Rathenau Instituut

# Met gepaste afstand

## Onafhankelijkheid en integriteit bij onderzoek door rijkskennisinstellingen

Rapport

**Auteurs**
Gijs Diercks, Patricia Faasse, Barend van der Meulen, Paul Diederen

**Redactie**
Frank Steverink

**Foto omslag**
Hollandse Hoogte: NVWA-medewerker bij een bedrijf waar vogelgriep is uitgebroken

**Bij voorkeur citeren als:**
Diercks, G., P. Faasse, B. van der Meulen en P. Diederen (2018). *Met gepaste afstand – Onafhankelijkheid en integriteit bij onderzoek door rijkskennisinstellingen*. Den Haag: Rathenau Instituut

# Voorwoord

Het Rathenau Instituut doet al jaren onderzoek naar publieke kennisorganisaties. De rijkskennisinstellingen maken hier deel van uit. Zij voorzien ministeries van informatie en kennis die nodig is om hun taken goed te vervullen. Denk aan het KNMI, verantwoordelijk voor kennis rondom weerswaarschuwingen. Of het RIVM dat kennis over volksgezondheid ontwikkelt. Deze organisaties doen zelf onderzoek of laten onderzoek verrichten.

In onze democratie is het van het grootste belang dat de conclusies van dit onderzoek onafhankelijk tot stand komen. Ook onafhankelijk van de politieke belangen van de minister. Het netwerk van rijkskennisinstellingen heeft het Rathenau Instituut daarom gevraagd om de waarborging van de onafhankelijkheid en integriteit van deze instellingen in kaart te brengen. Negen leden van het netwerk deden mee met dit onderzoek waarbij deskresearch is gedaan en interviews zijn gevoerd, ook met de vier verantwoordelijke ministeries.

Dit rapport beschrijft hoe de instellingen zich verhouden tot de ministeries en wat onafhankelijkheid en integriteit in dit kader betekenen. Het gaat om onafhankelijk onderzoek ten behoeve van politiek verantwoorde keuzes. De rijkskennis-instellingen hebben veel gemeen, maar verschillen op punten wezenlijk van elkaar. Ongeacht hun organisatorische verschillen kunnen zij veel van elkaar leren om weerbaarder te zijn in verschillende fasen van het onderzoeksproces. Ook bij de ministeries is professionalisering nodig waar het gaat om het begeleiden van onderzoek en meer bewustwording van het belang om onafhankelijkheid en integriteit te waarborgen.

Het onderzoek van rijkskennisinstellingen is er uiteindelijk niet alleen voor ambtenaren en ministers, maar dient een breder publiek belang. Hun onafhankelijkheid borgen de instellingen dan ook niet alleen ten opzichte van ministeries, maar van alle belanghebbenden. Inbedding in het wetenschappelijke domein helpt daarbij, maar naast verantwoording aan wetenschappelijke vakgenoten, is verantwoording aan de samenleving en burgers belangrijk. Uiteindelijk staan kennisinstellingen en ministeries samen voor de belangen van de samenleving. En geven wij als burgers ons vertrouwen omdat we denken dat beslissingen geïnformeerd door onafhankelijk onderzoek worden genomen.

**Dr. ir. Melanie Peters**
Directeur Rathenau Instituut

# Samenvatting

Rijkskennisinstellingen (RKI's), zoals het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM), of de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE), ondersteunen de ministeries bij de voorbereiding en de uitvoering van beleid. Daartoe verrichten ze onder andere onderzoek. Als een RKI onderzoeksresultaten publiceert, moeten deze betrouwbaar zijn. Er mag geen aanleiding zijn ze a priori in twijfel te trekken, omdat er vanuit belangenoverwegingen gestuurd zou kunnen zijn op het onderzoek. Onderzoekers moeten onafhankelijk hun werk kunnen doen. Echter, het is inherent aan taak en positie van RKI's dat ze meer of minder externe druk op hun onderzoek ervaren. Met enige regelmaat raken zij betrokken bij discussies over de betrouwbaarheid van onderzoeksuitkomsten.

Om betrouwbare kennis te produceren en weerstand te bieden tegen externe druk, is het belangrijk dat RKI-onderzoek op onafhankelijke en integere wijze tot stand komt. In dit rapport hebben we bij negen leden van het RKI-netwerk gekeken naar de verschillende manieren waarop zowel RKI's als ministeries de onafhankelijkheid en integriteit van RKI-onderzoek borgen. Daarvoor hebben we instellingsbeschikkingen, protocollen en kwaliteitsdocumenten geanalyseerd en medewerkers van RKI's en ministeries geïnterviewd. We komen tot de volgende bevindingen.

**Betrouwbaarheid van RKI-onderzoek is een gedeelde verantwoordelijkheid van RKI en ministerie**

Er bestaat een spanning tussen onafhankelijkheid en betrokkenheid. Enerzijds is afstand van de opdrachtgever tot het onderzoek van belang omwille van de betrouwbaarheid van het onderzoek. Anderzijds is het belangrijk dat het onderzoek van RKI's beantwoordt aan concrete behoeften aan informatie en kennis. Om deze behoeften duidelijk over te brengen, moeten departementen in nauw contact staan met de RKI's. Ministerie en RKI moeten samen een gezonde balans vinden tussen onafhankelijkheid (afstand) en betrokkenheid (nabijheid).

Net als onafhankelijkheid, krijgt integriteit vorm in de relatie tussen RKI en ministerie. Integriteit is het vermogen om weerstand te bieden tegen druk om af te wijken van professionele normen voor goed onderzoek. RKI's zijn verantwoordelijk voor het versterken van hun weerstandsvermogen en ministeries voor het voorkomen van druk die de integriteit van het onderzoek aantast. Deze verantwoordelijkheid ligt niet alleen bij onderzoekers en beleidsmedewerkers, maar

ook bij de organisaties waarvoor zij werken. RKI's kunnen diverse maatregelen nemen om hun onderzoekers te beschermen tegen druk, en ministeries om beleidsmedewerkers niet in de verleiding te brengen druk uit te oefenen.

**Het thema staat bij RKI's hoger op de agenda dan bij ministeries**
Het thema leeft. RKI's hebben recent stappen genomen om onafhankelijkheid en integriteit beter te borgen, of zijn daarmee bezig. In het rapport geven we een overzicht van de diverse maatregelen die hiervoor zijn ontwikkeld. Zoals de recente toevoeging aan de Gedragscode Integriteit Rijk laat zien die gaat over hoe om te gaan met onderzoek, is er ook bij de ministeries meer aandacht voor het thema. Toch constateren wij een ongelijke verdeling van de verantwoordelijkheid. Ministeries onderkennen het belang, maar dit vertaalt zich niet altijd naar de implementatie van borgingsinstrumenten. De verantwoordelijkheid voor het eerbiedigen van de onafhankelijkheid van RKI-onderzoek komt hierdoor te liggen bij individuele beleidsmedewerkers, soms lager en soms hoger in de departementale hiërarchie.

**Om onafhankelijkheid en integriteit te borgen is een combinatie van 'harde' en 'zachte' maatregelen noodzakelijk**
Ministeries en RKI's hebben 'harde' en 'zachte' manieren om onafhankelijkheid en integriteit te borgen. Harde manieren van borging komen tot uitdrukking in positionering van een RKI, in de nabijheid of afstand tot een departement, in wettelijke bepalingen en in geformaliseerde institutionele arrangementen als gedragscodes, protocollen, adviesraden, interne en externe peerreviews, evaluatieregimes en escalatiepaden. 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 elkaar aanspreken op rolvastheid. Dit bevorder je door het bespreekbaar maken van spanningen en dilemma's, bijvoorbeeld in trainingen, cursussen of periodiek moreel beraad.

Harde manieren om onafhankelijkheid en integriteit te borgen zijn belangrijk en noodzakelijk – maar niet voldoende. Hoe effectief ze zijn, hangt af van zachte borging. Een combinatie heeft de beste kans van slagen: 'harde' protocollen en gedragscodes met 'zachte' maatregelen die bewustzijn van de eigen rol in de relatie, begrip van de beleidscontext en politieke sensitiviteit bevorderen.

**Onafhankelijkheid en integriteit komen tot stand in relatie tussen beleid, wetenschap én samenleving**
Dit onderzoek heeft zich hoofdzakelijk gericht op de relatie tussen RKI's en ministeries, maar ook de verhoudingen tot maatschappij en wetenschap zijn van wezenlijk belang. Als onderdeel van de rijksoverheid vervullen RKI's een publieke

taak. Hun onderzoek is niet alleen bedoeld voor ambtenaren en ministers, maar dient een breder publiek belang. Daarom dienen RKI's hun onafhankelijkheid niet alleen te borgen in hun relatie tot ministeries, maar tegenover alle belanghebbenden. Inbedding in het wetenschappelijke domein kan daarbij helpen, maar als kennisorganisaties die een publiek belang dienen, behoren RKI's niet alleen verantwoording af te leggen aan wetenschappelijke vakgenoten, maar ook aan de samenleving en haar burgers.

# Inhoud

Voorwoord ... 3

Samenvatting ... 4

Inleiding ... 10

1 Ministeries en RKI's ... 16

2 Onafhankelijkheid en integriteit ... 22
2.1 Wettelijke regelingen ... 22
2.1.1 Zelfstandige stichtingen ... 23
2.1.2 Agentschappen ... 23
2.1.3 Directoraten ... 26
2.2 Organisatie van het onderzoeksproces ... 27
2.2.1 Organisatie kennisfunctie ministeries ... 27
2.2.2 Financiering ... 28
2.2.3 Programmering ... 30
2.2.4 Uitvoering onderzoek ... 32
2.2.5 Publicatie en communicatie ... 34
2.3 Instrumenten om onafhankelijkheid en integriteit te borgen ... 36
2.3.1 Borgingsinstrumenten bij ministeries ... 37
2.3.2 Borging bij RKI's ... 39

3 Reflecties ... 47
3.1 Bevindingen uit ons onderzoek ... 47
3.1.1 Ministeries in soorten en maten ... 48
3.1.2 RKI's en RKI-onderzoek in soorten en maten ... 49
3.1.3 Onafhankelijkheid ... 50
3.1.4 Integriteit ... 53
3.2 Conclusies ten aanzien van de onderzoeksvraag ... 54
3.2.1 De spanning tussen onafhankelijkheid en betrokkenheid ... 55
3.2.2 It takes two to tango ... 55
3.2.3 'Harde' borging en 'zachte' borging ... 57
3.2.4 Een divers palet ... 57
3.2.5 Wat werkt wel en wat niet? ... 58

Bijlagen ... 60

1 Factsheet KiM ..... 61
1.1 KiM: een introductie ..... 61
1.2 Onafhankelijkheid en integriteit onderzoek ..... 61
1.2.1 Wettelijke regelingen ..... 62
1.2.2 Organisatie van de onderzoeksactiviteiten ..... 62
1.2.3 Borgingsinstrumenten ..... 64

2 Factsheet KNMI ..... 66
2.1 KNMI: een introductie ..... 66
2.2 Onafhankelijkheid en integriteit onderzoek ..... 67
2.2.1 Wettelijke regelingen ..... 67
2.2.2 Organisatie van de onderzoeksactiviteiten ..... 68
2.2.3 Borgingsinstrumenten ..... 70

3 Factsheet NFI ..... 72
3.1 NFI: een introductie ..... 72
3.2 Onafhankelijkheid en Integriteit onderzoek ..... 73
3.2.1 Wettelijke regelingen ..... 73
3.2.2 Organisatie van de onderzoeksactiviteiten ..... 74
3.2.3 Borgingsinstrumenten ..... 76

4 Factsheet NVWA ..... 78
4.1 NVWA: een introductie ..... 78
4.2 Onafhankelijkheid en Integriteit onderzoek ..... 79
4.2.1 Wettelijke regelingen ..... 79
4.2.2 Organisatie van de onderzoeksactiviteiten ..... 80
4.2.3 Borgingsinstrumenten ..... 82

5 Factsheet RCE ..... 83
5.1 RCE: een introductie ..... 83
5.2 Onafhankelijkheid en integriteit onderzoek ..... 84
5.2.1 Wettelijke regelingen ..... 84
5.2.2 Organisatie van de onderzoeksactiviteiten ..... 85
5.2.3 Borgingsinstrumenten ..... 87

6 Factsheet RIVM ..... 89
6.1 RIVM: een introductie ..... 89
6.2 Onafhankelijkheid en Integriteit onderzoek ..... 90
6.2.1 Wettelijke regelingen ..... 90
6.2.2 Organisatie van de onderzoeksactiviteiten ..... 91
6.2.3 Borgingsinstrumenten ..... 94

7 Factsheet RKD ..... 97
7.1 RKD: een introductie ..... 97
7.2 Onafhankelijkheid en Integriteit onderzoek ..... 98
7.2.1 Wettelijke regelingen ..... 98
7.2.2 Organisatie van de onderzoeksactiviteiten ..... 99
7.2.3 Borgingsinstrumenten ..... 100

8 Factsheet Rijkswaterstaat ..... 102
8.1 Rijkswaterstaat: een introductie ..... 102
8.2 Onafhankelijkheid en Integriteit onderzoek ..... 103
8.2.1 Wettelijke regelingen ..... 103
8.2.2 Organisatie van de onderzoeksactiviteiten ..... 104
8.2.3 Borgingsinstrumenten ..... 105

9 Factsheet WODC ..... 107
9.1 WODC: een introductie ..... 107
9.2 Onafhankelijkheid en Integriteit onderzoek ..... 108
9.2.1 Wettelijke regelingen ..... 108
9.2.2 Organisatie van de onderzoeksactiviteiten ..... 109
9.2.3 Borgingsinstrumenten ..... 112

# Inleiding

Het Netwerk van Rijkskennisinstellingen en planbureaus (RKI's) heeft het Rathenau Instituut gevraagd om een onderzoek te doen naar de verschillende manieren waarop onafhankelijkheid en (wetenschappelijke) integriteit bij de RKI's zijn geregeld en gewaarborgd. De directe aanleiding voor deze vraag is een verzoek van het overleg van Secretarissen Generaal aan de RKI's om dit in kaart te brengen. De indirecte aanleiding is de recente discussie over de onafhankelijkheid van het WODC. Deze discussie heeft geleid tot drie commissies die onderzoek doen naar verschillende aspecten van de WODC-casus. Zowel door deze commissies als in de maatschappelijke discussie zijn vragen gesteld over hoe de onafhankelijkheid van andere kennisinstellingen bij de overheid is geregeld en gegarandeerd.

Dat de WODC-casus in breder perspectief wordt getrokken, is goed. Met enige regelmaat raken rijkskennisinstellingen betrokken bij wat eerst politieke discussies zijn, maar al snel ook discussies worden over de betrouwbaarheid van kennis. Of omgekeerd, wat eerst pure wetenschappelijke kennis lijkt, wordt opeens onderdeel van maatschappelijk debat en krijgt politieke lading. De discussie over de noodzaak van HPV-vaccinaties is daarvan zo langzamerhand een schoolvoorbeeld, net als 'het klimaatdebat'. Maar er zijn ook andere kwesties. Nog onlangs moest de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed adviseren over 'de muur van Mussert', die toen ook al onderwerp van maatschappelijke discussie was geworden. Bij publieke twijfel over de juistheid van uitkomsten van rechtszaken, wordt ook het werk van het Nederlands Forensisch Instituut onder de loep genomen. Onafhankelijkheid en integriteit van rijkskennisinstellingen zijn daarom van breder publiek belang.

Voor dit onderzoek hebben we geïnventariseerd hoe de onafhankelijkheid en integriteit van onderzoek bij negen van de dertien instellingen die zich verenigd hebben in het RKI-netwerk, zijn georganiseerd en gewaarborgd. Dit zijn:

- twee departementale kennisorganisaties: het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), en het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM);
- drie (beleids)uitvoerende kennisorganisaties: het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI), en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI); en
- de onderzoeks- en kennisafdelingen van vier uitvoeringsorganisaties: de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), Rijkswaterstaat (RWS), het

Rijksbureau voor Kunsthistorische Documentatie (RKD), en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).

Wij richten ons in deze studie in het bijzonder op het onderzoek dat RKI's doen. Voor de eerstgenoemde RKI's is dit een centrale activiteit en voor de laatstgenoemde is het een klein onderdeel in een breed takenpakket.

We hebben in de inventarisatie niet meegenomen: het Centraal Planbureau (CPB), het Sociaal-Cultureel Planbureau (SCP), het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), die ook lid zijn van het RKI-netwerk. Ook niet meegenomen zijn andere publieke kennisorganisaties die wel onderzoek en kennisintensieve taken uitvoeren namens of op verzoek van de overheid, maar geen lid zijn van het RKI-netwerk.

Uit eerdere Rathenau Instituut-studies naar publieke kennisorganisaties, waaronder ook de RKI's, blijkt dat deze moeten functioneren in relatie tot verschillende domeinen. Deze domeinen hebben hun eigen verwachtingen van prestaties en kwaliteit van de kennisorganisatie. In dit onderzoek concentreren we ons op de relatie tussen RKI's en ministeries. De missies van RKI's impliceren dat er altijd een relatie is tussen het onderzoek en het beleid, en dat onafhankelijkheid en integriteit gerealiseerd moeten worden binnen de relatie tussen de instelling en onderzoekers enerzijds en ministerie(s) en ambtenaren anderzijds.[1] Een aantal RKI's is formeel onderdeel van een ministerie, maar in dit voorstel zullen we ze analytisch als een aparte entiteit beschouwen.

De centrale onderzoeksvraag is:

> Hoe wordt de onafhankelijkheid en integriteit van RKI's in wettelijke regelingen en institutionele procedures georganiseerd en gewaarborgd, en hoe vertaalt zich dat in de praktijk van het onderzoek?

De relatie tussen de rijkskennisinstellingen en de ministeries is in de loop van de tijd gegroeid, en er is geen overkoepelend (wettelijk) kader waarbinnen de onafhankelijkheid en integriteit zijn georganiseerd en geborgd. Dat betekent niet dat de huidige situatie willekeurig is. Verschillen in de wijze waarop onafhankelijkheid en integriteit georganiseerd en gewaarborgd zijn, kunnen functioneel zijn. Deze

1 Slob, M. en J. Staman, 2012, *Beleid en het bewijsbeest, een verkenning*, Rathenau Instituut; Blankesteijn, M. et al. 2014, *Wetenschap als strijdtoneel*, Rathenau Instituut; Blankesteijn, M. et. al., 2014, *Verstand op Veilig*, Rathenau Instituut. Zie ook internationale analyses zoals: Peter Weingart und Justus Lentsch, 2008, *Wissen – Beraten – Entscheiden. Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland*, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften; Thomas Medvetz, 2012, *Think Tanks in America*, University of Chicago Press.

verschillen zijn er bijvoorbeeld als het gaat om de precieze missie van het instituut, de mate van betrokkenheid bij het beleidsproces en de specifieke rol daarin, de gebruikte onderzoeksmethoden en de rol van het ministerie.

**Onafhankelijkheid en integriteit**

Onafhankelijkheid en integriteit worden in de discussie over beleidsonderzoek vrij direct aan elkaar gekoppeld. In de gedragscode wetenschapsbeoefening is onafhankelijkheid (en onpartijdigheid) een van de principes van integriteit, te weten het principe dat de onderzoeker zich in oordeelsvorming en presentatie van resultaten niet laat beïnvloeden door niet-wetenschappelijke overwegingen.

Voor dit onderzoek hebben we een iets andere benadering gekozen in de relatie tussen onafhankelijkheid en integriteit. Bij onafhankelijkheid van RKI's gaat het om *positionering*, om de voorzieningen die een RKI en een ministerie getroffen hebben om de betrouwbaarheid van onderzoeksresultaten en conclusies te waarborgen. Bij integriteit gaat het om *gedrag*, om de manier waarop een RKI en een ministerie in de dagelijkse praktijk met het waarborgen van onafhankelijkheid omgaan. Onafhankelijkheid en integriteit zijn geen absolute begrippen, maar krijgen betekenis en vorm in de relatie tot de omgeving. Voor onafhankelijkheid is dat duidelijk: dat ben je ten opzichte van een ander. Bij het doen van beleidsgericht onderzoek is er altijd afhankelijkheid in de zin dat de resultaten geacht worden relevant te zijn voor het beleid, dat medewerking van anderen nodig is voor verzameling van praktijkgegevens, en vaak ook in de zin dat het onderzoek gefinancierd wordt door de overheid. En in het geval van RKI's is er ook nog een organisatorische relatie. In deze studie verwijst onafhankelijkheid naar de mate waarin de kennisinstelling de mogelijkheid heeft zelf de vraagstelling van onderzoeksprojecten uit te werken, de (meest geschikte) methode van onderzoek te kiezen, de mogelijkheid heeft om gegevens te verzamelen, tot oordeelsvorming te komen, en de resultaten te publiceren en te verspreiden.

Ook voor integriteit geldt dat het een relatief begrip is. In het dagelijks spraakgebruik is dat niet zo. Daar wordt integriteit vooral gezien als een persoonlijke eigenschap die mensen wel hebben of niet. Net zoals bij zwangerschap: je kunt niet een beetje integer zijn. Het bureau integriteit overheid is voorzichtiger in zijn formulering, en koppelt integriteit aan goed ambtenaarschap, de betrouwbaarheid van de overheid en consequenties van handelen voor burgers.[2] Integriteit wordt zo verbonden met een specifieke rol of taak, met de organisatie en relaties met derden. Daarmee komt meer nadruk te liggen op zorgvuldigheid in het handelen en op het afwegen van verschillende belangen. De cultuur van de

2 Zie: www.integriteitoverheid.nl

organisatie en goed werkgeverschap worden zo belangrijke voorwaarden voor integer handelen.[3]

Bij RKI's verwijst integriteit (ook, maar niet alleen) naar wetenschappelijke integriteit. In de kern betekent dit dat onderzoekers geen data mogen fabriceren of manipuleren en zo de werkelijkheid en hun conclusies geweld aandoen. Daarbij moeten ze ook op een integere manier omgaan met collega's (niet plagiëren) en met het onderzoeksmateriaal (inclusief proefdieren, proefpersonen, geïnterviewden, persoonsgegevens). In discussies over wetenschappelijke integriteit onderscheidt men een aantal absolute integriteitsschendingen die vallen binnen drie categorieën: plagiaat, fabricatie van resultaten en selectieve rapportage.

In de meest recente gedragscode voor wetenschappelijke onderzoekers wordt onderkend dat er in de praktijk van het onderzoek een grijs gebied is waarin onderzoekers te maken hebben met allerlei dilemma's.[4] Het gaat dan bijvoorbeeld om afwegingen tussen het belang diepgaand onderzoek te doen en de belangen van proefpersonen en andere betrokkenen bij het onderzoek. Of tussen de verwachting om op basis van beschikbare gegevens beleidsgerichte analyses te maken, en het wetenschappelijke gebruik om alleen conclusies te trekken bij voldoende systematisch verkregen data. In deze gedragscode wordt ook de onderzoeksorganisatie aangesproken. Deze moet erin voorzien dat onderzoekers gestimuleerd en gefaciliteerd worden op integere wijze onderzoek te doen.[5]

**Onderzoeksaanpak**

De directe aanleiding voor dit onderzoek komt voort uit de recente discussie over het WODC. In de Tweede Kamer en in de media kwamen diverse principiële vraagstukken over de relatie tussen *onderzoek en beleid* naar voren. Het gaat hierbij niet alleen over de voor- en nadelen van de interactie tussen beide en over het op afstand plaatsen van kennisinstellingen, maar ook en vooral over politieke beïnvloeding van onderzoek in de verschillende fasen van een studie.

De onafhankelijkheid en integriteit van het onderzoek van rijkskennisinstellingen worden georganiseerd en gewaarborgd op vier niveaus:

- Op het niveau van wettelijke regelingen en instellingsbeschikkingen, waarin in sommige gevallen ook de verantwoordelijkheid van de minister voor het werk van de RKI wordt afgebakend.

3 Zie ook Gedragscode Integriteit Rijk 2017/2018, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2017.
4 Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit (2018), uitgebracht door KNAW, NFU, NWO, TO2-federatie, VSNU en Vereniging Hogescholen, te vinden via: https://easy.dans.knaw.nl/ui/datasets/id/easy-dataset:110600/tab/2.
5 Idem, hoofdstuk 4.

- Op het niveau van de organisatie van het onderzoeksproces. Het gaat hierbij om programmering, financiering, evaluatie, kwaliteitsborging, publicatie en communicatie van resultaten. Dit zijn vaak interne procedures, of juist procedures om de relatie tussen ministerie en RKI goed te organiseren.
- Op het niveau van concrete instrumenten die de onafhankelijkheid en integriteit moeten waarborgen.
- Op het praktische niveau waar voor concrete situaties de regelingen en procedures worden vertaald in zorgvuldige interacties met stakeholders, onderzoeksmethoden, presentatie van resultaten en conclusies.

We concentreren ons in dit onderzoek op de eerste drie niveaus. Hiervoor hebben we:

- een analyse gemaakt van de instellingsbeschikkingen en wettelijke regelingen. Basis hiervoor vormen de instellingsbeschikkingen en wetten voor de instellingen, inclusief de toelichtingen hierop.
- een analyse gemaakt van regelingen en procedures waarin onafhankelijkheid en integriteit georganiseerd en gewaarborgd worden door RKI's en ministeries.
- interviews gehouden met vertegenwoordigers van RKI's over hoe onafhankelijkheid en integriteit opgevat worden bij het instituut, wat de belangrijkste 'instrumenten' zijn om onafhankelijkheid en integriteit te organiseren en te borgen, en over specifieke gevallen en vormen van onderzoek waarin onafhankelijkheid en integriteit minder of juist meer onder druk komen te staan.
- interviews gehouden met vertegenwoordigers van ministeries. Per RKI is één interview gehouden met een beleidsmedewerker van het moederdepartement over hoe het ministerie onafhankelijkheid en integriteit van de betreffende RKI ziet, welke regelingen en procedures er zijn om de omgang met de betreffende RKI en haar onafhankelijkheid en integriteit te borgen, en ervaringen hiermee.

Per RKI hebben we een factsheet gemaakt waarin we aangeven hoe elk van deze instellingen onafhankelijkheid en integriteit hebben gewaarborgd. Deze factsheets zijn opgenomen als bijlagen bij dit rapport. Ze zijn samengesteld op basis van documenten die ons door de RKi's ter hand zijn gesteld en de informatie uit de interviews. Voor dit onderzoek is een klankbordgroep in het leven geroepen, die ons van additionele informatie heeft voorzien en gereageerd heeft op conceptteksten.

Vanwege de beschikbare tijd hebben we onszelf twee beperkingen moeten opleggen. We hebben per RKI één ambtenaar bij het ministerie gesproken. RKI's hebben vaak verschillende taken en soms ook relaties met meerdere ministeries, waarbij de relaties kunnen verschillen per taak en per (afdeling van een) ministerie. Om een completer beeld te krijgen van de manier waarop aan de kant van de

ministeries de onafhankelijkheid en integriteit van RKI's zijn gewaarborgd, hadden we daarom graag meer interviews gehouden.

Verder was het niet mogelijk om gedetailleerd onderzoek te doen naar het vierde niveau. Het vierde niveau is wel van groot belang, omdat op dit niveau de variatie in soorten onderzoek en de verschillen tussen politieke dossiers merkbaar worden. In het ene onderzoek zijn onafhankelijkheid en integriteit vanzelfsprekend, omdat er voor geen van de betrokkenen een belang is om dit ter discussie te stellen en dus voldoen bestaande procedures. In het andere onderzoek spelen allerlei belangen mee, is er druk van buiten, misschien niet eens van het ministerie alleen, zijn goede methoden van onderzoek nog niet uitgekristalliseerd en is er toch de verwachting dat er een duidelijk antwoord komt. Dan zijn de gewone procedures vaak niet voldoende en moeten in elke fase van het onderzoek onafhankelijkheid en integriteit expliciet gerealiseerd worden. Vrijwel alle rijkskennisinstellingen hebben met beide situaties te maken gehad, maar studie daarvan vraagt gedetailleerdere analyses, die buiten het bestek van dit onderzoek vallen.

**Opbouw van het rapport**

De onderzoeksresultaten zijn in dit rapport op twee manieren verwerkt. Per RKI is een overzicht gemaakt van hoe onafhankelijkheid en integriteit van het instituut zijn georganiseerd en gewaarborgd. De factsheets die hier van het resultaat zijn, zijn opgenomen als bijlage bij het rapport. Deze factsheets vormen de empirische basis voor de analyse in het hoofdrapport.

In het eerste hoofdstuk gaan we in op de specifieke positie van RKI's in het kennislandschap, en maken we duidelijk waarom het belangrijk is om onafhankelijkheid en integriteit van het onderzoek goed te organiseren. Het hoofdstuk is gebaseerd op eerdere studies van het Rathenau Instituut, en de analyse van de instellingsdocumenten van de instituten: wetten, wettelijke regelingen en instellingsbeschikkingen.

