

Vergaderjaar 2021–2022

31 490

Vernieuwing van de rijksdienst

Nr. 306

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2021

In het debat met de Staatssecretaris van Financiën tijdens het notaoverleg Douane van 14 december 2020 (Kamerstuk 31 934, nr. 45) hebben de leden Omtzigt en Bruins een motie ingediend waarin zij verzoeken een code of standaard te ontwikkelen voor onderzoek *door* de overheid *naar* de overheid. In het bijzonder verzoeken de indieners van de gewijzigde motie om bij de uitwerking in te gaan op de thema's onafhankelijkheid, inzagerecht, correctierecht en het recht van de Kamer op het horen van de onderzoekers, en om het resultaat vóór 1 oktober 2021 voor te leggen aan de Kamer.¹ Met deze brief informeer ik u over de uitvoering van de motie.

Allereerst wil ik benadrukken dat ik de insteek van de motie van harte ondersteun. Helderheid over de wijze waarop onafhankelijk onderzoek naar overheidshandelen dient te worden uitgevoerd draagt bij aan het verbeteren van de kwaliteit van de overheid als geheel. Conform het verzoek in de motie is er gesproken met de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) en met de Wetenschappelijke raad voor het overheidsbeleid (WRR). Graag dank ik de KNAW en WRR – als onafhankelijke wetenschappelijke instituten- voor hun toevoegingen. Gezamenlijk met hen heb ik gezien op welke wijze de verschillende belangen die in de context van de motie onderscheiden kunnen worden, het beste gewaarborgd kunnen worden. Ik heb deze belangen vanuit de volgende vier perspectieven gezien:

- het perspectief van de overheid als opdrachtgever van onderzoek;
- het perspectief van de onderzoeker als opdrachtnemer van onderzoek;
- het perspectief van de overheid als object van onderzoek;
- het perspectief van de Tweede Kamer, in haar controlerende taak.

Een inventarisatie toont aan dat er reeds diverse codes en documenten bestaan, die waarborgen bieden voor de vanuit deze perspectieven te onderscheiden belangen. Op basis van deze inventarisatie concludeer ik

¹ Kamerstuk 31 934, nr. 46

dat deze bestaande instrumenten inhoudelijk voldoende waarborgen bieden voor het verrichten van onafhankelijk onderzoek. Betrokken partijen bij onderzoek dienen kennis te hebben van de bestaande documenten en die na te leven. De KNAW en WRR hebben mij gevraagd om aandacht te besteden aan het stimuleren van het daadwerkelijke gebruik in de praktijk van de overheid van de bestaande instrumenten. Het stimuleren van het gebruik van gedragscodes door en voor wetenschappers moedig ik uiteraard aan. De overheid – in haar rol als opdrachtgever – dient de onderzoekers ruimte te geven om hun onderzoek onafhankelijk te kunnen doen. Het is vervolgens aan de onderzoekers om hun onderzoek vorm te geven, in lijn met de geldende gedragscodes en de kwaliteitseisen aan dit onderzoek. Dit vraagt om rolvastheid van beide zijden met respect voor de verschillende verantwoordelijkheden

Naar mijn overtuiging bieden de bestaande codes en documenten voldoende waarborgen voor onafhankelijk onderzoek en onafhankelijke oordeelsvorming daarbinnen, maar biedt een overzichtelijke bundeling beter houvast voor de praktische toepassing daarvan. Naar aanleiding van een analyse van bestaande documenten en mede door het gesprek met de KNAW en WRR ben ik ervan overtuigd dat een nieuwe code op dit moment niet nodig is. De nieuwe formuleringen van de ARVODI en de Leidraad instellen externe commissies hebben tijd nodig hun praktische uitwerking te vinden. Van belang is dat met deze brief voor het eerst een overzichtelijke bundeling wordt gegeven van die documenten die waarborgen bieden voor onafhankelijk onderzoek en onafhankelijke oordeelsvorming (en hoe de verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer eruitziet). Tezamen met de genoemde aanpassingen in de ARVODI en de Leidraad instellen externe commissies biedt dat naar mijn mening voldoende waarborgen voor onafhankelijk onderzoek door de overheid naar de overheid.

