachte overlijden van een patiënt in dat ziekenhuis.
De heer André Rouvoet	Als minister van Jeugd en Gezin opdrachtgever van de commissie-Samson; daarna voorzitter van de commissie "Voorkomen seksueel misbruik in de jeugdzorg".
Mevrouw Rieke Samson-Geerlings	Voorzitter van de commissie die onderzoek deed naar seksueel misbruik van minderjarigen die onder verantwoordelijkheid van de overheid in instellingen zijn geplaatst.
De heer Jeroen Smit	Onderzoeksjournalist.
Mevrouw Saskia Stuiveling	Oud-president Algemene Rekenkamer.



De heer Pieter van Vollenhoven	Oud-voorzitter Onderzoeksraad voor Veiligheid.
Mevrouw Marja Wagenaar	Oud-Tweede Kamerlid, betrokken bij het instellen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.
De heer Reinier van Zutphen	Nationale ombudsman.





## **ONAFHANKELIJK ONDERZOEK IN HET PUBLIEK BELANG**

Hoe kan onafhankelijk onderzoek bijdragen aan de democratische rechtsstaat? Aan welke randvoorwaarden moet het dan voldoen? Tegen welke vraagstukken omtrent onafhankelijkheid kunnen onderzoekers aanlopen? En hoe kunnen zij daar het best mee omgaan?

Om antwoord te geven op deze praktische en principiële vragen, heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid geput uit eigen ervaringen en gesproken met prominente onderzoekers, opdrachtgevers en ontvangers van onafhankelijk onderzoek. De opgedane inzichten hebben wij vastgelegd in dit boek waarmee wij hopen eenieder die onafhankelijk onderzoek verricht te inspireren dit vak verder te professionaliseren.