In het tweede hoofdstuk kijken we naar hoe onafhankelijkheid en integriteit op de drie genoemde niveaus zijn georganiseerd en gewaarborgd. Dit hoofdstuk is de kern van het rapport en laat het brede palet van mogelijkheden zien, die overheid en RKI hebben om binnen hun noodzakelijk afhankelijke relatie toch te zorgen dat het instituut in het doen van onderzoek voldoende onafhankelijk is, en onderzoek integer kan uitvoeren.

Het derde hoofdstuk bevat de belangrijkste observaties en bevindingen. We leggen de resultaten naast bovengenoemde omschrijvingen van onafhankelijkheid en integriteit, en naast onze beschrijving van de specifieke positie van een RKI. In de laatste paragraaf presenteren we onze belangrijkste bevindingen.

# 1 Ministeries en RKI's

Nederland telt op dit moment twaalf ministeries. Elk ministerie is verantwoordelijk voor bepaalde domeinen van het maatschappelijk leven, zoals financiën, defensie, justitie, landbouw, onderwijs, cultuur, wetenschap, verkeer en waterstaat, of volksgezondheid. Voor het werk bij deze ministeries hebben ambtenaren tijdig kennis en informatie nodig. Hoe zij dat regelen, is zeer verschillend. Deels is dat afhankelijk van de vraag aan welke kennis en informatie er precies behoefte is. Soms is deze behoefte heel specifiek en aan tijd en plaats gebonden: dan kan een ad hoc ingestelde onderzoekscommissie hierin voorzien. Soms zijn kennis en informatie nodig die alleen door specialisten kunnen worden ontwikkeld: dan kan de vraag uitbesteed worden aan universiteiten of andere specialistische kennisinstituten, waar wetenschappelijk onderzoek plaatsvindt. Soms zijn er wel voldoende kennis en informatie, maar zijn die verspreid en versnipperd: dan is er behoefte aan een specialist die een synthese van de kennis kan produceren.

Soms zijn er vragen die permanent onderdeel zijn van de beleidsprocessen en steeds weer om een antwoord vragen: in dat geval is het nuttig dat er specifieke beleidsgerichte kennisinstellingen zijn. Deze kennisinstellingen zijn in de loop der tijd opgericht om de kennis en informatie te verzamelen die nodig zijn om beleid voor te bereiden en uit te voeren. De bekendste is misschien het Centraal Bureau voor de Statistiek, dat al vanaf het einde van de negentiende eeuw gegevens over 'de totale staatshuishouding' verzamelt, opslaat en deelt. Maar ook het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI), oorspronkelijk opgericht als organisatie voor wetenschappelijk onderzoek, heeft zijn bestaansgrond in het leveren van gegevens, met behulp waarvan weersvoorspellingen kunnen worden opgesteld. Met deze gegevens kunnen verkeer, landbouw, defensie en luchtvaart veiliger en efficiënter functioneren. De planbureaus, waar structureel (cijfermatige) onderbouwingen van beleid worden opgesteld, getoetst en geëvalueerd, horen eveneens bij deze groep kennisinstellingen.

De meeste ministeries hebben in de loop van de tijd gezorgd voor een meer of minder uitgebreide kennisinfrastructuur waarvan rijkskennisinstellingen een vast onderdeel uitmaken. Ministeries kunnen hier bij de voorbereiding en de uitvoering van beleid gebruik van maken. Een paar jaar geleden heeft een aantal kennisorganisaties daarbinnen zich verenigd in het Netwerk van Rijkskennisinstellingen en planbureaus. Dit RKI-netwerk is een samenwerking tussen dertien instellingen die functioneren op het snijvlak van kennis en beleid. Wat deze instituten bindt, is dat ze, net als de bredere groep publieke

kennisorganisaties waarvan ze deel uitmaken, een unieke positie hebben in het Nederlandse kennisecosysteem.

In dit hoofdstuk geven we een meer conceptuele analyse van de positie van rijkskennisinstellingen, waarbij we kijken naar de kennisfuncties die ze vervullen als onderdeel van de overheid, en de bredere maatschappelijke en wetenschappelijke context waarin ze moeten functioneren.

Tabel 1 Het netwerk van rijkskennisinstellingen (RKI's)

| Rijkskennisinstelling | Moederdepartement |
|---|---|
| Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) | Min. van Economische Zaken en Klimaat |
| Centraal Planbureau (CPB) | Min. van Economische Zaken en Klimaat |
| Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) | Min. van Infrastructuur en Waterstaat |
| Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) | Min. van Infrastructuur en Waterstaat |
| Nederlands Forensisch Instituut (NFI) | Min. van Justitie en Veiligheid |
| Nederlands Instituut voor Kunstgeschiedenis (RKD)[6] | Min. van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap |
| Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA) | Min. van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit |
| Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) | Min. van Infrastructuur en Waterstaat |
| Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) | Min. van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap |
| Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) | Min. van Volkgezondheid, Welzijn en Sport |
| Rijkswaterstaat (RWS) | Min. van Infrastructuur en Waterstaat |
| Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) | Min. van Volkgezondheid, Welzijn en Sport |
| Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) | Min. van Justitie en Veiligheid |

6 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.

**Functies van Rijkskennisinstellingen**

De groep Rijkskennisinstellingen vervult een aantal functies binnen het bestaande kennislandschap:

1. RKI's verrichten onderzoek ten behoeve van beleid: beleidsondersteunend onderzoek. Dit type onderzoek behoort van oudsher tot de kerntaken. Ze leveren de data, informatie en kennis, die ondersteunend zijn bij de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van beleid. Daarmee dragen ze bij aan meer *evidence-informed policy*.
2. Een aantal RKI's heeft daarnaast expliciet als taak om kennis te leveren die nodig is bij de beleidsuitvoering – vaak zijn deze werkzaamheden vastgelegd als Wettelijke Onderzoekstaken (WOT). Denk hierbij aan onderzoek naar voedselveiligheid, of het monitoren van visstanden, nutriënten in oppervlaktewater, toxische stoffen of de prevalentie en bestrijding van infectieziekten. De kennis en informatie die dit onderzoek levert, ondersteunen de overheid bij de uitvoering van taken die zijn geformuleerd in (inter)nationale wet- en regelgeving.
3. De WOT vormen vaak ook een onmisbaar onderdeel bij de calamiteitenfunctie van een aantal RKI's: snel en ter zake kundig (kunnen) optreden bij calamiteiten. Dat vereist dat RKI's competenties en capaciteit in stand houden, die 'in vredestijd' misschien overbodig lijken, maar bij een uitbraak van besmettelijke ziekten, extreem-weerrisico's, of ernstige misdaden ('oorlogstijd') beslist en direct nodig zijn.
4. RKI's ontwikkelen ook kennis voor het goed functioneren van maatschappelijke sectoren. Dat gebeurt ook door een platform te verschaffen ten behoeve van kennisuitwisseling en -deling voor professionals.
5. Om bovenstaande functies adequaat te kunnen vervullen, hebben RKI's een belangrijke taak bij het waarborgen en delen van essentiële kennis, data en informatie. Een aantal RKI's bouwt, beheert en ontsluit bijvoorbeeld publieke labs, data, rekenmodellen en beleidsgerichte kennis.
6. Kennisdeling tenslotte, behoort soms ook tot de taken van een RKI. Sommige hebben hiertoe een opleidingsfunctie ingericht. Deze draagt er tegelijkertijd aan bij, dat het instituut in verbinding blijft staan met de maatschappelijke stakeholders voor wie zij kennis en informatie ontwikkelen

Sommige RKI's, zoals het KiM, het WODC en de planbureaus, concentreren zich sterk op het uitvoeren van beleidsgerelateerd onderzoek. Het NFI en de NVWA doen onderzoek als onderdeel van de taak van de overheid om te zorgen voor respectievelijk eerlijke rechtspraak en veiligheid van voedsel. Waar de primaire taak van de NVWA inspectie is met het oog op veiligheid van voedsel en waren, is die van het NFI: forensisch zaakonderzoek in opdracht van Openbaar Ministerie (OM) en politie. Het NFI verricht daarnaast onderzoek ter ontwikkeling van forensische methoden en technieken en – naar verhouding beperkt – ten behoeve van beleid.

Andere RKI's, zoals het RIVM en het KNMI, hebben een breder pakket en hun onderzoek is niet alleen beleidsondersteunend, maar ook nuttig voor andere organisaties en het brede publiek. Bij Rijkswaterstaat, het RKD en het RCE, is het onderzoek een klein deel van een veel breder takenpakket dat zij uitvoeren namens de overheid.

Omdat dit onderzoek zich vooral richt op de relatie tussen RKI's en departementen, ligt het accent op beleidsgerelateerd onderzoek. In de praktijk valt echter geen onderscheid te maken tussen de maatregelen die RKI's hebben getroffen om de onafhankelijkheid van verschillende soorten onderzoek te waarborgen; we nemen ze daarom allemaal mee in onze studie. In het geval van het NFI is van belang op te merken dat het forensisch zaakonderzoek, dat niet voor het moederdepartement maar voor politie en OM wordt verricht, met andere – zwaardere – waarborgen is omgeven dan het andere NFI-onderzoek.[7]

**Rijkskennisinstellingen als onderdeel van overheid, wetenschap en maatschappij**

De rijkskennisinstellingen zien we als aparte subgroep binnen de publieke kennisorganisaties. De afgelopen jaren deed het Rathenau Instituut onderzoek naar positie en functioneren van publieke kennisorganisaties. In verschillende studies lieten we zien dat deze organisaties om legitimiteit, vertrouwen en financiering te verwerven, zich in verschillende omgevingen anders moeten verhouden. Afhankelijk van het soort organisatie zijn daarbij de overheid, de wetenschap, de industrie, de publieke sector of de brede maatschappij van meer of minder belang. Elk van deze omgevingen kent haar eigen logica, verwachtingen en waarden, die we terugzien in voor die omgeving karakteristieke instituties: denk aan (overheids)departementen, politie, rechtbanken, ziekenhuizen, maatschappelijke organisaties, universiteiten. Vanuit zo'n specifieke context kijkt men naar de prestaties van publieke kennisorganisaties.

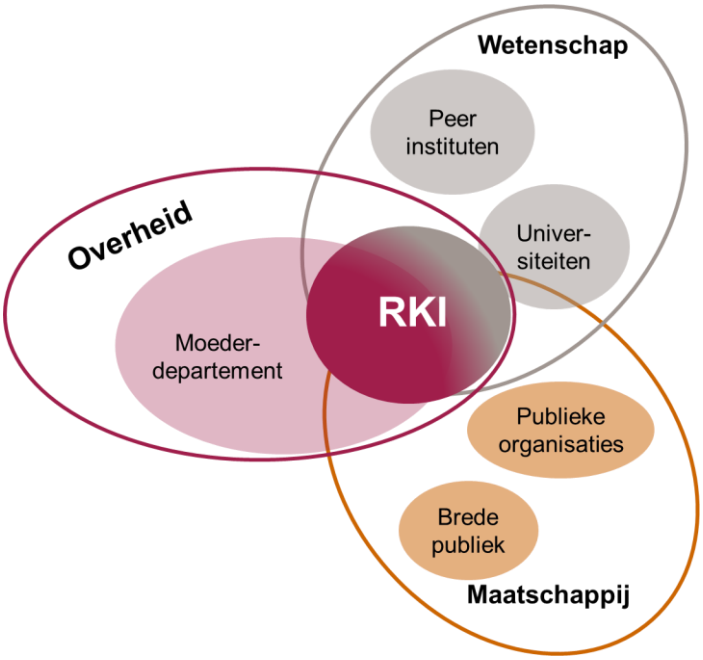
We kunnen voor RKI's drie omgevingen onderscheiden (zie figuur 1, rijkskenninstellingen in context). Allereerst de omgeving van de overheid, waar ze in de meeste gevallen formeel deel van uitmaken. Deze relatie, die blijkt uit hun instellingsbeschikkingen, de formele positie en de functie die ze hebben, ligt ten grondslag aan dit onderzoek en komt ook in het volgende hoofdstuk uitgebreid aan de orde.

Daarnaast zien we dat de maatschappij ook een omgeving is die van wezenlijk belang is voor RKI's. Als onderdeel van de Rijksoverheid vervullen ze een publieke taak, en is hun kennis niet alleen bedoeld om direct de ambtenaren en de minister

7 Zie bijlage 3, factsheet NFI

te dienen, maar evenzeer om publieke belangen te dienen. In een kennismaatschappij waar als in het publiek domein de diverse belangen botsen, kennis zelf ook onderdeel wordt van de belangenstrijd, creëert dat voor de RKI's een belangrijke uitdaging. Als ze zich in hun onderzoek te veel identificeren met het moederdepartement, ligt de beschuldiging van partijdigheid al snel voor de hand. Maar als ze uit vrees voor die beschuldiging afzien van elke bijdrage aan het debat, dan veronachtzamen ze hun eigenlijke taken en geven de ruimte aan wat tegenwoordig *fact free politics* genoemd wordt.

Figuur 1 rijkskennisinstellingen in context




De principiële oplossing voor dit dilemma voor RKI's is om hun werk in te bedden in de wetenschap. Tenslotte wordt van RKI's kennis en kennisintensieve dienstverlening verwacht, en ze verrichten hiervoor wetenschappelijk onderzoek, of gebruiken wetenschappelijke kennis die elders geproduceerd is. Het is een oplossing die haar eigen spanning creëert. Anders dan het onderzoek dat gedaan wordt aan universiteiten, of de onderzoeksinstituten voor fundamenteel onderzoek bij de KNAW en de NWO, is het onderzoek van de publieke kennisorganisaties niet primair gedreven door academische nieuwsgierigheid of de wens bij te dragen aan de wetenschappelijke vooruitgang. Het gaat om de vraag of het onderzoek het beleid kan informeren, kan bijdragen aan oplossingen voor maatschappelijke opgaven, of de veiligheid in Nederland in stand houdt. De actualiteit wil nog wel eens voor tijdsdruk zorgen: resultaten moeten soms snel geleverd worden, toegesneden zijn op het hier en nu, en richtinggevend zijn voor handelend optreden van hiertoe bevoegde instantie(s) en/of anderszins betrokkenen.

Het onderzoek van RKI's leidt ook tot resultaten met een specifieke functie: het levert niet per se 'absolute waarheden', maar wat met een wat ongemakkelijke term soms wel 'dienstbare waarheden' (*serviceable truths*) worden genoemd.[8] De term laat zien dat RKI's een eigen expertise moeten ontwikkelen om legitieme afwegingen te kunnen maken wat betreft hun onderzoek. RKI's moeten daarom niet alleen goed bekend zijn met ontwikkelingen en behoeften in het beleid, de wetenschap en de maatschappij – maar ook in staat zijn deze te vertalen in eigen onderzoeksvragen, een verantwoorde onderzoeksaanpak, en het trekken van conclusies.

**Afhankelijkheid, onafhankelijkheid en integriteit**

De Onderzoeksraad voor de Veiligheid benadrukt in een recent rapport over tijdelijke onderzoekscommissies het belang van onafhankelijkheid in de positionering van een dergelijke onderzoekscommissie, in oordeelsvorming en onafhankelijkheid in de beeldvorming.[9] Dit geldt ook voor RKI's, maar ons conceptuele schema laat zien dat afhankelijkheid onvermijdelijk is. De rijkskennisinstellingen opereren op het snijvlak van overheid, wetenschap en maatschappij. Deze hebben echter niet noodzakelijkerwijs dezelfde opvattingen over hun belang, over hun belangrijkste prestaties of over de kwaliteit van hun werk – of hoe die te evalueren. De vraag is dan hoe binnen die afhankelijkheidsrelaties (wetenschappelijke) integriteit tot stand kan komen en onafhankelijk onderzoek en oordeelsvorming mogelijk blijven.

8 'A state of knowledge that satisfies tests of scientific acceptability and supports reasoned decisionmaking, but also assures those exposed to risk that their interests have not been sacrificed on the altar of an impossible scientific certainty.' In Jasanoff, S. (1990). *The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 250).

9 Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2018, *Onafhankelijk Onderzoek in het publiek belang*, Den Haag.

# 2 Onafhankelijkheid en integriteit

De relatie tussen onafhankelijkheid en integriteit van het onderzoek dat de instituten doen, kan georganiseerd en geborgd worden op vier niveaus:

- Op het niveau van wettelijke regelingen en instellingsbeschikkingen.
- Op het niveau van de organisatie van het onderzoeksproces. Het gaat hierbij om financiering, programmering, uitvoering, en publicatie van resultaten. Dit zijn vaak interne procedures die in de loop der tijd en in relatie met een ministerie tot stand zijn gekomen.
- Op het niveau van instrumenten die borgen dat de wettelijke regelingen en de procedures omtrent de organisatie van het onderzoeksproces ook worden nageleefd in de dagelijkse praktijk.
- Op het praktische niveau, waarin bij concrete gevallen van druk, de regelingen en procedures worden toegepast in de interactie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Hieronder wordt per niveau gekeken naar de belangrijkste onderlinge verschillen. Zoals eerder toegelicht in de introductie ligt het buiten de scope van dit onderzoek om ook de concrete gevallen te bekijken, die hier binnen het vierde, praktische niveau vallen. Dit laten we in dit hoofdstuk dan ook buiten beschouwing.

## 2.1 Wettelijke regelingen

De positionering van een instituut is van evident belang voor de relatie met het ministerie. Is er gekozen voor een instituut op afstand of juist nabij? Deze positionering is in eerste instantie geregeld vanuit de verschillende verantwoordelijke ministeries. Zij kiezen ervoor de RKI onderdeel te laten zijn van het departement, of op afstand te zetten als agentschap of zelfstandige stichting.

Deze paragraaf gaat in op de verschillende wijzen waarmee in wettelijke regelgeving en instellingsbeschikkingen onafhankelijkheid en integriteit zijn georganiseerd. Hiervoor hebben we een inventarisatie gemaakt van de wettelijke regelingen en instellingsbeschikkingen, inclusief de toelichtingen die hierop zijn gegeven door de minister. We hebben gekeken naar hoe de taak van het instituut is omschreven, wat de rol van de minister is, of en hoe de verantwoordelijkheden zijn afgebakend, en welke waarborgen van onafhankelijkheid en integriteit expliciet genoemd worden.

De bestudeerde RKI's hebben drie verschillende organisatievormen:

- Stichting: één RKI is een onafhankelijke stichting.
- Agentschap: vijf van de negen RKI's zijn agentschappen.
- Directoraten: drie van de negen RKI's zijn directoraten binnen een departement.

### 2.1.1 Zelfstandige stichtingen

Het RKD is in 1993 volledig verzelfstandigd en is als enige RKI een aparte stichting met een eigen bestuur. Vanaf januari 2013, passend bij het proces om de stichtingen steeds verder weg te plaatsen van de ministeries, wordt de directeur niet meer aangesteld door de minister maar door de Raad van Toezicht. Vanaf januari 2017 is ook de huisvestiging juridisch eigendom van de stichting. Binnen de subsidieregeling culturele basisinfrastructuur 2017-2020 (BIS) van het ministerie van OCW is er een apart artikel waarin staat dat de minister een instellingssubsidie kan verstrekken aan ten hoogste één instelling met als kernactiviteit het beheren van een collectie van cultureel erfgoed op het gebied van kunsthistorische documentatie. Dit is het RKD. In dit document is verder geen expliciete aandacht voor de borging van onafhankelijkheid en integriteit van het onderzoek van het RKD.

### 2.1.2 Agentschappen

Agentschappen zijn zelfstandige organisatieonderdelen binnen een departement. Ze zijn wel onderdeel van de rijksdienst, maar hebben een grotere zelfstandigheid dan departementale (buiten)diensten. Er is bij een agentschap sprake van interne verzelfstandiging. Ondanks deze zelfstandigheid blijft de ministeriële verantwoordelijkheid volledig gelden voor een agentschap. Alle agentschappen hebben een instellingsbesluit dat de wettelijke taken van het instituut definieert. Binnen de agentschappen worden onafhankelijkheid en integriteit van het onderzoek op verschillende wijzen georganiseerd en geborgd:

- Alleen bij het RIVM is er sprake van een wet op het instituut, die de wettelijke taken definieert en neerlegt bij een specifieke organisatie. De Wet op het RIVM heeft op de volgende drie punten expliciete aandacht voor de borging van onafhankelijkheid en integriteit:
- **Programmering:** het RIVM stelt in overleg met de ministeries een meerjarenactiviteitenprogramma (MAP) op. De wet op het RIVM, die stamt uit 1996, spreekt nog van drie aparte MAP's, één op het terrein van de volksgezondheid, één op het terrein van het milieu, en één MAP voor

strategisch onderzoek, waar het RIVM zelf over gaat. In de loop der tijd is de praktijk enigszins aangepast, maar het uitgangspunt is hetzelfde gebleven: er zijn raamafspraken over hoe op basis van een offertetraject, programmering tot stand komt in overleg tussen RIVM en het ministerie. Daarnaast is er een strategisch programma RIVM, waar alleen het RIVM zelf over gaat.

- **Uitvoering**: het RIVM heeft een onafhankelijke positie ten opzichte van de minister wanneer het de professionele autonomie bij het wetenschappelijk functioneren betreft.
- **Toezicht:** er is een commissie van toezicht die tot taak heeft het wetenschappelijke niveau van het RIVM te bewaken.

- In het geval van het KNMI is er geen wet op het instituut, maar een wet op de meteorologie en seismologie, als zorgplicht neergelegd bij de minister, die deze vervolgens neerlegt bij een instituut (KNMI). De wet heeft op de volgende drie punten expliciete aandacht voor de borging van onafhankelijkheid en integriteit:
- **Programmering:** de minister stelt ten minste elke vier jaar een programma vast waarin alle activiteiten zijn opgenomen die hij voornemens is uit te voeren. Bij ministeriële regeling kunnen regels gesteld worden omtrent de voorbereiding, inrichting en inhoud van het programma. De programmering gaat over alle wettelijke taken van het KNMI, zoals bijvoorbeeld het kosteloos verstrekken van algemene weerberichten, het uitgeven van weerwaarschuwingen, en beheer en onderhoud van de noodzakelijke technische infrastructuur. Het doen van onderzoek op de terreinen van meteorologie en seismologie is slechts één van de tien wettelijke taken en dit vierjarige programma gaat dan ook niet in detail in op de inhoudelijke programmering van het onderzoek.
- **Uitvoering:** de minister geeft geen aanwijzingen met betrekking tot de methoden, waarmee de onderzoeken worden uitgevoerd en de resultaten die daarvan worden gerapporteerd.
- **Toezicht:** Er is een Raad van Toezicht, die de wetenschappelijke kwaliteit van alle producten en activiteiten, de onderzoeksmethodiek en de onafhankelijkheid van het onderzoek bewaakt. De raad rapporteert hierover jaarlijks hierover aan de minister.

- De NVWA is een agentschap zonder wet, maar met een instellingsbesluit. Echter, de onafhankelijkheid van onderzoek is wel per wet geregeld in de ‘De Wet Onafhankelijke Risicobeoordeling Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit’ (WOR) en borgt de volgende elementen:
- **Uitvoering:** onderzoekswerkzaamheden zijn volledig gescheiden van de werkzaamheden voor toezicht, naleving en opsporing.

    - Alle onderzoeksactiviteiten vinden plaats binnen het Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek (BuRO).[10]
    - Onderzoekers van BuRO vervullen geen taken in het kader van de uitvoerende inspectietaken van de NVWA.
- **Publicatie**: risicobeoordelingen en de naar aanleiding daarvan opgestelde adviezen worden vastgesteld door de directeur van BuRO.
- **Toezicht**: er is een Raad van Advies die tot taak heeft de onafhankelijkheid en de wetenschappelijke kwaliteit van BuRO te bewaken.

- Het NFI is een agentschap dat in het leven is geroepen op basis van een instellingsbesluit. Het NFI kent geen aparte wet, maar wel een instellingsbesluit. Echter, de onafhankelijkheid van forensisch onderzoek is wel per Wet geregeld in de 'Regeling Taken NFI', waarin dit onderzoek als eerste kerntaak van het NFI is benoemd. Op de werkzaamheden in het kader van deze kerntaak zijn de deskundigen van het NFI gebonden aan de regels die het Wetboek van strafvordering stelt aan het forensisch deskundigenonderzoek. Voor de overige kerntaken van het NFI zijn er geen aanvullende wetten of regelingen die expliciet aandacht geven aan het waarborgen van onafhankelijkheid.
- **Programmering:** er is geen directe programmering van het NFI vanuit het ministerie. Wel vormt de Veiligheidsagenda een kader waaruit OM en politie de forensische onderzoeksbehoefte afleiden (zowel zaakonderzoek als R&D-programmering). Afspraken met het NFI daarover worden vastgelegd in een *service level agreement*.
- **Uitvoering:** de minister geeft geen aanwijzingen met betrekking tot de onderzoeksmethoden en de resultaten daarvan die worden gerapporteerd. Deskundigen zijn gehouden aan de gedragscode van het Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen (NRGD).
- **Toezicht:** het NFI laat (kwaliteit en betrouwbaarheid van) zijn methoden en de uitvoering daarvan periodiek toetsen (auditen) door de Raad van Accreditatie. Het NFI toetst de eigen deskundigen met een deels externe toetsingscommissie. Het NRGD toetst periodiek deskundigen van het NFI die in het register zijn opgenomen.

- Ten slotte is er RWS, eveneens zonder wet maar met instellingsbesluit, waarbij er verder geen aanvullende wetten of regelingen bestaan die expliciet aandacht geven aan hoe de onafhankelijkheid en integriteit van het onderzoek geborgd moet worden.

10 BuRO is een directie binnen de NVWA met de taak wetenschappelijk gefundeerde risicobeoordelingen te doen.

### 2.1.3 Directoraten

De directoraten zijn onderdeel van een departement. Er bestaat voor deze organisaties geen apart instellingsbesluit. In plaats daarvan zijn de wettelijke taken opgenomen in het organisatie- en mandaatsbesluit van het betreffende ministerie. Ook binnen de departementen worden onafhankelijkheid en integriteit van onderzoek op verschillende wijze georganiseerd en veiliggesteld. Voor het WODC en het KiM, twee directoraten met een specifieke onderzoeksopdracht, is er een apart protocol dat de taken van de organisatie en de onafhankelijkheid van onderzoek(ers) verder uitwerkt.

- In het protocol van het WOCD is een aantal spelregels opgenomen om de inhoudelijke onafhankelijkheid te waarborgen.
    a. **Uitvoering:** het is niet mogelijk dienstopdrachten aan het WODC te geven om formuleringen, uitkomsten, onderzoeksmethoden of veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het onderzoek aan te passen of te veranderen.
    b. **Publicatie:** het WODC heeft de vrijheid om onderzoeksmateriaal en daaruit getrokken conclusies te publiceren. In elk WODC-rapport wordt vastgelegd dat de inhoud en publicaties van het WODC niet het standpunt van de minister van J&V hoeven weer te geven. De rapporten zijn openbaar, worden geplaatst op de website, en worden in beginsel gepubliceerd binnen zes weken na afronding van het onderzoek.

- Het Protocol KiM heeft de status van een ministerieel besluit. Het protocol schrijft voor: ‘Door het KiM verricht onderzoek dient inhoudelijk onafhankelijk te zijn van het beleid’. Vervolgens bevat het protocol spelregels die de inhoudelijke onafhankelijkheid veiligstellen. In het protocol staat:
    a. **Uitvoering:** de minister en zijn ambtenaren respecteren de uitkomsten van het onderzoek. Zij verstrekken geen dienstopdrachten aan het KiM om formuleringen, uitkomsten, onderzoeksmethoden of veronderstellingen te veranderen.
    b. **Publicatie:** de inhoud van publicaties van het KiM behoeft niet het standpunt van de minister van IenM weer te geven. De onderzoeken van het KiM zijn in principe openbaar en worden geplaatst op de eigen website van het KiM. Het tijdstip van publicatie is in beginsel niet later dan drie maanden na afronding van het onderzoek.

- Voor de RCE bestaat geen apart protocol. De kennisfunctie van de RCE is vastgelegd in diverse beleidsbrieven, met name de beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg. Deze kennisfunctie is ook beschreven in de RCE-publicatie

*Geef de toekomst een verleden; Visie, missie, strategie 2014-2018*. In deze publicaties is geen expliciete aandacht voor borging van onafhankelijkheid en integriteit van het onderzoek.