Opdat deze brief kan fungeren als een naslagwerk, zal ik deze opnemen in de kennisbank Openbaar Bestuur en plaatsen op de website van het Handboek Organisatie Rijksdienst. Heldere regels en afspraken bij het doen van onafhankelijk onderzoek naar overheidshandelen dragen bij aan een grotere bekendheid en gebruik van de bestaande codes en standaarden.

Onafhankelijk onderzoek

Bij de uitwerking van deze motie richt ik mij op onafhankelijk onderzoek uitgevoerd door daartoe ingestelde (onderzoeks)commissies of uitgevoerd door ingehuurde onderzoeksbureaus dan wel ingehuurde individuele (wetenschappelijke) onderzoekers. Buiten beschouwing blijven de rijksinspecties, rijkskennisinstellingen en de planbureaus. De onafhankelijkheid van hun onderzoeken is namelijk geregeld in de Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties, Aanwijzingen voor de planbureaus en de wettelijke kaders en andere regelingen van de rijkskennisinstellingen.²

Bij brief van 15 juni 2018 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het belang van onafhankelijk onderzoek in het democratisch bestel bevestigd.³ Die brief was een reactie op de publicatie «Onafhankelijk Onderzoek» van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV). Met de indieners van de motie en destijds met het rapport van de OVV ben ik het eens dat onafhankelijk onderzoek van belang is voor het democratisch bestel, «[...] omdat onderzoek naar de juiste feiten,

² Het evaluatierapport van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties is hier terug te vinden: Kamerstuk 31 490, nr. 292.

³ Kamerstuk 29 668, nr. 47.

betrouwbare informatie en een getrouwe weergave van gebeurtenissen van grote betekenis zijn voor het functioneren van onze democratie.»

Naar aanleiding van het rapport is een aantal acties in gang gezet om de benodigde onafhankelijkheid te waarborgen. Zo is in 2019 de Leidraad instellen externe commissies aangescherpt, door de onafhankelijkheid in het model voor een instellingsbesluit op te nemen. Ook werd, en wordt nog steeds, aandacht besteed aan onafhankelijk onderzoek in opleidingen aan topambtenaren en aan de Academie voor Wetgeving en de Academie voor Overheidsjuristen.

In 2020 heeft uw Kamer de motie van de leden Paternotte en Van den Hul⁴ aangenomen waarin werd verzocht om te onderzoeken of en zo ja, op welke wijze, het mogelijk is om de «Algemene Rijksvoorwaarden voor het verstrekken van opdrachten tot het verrichten van diensten» (hierna: ARVODI-2018) aan te passen zodat een onderzoeker die in opdracht van de overheid onderzoek doet een recht op het publiceren van de resultaten krijgt. In reactie hierop zijn nieuwe optionele bepalingen toegevoegd aan de modelovereenkomsten «inzake op wetenschappelijke wijze uitgevoerd beleidsgericht onderzoek» op het gebied van het intellectueel eigendomsrecht (IE-recht) en publicatie.

Als uitgangspunt geldt in de modelovereenkomsten dat de opdrachtgever (de Staat) het recht heeft om de resultaten openbaar te maken. Er kan door gebruikmaking van optionele bepalingen voor gekozen worden om ofwel het IE-recht bij de opdrachtnemer te laten (de Staat verkrijgt dan een gebruiksrecht), ofwel om het IE-recht door de Staat te laten verkrijgen (de opdrachtnemer verkrijgt dan een gebruiksrecht). Aanvullende optionele bepalingen regelen dat de opdrachtnemer de onderzoeksresultaten openbaar mag maken nadat de onderzoeksresultaten door de opdrachtgever zijn geaccepteerd, dan wel nadat de onderzoeksresultaten zijn geaccepteerd almede gepubliceerd.

