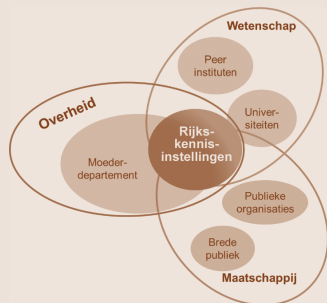


2 | 19

Justitiële verkenningen

## Onafhankelijk onderzoek



verschijnt 6 maal per jaar • jaargang 45 • mei

# JV

**2 | 19**

**Justitiële verkenningen**

# **Onafhankelijk onderzoek**

**Versijnt 6 maal per jaar • jaargang 45 • mei**

**Boom**juridisch



Wetenschappelijk Onderzoek- en  
Documentatiecentrum  
*Ministerie van Justitie en Veiligheid*

*Justitiële verkenningen* is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid en Boom juridisch.

#### **Redactieraad**

prof. mr. dr. M.M. Boone  
dr. A.G. Donker  
dr. P. Klerks  
dr. R.A. Roks  
dr. B. Rovers  
dr. mr. M.B. Schuilenburg  
prof. dr. M. Smit  
dr. B. van der Vecht

#### **Redactie**

mr. drs. M.P.C. Scheepmaker

#### **Redactiesecretariaat**

tel. 070-370 65 54  
e-mail [infojv@minvenj.nl](mailto:infojv@minvenj.nl)

#### **Redactieadres**

Ministerie van Justitie en Veiligheid,  
WODC  
Redactie Justitiële verkenningen  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
tel. 070-370 71 47  
fax 070-370 79 48

#### **WODC-documentatie**

Voor inlichtingen: Infodesk WODC,  
e-mail: [wodc-informatiedesk@minvenj.nl](mailto:wodc-informatiedesk@minvenj.nl), internet: [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)

#### **Abonnementen**

*Justitiële verkenningen* verschijnt zes keer per jaar. In digitale vorm is het tijdschrift beschikbaar op de website van het WODC, zie [www.wodc.nl/publicaties/justitiële-verkenningen/index.aspx](http://www.wodc.nl/publicaties/justitiële-verkenningen/index.aspx).  
De abonnementsprijs bedraagt in 2019 € 164,00 (excl. btw) voor een online abonnement en € 219,00 (excl. btw, incl. verzendkosten) voor papier & online. Met een online abonnement heeft u toegang tot het volledige online archief en ontvangt u een

e-mailattending. Met papier & online ontvangt u tevens de gedrukte exemplaren.

Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan en worden stilzwijgend verlengd, tenzij het abonnement schriftelijk wordt opgezegd. Na afloop van het eerste abonnementsjaar dient u rekening te houden met een opzegtermijn van één maand. Kijk op [www.tijdschriften.boomjuridisch.nl](http://www.tijdschriften.boomjuridisch.nl) voor meer informatie.

Wilt u een abonnement afsluiten of heeft u vragen? Neem dan contact op via [klantenservice@boomdenhaag.nl](mailto:klantenservice@boomdenhaag.nl) of via telefoonnummer 070-330 70 33.

#### **Uitgever**

Boom juridisch  
Postbus 85576  
2508 CG Den Haag  
tel. 070-330 70 33  
e-mail [info@boomjuridisch.nl](mailto:info@boomjuridisch.nl)  
website [www.boomjuridisch.nl](http://www.boomjuridisch.nl)

#### **Ontwerp**

Tappan, Den Haag

#### **Coverfoto**

De context waarbinnen onderzoekers van rijkskennisinstellingen opereren. Bron: Rapport Rathenau Instituut, Met gepaste afstand, Onafhankelijkheid en integriteit bij onderzoek door rijkskennisinstellingen, Den Haag 2018, p. 20.

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de Minister van Justitie en Veiligheid weergeeft.

# Inhoud

<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<i>Gijs Diercks en Paul Diederén</i>	
<b>Rijkskennisinstellingen op gepaste afstand</b>	<b>9</b>
<i>Henk Elffers</i>	
<b>U vraagt, maar wij draaien niet? Over wetenschappelijk onderzoek in opdracht</b>	<b>23</b>
<i>Nick Huls</i>	
<b>Opdracht- en ander onderzoek in het juridische domein. Een persoonlijke visie vanuit de rechtssociologie</b>	<b>34</b>
<i>Guus Meershoek</i>	
<b>Bericht uit een fluwelen kooi. Over het onbehagen van een politieonderzoeker</b>	<b>45</b>
<i>Antoine Hol</i>	
<b>De Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit 2018</b>	<b>62</b>
<b>Summaries</b>	<b>74</b>
<b>Congresagenda</b>	<b>77</b>



## Inleiding

Begin dit jaar kwam het laatste van de drie onderzoeksrapporten uit naar aanleiding van de zogeheten WODC-affaire. Deze ontstond na een uitzending in december 2017 van het televisieprogramma Nieuwsuur waarin de onafhankelijkheid van het WODC in twijfel werd getrokken. Minister Grapperhaus van Justitie en Veiligheid (J&V) verbond aan de rapporten de conclusie dat de balans tussen nabijheid en onafhankelijkheid verstoord was. Het WODC zou op grotere afstand van het beleidsdepartement worden geplaatst. Dat gebeurt fysiek door een verhuizing uit de J&V-toren, maar ook door een aantal maatregelen en door aanscherping van regels en protocollen die er, naast een cultuurverandering, voor moeten zorgen dat er duidelijker scheidslijnen ontstaan tussen de rol en positie van de beleidssector enerzijds en het WODC anderzijds. Ook wordt de onafhankelijke positie van het WODC ten opzichte van het departement beter gewaarborgd in een ministeriële regeling.

De WODC-affaire en de drie onderzoeksrapporten die naar aanleiding daarvan zijn verschenen, hebben het nodige losgemaakt in de wereld van beleids- en opdrachtonderzoek. Voor veel onderzoeks- en kennisinstellingen was deze zaak aanleiding om zich te bezinnen op de eigen positie. Zo vroeg het Netwerk van Rijkskennisinstellingen naar aanleiding van de WODC-affaire vorig jaar het Rathenau Instituut om te onderzoeken hoe deze instellingen hun onafhankelijkheid en integriteit gewaarborgd hebben. Een artikel op basis van dit onderzoek is in dit themanummer opgenomen.

Tussen onderzoek en beleid is per definitie sprake van een spanningsveld, en het laatste woord is daar voorlopig nog niet over gezegd, zo wordt duidelijk in dit themanummer. Voor gebruik en benutting van beleidsonderzoek is een zekere 'nabijheid' van de opdrachtgever functioneel, zolang politiek en beleid maar geen druk uitoefenen op aanpak en uitkomsten van onderzoek. En als dat wél gebeurt, zouden onderzoekers deze druk moeten kunnen weerstaan. Onderzoekers hebben niet alleen een verantwoordelijkheid jegens de opdrachtgever, maar ook tegenover de wetenschappelijke wereld. Dit betekent onder andere dat waarheidsvinding voorop moet staan en dat zij moeten voldoen aan eisen als openbaarheid, onafhankelijkheid, controleerbaarheid, aansluiten bij de huidige stand van de wetenschap en openstaan voor een gedachtewisseling met critici. Niet alle opdrachtgevers zitten

daarop te wachten, zo blijkt bijvoorbeeld uit de bijdrage van Henk Elffers in dit nummer. De risico's op schending van vrijheid van wetenschapsbeoefening kunnen in verschillende fasen van onderzoek optreden, zo stelt de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen (KNAW) in een briefadvies aan de Tweede Kamer in 2018. Deze doen zich voor bij het opstellen van de onderzoeksagenda (politieke keuzes bij de financiering van onderzoek, onwenselijke beïnvloeding door de financier), bij de uitvoering van het onderzoek (schoolvorming bij benoeming van personeel en tijdens het proces van peer review) en bij het gebruik van de onderzoeksresultaten (het spanningsveld tussen waarheidsvinding en maatschappelijk effect van onderzoeksresultaten, zelfcensuur).

We beginnen dit themanummer met een bijdrage van *Gijs Diercks* en *Paul Diederer* over de relatie tussen deze rijkskennisinstellingen (rki's) en hun 'moederdepartementen'. De auteurs schetsen de diversiteit aan wettelijke regelingen en institutionele procedures. Meer specifiek kijken zij hoe de onafhankelijkheid en integriteit van de rki's daarin is georganiseerd en gewaarborgd en hoe dat tot uitdrukking komt in de praktijk van hun onderzoeksactiviteiten. Om beleidsrelevant te zijn moeten rki's nauwe contacten onderhouden met ministeries, maar zich toch onafhankelijk en integer opstellen. Om goed om te kunnen gaan met deze spanning zijn niet alleen 'harde' formele regels, procedures en gedragscodes nodig, maar ook 'zachte' informele zaken als bewustwording, dialoog, opleiding en cultuur. Rki's en ministeries zijn samen verantwoordelijk om hier vorm en betekenis aan te geven. *Henk Elffers* gaat in op beïnvloeding van wetenschappelijk onderzoek door opdrachtgevers. Hij constateert dat de term 'wetenschappelijk' vaak geheel anders wordt begrepen door onderzoekers dan door opdrachtgevers. Aan de hand van een onderzoek voor de parlementaire commissie Bouwfraude in 2003 laat de auteur zien dat er niets mis was met de kwaliteit van het onderzoek, maar dat aan drie wezenlijke vereisten van wetenschappelijkheid niet werd voldaan, namelijk openbaarheid, controleerbaarheid en de plicht zich met kritische vakgenoten te verstaan. Besproken wordt hoe 'beleidsonderzoek' in deze discussie past, hoe de voorfase van een onderzoek eruit behoort te zien en wat de rol is van begeleidingscommissies.

Vervolgens blikt *Nick Huls* terug op de WODC-affaire en op zijn eigen ervaringen – in diverse rollen – met opdrachtonderzoek bij onder andere het WODC. De auteur geeft inzicht in de totstandkoming van

onderzoek en de discussies in begeleidingscommissies. Opdrachtonderzoek speelt zich af binnen een breed spectrum, variërend van het ideale *speaking truth to power* tot en met het cliché van *u vraagt wij draaien*. In het tussengebied van deze twee uitersten vindt het meeste opdrachtonderzoek plaats, aldus de auteur. Hij meent dat strategische overwegingen soms ook voor onderzoekers een rol spelen, zoals de wens om een bepaalde reputatie te behouden of in aanmerking te komen voor toekomstig onderzoek. Toch is ook de situatie aan universiteiten allesbehalve ideaal. Facultaire onderzoekers moeten op allerlei fronten onderhandelen om hun onderzoeksplannen gerealiseerd te krijgen. Ook voor hen is onafhankelijkheid geen gegeven, maar iets dat steeds weer moet worden bevochten.

De vrijheid van onderzoek is een groot goed, zo begint **Guus Meershoek** zijn bijdrage over Nederlands politieonderzoek. Maar om maatschappelijk van betekenis te zijn dient vrijheid niet alleen te worden verleend, maar ook te worden gebruikt. En dat is waar het aan schort, zo betoogt de auteur. In het historische overzicht dat volgt, komt naar voren dat het maatschappelijk perspectief in het politieonderzoek langzamerhand teloor is gegaan en plaats heeft gemaakt voor een onophoudelijke stroom verslagen en rapporten van onderzoek naar aspecten van de politieke uitvoeringspraktijk. Politieonderzoekers hebben volgens de auteur niet meer scherp voor ogen welke duurzame inzichten men wil verwerven en hoe die voor de politiezorg betekenisvol kunnen worden. Het is een illusie te denken dat die lastige vragen uit de weg kunnen worden gegaan door dicht tegen het object van onderzoek aan te kruipen. Bij het zoeken naar een uitweg moet men bedenken dat waardevol onderzoek floreert in een vrije ruimte, waar betrokkenheid bij en distantie tot de praktijk elkaar afwisselen, waar discussie plaatsvindt en publicaties vakkundig worden beoordeeld.

We besluiten met een artikel van **Antoine Hol** over de nieuwe Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit, die in 2018 de oude gedragscode uit 2004 verving. De auteur bespreekt kort de ontwikkelingen in het wetenschappelijk onderzoek en de redenen om een nieuwe gedragscode op te stellen. Een belangrijk nieuw element daarin is een hoofdstuk over zorgplichten van de organisatie waar onderzoekers werkzaam zijn. De organisatie heeft speciale verantwoordelijkheden om haar onderzoekers te ondersteunen bij het ontwikkelen van goede onderzoekspraktijken en het bevorderen van een



onderzoekscultuur waarin dilemma's van integriteit in een open sfeer kunnen worden besproken. In dit artikel wordt speciale aandacht besteed aan vraagstukken rond onafhankelijkheid van onderzoek. Hoe kan de onderzoeker worden ondersteund wanneer onafhankelijkheid en eerlijkheid onder druk staan?

Marit Scheepmaker

# Rijkskennisinstellingen op gepaste afstand

*Gijs Diercks en Paul Diederens\**

In oktober 2016 komt het tv-programma *Zembla* met een uitzending over kunstgraskorrels. Aanleiding is de zorg dat deze korrels mogelijk kankerverwekkend zijn. Het aantal kunstgrasvelden in Nederland steeg de afgelopen jaren explosief. 90% van die velden is bestrooid met gemalen autobanden – de zogeheten rubbergranulaatkorrels. De banden bevatten veel giftige stoffen. In 2006 liet de overheid nog weten dat er geen gezondheidsrisico's zijn voor mensen die op deze velden sporten. De *Zembla*-uitzending stelt hier echter vraagtekens bij: hoe goed zijn die risico's onderzocht? En zijn we wel goed en eerlijk geïnformeerd over de gezondheidsrisico's van kunstgrasvelden met gemalen autobanden?<sup>1</sup>

De uitzending leidt tot veel ophef, en toenmalig minister Schippers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport geeft het RIVM opdracht om onderzoek te doen naar mogelijke gezondheidsrisico's van rubbergranulaat. De conclusie van het onderzoek is dat de gevolgen van sporten op deze kunstgrasvelden voor de gezondheid praktisch verwaarloosbaar zijn.<sup>2</sup> Maar de twijfels blijven bestaan en het onderwerp is volop deel van het publieke debat. De geest is moeilijk terug in de fles te krijgen.

De kunstgraskorrels laten zien dat een op het eerste gezicht puur wetenschappelijk vraagstuk opeens onderdeel kan worden van maatschappelijk debat en daarmee politieke lading krijgt. Al snel gaat het debat dan over de betrouwbaarheid van kennis. Het voorbeeld van de kunstgraskorrels is niet uniek. Zo is de discussie over de noodzaak van HPV-vaccinaties bij meisjes van 14 inmiddels een bekend voorbeeld, net als de discussie over klimaatverandering. In beide gevallen stellen

\* Dr. G. Diercks is als onderzoeker verbonden aan het Rathenau Instituut te Den Haag. Dr. P. Diederens is als themacoördinator werkzaam bij het Rathenau Instituut.

1 Zie <https://zembla.bnnvara.nl/nieuws/kun-je-ziek-worden-van-kunstgras-die-vraag-stellen-ze-nu-ook-in-frankrijk>.

2 Zie [www.rivm.nl/rubbergranulaat/onderzoek-naar-rubbergranulaat-op-sportvelden](http://www.rivm.nl/rubbergranulaat/onderzoek-naar-rubbergranulaat-op-sportvelden).

allerlei partijen vraagtekens bij wat kennisinstellingen presenteren als gevalideerde kennis.

In Nederland is het vertrouwen in de wetenschap hoog, maar dit vertrouwen is niet onvoorwaardelijk. Wetenschappers die werken in opdracht van overheden of bedrijven worden minder vertrouwd (Van den Broek-Honingh & De Jonge 2018). Toch hebben overheden grote behoefte aan beleidsrelevant onderzoek. Een deel daarvan verkrijgt de overheid via de zogenoemde rijkskennisinstellingen (verkort: rki's): kennisorganisaties die ministeries ondersteunen bij de voorbereiding en uitvoering van beleid. Dat doen ze door onderzoek te doen of te laten doen.

In dit artikel richten we ons op deze rijkskennisinstellingen. De relatie tussen de rki's en de ministeries is in de loop van de tijd gegroeid. Er is geen overkoepelend (wettelijk) kader waarbinnen de onafhankelijkheid en integriteit zijn georganiseerd en geborgd. Het doel van dit artikel is om de diversiteit aan wettelijke regelingen en institutionele procedures in kaart te brengen, en te laten zien hoe dit tot uitdrukking komt in de praktijk van het onderzoek. De vraagstelling luidt: *Hoe worden de onafhankelijkheid en integriteit van rijkskennisinstellingen in wettelijke regelingen en institutionele procedures georganiseerd en gewaarborgd, en hoe vertaalt zich dat in de praktijk van hun onderzoeksactiviteiten?*

Dit artikel is als volgt opgebouwd. Eerst geven we kort methodologisch verantwoording van ons onderzoek. Vervolgens beschrijven we de groep rki's, en bieden een kader om naar deze organisaties te kijken. Daarna geven we antwoord op de onderzoeksvraag door te laten zien hoe onafhankelijkheid en integriteit van rki's in wettelijke regelingen en institutionele procedures zijn georganiseerd en gewaarborgd, en hoe zich dat vertaalt in de praktijk van het onderzoek. We sluiten af met een aantal concluderende observaties.

## **Onderzoek naar onafhankelijkheid en integriteit door het Rathenau Instituut**

Het Netwerk van Rijkskennisinstellingen vroeg in de zomer van 2018 het Rathenau Instituut om in kaart te brengen hoe deze instellingen hun onafhankelijkheid en integriteit gewaarborgd hebben (Diercks e.a. 2018). Dit rki-netwerk is een samenwerking tussen dertien instel-

lingen die functioneren op het snijvlak van kennis en beleid (zie tabel 1). De directe aanleiding voor het verzoek aan het Rathenau Instituut was een vermoedelijke inbreuk op de onafhankelijkheid van het WODC, aan het licht gebracht door een uitzending van *Nieuwsuur*.<sup>3</sup> Dit leidde tot de instelling van drie onderzoekscommissies. Het centrale thema dat door de verschillende commissies werd geadresseerd, is de precare balans tussen onafhankelijkheid en beleidsrelevantie, een thema dat bij alle rki's speelt. Dat het rki-netwerk naar aanleiding van de WODC-casus zijn eigen positie onder de loep wilde nemen, is daarom begrijpelijk.

Ons onderzoek strekte zich uit tot negen van de dertien leden van het rki-netwerk.<sup>4</sup> Per instituut is een analyse gemaakt van de instellingsbeschikkingen en wettelijke regelingen, inclusief de toelichtingen hierop. Ook is een analyse gemaakt van specifieke regelingen en procedures waarin onafhankelijkheid en integriteit worden georganiseerd en gewaarborgd. Daarnaast zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van rki's over de wijze waarop onafhankelijkheid en integriteit worden opgevat bij het instituut, en wat de belangrijkste 'instrumenten' zijn om onafhankelijkheid en integriteit te organiseren en te borgen. Ook werd gevraagd naar specifieke gevallen en vormen van onderzoek waarin onafhankelijkheid en integriteit minder of juist meer onder druk komen te staan. Ten slotte zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van ministeries. Per rki is één beleidsmedewerker van het moederdepartement geïnterviewd over de visie van het betreffende ministerie op de onafhankelijkheid en integriteit van de betreffende rki. Hierin werd besproken welke regelingen en procedures er zijn om onafhankelijkheid en integriteit van de betreffende rki te borgen, en wat hun ervaringen hiermee zijn.

3 Zie <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2206290-onafhankelijk-onderzoeksinstituut-onder-druk-gezet-door-politiek.html>.

4 Dit waren het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM), het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI), het Nederlands Forensisch Instituut (NFI), het Nederlands Instituut voor Kunstgeschiedenis (RKD), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Rijkswaterstaat (RWS) en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).

**Tabel 1 Een overzicht van alle rijkskennisinstellingen**

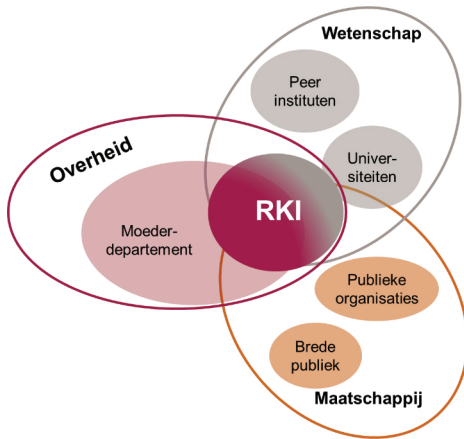
<b>Rijkskennisinstelling</b>	<b>Moederdepartement</b>
Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)	Economische Zaken en Klimaat
Centraal Planbureau (CPB)	Economische Zaken en Klimaat
Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)	Infrastructuur en Waterstaat
Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI)	Infrastructuur en Waterstaat
Nederlands Forensisch Instituut (NFI)	Justitie en Veiligheid
Nederlands Instituut voor Kunstgeschiedenis (RKD) <sup>a</sup>	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)	Infrastructuur en Waterstaat
Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE)	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
Rijkswaterstaat (RWS)	Infrastructuur en Waterstaat
Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)	Justitie en Veiligheid

<sup>a</sup> De afkorting RKD staat voor de oude naam van de instelling: Rijksbureau voor Kunsthistorische Documentatie. Ondanks de verandering van de naam in Nederlands Instituut voor Kunstgeschiedenis blijft men de oude afkorting hanteren.