Tabel 2 Overzicht wettelijke regelingen

| | |
|---|---|
| **Stichtingen** | RKD |
| **Agentschappen** | |
| - Met eigen wet | RIVM |
| - Met wet op taak | KNMI |
| - Met wet op onafhankelijke uitoefening onderzoek | NVWA, NFI |
| - Zonder expliciete aandacht voor O&I | RWS |
| **Directoraten** | |
| - Met protocol | WODC, KiM |
| - Zonder expliciete aandacht voor O&I | RCE |

## 2.2 Organisatie van het onderzoeksproces

Deze paragraaf beschrijft het niveau van de organisatie van het onderzoeksproces. Het gaat hierbij om de financiering, programmering, uitvoering, en publicatie van resultaten. Hiervoor bestaan vaak interne procedures die na verloop van tijd en in relatie met een ministerie tot stand zijn gekomen. Om deze in kaart te brengen, hebben we per instituut een inventarisatie gemaakt van zowel de openbare als de interne regelingen en procedures. Deze inventarisatie hebben we aangevuld met informatie uit interviews met zowel vertegenwoordigers van de RKI's als van de ministeries.

### 2.2.1 Organisatie kennisfunctie ministeries

Departementen hebben hun aanvoer van informatie en kennis verschillend georganiseerd. Allemaal maken ze gebruik van verschillende bronnen, waar zowel publieke als private organisaties onder vallen. De RKI's maken deel uit van dit stelsel van bronnen, sommige als onderdeel van een departement en andere als organisatie op enige afstand.

De ‘aansturing’ is op diverse manieren geregeld. Bij sommige ministeries is de kennisfunctie tot op zekere hoogte centraal georganiseerd. Er is bijvoorbeeld een apart directoraat voor, met een *‘chief science officer’*, of een stafdirectie Kennis, zoals bij OCW. Bij andere ministeries vervult de RKI (een deel van) deze kennisfunctie. Het WODC is hier een goed voorbeeld van. Het merendeel (circa 70%) van de activiteiten van het WODC is niet zelf onderzoek doen, maar binnen het ministerie van J&V kennisvragen ophalen om deze vervolgens uit te zetten bij andere, externe partijen.

Bij andere ministeries is de kennisfunctie meer decentraal belegd. Zij werken met verschillende kennismanagers of portefeuillehouders die verspreid over verschillende directoraten verantwoordelijk zijn voor de coördinatie van kennisvragen. Over het algemeen zoeken departementen naar een balans tussen het decentraliseren naar de beleidsdirecties en het centraliseren bij bijvoorbeeld een afdeling kennis of een *chief scientist*.
Een terugkerend thema is dat verantwoordelijkheden niet altijd duidelijk belegd zijn. Zo was het tijdens ons onderzoek lang niet altijd vanzelfsprekend met wie we het best konden spreken wanneer wij meer wilden weten over de werkrelatie met de RKI’s. Hierbij is het ook lastig dat posities binnen ministeries vaak verschuiven, waardoor het soms ontbreekt aan zowel inhoudelijke als operationele kennis aan de kant van de beleidsambtenaar. Wat we ook in gesprekken signaleerden, is dat bij ministeries die lange tijd weinig grote reorganisaties hebben meegemaakt, zoals het geval is bij het ministerie van VWS, de opdrachtgevende departementsonderdelen vaker routines en gewoontes hebben ontwikkeld in de opdrachtverlening.

Ten slotte observeren we dat de cultuur van de organisatie en de houding en het gedrag van ambtenaren en bestuurders verschilt tussen ministeries. Vooral RKI’s die voor verschillende ministeries werken, geven aan dat de mate waarin een cultuur meer of minder hiërarchisch is, van invloed is op de manier waarop er met onderzoek en kennis wordt omgegaan.

### 2.2.2 Financiering

Financiering beïnvloedt de relatie tussen een ministerie en de RKI, en de (on)afhankelijkheid van een organisatie. Wij identificeren de volgende drie punten, en lichten die hieronder verder toe:

- stabiele basisfinanciering,
- aandeel financiering vanuit moederdepartement,
- mogelijkheid financiering door private partijen.

**Stabiele basisfinanciering**
Wanneer een RKI geen basisfinanciering heeft en voor haar begroting volledig afhankelijk is van het binnenhalen van opdrachten, kan de afhankelijkheid van opdrachtgevers zo groot zijn, dat onafhankelijkheid in het geding komt. Een financieringsstructuur met een stabiele basisfinanciering draagt bij aan wetenschappelijke onafhankelijkheid en continuïteit.

De RKI's beschikken over een relatief stabiele financieringsstructuur en worden deels of geheel gefinancierd vanuit de begroting van één of meer ministeries. Ze ontvangen een jaarlijks budget waarvan de omvang van jaar tot jaar doorgaans maar beperkt verandert en dat niet gerelateerd is aan specifieke opdrachten.[11]

**Aandeel financiering vanuit moederdepartement**
De verhouding tussen deze 'lumpsum' basisfinanciering en (externe) projectfinanciering verschilt onderling. Er bestaan geen algemene normen voor wat een goede balans is tussen begrotingsgefinancierde en extern gefinancierde werkzaamheden, zoals bijvoorbeeld het geval is bij de planbureaus, waar de gewenste verhouding is gesteld op 80:20.

De directoraten zijn terughoudend in het uitvoeren van onderzoek voor externen. De RCE doet dit alleen bij hoge uitzondering, en alleen wanneer de vraag zo specifiek is dat externe partijen het niet zelf kunnen. Het WODC verwijst naar de norm van de planbureaus als een goede maatstaf, waarbij het opvalt dat het protocol van deze organisaties spreekt over een 90:10 verhouding,[12] terwijl onze gesprekspartners regelmatig refereren aan een 80:20 verhouding. Overigens melden ze dat zelfs die 10% vooralsnog niet wordt behaald. Bij het KiM geldt ook dat maximaal 10% van het onderzoek voor derden kan worden gedaan. Dit betekent echter niet dat deze externen het onderzoek dan ook financieren. Ook onderzoek voor externe opdrachtgevers wordt ingepast binnen de onderzoeksprogrammering van het KiM, en dus uit het vaste budget van het KiM gefinancierd.

Voor andere instituten is een gewenste verhouding lastiger van tevoren te bepalen. Dit komt bijvoorbeeld omdat een RKI te maken kan hebben met een grotere diversiteit aan opdrachtgevers (verschillende ministeries, overige publieke instanties zoals gemeenten) of inkomsten kan verkrijgen vanuit Europese (onderzoeks)programma's. Veel externe opdrachtgevers, waaronder de Europese Commissie, stellen bovendien matchingseisen, waardoor externe opdrachten een beslag leggen op de basisfinanciering.

---

11 Uitzondering hierop is het RIVM, dat grotendeels opdrachtgestuurd is.
12 Zo stelt het WODC-protocol: 'In lijn met afspraken gemaakt met de planbureaus zal de omvang van te verrichten onderzoek voor externen in geld uitgedrukt niet meer belopen dan 10% van het totale WODC-budget'.

**Mogelijkheid financiering door private partijen**
De meeste instituten hebben strikte regels met betrekking tot werk in opdracht van private partijen. Om alleen al de schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan, is dit bij een aantal RKI's taboe (NVWA, NFI). Het RIVM en het KNMI werken zo nu en dan wel samen met private partijen. Dit kan alleen op basis van vooropgestelde spelregels voor publiek-private samenwerking.

### 2.2.3 Programmering

Het proces van programmering is een belangrijke factor in de discussie rondom onafhankelijkheid en integriteit van rijkskennisinstellingen. Wie bepaalt de onderwerpen en de onderzoeksvragen? Maar ook: welke vragen (juist) niet?

We observeren dat over het algemeen de invloed van beleid in de fase van programmering juist wordt gewaardeerd. Zowel RKI's als ministeries geven aan dat wederzijdse betrokkenheid en dus afhankelijkheid van belang zijn om tot een goede vraagstelling te komen – en daarmee tot een beleidsrelevant onderzoek en beleidsrelevante kennis. Het motto is: beleid gaat over vragen, onderzoek over methoden en resultaten. Spanningen treden met name op rondom prioritering binnen een programma, afspraken over de tijdsduur en scope van een onderzoek, en rondom vragen waaraan ministeries liever voorbij gaan terwijl onderzoekers menen dat ze geadresseerd zouden moeten worden.

Om meer grip te krijgen op de verschillende manieren waarop RKI's tot een onderzoeksprogramma komen, maken wij onderscheid tussen drie aspecten:

- De totstandkoming van het onderzoeksprogramma: wie zijn hierbij betrokken, wie heeft het laatste woord, wie heeft de pen in de hand, en hoe formeel is dit proces ingericht?
- Detail van het programma: betreft het een globaal werkprogramma voor de komende jaren, of is tot op detailniveau vastgelegd welke onderwerpen op welke manier worden onderzocht?
- Ruimte voor eigen strategisch onderzoek: wordt het hele programma in overleg en onder verantwoordelijkheid van het ministerie vastgelegd, of heeft de RKI ook ruimte om op eigen initiatief bepaalde onderwerpen te onderzoeken?

**Totstandkoming onderzoeksprogramma**
De meeste RKI's werken met een duidelijk geprotocolleerd onderzoeks- of werkprogramma, waarin beleidsambtenaren en onderzoekers samen tot vraagstelling komen. Het RIVM, de NVWA en het KNMI werken via een formeel

offertetraject. Dit houdt in dat het ministerie komt met een offerteaanvraag, waarop de RKI een formele offerte uitbrengt. Na wederzijds overleg volgt een uiteindelijke opdrachtbrief vanuit de opdrachtgever (ministerie) naar de opdrachtnemer (RKI).

De overige RKI's hebben dit proces minder officieel ingericht. Zij werken via informelere 'rondes' waarin ze vragen binnen de eigen organisatie en de relevante beleidsdirecties ophalen en een conceptprogramma opstellen. Na onderlinge afstemming accordeert het ministerie als opdrachtgever vervolgens een definitief onderzoeksprogramma.

**Detail van programma's**

De mate van detail in de uiteindelijke programma's verschilt sterk. In sommige gevallen is er sprake van een gedetailleerd onderzoeksprogramma, waarin duidelijke projecten zijn gedefinieerd, inclusief afspraken over de exacte vraag, methode en tijdsduur van het onderzoek. Bij het RIVM bijvoorbeeld, is voor een deel van de taken (zoals het gezondheidsonderzoek dat niet infectieziekten betreft) het onderzoeksprogramma zo gedetailleerd, dat het vrijwel direct als projectplan dient. In andere gevallen is het programma losser gedefinieerd – bijvoorbeeld een titel en een paragraaf met uitleg. Dit is het geval bij zowel het WODC als het KiM. Deze organisaties formuleren bij aanvang van het onderzoek, in overleg met de betreffende beleidsdirectie, een nog concreter onderzoeksvoorstel in de vorm van een 'startnotitie' (WODC) of 'projectplan' (KiM).

Voor andere RKI's formuleert hun programma de onderwerpen waarop de organisatie onderzoek wordt geacht te doen, en de opbrengsten die dit moet leveren, meer in algemene termen. Zo moet het KNMI van het ministerie onderzoek doen naar weer en klimaat, maar is het ministerie beperkt inhoudelijk betrokken bij het bepalen van welke vragen het KNMI precies op welk moment gaat onderzoeken. Het NFI verricht op beperkte schaal beleidsgericht onderzoek en heeft verder een onderzoeksprogramma gericht op nieuwe forensische onderzoeksmethoden, waarover jaarlijks op programmaniveau met J&V en de opdrachtgevers bij Politie en OM afspraken worden gemaakt in de vorm van een *service level agreement*. Van de NVWA wordt verwacht dat zij onderzoek doet om tot risicobeoordeling te komen rondom bepaalde productgroepen in bijvoorbeeld de voedselketen, waarbij de rol van het ministerie beperkt blijft tot het stellen van prioriteiten. Hier is dus sprake van een globaal werkprogramma waarbinnen de organisatie nog veel keuzes zelf kan maken en dus minder afhankelijk is van de wensen van een opdrachtgever.

Opvallend is dat het gedeelte van het RIVM dat onderzoek doet naar infectieziekten ook meer op deze manier wordt geprogrammeerd. Zo bevindt het RIVM zich in een positie waarin de beide situaties voorkomen: op het gebied van volksgezondheid is er sprake van een gedetailleerd werkprogramma, maar op het gebied van

infectieziekten heeft de organisatie veel vrijheid om het onderzoeksprogramma zelf vorm te geven. Dit laat zien dat er geen ‘goed’ of ‘slecht’ is wanneer het over de gedetailleerdheid van programmering gaat, maar dat de praktijk vooral moet aansluiten bij het type onderzoeksvraag.

Wel kunnen we stellen dat een te eenzijdige benadering risico’s met zich meebrengt: wanneer een instituut volledig tot in detail wordt geprogrammeerd, zullen er eerder spanningen komen met betrekking tot de onafhankelijkheid. Is een instituut volledig vrij om zelf te bepalen wat het doet, dan kan de afstand tot de uiteindelijke gebruikers van deze kennis zo groot worden, dat daarmee de relevantie en legitimiteit van het onderzoek in gevaar komen.

**Ruimte voor eigen strategisch onderzoek**
Ruimte voor eigen strategisch onderzoek is een belangrijk instrument om de onafhankelijkheid van een RKI te waarborgen. Het geeft de organisaties de mogelijkheid om ook onderzoek uit te voeren dat buiten de reguliere programmering valt. Hiermee vormt het een instrument om eigen prioriteiten aan te brengen, het vizier ook op de lange termijn te kunnen richten, of om ook onwelgevallig onderzoek uit te kunnen voeren. We zien dit instrument bij vrijwel alle instellingen expliciet terugkomen. Zo is bij het KNMI en het RIVM bij wet vastgesteld dat zij zelf invulling mogen geven aan een deel van het onderzoeksprogramma. Ook het KiM en het WODC benoemen dit punt in hun protocol. Bij RWS, RCE en RKD is ruimte voor eigen strategisch onderzoek niet expliciet vastgelegd.

Ruimte voor eigen strategisch onderzoek is iets dat snel onder druk kan komen te staan: wanneer de druk op het uitvoeren van wettelijke taken toeneemt, of een instituut geconfronteerd wordt met bezuinigingen.

### 2.2.4 Uitvoering onderzoek

Wanneer vanuit een programma de stap wordt gezet naar de uitvoeringsfase van onderzoek, hebben RKI’s verschillende afspraken of protocollen. Deze hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

- Onderzoek ‘in huis’ uitvoeren, samen met andere organisaties, of uitbesteden.
- Interpretatie en afbakening van de onderzoeksvraag.
- Keuze van methode.
- Procedures voor tussentijdse terugkoppeling.
- Duiding conclusies/resultaten.

**Onderzoek ‘in huis’ uitvoeren, samen met andere organisaties, of uitbesteden**
Alle RKI’s voeren zelfstandig onderzoek uit. Ze hebben hun eigen procedures om te bepalen welke onderzoeker, of welke onderzoeksafdeling, een bepaald onderzoek uitvoert. Alle RKI’s voeren wel eens onderzoek uit in samenwerking met andere onderzoeksinstellingen, zoals universiteiten, stichtingen of andere publieke kennisorganisaties. Voor deze samenwerkingsverbanden worden intern eigen afspraken gemaakt. Voor samenwerking met private partijen gelden in veel gevallen strikte regels.

RKI’s besteden de uitvoering van onderzoek soms uit aan derden. Het WODC doet dit relatief het meest, en heeft een aparte afdeling die de uitbesteding van onderzoek inricht en begeleidt (EWB). Deze afdeling heeft 16 projectbegeleiders voor wie het dagelijks werk bestaat uit het van begin tot eind begeleiden van onderzoek (vraagstelling, startnotitie, offertetraject, begeleidingscommissie, bewakers van onafhankelijkheid onderzoekers). Dit proces is geprotocolleerd. Circa 70% van het onderzoek wordt op deze manier extern uitgezet. Ook RWS besteedt relatief veel onderzoek uit aan publieke kennisorganisaties als Deltares en TNO. Bij andere RKI’s gebeurt dit ook, maar in mindere mate dan bij het WODC en RWS. De meeste RKI’s vallen bij uitbesteding van onderzoek onder het regime van de Rijksinkoopregels (Arvodi).

**Interpretatie en afbakening van de onderzoeksvraag**
Bijna alle RKI’s kennen procedures die vastleggen wie verantwoordelijk is voor de interpretatie en afbakening van de onderzoeksvraag. Zo heeft het NFI bijvoorbeeld waar het gaat om uitvoeringsonderzoek in strafzaken een duidelijk omschreven, strikt proces van forensische *intake* bij grotere zaken. Ook bij het KiM en het WODC is dit proces enigszins geformaliseerd. Dit betekent dat er bij aanvang van onderzoek een projectplan (KiM) of startnotitie (WODC) wordt gemaakt die beschrijft wie wat gaat doen op welk moment, en dat zowel de opdrachtgever als opdrachtnemer akkoord gaan met de vraagstelling.

**Keuze van methode**
De keuze van onderzoeksmethode is bij alle RKI’s in handen van de onderzoekers zelf. In het algemeen geldt: beleid stelt de vragen (het wat), onderzoekers bepalen de methode (het hoe).

**Procedures over tussentijdse terugkoppeling**
Veel RKI’s erkennen de waarde van tussentijdse afstemming tijdens het onderzoek van (voorlopige) onderzoeksresultaten met beleidsambtenaren. Afspraken over de frequentie van deze terugkoppeling zijn vaak per instituut geregeld, en daarbinnen per onderzoek, of op ad hoc basis. Het is niet altijd vastgelegd wat er moet gebeuren als tijdens de uitvoering van het onderzoek blijkt dat onderzoekers

keuzes maken die ertoe leiden dat de onderzoeksvraag afwijkt van de oorspronkelijke, of dat het onderzoek de afgesproken grenzen overschrijdt.

Ook de vorm waarin deze terugkoppeling plaatsvindt (schriftelijk, mondeling) en de verdeling van verantwoordelijkheden (tussen onderzoekers en beleidsambtenaren, tussen onderzoekers onderling, tussen onderzoekers en MT-leden van de RKI) is variabel: per instituut, en binnen een instituut soms per project. Hierin is rolvastheid van belang. Vaak zijn de afspraken hierover impliciet en alleen intern. Binnen de eigen organisatie is dan bijvoorbeeld vastgesteld wie over de meeste politieke sensitiviteit beschikt, en rondom welke dossiers de gevoeligheden groter zijn. Dit geldt voor zowel onderzoekers als beleidsambtenaren.

Alleen het RIVM heeft hier ook op papier aandacht aan besteed in de vorm van het informatieprotocol ‘10 gouden regels’ voor de communicatie tussen opdrachtgever (beleidsambtenaar) en opdrachtnemer (onderzoeker). Bij de overige RKI’s en de ministeries zijn de regels over elkaars rol, en hoe om te gaan met spanningen, vooral impliciet.

**Duiding conclusies/resultaten**
De meeste RKI’s hanteren als principe dat de onderzoekers autonoom zijn in het trekken van conclusies en het duiden van de resultaten – ze zijn hierin onafhankelijk van opdrachtgever of beleidscontext. Hierbij geldt dat van de RKI’s verwacht wordt dat ze alleen uitspraken doen over wetenschappelijke conclusies. De maatschappelijke en beleidsrelevante duiding is aan de ministeries. Bij een aantal RKI’s geldt dat de verantwoordelijkheid voor de conclusies gedeeld wordt tussen de onderzoekers en de leden van het MT/de lijnmanager (met beslissingsbevoegdheid). In het geval van de NVWA zijn onderzoekers anoniem en spreekt men altijd namens het instituut. Conclusies zijn dan geleverd door het instituut, niet door de individuele onderzoeker. Dat geldt niet voor alle RKI’s – bij sommige is het juist de verantwoordelijkheid van de individuele onderzoeker. In hoeverre de verantwoordelijkheid voor de duiding van onderzoeksresultaten genomen wordt op individueel dan wel organisatieniveau, heeft ook te maken met de context: in de richting van de wetenschap spreekt vaker de individuele onderzoeker, in de richting van het beleid het instituut.

### 2.2.5 Publicatie en communicatie

Het is voor de onafhankelijkheid in de beeldvorming belangrijk dat er tussen ministerie en RKI duidelijke en transparante afspraken bestaan over het publicatie-

en communicatiebeleid ten aanzien van de resultaten van het onderzoek. We onderscheiden hierin de volgende categorieën:

- Zijn resultaten openbaar of niet?
- In welke format worden resultaten aangeleverd?
- Het tijdstip en procedure van publiceren/communiceren.
- Wie voert regie over persberichten en mediaoptredens?

**Zijn resultaten openbaar of niet?**
Niet alle RKI's hanteren als principe dat de resultaten van hun onderzoek openbaar zijn of moeten zijn. Voor RWS geldt bijvoorbeeld dat de organisatie zichzelf primair als (beleids)uitvoeringsorganisatie ziet, en daarom resultaten van onderzoek alleen publiceert in overleg met het ministerie. Het NFI is soms terughoudend in het openbaar maken 'van wat allemaal kan', met name via publieke media. De overige RKI's maken in de regel de uitkomsten van hun onderzoek openbaar.

**Format van resultaten openbaar maken**
Er kunnen grofweg drie categorieën worden onderscheiden:

1. **Wetenschappelijke publicaties**
   Voor categorie 1 geldt dat wie de resultaten van zijn/haar onderzoek in de wetenschappelijke wereld wil delen, daarvoor de geijkte procedures voor wetenschappelijk publiceren volgt. Dat gaat buiten het beleid om. De meeste RKI's stimuleren hun onderzoekers om resultaten ook in wetenschappelijke tijdschriften te publiceren, aangezien dat de wetenschappelijke kwaliteit en de legitimiteit van het onderzoek van de instelling bevordert. Het belang van wetenschappelijk publiceren is niet bij alle RKI's even groot. Het KNMI bijvoorbeeld, heeft een grotere wetenschappelijke output dan een meer op het beleid georiënteerde RKI. Het RKD maakt de resultaten van het onderzoek beter inzichtelijk via specifieke producten, zoals tentoonstellingscatalogi of boeken. Bij een typische beleidsuitvoeringsorganisatie zoals RWS is het belang van wetenschappelijk publiceren minder groot.

2. **Beleidsmatige communicatie**
   Voor categorie 2 geldt dat alle RKI's (beleids)rapporten maken, maar daarnaast verschillende andere formats gebruiken om resultaten te delen: beleidsnotities, databases, workshops, seminars, adviezen. Vrijwel alle RKI's hebben eigen ideeën over wat de meest gewenste formats zijn.

3. **Publieke communicatie**
   Categorie 3 definiëren de RKI's doorgaans als publicatie op de eigen website of via de eigen social media.

**Tijdstip en procedure van publiceren/communiceren**
Vaste procedures voor het tijdstip van publiceren zijn er niet bij alle RKI's en als ze er zijn, variëren ze sterk. Sommige RKI's hanteren een strak tijdschema, waarin termijnen zijn vastgelegd tussen het moment waarop het onderzoek is afgerond en het tijdstip van publiceren (we onderscheiden drie schema's: NVWA en RIVM hanteren vier weken, WODC zes weken, en KiM drie maanden maximaal). In de tussentijd kunnen ministeries een reactie op het onderzoek voorbereiden. Incidenteel komt het voor dat een ministerie om extra reactietijd vraagt (RIVM, NVWA), of extra tijd 'koopt' door de onderzoeksopdracht uit te breiden. Sommige RKI's kondigen aan wanneer een publicatie verschijnt, zonder dat daarbij een officiële reactietijd is ingecalculeerd. Alle RKI's hanteren het 'hoffelijkheidsprincipe': ze kondigen 'uit hoffelijkheid' een nieuwe publicatie aan bij het betreffende ministerie.

**Persberichten en media-optredens**
Alle RKI's stemmen persberichten af met de communicatieafdeling van het betreffende ministerie/de opdrachtgevers. Alleen het RIVM heeft hiervoor regels op papier gezet ('de 10 gouden regels'). De meeste RKI's zijn terughoudend (geworden) in het uitsturen van persberichten. Elke RKI hanteert hiervoor eigen richtlijnen. Het RIVM bijvoorbeeld heeft een eigen protocol, waarbij bij technische zaken de onderzoekers zelf het woord doen en bij politiek gevoelige zaken de directeur, altijd in aanwezigheid van een persvoorlichter. Het KiM stemt media-optredens af met de afdeling communicatie van het ministerie. Ook hier geldt voor alle RKI's het 'hoffelijkheidsprincipe'. Ze melden het ministerie dat ze via de publieke media aandacht op onderzoek vestigen.

## 2.3 Instrumenten om onafhankelijkheid en integriteit te borgen

In de vorige twee paragrafen hebben we gekeken naar het niveau van wettelijke regelingen en de organisatie van het onderzoeksproces. We hebben vastgesteld dat ministeries op diverse wijzen betrokken zijn bij de financiering, programmering en uitvoering van het onderzoek, als ook de uiteindelijke publicatie en communicatie van de resultaten. Er is geen sprake van strikte onafhankelijkheid. Op basis van wettelijke besluiten en institutionele procedures is er een werkwijze ontstaan die voorschrijft hoe beide partijen met elkaar omgaan, met begrip en respect voor een ieders rol. Zo geven beide partijen vorm aan onafhankelijkheid en integriteit als relationele begrippen.

In deze paragraaf kijken we naar de instrumenten die waarborgen dat de afspraken, zoals vormgegeven in deze wettelijke regelingen en institutionele procedures, in de dagelijkse praktijk ook daadwerkelijk worden nageleefd. Wat is er georganiseerd om de (on)afhankelijkheidsrelatie en de integriteit van het onderzoek veilig te stellen? We bespreken eerst de ministeries, dan de RKI's.

### 2.3.1 Borgingsinstrumenten bij ministeries

Bij de ministeries zijn er weinig formele instrumenten om de onafhankelijkheid en integriteit van het onderzoek van de RKI's te waarborgen. Wat hierin ook opvalt is dat, aan de kant van de ministeries, de onderwerpen onafhankelijkheid en integriteit nog niet, of pas recentelijk, hun weg hebben gevonden in algemene regelingen en gedragscodes. Een goed voorbeeld van deze geringe aandacht voor onafhankelijkheid en integriteit van onderzoek bij de overheid zijn de Arvodi, de Algemene Rijksvoorwaarden voor het verstrekken van opdrachten tot het verrichten van diensten. De Arvodi kennen een speciale modelovereenkomst voor onderzoek, maar de thema's onafhankelijkheid en integriteit zijn hierin onderbelicht. Volgens deze modelovereenkomst heeft de overheid als opdrachtgever alle rechten over het onderzoek, moet de overheid toestemming geven tot openbare publicatie, en mag de overheid wijzigingen in de tekst aanbrengen. Alhoewel de Arvodi stellen dat 'de opdrachtnemer handelt volgens de algemene beginselen van professioneel wetenschappelijk handelen', zijn deze beginselen *de facto* in strijd met de gangbare wetenschappelijke praktijk, met regels zoals die bijvoorbeeld zijn opgenomen in de Nederlandse Gedragscode Wetenschappelijke Integriteit (2018).

Nu zijn vrijwel alle RKI's onderdeel van de rijksoverheid, en hoeven ze zich in hun relatie met de ministeries niet te houden aan de Arvodi. Maar regelmatig fungeren RKI's ook als opdrachtgever, en in die gevallen dienen ze zich hier wel aan te houden. RKI's zoeken dan pragmatisch naar manieren om hier omheen te werken. Het WODC, dat 70% van het onderzoek extern uitzet, heeft Rijksvoorwaarden die in strijd zijn met de wetenschappelijke onafhankelijkheid buiten werking gesteld.

Tot voor kort was er ook in de Gedragscode Integriteit Rijk geen expliciete aandacht voor de thema's onafhankelijkheid en integriteit van onderzoek. Eind 2017 is deze situatie met een recente toevoeging gewijzigd, en is er een begin gemaakt om onafhankelijkheid en integriteit van onderzoek formeel te waarborgen.