Over deze aanvullingen in de betreffende modelovereenkomsten heb ik uw Kamer, mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, op 14 juni 2021 geïnformeerd.⁵

Gedragcode of standaard

Op dit moment bestaan al waarborgen die randvoorwaarden voor onafhankelijk onderzoek bieden. Deze waarborgen zien toe op de belangen vanuit de vier perspectieven die in de context van de motie onderscheiden kunnen worden, zoals hierboven beschreven. Hieronder ga ik nader op deze verschillende perspectieven in.

Het perspectief van de overheid als opdrachtgever van onderzoek

Vanuit het perspectief van de overheid als opdrachtgever van onderzoek geldt dat naar aanleiding van de motie van het lid Voortman⁶ aan uw Kamer is toegezegd onderzoeksrapporten die tot stand zijn gekomen op basis van de ARVODI actief openbaar te maken. Het uitgangspunt bij het actief openbaar maken van onderzoeksrapporten is: «openbaar, tenzij». Dat moet in de regel gebeuren binnen 28 dagen nadat het onderzoeksrapport definitief is geworden. Voor commissies die via de Kaderwet adviescolleges zijn ingesteld, geldt dat de Minister binnen drie maanden

⁴ Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 70

⁵ Kamerstuk 31 288, nr. 911.

⁶ Kamerstuk 33 750 VII, nr. 31.

de reactie op een advies aan de Kamer zendt. Ook daarvoor is geborgd dat uw Kamer het advies ontvangt.

Het perspectief van de onderzoeker als opdrachtnemer van onderzoek

Vanuit het perspectief van de onderzoeker als opdrachtnemer verwijs ik naar de eerdergenoemde wijziging van de ARVODI-2018, waarin de mogelijkheid is opgenomen om de opdrachtnemer het publicatierecht toe te kennen. Tevens wil ik onderzoekers aanmoedigen om de Europese gedragscode voor wetenschappelijke integriteit All European Academies (ALLEA-gedragscode) toe te passen. Deze gedragscode is door en voor wetenschappers opgesteld.

Het perspectief van de overheid als object van onderzoek

Vanuit het perspectief van de overheid als object van onderzoek geldt dat de Minister onderdelen van de rijksoverheid die rechtstreeks vallen onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid kan opdragen tot het verlenen van medewerking aan onderzoek. Voor onderdelen van de rijksoverheid die niet of beperkt vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid geldt dat de formele mogelijkheden tot sturing afhankelijk zijn van de (rechts)vorm van de organisatie. Daarnaast geldt dat individuele medewerkers beschermd worden voor openbaarmaking van hun naam en andere persoonsgegevens. Wanneer het gaat om een integriteitsvraagstuk is dat primair een werkgeversaangelegenheid. In de Rijksbrede Baseline Intern Persoonsgericht Onderzoek (BIPO) is gedetailleerd vastgelegd aan welke spelregels een integriteitsonderzoek naar een persoon binnen het Rijk is gebonden en uit welke stappen dergelijk onderzoek bestaat.

Het perspectief van de Tweede Kamer, in haar controlerende taak

Het staat de Tweede Kamer uiteraard vrij, onder meer vanwege haar controlerende taak, onderzoekers te spreken over bepaalde onderwerpen. In uiterste gevallen beschikt de Kamer over verschillende mogelijkheden om onderzoekers te horen – al dan niet verplichtend en al dan niet onder ede – in het kader van een parlementaire hoorzitting, een parlementair onderzoek, een parlementaire ondervragingscommissie dan wel een parlementaire enquête.

Hieronder benoem ik bestaande documenten die handvatten bieden voor onafhankelijk onderzoek.