### **Rijkskennisorganisaties verhouden zich tot beleid, wetenschap en samenleving**

Uit eerdere Rathenau Instituut-studies naar publieke kennisorganisaties, waaronder de rki's, blijkt dat deze moeten functioneren in relatie tot verschillende domeinen (Faasse & Koens 2017). Die domeinen hebben elk hun eigen verwachtingen van de prestaties en kwaliteit van de kennisorganisatie. Ministeries zijn dus niet de enige stakeholders waartoe rki's zich hebben te verhouden. Ze verhouden zich ook tot de wetenschappelijke gemeenschap en moeten zich tevens verantwoorden naar de samenleving (zie figuur 1).

**Figuur 1** Rijkskennisinstellingen (RKI) in context



Niet elke rki bevindt zich op dezelfde centrale plek in deze figuur. Dat hoeft ook niet. Sommige instituten, bijvoorbeeld het KNMI en het RIVM, zijn zeer actief in de wetenschap en staan verder af van hun moederdepartement. Andere instituten, zoals Rijkswaterstaat en de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed, hebben een belangrijke rol in beleidsuitvoering, en hun onderzoek dient vooral als ondersteuning van deze hoofdtaak.

Toch is het belangrijk om de verschillende domeinen waartoe een rki zich verhoudt niet uit het oog te verliezen. Rki's moeten ervoor waken dat zij aansluiting blijven vinden bij de kennisbehoefte van het moederdepartement. Maar als ze zich in hun onderzoek te veel identificeren met het moederdepartement, bestaat het risico op 'beschuldiging van partijdigheid'.

Rki's kunnen hun onafhankelijkheid verstevigen door zich nadrukkelijker te verhouden tot het wetenschappelijke domein. Zo kunnen ze aantonen dat hun werk voldoet aan de standaarden die de wetenschap stelt, en dat het aansluit bij wetenschappelijke methoden en theorieën. Rki's kunnen hier dan ook regelingen voor treffen, zoals een onafhankelijke commissie die toezicht houdt op de wetenschappelijke kwaliteit van het onderzoek, het aannemen van onderzoekers met een deeltijdaanstelling aan een universiteit, of door de resultaten van hun werk te publiceren in de vorm van wetenschappelijke artikelen in *peer reviewed* tijdschriften. Een andere manier om de onafhankelijkheid te

verstevigen is door zich nadrukkelijker te verhouden tot de maatschappij. Dit kan door vanuit de eigen organisatie en onafhankelijk te communiceren naar stakeholders en het brede publiek, bijvoorbeeld via de media.

Ministeries zijn vaak afhankelijk van kennis en informatie vanuit rki's. Tegelijkertijd moeten ze ervoor waken dat zij rki's niet behandelen als het eigen 'directoraat kennis'. Betrouwbaar beleidsrelevant onderzoek kan alleen tot stand komen wanneer rki's de ruimte hebben om de eisen van verschillende domeinen met elkaar te verenigen: het bestuurlijke, het wetenschappelijke en het maatschappelijke domein. Voor ministeries betekent dit dat onderzoek van rki's ook kan leiden tot uitkomsten die soms politiek niet opportuun zijn doordat deze het voorgestane beleid in meer of mindere mate ondergraven.

### **Afspraken over onafhankelijkheid**

Beleidsgericht onderzoek kenmerkt zich door diverse vormen van afhankelijkheid. Om relevante onderzoeksvragen te formuleren is overleg nodig tussen beleidsambtenaren en onderzoekers. Hierdoor is absolute onafhankelijkheid niet alleen onhaalbaar, maar ook onwenselijk. Het zou kunnen leiden tot minder relevante vragen.

Onafhankelijkheid van onderzoek door rki's heeft daarom betrekking op specifieke aspecten van de samenwerkingsrelatie: de taakopvatting en rolverdeling, de verdeling van verantwoordelijkheden, en de afspraken die hierover gemaakt zijn. Voorbeelden van afspraken die we in onze analyse tegenkwamen, gaan over:

- *de programmering*: de opdrachtgever gaat over de onderzoeksvraag, de opdrachtnemer over de manier waarop die vraag beantwoord wordt (de keuze van onderzoeksmethode);
- *de uitvoering*: de opdrachtnemer gaat over de uitvoering van het onderzoek (de te raadplegen bronnen, de verzameling van empirische gegevens, de verwerking, de keuzes die tijdens het onderzoek worden gemaakt);
- *de oordeelsvorming*: de opdrachtnemer heeft de ruimte om aan de uitkomsten van het onderzoek een op wetenschappelijke gronden beargumenteerd oordeel te verbinden, het is aan de opdrachtgever om er eventueel een bestuurlijk of politiek oordeel aan te koppelen;

- *de disseminatie*: de opdrachtnemer heeft de ruimte om resultaten zelfstandig te publiceren en te verspreiden, en over deze resultaten te communiceren.

Afspraken langs dit soort lijnen zijn gangbaar en kunnen op veel draagvlak rekenen bij zowel de rki's als de ministeries.

### **Onafhankelijkheid in de praktijk**

Hoewel deze afspraken in theorie vrij duidelijke scheidslijnen suggereren, blijkt uit onze gesprekken dat rollen in de praktijk niet altijd zo helder gescheiden worden. Uiteraard komt onafhankelijkheid onder druk te staan als opdrachtgevers zich bemoeien met de aanpak van een onderzoek, met de inhoud van het rapport, of met de publicatie. Rechtstreekse bemoeienis met de aanpak, inhoud en publicatie zijn duidelijke gevallen van inbreuk op de onafhankelijkheid. Maar onafhankelijkheid kan ook op andere manieren worden aangetast. In elke fase van het onderzoek kan op subtiele(re) manieren sturing plaatsvinden. We lichten ze per fase toe.

#### *Programmering*

De opdrachtgever gaat over de onderzoeksvraag, maar wie gaat over de interpretatie en inkadering van de onderzoeksvraag, de afbakening daarvan, en de beslissing wat er *niet* onderzocht wordt? In hoeverre moet een onderzoeksinstelling de ruimte hebben zelf vragen te agenderen om werkelijk onafhankelijk te zijn, ook als het politiek even niet uitkomt?

Zo speelde programmering bijvoorbeeld een belangrijke rol in het geval van de kunstgraskorrels. Het RIVM had een paar jaar eerder al aangegeven deze korrels nader te willen onderzoeken, maar dit kreeg bij het ministerie geen prioriteit. Later moest het RIVM het onderzoek alsnog uitvoeren, maar dan 'in oorlogstijd': onder het oog van de samenleving en het vergrootglas van de media.



### *Uitvoering*

Hoewel de opdrachtgever niet over de onderzoeksaanpak gaat, bepaalt hij wel de randvoorwaarden. Ministeries stellen bijvoorbeeld grenzen door voor een onderzoek een bepaald budget uit te trekken en/of een doorlooptijd af te spreken. De opdrachtgever bepaalt dus niet hoe het onderzoek wordt uitgevoerd, maar wel is periodiek overleg over de voortgang tijdens de uitvoering gebruikelijk om te zorgen dat het onderzoek voldoet aan de behoeften. In dat proces kan druk worden uitgeoefend om het onderzoek bij te sturen.

Zo werd Rijkswaterstaat gevraagd om te inventariseren waar op de Nederlandse snelwegen de maximumsnelheid naar 130 kilometer per uur verhoogd kon worden. Dat de maximumsnelheid omhoog zou gaan, stond al vast. De effectiviteit van de maatregel of de wenselijkheid hiervan, bijvoorbeeld door het in kaart brengen van de potentiële tijds winst of de extra milieubelasting, mocht daarom niet worden onderzocht. Intern leidde dit tot discussie.

### *Oordeelsvorming*

De opdrachtnemer gaat over de wetenschappelijke conclusies en de opdrachtgever over de beleidsimplicaties. Maar wetenschappelijke conclusies hebben al snel een politieke lading. Tot hoever kan een onafhankelijke onderzoeksinstelling gaan, zonder op de stoel van de beleidsmaker te zitten?

Recent kwam de politieke gevoeligheid van oordeelsvorming zichtbaar naar voren in het nieuws bij de doorrekeningen van het Klimaatakkoord door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het PBL was gevraagd een wetenschappelijke onderbouwing te geven voor goed geïnformeerd beleid in een beladen dossier. De doorrekeningen zullen onherroepelijk worden gebruikt om politieke keuzes te rechtvaardigen: hoe houdt het PBL voldoende afstand van het politieke debat, zodat het instituut niet te veel op de stoel van de beleidsmaker terecht komt?

### *Publicatie van onderzoeksresultaten*

De opdrachtnemer heeft afspraken gemaakt over het moment van publicatie, maar de opdrachtgever kan argumenten inbrengen om

publicatie uit te stellen (bijvoorbeeld door te betwisten dat een onderzoek voldoet aan de afgesproken specificaties of via het stellen van aanvullende vragen). Zo geven gesprekspartners in de interviews aan dat er weinig tot geen gevallen zijn waarin een vraag leidt tot aanvullend onderzoek waarvan de publicatiedatum na een belangrijk Kamerdebat ligt. Onbedoeld heeft de onderzoeker de ambtenaar dan geholpen bij het uit de wind houden van de minister.

De voorbeelden laten zien dat onafhankelijkheid zoals deze op papier is vormgegeven, in de praktijk vaak weerbarstig is. Het is soms lastig om heldere scheidslijnen tussen de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer te trekken en die ook vast te houden. Dit is dan ook waar de belangrijkste spanningen optreden. Het gaat om het vinden van een acceptabele balans tussen betrokkenheid en onafhankelijkheid in de relatie tussen ministerie en rki, zonder dat eenduidig vaststaat wat goed gedrag is volgens de geformuleerde richtlijnen. Immers, je kunt a priori wel richtlijnen maken, maar praktische invulling daarvan zal per casus verschillen. Onafhankelijkheid vraagt om professionaliteit van beleidsmedewerkers én onderzoekers. Belangrijk zijn rolvastheid en respect voor de rol en verantwoordelijkheid van de ander. Onafhankelijkheid moet niet alleen worden geclaimd en bewaakt door de opdrachtnemer, maar ook door de opdrachtgever worden gegund en gerespecteerd.

### **Integriteit als professioneel gedrag**

Onafhankelijkheid en integriteit zijn niet hetzelfde, maar hebben wel met elkaar te maken. Onafhankelijkheid is vrijheid van externe dwang. Integriteit is wanneer iemand eerlijk en oprecht en niet omkoopbaar is. De term onafhankelijkheid beschrijft een toestand: iemand is meer of minder onafhankelijk. Ministeries en rki's treffen voorzieningen om onafhankelijkheid te waarborgen. Integriteit heeft betrekking op (professioneel) gedrag, op de manier waarop een rki in de dagelijkse praktijk omgaat met het veiligstellen van onafhankelijkheid. Integriteit is het vermogen om druk te weerstaan en zich onafhankelijk te blijven opstellen.

Wanneer het over integriteit in relatie tot onderzoek gaat, wordt meestal wetenschappelijke integriteit bedoeld.<sup>5</sup> Wetenschappelijke integriteit betreft het in acht nemen van gedragsregels om onderzoek betrouwbaar en wetenschappelijk degelijk te laten zijn. Denk bijvoorbeeld aan het zich onthouden van plagiaat, geen fabricatie van resultaten of selectieve rapportage. In de relatie van ministeries en rki's is integriteit een breder begrip. Het gaat niet alleen om kwalitatief goede wetenschap, maar ook om de relevantie van het onderzoek. Het gaat om het juiste onderzoek op het juiste moment.

Binnen de afhankelijkheidsrelatie met de overheid is wetenschappelijke integriteit niet alleen het vermogen om weerstand te bieden aan druk om onderzoek te manipuleren. Integer handelen betekent ook weerstand bieden tegen druk om relevant onderzoek niet te doen, of juist weerstand te bieden tegen druk om vooringenomen of van opzet irrelevant onderzoek te doen, of om onderzoek 'onder de pet' te houden.

Net als onafhankelijkheid krijgt integriteit vorm in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Het is een relatief begrip: onderzoekers beschikken over het vermogen om weerstand te bieden tegen druk, tot het moment dat de druk te hoog wordt. Druk kan worden opgevoerd – weerstandsvermogen is eindig. Rki's zijn verantwoordelijk voor het versterken van hun weerstandsvermogen en ministeries voor het reduceren van eventuele druk. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt niet alleen bij onderzoekers en beleidsmedewerkers, maar ook bij de organisaties waarvoor zij werken.

### **Onafhankelijkheid en integriteit vragen om 'harde' en 'zachte' vormen van borging**

In ons onderzoek zien we dat onafhankelijkheid en integriteit in de praktijk op verschillende manieren zijn georganiseerd. Er zijn 'harde' manieren van borging, die terug zijn te vinden op papier. Denk hierbij aan wettelijke bepalingen (instellingsbesluiten), positionering (plaatsing binnen of op afstand van ministeries) en geformaliseerde institutionele mechanismen als gedragscodes, protocollen, 'toezichtsarran-

5 Zie bijvoorbeeld de Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit (2018), uitgebracht door KNAW, NFU, NWO, TO2-federatie, VSNU en Vereniging Hogescholen: <https://easy.dans.knaw.nl/ui/datasets/id/easy-dataset:110600/tab/2>.

gementen', adviesraden, betrokkenheid van externe experts, 'evaluatierégimes' en 'escalatiepaden'. Dat deze vormen van borging zijn ingesteld, betekent nog niet dat onafhankelijkheid daarmee geborgd is. Het gaat om het *hoe*: effectiviteit hangt af van details. Niet alleen óf een rki is ondergebracht binnen een ministerie heeft invloed op de onafhankelijkheid, maar ook het *waar* en *hoe* zijn van invloed. Het maakt uit of een rki ondergeschikt is aan een van de directoraten, of nevensgeschikt is. Op diezelfde manier is het niet alleen van belang dat de minister de directeur van een rki benoemt, maar ook hoe de minister tot een keuze komt. Evenzeer is van belang hoe de opdracht aan een raad van advies luidt, hoe intensief een raad van toezicht betrokken is, en hoe een proces van instellingsevaluatie in elkaar steekt. Vormen van harde borging van onafhankelijkheid zijn een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor het vermogen om druk te kunnen weerstaan en integer te zijn. De 'zachte' borging is eveneens van belang, hoewel die vaak minder tastbaar is. Denk hierbij aan bewustwording, dialoog, opleiding en cultuur door inbedding in samenwerkingsrelaties en in omgangsvormen. Zachte borging komt tot uitdrukking in professioneel gedrag: het handelen vanuit een specifieke rol, het eerbiedigen van bijbehorende gedragscodes, het nemen van de verantwoordelijkheden die daarmee gepaard gaan, het bespreekbaar maken van optredende spanningen en bijbehorende dilemma's, en het elkaar aanspreken op professionaliteit. Dat vergt voldoende alertheid van zowel onderzoekers in de rol van opdrachtnemers als beleidsmedewerkers in de rol van opdrachtgevers. Om de noodzakelijke professionaliteit en alertheid op peil te houden zijn aandacht, dialoog en training vereist. Dit is niet alleen een zaak van individuele medewerkers van ministeries en rki's, maar ook van de betreffende organisaties als geheel.

## Conclusies

Als een rki onderzoeksresultaten publiceert, is het van belang dat de ontvangers van deze resultaten erop kunnen vertrouwen dat ze kloppen. Gebeurt dit niet, dan gaat de discussie al snel over de onderliggende wetenschappelijke kennis, in plaats van over de politieke keuzes die op basis van deze kennis gemaakt moeten worden. Er mag dus geen aanleiding zijn om resultaten vooraf in twijfel te trekken, omdat

er vanuit belangenoverwegingen gestuurd zou kunnen zijn op het onderzoek. Dat maakt onafhankelijkheid en integriteit van belang. Tegelijkertijd is het belangrijk dat activiteiten van rki's beantwoorden aan behoeften van de moederdepartementen. Ministeries hebben specifieke behoeften aan informatie en kennis, en rki's leveren die. Daarom is het van belang dat departementen in nauw contact staan met de rki's en hun behoeften duidelijk overbrengen.

### *Een gedeelde verantwoordelijkheid*

Er bestaat een spanning tussen deze twee belangen: enerzijds is afstand tot de opdrachtgever gewenst omwille van de betrouwbaarheid van het onderzoek, en anderzijds is nauwe betrokkenheid nodig omwille van de relevantie. Een goede omgang met deze spanning vraagt niet alleen om formele regels, procedures en gedragscodes, maar ook om informele, meer 'culturele' zaken als rolvastheid en oog en respect voor de positie van de ander.

Onafhankelijkheid en integriteit krijgen vorm en betekenis in de relatie tussen ministerie en rki. Ze zijn hier samen verantwoordelijk voor. In de relatie tot elkaar moeten ze een juiste combinatie zien te vinden van onafhankelijkheid en betrokkenheid, ieder vanuit de eigen rol.

### *Het thema staat bij rki's hoger op de agenda dan bij ministeries*

Rki's hebben recentelijk stappen genomen om onafhankelijkheid en integriteit beter te borgen, of zijn daarmee bezig. Het thema leeft. Ook bij de ministeries komt meer aandacht voor. Zo is eind 2017 een paragraaf toegevoegd aan de *Gedragscode Integriteit Rijk* (2017) over hoe er moet worden omgegaan met onderzoek. Toch constateren we in onze analyse een ongelijkheid in de relatie. Rki's lijken meer doordrongen van het belang dan ministeries. Hun reputatie staat of valt er immers bij. Hoewel ook ministeries het belang ervan onderkennen, vertaalt dit zich niet altijd in de implementatie van borgingsinstrumenten. Dit gebrek aan implementatie uit zich met name in de 'zachte' kant: bewustwording, dialoog, opleiding en cultuur. De verantwoordelijkheid voor het eerbiedigen van de onafhankelijkheid van rki-onderzoek

komt hierdoor te liggen bij individuele beleidsmedewerkers, die zich soms lager en soms hoger in de departementale hiërarchie bevinden.<sup>6</sup>

*Wat werkt wel en wat werkt niet?*

Onafhankelijkheid van onderzoek door rki's is op diverse manieren gewaarborgd door positionering en protocollering. Maar *the proof of the pudding is in the eating*: de hamvraag is wat werkt in de gevallen waarin onafhankelijkheid in de praktijk onder druk komt te staan. Op basis van dit onderzoek kunnen we allereerst vaststellen wat niet werkt: vormen van borging die ver van de praktijk afstaan. Gedragscodes zijn belangrijk, maar werken niet als bijna niemand ze kent. Raden van toezicht kunnen hierin een taak vervullen, maar doen dat alleen als het waken over onafhankelijkheid en integriteit tot hun opdracht behoort. Vertrouwenspersonen hebben daarin ook een functie, maar kunnen die alleen waarmaken als de stap naar hen toe laagdrempelig is.

Wat ook niet werkt, is om rki's over één kam te scheren met universiteiten. Het is niet voldoende om alleen oog te hebben voor wetenschappelijke integriteit – hoe belangrijk deze ook is. Er dient ook oog te zijn voor de problematiek die specifiek is voor beleidsondersteunend onderzoek, waarbij de uitkomsten ook rekening moeten houden met de maatschappelijke en beleidscontext.

En wat werkt wel? In het algemeen heeft een combinatie van harde en zachte vormen van borging de beste kans van slagen. Het gaat om een combinatie van protocollen en gedragscodes, met maatregelen die bewustzijn bevorderen van de beleidscontext en politieke sensitiviteit.

6 Een andere blijk van de beperkte aandacht voor onafhankelijkheid van onderzoek zijn de algemene leveringsvoorwaarden voor diensten die de rijksoverheid hanteert, de Algemene Rijksvoorwaarden voor diensten 2018 (ARVODI-2018). Deze zijn in principe ook van toepassing op onderzoek, ofschoon ze daar niet in eerste instantie voor zijn gemaakt. Op diverse punten staan ze verder op gespannen voet met de Nederlandse Gedragscode Wetenschapsbeoefening, opgesteld door de VSNU (Vereniging van Universiteiten) en de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNA)W. Deze leveringsvoorwaarden zijn niet van toepassing waar het gaat om onderzoek dat rki's zelf verrichten voor departementen (ze zijn immers onderdeel van de rijksoverheid), maar wel waar het onderzoek betreft dat ze uitbesteden aan derde partijen.