**Gedragscode Integriteit Rijk**
In december 2017 is er een paragraaf (4.1.7) toegevoegd over 'betrokkenheid bij onafhankelijk onderzoek en (wetenschappelijke) integriteit'. De paragraaf is een uitgebreide toevoeging die aandacht heeft voor de verschillende manieren waarop onderzoek en beleid met elkaar te maken hebben, en die het belang van een strikte en heldere rolopvatting beklemtonen:

> *'Als ambtenaar kun je in verschillende rollen actief of meer passief betrokken zijn bij zo'n onderzoek: als onderzoeker, als opdrachtgever, als expert die kennis of informatie deelt met de onderzoekers, als lid van een begeleidingscommissie of als lid van een doelgroep waarop het onderzoek betrekking heeft. In alle gevallen dient de onafhankelijkheid van het onderzoek onomstreden te zijn.*
>
> *Uitgangspunten voor ambtelijke bijdrage aan onafhankelijke onderzoeken:*
> - *je bent rolvast en transparant over jouw inbreng;*
> - *je stemt jouw rol en inbreng af met jouw leidinggevende;*
> - *je stuurt in geen geval op de uitkomst van het onderzoek.*
>
> *Om (de schijn van) ongeoorloofde beïnvloeding te voorkomen, is het belangrijk dat je als betrokkene vanuit een strikte rol en heldere rolopvatting handelt, transparant bent over jouw bijdrage en dit in alle gevallen vooraf met jouw leidinggevende bespreekt.*
>
> ***Betrokkenheid als expert***
> *Wanneer je als buitenstaander en vanuit een functioneel belang inbreng levert aan een onafhankelijk onderzoek, past een terughoudende rol waarbij je wegblijft van elke schijn van beïnvloeding die de onafhankelijkheid van het onderzoek aantast. Wees open over jouw inbreng en stem jouw bijdrage intern goed af. Zorg dat je jouw inhoudelijke bijdrage bij de publicatie van het onderzoek, in het onderzoeksverslag of in de onderzoeksverantwoording vermeldt of laat vermelden.*
>
> ***Betrokkenheid als opdrachtgever***
> *Handel je vanuit de opdrachtgeversrol, dan zal er altijd een mate van beïnvloeding zijn op aspecten van het onderzoek. Van jou wordt verwacht dat je alle cruciale informatie, dilemma's en data meegeeft aan de onderzoeker. Daar moet je niet terughoudend in zijn, omdat dat wezenlijk van invloed kan zijn op de kwaliteit van het onderzoek.*
>
> *Je kunt in discussie gaan over de onderzoeksvraag, de onderzoeksopzet of de validiteit van het onderzoek. Maar je laat de onderzoeker in alle veiligheid en onafhankelijkheid zijn werk doen en stuurt niet op de uitkomst van het onderzoek,*

*ook als het onderzoek tot een politiek-maatschappelijk minder gewenste uitkomst leidt.*

***Betrokkenheid als onderzoeker***
*Ben je zelf onderzoeker, dan heb je vaak te maken met specifieke integriteitswaarborgen en controlerende instanties, opgelegd vanuit internationale en nationale wet- en regelgeving en vakgerichte (beroeps)codes en richtlijnen. Voor wetenschapsbeoefenaars bestaat er een specifieke gedragscode ter waarborging van de wetenschappelijke integriteit (zie kader) en een controlerend adviesorgaan: het LOWI (Landelijk overleg wetenschappelijke integriteit). In de gedragscode voor wetenschapsbeoefenaars staan veel algemene geldende uitgangspunten voor kwaliteit en onafhankelijkheid van onderzoek: het onderzoek moet nauwgezet, volledig en objectief zijn, controleerbaar en toetsbaar en je moet er als onderzoeker open en realistisch over communiceren. Prestatiedruk mag geen afbreuk doen aan de kwaliteit van het onderzoek.'*

De toevoeging is een duidelijk signaal dat ook de beleidsambtenaren bij de ministeries verantwoordelijkheid dragen voor de onafhankelijkheid en integriteit van onderzoek. Wat opvalt, is dat de gedragscode niet overeenkomt met de onderzoekspraktijken van de RKI's. Zo stelt de gedragscode dat een beleidsambtenaar in discussie kan gaan over de validiteit van het onderzoek, terwijl de RKI's juist benadrukken dat dit het domein van de onderzoeker is.

Overigens geldt dat behalve het RKD, alle RKI's officieel onderdeel uitmaken van de rijksoverheid. Dit betekent dat de Gedragscode Integriteit Rijk niet alleen geldt voor alle beleidsambtenaren, maar ook voor (bijna) alle medewerkers van de RKI's.

### 2.3.2 Borging bij RKI's

De RKI's kennen, naast de algemene Gedragscode Integriteit Rijk die ook op (bijna) alle RKI's van toepassing is, verschillende waarborgen die erop moeten toezien dat de afspraken, zoals vormgegeven in deze wettelijke regelingen en institutionele procedures, ook daadwerkelijk worden nageleefd in de dagelijkse praktijk.

Een aantal instrumenten is voor sommige RKI's bij wet geregeld, zoals raden van toezicht of advies. Andere instrumenten zijn overgenomen vanuit specifieke (beroeps)regelingen. Het gaat hierbij om gedragscodes, externe visitaties en klachtenregelingen. Meestal komen deze regelingen vanuit de academische wereld, maar soms ook vanuit andere beroepsgroepen – zoals die van archeologen

of forensisch onderzoek. Ten slotte hebben diverse RKI's hun eigen instrumenten ontwikkeld om op een voor hen gepaste manier vorm te geven aan issues rondom onafhankelijkheid en integriteit. Dit leidt tot een divers palet aan instrumenten, zoals begeleidingscommissies, formele startnotities, trainingen en 'moreel beraad'. Hieronder bespreken we de verschillende borgingsinstrumenten die we bij de RKI's hebben aangetroffen.

**Raad van Toezicht en Raad van Advies**

Veel RKI's werken met een Raad van Toezicht (RvT) of een Raad van Advies (RvA). Officieel is een Raad van Toezicht een formeel orgaan dat wettelijke verplichtingen en bevoegdheden met zich meebrengt, terwijl een Raad van Advies de mogelijkheid biedt om de onderlinge afspraken en verhoudingen zelf te bepalen. Deze worden niet wettelijk opgelegd. In hoeverre dit onderscheid ook opgaat voor RKI's is onduidelijk. Zo lijkt er op papier weinig verschil tussen de RvA van de NVWA, en bijvoorbeeld de RvT van het KNMI. In beide gevallen is per wet vastgelegd dat deze raden bestaan, en is hun mandaat en manier van benoeming vergelijkbaar.

In totaal zijn er drie organisaties die werken met een Raad van Toezicht: het KNMI, het RIVM en het RKD – alhoewel het bij het RIVM officieel een commissie van toezicht betreft. Hun primaire taak is het wetenschappelijk niveau te bewaken. Dit doen zij door toezicht te houden op én te adviseren over het niveau en de kwaliteit van uitvoering van het onderzoek.

Er zijn drie organisaties die werken met een Raad van Advies: de NVWA,[13] het WODC en RWS. Bij het WODC en de NVWA lijkt de taakstelling erg op de taakstelling van de hierboven besproken RvT. Ze zijn samengesteld uit een groep onafhankelijke experts die een aantal keer per jaar bijeenkomen en met name letten op de wetenschappelijke kwaliteit van het onderzoek. Bij RWS geldt dat de RvA over het functioneren van de hele organisatie gaat, en dus niet specifiek kijkt naar het onderzoeksgedeelte.

Het RKD is voornemens om naast een RvT ook een RvA op te richten. De motivatie hierachter is dat het RKD een wetenschappelijke adviesraad wil die naast de Raad van Toezicht functioneert, om zo het bestuurlijke toezicht van het wetenschappelijke te scheiden. Het RKD zou hiermee de enige RKI zijn die beide organen heeft. Het KiM en NFI hebben geen RvA of RvT. Het KiM heeft een aantal jaren een RvA gehad, maar heeft deze afgeschaft, omdat de organisatie vond dat deze te weinig toegevoegde waarde had. Het NFI heeft nooit een RvA gehad.

13 Overigens functioneert de RvA van de NVWA al sinds 2014 niet meer, omdat het niet lukt openstaande vacatures te vullen.

**Nederlandse Gedragscode Wetenschapsbeoefening VSNU en KNAW.**
Er zijn twee RKI's, het KNMI en het RIVM, die naast de algemene Gedragscode Integriteit Rijk ook de Nederlandse Gedragscode Wetenschapsbeoefening (2014) van VSNU en KNAW onderschrijven.[14] De code bevat principes die de leden van de academische gemeenschap individueel, tegenover elkaar en tegenover de maatschappij in acht moeten nemen. Er zijn zes principes van behoorlijke wetenschapsbeoefening: eerlijkheid en zorgvuldigheid, betrouwbaarheid, controleerbaarheid, onpartijdigheid, onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid.

De code richt zich specifiek op academisch onderzoek. Dit verklaart deels waarom vooralsnog alleen het KNMI en het RIVM de code hebben onderschreven. Beide organisaties produceren relatief veel wetenschappelijke *output* en zijn dichter verbonden met de academische wereld dan de meeste andere RKI's. Tegelijkertijd komt in verschillende gesprekken naar voren dat een aantal RKI's wel aan het verkennen is of het onderschrijven van deze code een goede toevoeging is op de meer algemene Gedragscode Integriteit Rijk.

De betreffende code stamt uit 2004 (en is herzien in 2012 en 2014). Een nieuwe code, die recent via internet beschikbaar is gekomen en die ook uitgebracht is met steun van de TO2-federatie en de Vereniging Hogescholen, geeft meer aandacht aan het toegepaste onderzoek, in lijn met een adviesrapport uit 2016 dat nadrukkelijk stilstaat bij de wenselijkheid van toepasbaarheid van de gedragscode op toegepast, praktijkgericht of privaat onderzoek.[15]

**Externe Visitatie**
Vier RKI's werken met externe visitaties (RIVM, KNMI, NVWA, WODC).[16] Dit betekent dat ze eens in de zoveel tijd worden bezocht door een evaluatiecommissie. In het geval van het KNMI, het RIVM en het WODC hanteert de evaluatiecommissie dezelfde kwaliteitseisen als voor universiteiten, en sluit ze bij het wetenschappelijk onderzoeksdeel aan bij het SEP-protocol.[17]

---

14 Het NFI onderschrijft de gedragscode voor wetenschappelijk onderzoek niet, maar de analysten van het NFI onderschrijven wel de gedragscode van het Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen (NRGD). Het NRGD waarborgt en bevordert een constante kwaliteit van de inbreng van deskundigen in de rechtsgang, en heeft hiervoor een sectorspecifieke gedragscode opgesteld. Deze gedragscode sluit beter aan bij het specifieke karakter van zaakonderzoek dan de gedragscode wetenschapsbeoefening.

15 De code is te vinden op https://easy.dans.knaw.nl/ui/datasets/id/easy-dataset:110600/tab/2; het adviesrapport is te vinden op: https://vsnu.nl/files/documenten/Domeinen/Onderzoek/eindversie%20rapport%20definitief.pdf.

16 Bij het RCE is geen sprake van instituutsbrede externe visitatie, maar dit gebeurt wel op het gebied van archeologisch onderzoek. Organisaties kunnen alleen archeologische vindplaatsen opgraven als zij daarvoor zijn gecertificeerd. Het certificaat garandeert dat de organisaties de opgraving volgens de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie uitvoeren. De certificerende instellingen toetsen op regelmatige basis de werkzaamheden en de kwaliteitsborging van de organisatie, o.a. door extrerne visitatie.

17 Het SEP-protocol voor de evaluatie van wetenschappelijk onderzoek, ontwikkeld door KNAW, NWO en VSNU, is te vinden op https://www.vsnu.nl/sep.

De NVWA bekijkt in hoeverre het SEP-protocol kan aansluiten bij haar onderzoekstaak. Er is wel twijfel over de toepasbaarheid van dit protocol in de specifieke beleidsrelevante context van het eigen onderzoek. Het WODC heeft bij de laatste visitatie gekeken hoe het SEP-protocol beter kan aansluiten bij de beleidscontext waarbinnen de organisatie opereert en heeft, geïnspireerd door het project *Evaluating Research in Context* (ERIC), een aantal aanpassingen en toevoegingen gemaakt op het SEP-protocol.

Bij NFI is er geen instituutsbrede visitatie, alleen voor pathologie. RWS, RCE en KiM maken geen gebruik van een periodieke externe visitatie. Wel heeft een externe commissie het KiM in 2009 geëvalueerd. Een visitatie gericht op wetenschappelijke kwaliteit en beleidsrelevantie is in het vooruitzicht gesteld.

**Klachtenregeling wetenschappelijke integriteit**
Een klachtenregeling wetenschappelijke integriteit regelt hoe klachten die te maken hebben met wetenschappelijk wangedrag worden behandeld en beoordeeld. Deze regeling is een toevoeging op de reguliere escalatiemodellen voor professioneel wangedrag, waarvoor rijksbreed regelingen bestaan, bijvoorbeeld in de vorm van vertrouwenspersonen en klokkenluidersregelingen.

Naarmate RKI's met hun onderzoeksactiviteiten dichter tegen de wetenschap opereren, zien we een duidelijker geprotocolleerd beleid op dit gebied. RIVM en KNMI hebben *'dedicated'* vertrouwenspersonen, specifiek op het gebied van wetenschappelijke integriteit, en hebben daarnaast een commissie die advies kan geven en die klachten in behandeling neemt. Beide organisaties zijn aangesloten bij het LOWI (Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit). Het LOWI schrijft voor waar een interne klachtenregeling aan moet voldoen, en faciliteert de mogelijkheid tot 'hoger beroep', als het interne traject niet tot een bevredigende afloop leidt.

Behalve het KiM en het WODC hebben alle instituten eigen vertrouwenspersonen. Voor het WODC en het KiM, beide relatief kleine organisaties en onderdeel van het ministerie, is deze taak neergelegd bij de vertrouwenspersonen van het moederdepartement.

Verschillende RKI's geven aan dat het thema onafhankelijkheid en integriteit van onderzoek in principe bij de verschillende interne vertrouwenspersonen neergelegd is, en dat dit voldoet . Onderzoek is een belangrijk thema binnen de RKI's en de issues die kunnen spelen zijn deze interne vertrouwenspersonen dan ook niet vreemd. Wel inventariseren een aantal instituten momenteel de mogelijkheid dan wel wenselijkheid om dit explicieter te verankeren binnen de organisatie,

bijvoorbeeld door het aanstellen van een specifieke vertrouwenspersoon wetenschappelijke integriteit, of door aansluiting bij het LOWI.

**Begeleidingscommissies**
Los van deze meer formele regelingen, zien we allerlei andere instrumenten die de RKI's toepassen om de wettelijke regelingen en de procedures voor de organisatie van het onderzoeksproces veilig te stelen in de dagelijkse praktijk. Begeleidingscommissies komen veel voor. Met name bij grotere projecten maken verschillende RKI's hier gebruik van. Begeleidingscommissies zijn er niet alleen om de wetenschappelijke kwaliteit te borgen, maar ook om ervoor te zorgen dat het onderzoek goed (blijft) aansluit(en) op de kennisvraag van het ministerie. Het is dan ook gebruikelijk dat een beleidsambtenaar zitting neemt in een begeleidingscommissie.

De meeste RKI's hanteren geen harde richtlijn voor de inzet van een beleidscommissie. Per project kijkt men of dit wenselijk is, op basis van omvang van het project of politieke gevoeligheid, bijvoorbeeld. Het WODC is de enige RKI die bij elk onderzoek gebruik maakt van een begeleidingscommissie. Zowel de samenstelling als de werkzaamheden van deze commissie zijn uitvoerig geprotocolleerd. Zo heeft een begeleidingscommissie altijd een externe voorzitter, vaak een hoogleraar of universitair hoofddocent. Daarnaast neemt altijd een medewerker zitting van de beleidsdirectie, die het onderzoek bij het WODC heeft aangevraagd.

**Externe peerreview (zowel formeel wetenschappelijk als informeel)**
Vrijwel alle RKI's stimuleren hun onderzoekers om hun onderzoeksresultaten op wetenschappelijke congressen te presenteren en artikelen te publiceren in wetenschappelijke tijdschriften of vakbladen. Indien er sprake is van een review van artikelen en papers, draagt ook dit bij aan onafhankelijke kwaliteitsborging van het werk.

Externe peerreview hoeft niet altijd via formele wegen van de wetenschappelijke tijdschriften te gaan. Het KiM werkt met zogeheten KiM-*fellows*. Dit zijn hoogleraren uit binnen- en buitenland die het KiM aan zich verbonden heeft. Zij reviewen (betaald) conceptrapporten met het doel om tot een wetenschappelijke versterking van het werk te komen. Daarnaast nodigt het KiM hen uit voor lezingen en presentaties en voor *brainstorms* om lopende of startende onderzoeken een extra impuls te geven. Ook de NVWA werkt met informele peerreview, waarin ze wetenschappelijke *peers* van universiteiten vragen het eigen werk te reviewen.

**Interne peerreview**
Naast externe peerreviews organiseren RKI's ook interne peerreviews om de kwaliteit van onderzoek te bevorderen en persoonsgebonden vertekeningen en denkfouten te voorkomen. Zo vindt bij het KiM bij ieder onderzoeksproject zowel een 'voorzaagsessie' plaats als een 'doorzaagsessie', waaraan niet alleen leden van het projectteam, maar ook de kennislijnmanagers (die verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderzoek) en de directeur deelnemen. In een voorzaagsessie wordt kritisch gekeken naar onderzoeksmethode en -aanpak. In een doorzaagsessie wordt gereageerd op en gediscussieerd over de conceptresultaten. Een ander voorbeeld is te vinden bij de RCE, die onderzoekers en adviseurs de mogelijkheid biedt problemen voor te leggen in zogenaamde 'beraadkamers'.

Het NFI werkt bij uitvoeringsonderzoek in strafzaken met 'schaduwen' en 'tegenspraak'. Bij schaduwen neemt een NFI-medewerker die niet betrokken was bij het onderzoek een NFI-rapport kritisch door, op zoek naar eventuele zwakheden. Tegenspraak is het van het begin af aan beter kijken naar de gevolgde procedure door kritische vragen te stellen en elkaar te versterken door potentiële zwakheden – die later problemen zouden kunnen veroorzaken – bloot te leggen. Complexe of mediagevoelige zaken geven vaak aanleiding om tegenspraak te organiseren.

**Formele projectplannen**
Projectplannen zijn een veel voorkomend instrument om structuur te geven aan onderzoeksactiviteiten. Een aantal RKI's hebben de status van een projectplan geformaliseerd tot een document dat door beide partijen – opdrachtgever en opdrachtnemer – moet worden beklonken. Dit heeft twee voordelen. Ten eerste is het soms nuttig om, op basis van de globale onderzoeksprogrammering, met behulp van een projectplan tot een betere gedeelde vraagstelling te komen. Ten tweede functioneert het document als een formeel startpunt waarin beide partijen concrete verwachtingen naar elkaar uitspreken, en afspraken maken waarnaar kan worden terugverwezen.

Gezien de aard van zaakonderzoek is dit proces bij NFI het sterkst geprotocolleerd. Bij grotere zaken is er een forensische intake met een duidelijk omschreven proces. Bij het WODC begint elk project met een startnotitie. De startnotitie komt tot stand in overleg met de relevante beleidsdirectie, het WODC en in geval van uitbesteding van het onderzoek, een derde partij. De uiteindelijke startnotitie moet worden goedgekeurd door het MT van het WODC, dat het laatste woord heeft.

Het KiM maakt voor elk onderzoek een projectplan. Het KiM deelt het projectplan met beleidsambtenaren om te verifiëren of de vraagstelling klopt met wat zij voor

ogen hadden. De beleidsdirectie geeft alleen akkoord op het vraagdeel. De methode is van het KiM. Bij de RCE beginnen projecten altijd met een projectstartup (PSU), waarvoor een vast stramien bestaat.

**Trainingen**
Trainingen zijn een instrument om onderwerpen rondom onafhankelijkheid en integriteit onder de aandacht te brengen en te houden. Een goed voorbeeld van dit type trainingen troffen we aan bij RWS, dat diverse politieke sensitiviteitstrainingen kent. Voor hogere posities in de organisatie is er bijvoorbeeld de verplichte training ‘adviseren in ingewikkelde krachtenvelden’ (schaal 13 en 14). Voor lagere posities in de organisatie (schaal 11 en 12) is er de training ‘adviseren met impact’.

**Intervisie/moreel beraad**
Ten slotte zijn er instrumenten zoals ‘intervisie’ of ‘moreel beraad’ om het thema onafhankelijkheid en integriteit bespreekbaar te maken, en specifieke dilemma’s op een laagdrempelige wijze ter discussie te stellen. RKI’s geven aan dat het issue bespreekbaar is maar kennen over het algemeen naast functioneringsgesprekken weinig specifieke momenten, om het hier met elkaar over te hebben. Bij het WODC heeft de afdeling EWB, verantwoordelijk voor de uitbesteding van onderzoek, intervisie opgenomen als een vast onderdeel van het tweewekelijkse afdelingsoverleg. Hierin worden met name issues rondom samenwerking met externe (opdrachtnemende) partijen besproken. Bij andere afdelingen bestaat dit (nog) niet. Het KiM maakt dit thema met casuïstiek, rollenspellen en tijdens heidagen in het instituut bespreekbaar.

Tabel 3 Overzicht van borgingsinstrumenten

| Borgingsinstrument: | Tegengekomen bij: |
|---|---|
| Gedragscode Integriteit Rijk | Allemaal behalve RKD |
| Vertrouwenspersonen / klokkenluidersregeling | Allemaal |
| Gedragscode wetenschapsbeoefening | KNMI, RIVM |
| Andere sectorspecifieke gedragscodes | NFI, RKD, RCE |
| Raad van Advies / Toezicht | KNMI, NVWA, RIVM, RKD, RWS, WODC |
| Periodieke externe visitatie | KNMI, RIVM, NVWA, WODC |
| Klachtenregeling wetenschappelijke integriteit (LOWI) | KNMI, RIVM |
| Aangeven nevenfuncties/belangenverstrengeling | RIVM, NVWA, NFI, RKD, KiM, WODC |
| Handreiking publiek-private samenwerking | RIVM, KNMI |
| Begeleidingscommissies | WODC, KNMI, RCE, RWS, RIVM, RKD |
| Externe peerreview | Allemaal |
| Interne peerreview | KiM, NFI, RIVM, RCE |
| Formele projectplannen | WODC, KiM, RCE |
| Trainingen | RWS, RIVM |
| Intervisie / moreel beraad | WODC, KiM |

# 3 Reflecties

In dit slothoofdstuk keren we terug naar de vragen die in de inleiding gesteld zijn. De hoofdvraag waarmee we dit onderzoek zijn begonnen, luidt:

> Hoe wordt de onafhankelijkheid en integriteit van RKI's in wettelijke regelingen en institutionele procedures georganiseerd en gewaarborgd, en hoe vertaalt zich dat in de praktijk van het onderzoek?

Startpunt voor deze studie is de constatering dat ministeries en RKI's voorzieningen hebben getroffen om de onafhankelijkheid en integriteit van onderzoek te waarborgen. Welke voorzieningen dit zijn, is in het vorige hoofdstuk beschreven. Daar is gebleken dat er naast overeenkomsten, verschillen bestaan in de manieren waarop de relaties tussen ministeries en RKI's zijn vormgegeven en de voorzieningen die getroffen zijn ter waarborging van onafhankelijkheid en integriteit.

In dit hoofdstuk reflecteren we op de empirische bevindingen uit het vorige hoofdstuk. We staan stil bij de verschillen in regelingen en tussen instituties en bij de vraag of (verwacht mag worden dat) die voldoen, op het moment dat onafhankelijkheid en integriteit vanuit beleid of politiek onder druk komen te staan. Voordat we ons op beantwoording van de onderzoeksvraag richten, presenteren we enkele algemene observaties die uit ons onderzoek naar voren komen.

## 3.1 Bevindingen uit ons onderzoek

In dit onderzoek naar borging van onafhankelijkheid en integriteit hebben wij negen leden van het netwerk van rijkskennisinstellingen nader bekeken en hen vragen gesteld. Daarbij ontstond een steeds scherper beeld van wat RKI's doen, welke plek onderzoek daarbinnen inneemt, hoe RKI's zich verhouden tot ministeries en wat onafhankelijkheid en integriteit in dat kader betekenen. Ook hebben we gezien dat RKI's veel met elkaar delen en op diverse punten van elkaar verschillen. In deze paragraaf doen wij daarvan verslag.

### 3.1.1 Ministeries in soorten en maten

Departementen van de rijksoverheid hebben informatie en kennis nodig om hun taken goed te kunnen vervullen en hun verantwoordelijkheden waar te maken. In sommige gevallen hebben ze daarvoor onderzoek nodig.

In dit onderzoek hebben wij naar vier departementen gekeken: de ministeries van OCW, J&V, VWS en I&W. Deze vier departementen betrekken informatie en kennis van de negen RKI's. Twee zaken vielen daarbij op.

1. Ten eerste, departementen hebben de manier waarop ze ervoor zorgen dat aan hun informatie- en kennisbehoeften wordt voldaan heel verschillend georganiseerd. Allemaal maken ze gebruik van diverse bronnen, waaronder zowel publieke als private organisaties. De RKI's zijn onderdeel van dit stelsel van bronnen, sommige als onderdeel van een departement en andere als organisatie op enige afstand. De departementen vragen niet zozeer onderzoek van RKI's, als wel informatie en kennis. Daartoe verzamelen RKI's onderzoeksresultaten, zetten ze onderzoek uit en verrichten ze zelf onderzoek. Het onderhoud van de relatie van ministeries met RKI's wordt daarbij op verschillende manieren georganiseerd. Departementen zoeken een balans tussen het overhevelen daarvan naar de beleidsdirecties, oftewel decentralisatie, en het neerleggen bij een 'afdeling kennis' of een *chief scientist,* oftewel centralisatie. Decentralisatie heeft als voordeel dat het onderzoek nauwer aansluit bij de behoeften die voortkomen uit het beleid. Centralisatie biedt betere mogelijkheden voor een professioneler proces, ook waar het gaat om het waarborgen van onafhankelijkheid en integriteit.

2. Ten tweede, ons is gebleken dat departementen een verschillende organisatiecultuur hebben. Van ambtenaren wordt verwacht dat ze zich inzetten voor het publieke belang en zich in dat verband houden aan tal van morele principes. Van hen wordt ook verwacht dat ze in een tumultueus politiek klimaat de minister uit de wind houden. Soms kunnen die twee verwachtingen op gespannen voet staan met elkaar. Welke verwachtingen dan de boventoon voeren, hangt samen met de organisatiecultuur van een ministerie. Verschillen in organisatiecultuur uiten zich in de relaties van departementen met RKI's.

### 3.1.2 RKI's en RKI-onderzoek in soorten en maten

Wat RKI's met elkaar delen, is dat het kennisintensieve organisaties zijn, die uiteenlopende diensten verlenen aan ministeries. Op basis van inhoudelijke, vaak zeer specialistische deskundigheid, voeren ze voor of namens de rijksoverheid activiteiten uit.[18] Voorbeelden daarvan zijn monitoren en voorspellen van het weer, sporenonderzoek bij misdaden, bouw en onderhoud van infrastructuur, conserveren van monumenten en ander erfgoed, uitvoer van vaccinatieprogramma's, verschaffen van specialistisch advies of het uitzetten en begeleiden van extern onderzoek. Om deze activiteiten goed uit te voeren, is vaak een vorm van toepassingsgericht onderzoek nodig. Er is voor de uitvoering van betreffende activiteiten per geval specifieke kennis nodig (over de weersontwikkeling, een misdaad, een dijk, een kunstwerk, een infectieziekte, een specifiek probleem, een onderzoeksvraag, en dergelijke) en die kennis genereren is een vorm van onderzoek doen. Het onderzoek staat ten dienste van een uit te voeren activiteit. De mate waarin de activiteiten van RKI's om dit soort 'gevalsgebonden' onderzoek vragen, loopt uiteen.[19]

Daarnaast verrichten RKI's onderzoek van andere aard. Dat onderzoek kan beleidsgericht zijn (ter informatie van de beleidsontwikkeling, ter evaluatie van beleid), of gericht op (door)ontwikkeling van methoden en technieken, dan wel op versterking van de kennisbasis (bijvoorbeeld academisch onderzoek en ontwikkeling van modellen en beleidsscenario's). RKI's verschillen in de mate waarin ze onderzoek doen ten behoeve van dit soort externe doelstellingen (onderzoek dat los staat van bepaalde uitvoeringsactiviteiten). Voor sommige is het een kerntaak (KNMI, RIVM), voor andere één van de taken (WODC, NFI), en voor weer andere een marginale activiteit (RWS, RKD) – dit is een belangrijk verschil tussen RKI's.

De diverse typen onderzoek kunnen de relatie tussen een ministerie en een RKI in verschillende mate belasten. Ministeries hebben eerder directe belangen bij beleidsgericht onderzoek dan bij onderzoek gericht op doorontwikkeling van methoden en technieken of academisch onderzoek. Spanningen ten aanzien van onafhankelijkheid en integriteit blijken vooral bij beleidsgericht onderzoek op te treden. Gevalsgebonden onderzoek is doorgaans niet kwetsbaar, maar kan dat in voorkomende gevallen wel zijn, vooral wanneer met een 'geval' directe belangen

18 Dat geldt niet alleen voor de RKI's die in organisatorische zin een 'uitvoeringsorganisatie' zijn van een departement, maar ook voor de RKI's die als agentschap of zelfstandige stichting op grotere afstand staan.

19 Het strafrechtelijk zaakonderzoek dat de primaire activiteit van het NFI vormt, is gevalsgebonden. Ook veel van het onderzoek van het RIVM, zowel aan de volksgezondheidskant als aan de milieukant, valt als gevalsgebonden te karakteriseren.

van een ministerie gemoeid zijn. RKI's verschillen in de mate waarin ze onderzoek verrichten dat kwetsbaar is voor druk vanuit buiten.