- Algemene Rijksvoorwaarden voor het verstrekken van opdrachten tot het verrichten van diensten (ARVODI);
- Leidraad instellen externe commissies. Deze leidraad zal aangevuld worden, en zoveel als mogelijk aansluiten bij de ARVODI voor wat betreft de onafhankelijkheid van het onderzoek;
- Europese gedragscode voor wetenschappelijke integriteit All European Academies (ALLEA-gedragscode);
- Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit;
- Kaderwet adviescolleges;
- Gedragscode integriteit Rijk;
- Baseline intern persoonsgericht onderzoek (BIPO);
- Publicatie Onderzoeksraad voor Veiligheid «Onafhankelijk onderzoek».

In de bijlage is een inhoudelijke samenvatting van deze gedragscodes en standaarden opgenomen.

Naast bovenstaande gedragscodes en standaarden zijn er nog specifieke codes die gelden voor een bepaald soort onderzoek, bijvoorbeeld medisch-ethische codes op het gebied van belangenverstrengeling.

Tot slot

Bovenstaande dient ertoe om onafhankelijkheid van onderzoek te waarborgen. De vraag *wanneer* onafhankelijk onderzoek nodig of gewenst is, is een andere. In het ongevraagde advies van de Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid is aandacht besteed aan onafhankelijke (onderzoeks)commissies.⁷ In het nader rapport is toegezegd dat uitgewerkt wordt of andere modaliteiten mogelijk zijn in plaats van onafhankelijk onderzoek door een commissie waarvoor geen volledige ministeriële verantwoordelijkheid geldt. Op dit moment worden de kaders van organisaties op afstand van de Minister geëvalueerd. Verwacht wordt dat deze brede evaluatie hier verder op in zal gaan. De oplevering van de evaluatie staat gepland voor eind 2021.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops

⁷ Kamerstuk 35 300, nr. 78.

Gedragscode of standaard:

• ARVODI-2018 Algemene voorwaarden voor dienstverlening, aangevuld met een (raam)overeenkomst inzake op wetenschappelijke wijze uitgevoerd beleidsgericht onderzoek

Voor onderzoek dat wordt verricht op basis van een overeenkomst van opdracht tot het verlenen van diensten zijn algemene voorwaarden opgesteld die worden aangevuld met een model(raam)overeenkomst voor op wetenschappelijke wijze uitgevoerd beleidsgericht onderzoek die in verschillende situaties is voorgeschreven.

In deze modelovereenkomst is opgenomen dat de opdrachtnemer handelt volgens de beginselen van de ALLEA-gedragscode.

In de model(raam)overeenkomst is verder opgenomen dat in alle gevallen van voortijdige beëindiging van het onderzoek de opdrachtgever kan verlangen dat de opdrachtnemer het onderzoek op een zodanige wijze afrondt en de resultaten zodanig overdraagt dat onbelemmerde voortzetting van het onderzoek mogelijk is.

In artikel 24 van de Algemene Rijksvoorwaarden voor het verstrekken van opdrachten tot het verrichten van diensten (ARVODI-2018)⁸ staat dat de auteurs- en databankrechten (intellectuele eigendom) toekomen aan de opdrachtgever. Dit betekent dat het recht om de resultaten van het onderzoek te publiceren bij de opdrachtgever ligt. In de modelovereenkomsten is opgenomen dat de opdrachtgever publicatie niet kan ophouden omdat de resultaten van het onderzoek hem onwelgevallig zijn.

• Europese gedragscode voor wetenschappelijke integriteit All European Academies (ALLEA)

In de ALLEA-gedragscode worden de professionele, wettelijke en ethische verantwoordelijkheden beschreven en wordt het belang erkend van het institutioneel kader waarin onderzoek wordt georganiseerd. Deze gedragscode is relevant voor en van toepassing op zowel publiek als particulier gefinancierd onderzoek. Wetenschappelijk onderzoek stoelt op waarden en beginselen waarvan de interpretatie wordt beïnvloed door sociale, politieke of technologische ontwikkelingen en veranderingen in de onderzoeksomgeving. De internationale code laat ook ruimte voor lokale en nationale verschillen in de uitvoering.