### *Rki's op gepaste afstand*

Kortom, om betrouwbaar onderzoek te kunnen leveren, moeten rki's zich onafhankelijk en integer kunnen opstellen. Een rki is meer dan een directoraat kennis van een ministerie. Departementen zijn niet de enige stakeholders waartoe rki's zich hebben te verhouden. Ze verhouden zich ook tot de wetenschappelijke gemeenschap en hebben zich tevens te verantwoorden naar de samenleving.

Maar om beleidsrelevant te zijn moeten rki's nauwe contacten met ministeries onderhouden. En om goed om te kunnen gaan met deze spanning zijn niet alleen 'harde' formele regels, procedures en gedragscodes nodig, maar ook 'zachte' informele zaken als bewustwording, dialoog, opleiding en cultuur. Rki's en ministeries zijn samen verantwoordelijk om hier vorm en betekenis aan te geven.

### Literatuur

#### **Van den Broek-Honingh & De Jonge 2018**

N. van den Broek-Honingh & J. de Jonge, *Vertrouwen in de wetenschap 2018*, Den Haag: Rathenau Instituut 2018.

#### **Diercks e.a. 2018**

G. Diercks, P. Faasse, B. van der Meulen & P. Diederens, *Met gepaste afstand*.

*Onafhankelijkheid en integriteit bij onderzoek door rki's*, Den Haag: Rathenau Instituut 2018.

#### **Faasse & Koens 2017**

P. Faasse & L. Koens, *Gezond verstand. Publieke kennisorganisaties in de gezondheidszorg*, Den Haag: Rathenau Instituut 2017.

#### **Gedragscode Integriteit Rijk 2017**

*Gedragscode Integriteit Rijk*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2017, [www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2017/12/01/gedragscode-integriteit-rijk-gir](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2017/12/01/gedragscode-integriteit-rijk-gir).

# U vraagt, maar wij draaien niet?

## Over wetenschappelijk onderzoek in opdracht

*Henk Elffers\**

Wie in een eetcafé een broodje ham bestelt, zou opkijken als hem een broodje vegetarische worst werd opgediend, met de toelichting van de kelner dat hij ervan overtuigd is dat dat veel gezonder voor de klant zou zijn. Wie een wetenschappelijk onderzoek naar het effect van taakstraf op recidive bestelt, moet niet opkijken als de wetenschappelijk onderzoeker zich aanmatigt om het begrip ‘effect van taakstraf’ anders in te vullen dan de besteller zich had voorgesteld. De meeste mensen zullen het gedrag van die kelner niet accepteren, maar de meeste wetenschappers vinden niet alleen dat het gedrag van hun collega in het taakstrafonderzoek alleszins aanvaardbaar is, maar dat het zelfs geboden is, wil men van wetenschappelijk onderzoek kunnen spreken. Niet alle opdrachtgevers van onderzoek zijn daarvan gediend, zij hadden veel liever een onderzoek gehad dat wél veel dichters aansloot bij hun bedoelde begrip van effect van straf. Een goed voorbeeld is de recente commotie over ongepaste beïnvloeding van onderzoek door beleidsambtenaren van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) op via de afdeling Externe Wetenschappelijke Betrekkingen (EWB) van het WODC uitbesteed wetenschappelijk onderzoek. Nadat een klokkenluider dit, aanvankelijk vergeefs, aan de orde had gesteld, hebben diverse onderzoekscommissies, ingesteld door minister Grapperhaus (JenV), zich erover gebogen. Eerst meende de commissie-Overgaauw (Commissie WODC I 2018) dat er inderdaad sprake was van zulke beïnvloeding bij de door de klokkenluider aangedragen onderzoeken, maar men oordeelde dat dat helemaal niet zo erg was, ja zelfs dat er sprake was van een heilzame uitwerking! Dat

\* Prof. dr. H. Elffers is emeritus hoogleraar empirische bestudering van de strafrechtpleging, afdeling Strafrecht en Criminologie, VU Amsterdam, en senioronderzoeker aan het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR), Amsterdam. De auteur schreef eerder over de WODC-affaire op het opinieblog Ad Valvas: ‘Beïnvloeding van WODC-onderzoek is helemaal niet “nou eenmaal onvermijdelijk”’ (<https://advalvas.vu.nl/opinie/beinvloeding-van-wodc-onderzoek-niet-onvermijdelijk>).



was natuurlijk voor betrokken onderzoekers, voor de klokkenluider en voor de wetenschappelijke community in den brede vloeken in de kerk. De commissie-Hertogh (Commissie WODC-II 2019), die de zaak in zijn algemeenheid, dus ook voor andere onderzoeken bestudeerde, is heel wat kritischer. Hertogh laat zien dat zulke beïnvloeding regelmatig voorkomt en beoordeelt dat als volstrekt ongepast.

In dit artikel wil ik nader ingaan op beïnvloeding van wetenschappelijk onderzoek door opdrachtgevers, ik beschouw daartoe de term ‘wetenschappelijk’ en wat het gebruik ervan voor eisen aan onderzoek met zich meebrengt. Ik stel de vraag of iedereen eigenlijk wel wetenschappelijk onderzoek wil of zou moeten willen aan de hand van een overduidelijk niet-wetenschappelijk onderzoek voor de parlementaire commissie Bouwfraude. Daarna ga ik in op de vraag hoe ‘beleidsonderzoek’ in deze discussie past, en hoe de voorfase, vóór een opdracht tot onderzoek tot stand komt, eruit behoort te zien. Ten slotte ga ik in op de rol van begeleidingscommissies, alvorens met een conclusie af te sluiten.

### **Wat is ‘wetenschappelijk’?**

Er is, denk ik, allereerst sprake van een dubbele betekenis van ‘wetenschappelijk’ in de uitdrukking ‘wetenschappelijk onderzoek’. Voor de wetenschappelijke wereld betekent ‘wetenschappelijk’ dat het onderzoek zich in opzet, uitvoering en verslaglegging aan bepaalde eisen conformeert, waarover later meer. Voor anderen betekent ‘wetenschappelijk’ ongeveer iets als ‘het beste dat je kunt krijgen’, ‘state of the art’, ‘kwalitatief hoogwaardig’, ‘eersterangs’, ‘uitstekend’. Die laatste interpretatie is natuurlijk vleidend voor de wetenschappelijke wereld, en het ligt uiteraard ook voor de hand om kwaliteitsgaranties voor onderzoek te zoeken door eisen te stellen aan de onderzoekers. En zijn niet juist de hoogst opgeleiden en de meest ervaren onderzoekers te vinden in de academische wereld, of bij uitbreiding bij hen die daar hun opleiding hebben genoten? Het is daarom niet zo verwonderlijk dat men ‘het best mogelijke onderzoek’ en ‘wetenschappelijk onderzoek’ als synoniemen ervaart. Gelukkig is het in grote lijnen waar dat onze universiteiten goed opgeleide onderzoekers in hun midden hebben en opleiden. Echter, ook goed opgeleide onderzoekers, die normaal gesproken hun tijd besteden aan wetenschappelijk onder-

zoek, kunnen goed onderzoek produceren dat toch niet voldoet aan de eisen die wetenschappers stellen aan wetenschappelijk onderzoek. Niet alle eersterangs onderzoek is wetenschappelijk onderzoek. Wat zijn die eisen dan eigenlijk?

Een onderzoek verdient het epitheton ‘wetenschappelijk’ niet omdat het wordt uitgevoerd door professoren, doctoren of masters, kortom academici, noch doordat het onder de aegis van een universiteit of onderzoeksinstituut wordt bedreven. Het scheidt allicht vertrouwen in de kwaliteit van onderzoek als het door ervaren, gekwalificeerde onderzoekers met een degelijke reputatie wordt gedaan, maar dat leidt niet uit zichzelf tot wetenschappelijkheid. Daarvoor zijn allereerst de volgende eisen van belang: *onafhankelijkheid, openbaarheid, controlebaarheid, aansluitend bij de stand van de wetenschap in het betreffende vakgebied, de plicht zich desgewenst met kritische vakgenoten te verstaan over opzet, methode, analyse en bevindingen*. In theorie bestaat er deugdelijk, ja onberispelijk onderzoek dat niet de naam ‘wetenschappelijk’ verdient, louter omdat het aan een of meer van bovenstaande eisen niet voldoet, bijvoorbeeld omdat het niet openbaar gemaakt wordt. Dat betekent dan niet dat dat onderzoek slecht is, maar het voldoet niet aan de eisen waaraan het moet voldoen om wetenschappelijk genoemd te kunnen worden.

### **Wilt u wel wetenschappelijk onderzoek?**

Je kunt je in gemoede afvragen of in beleidscontext eigenlijk altijd behoefte bestaat aan ‘wetenschappelijk’ onderzoek. Als een minister in de Tweede Kamer toezegt dat een nieuwe wet of beleidsmaatregel wordt geëvalueerd, zal hij of zij al gauw de woorden ‘wetenschappelijk onderzoek’ in de mond nemen, en als de minister het niet doet, zal het veelal door de Kamer worden gedaan. Vermoedelijk is in die parlementaire dialoog eigenlijk sprake van de betekenis ‘eersterangs onderzoek’. Uiteraard wil de minister eersterangs onderzoek. Ik zie een minister nog niet gauw in de Kamer aankondigen dat hij niet-wetenschappelijk onderzoek zal laten doen, omdat hij dan het verwijt krijgt met minder dan het beste genoeg te nemen. Maar als je om wetenschappelijk onderzoek vraagt, krijg je de betekenis die aan de term wetenschappelijk in de wetenschappelijke wereld wordt toegekend erbij geleverd. En je kunt je afvragen of men daarop zit te wachten. De

spanning tussen beide interpretaties van het adjectief ‘wetenschappelijk’ ligt ten grondslag aan de onmin die tussen opdrachtgevers en uitvoerders van onderzoek ontstaat, zoals in gevallen als die waar de WODC-affaire om ging. Opdrachtgevers willen uiteraard eersteklas onderzoek, verwoorden dat als een vraag om wetenschappelijk onderzoek. Op die manier importeren ze echter wat wetenschappelijke onderzoekers onder die term verstaan, terwijl ze zich misschien niet bewust waren dat ze in de ogen van die onderzoekers daarom hebben gevraagd.

### **Onwetenschappelijk onderzoek**

Een uitgelezen illustratie uit het verleden is de neiging van de Tweede Kamer om parlementaire enquêtes te laten begeleiden door onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek, zonder daarmee te bedoelen dat zulk onderzoek zich aan de standaarden van de wetenschap conformeert. De parlementaire enquête Bouwnijverheid uit 2002, onder leiding van Kamerlid Marijke Vos, is een tekenend voorbeeld (Enquêtecommissie Bouwnijverheid 2003; Elffers 2003). Een groep academisch gevormde onderzoekers onder leiding van de Maastrichtse hoogleraar criminologie Van den Heuvel zocht uit hoe het stond met ‘Aard en omvang van de onregelmatigheden’. Hun conclusie scheen niet mals te zijn, hetgeen tegen het zere been van de Enquêtecommissie was, die immers tot de slotsom was gekomen dat het allemaal wel meeviel. Wat volgde was potsierlijk: het werd de onderzoekers door de commissie verboden (nota bene op straffe van een dwangsom van € 1,5 miljoen!) zich over haar eigen bevindingen uit te laten. Een toelichtend krantenartikel door hen aangeboden aan *NRC Handelsblad* werd op last van de commissie teruggetrokken en de leden van het onderzoeksteam werd een zwijgplicht opgelegd. Het bleek dat het onderzoeksteam een geheimhoudingsverklaring had getekend! Nog daargelaten dat de enquêtecommissie hiermee haar eigen geloofwaardigheid danig beschadigde, het is natuurlijk allemaal volkomen in strijd met elke wetenschappelijke norm: openbaarheid, controleerbaarheid en de plicht zich met kritische vakgenoten te verstaan vormen daarvan drie wezenlijke vereisten, die hier alle drie werden geschonden. Dat onderzoek was, naar ik op grond van de reputatie van de betrokken onderzoekers aanneem, onderzoek van hoge kwaliteit. Het was echter,

omdat het niet aan de geijkte normen van wetenschappelijkheid kon voldoen door de condities waaronder het werd uitgevoerd, géén wetenschappelijk onderzoek. Als de commissie geen behoefte heeft aan openbaarheid, controleerbaarheid en wetenschappelijke discussie (dat moeten ze zelf weten, maar ik vind dat niet verstandig), dan moet men zulk onderzoek maar laten uitvoeren. Echter hoe degelijk dat onderzoek ook zij, de commissie kan zich dan niet beroepen op de wetenschappelijke status: die is er niet. Dat een parlementaire commissie zulke eisen stelt, is bedroevend, en dat universiteiten/ wetenschappers zulk onderzoek voor wetenschappelijk willen laten doorgaan, is verwerpelijk.

### **Eisen aan wetenschappelijk onderzoek**

Waarom is het eigenlijk een probleem als men niet aan eisen van wetenschappelijkheid voldoet? Dat is het geval omdat wetenschappelijk onderzoek zich altijd op de rand van het onbetreden gebied bevindt, men moet zich afvragen hoe men een onbekend terrein verkent, hetgeen soms een nieuwe, eerder nog niet beproefde aanpak vergt. Er is geen garantie dat de dan gekozen methodiek de juiste is, het is immers een door deskundige onderzoekers naar beste kunnen ontworpen benadering, die op het onderhavige terrein voor het eerst op de proef wordt gesteld. Natuurlijk, degelijke wetenschappers sluiten aan bij wat eerder elders in hun vakgebied zijn waarde heeft bewezen, maar dat bewijst niet, het doet hoogstens verwachten dat hier en nu de nieuw ontworpen methodiek doet waarvoor zij is ontworpen. En dat is dan ook de reden dat in de wetenschappelijke wereld zo'n waarde wordt gehecht aan de plicht van wetenschappers zich in voorkomende gevallen kritisch met elkaar te verstaan. Wetenschap behoort een continu voortschrijdend proces te zijn van het op de proef stellen van claims hoe iets zit, door een open gedachtewisseling van onderzoekers die die claim legden en hun critici. Zo'n proces kan alleen doorgang vinden als er openbaarheid wordt betracht: het moet voor anderen, onder wie andere wetenschappers, mogelijk zijn zich een kritisch oordeel te vormen over het wat en waarom van de gekozen vraagstelling, opzet, methode, dataverzameling, analyse en bevindingen. Het is goed gebruik onder wetenschappers in hun rapportage

zelf reeds aandacht te besteden aan door henzelf onderkende beperkingen in hun aanpak.

### **Onderzoek ‘zo uit het boekje’**

Sommig onderzoek valt niet onder deze omschrijving: er wordt helemaal geen terra incognita betreden, meetmethoden en analyse worden overgenomen ‘uit het boekje’. Als je wilt weten wat het energieverbruik in een gevangenis is, kun je gewoon de meter aflezen (wellicht zijn energiewetenschappers dat helemaal niet met mij eens, en zien ze wel degelijk een wetenschappelijke vraagstelling opdoemen?). Bij zulk onderzoek voelt men allicht ook geen behoefte om dat door onafhankelijke wetenschappers te laten doen. Soms wordt zulk ‘uit het boekje’-onderzoek beleidsonderzoek genoemd, in contrast met wetenschappelijk onderzoek. Dat zou mogelijkwijs dan niet aan het kritisch forum van de vakgenoten behoeven te worden geopenbaard. Ik ben geneigd daarbij toch tot voorzichtigheid te manen, zeker in de sociale wetenschappen. Mijns inziens zijn ‘uit het boekje’-vraagstellingen zeldzaam (trouwens, dat boekje bestaat immers niet echt), en wie zijn methodiek niet toetst aan de mening van kritische vakgenoten loopt al gauw het risico, zeker na verloop van tijd, te vervallen in versteende methoden, nieuwe inzichten uit het oog te verliezen, en zichzelf de mogelijkheid te ontnemen bij te dragen aan wetenschapsontwikkeling, waarvan ook het onderzochte terrein weer zou profiteren. Na verloop van tijd dreigt beleidsonderzoek daarom niet alleen niet wetenschappelijk te zijn, dat was een keus, maar ook door het ontbreken van de kritische toetsing der vakgenoten aan kwaliteit te verliezen. Hier zien we dus dat op den duur niet-wetenschappelijk onderzoek ook niet meer waar kan maken dat het wel ‘eersterangs’ is. Wat vijf jaar geleden state of the art was, is dat nu veelal niet meer, binnen de wetenschap plegen zich snelle veranderingen op het gebied van methodiek en analyses af te spelen. Dat boekje waaruit men standaardmethoden hoopt te kunnen halen, krijgt jaarlijks een nieuwe druk. Men blijft vooral bij door zich aan de kritische beoordeling van vakgenoten te onderwerpen, hetgeen openbaarheid vergt.

## Onafhankelijkheid

En hoe zit het met onafhankelijkheid? Waarom is dat belangrijk? Het is het wezen van onderzoek doen dat niet ‘uit het boekje’ komt dat het afhankelijk is van de wetenschappelijke creativiteit van de onderzoeker. Slechts door die te laten bloeien wordt het mogelijk goed onderzoek te doen, slechts door interactie met het forum der kritische vakgenoten kan worden bijgestuurd. Wie als opdrachtgever de onderzoeker probeert te kortwieken, in welke fase van het onderzoek dan ook, maakt het hoognodige creatieve proces van een onderzoeker – bij de uitwerking van de vraagstelling, de methodologische keuzes ten aanzien van dataverzameling, de keuze van analysemethoden, de verslaglegging – onmogelijk, en krijgt daardoor al gauw tweederangs onderzoek geleverd. Dat kan toch niemands bedoeling zijn? Als een opdrachtgever wil kunnen ‘bijsturen’, moet hij kiezen: óf hij neemt zelf de rol van wetenschapper op zich, in plaats van het onderzoek uit te besteden, dan kan hij sturen in plaats van bijsturen, óf hij laat de claim van wetenschappelijkheid vallen (en dan zal hij wellicht een harde dobber hebben in het vinden van uitvoerders voor dit onwetenschappelijk onderzoek).

*Dus ...*

Een opdrachtgever van wetenschappelijk onderzoek krijgt alleen waar voor zijn geld als hij zich conformeert aan de in wetenschappelijke kringen opgeld doende interpretatie van ‘wetenschappelijk’, hetgeen dus met zich meebrengt dat hij zich na specificatie van de vraag om onderzoek niet meer bemoeit met hoe het onderzoek wordt uitgevoerd (met inbegrip van de wijze waarop de onderzoeksvraag wordt geïnterpreteerd) en welke uitkomsten het oplevert.

Dat is een allicht wat erg orthodoxe opvatting van hoe de verhouding tussen opdrachtgever en onderzoeker moet worden gerealiseerd. Het is goed ons even te buigen over de voorfase van het gunnen van een opdracht aan een onderzoeker, waarna deze strenge regel dient te gelden.

### **Voorfase van opdrachtonderzoek**

Laten we ten aanzien van het onderwerp 'onafhankelijkheid' nog even nadenken over hoe de opdracht tot een onderzoek tot stand pleegt te komen. Het is gebruikelijk dat er een offerte aan enkele onderzoekers of onderzoeksbureaus wordt gevraagd, op basis van een vraag die de opdrachtgever beantwoord wil zien, veelal met randvoorwaarden in termen van tijd en geld, soms ook met een indicatie van de volgens opdrachtgever passende methodiek. Terzijde, de klacht van de klokkenluider in de WODC-affaire stelde óók, terecht, aan de orde dat bij de selectie van wie om een offerte te vragen reeds indirecte beïnvloeding kan voorkomen. Soms, zoals bij de afdeling EWB van het WODC, is er sprake van een tussenpersoon tussen opdrachtgever en offfranten; EWB pleegt inderdaad de 'ruwe' onderzoeksvraag te specificeren in een nadere beschrijving van wat van de onderzoekers wordt verwacht. In mijn eigen ervaring leidt dat niet zelden tot de inschatting van een onderzoeker dat aan die opdracht geen eer te behalen valt. De reden daarvoor kan zijn dat een onderzoek 'uit het boekje' wordt gevraagd, of dat een in de ogen van de onderzoeker echt relevante onderzoeksspecificatie leidt tot onderzoek dat niet binnen de randvoorwaarden (tijd, geld) past. Ook kan het zijn dat de randvoorwaarden over de te gebruiken onderzoeksmethodiek de onderzoeker als onjuist voorkomen. Dan wordt er geen offerte gedaan. Soms ziet een onderzoeker wel heil in de gestelde vraag, maar gaat hij in zijn offerte argumenteren dat het verstandig zou zijn de vraag te verbreden, anders te stellen of met andere dan de gesuggereerde methodiek aan te pakken. Als er ruimte voor overleg is, kan dat voor de onderzoeker wellicht tot een bevredigende onderzoeksopdracht leiden. Eigenlijk is dit overleg het laatste moment dat de opdrachtgever zich met de opzet van het onderzoek kan bemoeien. In dat overleg moeten beide partijen goed hun knopen tellen: is deze offerte wat beide partijen zien zitten? Ik kan niet genoeg benadrukken dat dit een moment van reflectie dient te zijn. Het is vaak moeilijk om op zo'n moment nog af te haken en te zeggen: als we het zo gaan uitwerken, dan zie ik (opdrachtgever) of ik (onderzoeker) het niet meer zo zitten. Toch moet men dat terdege in overweging nemen. Immers, veel onvrede over het niet passen van onderzoek bij verhoopte beantwoording van een vraag ligt besloten in onvoldoende onder ogen zien dat opdrachtgever en -nemer niet op één lijn zitten. In termen van de broodjeszaak, het is heel wat anders

als die kelner meteen zegt dat hij geen ham serveert, maar hamvervanger, dan wanneer hij dat ongevraagd op je bordje legt. En omgekeerd, als onderzoeker: neem geen opdracht aan om broodjes ham te serveren als je alleen hamvervanger wilt bieden. Wees alert op dit moment, verhuul verschil van verwachtingen niet, want dat is een recept voor mogelijke latere ongewenste pogingen tot bijsturen met de bijbehorende spanningen, of voor teleurstelling bij de opdrachtgever die iets anders geleverd krijgt dan hij had gehoopt. Na het bereiken van overeenstemming treedt de opdrachtgever terug, hij dient nu af te wachten wat het onderzoek oplevert.