### 3.1.3 Onafhankelijkheid

Ons onderzoek bevestigt dat onafhankelijkheid geen absoluut begrip is, maar betekenis en vorm krijgt in de relatie tussen ministerie en RKI. De relatie tussen ministerie en RKI wordt gekenmerkt door tal van vormen van afhankelijkheid. In het specifieke geval van beleidsgericht onderzoek worden bijvoorbeeld onderzoeksvragen geacht relevant te zijn voor het beleid, is vaak medewerking van anderen nodig voor verzameling van empirische gegevens, en is er vaak sprake van een financiële afhankelijkheid. Onafhankelijkheid van onderzoek gaat over specifieke aspecten van de samenwerkingsrelatie tussen een ministerie en een RKI: over de taakopvatting en rolverdeling, over de verdeling van verantwoordelijkheden.

Onafhankelijkheid is van belang vanaf het moment dat een ministerie aan een RKI vraagt om een onderzoek te verrichten. Het impliceert dat een RKI enige mate van grip heeft op de eigen onderzoeksagenda. Onafhankelijkheid kan bijvoorbeeld in het geding zijn als een ministerie aan een RKI vraagt onderzoek te doen vanuit 'strategische motieven', niet omdat er behoefte is aan nieuwe kennis, maar omdat het laten verrichten van een volgend onderzoek een handige manier kan zijn om een lastige politieke beslissing vooruit te schuiven. In dergelijke gevallen vraagt onafhankelijkheid om ruimte een dergelijke onderzoeksopdracht te weigeren.

Bij onderzoek krijgt onafhankelijkheid vorm in de afspraken die gemaakt zijn over een aantal aspecten van de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Voorbeelden van afspraken die we tegenkwamen:

- Over de *programmering* van het onderzoek: de opdrachtgever gaat over de onderzoeksvraag – de opdrachtnemer over de manier waarop die vraag beantwoord wordt (de keuze van onderzoeksmethode).
- Over de *uitvoering* van het onderzoek: 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).
- Over de *oordeelsvorming*: de opdrachtnemer heeft de ruimte 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 verbinden.

- Over de *disseminatie* van uitkomsten: 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.

**De risico's**

Hoewel deze afspraken ten aanzien van wie waarover gaat in theorie vrij duidelijke scheidslijnen suggereren, blijkt uit onze gesprekken dat rollen in de praktijk niet altijd zo helder gescheiden worden. Onafhankelijkheid komt onder druk te staan als opdrachtgevers zich bemoeien met de aanpak van een onderzoek, met de inhoud van het rapport, of met de publicatie. Institutionele waarborgen zijn bedoeld om opdrachtnemers te helpen deze druk te weerstaan.

Rechtstreekse bemoeienis met aanpak, inhoud en publicatie zijn duidelijke gevallen van inbreuk op de onafhankelijkheid. Maar onafhankelijkheid kan op andere manieren aangetast worden, zo kwam uit onze gesprekken naar voren. Sturing kan op subtielere manieren plaatsvinden:

- *Programmering.* De opdrachtgever gaat over de onderzoeksvraag, maar wie gaat over de interpretatie en inkadering van de onderzoeksvraag, de afbakening van de vraag, de beslissing wat er niet onderzocht wordt? In hoeverre moet een onderzoeksinstelling om werkelijk onafhankelijk te zijn de ruimte hebben om zelf vragen te agenderen, ook als het politiek even niet uitkomt?
- *Uitvoering.* i) De opdrachtgever gaat niet over de onderzoeksaanpak, maar bepaalt wel de randvoorwaarden. Ministeries stellen bijvoorbeeld grenzen door voor een onderzoek een bepaald budget uit te trekken en/of een doorlooptijd af te spreken. ii) De opdrachtgever gaat niet over de uitvoering van het onderzoek, maar periodiek overleg over de voortgang tijdens de uitvoering is wel wenselijk om te zorgen dat het onderzoek voldoet aan de behoeften. In dat proces kan druk worden uitgeoefend om het onderzoek bij te sturen.
- *Oordeelsvorming.* De opdrachtnemer gaat over de wetenschappelijke conclusies en de opdrachtgever over de gevolgtrekkingen voor beleid. Maar wetenschap is niet waardenvrij en feiten hebben alleen betekenis binnen een normatieve context. Wetenschappelijke conclusies hebben dus al snel een politieke lading. Tot hoever moet een onafhankelijke onderzoeksinstelling dan kunnen gaan?
- *Disseminatie.* De opdrachtnemer heeft afspraken gemaakt over het moment van publicatie, maar de opdrachtgever brengt argumenten in om publicatie uit te stellen (bijvoorbeeld door te betwisten dat een onderzoek voldoet aan de afgesproken specificaties of via het stellen van aanvullende vragen).

Hier is het 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. Maar dit is nou eenmaal de context waarbinnen het werk van een RKI zich afspeelt.

***Coping strategies***

Onafhankelijkheid vraagt om rolvastheid van beleidsmedewerkers en professionaliteit van onderzoekers, om de vaardigheid onderzoek zo te presenteren dat dit in de beleidscontext goed verstaan wordt en niet misbruikt kan worden. Het gaat om het vinden van een acceptabele balans tussen betrokkenheid en onafhankelijkheid in de relatie tussen ministerie en RKI, zonder dat daarvoor a priori eenduidige gedragsrichtlijnen geformuleerd kunnen worden. Belangrijk zijn rolvastheid en respect voor de rol en verantwoordelijkheid van de ander.

Ons onderzoek verschaft alleen sporadische, indirecte indrukken van de manier waarop hiermee in de dagelijkse praktijk wordt omgegaan (het gaat om wat we hierboven als het vierde niveau hebben aangeduid). Duidelijk is desalniettemin dat in de praktijk van het beleidsondersteunend onderzoek onafhankelijkheid erom vraagt dat onderzoeksvragen *samen* geformuleerd en afgebakend worden.[20] Dit is vaak een interactief proces om ‘de vraag achter de vraag’ te vinden en zo te verhelderen wat het belang van het onderzoek voor beleid is. Het is ook het moment om in overleg te bepalen welke elementen niet onderzocht worden, hetzij omdat ze niet op verantwoorde wijze onderzocht kunnen worden, hetzij omdat er overwegende argumenten zijn ze aan het beleid te laten (bijvoorbeeld omdat de politieke kaders al bepaald zijn).

Evenzo is het belangrijk om in de interactie tijdens de latere fasen van het onderzoek gezamenlijk maar wel rolvast op te treden. Dat vraagt om terughoudendheid van beleidsmedewerkers gedurende de loop van het onderzoek en een heldere taakverdeling bij de duiding van de resultaten. Voor de onderzoekers van een RKI is het van belang dat ze de ruimte hebben zelfstandig keuzes te maken op wetenschappelijke gronden, in relatie tot het bredere, publieke belang van het onderzoek en de missie van de RKI.

Het is van belang bij beleidsondersteunend onderzoek de beleidscontext duidelijk te benoemen. Conclusies uit empirisch onderzoek krijgen al snel een politieke lading, ook als ze geen politieke keuze beschrijven. Het is de verantwoordelijkheid van de onderzoekers te zoeken naar neutrale formuleringen om van politieke

20 Zie ook de ‘Verklaring van wetenschappelijke onafhankelijkheid’ van de KNAW. Een van de negen bepalingen luidt: ‘Bij voorkeur formuleren opdrachtgever en opdrachtnemer gezamenlijk (het doel van) de opdracht’.

keuzes weg te blijven. Ook zijn begrip, redelijkheid en hoffelijkheid van belang. In sommige gevallen is het onverantwoord publicatie van onderzoeksresultaten uit te stellen, maar een verzoek daar om kan in andere gevallen juist heel redelijk zijn.

### 3.1.4 Integriteit

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 is en niet omkoopbaar, oftewel het vermogen om externe dwang te weerstaan. De term onafhankelijkheid beschrijft een toestand: iemand is meer of minder onafhankelijk. Om onafhankelijkheid te waarborgen, treffen ministeries en RKI's voorzieningen. Integriteit heeft betrekking op gedrag, op de manier waarop een RKI in de dagelijkse praktijk met het veiligstellen van onafhankelijkheid omgaat. Integriteit is het vermogen om druk te weerstaan en zich onafhankelijk te blijven opstellen.

Alle RKI's zijn bekend met externe druk op hun onderzoek en de moeite die het kost daar weerstand aan te bieden. Recente voorbeelden die de dilemma's laten zien, genoemd tijdens interviews en door de klankbordgroep, zijn onderzoeken naar:

- waar op de Nederlandse snelwegen de maximumsnelheid naar 130 kilometer per uur verhoogd kan worden, waarbij het onderzoek zich bijvoorbeeld niet richtte op de wenselijkheid hiervan;
- eventuele gezondheidsrisico's van rubberkorrels op kunstgrasvelden, dat aanvankelijk geen prioriteit kreeg van het ministerie bij het vaststellen van de onderzoekagenda;
- de gezondheidsrisico's van het gebruik van Fipronil tegen luizen bij legkippen, waar de RKI tegemoet kwam aan de vraag vanuit de media om praktische duiding van de onderzoeksuitkomsten, op een moment dat die nog niet duidelijk waren;
- tijdens de Tweede Wereldoorlog ontvreemde kunst die in de collectie van Nederlandse musea terecht is gekomen, waarbij conclusies welhaast onvermijdelijk onderdeel worden van juridische strijd;
- de status van 'de muur van Mussert', die gezien het belang van de Tweede Wereldoorlog niet zomaar cultureel erfgoed kan zijn; en
- de effectiviteit van het Nederlandse softdrugsbeleid, waarvan studies niet alleen van belang zijn voor de minister, maar ook brede maatschappelijke betekenis hebben.

Wanneer het over integriteit in relatie tot onderzoek gaat, wordt meestal wetenschappelijke integriteit bedoeld. Wetenschappelijke integriteit betreft het in acht nemen van gedragsregels om onderzoek betrouwbaar en wetenschappelijk degelijk te laten zijn (zoals 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.

Dan blijkt integriteit nauw verbonden met de taak en omgeving van RKI's zoals beschreven in het eerste hoofdstuk. Binnen de afhankelijkheidsrelatie met de overheid is wetenschappelijke integriteit niet alleen het vermogen om weerstand te bieden aan druk om onderzoek te manipuleren, maar ook om zich te weer te stellen tegen druk om relevant onderzoek niet te doen, om het verkeerde onderzoek te doen (bijvoorbeeld onderzoek dat vooringenomen van opzet of irrelevant is), of om onderzoek 'onder de pet' te houden.

Daarnaast krijgt integriteit ook betekenis in de wijze waarop RKI's verschillende belangen weten af te wegen: het belang van het departement, het wetenschappelijk belang en het maatschappelijk belang (zoals eerder weergegeven in figuur 1). De uitkomst van die afweging vraagt de ene keer meer werk dan de andere keer, maar geen RKI ontkomt eraan dat onderzoekers ermee te maken krijgen. In die gevallen helpt het als RKI's zorgplicht nemen voor het integer handelen van onderzoekers, en het duidelijk is hoe en met wie afwegingen daaromtrent gemaakt kunnen worden.

Net als onafhankelijkheid, krijgt integriteit vorm in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Het is een relatief begrip: onderzoekers beschikken over 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 verantwoordelijkheid 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.

## 3.2 Conclusies ten aanzien van de onderzoeksvraag

In deze paragraaf reflecteren we op de wijze waarop de onafhankelijkheid en integriteit van RKI's in wettelijke regelingen en institutionele procedures zijn georganiseerd en gewaarborgd. De waarborgen betreffen niet louter het onderzoek

dat RKI's verrichten – deze instellingen leveren immers een breder pakket aan kennisintensieve diensten. Onafhankelijkheid is doorgaans op organisatieniveau veiliggesteld; met betrekking tot onafhankelijkheid in onderzoek zijn vaak aanvullende voorzieningen getroffen.

### 3.2.1 De spanning tussen onafhankelijkheid en betrokkenheid

Als een RKI onderzoeksresultaten publiceert, is het van belang dat de ontvangers van deze resultaten erop kunnen vertrouwen dat ze kloppen. Er mag geen aanleiding zijn resultaten vooraf in twijfel te trekken, omdat er wel eens vanuit belangenoverwegingen gestuurd zou kunnen zijn op het onderzoek. Dat is waarom onafhankelijkheid en integriteit belangrijk zijn.

Tegelijkertijd is het belangrijk dat activiteiten die RKI's verrichten, beantwoorden aan maatschappelijke behoeften, waaronder die van departementen. 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.

Er bestaat een spanning tussen deze twee belangen: enerzijds is afstand tot de opdrachtgever gewenst omwille van de betrouwbaarheid van het onderzoek, en anderzijds nauwe betrokkenheid 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, oog en respect voor de positie van de ander.

### 3.2.2 It takes two to tango

Onafhankelijkheid en integriteit krijgen vorm en betekenis in de relatie tussen ministerie en RKI. Samen zijn ze hiervoor verantwoordelijk. Het gaat erom in de relatie tot elkaar een juiste combinatie te vinden van onafhankelijkheid en betrokkenheid en om rolvast te zijn.

Uit de vraaggesprekken met medewerkers van de RKI's kwam naar voren dat zij de indruk hebben meer dan de ministeries bezig te zijn met deze vraagstukken. Deze indruk werd bevestigd tijdens de gesprekken met vertegenwoordigers van de ministeries. Er bestaat in de praktijk een asymmetrie in de mate waarin de verantwoordelijkheid voor onafhankelijkheid en integriteit van onderzoek wordt beleefd. Dat kan te maken hebben met het feit dat RKI's meer last hebben van een

inbreuk op onafhankelijkheid dan ministeries. Het zijn immers departementen die druk uitoefenen en RKI's die druk ervaren. Daar komt nog bij dat RKI's primair worden aangesproken op de onafhankelijkheid van hun onderzoek en op de integriteit van de organisatie – veel meer dan de ministeries. Omdat media en politiek in eerste instantie naar RKI's kijken en van hen een rechte rug verwachten, zijn ze er waarschijnlijk bewuster mee bezig. Dat spoort met de observatie dat de RKI's die in het verleden vaak met incidenten zijn geconfronteerd, veel maatregelen genomen hebben.

Departementen voelen zich minder verantwoordelijk voor de onafhankelijkheid van onderzoek dan RKI's. Op het gebied van onafhankelijkheid hebben ze een aantal zaken rijksbreed geregeld, maar daarin is nog niet of pas sinds kort aandacht voor de specifieke karakteristieken van onderzoek als element in de relatie tussen departementen en RKI's. Een blijk daarvan is de Gedragscode Integriteit Rijk, met een passage over betrokkenheid bij onafhankelijk onderzoek en (wetenschappelijke) integriteit (paragraaf 4.1.7). Hierin staan richtlijnen waar ambtenaren zich aan te houden hebben wanneer zij betrokken zijn bij onderzoek, als onderzoeker, als opdrachtgever, als expert die kennis of informatie deelt met de onderzoekers, als lid van een begeleidingscommissie of als lid van een doelgroep waarop het onderzoek betrekking heeft. Deze passage is pas in 2017 in de Gedragscode opgenomen. Het is opvallend dat deze gedragscode beleidsmedewerkers expliciet de ruimte geeft om de validiteit van het onderzoek ter discussie te stellen, terwijl dit tot de methodische competentie van de RKI en zijn wetenschappelijke domein behoort.[21]

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 (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 VSNU en KNAW. 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 uitzetten bij derde partijen.

21 Ook valt op dat de naam en rol van het LOWI, het Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit, daarin verkeerd vermeld staan.

### 3.2.3 ‘Harde’ borging en ‘zachte’ borging

In de relatie tussen ministeries en RKI’s zijn onafhankelijkheid en integriteit op verschillende manieren gewaarborgd. Er zijn ‘harde’ manieren van borging, die tot uitdrukking komen in wettelijke bepalingen (instellingsbesluiten), positionering (plaatsing binnen of op afstand van ministeries), en geformaliseerde institutionele mechanismen als gedragscodes, protocollen, ‘toezichtsarrangementen’, adviesraden, betrokkenheid van externe experts, ‘evaluatieregimes’ 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 waar en hoe. Het maakt wat uit of een RKI ondergeschikt is aan een van de directoraten, of nevengeschikt is. Net zo is niet alleen van belang dat de minister de directeur van een RKI benoemt, maar ook hoe deze tot een keuze komt. Evenzeer is van belang hoe de opdracht aan een Raad van Advies luidt, hoe intensief is een Raad van Toezicht betrokken is en welke expertise die in huis heeft, hoe een proces van instellingsevaluatie in elkaar steekt.

Vormen van harde borging van onafhankelijkheid zijn een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor het vermogen druk te kunnen weerstaan en integer te zijn. Van groot belang is ‘zachte’ borging: via 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, het elkaar aanspreken op professionaliteit. Dat vergt voldoende alertheid van zowel onderzoekers in de rol van opdrachtnemers, als van 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.

### 3.2.4 Een divers palet

Een blik op het spectrum aan waarborgen voor onafhankelijkheid en integriteit maakt duidelijk dat alle ministeries en RKI’s zich bewust zijn van het belang van onafhankelijkheid en integriteit van RKI’s waar de onderzoeksactiviteiten van RKI’s

in het geding zijn. Niemand is gediend met onderzoek waarvan de betrouwbaarheid ter discussie staat.

Alle relaties tussen ministeries en RKI's waar het gaat om onderzoek worden gekenmerkt door een reeks van generieke waarborgen voor onafhankelijkheid. Het belangrijkst zijn de Gedragscode Integriteit Rijk, een vertrouwenspersoon en een klokkenluidersregeling. Verder is onafhankelijkheid gewaarborgd in de organisatorische positionering van de RKI's. Daarin verschillen RKI's. Sommige staan dichter bij het kerndepartement van het ministerie waartoe ze behoren en andere staan verder weg. De afstand tot het kerndepartement – de manier en plek van 'ophanging' van een RKI – is niet alleen bepaald op basis van overwegingen rond onafhankelijkheid van onderzoek. Vooral wanneer een RKI primair een uitvoeringsorganisatie van het ministerie is en uitvoering van onderzoek slechts een beperkte taak is, zoals in het geval van RWS en RCE, is er gekozen voor een nauwe relatie met het kerndepartement. De afstand is ook klein in het geval van het WODC, de NVWA en het KiM. De eerste combineert de onderzoeksfunctie met de functie van kennismakelaar voor het ministerie en de tweede is primair een toezichthouder.

Gegeven de organisatorische positionering, hebben ministeries en RKI's hun werkrelaties op allerhande manieren gestructureerd door middel van procedures en protocollen. Deze lopen tussen RKI's uiteen, zoals in het vorige hoofdstuk beschreven en samengevat in tabel 3.

### 3.2.5 Wat werkt wel en wat 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 hebben een taak te vervullen, maar doen dat alleen als het waken over onafhankelijkheid en integriteit tot hun opdracht behoort. Vertrouwenspersonen hebben een functie, maar die kunnen ze alleen waarmaken als de stap naar hen toe laagdrempelig is. Wat ook niet werkt, is RKI's over één kam te scheren met universiteiten. Het is niet voldoende alleen oog te hebben voor wetenschappelijke integriteit – hoe belangrijk deze ook is. Het gaat er niet alleen over of een onderzoek wel of niet goed is

uitgevoerd en of de conclusies volgen uit de analyse van het empirisch materiaal. Er dient ook oog zijn voor de problematiek die specifiek is voor beleidsondersteunend onderzoek, waarbij bij de conclusies ook rekening gehouden moet worden 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 van de beleidscontext waarbinnen onderzoek een functie heeft en politieke sensitiviteit bevorderen.

RKI's zijn kennisinstellingen die niet alleen een relatie hebben tot het ministerie waarbij ze zijn ondergebracht. Ze hebben ook een publieke functie, een relatie tot de samenleving, veelal via de media. Daar waar ze onderzoek verrichten, verhouden ze zich ook tot de wetenschappelijke gemeenschap. Een manier om de onafhankelijkheid ten opzichte van ministeries te verstevigen, kan mogelijk gevonden worden in meer samenwerking met de wetenschap, een intensievere communicatie via de media en een duidelijkere profilering van de publieke functie.

Het is van belang dat er geleerd wordt van ervaringen. Hier kunnen RKI's iets voor elkaar betekenen. Er zijn instellingen die in het recente verleden druk op hun onafhankelijkheid ervaren hebben en daarop maatregelen hebben getroffen. Vooral de RKI's: i) voor wie onderzoek een kerntaak is, ii) die veel beleidsgericht onderzoek doen, of 'gevalsgebonden' onderzoek op politiek gevoelige terreinen, of iii) die gewoon groot van omvang zijn, hebben in reactie op incidenten stappen gezet in het veiligstellen van onafhankelijkheid. Ze hebben dat bijvoorbeeld gedaan via aanpassing van interne procedures, bedoeld om bewustwording te bevorderen en de gevoeligheid van 'antennes' voor mogelijke integriteitskwesties te verbeteren. Dat vereist interactie en dialoog, moreel beraad. Het zijn zaken waar RKI's zelf invloed op hebben. Echter, om verdere stappen te zetten in het waarborgen van de onafhankelijkheid van RKI-onderzoek, is het nodig dat ministeries en RKI's hier gezamenlijk verantwoordelijkheid voor nemen. Alleen door samen te werken kunnen organisatorische arrangementen en protocollen voor interactie toegepast en waar nodig aangepast worden, en kan geduldig papier in levende praktijken worden veranderd.

# Bijlagen

Op de volgende bladzijden volgen negen factsheets met dezelfde structuur. We geven eerst een introductie van de betreffende rijkskenninsinstelling en gaan dan vervolgens telkens in op:

- onafhankelijkheid en integriteit onderzoek
- wettelijke regelingen
- organisatie van de onderzoeksactiviteiten
- borgingsinstrumenten

# 1 Factsheet KiM

## 1.1 KiM: een introductie

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) is in 2006 opgericht. Het KiM is een directoraat binnen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Doel van het KiM is het versterken van de strategische kennisbasis van het mobiliteitsbeleid. De personeelsomvang van het KiM bedraagt op dit moment circa 30 fte.

Het KiM doet wetenschappelijk verantwoord onderzoek dat relevant is voor de beleidsvorming op het gebied van mobiliteit. Het beschrijft ontwikkelingen in mobiliteit, verklaart ontwikkelingen in het verleden, levert prognoses, bouwt toekomstscenario's (bijvoorbeeld rond de zelfrijdende auto) en analyseert de effecten van beleidsinstrumenten. In een meer informele setting – 'kennis-aan-tafel' genoemd – brengt het KiM deze kennis rechtstreeks in de beleidsprocessen van IenW in. Tussen de 30 en 40% van de capaciteit gaat naar kennis-aan-tafel.

Het KiM werkt vrijwel uitsluitend voor het ministerie van IenW. Bij een vraag naar onderzoek door instanties die niet vallen binnen het ambtsbereik van de minister van IenW, wordt afgewogen of dit verzoek past in het onderzoeksprogramma. Dit geldt ook voor vragen die vanuit de Tweede Kamer aan de minister worden gesteld. De departementsleiding beoordeelt dergelijke verzoeken en kijkt daarbij of het gevraagde onderzoek past binnen de activiteiten van het KiM, en of het externe onderzoek niet ten koste gaat van de primaire taakstelling. De hoeveelheid extern onderzoek mag niet meer zijn dan 10% van de onderzoekscapaciteit van het KiM.[22] In de praktijk is dit nog nooit gehaald.

## 1.2 Onafhankelijkheid en integriteit onderzoek

Deze paragraaf beschrijft hoe onafhankelijkheid en integriteit van onderzoek zijn georganiseerd bij het KiM. Ook beschrijven we de verschillende instrumenten die het KiM heeft om ervoor te zorgen dat de afspraken, zoals vormgegeven in de wettelijke regelingen en institutionele procedures, ook daadwerkelijk worden nageleefd in de dagelijkse praktijk. We beschrijven drie niveaus.

1. Het niveau van wettelijke regelingen en instellingsbeschikkingen.

22 KiM protocol: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2011-23872.html

2. Het niveau van de organisatie van het onderzoeksproces. Het gaat hierbij om financiering, programmering, uitvoering, en publicatie van resultaten. Dit zijn vaak interne procedures die in verloop van tijd en in relatie met een ministerie tot stand zijn gekomen.
3. Het niveau van instrumenten die borgen dat de wettelijke regelingen en de procedures omtrent de organisatie van het onderzoeksproces ook worden nageleefd in de dagelijkse praktijk.

### 1.2.1 Wettelijke regelingen

Het KiM is een onafhankelijke eenheid (directie) binnen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De onafhankelijkheid van het instituut is geborgd in het zogenoemde protocol KiM, dat is gepubliceerd in de Staatscourant.[23] Het heeft de status van een ministerieel besluit en is gekoppeld aan het organisatie- en mandaatbesluit.[24] Het protocol schrijft voor: 'Door het KiM verricht onderzoek dient inhoudelijk onafhankelijk te zijn van het beleid'. Dit wordt verder uitgewerkt aan de hand van een aantal 'spelregels':

- De minister en zijn ambtenaren respecteren de uitkomsten van het onderzoek. Zij verstrekken geen dienstopdrachten aan het KiM om formuleringen, uitkomsten, onderzoeksmethoden of veronderstellingen te veranderen.
- De inhoud van publicaties van het KiM behoeft niet het standpunt van de minister van IenW weer te geven.

### 1.2.2 Organisatie van de onderzoeksactiviteiten

**A. Financiering**

Het KiM heeft een eigen budget (voor personeel en uitbestedingen) binnen de begroting van het ministerie van IenW. Het budget voor uitbestedingen is relatief klein ten opzichte van het budget voor personeel. Financiering is op basis van een 'lumpsum'-basisfinanciering. Het KiM is dus niet afhankelijk van projectfinanciering. Ook van aanvullende projectfinanciering of van cofinanciering is geen sprake. Extra projecten, ook de beantwoording van eventuele kennisvragen van buiten IenW, moeten binnen het budget passen. Dat betekent meestal dat er in de tijd geschoven wordt met onderzoeksprojecten aan de hand van herprioritering in overleg met de relevante beleidsdirecties van het ministerie van IenW.

23 KiM-protocol: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2011-23872.html
24 Organisatie- en mandaatbesluit IenW: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-6924.html

**B. Programmering**
Programmering vindt in eerste instantie plaats via een informele ronde (ruwe inventarisatie) die door het KiM wordt verwerkt tot een coherent programma. Minimaal twee keer per jaar wordt er ook met andere partijen, zoals het PBL en het CPB, afgestemd wie wat doet. In het verleden was er een programmaraad, maar die is afgeschaft, omdat deze weinig inhoudelijk toegevoegde waarde gaf aan het programma. Nu gaat het conceptprogramma langs de meest relevante beleidsdirecties van het ministerie, waarna de secretaris-generaal het werkprogramma vaststelt. Het werkprogramma is flexibel en ook tussentijds kunnen kennisvragen aan het KiM worden gesteld. Dit gebeurt regelmatig.

Het KiM kan naast beleidsonderzoek in opdracht ook ongevraagd onderzoek uitvoeren. Het KiM kan dit zelfstandig in de onderzoeksprogrammering opnemen, waarna de departementsleiding moet worden geïnformeerd. In de praktijk komt dit eigenlijk nooit voor, aangezien het KiM de beleidsdirecties van IenW tot nu toe altijd voor zijn eigen onderzoekideeën heeft weten te interesseren. Het onderzoek kreeg daarmee vanzelf een vraaggestuurd karakter.

Het KiM kan een verzoek van een bewindspersoon weigeren. In de praktijk gebeurt dit alleen als het KiM geen expertise heeft op een bepaald gebied, of als het KiM geen mogelijkheden heeft om het onderzoek met de gewenste diepgang uit te voeren.

**C. Uitvoering van onderzoek**
Het KiM maakt voor aanvang van elk onderzoek een projectplan. Dit plan wordt gedeeld met relevante beleidsambtenaren. Zij kijken of de vraagstelling goed aansluit bij de beleidsbehoefte, en geven een officieel akkoord op dit document. Over de methode worden geen uitspraken gedaan, dit is het domein van het KiM. Bij aanvang van het onderzoek houdt het KiM een zogeheten ‘voorzaagronde’, dit is een interne sessie die vooral dient om de methodologische aspecten te bekijken.

Tijdens het onderzoek houden de beleidsdirecties die de kennisvraag gesteld hebben en het KiM elkaar goed op de hoogte. Zo is er regelmatig overleg tussen de projectleider van het onderzoek en de vertegenwoordiger van de beleidsdirectie van IenW. De vertegenwoordiger van de beleidsdirectie meldt beleidsmatige en politieke ontwikkelingen die voor de context van het onderzoek relevant zijn. De KiM-projectleider meldt de voortgang van het onderzoek en (tussen)resultaten. Dit gebeurt in een informele setting.

**D. Publicatie en communicatie**
De vertegenwoordigers van de beleidsdirecties krijgen inzage in conceptrapportages. Het eindconcept wordt ook aangeboden aan de betreffende

directeur-generaal, zodat die zich beleidsmatig kan voorbereiden op de publicatie van het onderzoek en, wanneer nodig, tijdig de bewindspersonen kan informeren.