De in de code expliciet opgenomen beginselen van wetenschappelijke integriteit zijn: betrouwbaarheid, eerlijkheid, respect en verantwoordelijkheid. Vervolgens wordt in de code de goede onderzoekspraktijk beschreven aan de hand van de volgende contexten: onderzoeksomgeving, opleiding, toezicht en mentorschap, onderzoeksprocedures, waarborgen, gebruik en beheer van gegevens, samenwerking, publicatie en verspreiding, toetsing, evaluatie en redactie. Daarna wordt aangegeven wanneer sprake is van schendingen van de wetenschappelijke integriteit. Het gaat dan om wangedrag bij onderzoek en andere onaanvaardbare praktijken (bijv. vervalsen, plagiaat). Tevens wordt beschreven hoe moet worden omgegaan met schendingen en beschuldigingen van wangedrag. Altijd moet hier op een consequente en transparante wijze mee worden omgegaan, waarbij de beginselen van integriteit en billijkheid in elk onderzoeksproces worden geïntegreerd.

⁸ Besluit vaststelling Algemene Rijksvoorwaarden voor inkoop (ARBIT-2018, ARIV-2018 en ARVODI-2018), Stcrt. 2018, nr. 26414.

• **Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit**

De Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit geldt sinds 1 oktober 2018 en is onderschreven door de KNAW, NFU, NWO, de TO2-federatie, de Vereniging Hogescholen en de VSNU. De gedragscode definieert 5 principes van wetenschappelijke integriteit: eerlijkheid, zorgvuldigheid, transparantie, onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid. Daarnaast worden 61 normen voor goede onderzoekspraktijken (geformuleerd per fase van het wetenschappelijk onderzoek: ontwerp, uitvoering, verslaglegging, beoordeling en peer review, communicatie) en zorgplichten voor de instellingen gedefinieerd. De zorgplichten hebben betrekking op training en supervisie, onderzoekscultuur, databeheer, openbaarmaking en verspreiding en ethische normstelling en procedures. Bij het niet naleven van de normen zijn er maatregelen en sancties. De code maakt onderscheid tussen schendingen van de wetenschappelijke integriteit, bedenkelijk gedrag en lichte tekortkomingen. De code beschrijft hoe een instelling om moet gaan met potentiële schendingen van de wetenschappelijke integriteit. Waarbij de code ruimte laat aan de instellingen om tot een gebalanceerd oordeel te komen over potentiële schendingen van de wetenschappelijke integriteit, maar daarnaast noemt de code expliciet de wegingscriteria die daarbij een rol spelen, zoals de omvang van de niet-naleving, de opzettelijkheid, het mogelijk voordeel voor de onderzoeker of andere belanghebbenden. De gedragscode sluit aan bij internationale ontwikkelingen op het gebied van wetenschappelijke integriteit.

• **Kaderwet adviescolleges**

De Kaderwet adviescolleges kent verscheidene bepalingen die onafhankelijk onderzoek waarborgen. Benoemingen gaan, met uitzondering van adviescolleges die eenmalig over een onderwerp adviseren, bij koninklijk besluit. Het secretariaat legt slechts verantwoording af aan het adviescollege. De informatieverstrekking aan de Minister is gericht op die informatie die de Minister nodig heeft om zijn taak te kunnen uitoefenen. Adviescolleges komen tot een advies met een meerderheid van stemmen onder de leden. Er is geen inzage- of correctierecht geregeld voor de Minister. Een Minister moet daarnaast in principe binnen drie maanden reageren op een advies. Wat betreft contact met de Kamer kunnen adviescolleges op verzoek van een Kamer van de Staten-Generaal adviseren en kunnen ze ook uit eigen beweging de Minister adviseren; bij zo'n voornemen informeren ze de Staten-Generaal. De Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren is, gelet op de bijzondere positie van deze adviescolleges, niet op hen van toepassing.