### **Begeleidingscommissies**

Nog een woord over begeleidingscommissies. Veelal wordt bij opdrachtonderzoek een onafhankelijke begeleidingscommissie ingesteld, die waakt over het proces, beoordeelt of de onderzoeker levert wat hij beloofd heeft, en die bij moeilijkheden opdrachtgever en onderzoeker adviseert. Twee van de drie onderzoeken naar aanleiding van de WODC-affaire (Commissie WODC I en Commissie WODC-II) hebben duidelijk laten zien hoe belangrijk een begeleidingscommissie kan zijn. Het is daarom jammer te constateren dat begeleidingscommissies meestal pas worden ingesteld nadat de opdrachtgever een keus heeft gemaakt op welke offerte hij zal ingaan. Dan is juist die expliciterende fase waarin opdrachtgever en onderzoeker tot elkaar proberen te komen al achter de rug. Dat is ongelukkig, juist daar zou een onafhankelijke begeleidingscommissie of ten minste haar voorzitter nuttig werk kunnen verrichten in het wederzijds verwachtingsmanagement van beide partijen, ieders rol helder kunnen krijgen en zodoende problemen voor kunnen zijn.

### **Conclusie**

Wie wetenschappelijk onderzoek wil laten doen, moet zich terdege realiseren dat hij dan te doen krijgt met onderzoekers die zich willen en moeten confirmeren aan wat onderzoek in hun vakkringen wetenschappelijk maakt: openbaarheid, onafhankelijkheid, controleerbaarheid, aansluiten bij de huidige stand van de wetenschap en openstaan



voor een gedachtewisseling met critici. Dat brengt met zich mee dat opdrachtgevers zich niet met de invulling en uitvoering van het onderzoek en de interpretatie van de resultaten moeten bemoeien. Het is vaak verstandig dat door een eveneens onafhankelijke begeleidingscommissie te laten bewaken. Opdrachtgevers die denken dat ze ook wel goed, ja eersteklas onderzoek kunnen krijgen zonder dat dat aan de eisen van wetenschappelijkheid voldoet, dienen in te zien dat ze dan niet kunnen claimen dat ze wetenschappelijk onderzoek hebben laten doen. Onderzoekers die inschrijven op zulk onderzoek behoren zich dat ook bewust te zijn, hetgeen met zich meebrengt dat universiteiten zich wel tweemaal moeten bedenken of ze hun onderzoekers zulk niet-wetenschappelijk onderzoek willen laten verrichten. Want dat is natuurlijk de keerzijde: onderzoekers laten zich soms restricties welgevallen die niet rijmbaar zijn met de pretentie wetenschappelijk onderzoek te verrichten, soms aangejaagd door de plicht om vooral veel derde geldstroom binnen te halen. Niet doen! Als een opdrachtgever wel tevreden meent te kunnen zijn met niet-wetenschappelijk onderzoek omdat hij een van de daaraan gestelde eisen niet in zijn straatje vindt passen, kan hij overwegen beleidsonderzoek te laten doen. Dat kan heel goed onderzoek zijn, dat zich in kwaliteit kan meten met wetenschappelijk onderzoek, maar zonder te voldoen aan de wetenschappelijkheidseisen. Er zijn zeker heel goede beleidsonderzoekers actief, maar men moet zich terdege bewust zijn dat het voor zulke onderzoekers moeilijk is bij te blijven bij de binnen academische kringen aan de gang zijnde ontwikkelingen, juist omdat ze bij hun werk de restricties opgelegd krijgen die het onmogelijk maken om daar open en kritisch met academische vakgenoten over van gedachten te wisselen. Dat dreigt hen op achterstand te zetten, waardoor ze na verloop van tijd wel eens geen eersterangs werk meer zouden kunnen leveren. Ten slotte, zie als opdrachtgever en onderzoeker – of je nu als wetenschappelijk onderzoeker of als beleidsonderzoeker betrokken wilt zijn – onder ogen of je aan elkaars eisen kunt en wilt voldoen. Goede afspraken bij het begin van het werk zijn essentieel.

## Literatuur

### Commissie WODC I 2018

Commissie WODC I, *Betrouwbaar onderzoek inzake deugdelijkheid drugsonderzoeken*, Den Haag 2018, [www.wodc.nl/binaries/WODC-Onderzoekscommissie%20I\\_tcm28-361078.pdf](http://www.wodc.nl/binaries/WODC-Onderzoekscommissie%20I_tcm28-361078.pdf).

### Commissie WODC-II 2019

Commissie WODC-II, *Ongemakkelijk onderzoek. Naar een betere balans in de relatie tussen WODC en beleid*, Den Haag 2019, [www.wodc.nl/binaries/Rapport%20Onderzoekscommissie%20WODC-II\\_tcm28-372134.pdf](http://www.wodc.nl/binaries/Rapport%20Onderzoekscommissie%20WODC-II_tcm28-372134.pdf).

### Elffers 2003

H. Elffers, '(On)wetenschappelijk onderzoek voor de parlementaire enquêtecommissie', *Nederlands Juristenblad* 2003, afl. 9, p. 426.

### Enquêtecommissie Bouwnijverheid 2003

Enquêtecommissie Bouwnijverheid, *Eindrapport parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid*, 2003, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28244-6.pdf>.

# Opdracht- en ander onderzoek in het juridische domein

## Een persoonlijke visie vanuit de rechtssociologie

*Nick Huls\**

Het idee dat wetenschappelijk onderzoek in het juridisch domein onafhankelijk en ‘vrij’ kan en moet zijn, staat door de WODC-kwestie ter discussie. Het is voor rechtssociologen geen academische kwestie, maar een drama waarin twee van ‘onze mensen’, de hoogleraren Leeuw en Hertogh, hoofdrollen vertolken. In de eerste case uit het dossieronderzoek van de commissie-Hertogh, de evaluatie van de Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz), figuren Albert Klijn als voorzitter van de begeleidingscommissie en Marnix Croes als onderzoeker. Het WODC heeft tot taak om beleidsondersteunend onderzoek te (laten) verrichten. Het ministerie van Justitie en Veiligheid wil ‘door feiten gedreven beleid’, zo staat het op de website. Voorstanders van rationeel Justitiebeleid gruwen van ‘*fact free politics*’.

Het is daarom nogal ironisch dat Frans Leeuw, een vertegenwoordiger van de ‘harde’ Utrechtse sociologische school die een waarde vrije popperiaanse wetenschapsopvatting huldigt (Leeuw & Schmeets 2016), in het nieuws kwam omdat hij als WODC-directeur niet zozeer ‘*truth to power*’ sprak, maar ‘onderzoeksresultaten contextualiseerde’. Overigens heeft het bewijs dat de commissie-Hertogh voor politieke beïnvloeding aandraagt, mij er niet van overtuigd dat er bij het WODC sprake is geweest van structurele misstanden.<sup>1</sup>

Glastra van Loon (1970) stelde in 1970 al dat feiten geen feiten zijn, maar pas betekenis krijgen in het licht van een bepaalde theorie. Later verkondigden postmodernisten het einde van de ‘Grote Verhalen’ van

\* Prof. mr. N. Huls is emeritus hoogleraar rechtssociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Universiteit Leiden. Deze bijdrage bouwt voort op een lezing die de auteur op 10 februari 2018 gaf tijdens een studiedag van de Vereniging voor de Sociaalwetenschappelijke bestudering van het Recht (VSR).

1 Dit is ook de conclusie in de blog van Wim Derksen, *Wij verbannen het WODC naar een eiland*, [www.wimderksen.com](http://www.wimderksen.com) van 24 januari 2019.

de moderniteit, waardoor vele sociale wetenschappers gingen twijfelen of objectieve kennis en onbetwistbare feiten überhaupt mogelijk zijn (zie bijvoorbeeld Rorty 1989).

Recentelijk zijn initiatieven ontplooid om *empirical legal studies* een plaats te geven in het curriculum van de juridische faculteiten, opdat juristen tijdens hun opleiding een beter inzicht krijgen in de feitelijke dimensie van juridische concepten.<sup>2</sup>

In deze bijdrage wil ik de stelling verdedigen dat onderzoekers steeds hun onafhankelijkheid moeten bevechten. Zij staan zowel in het opdrachtonderzoek als in het reguliere onderzoek aan de universiteiten bloot aan verschillende soorten van externe beïnvloeding.

## Vier eigen waarnemingen van opdrachtonderzoek

### *De gefinancierde rechtshulp*

Tijdens de opkomst van de sociale rechtshulpbeweging leidde het empirische onderzoek van Schuyt, Groenendijk en Sloot, *De weg naar het recht* (1976), tot naadloze inpassing in het bestaande justitiebeleid. De leemte in de rechtshulp die geproclameerd was door ons, de kritische wetswinkeliers die streden voor alternatieve rechtshulp, werd door Schuyt c.s. wetenschappelijk bewezen.<sup>3</sup>

Vele jaren voerde Albert Klijn, een werknemer van het WODC – en in de traditie van de Utrechtse school gepromoveerd – in alle onafhankelijkheid onderzoek uit naar de effecten van de verhoging van de eigen bijdrage in de gefinancierde rechtshulp. Hij stelde de ‘prijsinelasticiteit’ van de vraag naar rechtshulp vast, wat een onwelkome boodschap was voor het beleid van de ministers: de verhoging van de eigen bijdrage leidde niet tot een geringer beroep op de gefinancierde rechtsbijstand.

Met de Geschilbeslechtingdelta’s, gefinancierd door het ministerie van Justitie en uitgevoerd onder auspiciën van het WODC, gaven onderzoekers van binnen en buiten het WODC een nieuwe intellec-

2 Zie het themanummer van *Justitiële verkenningen* 2016, afl. 6 over empirisch-juridisch onderzoek en de discussie van Daniel Blocq en Maartje van der Woude met Frans Leeuw, ‘Empirisch juridisch onderzoek’, in *Recht der Werkelijkheid* 2017, afl. 3, p. 32-43 (Forum-bijdragen).

3 Al was er ook rechtssociologische kritiek op het begrip ‘behoefte aan rechtshulp’, zie Griffith 1977.

tuele wending aan het rechtshulpdebat (Van Velthoven & Ter Voert 2004; Van Velthoven & Klein Haarhuis 2010; Ter Voert & Klein Haarhuis 2014).

Op het gebied van de sociale rechtshulp heeft het WODC een lange traditie van voorbeeldig onafhankelijk empirisch onderzoek, dat als vernieuwend en als theorie-toetsend kan worden gekwalificeerd, en tevens bijdroeg aan concreet Justitiebeleid.

### *Als opdrachtnemer*

In de loop der jaren heb ik als hoogleraar rechtssociologie verschillende empirische derde-geldstroomonderzoeken uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Justitie. Samen met anderen onderzocht ik onder andere het wettelijk niet-hiërarchisch tuchtrecht (Kleinboer & Huls 2001) en de rol van rechters in de beginjaren van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) (Huls & Schellekens 2001).

Er was doorgaans een strakke planning en een vastgesteld budget waarvan niet kon worden afgeweken. In de begeleidingscommissie van Justitieambtenaren en WODC-medewerkers vonden steeds inhoudelijke constructieve discussies plaats over de conclusies en de aanbevelingen. Bij blijvend verschil van inzicht hadden de onderzoekers altijd het laatste woord. Drie door mij begeleide promotieonderzoeken van Nadja Jungmann (2006), Zayènne Laclé (2007) en Bregje Dijksterhuis (2007) zijn voor een belangrijk deel door het ministerie van Justitie en het WODC gefinancierd. Roland Eshuis (2007), een WODC-onderzoeker, promoveerde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op de doorlooptijden bij de rechterlijke macht.<sup>4</sup>

### *Als schrijver van een legal opinion*

Vooral in de commerciële rechtspraktijk is het gebruikelijk dat hoogleraren *legal opinions* schrijven over een juridische kwestie op verzoek van een advocaat, uiteraard tegen een stevig uurtarief. Dit private opdrachtonderzoek staat ook wel bekend als de vierde geldstroom. Als de conclusie gunstig uitpakt, kan de advocaat de *opinion* inbrengen in een lopende procedure, in de hoop op een positief resultaat

4 Zijn chef op het WODC, Bert Niemeijer, was medepromotor.

voor zijn cliënt. Bij een negatieve conclusie wordt de professor betaald, maar verdwijnt de *opinion* in de kast.

Zelf heb ik één keer zo'n *legal opinion* geschreven. Ik had wel van tevoren bedongen dat ik het stuk drie maanden na de oplevering zou publiceren. Dat werd akkoord bevonden, onder voorwaarde dat ik de opdrachtgever niet zou vermelden. Met dit laatste stemde ik in, wat thans in strijd is met de *Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit* (2018).<sup>5</sup>

#### *Als voorzitter en lid van WODC-begeleidingscommissies*

In de begeleidingscommissies beoordeelde ik het werk van collega-onderzoekers. Over het algemeen werden er serieuze constructieve discussies gevoerd over methodologische kwesties en de houdbaarheid van conclusies. Dikwijls werden er vanuit de begeleidingscommissie waardevolle opmerkingen gemaakt en suggesties gedaan, die de onderzoekers kunnen 'meenemen'. Doorgaans vindt een inhoudelijk debat plaats, waarbij de deelnemers van mening kunnen verschillen over formuleringen, woordkeus en – uiteraard – de interpretatie van het onderzoeksmateriaal. Ook over de koppeling van de gegevens aan conclusies kan stevig worden gediscussieerd. De discussies verschilden eigenlijk niet wezenlijk van gedachtewisselingen tijdens onderzoeksseminars op de juridische faculteit.

Niet zelden zijn de ambtelijke leden van de begeleidingscommissie ervaren juristen of sociale wetenschappers, soms gepromoveerd en steeds goed bekend met het onderzochte veld. In al die jaren heb ik slechts éénmaal als voorzitter een Justitieambtenaar terecht moeten wijzen die al te zeer wilde meeschrijven.

Wel is het zo dat een aantal belangrijke aspecten van het onderzoek zich onttrekt aan het gezichtsveld van de begeleidingscommissie. Het WODC bepaalt wie de opdracht krijgt en er wordt onderhandeld met de 'winnaar' over het budget en de tijdsplanning. Het is regelmatig voorgekomen dat de tijd die deze onderhandelingen vragen, ten koste gaat van de reële onderzoekstijd, bijvoorbeeld omdat de minister aan de Kamer een einddatum heeft beloofd.

Tijdens de startbijeenkomst, waar onderzoekers en begeleiders elkaar voor het eerst ontmoeten, wordt gekeken of de onderzoeksvragen

5 Zie de nieuwe Nederlandse gedragscode wetenschappelijk integriteit (september 2018), onderschreven door de KNAW, NFU, TO2-federatie en de VSNU.

reëel zijn, en of de planning nog steeds haalbaar is, gegeven het beschikbare budget.

Uiteraard kondigden Justitiemedewerkers soms aan dat bepaalde aanbevelingen politiek niet haalbaar waren. Maar alle betrokkenen wisten en accepteerden dat de brief waarin de minister zijn reactie op het onderzoek aanbiedt aan de Kamer, daarvoor de aangewezen plek is.

## **Beoordeling opdrachtonderzoek**

### *Voordelen*

Externe gelden aantrekken om onderzoek te kunnen doen, is een normaal onderdeel geworden van de universitaire praktijk aan de juridische faculteiten. De derde geldstroom is aantrekkelijk omdat het onderzoek maatschappelijk relevant is en de onderzoekers een forum biedt waar ze zichtbaar zijn. Tegenwoordig zijn maatschappelijke impact en valorisatie een prestatie-indicator voor de medewerkers, de vakgroepen en de faculteiten.

Onderzoekstechnisch is de derde geldstroom aantrekkelijk omdat de onderzoekers makkelijker toegang krijgen tot instituties die anders voor hen gesloten blijven. Er kan druk worden uitgeoefend vanuit Justitie om het veld tot medewerking te bewegen.

Niet zelden ontstaat er maatschappelijk debat na de publicatie van het onderzoek en verschijnen de onderzoekers in de media. Ze worden uitgenodigd voor lezingen, die vervolgens weer gepubliceerd kunnen worden in specialistische vaktijdschriften. Dit telt niet alleen mee op de publicatielijst, maar kan ook leiden tot een zeker prestige in kringen van belanghebbenden (Huls 2017).

### *Beperkingen*

Opdrachtonderzoek is sterk beleidsgericht en heeft niet-belangeloze waarheidsvinding ten doel. De opdrachtgever betaalt, wat doorgaans resulteert in top-down geformuleerde onderzoeksvragen. Het is geen 'vrij onderzoek' en theorievorming maakt zelden deel uit van de opdracht. Dit type onderzoek voldoet zelden aan alle academische kwaliteitscriteria en past niet per se in facultaire onderzoeksprogramma's.

Financieel-economische factoren spelen eveneens een rol, zoals bezuinigingen op het onderzoeksbudget van faculteiten, de concurrentie met commerciële bureaus met gelijkwaardig gekwalificeerde onderzoekers en in toenemende mate ook met onderzoeksteams van de hogescholen.

Resumerend: opdrachtonderzoek speelt zich af binnen een breed spectrum, variërend van het ideale *speaking truth to power* tot en met het cliché van *u vraagt, wij draaien*.

Het is eervol en aantrekkelijk voor onderzoekers om de politieke machthebbers te tonen hoe de werkelijkheid in elkaar zit en om hen te stimuleren om besluiten te nemen die gebaseerd zijn op empirische gegevens. Ook als de politieke wensen 'onmogelijk' zijn, moet dit ronduit aan de opdrachtgever kunnen worden gezegd. Het andere uiterste is de maximale toepassing van 'wie betaalt, bepaalt'. Het onderzoek is dan primair bedoeld om de gewenste besluitvorming van de opdrachtgever te legitimeren. In het tussengebied van deze twee uitersten vindt het meeste opdrachtonderzoek plaats.

Vaak spelen ook voor de onderzoekers strategische overwegingen een rol, zoals de wens om een bepaalde reputatie te behouden of in aanmerking te komen voor toekomstig onderzoek, en worden wetenschappelijke onbuigbaarheid en realiteitszin gecombineerd.

### **Een vergelijking met andere soorten onderzoek**

Voor de juridische faculteiten behoort opdrachtonderzoek tot de derde geldstroom. In deze paragraaf onderzoek ik de vergelijking met de twee andere financieringsbronnen. De eerste geldstroom betreft het 'eigen' onderzoeksbudget van de faculteit. Hierom wordt gestreden door de verschillende vakgroepen van de faculteit. In de tweede geldstroom concurreren de faculteiten met elkaar om de onderzoeksgelden van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO).

Uit hetgeen volgt, zal blijken dat facultaire onderzoekers bepaald niet in een ivoren toren werken, maar op allerlei fronten moeten onderhandelen om hun onderzoeksplannen gerealiseerd te krijgen. Hun strijd om hun onafhankelijkheid te bewaren vertoont eigenlijk heel



veel overeenkomsten met die van onderzoekers die in opdracht werken.

Promotieonderzoek geldt als strikt wetenschappelijk, maar er is weinig bekend over de kwaliteitscriteria die de juridische faculteiten stellen. Er vinden promoties plaats door buitenpromovendi, praktijkjuristen zonder een academische achtergrond. Rob van Gestel (2019) heeft gepleit voor een betere kwaliteitscontrole.

Ervaren en gezaghebbende hoogleraren kunnen een door henzelf goedgekeurd manuscript 'doordrukken' tegenover minder prominente collega's. Promotiecommissies kunnen zodanig worden samengesteld dat de kans op afkeuring minimaal is. Het komt ook voor dat manuscripten die op de ene juridische faculteit worden afgekeurd, later als proefschrift verdedigd worden bij een andere faculteit. De druk op faculteitsbesturen om het aantal promoties te maximaliseren is groot, vanwege de aantrekkelijke promotiepremies. Machtsuitoefening, financiële overwegingen en strategisch handelen zijn bepaald niet afwezig in de facultaire promotiecultuur.