Publicatie is in beginsel niet later dan drie maanden na afronding van het onderzoek. Hier kan in speciale gevallen van worden afgeweken, bijvoorbeeld wanneer een onderzoek deel uitmaakt van een groter beleidsdossier dat het ministerie tegelijkertijd naar buiten wil brengen. In de praktijk vindt publicatie vrijwel altijd (ruim) binnen de termijn van drie maanden plaats.

### 1.2.3 Borgingsinstrumenten

**Gedragscodes**
Omdat het KiM onderdeel is van het ministerie, is de Gedragscode Integriteit Rijksoverheid er automatisch van toepassing.

**Nevenfuncties**
Indien er sprake is van relevante nevenfuncties van onderzoekers, wordt hiervan melding gemaakt bij indiensttreding van de betreffende medewerker, dan wel bij de start van de nevenfunctie, en worden de eventuele consequenties hiervan besproken tijdens een personeelsgesprek tussen de HRM-manager en de medewerker. In uitzonderlijke gevallen neemt een medewerker vanwege een relevante nevenfunctie niet deel aan een projectteam voor een bepaald onderzoek.

**Externe peerreview en KiM-Fellows**
Het KiM publiceert zo nu en dan wetenschappelijke artikelen (ongeveer vijf per jaar) en neemt op die manier deel aan externe peerreview. Dat hoeft niet altijd via formele wegen van de wetenschappelijke tijdschriften. Het KiM werkt met zogeheten KiM-fellows. Dit zijn hoogleraren uit binnen- en buitenland die het KiM aan zich verbonden heeft. Zij reviewen (tegen betaling) conceptrapporten om tot een wetenschappelijke versterking van het werk te komen. Daarnaast nodigt het KiM hen uit voor lezingen en presentaties en voor brainstorms om lopende of beginnende onderzoeken een extra impuls te geven.

**Interne peerreview**
Daarnaast maakt het KiM ook gebruik van interne peerreview om de kwaliteit van onderzoek te bevorderen en persoonsgebonden vertekeningen en denkfouten te voorkomen. Zo vindt bij het KiM bij ieder onderzoeksproject zowel een ‘voorzaagsessie’ plaats als een ‘doorzaagsessie’. In een voorzaagsessie wordt kritisch gekeken naar onderzoeksmethode en -aanpak. In een doorzaagsessie wordt reactie gegeven op en gediscussieerd over de conceptresultaten. Aan de

sessies doen niet alleen leden van het projectteam mee, maar ook de kennislijnmanagers, verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderzoek, en de directeur.

**Projectevaluaties**
Sinds 2017 wordt elk project binnen het KiM geëvalueerd. Hierin kan ook het onderwerp wetenschappelijke integriteit ter sprake komen.

**Visitatie**
De directie van het KiM meent dat de kwaliteit van het werk van het KiM verder versterkt kan worden door een visitatie in te voeren. Een visitatie zou zich, net als bij de planbureaus, zowel op de wetenschappelijke kwaliteit als op de beleidsrelevantie van het werk van het KiM moeten richten. Een externe commissie heeft het KiM in 2009 geëvalueerd. Een visitatie volgens het SEP-protocol is voorzien.

**Intervisie/moreel beraad**
Het KiM maakt issues rondom onafhankelijkheid en integriteit bespreekbaar met casuïstiek en rollenspellen en tijdens heidagen.

# 2 Factsheet KNMI

## 2.1 KNMI: een introductie

Het KNMI is het nationale kennisinstituut voor weer, klimaat en seismologie, opgericht in 1854. Tegenwoordig is het KNMI een agentschap van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. In 2017 had het KNMI een omzet van €65 miljoen euro en waren er 385 medewerkers.[25] Het takenpakket is relatief breed en divers, en kan in vier delen worden opgeknipt:

1. Weer en klimaatonderzoek. Dit is vooral toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek. Resultaten hebben de vorm van wetenschappelijke publicaties, maar kunnen ook uit notities voor ministeries bestaan, bijvoorbeeld in de vorm van klimaatscenario's. Dit is ongeveer 30% van het werk.
2. Seismologisch onderzoek. Dit gebeurt op basis van een meetnetwerk door heel Nederland, met een concentratie in Groningen. Dit is ongeveer 10% van het werk.
3. Data- en waarnemingonderzoek. Dit kan gezien worden als nieuwe technologieontwikkeling: het verbeteren van meetinstrumenten, de ontwikkeling van radars, omgang met big data enzovoort. Dit is ongeveer 30% van het werk.
4. Het observeren van de aarde vanuit de ruimte. Dit gebeurt vooral in EU-verband om de hoge kosten van satellieten tussen verschillende landen te kunnen delen. In de internationale context heeft iedere organisatie vaak een eigen specialiteit. Voor het KNMI is dit het meten van luchtkwaliteit. Dit is ongeveer 30% van het werk.

Het KNMI heeft diverse opdrachtgevers. De voornaamste opdrachtgever is het ministerie van IenW, dat het KNMI elk jaar voor 35 miljoen euro financiert – iets meer dan de helft van het totale budget. Verder kent het KNMI een aantal andere Nederlandse publieke opdrachtgevers, zoals het ministerie van EZK en Defensie. Daarnaast is het KNMI via het Europese satellietenprogramma en via EU-onderzoeksfinanciering ook internationaal actief en heeft het afspraken over dataleveranties aan private (weer)bedrijven.

25 Zie: https://knmi.nl/over-het-knmi/over

## 2.2 Onafhankelijkheid en integriteit onderzoek

Deze paragraaf beschrijft hoe onafhankelijkheid en integriteit van onderzoek zijn georganiseerd bij het KNMI. Ook beschrijven we de verschillende instrumenten die het KNMI heeft om ervoor te zorgen dat de afspraken, zoals vormgegeven in de wettelijke regelingen en institutionele procedures, worden nageleefd in de dagelijkse praktijk. We beschrijven drie niveaus.

1. Het niveau van wettelijke regelingen en instellingsbeschikkingen.
2. Het niveau van de organisatie van het onderzoeksproces. Het gaat hierbij om financiering, programmering, uitvoering, en publicatie van resultaten. Dit zijn vaak interne procedures die in verloop van tijd en met een ministerie tot stand zijn gekomen.
3. Het niveau van instrumenten die borgen dat de wettelijke regelingen en de procedures omtrent de organisatie van het onderzoeksproces ook worden nageleefd in de dagelijkse praktijk.

### 2.2.1 Wettelijke regelingen

Tot 2013 was er een aparte wet op het KNMI. Aangezien een directe koppeling tussen organisatie en taken niet meer wenselijk werd geacht, is deze toen vervangen door de 'Wet Taken Meteorologie en Seismologie'.[26] Dit betekent dat de taken van het KNMI in eerste instantie als zorgplicht zijn neergelegd bij de minister van IenW. Dit geeft de minister de vrijheid om zelf te bepalen welke taken bij het KNMI belegd kunnen worden, en welke eventueel elders. Tegelijk is er een instellingsbesluit KNMI[27] vastgesteld, dat bepaalde taken neerlegt bij het KNMI. Dit instellingsbesluit verankert tevens de wijze waarop het uitvoeren van deze taken organisatorisch plaatsvindt, met expliciete aandacht voor de wetenschappelijke onafhankelijkheid van het instituut.

De wet heeft op de volgende drie punten expliciete aandacht voor de borging van onafhankelijkheid en integriteit:

1. **Programmering**. De minister stelt ten minste elke vier jaar een programma vast waarin alle activiteiten zijn opgenomen die hij wil uitvoeren. Bij ministeriële regeling kunnen regels gesteld worden over de voorbereiding, inrichting en inhoud van het programma. De programmering betreft alle wettelijke taken van het KNMI, zoals het kosteloos verstrekken van algemene weerberichten, het uitgeven van weerwaarschuwingen, en beheer en

26 Zie: http://wetten.overheid.nl/BWBR0037074/2016-01-01
27 Zie: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-44669.html

onderhoud van de noodzakelijke technische infrastructuur. Het doen van onderzoek op de terreinen van meteorologie en seismologie is slechts één van de tien wettelijke taken en dit vierjarige programma gaat dan ook niet in detail in op de inhoudelijke programmering van het onderzoek.

2. **Uitvoering onderzoek**. De minister geeft geen aanwijzingen met betrekking tot de methoden, waarmee de onderzoeken worden uitgevoerd en de resultaten die worden gerapporteerd.
3. **Toezicht**. Er is een Raad van Toezicht die tot taak heeft de wetenschappelijke kwaliteit van alle producten en activiteiten, de onderzoeksmethodiek en de onafhankelijkheid van het onderzoek te bewaken. De raad rapporteert hierover jaarlijks aan de minister.

### 2.2.2 Organisatie van de onderzoeksactiviteiten

**A. Financiering**

De totale financiering bedraagt tussen 60 en 70 miljoen euro per jaar. Hiervan is ongeveer 35 miljoen euro een agentschapsbijdrage vanuit het ministerie van IenW. Dit is een stabiele financieringsstroom die min of meer werkt als een lumpsum-financiering. Daarnaast zijn internationale geldstromen van toenemend belang, bijvoorbeeld via deelname aan het Europese satellietenprogramma (15 miljoen euro) en deelname aan diverse EU-onderzoeksprojecten (12 miljoen euro). Ten slotte heeft het KNMI in afzonderlijke overeenkomsten afspraken gemaakt over beschikbaarheid en betrouwbaarheid van dataleveranties aan private partijen (0,5 miljoen euro).

**B. Programmering**

Programmering vindt plaats via een Meerjaren Activiteitenprogramma (MAP) en een Meerjaren Strategisch Onderzoeksprogramma (MSO). Daarnaast is er beperkt ruimte om maatwerk te leveren voor ministeries en voor samenwerking met private partijen.

De minister van IenW stelt in samenspraak met het KNMI jaarlijks een geactualiseerd MAP op. Hierin staan alle activiteiten die het KNMI met behulp van de agentschapsbijdrage uitvoert, met uitzondering van het strategische onderzoek. Ook het maatwerk dat in aanvulling hiervan in opdracht van IenW wordt uitgevoerd is onderdeel van dit MAP. In het verleden functioneerde deze constructie bijna als *carte blanche*, waarin het KNMI veel ruimte kende om zelf invulling te geven aan de besteding. Sinds een aantal jaar probeert het KNMI samen met het ministerie om meer via vraagstelling te werken. Dit gebeurt door voor een deel van de projecten een gedetailleerder offertetraject op te zetten tussen de ministeries en KNMI. Naast

IenW ontvangen ook het ministerie van Defensie en EZK een aparte offerte. Op basis van deze offerte wordt vervolgens in samenspraak gekeken of er aanpassingen nodig zijn. Twee keer per jaar heeft het KNMI opdrachtgeversberaad met IenW; in het najaar om te bespreken wat het KNMI het jaar daarna zal gaan doen, in het voorjaar om te bespreken wat het KNMI het afgelopen jaar heeft gedaan.

Welk strategisch onderzoek het KNMI gaat uitvoeren, wordt vastgelegd in een Meerjaren Strategisch Onderzoeksprogramma (MSO). Het gaat om onderzoek dat noodzakelijk is voor het verwerven van inzichten om taken in de toekomst adequaat te kunnen blijven uitvoeren. In tegenstelling tot het MAP wordt het MSO uitsluitend vastgesteld door de hoofddirecteur van het KNMI.

Het KNMI kan maatwerk leveren voor ministeries, maar zij moeten hiervoor wel de integrale kostprijs betalen. Voor andere overheden geldt ‘nee, tenzij’ en kan dit alleen als er sprake is van ondersteuning van de uitvoering van publieke taken op het gebied van openbare orde, veiligheid en bevolkingszorg. Het KNMI kan samenwerken met private partijen op basis van de spelregels voor publiek-private samenwerking, en alleen als het gaat om innovatie en inbreng van unieke kennis.[28]

**C. Uitvoering van onderzoek**

De verschillende vakgroepen maken samen met betrokken onderzoekers een werkplan. Methodiek en nauwkeurige afstemming van de vraag ligt bij de onderzoekers. Dit is bij wet geregeld. In de praktijk heeft de vakgroepmanager in principe het laatste woord. Terugkoppeling gedurende het onderzoek is niet heel gebruikelijk. De meeste interactie tussen beleid en onderzoek vindt plaats in het proces van programmering en eventuele vraagstelling. Bij politiek gevoeliger onderzoek, zoals klimaatscenario’s, kan terugkoppeling vaker plaatsvinden. Dit is met name om beleidsmakers op hoogte te stellen van tussentijdse bevindingen, en niet zo zeer om de richting van het onderzoek bij te stellen. In veel gevallen, zoals bij het vergaren van geofysische kennis ten behoeve van het ontwikkelen van een weermodel, is er geen terugkoppeling tijdens het onderzoek.

**D. Publicatie en communicatie**

Het KNMI heeft zelf zeggenschap over het rapporteren en publiek maken van onderzoeksresultaten. Dit is per wet geregeld. Afgerond onderzoek resulteert vaak in wetenschappelijke publicaties. Wanneer onderzoeksresultaten direct beleidsrelevant (zouden kunnen) zijn, wordt er tevens een rapport geschreven. Communicatie en verspreiding van resultaten gebeurt veel via de website van het

28 Zie: https://www.knmi.nl/over-het-knmi/opdrachtgevers

KNMI, waar een studie of rapport begeleid door een nieuwsbericht online wordt gezet.

Het KNMI opereert vanuit het hoffelijkheidsprincipe. Dit betekent dat opdrachtgevers eerst op de hoogte worden gesteld, zodat ze niet verrast worden. Zeker wanneer de verwachting is dat een onderwerp gevoelig zou kunnen liggen, wordt het betreffende ministerie eerst geïnformeerd. Hierover zijn geen nauwkeurige afspraken gemaakt. Omdat politiek en wetenschap volgens verschillende tijdsschalen werken, hoeven er geen scherpe afspraken te worden gemaakt over publicatietermijnen.

Incidenteel gaat een nieuwsbericht op de site gepaard met een persbericht. Hierin wordt in de regel afstemming gezocht met het ministerie over zowel inhoud als vorm. Bij mediaoptredens wordt de directie communicatie van het ministerie geïnformeerd, maar het KNMI is uiteindelijk vrij wat betreft de inhoud.

### 2.2.3 Borgingsinstrumenten

**Gedragscodes**
Omdat het KNMI een agentschap is, is de Gedragscode Integriteit Rijksoverheid er automatisch op van toepassing. Vanwege de wetenschappelijke aard van het werk werd deze regeling niet als voldoende beschouwd, en heeft het instituut zich ook aangesloten bij de Nederlandse Gedragscode Wetenschapsbeoefening van de VNSU.

**Raad van Toezicht**
Er is, bij wet geregeld, een Raad van Toezicht die tot taak heeft de wetenschappelijke kwaliteit van alle producten en activiteiten, de onderzoeksmethodiek en de onafhankelijkheid van het onderzoek te bewaken. De RvT oordeelt uitsluitend over producten die door of in opdracht van het ministerie van IenW tot stand zijn gekomen – niet over producten die buiten zeggenschap van de minister vallen. Ook kijkt de RvT alleen naar wetenschappelijke kwaliteit, en expliciet niet naar relevantie en bruikbaarheid van producten. De Wet Taken Meteorologie en Seismologie stelt dat de minister de leden benoemt voor een periode van vier jaren, en dat een lid van de Raad van Toezicht niet een door het Rijk aangestelde ambtenaar is. Het KNMI presenteert twee keer per jaar zijn onderzoek, operaties en ambities aan de Raad van Toezicht. De raad rapporteert jaarlijks aan de minister.

**Visitatie met SEP-protocol**
Naast de doorlopende controle vanuit de RvT wordt het KNMI eens per zes jaar bezocht door een evaluatiecommissie. Die hanteert dezelfde kwaliteitseisen als voor universiteiten en sluit aan bij het deel wetenschappelijk onderzoek van het SEP-protocol.

**Klachtenregeling Wetenschappelijke Integriteit KNMI**
Om individuele gevallen rondom onafhankelijkheid en integriteit van onderzoek te melden is er een ‘Klachtenregeling Wetenschappelijke Integriteit KNMI’. De regeling voorziet in twee vertrouwenspersonen en een commissie wetenschappelijke integriteit, waar klachten kunnen worden gemeld. Zij kunnen advies geven. Tevens is het KNMI is sinds 2016 aangesloten bij het Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit (LOWI). Dit schrijft voor hoe een interne klachtenprocedure eruit moet zien. Als het interne traject niet tot een bevredigende afloop leidt, kunnen individuele medewerkers bij het LOWI in beroep gaan.

**Intervisie/moreel beraad**
Sinds een aantal jaren is er meer aandacht voor de wetenschappelijke onafhankelijkheid en integriteit van het onderzoek. Hoewel zich dit niet direct uit in trainingen of georganiseerde vormen van intervisie of moreel beraad, wordt er in de dagelijkse praktijk wel gevolg aan gegeven. Zo krijgen alle nieuwe medewerkers na het afleggen van hun gelofte als ambtenaar bij het ministerie, ook een praatje van de hoofddirecteur van het KNMI over wetenschappelijke integriteit. Tevens doet het KNMI mee aan de door het ministerie van IenW geïnitieerd jaarlijkse integriteitsweek, waarbij het KNMI vooral aandacht geeft aan de wetenschappelijke integriteit.

# 3 Factsheet NFI

## 3.1 NFI: een introductie

De geschiedenis van het huidige Nederlands Forensisch Instituut (NFI) begint kort na de Tweede Wereldoorlog, met de oprichting van het Gerechtelijk Laboratorium in 1948. Zes jaar later vindt de oprichting van het Gerechtelijk Geneeskundig Laboratorium plaats, het latere Laboratorium voor Gerechtelijke Pathologie. Het NFI is in 1999 ontstaan uit een fusie tussen beide laboratoria. Tegenwoordig is het NFI een agentschap van het ministerie van Justitie en Veiligheid. In 2017 had het NFI een omzet van ongeveer 77 miljoen euro. Er werken ongeveer 550 mensen.

Het NFI voorziet nationale en internationale organisaties die zich inzetten voor vrede, recht en veiligheid, van betrouwbare informatie uit sporenonderzoek. De activiteiten van het NFI moeten een bijdrage leveren aan de waarheidsvinding in strafzaken, en de handhaving van de (inter)nationale rechtsorde en veiligheid. Het NFI kent drie wettelijke kerntaken: (1) forensisch zaakonderzoek, (2) Research & Development en (3) fungeren als (inter)nationaal kennis- en expertisecentrum op het gebied van forensisch onderzoek.

1. Het forensisch zaakonderzoek is de voornaamste taak van het NFI en richt zich bijvoorbeeld op sporenonderzoek of DNA-analyse. (70% menskracht/tijd).
2. De R&D-activiteiten richten zich voornamelijk op het ontwikkelen van nieuwe methoden en technieken voor forensisch onderzoek. Door middel van deze activiteiten ontwikkelt het NFI relevante kennis en expertise over belangrijke wetenschappelijke of maatschappelijke ontwikkelingen met consequenties voor het forensisch onderzoek. (25% menskracht/tijd).
3. Fungeren als (inter)nationaal kennis- en expertisecentrum houdt onder andere in: overdragen van kennis en deskundigheid aan het Openbaar Ministerie (OM), de Nationale Politie, en de zittende magistratuur (rechterlijke macht). (5% menskracht/tijd).

Het ministerie van JenV is eigenaar en financier, maar niet de voornaamste opdrachtgever. De kerntaken voert het NFI uit voor het OM, de Nationale Politie, en de rechterlijke macht. Er bestaat geen wettelijk monopolie op forensisch onderzoek. Dit betekent dat de opdrachtgevers zelf kunnen kiezen waar zij hun onderzoek laten doen, en dat er geen sprake is van verplichte winkelnering.

Het NFI levert ook diensten aan andere Nederlandse en buitenlandse overheids- en intergouvernementele organisaties, zoals bijzondere opsporingsdiensten, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, buitenlandse politie of justitie en organisaties als het internationaal gerechtshof en speciale tribunalen. Dit mag alleen wanneer een activiteit in het verlengde ligt van de kerntaken van het instituut. Werken in opdracht van private partijen is niet toegestaan.

## 3.2 Onafhankelijkheid en Integriteit onderzoek

Deze paragraaf beschrijft hoe onafhankelijkheid en integriteit van onderzoek zijn georganiseerd bij het NFI, en de verschillende instrumenten die het NFI tot zijn beschikking heeft om ervoor te zorgen dat de afspraken, zoals vormgegeven in de wettelijke regelingen en institutionele procedures, ook daadwerkelijk worden nageleefd in de dagelijkse praktijk. We beschrijven drie niveaus.

1. Het niveau van wettelijke regelingen en instellingsbeschikkingen.
2. Het niveau van de organisatie van de onderzoeksactiviteiten. Het gaat hierbij om financiering, programmering, uitvoering, en publicatie van resultaten. Dit zijn vaak interne procedures die in verloop van tijd en met een ministerie tot stand zijn gekomen.
3. Het niveau van instrumenten die borgen dat de wettelijke regelingen en de procedures omtrent de organisatie van het onderzoeksproces ook worden nageleefd in de dagelijkse praktijk.

### 3.2.1 Wettelijke regelingen

Het NFI is een agentschap van het ministerie van JenV, en daarmee formeel een zelfstandig organisatieonderdeel binnen het departement. Het NFI is onderdeel van de rijksdienst, maar heeft een grotere zelfstandigheid dan departementale (buiten)diensten. Ondanks deze zelfstandigheid blijft voor het NFI de ministeriële verantwoordelijkheid volledig gelden.

Het NFI kent geen aparte wet, maar wel een instellingsbesluit.[29] Verder geldt voor het NFI de Regeling Taken NFI[30], waarin bij kerntaak 1 staat aangegeven dat het NFI onafhankelijk forensisch zaakonderzoek verricht. Bij de werkzaamheden in het

29 Zie: http://wetten.overheid.nl/BWBR0016229/2004-01-01
30 Zie: http://wetten.overheid.nl/BWBR0031558/2012-05-19

kader van kerntaak 1 zijn de deskundigen van het NFI gebonden aan de regels die het Wetboek van strafvordering stelt aan het forensisch deskundigenonderzoek[31]. Voor de overige kerntaken van het NFI zijn er geen aanvullende wetten of regelingen die expliciet aandacht geven aan het waarborgen van onafhankelijkheid.

### 3.2.2 Organisatie van de onderzoeksactiviteiten

**A. Financiering**
Het NFI heeft een omzet van ongeveer 77 miljoen euro (2017). Financiering loopt voor het overgrote deel niet direct via de opdrachtgevende partijen (OM, Politie, zittende magistratuur), maar via het ministerie van JenV. In de praktijk werkt deze financiering als een lumpsumfinanciering gekoppeld aan een *Service Level Agreement* (SLA) met de opdrachtgevers. Het ministerie financiert alle afspraken die binnen de SLA zijn opgenomen, maar is hier verder niet inhoudelijk bij betrokken. Het ministerie heeft voornamelijk een coördinerende rol in het proces. Dit zorgt voor een onafhankelijke positie van het NFI ten opzichte van het OM, politie en de rechterlijke macht.

De resterende omzet (circa 10%) komt voort uit opdrachten voor andere Nederlandse en buitenlandse overheids- en intergouvernementele organisaties, en samenwerking bij extern gefinancierde R&D activiteiten. Dit is overigens altijd publiek geld. Het NFI werkt niet in opdracht van private partijen.

**B. Programmering**
Veel forensisch zakenonderzoek is op ad hoc basis. In plaats van met een jaarprogramma werkt het NFI dan ook met een SLA. Daarin staan afspraken over de te leveren capaciteit aan de ketenpartners (OM, politie, rechterlijke macht). De SLA komt tot stand in overleg met de ketenpartners en op basis van het vanuit het ministerie beschikbare budget. Er wordt eerst een inventarisatie gemaakt van wat politie en OM verwachten nodig te hebben aan zaakonderzoek in het nieuwe jaar, en hoe dit verschilt met voorgaande jaren. Na deze inventarisatie kijkt het NFI naar wat het kan leveren met de eigen capaciteit. Dit wordt weer voorgelegd aan de ketenpartners voor verdere afstemming. In de praktijk is de regelruimte voor alle partijen beperkt. Men probeert, binnen de gestelde capaciteit van het NFI, te anticiperen op verschuivingen in de vraag.

Behalve afspraken over forensisch onderzoek bevat de SLA ook afspraken over R&D en onderwijs. Wat onderwijs betreft, zijn dit afspraken op cursusniveau. Voor

31 art. 51i tot en met 51m WvSv, ook wel bekend als de Wet deskundige in strafzaken

R&D zijn ze minder gedetailleerd en meer op programmaniveau. Het NFI heeft op dit gebied relatief veel autonomie vergeleken met het forensisch onderzoek.

Officieel kan het NFI onderzoeksopdrachten weigeren, dan wel onder protest aanvaarden. Het argument op grond waarvan het instituut onderzoeksopdrachten kan weigeren, is dat de opdracht de wetenschappelijke integriteit en/of de onafhankelijkheid van het NFI zal schaden. In de praktijk komt dit zelden tot nooit voor.

Spanningen rondom de programmering doen zich voor wanneer er meer zaakonderzoek gevraagd wordt dan er capaciteit beschikbaar is. Onder meer door de toenemende mogelijkheden van forensisch onderzoek neemt de vraag sterk toe. Ook nieuw beleid kan bijdragen aan deze spanning wanneer dit niet vergezeld gaat van financiering voor de bijbehorende benodigde extra capaciteit. Het OM prioriteert de onderzoeken op basis van de (in de SLA overeengekomen) beschikbare capaciteit.

**C. Uitvoering van onderzoek**

Met betrekking tot de uitvoering van onderzoek is er een duidelijk onderscheid tussen R&D-onderzoek en zaakonderzoek. R&D kan zowel intern worden uitgevoerd of in samenwerking met andere partijen in binnen- en buitenland. Concrete invulling van onderzoeksvraag en -methode vindt plaats na intern overleg en afstemming met eventuele partners.
Bij zaakonderzoek is dit proces veel sterker geprotocolleerd. Deskundigen worden door een officier van justitie of een rechter(-commissaris) benoemd in een strafzaak.[32] De mogelijkheden voor het forensisch zakenonderzoek liggen vast in de productendienstencatalogus (PDC). De uitvoering van het forensisch zaakonderzoek is uitvoerig beschreven (en ligt daarmee vast) in werkprocedures en het kwaliteitshandboek. Het NFI beoordeelt de aanvragen op de forensische vraagstelling. Bij onduidelijkheid neemt het instituut contact op met de opdrachtgever. Eventuele wijzigingen in de opdracht, uitbreiding ervan en/of vervolgopdrachten worden altijd schriftelijk bevestigd door de opdrachtgever.

Voor maatwerkaanvragen kan een Forensische Intake (FIT) worden uitgevoerd. Het doel van een FIT is dat er duidelijke afspraken zijn over de onderzoeksvragen, de onderzoeksvolgorde, de levertijd en de communicatie. Het FIT-verslag wordt door alle deelnemers aan de FIT goedgekeurd.

32 De benoemde deskundige is daarbij gebonden aan het Wetboek van Strafvordering. Op grond van art. 51i, derde lid, van het WvSv, wordt aan de deskundige opgedragen naar waarheid, volledig en naar beste inzicht verslag uit te brengen. Dit houdt ook in dat de deskundige een onafhankelijke positie heeft.

Om eventueel ongewenste beïnvloeding van het onderzoek te voorkomen, wordt de deskundige die contact met politie of OM onderhoudt in een zaak, bij voorkeur niet bij de uitvoering van het onderzoek betrokken. De deskundige contactpersoon ‘filtert’ zonodig de informatie en geeft deze aan uitvoerende onderzoeker.

Opdrachtgevers kunnen contact leggen met onderzoekers van het NFI. Als hierbij op wat voor wijze dan ook druk wordt uitgeoefend, wordt de teammanager, en zo nodig ook het divisiehoofd dan wel de directie ingelicht.

**D. Publicatie en communicatie**
Onderzoeksresultaten worden gerapporteerd aan OM en/of politie in de vorm van een rapport. Dit rapport is niet openbaar omdat het onderdeel uitmaakt van een strafrechtelijk onderzoek. Soms genereert een onderzoek publiciteit, bijvoorbeeld wanneer een zaak veel media-aandacht krijgt. Woordvoering over lopende strafzaken loopt altijd via het OM.

R&D-resultaten worden door het NFI regelmatig in wetenschappelijke tijdschriften gepubliceerd en/of op vakcongressen gepresenteerd. Het NFI schrijft zelf zelden persberichten. In voorkomende gevallen is er nauw contact met het ministerie van JenV en de ketenpartners over de (woordvoerings)lijn.