• **Leidraad instellen externe commissies**

De Leidraad instellen externe commissies biedt handvatten om commissies in te stellen die niet onder de Kaderwet adviescolleges vallen, bijvoorbeeld omdat zij adviseren over de toepassing van beleid. Het volgt in grote lijnen de principes van de Kaderwet adviescolleges en het is erop gericht duidelijkheid te verschaffen in onderwerpen als taakopdracht, samenstelling, secretariaat en de onafhankelijkheidsaspecten daarbij. De onafhankelijke rol van de voorzitter, die voor een eenmalige commissie als eerste wordt aangezocht, is hierbij groot. In de leidraad wordt aandacht besteedt aan de informatierelatie tussen commissie en ministerie. Tevens wordt aandacht besteedt aan de reikwijdte van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Wanneer een Minister een Wob-verzoek krijgt, moet hij de documenten waarover hij beschikt weliswaar beoordelen langs de Wob-lijnen maar hij hoeft niet informatie van de commissie op te vragen. Inzage- of correctierecht worden niet expliciet

genoemd in de leidraad. In het modelbesluit wordt echter wel aangegeven dat de commissie de Minister de informatie moet geven die hij voor de uitvoering van zijn taken nodig heeft. De Leidraad erkent de (politieke) interesse in het onderwerp waarmee de commissie zich bezighoudt; om die reden wordt in dat geval een eigen woordvoerder en niet een woordvoerder van het ministerie aangeraden. Gedurende het adviesproces, maar zeker aan het einde, moet worden bedacht of, en hoe, de Tweede Kamer moet worden geïnformeerd. Formeel, zo staat in het modelbesluit, worden producten van de commissie uitgebracht aan de Minister. Daarnaast is informatieverstrekking middels bijvoorbeeld een website mogelijk. Dit staat wel los van verantwoording aan de TK op grond van art. 68 Grondwet, dat aan de Minister wordt gelaten en terughoudend wordt gezien. In alle voorgaande zaken wordt op het hart gedrukt aan het begin afspraken te maken met Kamer en commissie.

• **Gedragcode Integriteit Rijk**

In de Ambtenarenwet staat beschreven dat een rijksambtenaar is gehouden de bij of krachtens de wet op hem rustende en uit zijn functie voortvloeiende verplichtingen te vervullen en zich ook overigens te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt. Om concreet te maken wat dit «goed ambtenaarschap» betekent voor het gedrag van medewerkers bij het Rijk is de Gedragcode Integriteit Rijk (GIR) ontwikkeld. De GIR geeft een overzicht van de belangrijkste rijksbrede afspraken op het gebied van integriteit. Daarnaast biedt het een houvast bij het maken van afwegingen en het nemen van beslissingen bij integriteitssituaties. De Gedragcode stimuleert het bespreekbaar maken van integriteitsdilemma's die zich in de praktijk voordoen. De code biedt een basis om de dialoog tussen rijksambtenaren op alle niveaus richting te geven en grenzen duidelijk te maken. Leidinggevenden en medewerkers moeten elkaar zo nodig aanspreken op normoverschrijdend gedrag en ook weten dat het overtreden van normen en regels kan leiden tot bestraffing. De Gedragcode Integriteit Rijk geldt voor de rijksoverheid als leidend minimum kader. Op departementaal niveau is nadere specificatie en invulling mogelijk daar waar de context van de organisatie dat vraagt.

• **Baseline intern persoonsgericht onderzoek (BIPO)**

De Baseline Intern Persoonsgericht Onderzoek na een integriteits- of beveiligingsincident (BIPO) bevat een set van procedurele regels als de werkgever een integriteits- of beveiligingsincident onderzoekt.

Het onderliggende doel van de Baseline is drieledig:

1. De werkgever handvatten bieden hoe te handelen bij vermoedens van een schending of incident;
2. helderheid verschaffen aan iedereen die is betrokken bij een onderzoek over wat hun te wachten staat, en
3. voor alle persoonsgerichte onderzoeken eenzelfde set aan minimum-eisen stellen.