Ook redacties van tijdschriften oefenen macht uit. Artikelen dienen te worden aangepast aan het commentaar van de referenten of de redactie, hoe onredelijk of vergezocht ook. De publicatiedrang die faculteiten uitoefenen op het wetenschappelijk personeel leidt tot het onverbiddelijke 'wie schrijft, die blijft'.

Verder noopt een universitaire cultuur waarin 'tenure track' en 'excellentie' voor de getalenteerde medewerkers domineren tot een drang tot Engelstalig publiceren in internationale toptijdschriften met een hoge impactfactor. Dit leidt tot allerlei vormen van strategisch publiceren. Wat voor teksten wil de redactie van het buitenlandse tijdschrift zien, wie moet je citeren, welke thema's zijn 'hot', waar is samenwerking met insiders mogelijk, enzovoort, enzovoort. Dit zijn allerlei vormen van strategisch gedrag die met belangeloze waarheidsvinding weinig te maken hebben, maar alles met het bemachtigen van een vaste aanstelling en stijging op de academische ladder.<sup>6</sup>

Ook universitaire profileringsthema's nopen onderzoekers om hun onderzoek daaraan aan te passen. Vaak stimuleren de Colleges van Bestuur (CvB's) dit met forse budgetten, waarom vervolgens gevochten wordt.

6 Zie voor een aantal nadelen hiervan Barkhuijsen & Van den Brink 2019.

Maar onderzoeksbeleid is ook een onderdeel van facultaire politiek. Elke juridische faculteit stelt onderzoeksprioriteiten en dat verdraagt zich soms slecht met wetenschappelijke vrijheid.

Faculteiten concurreren met elkaar om de grote Europese ERC grants. Daarvoor geldt als voorwaarde dat *matching* plaatsvindt met eigen middelen van de ontvangende instelling. De aanzienlijke bedragen die met die matching gemoeid zijn, gaan ten koste van de overige onderzoeksgroepen.

De strijd om de NWO-gelden wordt steeds intensiever en de grote aantallen aanvragen maken deze subsidiepot tot een loterij met heel veel nieten. Na de promotie doemt voor jonge onderzoekers die aan de universiteit willen blijven werken een nieuwe *rat race* op: Veni, Vidi en Vici. Deze trajecten zijn uitsluitend toegankelijk voor hoogvliegers en uitzonderlijke talenten.

Tegen deze achtergrond is het dus niet verwonderlijk dat onderzoekers die niet in het NWO-circuit verkeren, zoeken naar alternatieven zoals financiering door het bedrijfsleven. De Utrechtse hoogleraar John Vervaele liet zijn onderzoek naar de handhaafbaarheid van het verbod op illegale sigarettenhandel sponsoren door een aan Philip Morris gelieerde stichting PMI Impact. Na protest uit de hoek van de oncologen verbrak de Universiteit Utrecht de banden met PMI en financierde het CvB het onderzoek van Vervaele uit eigen middelen (zie Mudde 2018).

## Conclusies

Het opdrachtonderzoek in het juridisch domein verschilt slechts in beperkte mate van wat wel het 'vrije academische onderzoek' wordt genoemd. Er bestaat in beide gevallen behoefte aan een onderscheid tussen vak- en broddelwerk, tussen wetenschappelijke kwaliteit en onafhankelijkheid enerzijds en commerciële dienstbaarheid anderzijds.

Maar beide typen van wetenschapsbeoefening vinden niet plaats in een machtsvrije ruimte. Alle onderzoekers staan bloot aan verschillende vormen van beïnvloeding, waar zij mee om moeten kunnen gaan. Hier geldt het adagium '*If you can't stand the heat, stay out of the kitchen.*' De ivoren toren bestaat niet meer.

Minister Grapperhaus heeft vérgaande maatregelen aangekondigd: het WODC wordt weer net als vroeger buiten het departement geplaatst en er komt een nieuwe rechtsverhouding met het departement.<sup>7</sup> Als dit gaat leiden tot een versterking van de onafhankelijke positie van de WODC-werknemers en de externe onderzoekers is dat een pluspunt.

Ik zie vooral gemeenschappelijke belangen van de opdrachtgever en opdrachtnemers. Professionele beleidsonderzoekers kunnen een bijdrage leveren aan een stevige en integere onderzoekspraktijk in het Justitiedomein, bijvoorbeeld door geen onmogelijke of vooringenomen opdrachten te accepteren. Rechtssociologen en andere juridische wetenschappers kunnen helpen door kritisch te participeren in begeleidingscommissies.

## Literatuur

### **Barkhuijsen & Van den Brink 2019**

T. Barkhuijsen & J. van den Brink, 'Onderzoek naar Nederlands recht in de knel door internationalisering. Biedt het sectorplan Rechtsgeleerdheid uitkomst?', *Nederlands Juristenblad* 2019, afl. 7, p. 464-467.

### **Dijksterhuis 2007**

B.M. Dijksterhuis, *Rechtens normeren de alimentatiehoogte. Een empirisch onderzoek naar rechterlijke samenwerking in de Werkgroep Alimentatienormen (1975-2007)* (diss. Leiden; Meijersreeks nr. 143), Amsterdam: Leiden University Press 2007.

### **Eshuis 2007**

R. Eshuis, *Het recht in betere tijden. Over de werking van interventies ter versnelling van civiele procedures* (diss. Rotterdam; O&B 254), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

### **Van Gestel 2019**

R. van Gestel, 'Buiten promovendi gerekend', *Ars Aequi* 2019, p. 242-247.

### **Glastra van Loon 1970**

J.F. Glastra van Loon, 'Feiten zijn geen feiten. Een kritiek op de positivistische wetenschapsovervatting', *De Gids* (133) 1970, p. 87-97.

7 Kamerbrief 15 januari 2019, *Integrale beleidsreactie op de rapporten van de onderzoekscommissies inzake het WODC*, [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/01/15/tk-integrale-beleidsreactie-op-de-rapporten-van-de-onderzoekscommissies-inzake-het-wodc](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/01/15/tk-integrale-beleidsreactie-op-de-rapporten-van-de-onderzoekscommissies-inzake-het-wodc).

**Griffith 1977**

J. Griffith, 'The distribution of legal services in the Netherlands', *The British Journal of Law and Society* (4) 1977, afl. 2, p. 260-286.

**Huls 2017**

N. Huls, 'Rechtssociologisch opdrachtonderzoek. Meerwaarde voor het beleid én de discipline', in: R. Staring, R. van Swaaningen & K. van Wingerde (red.), *Over de muren van stilzwijgen* (liber amicorum Henk van de Bunt), Den Haag: Boom criminologie 2017, p. 127-138.

**Huls & Schellekens 2001**

N. Huls & V. Schellekens, 'Je ziet de gaten in hun handen'. *De eerste ervaringen van de rechtbanken en de hoven met de Wet schuldsanering natuurlijke personen*, Utrecht: Lemma 2001.

**Jungmann 2006**

N. Jungmann, *De WSNP: bedoelde en onbedoelde effecten op te minnelijk traject* (diss. Leiden; Meijersreeks nr. 110), Amsterdam: Leiden University Press 2006.

**Kleiboer & Huls 2001**

M. Kleiboer & N. Huls, *Tucht recht op de terugtocht? Wettelijk, niet-hiërarchisch tucht recht: een vergelijkende analyse*, Utrecht: Lemma 2001.

**Klijn 1991**

A. Klijn, *Rechtshulp onderzocht en overdacht. Theoretische reflectie en empirisch onderzoek omtrent rechtshulp in Nederland 1979-1989* (diss. Utrecht), Arnhem: Gouda Quint 1991.

**Laclé 2007**

Z.D. Laclé, *Notabelen vernieuwen. Gevolgen van marktwerking in het notariaat* (diss. Leiden; Ars Notariatus nr. 137), Deventer: Kluwer 2007.

**Leeuw & Schmeets 2016**

F.L. Leeuw & H. Schmeets, *Empirical legal research. A guidance book for lawyers, legislators and regulators*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2016.

**Mudde 2018**

T. Mudde, 'Universiteit Utrecht zet financier Philip Morris aan de kant: tabaksindustrie als geldschieter blijft gevoelig', *de Volkskrant* 18 januari 2018.

**Mulder 1982**

A. Mulder, 'Departementale voorbereiding van wetgeving. Een exemplarische benadering', in: W.F. de Gaay Fortman (red.), *Problemen van wetgeving*, Deventer: Kluwer 1982, p. 74-75.

**Nederlandse gedragscode  
wetenschappelijke integriteit  
2018**

*Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit*, 2018, [www.vsnu.nl/files/documenten/Nederlandse%20gedragscode%20wetenschappelijke%20integriteit%202018.pdf](http://www.vsnu.nl/files/documenten/Nederlandse%20gedragscode%20wetenschappelijke%20integriteit%202018.pdf).

**Rorty 1989**

R. Rorty, *Contingency, irony, and solidarity*, Cambridge: Cambridge University Press 1989.

**Schuyt e.a. 1976**

C.J.M. Schuyt, K. Groenendijk & B. Sloot, *De weg naar het recht. Een rechtssociologisch onderzoek naar de samenhangen tussen maatschappelijke ongelijkheid en juridische hulpverlening*, Deventer: Kluwer 1976.

**Van Velthoven & Klein Haarhuis  
2010**

B.C.J. van Velthoven & C. Klein Haarhuis, *Geschilbeslechtingdelta 2009*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

**Van Velthoven & Ter Voert 2004**

B.C.J. van Velthoven & M.J. ter Voert, *Geschilbeslechtingdelta 2003*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.

**Ter Voert & Klein Haarhuis 2014**

M.J. ter Voert & C. Klein Haarhuis, *Geschilbeslechtingdelta 2014*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014.

# Bericht uit een fluwelen kooi

## Over het onbehagen van een politieonderzoeker

*Guus Meershoek\**

De afgelopen tijd kwamen een minister en enkele hooggeplaatste ambtenaren in de media onder vuur te liggen vanwege hun bemoeienis met de verslaglegging van wetenschappelijk onderzoek naar veiligheidsvraagstukken. De vrijheid van onderzoek is een groot goed; over aantasting van die vrijheid kun je je met recht druk maken. Maar om maatschappelijk van betekenis te zijn dient vrijheid niet alleen te worden verleend, maar ook te worden gebruikt. Over dat laatste is in mijn vakgebied – het politieonderzoek – meer reden tot zorg dan over dat eerste.

Sociaalwetenschappelijk onderzoek naar de politie is een halve eeuw oud. Vijftig jaar geleden was politieoptreden een bron van maatschappelijke onrust en de politie zelf een black box. Een kleine schare onderzoekers publiceerde in de volgende jaren in navolging van Angelsaksische collega's spraakmakende studies die voorzagen in de behoefte aan inzicht. Inmiddels is veel tijd verstreken en is het bescheiden aantal monografieën uitgegroeid tot een brede, niet te overziene stroom verslagen en rapporten, veelal van onderzoek naar aspecten van de politieke uitvoeringspraktijk. In die stroom bevinden zich echter vrijwel geen gezichtsbepalende, aan het politiewerk en ander onderzoek richtinggevende publicaties meer.<sup>1</sup>

Is dat een probleem? Ik meen van wel. Zulke studies bevatten duurzamere inzichten, bieden nieuwe onderzoekers een beter vertrekpunt, voeden het debat en geven richting aan nieuw onderzoek. Niet zelden brengen deze ook nieuwe politiestrategieën voort. Het Nederlandse

\* Dr. G. Meershoek is als lector Politiegeschiedenis verbonden aan de Politieacademie en is tevens werkzaam als docent Safety Governance bij de afdeling Bestuurskunde van de Universiteit Twente. De auteur dankt Peter Klerks, Gijs van Oenen, Piet van Reenen en Peter van Os, die zo vriendelijk waren een eerdere versie van deze tekst van op- en aanmerkingen te voorzien.

1 In de Angelsaksische landen bestaat eenzelfde trend in het politieonderzoek, maar zijn zulke publicaties nog wel te vinden. Ik denk bijvoorbeeld aan Innes 2014; Ratcliffe 2016.

manco zou zelfs kunnen verklaren waarom de politie hier zo veel moeite heeft om een langetermijnvisie op het politiewerk te formuleren.

Politieonderzoekers zijn in Nederland minder talrijk dan in Angelsaksische landen. Zij hebben een zwakkere academische positie, maar genieten wel meer vrijheid. Zij kunnen dieper in de politieorganisatie doordringen dan hun voorgangers konden en dan hun collegae elders in Europa kunnen. Natuurlijk blijven sommige onderwerpen taboe, wordt hun soms de voet dwars gezet en worden zij soms tegengewerkt, maar sancties wegens een faux pas hoeven zij niet te vrezen. De conclusie lijkt onontkoombaar: van de voorhanden intellectuele vrijheid wordt minder gebruik gemaakt dan in het verleden en dan mogelijk is. Het ontbreekt politieonderzoekers aan verbeeldingskracht en creativiteit. Hoe komt dat? Hoe kon de oorspronkelijke vrijmoedigheid teloorgaan?

Eerst schets ik een beeld van de opkomst en evolutie van het politieonderzoek tegen de achtergrond van de legitimiteitscrisis van jaren zestig en zeventig en de hervormingen van de jaren tachtig en negentig. Vervolgens beschrijf ik de veranderingen in het object van onderzoek: de politieorganisatie, en in de omgang van de politieleiding met onderzoekers. Daarna komt de kern van de zaak aan de orde: de teloorgang van de blik vanuit de samenleving in het politieonderzoek. Tenslotte richt ik de schijnwerper op de politieonderzoekers zelf, in het bijzonder hun voegzaamheid tegenover de politie ten koste van hun analytische vermogens en hun creativiteit. Ik concludeer dat zij zich alleen op eigen kracht uit die beklemming kunnen bevrijden.

### **Een wisseling van de wacht**

Het politieonderzoek is een product van de jaren zestig, de vrucht van een nieuwe jeugdcultuur die de houding van burgers tegenover gezag ingrijpend veranderde. In de Verenigde Staten werd het politiegeweld tegen de burgerrechtenbeweging (1965) scherp veroordeeld, in Amsterdam het politieoptreden tijdens het huwelijk van kroonprinses Beatrix en de Bouwvakkersrellen (1966), in Londen de politieke corruptie bij de drugsbestrijding (1969). Daarbij kwam dat de politie met al haar verkeerspolitiepersoneel niet had weten te voorkomen dat de grote steden met een 'verkeersinfarct' te kampen kregen, en met al

haar rechercheurs de toenemende criminaliteit niet wist in te dammen. Bestuurders verloren het vertrouwen in de politie als effectieve ordehandhaver en kregen behoefte aan onafhankelijk onderzoek: zij wilden weten wat er in de organisatie mis was.

In Nederland kwam zulk onderzoek moeizamer van de grond dan in de Angelsaksische landen, maar gemakkelijker dan elders op het Europese continent. In Engeland had een *Royal Commission on the Police* (1960) al enkele jaren eerder bij sociologen interesse in de politie gewekt. In de Verenigde Staten bevatte het rapport *The challenge of crime in a free society* (1967) van een presidentiële taskforce niet alleen onthullende inzichten in politieoptreden, maar ook suggesties voor verbetering van de organisatie waarin al de grondlijnen van het latere strategische concept 'community policing' kunnen worden onderscheiden. In Nederland wierp het rapport van de commissie-Enschede (1966-1967) een onbarmhartig licht op het hoofdstedelijke, politieële gestuntel bij de ordehandhaving. Het bevatte twee bijlages met sociologische diagnoses, maar miste een recept voor verbetering (Commissie Onderzoek Amsterdam 1967). Onmachtig speelden politici en toonaangevende juristen vervolgens jarenlang de hete aardappel aan elkaar door.

Ondertussen was over de samenleving en het openbaar bestuur een geest van verandering vaardig geworden. Ook de politievakbladen stonden bol van voorstellen voor ingrijpende verandering van de eigen interne organisatie, maar die werden niet opgepikt door de politiek. Jonge inspecteurs, gefrustreerd door de weerbarstige interne verhoudingen en op zoek naar een radicalere uitweg, zochten hun heil buiten de politie, in een academische studie. Met succes. Aan de universiteit maakten zij kennis met sociologische theorieën zoals het symbolisch interactionisme en de weberiaanse staatsleer, die hun een ruimere, maatschappelijke blik op de eigen organisatie boden. Zij ontdekten zo bijvoorbeeld dat de politie geen wetten handhaaft, maar vooral dreigende ontsporingen bedwingt. Drie hoofdinspecteurs, Eric Nordholt, Jan Wiarda en Ries Straver, schreven op basis van hun afstudeerscripties het rapport *Politie in verandering*, dat het recept voor hervorming van de politie bevatte dat in het rapport van de commissie-Enschede had ontbroken (Projectgroep Organisatiestructuren 1977). Anderen, onder wie Piet van Reenen, Jan Naeyé en Cyrille Fijnaut, zetten na hun studie nog de stap naar een promotieonderzoek.



De publicaties van deze pioniers waren moreel geladen, soms de bestaande politie ronduit veroordelend. De politie was een instrument van de heersende macht (Fijnaut), voorzien van geweldsmiddelen die telkens weer werden uitgebreid (Van Reenen). ME'ers bedienden zich, gedekt door hun leiding, van excessief geweld tegen demonstranten (Naeyé). De auteurs wilden de wereld duidelijk maken hoe het kwam dat politieoptreden ontspoorde en publieke kritiek uitlokte. Voor hun antwoord deden zij een grote greep in meer dan één wetenschappelijke discipline, zoals geschiedenis en sociologie (Van Reenen), recht en geschiedenis (Naeyé), criminologie en geschiedenis (Fijnaut) en recht en psychologie (Kees van der Vijver). Zij schrokken ook niet terug voor boude, prikkelende conclusies. Van Reenen sprak van een 'ijzeren', niet te veranderen politiebepaling, terwijl Fijnaut stelde dat reorganisatie van de politie slechts mogelijk was tijdens een ernstige politieke crisis, als de elite zich in haar bestaan bedreigd zou zien. Frans Denkers betoogde zelfs dat de politie moest streven naar de eigen opheffing.

De studies voedden de berichtgeving van de kwaliteitskranten en lokten in de vaktijdschriften langdurige polemieken uit. De auteurs werden verwelkomd op bijeenkomsten van politieke partijen. Het bevoegd gezag zat zelf met de politie in zijn maag en tolereerde de rebelse verhalen. De politieleiding, die in 1975 nog de eigen medewerkers had verboden deel te nemen aan een conferentie van de kritische Coornhertliga, toonde een luisterend oor, ook al vond zij de kritiek veel te ver gaan. Geen van de hemelbestormers werd geëxcommuniceerd, behalve Naeyé, die daadwerkelijk slachtoffers ging bijstaan in hun procedures tegen de politie. De minister van Binnenlandse Zaken hield publicatie van het vermaarde rapport *Politie in verandering* wel maandenlang tegen, maar dit belette de verspreiding niet en sterkte de auteurs alleen maar in hun zelfbewustzijn en eigengereidheid. Hoever zij ook mentaal van de onderzoekers afstonden, politiechefs en bestuurders onderkenden dat kritisch onderzoek en de bijkomende publiciteit konden worden gebruikt als reinigingsmiddel, als methode om de geschonden legitimiteit van de politie te herstellen.

1980 leek de doorbraak te brengen. In dat jaar organiseerde de Brits-Nederlandse socioloog Maurice Punch, die met zijn eigen observatieonderzoek bij de Amsterdamse politie voor de onderzoekers een voorbeeldfiguur was, aan de bedrijfshogeschool Nyenrode een internationale conferentie over politiemangement. Aanstormende politie-

chefs zoals Nordholt en Straver en onderzoekers zoals Fijnaut en Van der Vijver traden daar op naast toonaangevende Britse en Amerikaanse politieonderzoekers zoals Egon Bittner, Robert Reiner en Peter Manning. De conferentie resulteerde drie jaar later in de publicatie van een prachtige, Engelstalige studie, uitgebracht door het fameuze Massachusetts Institute of Technology (Punch 1983). Politie en wetenschap leken elkaar ook in Nederland te vinden.

In de volgende jaren kregen de jonge, rebelse politiechefs, profiterend van opgebouwde banden met politici en van de eigen profilering in de media, kans om korpsen naar eigen inzicht om te vormen, verwierven enkele onderzoekers posities aan universiteiten en mocht Van Reenen als nieuwe directeur van de Politieacademie gaan proberen om deze officersopleiding in navolging van de Koninklijke Militaire Academie academische status te bezorgen.