Waar het strafrechtelijk onderzoek het toelaat, is het NFI zo transparant mogelijk. Het NFI vindt het vanzelfsprekend dat politiek, media en concurrentie de ontwikkelingen omtrent- en het werk van het NFI kritisch volgen. Het NFI laat zich voor wat betreft de uitkomsten van onderzoeken niet door opinies of kritiek leiden, maar doet uiteraard waar mogelijk wel zijn voordeel met eventuele kritiek.

### 3.2.3 Borgingsinstrumenten

**Gedragscodes**
Als onderdeel van het ministerie is het NFI automatisch aangesloten bij de Gedragscode Integriteit Rijksoverheid. Daarnaast is een deel van de forensisch deskundigen, als het deskundigheidsgebied hiervoor in aanmerking komt, geregistreerd bij het Nederlands Register Gerechtelijke Deskundigen (NRGD). Zij onderschrijven dan de gedragscode van het NRGD.[33]

33 Zie: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-47958.html

**Externe accreditatie**
Forensische onderzoeken van het NFI zijn vaak geaccrediteerd. Het NFI beschikt over twee geaccrediteerde kwaliteitsmanagementsystemen, te weten ISO-17025 t.b.v. chemisch- en fysisch onderzoek (testlaboratoria) en ISO-15189 t.b.v. medisch onderzoek. Op onderzoeks- en rapportageniveau dient het NFI te voldoen aan de eisen van deze ISO-kwaliteitsmanagementnormen. De externe Raad voor Accreditatie toetst jaarlijks de correcte implementatie en opvolging van de geaccrediteerde kwaliteitsmanagementsystemen.
Om bevoegd te zijn voor het ondertekenen van NFI rapporten moet een forensisch deskundige een examen afleggen, waarbij ook een externe onafhankelijke examinator betrokken is. Bij deze opleiding gaat veel aandacht uit naar de onafhankelijke positie van de NFI-deskundige en de rapportage van de resultaten. De toetsing van NFI-deskundigen moet elke vijf jaar worden hernieuwd.

**Interne kwaliteitsborging**
Het NFI beschikt over een klein team kwaliteitsspecialisten (een KAM-manager voor kwaliteit, arbeidsomstandigheden en milieu, en drie senioradviseurs). Zij houden zich met name bezig met kwaliteitsbeleid, advisering en o.a. procesbewaking. Dit resulteert, in nauwe samenwerking met de onderzoeksteams, in het op het juiste operationeel niveau houden van de geaccrediteerde kwaliteitsmanagement-systemen. Het NFI-kwaliteitsmanagementsysteem (KMS) is beschreven in een uitgebreid kwaliteitshandboek. Een van de onderdelen van het kwaliteitsmanagementsysteem is de jaarlijkse directiebeoordeling. De uitkomsten van deze beoordeling bieden een overzicht van kansen voor verbetering of de noodzaak voor wijzigingen in het KMS. De directiebeoordeling vormt input voor nieuw beleid en het jaarplan. De resultaten van de directiebeoordeling worden schriftelijk vastgelegd. Om te controleren of wordt voldaan aan de eisen van het kwaliteitssysteem, voert het NFI jaarlijks interne audits uit.

**Externe peerreview**
De R&D-activiteiten zijn vaak internationaal georiënteerd, en publicaties zijn meestal in Engelstalige wetenschappelijke tijdschriften. Borging van de kwaliteit van R&D vindt plaats via peerreview en congresbezoek van onderzoekers.
**Interne peerreview**
Bij NFI zijn ‘schaduwen’ en ‘tegenspraak’ typische manieren van kwaliteitswaarborging. Bij schaduwen neemt een NFI-medewerker die niet betrokken was bij het onderzoek een NFI-rapport kritisch door, op zoek naar eventuele gebreken. Tegenspraak houdt in: het van het begin af aan kritisch kijken naar de gevolgde procedure door scherpe vragen te stellen en elkaar te versterken. Potentiële zwakheden – die later problemen zouden kunnen veroorzaken – komen zo eerder aan de oppervlakte. Tegenspraak wordt met name overwogen bij complexe of mediagevoelige zaken.

# 4 Factsheet NVWA

## 4.1 NVWA: een introductie

In 2002 fuseerden de Keuringsdienst van Waren (KVW) en de Rijksdienst voor Keuring van Vee & Vlees (RVV) tot de Voedsel- en Warenautoriteit VWA. Die is op haar beurt in 2012 gefuseerd met de Algemene Inspectiedienst (AID) en de Plantenziektekundige Dienst (PD), tot de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Er werken ongeveer 2.500 mensen.

De NVWA is een inspectiedienst, die als taak heeft wet- en regelgeving op het terrein van voedselveiligheid en volksgezondheid uit te voeren. Om dat goed te kunnen doen, heeft de NVWA ook de taak wetenschappelijk gefundeerde risicobeoordelingen te doen. Deze taak ligt bij Bureau Risicobeoordeling & onderzoek (BuRO). Alleen BuRO – en niet de NVWA als geheel – is aangesloten bij het RKI-netwerk. BuRO is een relatief kleine directie binnen de NVWA en bestaat uit ongeveer 37 mensen.

BuRO brengt gevraagd en ongevraagd onafhankelijke en wetenschappelijk onderbouwde adviezen uit over risico's voor voedselveiligheid, productveiligheid, plant- en diergezondheid, dierenwelzijn en natuur (inclusief biodiversiteit). Deze adviezen zijn gericht aan de ministers van VWS en LNV, en de inspecteur-generaal van de NVWA. BuRO kijkt op een iets hoger niveau naar de praktijken van de NVWA. Wat zijn nieuwe risico’s? Hoe zijn de gestelde normen effectief te handhaven?

BuRO bestaat uit twee afdelingen: Risicobeoordeling en Kennis & Onderzoek. De afdeling Risicobeoordeling heeft wettelijke taken op het gebied van volksgezondheid en dierenwelzijn. De afdeling Kennis & Onderzoek bestaat sinds 2017 en heeft als doel kennis op te bouwen, data te verzamelen en te analyseren en blinde vlekken vanuit de NVWA te adresseren (strategisch onderzoek). In de praktijk doet BuRO drie soorten onderzoek waar het zijn adviezen op bouwt:

1. Casuïstiek. Dit zijn incidentele onderzoeken naar bijvoorbeeld een bepaalde stof of een specifiek onderdeel van de keuring.
2. Productieketen. Meerjarige onderzoeken naar risico’s in de totale productieketen van bijvoorbeeld eieren of roodvlees.
3. Nog niet opgeloste problematiek, bijvoorbeeld het ontbreken van een pesticidenorm voor aardbeien.

BuRO werkt nooit samen met het bedrijfsleven of met ngo's. Samenwerken met universiteiten kan, maar ook hier is BuRO sensitief over welke andere projecten (bijvoorbeeld met bedrijven) er binnen een onderzoeksgroep lopen, die tot de schijn van belangenverstrengeling kan leiden.

## 4.2 Onafhankelijkheid en Integriteit onderzoek

Deze paragraaf beschrijft hoe onafhankelijkheid en integriteit van onderzoek zijn georganiseerd bij de NVWA, en beschrijft de verschillende instrumenten die de NVWA tot haar beschikking heeft om ervoor te zorgen dat de afspraken, zoals vormgegeven in de wettelijke regelingen en institutionele procedures, worden nageleefd in de dagelijkse praktijk. We beschrijven de volgende drie niveaus.

1. Het niveau van wettelijke regelingen en instellingsbeschikkingen.
2. Het niveau van de organisatie van het onderzoeksproces. Het gaat hierbij om financiering, programmering, uitvoering, en publicatie van resultaten. Dit zijn vaak interne procedures die in verloop van tijd en in relatie met een ministerie tot stand zijn gekomen.
3. Het niveau van instrumenten die borgen dat de wettelijke regelingen en de procedures omtrent de organisatie van het onderzoeksproces ook worden nageleefd in de dagelijkse praktijk.

### 4.2.1 Wettelijke regelingen

De NVWA is een agentschap van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en is zodoende een zelfstandig organisatieonderdeel binnen het departement. Ondanks deze zelfstandigheid blijft voor de NVWA de ministeriële verantwoordelijkheid volledig gelden.

De status van de NVWA is vastgelegd in een instellingsbesluit.[34] Daarnaast is de onafhankelijkheid van onderzoek zoals uitgevoerd door BuRO per wet geregeld in de Wet Onafhankelijke Risicobeoordeling Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (WOR).[35] Deze wet borgt de volgende elementen:

- **Uitvoering:** Onderzoekswerkzaamheden zijn volledig gescheiden van de werkzaamheden voor toezicht, naleving en opsporing. Onderzoekers van

34 Zie: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2013-24446.html
35 Zie: http://wetten.overheid.nl/BWBR0019795/2014-01-25

BuRO vervullen geen taken in het kader van de uitvoerende inspectietaken van de NVWA.
- **Publicatie**: Risicobeoordelingen en de naar aanleiding daarvan opgestelde adviezen worden vastgesteld door de directeur van BuRO en worden openbaar gemaakt.
- **Toezicht**: Er is een Raad van Advies die tot taak heeft de onafhankelijkheid en de wetenschappelijke kwaliteit van BuRO te bewaken.

### 4.2.2 Organisatie van de onderzoeksactiviteiten

**A. Financiering**
De NVWA wordt gefinancierd vanuit een agentschapsbijdrage vanuit de ministeries LNV en VWS. Ook het onderzoek van BuRO wordt hieruit gefinancierd. In de praktijk functioneert dit als een 'lumpsum'-basisfinanciering. BuRO is dus niet afhankelijk van projectfinanciering. Het budget wordt vastgesteld als onderdeel van de opdrachtbrief van de minister aan de NVWA.

**B. Programmering**
Officieel wordt de NVWA geprogrammeerd door de ministers van VWS en LNV. De verantwoordelijke ministers sturen jaarlijks een opdrachtbrief aan de inspecteur-generaal (IG) van de NVWA – de hoogste positie binnen de organisatie – met een indicatie van de opdrachtverlening en het beschikbare budget. De IG dient daarop, na overleg met de ministeries, een werkprogramma in voor het eerstvolgend kalender jaar, en een vooruitblik op volgende drie kalenderjaren. Het werkprogramma moet goedgekeurd worden door beide ministers (LNV en VWS).[36]

De opdrachtbrief aan de NVWA is weinig specifiek voor de onderzoeksactiviteiten voor BuRO, en gaat niet verder dan het vaststellen van de onderzoekscapaciteit. Binnen de beschikbare capaciteit is BuRO vrij om onderzoek te programmeren. De voornaamste beperking is dat het grootste deel van het budget geoormerkt is voor onderzoekuitbesteding bij het RIVM en bij RIKILT.

BuRO stemt de nationale programmering af met de meerjarige internationale programmering die internationaal is afgestemd via de European Food and Safety Authority (EFSA). Dit heeft vooral betrekking op normstelsels die niet in Nederland, maar in Europees verband worden bepaald.

36 Zie: http://wetten.overheid.nl/BWBR0013865/2009-01-01

Ten slotte kan de minister aanwijzingen geven aan de IG, bijvoorbeeld door een specifieke onderzoeksopdracht te geven. In de praktijk betekent dit dat er zo nu en dan adviezen worden aangevraagd vanuit het de ministerie of vanuit de inspectietak van de NVWA – bijvoorbeeld bij een (politiek) urgent thema. Daarbij helpt BuRO met gezamenlijke vraagstelling. BuRO beslist zelf over de methoden van onderzoek en de interpretatie van de gegevens, alsmede de daaruit resulterende adviezen. Zowel in de toelichting op het Besluit Organisatie VWA[37] als in de memorie van toelichting op de Wet onafhankelijke risicobeoordeling VWA[38] wordt aangegeven dat de minister terughoudend zal zijn met aanwijzingen en slechts bij uitzondering gebruik zal maken van deze bevoegdheid.

**C. Uitvoering van onderzoek**

Na vaststelling van het werkprogramma is er een projectmatige aanpak van de onderzoeken en adviestrajecten, waarin binnen BuRO een team, vraag en methode worden vastgesteld. Dit valt onder de verantwoordelijkheid van de onderzoekstaken van BuRO en is niet een formeel document dat vervolgens wordt voorgelegd aan de opdrachtgever. Afhankelijk van het type onderzoek en de politieke of maatschappelijke gevoeligheid, is er een gestructureerde terugkoppeling met het ministerie of de NVWA. Dit contact bestaat vooral uit het op de hoogte houden van de andere partijen over hoe het onderzoek vordert, zeker wanneer het acute thema’s betreft. Wanneer het Europese normen betreft, is er ook tijdens het onderzoek veel afstemming met EFSA.

**D. Publicatie en communicatie**

Risicobeoordelingen en de naar aanleiding daarvan opgestelde adviezen, worden vastgesteld door de directeur van BuRO. Die is verantwoordelijk voor de inhoud van de publicaties. Onderzoekers publiceren niet op persoonlijke titel en zijn geen contactpersoon.

Het is belangrijk dat alle partijen (de implicaties van) het advies goed begrijpen. Voordat BuRO een publicatie definitief maakt is er twee weken voorinzage voor de opdrachtgever. Na definitieve vaststelling van het advies door de directeur van BuRO worden de resultaten altijd integraal doorgezonden naar de ministers en zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen vier weken, door de inspecteur-generaal van de NVWA openbaar gemaakt. Binnen deze termijn is het advies nog niet openbaar en hebben ministeries en de IG tijd om een reactie op te stellen.

Meestal schrijft de afdeling communicatie van de NVWA de persberichten. Bij gevoelige onderwerpen schrijft BuRO mee. In de meeste gevallen komt er geen

37 Zie: http://wetten.overheid.nl/BWBR0013865/2009-01-01
38 Zie: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29863-3.html

persbericht en wordt een publicatie samen met de (beleids)reactie van NVWA of ministerie afdoende bevonden. Eventuele persberichten en inhoudelijke reacties van ministeries of overige betrokken organisaties, worden in de regel ook gezamenlijk of in goed overleg uitgebracht.

### 4.2.3 Borgingsinstrumenten

**Gedragscodes**
Omdat de NVWA een onderdeel is van het ministerie van LNV, is de Gedragscode Integriteit Rijksoverheid er automatisch op van toepassing. BuRO heeft een eigen gedragscode opgesteld als toevoeging op deze algemene code.[39]

**Raad van Advies**
De Raad van Advies, zoals bij wet geregeld, is specifiek gericht op het functioneren van BuRO. De RvA behoort te bestaan uit vijf leden: drie uit de kring van de wetenschap (incl. voorzitter), en twee met deskundigheid op het gebied van voeding, voedsel en andere consumentenproducten. Zij komen vier keer per jaar bijeen en moeten jaarlijks rapporteren of de risicobeoordeling en onderzoeken en de daarmee verbonden adviezen van BuRO voldoen aan wettelijke criteria van onafhankelijkheid en wetenschappelijke kwaliteit. De RvA van de NVWA sinds 2014 niet meer bij elkaar gekomen, omdat het niet lukt openstaande vacatures te vervullen. Een nieuwe bezetting van de RvA is echter aanstaande. Deze zal ook in retrospectief naar de jaren kijken waarin de RvA niet actief was.

**Nevenfuncties**
Er is een streng beleid t.a.v. nevenfuncties die conflicteren met de onafhankelijke taakuitvoering. BuRO geeft op de website inzicht in de nevenwerkzaamheden van medewerkers.
**Externe peerreview**
BuRO laat adviezen soms extern beoordelen door middel van een informele peerreview door (veelal) wetenschappers bij universiteiten. De bedoeling hiervan is borging van de wetenschappelijke kwaliteit. Vooralsnog bestaat de output van BuRO voornamelijk uit adviezen naar een ministerie, en de inspecteur-generaal van de NVWA en wordt nog weinig in wetenschappelijke tijdschriften gepubliceerd. In de toekomst wil BuRO meer wetenschappelijk publiceren, onder andere omdat veel onderwerpen over internationale problematieken gaan. Zo wil BuRO een sterkere link met de internationale wetenschap creëren, en de kwaliteit en legitimiteit van het werk bevorderen.

39 Zie: https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/hoe-de-nvwa-werkt/risicobeoordeling-en-onderzoeksprogrammering/gedragscode-buro

# 5 Factsheet RCE

## 5.1 RCE: een introductie

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) is onderdeel van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). De RCE opereert op vier domeinen: archeologie, gebouwde monumentenzorg, landschap, en roerend erfgoed. De RCE is een hybride organisatie, die zich niet alleen bezig houdt met onderzoek, maar ook met advies, beleidsvorming en beleidsuitvoering, bijvoorbeeld op het gebied van subsidieverstrekking. Er werken ongeveer 350 mensen bij de RCE, van wie 150 kenniswerkers.

De RCE positioneert zichzelf als het kennisinstituut voor roerend en onroerend erfgoed. Deze kennis zet de RCE in om met wetten en regels het erfgoed te beschermen en te ontwikkelen.[40] Kennis is hier breed gedefinieerd. Het gaat hier niet alleen om het systematisch programmeren en uitvoeren van wetenschappelijk verantwoord onderzoek, maar ook om het in beeld brengen van de behoefte aan kennis, het verzamelen en valideren van data en informatie, en vooral het toepassen van (nieuwe) kennis in advisering aan derden. Het advies is erop gericht dat eigenaren goed met erfgoed omgaan en stelt de RCE in staat knelpunten te signaleren en deze te agenderen voor beleidsvorming.[41] Medewerkers van de RCE voeren bijvoorbeeld onderzoek uit om te bepalen welke objecten behouden moeten worden, en hoe deze het beste in stand gehouden kunnen worden. In abstracte zin beogen de programma's van de RCE de vorming van kennis en het delen daarvan, zodat alle partijen in het bestel beter in staat zijn voor het landschappelijke en monumentale erfgoed te zorgen.

Als rijksdienst van het ministerie van OCW werkt de RCE onder de rechtstreekse verantwoordelijkheid van de minister. Het domein van het cultureel erfgoed is breed en complex, en de RCE werkt daarom veel samen met diverse beleidsactoren en 'Rijkspartners', zoals de ministeries van BZK, IenW, EZK en LNV, het Rijksvastgoedbedrijf, Rijkswaterstaat, en Staatsbosbeheer. Daarbij komt dat het domein van de monumentenzorg vooral een privaat domein is, waarop naast

40 Zie: https://cultureelerfgoed.nl/organisatie
41 Zie: https://cultureelerfgoed.nl/sites/default/files/publications/rce-visie-missie-en-strategie.pdf

(semi-)publieke instanties tal van andere spelers actief zijn, zoals particuliere eigenaren, bedrijven, federaties, verenigingen, stichtingen en commissies.[42] In zijn werkzaamheden moet de RCE zich tot al deze actoren verhouden.

## 5.2 Onafhankelijkheid en integriteit onderzoek

Deze paragraaf beschrijft hoe onafhankelijkheid en integriteit van onderzoek zijn georganiseerd bij de RCE, en de verschillende instrumenten die de RCE heeft om ervoor te zorgen dat de afspraken, zoals vormgegeven in de wettelijke regelingen en institutionele procedures, worden nageleefd in de dagelijkse praktijk. We beschrijven drie niveaus.

1. Het niveau van wettelijke regelingen en instellingsbeschikkingen.
2. Het niveau van de organisatie van het onderzoeksproces. Het gaat hierbij om financiering, programmering, uitvoering, en publicatie van resultaten. Dit zijn vaak interne procedures die in verloop van tijd en met een ministerie tot stand zijn gekomen.
3. Het niveau van instrumenten die borgen dat de wettelijke regelingen en de procedures omtrent de organisatie van het onderzoeksproces ook worden nageleefd in de dagelijkse praktijk.

### 5.2.1 Wettelijke regelingen

De RCE is een uitvoeringsdienst van het ministerie van OCW. De wettelijke taken zijn opgenomen in het organisatie- en mandaatbesluit van het betreffende ministerie. De RCE heeft een zogenoemd Organisatie- en ondermandaatbesluit.[43] Dit dekt voornamelijk een aantal begripsbepalingen, bevoegdheden en mandaten. Het document heeft verder geen specifieke aandacht voor de onafhankelijkheid en integriteit van de onderzoeksactiviteiten.

De kennisfunctie van de RCE is vastgelegd in diverse beleidsbrieven, met name de beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg.[44] Ook in deze publicatie is geen expliciete aandacht voor borging van onafhankelijkheid en integriteit van het onderzoek.

42 Zie: https://cultureelerfgoed.nl/sites/default/files/downloads/dossiers/beleidsbrief_momo.pdf
43 Zie: http://wetten.overheid.nl/BWBR0036627/2015-05-23
44 Zie: https://cultureelerfgoed.nl/sites/default/files/downloads/dossiers/beleidsbrief_momo.pdf

### 5.2.2 Organisatie van de onderzoeksactiviteiten

**A. Financiering**
De RCE is een reguliere directie binnen het ministerie van OCW. Het grootste deel van de financiering komt dan ook uit een eigen budget binnen de begroting van het ministerie. Dit is om en nabij 20 miljoen euro per jaar voor kennisprogramma's. Dit wordt aangevuld met middelen vanuit NWO, of uit Europese geldstromen waar de RCE regelmatig participeert in consortia. Dit zijn over het algemeen vrij bescheiden bedragen. Ten slotte is er een stroom inkomsten uit onderzoek op aanvraag van derden. Dit kunnen musea zijn of instellingen uit het culturele veld, maar nooit bedrijven. Het gaat om zeer specifieke onderzoeksvragen die alleen plaats kunnen vinden met de expertise of in de laboratoria van het RCE. Ook hier gaat het om relatief kleine bedragen.

**B. Programmering**
De programmering van de diverse onderzoeksactiviteiten vindt met name plaats als uitkomst na overleg tussen de RCE en de diverse maatschappelijke stakeholders. De RCE stelt een portfolio samen met alle grote programma's, zoals bijvoorbeeld 'maritiem erfgoed', 'toekomst erfgoed en ruimte', of 'aardbevingen en erfgoed'. Het portfolioberaad van de RCE stelt het uiteindelijke portfolio samen. Hiervoor worden op informele wijze maatschappelijke stakeholders geraadpleegd. Dit valt ook lastig in formele structuren te gieten, aangezien de verschillende domeinen waartoe de RCE zich verhoudt heel anders georganiseerd zijn. De archeologie is bijvoorbeeld relatief centraal georganiseerd via een beroepsvereniging, maar bij monumentenzorg heeft de RCE te maken met een divers palet aan belanghebbenden, van particuliere eigenaren tot het interprovinciaal overleg (IPO). Op het gebied van restauratie werkt de RCE veel samen met wetenschappers van bijvoorbeeld TU Delft en TNO.

Binnen het portfolioberaad worden afwegingen gemaakt en komt er een concept-programmaplan. Vervolgens wordt het concept voorgelegd aan de beleidsdirectie van het ministerie van OCW en worden financiering en prioriteiten afgestemd. Het uiteindelijke programmaplan is bedoeld voor een termijn van drie tot vier jaar. Vervolgens bespreekt het portfolioberaad het programma twee keer per jaar, in het bijzonder de voortgang en eventuele nieuwe onderzoeksvragen.

Onderzoek dat direct op verzoek van de beleidsdirectie wordt uitgevoerd zit niet in het programmaplan. Over het algemeen geldt dat als het gaat om beleidsgerichte onderzoeksvragen, de beleidsdirectie dit uitzet bij andere – externe – partijen. Ook geldt dat onderzoeken die raken aan de eigen uitvoeringsactiviteiten (bijvoorbeeld een evaluatie van subsidiëring), per definitie door externe partijen worden

uitgevoerd. Wel krijgt de RCE regelmatige concrete beleidsgerichte kennisvragen, bijvoorbeeld een verzoek tot het bij elkaar brengen en analyseren van bestaande kennis en rapporten omwille van beleidsvoorbereiding. Hiervoor geldt dat de RCE gewoon onderdeel is van het ministerie, en vragen van de beleidsdirectie aan de RCE ingepast worden als taken binnen de werkzaamheden van de RCE. In deze werkrelatie is de RCE nevengeschikt, dus een beleidsdirectie kan wel opdrachtgever zijn, maar niet de hiërarchische baas. De RCE beschouwt dit als een belangrijk borgingselement voor wanneer de relatie tussen de RCE en beleidsdirecties onder druk zou komen te staan.

**C. Uitvoering van onderzoek**
Een deel van het onderzoek voert de RCE zelf uit, een deel wordt uitbesteed aan andere partijen. Het grootste deel voert de RCE uit in samenwerking met andere partijen. Er is geen vast omlijnd protocol bij de start van een onderzoek. Het protocol is namelijk sterk afhankelijk van het type kennisvraag, en het domein waarbinnen deze kennisvraag speelt (archeologie, gebouwde monumentenzorg, landschap, roerende erfgoed).

In het algemeen geldt dat de vraagstelling komt uit het programmaplan, en dus tot stand is gekomen in samenspel met maatschappelijke stakeholders en, wanneer van toepassing, de relevante beleidsdirectie. Van de onderzoeker wordt gevraagd uit te leggen waarom die heeft gekozen voor een bepaalde methodiek. Voor elk domein geldt dat de onderzoeker vanuit eigen expertise een autonome afweging kan maken, zolang hij/zij deze op transparante wijze kan verantwoorden.

**D. Publicatie en communicatie**
De RCE publiceert veel in de vorm van boeken en rapporten, maar ook steeds meer via de website of als input voor een database, bijvoorbeeld de erfgoedmonitor. Onderzoek vanuit het portfolio en programmaplan is in principe altijd openbaar.

Alhoewel de RCE onderdeel is van het ministerie, publiceert hij als eigen dienst, met een eigen huisstijl. De onderzoeker is autonoom in het uitvoeren van onderzoek. In veel gevallen is de onderzoeker de eindverantwoordelijke van de resultaten, zeker wanneer het een specialisme betreft, bijvoorbeeld dendrologie en historische plantenkunde. De directie van de RCE ziet de resultaten niet voor publicatie. Voor dit moment is er alleen sprake van een interne deskundige kwaliteitstoets tussen collega’s – een soort interne peerreview. Onderzoeken die gevoeliger liggen worden wel in het directieoverleg besproken voor publicatie.

Beleidsdirecties worden via de accounthouder of informele contacten op de hoogte gebracht van RCE-publicaties. Zeker wanneer de RCE een onderzoek inschat als

politiek gevoelig of beleidsrelevant, zal de beleidsdirectie op de hoogte worden gesteld – het hoffelijkheidsprincipe. Hierover zijn geen formele afspraken gemaakt, bijvoorbeeld in de vorm van een vastgestelde periode van een aantal weken tussen oplevering van een rapportage en de definitieve publicatie, zodat een beleidsreactie kan worden opgesteld. Gesprekspartners geven aan dat daartoe gezien de aard van het meeste onderzoek ook geen noodzaak is.

De RCE heeft een eigen communicatieafdeling, met onder andere twee woordvoerders, die in nauw contact staan met OCW. De RCE schrijft zijn eigen persberichten. Vaak is hierover afstemming met de beleidsdirectie, maar de RCE gaat over de uiteindelijke inhoud. Soms is er een gezamenlijk besluit om een persbericht te versturen. De RCE is niet gericht op genereren van brede publiciteit en kan met nieuwsbrieven voor specifieke subdoelgroepen ook belangrijke zaken onder de aandacht brengen. Voor medewerkers die op maatschappelijk gevoelige plekken werken is er een mediatraining.

### 5.2.3 Borgingsinstrumenten

**Gedragscodes**
Omdat de RCE een onderdeel is van het ministerie van OCW, is de Gedragscode Integriteit Rijksoverheid er automatisch van toepassing. Daarnaast is de RCE momenteel bezig met het ontwikkelen van een interventie-ethiek, een set van gedragsregels en manieren voor kenniswerkers.

**Klankbordgroepen**
Klankbordgroepen zijn geen standaard instrument, maar ze wordt af en toe wel aangesteld. Dat is afhankelijk van de omvang van het onderzoek, de verwachte impact en het belang om mensen mee te nemen in het proces. Klankbordgroepen bestaan veelal uit stakeholders uit het veld. Bij deelname aan externe onderzoeken of consortia wordt aangesloten bij de daarbij georganiseerde begeleiding.

**Formele projectplannen**
Een project begint altijd met een ‘startup’, die door intern opgeleide moderatoren volgens een vaste, verifieerbare manier worden vormgegeven. Daarnaast bestaan er voor verschillende kennisintensieve adviestrajecten die de RCE uit naam van de minister uitvoert, zogeheten administratieve omschrijvingen van de stappen die gezet moeten worden. Dit maakt de procesgang van de advisering voor externe partijen verifieerbaar.

**Interne peerreview**
Individuele medewerkers kunnen in kennisintensieve adviestrajecten, bijvoorbeeld voor archeologisch onderzoek of monumentenadvies, problemen voorleggen aan collega's in zogenoemde 'beraadkamers'. Een beraadkamer is een overleg waarin experts op hetzelfde vakgebied (bouwhistorici, archeologen) een advies- of onderzoekscasus van één van de deelnemers bespreken.