De BIPO geldt voor de hele rijksoverheid (met uitzondering van Defensie en Politie) en alle personen die werken binnen de rijksoverheid. Deze baseline geldt ook voor onderzoeken waarbij van tevoren niet direct duidelijk is welke personen betrokken zijn. Meer specifiek is de BIPO een basiskader over het doen van onderzoek naar een veiligheidsincident, een datalek of een ander informatiebeveiligingsincident, een gemeld vermoeden van een specifieke integriteitsschending of een misstand. Dit kan voor de werkgever aanleiding zijn om onderzoek te doen naar het handelen of nalaten van één of meer personen.

Organisaties binnen de rijksoverheid kunnen in eigen regels de BIPO verder specificeren en invullen waar de context van de organisatie daarom vraagt. Ministeries mogen daarbij echter niet naar beneden afwijken van de normen in deze baseline.

• **Kabinetsreactie op het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid**

De Onderzoeksraad voor veiligheid (OVV) heeft tussen 2016 en 2018 een verkenning verricht naar onderzoek dat door commissies en instanties wordt verricht naar kwesties die de publieke orde hebben verstoord.⁹ Het gaat dan om onderzoek dat onafhankelijk van de drie staatsmachten wordt verricht en het object van onderzoek is meestal (mede) de overheid. De OVV concludeerde op basis van deze verkenning dat de onafhankelijkheid van dergelijk onderzoek buiten twijfel moet staan, wil het bijdragen aan het doel: duidelijkheid bieden over de toedracht en daarmee de mogelijkheid creëren om ervan te leren.

De OVV onderscheidt drie dimensies:

1. de positie van het onafhankelijk onderzoek;
2. de manier waarop het onafhankelijke oordeel tot stand komt, en
3. de beeldvorming rond het onderzoek.

Het rapport gaat in op de specifieke betekenis van het concept onafhankelijkheid in elk van deze dimensies en wijst daarbij op concrete aandachtspunten die onderzoekers en hun opdrachtgevers in de praktijk kunnen gebruiken.

Namens het kabinet heeft de Minister van BZK vanuit haar verantwoordelijkheid voor het democratisch bestel gereageerd op het rapport.¹⁰ Zij wees daarbij op het belang om het aspect van onafhankelijkheid een goede plaats te geven in het handelen van betrokkenen. Dit proces start bij de aanvang van het werk van een tijdelijke onderzoekscommissie met een goede regeling in een instellingsbeschikking. De bevindingen van de OVV zijn daarom meegenomen in de actualisatie van de Leidraad instellen externe commissies die binnen de ministeries wordt gebruikt. In het model voor een instellingsbesluit dat bij de leidraad is gevoegd, is het element van onafhankelijkheid toegevoegd.

Verder wees de Minister erop dat in de opleiding van (top)ambtenaren aandacht kan worden gegeven aan deze vorm van onderzoek. Zo bood de Academie voor Wetgeving/Overheidsjuristen in maart 2017 een afzonderlijke cursus aan over de rol van wetgevings- en overheidsjuristen bij de opzet, inrichting en uitvoering van onafhankelijke onderzoeken, die aansluit bij de bevindingen uit de publicatie.

Tot slot refereerde de Minister aan de Gedragscode Integriteit Rijk. Deze gedragscode, die geldt voor rijksambtenaren, bevat in onderdeel 4.9 een uitgebreide paragraaf over de betrokkenheid bij onafhankelijk onderzoek, met verwijzing naar de Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit. De gedragscode gaat in op de drie rollen waarin een ambtenaar (in actieve of passieve zin) betrokken kan zijn bij onderzoek: als expert, als opdrachtgever of als onderzoeker. De gedragscode benadrukt dat in elk van deze rollen de norm geldt dat de onafhankelijkheid van het onderzoek onomstreden dient te zijn, ook als het naar een politiek of maatschappelijk minder gewenste uitkomst leidt. In de gedragscode is uitgewerkt wat dit concreet betekent.

⁹ *Onafhankelijk onderzoek in het publiek belang*, Den Haag, maart 2018.

¹⁰ Kamerstuk 29 668, nr. 47.