De ontstane onderzoekspraktijk werd evenwel door het departement van Binnenlandse Zaken naar eigen hand gezet. Het ministerie kampte al geruime tijd met het probleem dat de kosten van de politie snel opliepen. Inzicht in de besteding van de verstrekte gelden ontbrak, terwijl het optreden van de politie steeds vaker kritiek in de media uitlokte. Onderzoek werd het breekijzer om toegang tot de binnenwereld van de politie te verkrijgen en kritiek in de media te dempen. Het departement richtte een eigen onderzoeksafdeling op en initieerde een programma om onderzoek te financieren. Dat programma faciliteerde in de jaren tachtig de invoering van het wijkgericht werken en ondersteunde in de jaren negentig de inrichting van de nieuwe regiokorpsen. Onder deze regie raakte het onderzoek geïnstrumentaliseerd en kreeg het steeds meer een evaluatief of beleidsondersteunend karakter. Sociologische theorieën maakten als zingevend raamwerk plaats voor departementale beleidsconcepten als gebiedsgebonden werken en integrale samenwerking.

Met de opmars van de overheidssturing van het politieonderzoek veranderde schoksgewijs de sociale achtergrond en de positie van de betrokken onderzoekers. In de jaren tachtig trokken de departementen, de Politieacademie en enkele korpsen jonge sociaalwetenschappers als beleidsonderzoeker aan. Een academisch georiënteerde onderzoeker als Punch verlegde evenwel zijn interesse eerst naar een aanpalend onderzoeksveld – corruptie in het bedrijfsleven – en verloor daarna de band met het Nederlandse politieonderzoek, terwijl zijn ster in de Angelsaksische universitaire wereld verder rees. De reorganisatie

van de politie en de IRT-affaire wekten in de jaren negentig opnieuw behoefte aan onafhankelijk politieonderzoek. In beide gevallen werd een beroep gedaan op academische onderzoekers. Daarna werden aan enkele universiteiten onderzoeksgroepen opgericht en intensiverde en verzelfstandigde het departement van Binnenlandse Zaken zijn financieringsprogramma in de vorm van de oprichting van de stichting Politie en Wetenschap. Toch zou het politieonderzoek zich niet duurzaam substantieel aan de universiteiten institutionaliseren. Kort na de eeuwwisseling mislukte een poging om een vaste brug te slaan tussen het universitaire onderzoek en het politieonderwijs. De oude officiersopleiding werd met het overige onderwijs geïntegreerd in een nieuwe Politieacademie en aangepast aan het reguliere hbo-onderwijs. Aansluitend werd de eigen kleine onderzoeksgroep versterkt met lectoren afkomstig uit een nieuwe generatie politieonderzoekers. De meesten van deze lectoren konden in tegenstelling tot de eerste generatie onderzoekers niet steunen op werkervaring bij de politie. Zij moesten een positie bij de politie verdienen, zich verdienstelijk maken en volgden de politieleiding in haar streven naar doelmatigheid. Het merendeel miste ook persoonlijke ervaring met onwillige politiebazen en kenden niet de ergernis van burgers over een doofstom geweldsapparaat. Daarmee ontbraken het maatschappelijk engagement en de persoonlijke weerbaarheid van hun voorgangers. De kloof met de universiteiten was inmiddels zo groot dat voortzetting van de carrière daar geen lonkend perspectief meer was. Terwijl de eerste generatie naast een gedeelde roeping en wederzijds respect onmin kende die soms uit praktische overwegingen tijdelijk werd bijgelegd, heerst onder de nieuwkomers welwillendheid, maar ook twijfel over de eigen doeleinden. Je zou kunnen spreken van een identiteitscrisis.

### **Veranderd onderzoeksobject**

In de afgelopen veertig jaar is niet alleen het slag politieonderzoekers veranderd, maar ook het object van onderzoek. Zo heeft de politie een substantieel aantal vrouwelijke medewerkers gekregen en daarmee andere omgangsvormen, is zij sterker geïntegreerd in het openbaar bestuur en de samenleving, en is zij ook transparanter geworden. Onderzoekers hebben daar een bescheiden bijdrage aan geleverd.

Tegelijk hebben die veranderingen het onderzoek zelf voor andere uitdagingen gesteld.

Eind jaren zeventig was de politie een niet meer te negeren maatschappelijk probleem. Drugsgebruik, bezettingsacties en protest van buurtbewoners tegen stadsvernieuwing hadden een einde gemaakt aan de verwachting dat burgers zich wel vanzelf zouden voegen naar een overheid die hun welzijn beloofde te verbeteren. Aan de ontsporingen waarmee de gegroeide 'alles moet kunnen'-opvatting gepaard ging, bleek met simpele wetshandhaving geen einde te maken. Het in het rapport *Politie in verandering* geformuleerde ideaal van een democratische politie die aansloot bij de wensen van buurtbewoners en die gericht was op maatschappelijke beheersing leek een aantrekkelijke oplossing voor het drukkende handhavingstekort. Terwijl in de samenleving het vuur van de maatschappijhervormers doofde, laaide dat rond de politie op. Onderzoek gericht op verwezenlijking van dat ideaal vormde de brandstof.

Diverse sociale groepen droegen in de jaren tachtig en negentig bij aan de omvorming van de politie naar het nieuwe beeld: een nieuwe generatie politiechefs die gebiedsgebonden politiewerk omarmde en opstond voor inspraak van medewerkers, nieuwe medewerkers, in het bijzonder vrouwen, die interne omgangsvormen ter discussie stelden en aandacht vroegen voor nieuwe delicten, de klachtencommissies die de politie dwongen oog te hebben voor de bejegening van burgers, en de ervaringen van slachtoffers. Al deze partijen benutten onderzoek om de politie de democratische waarden bij te brengen die in andere delen van het openbaar bestuur al verder waren doorgedrongen: dienstverlening, medezeggenschap, transparantie, rechtvaardige procedures. Het begrip verandering transformeerde van een slagwoord van relatieve buitenstaanders om de politie aan te zetten tot aansluiting bij de samenleving in een adagium van politiemanagers die de organisatie telkens weer naar eigen hand zetten. De politie was 'in ontwikkeling' geraakt, zoals een toonaangevend rapport het kort na de eeuwwisseling formuleerde.

De meeste politiemanagers zagen en zien onderzoek niettemin als overlast. Met de slagzin '*Bend over, here it comes again*' sterken zij elkaar in hun afwerende opstelling. Een vooruitstrevende minderheid ziet onderzoek als een productiefactor, als ondersteunend dienstbeetoon dat soms helpt bij het streven naar een doelmatige organisatie. Het kan bestaande, onwenselijke situaties openbreken en inzakkende

werkprocessen oppeppen. Onderzoek helpt in te schatten in hoeverre ingrijpende, door de politiek gevergdde veranderingen in werkwijzen door medewerkers in de uitvoering worden geaccepteerd en maakt zo mogelijk het terrein vrij voor de doorvoering: onderzoek met ‘doorwerking’. Terwijl de eerste generatie onderzoekers burgers en bestuurders bewust probeerde te maken hoeveel beter de politie kon worden, wordt nu van onderzoekers gevergd dat zij het uitvoerend personeel bewust maken van hun mogelijkheden de eigen werkwijzen te verbeteren. Soms is onderzoek voor leidinggevendden echter ook gewoon een middel om af te kunnen zien van ingrijpen, om het moment van beoordeeld te worden op resultaten uit te stellen, om tijd te kopen.

Lager in de politiehiërarchie wordt anders, met veel meer scepsis naar onderzoekers gekeken. Intuïtief beseft men daar dat bij het meeste onderzoek de opzet reeds impliceert dat het politiemangement zelf buiten schot blijft. Daar heerst de mening dat onderzoekers meer in de eigen vragen dan in de dagelijkse problemen zijn geïnteresseerd. Zij komen interessante gegevens halen en zijn dan weer snel weg, terwijl het klinisch geformuleerde rapport dat later opduikt een vage echo van de eigen verhalen en verder weinig nieuws bevat. Meestal is de boodschap dat beter moet worden gepresteerd.

In 1983 publiceerde de Amerikaanse sociologe Elisabeth Reuss-Ianni de iconische studie *Two cultures of policing*, waarin zij op basis van observatieonderzoek bij de New Yorkse politie een mentale kloof tussen leidinggevende en uitvoerende politiemedewerkers beschreef, tussen *management cops* en *street cops*. De eersten waren flexibel en handelden vanuit een ruime, op lange termijn gerichte visie, terwijl de laatsten werden geleefd door de waan van de dag en daardoor kortzichtig waren en immuun voor iedere verandering. Inmiddels, 35 jaar later, lijkt het of de rollen zijn omgekeerd. Wijkagenten kijken vaak verder in de toekomst dan de hogere leidinggevendden, die worden geleefd door politiek en media. Tot hun waan van de dag behoort de stroom van evaluatieonderzoeken met steevast prangende suggesties voor hervorming. Aan de uitgebreide afdelingen Communicatie de opgave van *damage control*, van het uitdragen van de boodschap dat er inderdaad wat is misgegaan, maar dat de verbeteringen al zijn ingezet. Tegenspreken kan niet.

In de laatste 25 jaar lijkt openbaarheid bij de politie haar emanciperende kracht te hebben verloren. De stroom evaluatieonderzoeken

draagt weinig tot niets meer bij aan verbetering van het politiewerk. In de opleiding en training domineren vormen van ervaringsuitwisseling zoals peer reviews, waaraan onderzoekers nog hoogstens als coach bijdragen. Politie en Wetenschap zoekt nog wel met succes actief publiciteit bij het uitbrengen van onderzoeksrapporten, maar veel meer dan een voorpaginabericht in een van de kranten levert dat meestal niet op. Onderzoek draagt ook nauwelijks meer bij aan publieke verantwoording over politieoptreden. De politieleiding is er klaarblijkelijk nog steeds van overtuigd dat kritisch onderzoek en de bijkomende publiciteit invloed hebben op de legitimiteit van de politie en laat geen onderzoek naar buiten komen zonder formulering van een eigen standpunt. Maar wie alle rapporten over de politie wil lezen die naar het parlement worden gestuurd, heeft daar meer dan een dagtaak aan. Wie kan dat opbrengen? Feitelijk lijdt de politie aan wat Gijs van Oenen interactieve metaalmoetheid noemt: frustratie voortkomend uit onvermogen om nog langer de zelf onderschreven, moderne idealen na te leven (Van Oenen 2011).

### **De blikvernauwing**

Begin jaren zeventig was de politie in de Nederlandse publieke opinie de gebeten hond. Wie de verzuilde samenleving wilde ontvoogden – en dat waren er velen – schreef misdragingen van wetsovertreders toe aan buitensporig optreden van de betrokken instanties, bovenal de politie. De jonge politieofficieren die hun heil zochten in de wetenschap vonden die kritiek wel buitensporig, maar ook herkenbaar en bovenal een indicatie dat de politie kampte met een gebrek aan legitimiteit. Dat laatste was voor hen een aansporing om de politie aan te zetten tot blikverruiming, om haar uit de eigen binnenwereld weg te voeren en te confronteren met haar bestuurlijke en maatschappelijke functie en met het beeld dat burgers van haar hadden, met de veranderde veiligheidswensen, verlangens en behoeften van de laatsten. Van Reenen en Fijnaut deden dat door de politie haar maatschappelijke geweldsfunctie en haar band met de politiek voor te houden, Naeyé door de ervaringen van slachtoffers over het voetlicht te brengen, en anderen door enquêtes onder de bevolking te houden. In hun publicaties voegden zij – anders dan hun Angelsaksische voorgangers – op een ongebruikelijke wijze wetenschappelijke disciplines

samen: vaak geschiedschrijving (voor de blikverruiming) en een sociale wetenschap (voor de maatschappelijk relevante boodschap). Het resultaat was een reeks hybride studies waarop in de academische wereld nauwelijks kon worden voortgebouwd. Soms zouden de centrale stellingen van deze politiestudies later door de feiten worden weerlegd, maar in het publieke debat vormden ze het zout in de pap, waardoor een nieuw publiek zich ging interesseren voor het politievraagstuk. De studies van Naeyé en Fijnaut openden de ogen van kritische juristen voor de politie. Het proefschrift van Van Reenen werd ijverig bestudeerd in de kraakbeweging.

Eind jaren zeventig ging de drang tot maatschappijverandering teloor. Somberheid werd troef. Bij de rijksoverheid meende men evenwel dat misschien niet de samenleving, maar dan toch wel de politie maakbaar was. De departementen van Binnenlandse Zaken en Justitie gingen daarop onderzoek stelselmatig inzetten bij de verwezenlijking van nieuw beleid. Van Reenen en Fijnaut konden voor korte tijd bij het WODC aan de slag; de laatste leverde onder meer een bijdrage aan de vermaarde nota *Samenleving en criminaliteit*. Van der Vijver ging met Wim Broer vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken de eerste experimenten met *community policing* ondersteunen door de reacties van de bevolking op de omvorming te meten. Politieonderzoekers wisten nieuwe thema's (kleine criminaliteit, wijkgericht werken, de veiligheidsbeleving van burgers, georganiseerde misdaad, integrale samenwerking) op de bestuurlijke agenda te zetten. De wilde jaren van het politieonderzoek waren voorbij; vruchtbare jaren waren aangebroken.

Dat daarmee ook de blik op de politie vanuit de samenleving teloor ging, kwam niet alleen door de inkapseling van de onderzoekers in de departementale structuren en hun inzet bij de omvorming van de politie. Aan de universiteiten konden onderzoekers slecht uit de voeten met de hybride studies van de pioniers. De prikkelende theses bleken vaak niet bestand tegen empirisch onderzoek; de grote verhalen werden door voortgezet onderzoek zorgvuldig gedemonteerd tot kleine geschiedenissen of beperkte inzichten en bleken vervolgens veel minder aansprekend voor een breed publiek. Methodisch bleek bovendien veel aan te merken op de hybride studies. Betere wetenschappelijke methoden verflauwden de maatschappelijke betekenis van het politieonderzoek. Enquêtes onder de bevolking bleken veel efficiënter en effectiever door commerciële bureaus te kunnen worden

uitgevoerd. Politieonderzoekers stortten zich vervolgens op het doorlichten van de weerbarstige politieke uitvoering, maar na verloop van tijd hadden commerciële bureaus ook die expertise in huis gehaald en dolven de eersten opnieuw het onderspit. Uiteindelijk werd zo het terrein geprepareerd dat onderzoekers in de jaren negentig in navolging van de politieleiding doelmatigheid als richtsnoer deed omarmen. In de loop van veertig jaar onderging politieonderzoek aldus een complete metamorfose. Het kleine aantal, mede door hun radicale strekking, spraakmakende boeken die de politie in haar geheel aan kritiek onderwierp, maakte plaats voor een brede, onoverzichtelijke stroom rapporten over deelaspecten van uitvoerend politieoptreden. Deze bevatten inzichten die beperkt zijn in tijd en plaats en waarvan de houdbaarheidsdatum snel is verstreken. Aan de universiteiten worden van tijd tot tijd nog steeds degelijke proefschriften verdedigd, maar deze slaan zelden een brug naar de politiepraktijk. Ook daar is van cumulatief inzicht nauwelijks sprake. In het overige onderzoek is de theoretische component gaandeweg verschrompeld. Omdat theorie de vorm is waarin onderzoekers inzichten aan elkaar doorgeven, kan gesproken worden van toenemende vergetelheid. De rapporten vinden nauwelijks weerklank, worden nauwelijks gerecenseerd, hoogstens af en toe in gespecialiseerde vakbladen. Richtinggevende publicaties ontbreken. Een artikel als dit, dat een aan de politie gerelateerde praktijk in een breder maatschappelijk kader probeert te plaatsen, kom je zelden tegen. De blik van de verwonderde, geïrriteerde buitenstaander en het grote gebaar van de maatschappijhervormer hebben plaatsgemaakt voor het gesleutel van meelevende mecaniciens. Het politieonderzoek heeft in de afgelopen halve eeuw het inzicht van bestuurders, burgers en politieleiding in de politie beslist vergroot. Hoever dat inzicht reikt, is moeilijk te meten, maar naar mijn indruk wordt ondanks de overvloed aan onderzoek het blikveld de laatste tijd kleiner. Waarom wil men niet meer weten waar in de samenleving een handhavingstekort bestaat en waar niet? Welke dynamiek de vorming van de Nationale Politie voortstuwt? Of de bureaucratie daar zoals beloofd is verminderd? In de afgelopen vijftig jaar is de publieke politie in absolute en relatieve aantallen fors toegenomen, terwijl er tegelijkertijd veel andere organisaties en instanties politietaken zijn gaan waarnemen. Is die groei vanuit maatschappelijk perspectief wel functioneel? Welke sociale groepen zijn zelfredzaam op veiligheidsgebied en welke hulpbehoevend? Hoe heeft het politiecomplex zich sinds



9/11 ontwikkeld, en de maatschappelijke taakverdeling met de particuliere politie?

### **Een symbiotische, maar ongelijke relatie**

De politie is een soepele mecenas voor onderzoekers. Korpschefs die onverfrozen stelden: 'Ik betaal, dus ik bepaal', en vooraf lieten weten dat de uitkomst van het onderzoek hun geen last mocht bezorgen, kom je zelden meer tegen. Rond de vorming van de Nationale Politie heerste even de opvatting dat paal en perk moest worden gesteld aan de uitdijende hoeveelheid onderzoek, maar ook die overtuiging is geweken. In de ogen van de politieleiding is het een productiefactor van het politiebeprijf en daarom onmisbaar. Men ziet het als olie die de organisatiemachine soepeler kan laten draaien, en dikwijls is dat inderdaad een goede typering. Het kritisch belichten van afzonderlijke werkprocessen is goed mogelijk en zelfs heel wenselijk, zolang maar niet de legitimiteit van de politie in het geding komt. Het rapport *Handelen naar waarheid* (Huisman e.a. 2016), dat een onvoorstelbare hoeveelheid misstanden in de recherche blootlegde, werd zonder morren omarmd. Het adagium is: 'Onderzoek mag schuren, maar niet botsen.'

Tegenwerking van bestuurders of politiechefs, zoals de opstellers van het rapport *Politie in verandering* die ondervonden en die hun zelfbewustzijn krachtig versterkte, maakt de nieuwe generatie onderzoekers nog maar zelden mee. Dat de omgang tussen politieleiding en onderzoekers zelden drukkend is, vloeit voort uit het feit dat vanaf de jaren tachtig onderzoek met beleid wordt ingezet, en dat ambtenaren die de gelden verdelen over een sociaalwetenschappelijke opleiding beschikken en daardoor de uitkomsten van de onderzoeken redelijk goed kunnen inschatten. Onder deze regie maakten in het politieonderzoek sociaalwetenschappelijke theorieën als zingevende kaders plaats voor het beleidsconcept *community policing* in een van zijn vele varianten, en maakte het streven naar cumulatief inzicht plaats voor het formuleren van praktische aanbevelingen, veelal bestaande uit aanmoedigingen om op de reeds ingeslagen weg voort te gaan. Voor een soepele omgang zorgden ook instellingen als de in 1986 opgerichte Stichting Maatschappij en Politie (SMP), die hetzelfde beleidsconcept uitdroegen en bovendien een platform boden waar onderzoe-

kers met allerlei politiemedewerkers, hulpverleners en buurtactivisten over hun bevindingen konden discussiëren. De stichting belichaamde het poldermodel in politieland: zij verbond onderzoek met verbetering van politiewerk en publieke verantwoording.

Begin deze eeuw werd het beleidsconcept *community policing* niet alleen door alle politiechefs, maar ook door vrijwel alle politieonderzoekers omarmd. Dat de parlementaire enquête Opsporingsmethoden duidelijk had gemaakt dat de recherche ernstig in de verdrukking zat en dat velen duidelijk was dat dit mede te wijten was aan dit concept, veranderde daar weinig aan. De onderzoekers waren zelfs mentaal zozeer met dat concept vergroeid dat, toen tegen het eind van het decennium in de politiek het idee van een nationale politie snel aan aanhang won, zij zich daar vrijwel unaniem faliekant tegen keerden. Die opstelling getuigde van hun vervreemding van bestuur en samenleving. Vervolgens werden zij, mede onder druk van de politieke omstandigheden die extreme haast geboden, compleet genegeerd door de minister van Veiligheid en Justitie en de door hem in 2011 benoemde kwartiermakers van een nieuwe Nationale Politie. Bijgevolg werd bij het ontwerp van de nieuwe organisatie in tegenstelling tot bij de reorganisatie van 1993 geen gebruik gemaakt van de voorhanden wetenschappelijke kennis, ook niet van inzichten die voor ontwerpfouten hadden kunnen behoeden. De breuk tussen onderzoekers en politieleiding was compleet. Deze trad duidelijk aan de dag toen ervaren politieonderzoekers zich niet wilden lenen voor de eerste evaluatieonderzoeken en vervolgens de uitkomsten van die onderzoeken vernietigend recenseerden (Fijnaut 2015; Terpstra 2018). Tezelfdertijd ging de SMP als onafhankelijk platform teloor.

De breuk tussen wetenschap en politie wordt bezworen met de oxymoronische formule dat 'praktijkonderzoek' wordt verricht dat 'doorwerking' heeft op uitvoerend politiewerk. Slagen is daarmee geen kwestie meer van kennisvermeerdering, maar van verbetering van de politiepraktijk, en daarmee een zaak ter beoordeling van politiemangers. Maar omdat verbetering zelden of nooit betrouwbaar wordt gemeten, laat staan of niet na enige tijd terugval in oude patronen plaatsvindt, weten managers nooit zeker of werkelijk vooruitgang is geboekt. Die onzekerheid stimuleert bij hen een verlangen naar zogeheten evidence-based onderzoek, dat de suggestie bevat zulk inzicht wel te verschaffen. Onderzoekers zijn echter voor suggesties in die richting beducht, omdat zij vaag beseffen dat zij de maatstaf voor de

kwaliteit van hun onderzoek uit handen hebben gegeven en duurzame verbetering als gevolg van onderzoek onvoorspelbaar is. Nu is evidence-based onderzoek kostbaar en tijdrovend en om die reden onaantrekkelijk voor politieke opdrachtgevers. Een evaluatieonderzoek is snel geregeld. Zo houden onderzoekers en politiemangers elkaar beklemd.

Het werkzame leven van politieonderzoekers wordt gedomineerd door een strak ritme van de productie van rapporten, dat nauwgezet wordt gedicteerd door begeleidingscommissies. Af en toe kan er nog een artikel voor een wetenschappelijk tijdschrift tussendoor. Er is weinig ruimte voor hobby's. Naar hun aard willen onderzoekers stap voor stap meer inzicht verwerven, vooruitgang boeken die af te meten is aan betere theorieën, maar om als onderzoeker aan de bak te blijven is het zaak om flexibel in te spelen op de nieuwste modes in de beleids-wereld. Sinds enkele jaren biedt een *Strategische onderzoeksagenda voor de politie* daarbij houvast. Evenals bij de politie zelf heerst in de onderzoekswereld een collectivisme dat onderlinge afstemming als voornaamste reguleringsmechanisme kent. Discussie ontbreekt. Van polemieken is helemaal geen sprake.

## Conclusie

In 1992 signaleerde de Britse politieonderzoeker van het eerste uur Robert Reiner 'a huge explosion of police research': 'Whereas earlier police research had been primarily concerned with issues derived from a variety of social theories, current work is mainly policy oriented and evaluated'. In 2009 pleitte Bob Hoogenboom voor een herwaardering van het fundamentele politieonderzoek van de pioniersgeneratie. Zijn betoog was echter gericht op politiechefs die naar zijn idee de feeling voor het echte, operationele politiewerk waren kwijtgeraakt (Hoogenboom 2009). Mijn kritiek betreft politieonderzoekers, in het bijzonder hun niet meer scherp voor ogen hebben welke duurzame inzichten men wil verwerven en hoe die – eenmaal verworven – voor de politiezorg betekenisvol kunnen worden. De impliciete gedachte dat door dicht tegen het object van onderzoek aan te kruipen beantwoording van die lastige vragen uit de weg kan worden gegaan, is mijns inziens een illusie. De politie is een aparte wereld, die verschilt van *Flikken Maastricht*, en die je als onderzoeker ervaren moet

hebben om er overtuigende uitspraken over te kunnen doen, maar waar je je niet door moet laten opzuigen. Naar mijn idee is dat laatste wel het geval en is aldus in het politieonderzoek het maatschappelijke perspectief op de politie teloorgegaan. Terwijl de politie veranderde van monopolist in *primus inter pares* op veiligheidsgebied en burgers en maatschappelijke organisaties voor haar steeds belangrijker werden, wendden politieonderzoekers hun blik van de samenleving af. Voor de onderzoeksresultaten betekende dat verlies aan kwaliteit en verlies van betekenis, voor de politie verlies aan tegenspraak. Bij het zoeken naar een uitweg is het belangrijk te beseffen dat kwaliteit en betekenis van onderzoek samenhangen, maar niet direct uit elkaar voortvloeien en elkaar zelfs dikwijls in de weg zitten. Waardevol onderzoek floreert in een vrije ruimte, waar betrokkenheid bij en distantie tot de praktijk elkaar afwisselen, waar discussie plaatsvindt en publicaties vakkundig worden beoordeeld. Politiek en politieleiding zouden in het Scottish Institute for Policing Research, een samenwerkingsverband van universiteiten en politie, een leerzaam voorbeeld kunnen vinden, maar uiteindelijk komt verbetering van de situatie op de onderzoekers zelf aan. Zij kunnen de problemen van de politie niet oplossen, maar wel inzichten leveren die de politie zelf, burgers en bestuurders daarbij op weg helpen. Maar daarvoor moeten zij zich eerst wel weer de blik vanuit de samenleving eigen maken, theoretische noties ontwikkelen die scherpe diagnoses mogelijk maken, en met richtinggevende publicaties komen die al die partijen aanspreken. De politie zal hun daarbij niet de voet dwars zetten. Het vergt vooral vrijmoedigheid en verbeeldingskracht van hen zelf, gebruik van hun onderzoeksvrijheid.

## Literatuur

### Cockbain & Knutsson 2015

E. Cockbain & J. Knutsson, *Applied police research. Challenges and opportunities*, Londen: Routledge 2015.

### Commissie Onderzoek Amsterdam 1967

Commissie Onderzoek Amsterdam, *Eerste interim-rapport, tweede interim-rapport en slot-rapport van de Commissie van Onderzoek Amsterdam*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1967.

**Fijnaut 2015**

C. Fijnaut, 'De evaluatie van de eenheid Oost-Nederland: een maat voor niets', *Tijdschrift voor de Politie* (77) 2015, p. 10-14.

**Haraszti 1984**

M. Haraszti, *Der Staatskünstler*, Berlijn: Rotbuch Verlag 1984.

**Hoogenboom 2009**

A.B. Hoogenboom, *Bringing the police back in. Notes on the lost and found character of the police in police studies*, Dordrecht: SMVP 2009.

**Hoogenboom & Punch 2012**

B. Hoogenboom & M. Punch, 'Developments in police research: Views from across the North Sea', in: T. Newburn & J. Peay (red.), *Policing: Politics, culture and control*, Oxford: Hart Publishing 2012, p. 69-88.

**Huisman e.a. 2016**

S. Huisman, M. Princen, P. Klerks & N. Kop, *Handelen naar waarheid. Sterkte- en zwakteanalyse van de opsporing*, Amsterdam 2016.

**Innes 2014**

M. Innes, *Signal crimes*, Oxford: Oxford University Press 2014.

**Meershoek 2006**

G. Meershoek, *De gemeentepolitie in een veranderende samenleving*, Amsterdam: Boom 2006.

**Meershoek 2009**

G. Meershoek (red.), *Politiestudies: terugblik en vooruitzicht*, Dordrecht: SMVP 2009.

**Van Oenen 2011**

G. van Oenen, *Nu even niet! Over de interpassieve samenleving*, Amsterdam: Van Genneep 2011.

**Projectgroep Organisatiestructuren 1977**

Projectgroep Organisatiestructuren, *Politie in verandering*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1977.

**Punch 1983**

M. Punch (red.), *Control in the police organization*, Cambridge, MA: MIT Press 1983.

**Ratcliffe 2016**

J.H. Ratcliffe, *Intelligence-led policing*, Londen: Routledge 2016.

**Van Reenen 2018**

P. van Reenen, *Het onderzoek van de Politieacademie. Quick scan van de benutting van onderzoek uitgevoerd in het kader van de strategische onderzoeksagenda 2015-2019* (ongepubliceerd rapport), 2018.

**Reiner 1992**

R. Reiner, 'Police research in the United Kingdom: A critical review', *Crime and Justice* (15) 1992, afl. 1, p. 435-508.

**Reuss-Ianni 1983**

E. Reuss-Ianni, *Two cultures of policing. Street cops and management cops*, Londen/New Brunswick: Transaction Books 1983.

**Terpstra 2018**

J. Terpstra, 'Evaluatie Politiewet 2012. Dwaalwegen en misvattingen', *Nederlands Juristenblad* 2018, afl. 3, p. 189-193.

# De Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit 2018

*Antoine Hol\**

Maatschappelijke instituties zijn een glazen huis geworden. Niet alleen wordt transparantie gevraagd als het gaat om de besteding van publieke middelen, ook wordt meer en meer de vraag gesteld naar integer handelen. Zijn rechters wel onpartijdig? Laten ambtenaren zich niet op een oneigenlijke manier beïnvloeden? Wat gaat er schuil achter de muren van kloosters en kerken? Zijn wetenschappers nog wel betrouwbaar? Niet voor niets zien we een groei aan gedragscodes, vertrouwenspersonen, compliant officers, integriteitsonderzoekers, klachtcommissies. De media-aandacht voor integriteitkwesaties brengt hierin extra dynamiek.

Mede naar aanleiding van enkele casus is er binnen het wetenschappelijk domein in 2004 door de Vereniging van Universiteiten (VSNU) een eerste gedragscode wetenschappelijke integriteit ingevoerd. In 2018 is deze code vervangen. In de tussenliggende periode verschenen er zowel nationaal als internationaal verschillende nieuwe andere codes. Een belangrijke is de Europese zogeheten ALLEA-code.<sup>1</sup> In het nu volgende zullen we ingaan op een aantal zaken. Na eerst iets te hebben gezegd over het waarom, de aard en de opzet van de nieuwe gedragscode zullen we ingaan op enkele specifieke onderdelen daarvan. Vooral de zorgplichten van organisaties waarbinnen wetenschap-

\* Prof. dr. A.M. Hol is hoogleraar Encyclopedie van het recht/Rechtsfilosofie aan de Universiteit Utrecht en medeauteur van de Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit. Hij is tevens voorzitter van de Commissies Wetenschappelijke Integriteit van Universiteit Utrecht en Tilburg University. Een aanzienlijk deel van dit artikel is gebaseerd op teksten die Keimpe Algra ter beschikking heeft gesteld. Algra was voorzitter van de commissie die verantwoordelijk was voor het ontwerp van de nieuwe code. Veel dank aan hem. Zie voor de tekst van de nieuwe gedragscode [www.vsnu.nl/files/documenten/Nederlandse%20gedragscode%20wetenschappelijke%20integriteit%202018.pdf](http://www.vsnu.nl/files/documenten/Nederlandse%20gedragscode%20wetenschappelijke%20integriteit%202018.pdf).

1 De code is opgesteld door de Federation of European Academies of Sciences and Humanities en in herziene versie gepubliceerd in 2017. ALLEA staat voor All European Academies. De code geldt voor de Europese Commissie als referentie voor door Europese fondsen gesubsidieerd wetenschappelijk onderzoek.

pelijk onderzoek wordt verricht, verdienen aandacht. Daarnaast bespreken we de normen die betrekking hebben op onafhankelijkheid van de onderzoeker, toegankelijkheid van data en het publiceren van bevindingen.

### **Waarom een nieuwe gedragscode wetenschappelijke integriteit?**

Er wordt wel eens beweerd dat een gedragscode geen of weinig toegevoegde waarde heeft. Wat nodig is, zo wordt gezegd, is een versterking van de onderzoekscultuur en daarvoor helpt een code niet. Dit is maar ten dele waar. Empirisch onderzoek laat zien dat er minder schendingen van wetenschappelijke integriteit zijn in landen waar een geschreven gedragscode is dan in landen waar deze niet bestaat.<sup>2</sup> Maar de bewering dat een code weinig toevoegt, is in zekere zin ook juist. De meeste onderzoekers doen niet het juiste omdat een code hun zegt hoe te handelen. Vaak weet men zelfs niet van het bestaan van een code. Daar komt bij dat integriteit een houding veronderstelt waarbij men handelt op eigen verantwoordelijkheid. Integer noemt men iemand die, ook als niemand het werk van de onderzoeker controleert en hij geen risico loopt te worden betrapt op geknoei, zal handelen overeenkomstig de standaarden van goede wetenschap. Die standaarden zijn zo sterk verknoopt met wat wordt verstaan onder wetenschap of wetenschappelijk onderzoek, dat de onderzoeker geen beginselen of regels van boven nodig heeft om op integere wijze zijn werk te doen. De normativiteit van de wetenschappelijke praktijk is onlosmakelijk verbonden met onderzoek en is voor de meeste onderzoekers ook de drijfveer achter hun werk. Niet (alleen) geld – men verdient vaak meer binnen het bedrijfsleven –, maar iets dat men enigszins pathetisch als waarheidsliefde zou kunnen aanduiden, maakt dat men zich vaak een leven lang aan de wetenschap wijdt.

Niettemin zijn er verschillende redenen waarom het goed is dat er een code is. In de eerste plaats legt de code een aantal principes en normen vast, die een zeker houvast kunnen bieden voor wat goede wetenschap impliceert en een zekere duurzaamheid geven aan de onderzoekscultuur, die niet zomaar kan veranderen zonder dat het wordt bemerkt. In de tweede plaats fungeert een code als instrument bij de

2 Dit wil zeggen dat er sprake is van een zekere samenhang, niet van een causaal verband.



vorming van studenten en jonge onderzoekers, die nog niet volledig vertrouwd zijn met wat binnen een onderzoekspraktijk van hen wordt verwacht. Ten derde hebben we een code nodig als een soort vaandel naar de buitenwereld toe, om de normatieve aspecten van wetenschap kenbaar te maken. Wetenschap staat voor meer dan louter meningen naast andere meningen en zij loopt ook niet aan de leiband van politieke of commerciële partijen. Tot slot is de code er om 'rechtszekerheid' te bieden in geval van klachten. Bij klachtbehandeling moeten de klachtbehandelaars – commissies wetenschappelijke integriteit (CWI's) – het betreffende doen of nalaten van een onderzoeker kunnen toetsen aan normen die van tevoren zijn vastgelegd.

### **Aard van de code**

Zoals reeds aangestipt, is er sinds de introductie in 2004 van de eerste gedragscode wetenschappelijke integriteit het nodige gebeurd. CWI's kregen steeds meer klachten te behandelen. Universiteiten en andere organisaties besteedden steeds meer aandacht aan kwesties van wetenschappelijke integriteit in onderwijs, seminars en trainingen. Alhoewel er tussentijds een aantal wijzigingen in de code werd aangebracht, ontstond op enig moment het gevoel dat er een nieuwe tekst moest komen. Zowel bij de klachtbehandeling als bij de voorlichting en opleiding bleek de code zijn beperkingen te hebben. Er moest een coherenter code komen die meer duidelijke standaarden zou bevatten voor goede onderzoekspraktijk. Bovendien zou de nieuwe code niet alleen van toepassing moeten zijn op fundamenteel onderzoek, maar ook een goede normatieve basis moeten bieden voor het toegepaste onderzoek.

De code van 2004 was sterk aspirationeel van karakter, meer gericht op algemene beginselen dan op concrete regels en standaarden voor goede onderzoekspraktijk. In de nieuwe code is gepoogd een betere balans aan te brengen, waarbij uitdrukkelijk is gekeken naar internationale codes, waaronder de ALLEA-code.<sup>3</sup> Naast een hoofdstuk over beginselen is er een hoofdstuk met een meer expliciete en meer

3 Vanwege de betekenis van deze ALLEA-code bij subsidies van de Europese Commissie is er bij het ontwerp van de Nederlandse code alles aan gedaan inconsistentie en incoherenties tussen beide te voorkomen. Onderzoekers bij Nederlandse organisaties kunnen zich oriënteren op de Nederlandse code, ook bij Europees gefinancierd onderzoek. De Nederlandse code is overigens op een aantal punten meer uitgewerkt dan de Europese.

gedetailleerde lijst van standaarden. De onderliggende argumentatieve structuur is versterkt door de verhouding tussen beginselen en standaarden te verduidelijken. Dit is vooral van belang voor de educatieve doeleinden die de code wil dienen. De meer uitgewerkte standaarden bieden de onderzoeker houvast in zijn dagelijkse onderzoekspraktijk en vergroten de 'rechtszekerheid'.

De code van 2004 was een initiatief van de VSNU en dus vooral een code voor de universiteiten. Deze had betrekking op zowel onderzoek als onderwijs, twee nogal verschillende contexten als het gaat om integriteit. Overeenkomstig internationale codes is de scope van de nieuwe code beperkt tot onderzoek. Bovendien heeft deze code ook betrekking op toegepast onderzoek, waardoor hij ook kan worden gebruikt voor hogescholen en organisaties van toegepast onderzoek, zoals TNO.

Anders dan in de voorgaande code is in de code van 2018 een hoofdstuk opgenomen over de behandeling van schendingen van integriteit. Vanuit de praktijk van klachtbehandeling leeft een sterke behoefte aan duidelijke afbakening van wat wel en niet als een schending kan worden aangemerkt en waarover al dan niet kan worden geklaagd.

De code van 2004 had voornamelijk betrekking op individuele onderzoekers. Deze individuele onderzoekers zijn echter voor een belangrijk deel van hun werk afhankelijk van heldere protocollen en een goede infrastructuur en ondersteuning daarvan. Daarom is in de nieuwe code een apart onderdeel gewijd aan de zorgplichten van de betreffende organisaties. Dit is een vernieuwing ten opzichte van bijna alle bestaande codes.

Tot slot is in de nieuwe code gepoogd een duidelijker en meer uitgewerkte kwalificatie van afwijkend gedrag binnen het wetenschappelijk onderzoek te formuleren. De oude code maakte niet een duidelijk onderscheid tussen wetenschappelijk wangedrag (schending van wetenschappelijke integriteit) en bedenkelijke onderzoekspraktijk (*questionable research practice*). De nieuwe code kent wel het onderscheid en geeft criteria wanneer sprake is van het een dan wel het ander. Ook dit is in lijn met internationale codes. Het onderscheid wordt in de code op twee manieren verfijnd. In de eerste plaats wordt onderkend dat het onderscheid niet zwart-wit is. Er is een grijs gebied en afhankelijk van de omstandigheden komt men op de ene dan wel andere kwalificatie uit. De code reikt bovendien een aantal wegingsfactoren aan (niet uitputtend) die kunnen helpen bij de uiteindelijke

kwalificatie. Naast de kwalificaties van ‘schending van wetenschappelijke integriteit’ en ‘bedenklijk gedrag’ is een derde categorie toegevoegd van ‘lichte tekortkoming’.

### **Fundamentele keuzes**

In de nieuwe code is een aantal fundamentele keuzes gemaakt. In de eerste plaats wordt in de preambule aangegeven dat onderzoek in de wetenschap zijn status ontleent aan het feit dat het wordt geleid door standaarden of normen, en dat deze normativiteit zowel van methodologische (niet elke mening geldt als wetenschappelijk inzicht) als van ethische aard (het is niet geoorloofd te stelen of te liegen) is. Wetenschappelijke integriteit gaat niet alleen over deze ethische normen. De code had in dat geval ook een stuk korter kunnen zijn. Er is echter een andere keuze gemaakt. De grens tussen methodologische en ethische standaarden is immers niet altijd gemakkelijk te maken, ook omdat opzettelijke en substantiële afwijking van methodologische standaarden onethisch kan worden, omdat we niet langer met incidenten te maken hebben, maar met een onderzoeker voor wie de spelregels kennelijk zonder betekenis zijn. Om aan te geven dat het niet alleen maar gaat om zuiver ethische normen, maar ook om normen met een ruimere strekking, wordt in de code gesproken van normen voor goede onderzoekspraktijken.

In de tweede plaats is ervoor gekozen om niet alleen te focussen op het beperkte aantal, traditioneel onderscheiden majeure overtredingen, zoals vervalsing, manipulatie en plagiaat, maar ook op de vele ‘bedenklijke gedragingen’ – in de zin van ‘slordig’ onderzoek – die vaker voorkomen dan genoemde ‘doodzonden’ en eveneens grote impact kunnen hebben.

In de derde plaats is gekozen voor een niveau van gedetailleerdheid dat passend is voor een algemene code die alle wetenschapsgebieden moet afdekken. Duiding en specificering van individuele normen voor specifieke omstandigheden en concrete gevallen kunnen in de meeste gevallen worden overgelaten aan individuele onderzoekers en, bij beoordelingen van hun keuzes, aan CWI’s. Waar niettemin behoefte ontstaat aan meer handvatten, laat deze code bovendien ruimte voor het vormen van een geordende jurisprudentie en voor het desgewenst formuleren van meer specifieke regels per vakgebied of institutie. Zo

werkt een algemene gedragscode nu eenmaal. Ook in de buitenlandse pendanten zal men geen specifiekere normstellingen aantreffen. Het is nu aan de instellingen om aan de invoering en de uitvoering van deze gedragscode handen en voeten te geven en te zorgen voor een adequate 'indaling'. Deze gedragscode is bovendien niet in steen gebeiteld. De onderzoekspraktijk in onze instellingen is dynamisch en aanpassingen aan die dynamiek zullen van tijd tot tijd nodig zijn. Bovendien is het nuttig de vinger aan de pols te houden waar het gaat om de werkbaarheid voor individuele onderzoekers, voor CWI's en voor een instantie als het Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit (LOWI).<sup>4</sup> Een eerste evaluatie in die trant is voorzien na twee jaar.

### **Beginselen, normen en zorgplichten: enkele kernpunten**

De code vertrekt vanuit een aantal principes. Onderscheiden worden eerlijkheid, zorgvuldigheid, transparantie, onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid. Deze principes hangen deels samen en leggen soms wat meer accenten op de methodologische kant van onderzoek, soms wat meer accenten op de ethische aspecten van onderzoek. Voor de bespreking hier richten we ons op enkele principes die misschien wel het meest direct de kern raken van de wetenschappelijke integriteit: eerlijkheid en onafhankelijkheid. Om duidelijk te maken wat hiermee wordt bedoeld, is het nodig dat we eerst enkele aspecten van de andere principes bekijken.

Een goede onderzoekspraktijk veronderstelt dat men zorgvuldig te werk gaat in het onderzoek. Een enkele slordigheid levert niet meteen een schending op van de wetenschappelijke integriteit. Anders is het wellicht wanneer een onderzoeker steeds opnieuw slordig te werk gaat. Kennelijk neemt hij de spelregels van wetenschappelijk onderzoek onvoldoende serieus. Wanneer men niet transparant over het onderzoek is, wil dat nog niet zeggen dat men niet integer te werk gaat in het onderzoek zelf. Pas als men na langere tijd geen zicht geeft op welke data bepaalde bevindingen zijn gebaseerd – kennelijk omdat men iets te verbergen heeft, raken we de integriteit. Hetzelfde geldt voor het niet noemen van financiers van het onderzoek. Dat is niet

4 Dit orgaan toetst, op verzoek van klager of beklagde, de zorgvuldigheid van het werk van de betreffende CWI en geeft een 'second opinion' aan het bestuur van de betreffende instelling bij het nemen van een besluit.

transparant, maar zegt nog niets over de vraag of het onderzoek al dan niet integer is uitgevoerd. Ook niet-verantwoordelijk gedrag laat zich niet qualitate qua kwalificeren als in strijd met de wetenschappelijke integriteit. Het kan zijn dat er discussie ontstaat over de vraag of een bepaald onderzoek wel van voldoende verantwoordelijkheidsbesef getuigt, gelet op het mogelijke *misbruik* dat derde partijen daarvan zouden kunnen maken. Zo'n discussie speelde laatst rond onderzoek naar tabaksmokkel. De tabaksindustrie zou mogelijk profijt kunnen hebben van de uitkomsten van het onderzoek, wat in de ogen van bestrijders van het roken onwenselijk zou zijn. Mogelijk is hierbij sprake van een ethisch probleem, maar de kwestie raakt niet meteen de wetenschappelijke integriteit. Dat wordt mogelijk anders wanneer men op meer structurele wijze bepaalde belangen van bijvoorbeeld proefpersonen of proefdieren negeert.

In het geval van eerlijkheid en onafhankelijkheid ligt het anders. Wanneer het gaat om het voortbrengen van meer dan louter meningen, is kritische toetsing van beweringen en opvattingen van het grootste belang. Zo'n kritische toetsing is slechts mogelijk als een onderzoeker niet is gebonden aan andermans of eigen (voor)oordelen. Geen waarachtige en betrouwbare beweringen en dus geen wetenschap zonder onafhankelijkheid. Uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek zijn uitermate kwetsbaar als twijfel rijst over die onafhankelijkheid.

Het principe van de onafhankelijkheid raakt ook sterk aan dat van de eerlijkheid. Wie zijn oren laat hangen naar wat anderen graag willen horen, zal mogelijk dingen moeten zeggen die niet of niet zo duidelijk uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. Gebrek aan onafhankelijkheid en oneerlijkheid raken de wetenschap in de kern. De principes van onafhankelijkheid en eerlijkheid vormen dan ook de kern van de wetenschappelijke integriteit. Niet voor niets worden fabricatie en vervalsing wel aangeduid als de 'doodzonden' van wetenschappelijk onderzoek.

Terwijl de principes van onafhankelijkheid en eerlijkheid wellicht het meest cruciaal zijn, is de onderzoeker hierbij het meest op zichzelf aangewezen als hij in zijn onderzoek een zekere druk ervaart of aan verleidingen blootstaat om wat water bij de wijn te doen. In geval van een beginsel als dat van de zorgvuldigheid kan men slordigheden in het onderzoek beter leren vermijden door bijvoorbeeld meer ervaring, betere methodologische scholing en duidelijker protocollen. Als het

gaat om onafhankelijkheid en eerlijkheid zijn er minder uitwendige middelen om te leren handelen overeenkomstig die principes en komt het sterker aan op de ethische attitude van de onderzoeker. In termen van de deugdenethiek gaat het hier om de deugdzaamheid van de onderzoeker en speelt de vraag of hij of zij is opgewassen tegen bepaalde druk van binnen of van buiten en de rug recht kan houden. Zeker wanneer de financiering van het wetenschappelijk onderzoek mede afhankelijk is van particuliere fondsen en al dan niet commerciële opdrachtgevers, kan een druk worden ervaren om voor de externe partijen wenselijke onderzoeksuitkomsten te genereren. Om opnieuw voor een grote subsidie bij geneeskundig onderzoek in aanmerking te komen zou het prettig zijn als men een bepaalde vooruitgang in het onderzoek zou boeken. De verleiding is daar om de resultaten mooier voor te stellen dan ze zijn. Vergelijkbare druk kan worden ervaren bij beleidsgericht onderzoek waar bepaalde uitkomsten beter uitkomen dan andere, of bij commercieel onderzoek waarbij de opdrachtgever hoopt op bepaalde uitkomsten die de kwaliteit van een product onderschrijven. De verleiding om opdrachtgevers tevreden te stellen kan haaks staan op wat in onafhankelijk en eerlijk onderzoek wordt verlangd. Wat te doen om de onderzoeker hier toch de nodige steun te bieden om de rug recht te houden?

## Zorgplichten

Voor beantwoording van deze vraag is het interessant een parallel te trekken met de discussies over de rechtspraak. Waar het gaat om het gezag en de betrouwbaarheid van de rechtspraak zijn er twee punten waarop de rechtspraak kwetsbaar blijkt te zijn. Veel discussie is er geweest naar aanleiding van de zogenoemde rechterlijke dwalingen. Door fouten in de waarheidsvinding zijn burgers onterecht veroordeeld tot zware straffen. De rechtspraak is echter minstens zo kwetsbaar op het punt van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid. De aandacht voor de nevenbetrekkingen en ook het groeiend aantal wrakingen lijken hierop te wijzen. De rechtspraak heeft op twee manieren gereageerd om de kwetsbaarheden te verminderen. Er is ingezet op training en educatie van rechterlijke ambtenaren in niet-juridische disciplines als psychologie en statistiek. Verder is er gekozen voor gro-

tere transparantie, vooral door het publiceren van overzichten met nevenfuncties.

Op vergelijkbare wijze vraagt de gedragscode de betreffende onderzoeksinstellingen om gericht beleid te voeren om slordige of bedenkelijke onderzoekspraktijken tegen te gaan en de onafhankelijkheid van onderzoekers te waarborgen. Het is de verantwoordelijkheid van de instellingen – de code spreekt van zorgplichten – om een onderzoekscultuur te creëren waarbinnen de wetenschapper weet wat van hem wordt verwacht en waarbij hij voldoende ondersteuning krijgt om die verwachtingen waar te maken. We lichten er enkele van de belangrijkste zorgplichten uit.

### *Training*

Van belang is dat alle onderzoekers in trainingen zich bewust worden van wat wetenschappelijke integriteit binnen de eigen discipline van hen vraagt, en waarbij ze alert leren zijn op mogelijke valkuilen. Van belang is ook dat onderzoekers door goede begeleiding en verdere educatie steeds scherp worden gehouden waar het gaat om methodische kwesties. Waar nodig zorgt de instelling voor verdere protocollering van het onderzoek. De normen van de gedragscode zijn soms te algemeen van aard en behoeven, al naar gelang de discipline, soms nadere specificering. De onderzoeker krijgt zo meer houvast.

### *Transparantie*

Om het vertrouwen in de wetenschap te versterken is transparantie een sleutelwoord. Transparantie speelt op verschillende manieren. De code onderstreept in de eerste plaats het belang van openheid over affiliaties van wetenschappers. Net als in de rechtspraak dienen zij hun nevenfuncties te openbaren.<sup>5</sup> Maar de code verlangt ook dat men in publicaties helder is over externe belanghebbenden, opdrachtgevers en financiers.<sup>6</sup> Transparantie betreft ook de data. De code gaat ervan uit dat onderzoeksgegevens en onderzoeksdata publiek beschikbaar komen na afronding van het onderzoek. Het moet duidelijk zijn

5 Zie Gedragscode 2018, 4.6, norm 19.

6 Zie Gedragscode 2018, 3.4, norm 44. Zie ook norm 55.

waarop de bevindingen van de onderzoeker berusten.<sup>7</sup> Die bevindingen moeten aan de hand van de data eventueel ook kunnen worden gecontroleerd. Data moeten ook beschikbaar komen voor eventueel verder of ander onderzoek. Wetenschap komt vooruit doordat we delen wat door onze onderzoeksinspanningen is voortgebracht. Het feit dat veel wetenschappelijke productie is mogelijk gemaakt door publiek geld, versterkt dit idee van mogelijk hergebruik van data. Binnen de discussies rondom Open Science staan transparantie en delen van data en onderzoeksresultaten dan ook centraal.

Er kunnen hier echter beperkingen zijn en de code onderkent dan ook dat er situaties zijn waarin restricties kunnen worden gerechtvaardigd bij het openbaren van data en onderzoeksresultaten.<sup>8</sup> Zo'n beperking is denkbaar in het bijzondere geval van staatsgeheimen of staatsveiligheid. De kwestie van het al dan niet openbaren van data speelt mogelijk ook in geval van opdrachtonderzoek. De opdrachtgever kan er belang bij hebben dat data en ook resultaten van het onderzoek zeker tijdelijk niet worden geopenbaard. Commerciële partners zullen vaak uit het oogpunt van concurrentie afspraken willen maken over het al dan niet toegankelijk en openbaar maken van onderzoeksresultaten en data. Bij opdrachtonderzoek van de overheid kunnen bestuurlijke en politieke motieven een rol spelen. Wie de code bestudeert, kan zien dat het hier een lastig punt betreft. Voorkomen moet worden dat onderzoekers te gemakkelijk een vrijbrief krijgen om de bevindingen van hun onderzoek aan controle en een kritische toets te onttrekken. Daarom moeten data in ieder geval vertrouwelijk beschikbaar worden gesteld voor een controle als er sprake is van mogelijke schending van normen van wetenschappelijke integriteit.<sup>9</sup> In zeer uitzonderlijke gevallen laat de code toe dat data zelfs niet vertrouwelijk kunnen worden geraadpleegd. Interessant is dat de code hier de mogelijkheid om te beslissen data strikt vertrouwelijk te houden niet laat aan de individuele onderzoeker of de onderzoeksgroep, maar op het niveau tilt van het bestuur van de instelling. Het is de verantwoordelijkheid van het bestuur om hier een uiteindelijke afweging te maken. Alhoewel er een zekere druk is om in de sfeer van de derde geldstroom meer opdracht-

7 Transparantie reikt hier in zeker opzicht verder dan in geval van de rechtspraak. Maar ook hier is een vergelijking mogelijk. Weliswaar delen rechters de data waarop zij hun oordeel doen berusten niet met het algemene publiek, maar deze worden wel altijd gedeeld met partijen en de hogere rechters, die zo het oordeel kunnen toetsen.

8 Zie Gedragscode 2018, onder meer normen 11, 122 en 45.

9 Zie Gedragscode 2018, norm 12.



onderzoek uit te voeren, is het voorstelbaar dat bestuurders vaker dan voorheen grenzen zullen stellen aan dergelijk onderzoek, dit vanwege het principe van transparantie. In alle gevallen dient het bestuur erop toe te zien dat onderzoekers helder zijn over vooraf gemaakte afspraken met betrekking tot het al dan niet openbaren van data.<sup>10</sup> Een dergelijk beleid van openheid naar buiten toe zal de onderzoeker in ieder geval op indirecte wijze helpen vooraf en gaandeweg te toetsen of zijn onderzoek spoort met de belangrijke principes van zorgvuldigheid, verantwoordelijkheid, eerlijkheid en onafhankelijkheid, kortom van goed en integer onderzoek.

Wat die openheid naar buiten toe betreft moet nog worden gewezen op de nadruk die in de code wordt gelegd op vertrouwelijke behandeling van klachten van schending van wetenschappelijke integriteit. Klachten blijken vaak ongegrond, of betreffen 'lichtere tekortkomingen'. In veel gevallen is er in ieder geval alle reden te voorkomen dat een onderzoeker of groep van onderzoekers aan 'de schandpaal wordt genageld'. Tegelijkertijd is het van belang preciezer zicht te krijgen op wat in concreto wel of niet door de beugel kan. Daarvoor is het openbaar maken van adviezen van CWI's en het LOWI cruciaal. Voor een belangrijk deel worden deze adviezen inderdaad op de website van de VSNU geopenbaard. Helaas zijn deze adviezen zodanig geanonimiseerd, dat ze moeilijk leesbaar zijn. Ook ontbreekt nog een goede ordening in het geheel van adviezen. Onlangs is echter binnen het Netherlands Research Integrity Network (NRIN)<sup>11</sup> het initiatief ontwikkeld om een 'jurisprudentiebundel' te maken met een overzichtelijke, becommentarieerde beschrijving van casus wetenschappelijke integriteit. De beschreven casuïstiek kan worden gebruikt voor zowel educatieve doeleinden als verdere normontwikkeling. Vertrouwelijkheid bij de beschrijving van de casus, voor zover wenselijk of geboden, blijft het uitgangspunt.

We stipten hierboven al aan dat vooral waar het gaat om het principe van de onafhankelijkheid de onderzoeker in situaties terecht kan komen waarbij zijn professionele kennis en vaardigheden hem uiteindelijk weinig soelaas bieden voor een concreet antwoord op de vraag hoe te handelen. De code geeft aan dat hier een duidelijke verantwoordelijkheid ligt bij de instelling zelf. Dat behelst meer dan dat men

10 Gedragscode 2018, norm 12 en zorgplicht 16. De redenen voor het niet openbaar maken moeten valide zijn. Zie norm 11.

11 Zie <https://freshheroes.com/netherlands-research-integrity-network>.

bestuurlijke verantwoordelijkheid neemt. Binnen de onderzoeksgroepen dient bewustzijn te worden gecreëerd van de mogelijke blinde vlekken in verhoudingen met opdrachtgevers. Ook wordt besturen geadviseerd mogelijkheden te creëren voor onderzoekers om terug te vallen op vertrouwenspersonen of ethische commissies.<sup>12</sup> Deze personen en commissies kunnen adviseren over kwesties waarbij onafhankelijkheid en eerlijkheid mogelijk in het geding zijn, maar ook vragen rondom kwesties als al dan niet openheid van data en auteurschap kunnen bij hen aan de orde worden gesteld.

### **Tot slot**

'Bevorder een onderzoekscultuur waarin de normen [voor goede onderzoekspraktijken] goed zijn verankerd en neem maatregelen als er signalen zijn dat deze niet worden nageleefd of dat het risico daartoe bestaat.' Zo luidt zorgplicht nummer 7 van de code. Een code is op zichzelf niet voldoende. We zeiden het al. Om goede onderzoekspraktijken te garanderen, om integer onderzoek te garanderen is meer nodig dan een code alleen. Onderzoekers zullen altijd op problemen stuiten, of in situaties terechtkomen waarbij een code hun onvoldoende houvast biedt om te weten wat van een integer onderzoeker wordt verwacht. Nodig zijn bovenal, naast training en meer uitgewerkte richtlijnen en protocollen, vormen van samenwerking in het onderzoek waarbij mogelijke dilemma's of problemen als vanzelfsprekend aan de orde kunnen worden gesteld en besproken.

12 Gedragscode 2018, zorgplicht 20.

## Summaries

*Justitiële verkenningen* (Judicial explorations) is published six times a year by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Justice and Security in cooperation with Boom juridisch. Each issue focuses on a central theme related to judicial policy. The section Summaries contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (no. 2, 2019) is *Independent research*.

### **Public research organizations at an appropriate distance. Reliable policy-relevant research as a shared responsibility**

*Gijs Diercks and Paul Diederens*

Governments have a great need for policy-relevant research. The Dutch government obtains part of this research from the so-called state knowledge institutions: public research organizations that support ministries in the preparation and implementation of policy. To be able to provide reliable research, state knowledge institutions must be able to act independently and with integrity. But to be policy-relevant, they must maintain in close contact with ministries. Proper handling of this tension does not only requires 'hard' formal rules, procedures and codes of conduct, but also 'soft' informal institutions, such as awareness, dialogue, education, and culture. Implementing this is a shared responsibility of both the research organizations and the ministries.

### **Why don't you do what we ask? On commissioned scientific research**

*Henk Elffers*

Those who commission scientific research sometimes try to influence what and how the researcher executes the project, or to influence the outcomes. The scientific community utterly rejects such practices. The author discusses the diametrically different opinions on what is acceptable in the relation between those who commission scientific research and those that accept such a commission.

### **Commissioned research and other in the legal domain. A personal view from the sociology of law**

*Nick Huls*

In this article the author asserts, based on his own experiences in this field, that the independence of research and researchers is not a given, but must always be conquered and defended. He relates the necessity of doing commissioned research to developments in Dutch legal academia and describes its strengths and weaknesses. He then makes the comparison with 'pure' academic research. He shows that most lecturers must fight and defend their independence against all sorts of developments within the modern university. There is not much room anymore to do one's own free research. He concludes that neither academic nor commissioned research takes place in a vacuum without power relations.

### **Message from a velvet cage. On a police researcher's discomfort**

*Guus Meershoek*

Dutch police research is predominantly of a policy supporting or evaluative nature. Significant publications, such as those that started police research in the 1970s, are rare. This loss is analyzed in this article. Firstly, the author describes how the research community has changed: police officers who were disillusioned with the organization and mastered scientific competencies were succeeded by university-educated researchers who had to earn a position in the police. Secondly, the police integrated the societal urge for change, transformed it into a style of management and immunized themselves in this way against innovation. Thirdly, researchers exchanged social scientific theories for policy concepts, focusing on efficiency and excluding a societal perspective on the police. Finally, by recognizing the impact of research as a criterion of success, researchers relinquished their judgment on the quality of their research to police managers. Improvement of the situation depends first of all on the creativity and boldness of researchers.

### **The new Dutch Code of Conduct for Research Integrity**

*Antoine Hol*

The new Dutch Code of Conduct for Research Integrity (2018) offers an important document for strengthening good research practices. It can be used in training researchers, informing the general public on

standards guaranteeing trustworthiness of scientific research and handling allegations of misconduct in this research. The code departs from a set of principles worked out in standards describing the do's and don'ts of good research practice. The Dutch code distinguishes itself for amongst others having a special section on duties of care of the organization where researchers are appointed. The organization has special responsibilities to give support to its researchers to develop good research practice and to foster a research culture in which dilemmas of integrity can be discussed in an open atmosphere. In this article special attention is paid to the principle of dependency. It is with regard to this principle that the researcher is most vulnerable, especially when it comes to commissioned research projects. How can the researcher be supported when dependency and honesty are under pressure?



## Congresagenda

---

14 juni	Circles Europe General Meeting and Mini-conference (Den Bosch) <a href="http://www.circles4.eu/projects-events/cosa-events-documentation">www.circles4.eu/projects-events/cosa-events-documentation</a>
20-21 juni	NVC Congres 2019: Criminologische interventies (Leiden) <a href="https://criminologie.nl/nvc-congres-2019">https://criminologie.nl/nvc-congres-2019</a>
17 september	Street policing in a smart society (Gent) <a href="http://www.politiestudies.be/vrij.cfm?id=440">www.politiestudies.be/vrij.cfm?id=440</a>
18-21 september	Jaarcongres ESC (Gent) <a href="http://www.eurocrim2019.com/">www.eurocrim2019.com/</a>
24-26 oktober	European congress on violence in clinical psychiatry (Oslo) <a href="http://oudconsultancy.nl/Oslo_11_ECVCP/ecvcp/Invitation.html">http://oudconsultancy.nl/Oslo_11_ECVCP/ecvcp/Invitation.html</a>
13-16 november	Jaarcongres ASC. Criminology in the new era: Confronting injustice and inequality (San Francisco) <a href="http://www.asc41.com/">www.asc41.com/</a>
28 november	De aanpak van witwassen (Breukelen) <a href="http://www.kerckebosch.nl">www.kerckebosch.nl</a>

---

Het volgende nummer van *Justitiële verkenningen* (Jv 3) is gewijd aan:

### **Toezicht op justitiabelen**

Nadere informatie bij de redactie.