**Externe peerreview**
Zo nu en dan publiceert een onderzoeker bij het RCE ook binnen het domein van de wetenschap, bijvoorbeeld in de vorm van artikelen voor conferentiebezoeken of in wetenschappelijke tijdschriften. Dit gebeurt vooral wanneer de RCE samenwerkt in (internationale) consortia met universiteiten. Via deze weg neemt de RCE deel aan en externe peerreview.

**Externe visitatie**
Bij de RCE is geen sprake van instituutsbrede externe visitatie, behalve op het gebied van archeologisch onderzoek. Organisaties kunnen alleen archeologische vindplaatsen opgraven als zij daarvoor zijn gecertificeerd. Het certificaat garandeert dat de organisaties de opgraving doen volgens de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie. De certificerende instellingen toetsen op regelmatige basis de werkzaamheden en de kwaliteitsborging van de organisatie, onder meer door externe visitatie.

**Vertrouwenspersonen**
De RCE is onderdeel van het ministerie, maar heeft als buitendienst met een eigen karakter en omvang van 350 mensen, zelf een aantal vertrouwenspersonen aangesteld. Er is geen specifieke vertrouwenspersoon wetenschappelijke integriteit.

# 6 Factsheet RIVM

## 6.1 RIVM: een introductie

Het RIVM is het kennisinstituut van de overheid op het gebied van de volksgezondheid en het milieu en zet zich in voor een gezonde bevolking in een gezonde leefomgeving. Het houdt zich bezig met het effectief bestrijden van infectieziekten, het gezond houden van mensen, de kwaliteit en betaalbaarheid van zorg, het bewaken van de veiligheid van consumenten en het bevorderen van een gezonde leefomgeving. Het RIVM verzamelt wereldwijd kennis hierover, past die toe en verspreidt die onder beleidsmedewerkers, wetenschappers, inspecteurs en (voor veel onderwerpen) ook onder het algemeen publiek.

Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) is in 1909 opgericht als het Centraal Laboratorium ten behoeve van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid. In de huidige vorm is het RIVM in 1984 na verscheidene fusies ontstaan als Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Het laatste woord van deze naam is later ingekort tot Milieu. Tegenwoordig is het RIVM een agentschap van het ministerie van VWS. Het instituut heeft een omzet van ongeveer 350 miljoen euro. Dit is inclusief de bijdrage voor het Rijksvaccinatieprogramma. Er zijn ongeveer 1500 medewerkers.[45]

Het RIVM doet onderzoek naar (het ontstaan van) infectieziekten, voeding, gezondheid, geneesmiddelen en water- en luchtverontreiniging en veiligheid. Door de jaren heen veranderden de onderwerpen. Zo kreeg in de jaren zestig het milieu meer aandacht, en is er tegenwoordig veel aandacht voor leefstijl en externe veiligheid. Altijd draait het onderzoek van het RIVM om de gezondheid van de mens en een gezonde leefomgeving.

Het RIVM heeft zich ontwikkeld van onderzoeksinstituut naar kenniscentrum. Tot 1988 lag een zwaar accent op ad hoc ondersteunend onderzoek voor beleidsontwikkeling en handhaving. Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw heeft het RIVM de koers van zijn activiteiten aanzienlijk verlegd. Zo is het zich gaan toeleggen op het uitbrengen van meer structurele scenarioberekeningen en het verschaffen van wetenschappelijk onderbouwde informatie voor de

45 Zie: https://www.rivm.nl/RIVM

beleidsvoorbereiding.[46] Ook is het RIVM meer aan publieksvoorlichting gaan doen. In 2007 werd het Centrum Gezond Leven opgericht, met als doel een gezonde leefstijl te bevorderen. Ondertussen heeft het RIVM ook de traditionele onderzoekstaken behouden.[47].

De voornaamste opdrachtgever van RIVM is het ministerie van VWS. Daarnaast is er een diverse mix van met name overheidsorganisaties, zoals de ministeries van LenV, IenW, EZK en Defensie, en de NVWA. Tegenwoordig komen er ook steeds meer vragen vanuit gemeenten, mede als gevolg van de recente decentralisatie van (gezondheid)beleid. Ook het aandeel internationale financiering neemt toe.

## 6.2 Onafhankelijkheid en Integriteit onderzoek

Deze paragraaf beschrijft hoe onafhankelijkheid en integriteit van onderzoek zijn georganiseerd bij het RIVM, en de verschillende instrumenten die het RIVM tot zijn beschikking heeft om ervoor te zorgen dat de afspraken, zoals vormgegeven in de wettelijke regelingen en institutionele procedures, worden nageleefd in de dagelijkse praktijk. We beschrijven de volgende drie niveaus.

1. Het niveau van wettelijke regelingen en instellingsbeschikkingen.
2. Het niveau van de organisatie van het onderzoeksproces. Het gaat hierbij om financiering, programmering, uitvoering, en publicatie van resultaten. Dit zijn vaak interne procedures die in verloop van tijd en in relatie met een ministerie tot stand zijn gekomen.
3. Het niveau van instrumenten die borgen dat de wettelijke regelingen en de procedures omtrent de organisatie van het onderzoeksproces ook worden nageleefd in de dagelijkse praktijk.

### 6.2.1 Wettelijke regelingen

De taken en de positie van het RIVM zijn vastgelegd in de Wet op het RIVM.[48] Die heeft op de volgende punten expliciete aandacht voor de borging van onafhankelijkheid en integriteit:

46 Memorie van Toelichting op de Wet op het RIVM, https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24454-3.html
47 Koens, L., C.C. Meza, P. Faasse & J. De Jonge (2016). *Feiten & Cijfers - De publieke kennisorganisaties*. Den Haag: Rathenau Instituut
48 Wet op het RIVM: http://wetten.overheid.nl/BWBR0008289/2018-07-28

- Het RIVM heeft een onafhankelijke positie ten opzichte van de minister wanneer het de professionele autonomie bij het wetenschappelijk functioneren betreft.
- Het RIVM stelt in overleg met de ministeries een activiteitenprogramma op. De Wet op het RIVM, (1996), spreekt nog van drie aparte meerjarenactiviteitenprogramma's (MAP), een op het terrein van de volksgezondheid, een op het terrein van het milieu, en een MAP voor strategisch onderzoek, waar alleen het RIVM over gaat. In de loop der tijd is de praktijk enigszins aangepast, maar het uitgangspunt is hetzelfde gebleven: programmering komt tot stand in overleg tussen het RIVM en het ministerie. In plaats van een MAP-constructie werkt het RIVM nu meer opdrachtgestuurd, via een formeel offertetraject. Daarnaast is er een strategisch programma RIVM, waar alleen het RIVM zelf over gaat.
- Er is een Commissie van Toezicht die tot taak heeft het wetenschappelijke niveau van het RIVM te bewaken.

### 6.2.2 Organisatie van de onderzoeksactiviteiten

**A. Financiering**
Het RIVM is grotendeels gefinancierd vanuit het ministerie van VWS en IenW. Vanuit de verschillende beleidsprogramma's is de capaciteit waarop het RIVM aanspraak kan maken redelijk stabiel.

**B. Programmering**
Programmering vindt plaats door middel van een offertetraject, waarvoor raamafspraken zijn gemaakt tussen de verschillende rijksopdrachtgevers en het RIVM. Zoals aangegeven bij de beschrijving van de wettelijke regelingen, wijkt dit enigszins af van de Wet op het RIVM uit 1996 (zie hierboven). Het uitgangspunt is hetzelfde gebleven: programmering komt tot stand in overleg tussen het RIVM en de ministeries.

Het offertetraject is als volgt: in een informele ronde worden binnen de relevante beleidsdirecties vragen opgehaald, wat leidt tot een offerteaanvraag, officieel een 'verzoek tot offerte'. Vervolgens stelt het RIVM een offerte op, op basis waarvan er in dialoog met het RIVM nog prioritering door de opdrachtgevers plaatsvindt. De definitieve programmering behoeft de goedkeuring van zowel de betreffende minister als de minister van VWS. Daarnaast is het mogelijk om gedurende het jaar wijzigingen aan te brengen – rekening houdend met de jaarbudgetten van het RIVM.

In de praktijk bestaan er wel verschillen tussen het detailniveau waarop wordt geprogrammeerd. Zo kan een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de financiering van het onderzoek naar infectieziekten, en het overige onderzoek.

- Bij infectiezieken loopt financiering bijna als een lumpsum. Dit komt doordat veel ‘algemene’ zaken, zoals infectieziektensurveillance, richtlijnontwikkeling, voorlichting rijksvaccinatieprogramma en externe diagnostiek, van doorlopende aard zijn. Het is in deze gevallen aan het RIVM om te bepalen, hoe het geld inzet op de verschillende subonderdelen. Met andere woorden, de meer specifieke vraagstelling gebeurt in het instituut; het ministerie stuurt wel, maar doet dit meer op het niveau van jaarspecifieke interessegebieden - zoals bijvoorbeeld de ziekte van Lyme of influenza.
- Bij de overige domeinen loopt een offertetraject anders. Samen met de opdrachtgever komt men tot een specifieke vraagstelling met een veel hoger detailniveau. In de praktijk is er meer sprake van projectfinanciering

Een uitzondering vormt de geldstroom voor strategisch onderzoek. Hier verloopt het traject anders, en is niet de minister maar de directeur-generaal van het RIVM verantwoordelijk voor de programmering. In het strategisch onderzoek kan onderzoek worden opgenomen dat geen plaats heeft in de reguliere offertetrajecten. Het gaat om onderzoek voor het verwerven van inzichten om taken in de toekomst adequaat te kunnen blijven uitvoeren. Hiermee kan het RIVM bijvoorbeeld anticiperen op beleidsrelevante vragen die nu nog niet spelen, maar dit in de toekomst wel (kunnen) gaan doen.

**C. Uitvoering van onderzoek**

Bij het RIVM geldt het motto dat de beleidsmakers van het ministerie over het ‘wat’ gaan, en de onderzoekers van het RIVM over het ‘hoe’. In het memorandum van toelichting op de Wet van het RIVM staat hierover vermeld: ‘Onze minister geeft aan de directeur-generaal geen aanwijzingen met betrekking tot de methoden, volgens welke de in de meerjarenactiviteitenprogramma’s opgenomen onderzoeken worden uitgevoerd en de resultaten daarvan worden gerapporteerd.’

De integriteitsgedragscode van het RIVM staat hier ook bij stil. Die stelt dat wanneer een wetenschapsbeoefenaar onderzoek doet in opdracht van de ministeries, hij in staat wordt gesteld om, nadat de kaders zijn vastgesteld, de opdracht onafhankelijk van opdrachtgevers uit te voeren. De gebruikte methode moet wetenschappelijk verantwoord zijn. Op de onderzoeksresultaten mag de opdrachtgever geen enkele invloed hebben.

Dit betekent echter niet dat er tijdens het onderzoek geen contact bestaat tussen het RIVM en het ministerie. Terugkoppeling is er bij voorkeur op regelmatige basis. Tijdens het onderzoek komen nog veel keuzes in een zoekproces, en in de gesprekken met zowel het RIVM als het ministerie geven de gesprekspartners aan dat het belangrijk is om dit soort zaken continu af te stemmen om zo tot relevante en bruikbare resultaten komen. In sommige gevallen is dit contact op maandelijkse basis.

**D. Publicatie en communicatie**

Het RIVM heeft een informatieprotocol opgesteld met 10 gouden regels als bijlage voor de raamovereenkomst tussen ‘Rijksopdrachtgevers’ en het RIVM. Hierin staat dat conclusies en beleidsaanbevelingen van het RIVM zijn. Tevens bepaalt het RIVM het moment van publicatie. Wanneer het RIVM klaar is met onderzoek, wordt het product naar het ministerie gestuurd. Het ministerie heeft vervolgens vier weken om te reageren, daarna wordt het gedupliceerd. In deze tijd kunnen beleidsmedewerkers de reactie van de minister, of de brief aan de Kamer voorbereiden. Op hoog ambtelijk niveau kan de termijn met nog eens vier weken worden verlengd. Dit gebeurt alleen bij hoge uitzondering; volgens het RIVM gemiddeld één keer per jaar.

Het RIVM maakt in principe zijn werkzaamheden openbaar, vaak in de vorm van rapporten. Gegevens met een vertrouwelijk karakter of vermoedelijk vertrouwelijk karakter worden niet openbaar gemaakt, tenzij dit vooraf om goede redenen is afgesproken – bijvoorbeeld in het geval van risico’s voor de staatsveiligheid. Daarnaast heeft veel output van de RIVM de vorm van wetenschappelijke artikelen in peerreviewed *journals*. Het RIVM streeft ernaar dat alle wetenschappelijke publicaties in 2020 via *open access* publiek toegankelijk zijn. Het is vooralsnog niet haalbaar gebleken om 100% *open acces* te publiceren, onder meer vanwege de kosten.

Het RIVM maakt bij publicatie een inhoudelijk nieuwsbericht voor de eigen site. Bij persberichten is er afstemming met opdrachtgever. Bij politiek actuele onderwerpen gaat dit met name over vorm en timing. Op vakinhoudelijke zaken hebben medewerkers contacten met de media. In de praktijk zit er bijna altijd een persvoorlichter bij.

### 6.2.3 Borgingsinstrumenten

**Gedragscodes**
Omdat het RIVM een agentschap is, is de Gedragscode Integriteit Rijksoverheid er automatisch op van toepassing. Vanwege de wetenschappelijke aard van het werk werd deze regeling niet als voldoende beschouwd, en heeft het instituut zich ook aangesloten bij de Nederlandse Gedragscode Wetenschapsbeoefening VNSU. Daarnaast hebben RIVM-medewerkers toegang tot een interne wiki-pagina over integriteit, die uitgebreid stilstaat bij alle gedragscodes en andere borgingsinstrumenten van het RIVM.

**Commissie van Toezicht**
Op een meer praktisch niveau is er, bij wet geregeld, een Commissie van Toezicht die als taak heeft het wetenschappelijk niveau van het RIVM te bewaken. Dit doet zij door toezicht te houden op én te adviseren over het niveau en de kwaliteit van uitvoering van het onderzoek van het RIVM. De commissie voert wetenschappelijke audits uit, in overleg met de DG RIVM, en is nauw betrokken bij de invulling die het RIVM geeft aan strategisch onderzoek. Daarnaast ziet de commissie erop toe dat principiële kritiek van wetenschappelijke aard van binnen of buiten het RIVM op correcte wijze wordt afgehandeld. De voorzitter en één lid worden benoemd op voordracht vanuit de KNAW. Andere leden worden aangewezen door de ministers van VWS (3), IenW (1) en LNV (1). De CvT komt vijfmaal per jaar bij elkaar. Leden worden benoemd voor een termijn van vier jaar.

**Reglement Wetenschappelijke Integriteit RIVM**
Het Reglement Wetenschappelijke Integriteit RIVM regelt hoe klachten over wetenschappelijk wangedrag door wetenschapsbeoefenaars bij of voor het RIVM worden behandeld en beoordeeld, inclusief de mogelijkheid tot bezwaar en beroep. De regeling voorziet in een vertrouwenspersoon speciaal voor issues rondom wetenschappelijke integriteit. Onderdeel van deze klachtenregeling is aansluiting bij het Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit (LOWI). Dat schrijft voor hoe een interne klachtenprocedure eruit moet zien. Als het interne traject niet tot een bevredigende afloop leidt, kan men bij het LOWI in beroep gaan.

**Externe en interne peerreview**
Het RIVM publiceert veel in Engelstalige wetenschappelijke tijdschriften. Bij het uitbrengen van rapporten en publicaties hebben verschillende afdelingen ook een

intern peerreviewsysteem. De publicaties worden dan voordat die naar buiten gaan ga's kritisch bekeken door collega’s.

**RIVM-belangenverklaring**
Met de RIVM-belangenverklaring worden relevante persoonlijke belangen in relatie tot de werkzaamheden bij het RIVM geïnventariseerd, zoals nevenfuncties, hoogleraaraanstellingen of andere dubbelaanstellingen, maar ook eventueel gevoelige persoonlijke relaties (familieleden, partner, vrienden). Het belang hiervan is dat wetenschappelijke rapporten, richtlijnen, besluiten of andere adviezen onafhankelijk en zonder oneigenlijke beïnvloeding tot stand komen. De belangenverklaring is voor medewerkers van het RIVM op een sleutelpositie, (directeur-generaal, portefeuillehouders, centrumhoofden, chief science officers, hoogleraren en topexperts), en wordt openbaar gemaakt op de website. Voor alle andere medewerkers geldt dat een medewerker zelf wordt geacht om potentiële belangenverstrengeling en andere relevante persoonlijke relaties te melden. Dit thema krijgt de aandacht tijdens het jaarlijkse functioneringsgesprek.

**Handreiking zorgvuldig publiek-privaat ondernemen bij het RIVM**
Het RIVM mag niet op commerciële basis voor derden werken, aangezien dit afbreuk zou kunnen doen aan de vereiste onafhankelijkheid van het onderzoek, en dit ten aanzien van een aantal taken tot een belangenvermenging zou kunnen leiden. In het algemeen geldt dat het altijd duidelijk moet zijn wie de opdrachtgever is van een bepaalde wetenschappelijke activiteit, wat de verhouding is van de wetenschapsbeoefenaar tot de opdrachtgever, en of er eventuele adviseurschappen of andere verbindingen bestaan. Ten slotte geldt dat externe financiers bij naam worden genoemd.

Voor samenwerking met private partijen is de interne code voor publiek-private samenwerking opgesteld. Deze handreiking beschrijft de voorwaarden waaronder werkzaamheden in opdracht van private partijen of samenwerking met private partijen zijn toegestaan. In de handreiking worden deze voorwaarden (‘afweegcriteria’) genoemd en uitgewerkt in een checklist. In grote lijnen komt het erop neer dat wanneer men een samenwerking aangaat met een private partij, er zowel meerdere *public health*-instituten of overheidsinstituten, als meerdere industrieën moeten meedoen. Alle medewerkers van het RIVM moeten deze checklist hanteren bij de beantwoording van de vraag, of een opdracht waarbij een private partij is betrokken mag worden aangenomen. Elk voorstel voor publiek-private samenwerking wordt beoordeeld door de relevante directie, en wanneer het een gevoelig onderwerp betreft, ook besproken met het het ministerie van VWS.

**Trainingen**
Alle academisch geschoolde medewerkers van het RIVM volgen een leer-werktraject *'Trusted Advisor'*. Daar worden ook lastige en ongemakkelijke praktijkvoorbeelden besproken, of wordt met onderzoekers een omgevingsanalyse gemaakt om mensen bewust te maken van welke belangen er allemaal spelen. Er is een RIVM academy waar thema's als wetenschappelijke integriteit, en omgang met een opdrachtgever, aparte onderdelen zijn van de zogenoemde 'leerlijn expert 2020'. Dit is een optioneel deel van persoonlijke leertrajecten.

**Intervisie/moreel beraad**
Het RIVM promoot '*lab hopping*' om te ervaren hoe het er in een ander lab aan toegaat, welke issues daar spelen en hoe er daar mee om wordt gegaan.

# 7 Factsheet RKD

## 7.1 RKD: een introductie

De afkorting RKD staat voor Rijksbureau voor Kunsthistorische Documentatie, opgericht in 1932. Sinds 2014 is de naam gewijzigd in het Nederlands Instituut voor Kunstgeschiedenis. Ondanks deze naamswijziging blijft de oude afkorting bestaan. Tot 1995 was het RKD onderdeel van het ministerie van OCW. In 1995 is het RKD samen met de voormalig door het rijk gesubsidieerde musea verzelfstandigd. De collecties die het RKD beheert, zijn echter Rijkseigendom gebleven.[49] Er werken ongeveer 80 mensen.

Het RKD voert voornamelijk ondersteunend en documentair onderzoek uit en levert zo een bijdrage aan onderzoek, publicaties en tentoonstellingen. Daarnaast probeert het RKD zich meer te ontwikkelen als kennisinstelling door middel van onderzoeksprojecten in samenwerking met universiteiten en museale instellingen. Hiervoor is een aantal speerpunten benoemd, zoals het Mondriaan Editieproject, en een platform voor onderzoek naar leven en werk van Van Gogh.

Het RKD heeft naast een onderzoeks- ook een collectiefunctie. Zo beheert het RKD archieven, documentatie- en fotomateriaal over de Westerse kunst van de late middeleeuwen tot heden, met een focus op de kunst van de Nederlanden in internationale context. Naast schilder-, teken- en beeldhouwkunst, beslaan de collecties ook monumentale kunst, moderne media en vormgeving. De collecties zijn zowel digitaal als in de studiezaal van het RKD te raadplegen.[50]

Zowel de onderzoeks- als collectiefunctie komen tot stand in nauwe samenwerking met musea, erfgoedinstellingen, universiteiten en particuliere instellingen en vervullen een belangrijke ondersteunende rol voor veilinghuizen, galeries, kunsthandels en andere instellingen. Onderzoek van het RKD is niet direct beleidsrelevant. ‘Herkomst gezocht’, een project over de geschiedenis van ruim 4700 kunstwerken die na de Tweede Wereldoorlog uit Duitsland terugkwamen, is een zeldzaam voorbeeld van een project dat wel enige politieke gevoeligheid kende. Dit onderzoek is uiteindelijk bij het NIOD terechtgekomen.

49 Zie: https://rkd.nl/nl/over-het-rkd/organisatie/geschiedenis
50 Zie: https://rkd.nl/nl/over-het-rkd/organisatie

Het RKD voert geen onderzoek uit in opdracht van de overheid. Het enige echte onderzoek in opdracht dat plaatsvindt, is het beoordelen van kunstwerken, bijvoorbeeld op echtheid, op basis van particuliere vragen.

## 7.2 Onafhankelijkheid en Integriteit onderzoek

Deze paragraaf beschrijft hoe onafhankelijkheid en integriteit van onderzoek zijn georganiseerd bij het RKD, en beschrijft de verschillende instrumenten die het RKD tot zijn beschikking heeft om ervoor te zorgen dat de afspraken, zoals vormgegeven in wettelijke regelingen en institutionele procedures, ook worden nageleefd in de dagelijkse praktijk. We beschrijven drie niveaus.

1. Het niveau van wettelijke regelingen en instellingsbeschikkingen.
2. Het niveau van de organisatie van het onderzoeksproces. Het gaat hierbij om financiering, programmering, uitvoering, en publicatie van resultaten. Dit zijn vaak interne procedures die in verloop van tijd en in relatie met een ministerie tot stand zijn gekomen.
3. Het niveau van instrumenten die ervoor zorgen dat de wettelijke regelingen en procedures omtrent de organisatie van het onderzoeksproces ook worden nageleefd in de dagelijkse praktijk.

### 7.2.1 Wettelijke regelingen

Het RKD is in 1993 volledig verzelfstandigd en is als enige RKI een aparte stichting met een eigen bestuur. Als onderdeel van een proces om stichtingen steeds verder weg te plaatsen van ministeries, wordt de directeur sinds januari 2013 niet meer aangesteld door de minister maar door de Raad van Toezicht. Sinds januari 2017 is ook de huisvestiging juridisch gezien eigendom van de stichting.

Binnen de subsidieregeling Culturele Basisinfrastructuur 2017-2020 (BIS)[51] van het ministerie van OCW is er een apart artikel waarin staat dat de minister een instellingssubsidie kan verstrekken aan ten hoogste één instelling met als kernactiviteit: het beheren van een collectie van cultureel erfgoed op het gebied van kunsthistorische documentatie. Dit is het RKD. In dit document is verder geen expliciete aandacht voor de waarborging van onafhankelijkheid en integriteit van het onderzoek van het RKD.

51 Zie: http://wetten.overheid.nl/BWBR0037539/2016-01-15

### 7.2.2 Organisatie van de onderzoeksactiviteiten

**A. Financiering**
De financiering van het RKD loopt via verschillende subsidies en een deel eigen inkomsten.

- Via de Erfgoedwet ontvangt het RKD een langjarige subsidie voor de instandhouding van het RKD, bestaande uit budgetten voor huisvesting (1.391.695 euro) en collectiebeheer (2.100.000 euro).
- Via de BIS ontvangt het RKD subsidie ten behoeve van het activiteitenprogramma. Voor de cultuurnotaperiode 2017-2020 is een bedrag van 1.490.000 euro vastgesteld.
- Doel van het RKD is om 15% eigen inkomsten te genereren. Hieronder vallen ook subsidies van nationale fondsen, particuliere fondsen en *crowdfunding.*

**B. Programmering**
Het RKD is een onafhankelijke stichting, en de overheid heeft dus geen programmeringstaak. Afstemming vindt plaats via de BIS-subsidieregeling, die een cyclus kent van vier jaar. In de voorbereidingsronde van een nieuwe subsidieaanvraag kijkt het RKD naar de globale richting van overheidsbeleid, zoals bijvoorbeeld geuit in de beleidsbrieven van de minister of de adviezen van de Raad voor Cultuur. Daarnaast vindt overleg plaats tussen RKD, het ministerie van OCW en de Raad voor Cultuur. De subsidieaanvraag loopt via het ministerie van OCW, maar die bemoeit zich er inhoudelijk niet mee. Uiteindelijk beoordeelt de Raad voor Cultuur de inhoudelijke aspecten van de aanvraag, waarin ook ruimte is voor suggesties. Na toekenning van de subsidie is het ministerie wel betrokken bij de monitoring van de subsidie. Zo stuurt het RKD elk jaar een jaarverslag en jaarrekening ter verantwoording naar OCW, voor een meer zakelijke beoordeling. Aan het eind van de subsidieperiode worden deze beoordelingen samengevoegd.

**C. Uitvoering van onderzoek**
De subsidietoekenning schetst de grove lijnen, maar daarbinnen is nog veel ruimte om zelf vorm te geven aan onderzoek. In de concrete invulling van de programma's maakt het RKD afwegingen tussen vraag en aanbod, en het maatschappelijk belang. Bijna alle projecten van het RKD zijn in samenwerking met anderen: dat zien we terug in de vraagstelling en aansluiting bij de verschillende maatschappelijke stakeholders waarmee het RKD contacten onderhoudt.

**D. Publicatie en communicatie**
Kunsthistorisch onderzoek, ook in een wetenschappelijke context, uit zich lang niet altijd in boeken of papers, het is regelmatig objectgebonden en museaalgericht. Onderzoeken, ook vanuit NWO-financiering, hebben vaak een museale kant. Dit

betekent dat de output minder de vorm heeft van peerreviewed artikelen en diverse andere producten oplevert, zoals tentoonstellingscatalogi.

Het RKD schrijft zelf zijn persberichten. Het RKD informeert media bijvoorbeeld over lopend onderzoek of recente aankopen. Dit zijn over het algemeen positieve boodschappen en deze liggen niet politiek gevoelig.

### 7.2.3 Borgingsinstrumenten

**Gedragscodes**
Het RKD is geen onderdeel van de Rijksoverheid en valt dus niet onder de Gedragscode Integriteit Rijk. Wel onderschrijft het RKD een aantal sectorspecifieke gedragscodes.

- **Code Governance Cultuur**[52]
  De code governance cultuur biedt een richtlijn voor goed bestuur en toezicht in culturele organisaties. De code werkt vanuit negen principes en stelt verschillende eisen aan het bestuur en de Raad van Toezicht.

- **Ethische Code voor Musea en de LAMO (afstoting museumobjecten)**[53]
  De Ethische Code voor Musea is de basis voor de beroepsethiek in de museale sector in Nederland. De Ethische Code en de LAMO (Leidraad Afstoten Museale Objecten) gelden voor het museum (als rechtspersoon), bijvoorbeeld bij collectieregistratie en afstoting, maar ook voor individuele museummedewerkers (bijvoorbeeld bij het aannemen van giften of het handelen in objecten voor eigen rekening).

  De code schrijft voor hoe om te gaan met nevenfuncties en stelt dat geen enkele medewerker direct of indirect deelneemt aan de handel (verkoop of aankoop met winstoogmerk) in natuurlijk- of cultureel erfgoed.

  De Ethische Codecommissie voor Musea adviseert over de inhoud en toepassing van de Ethische Code en kan desgewenst adviezen uitbrengen.

**Raad van Toezicht**
Er is een Raad van Toezicht met als taak het functioneren van het RKD te bewaken. De RvT komt vier keer per jaar samen en doet jaarlijks verslag in een aparte sectie binnen de jaarrekening. Het RKD heeft het plan om naast een RvT

52 Zie: https://www.governancecodecultuur.nl/
53 Zie: https://www.museumvereniging.nl/ethische-code-voor-musea

ook een RvA op te richten. De motivatie is dat het RKD een wetenschappelijke adviesraad nuttig acht die naast de Raad van Toezicht functioneert, zodat het bestuurlijke en het wetenschappelijke toezicht gescheiden zijn.

**Begeleidingscommissies**
Voor grote onderzoeksprojecten maakt het RKD al langer gebruik van wetenschappelijke adviesraden. Dit bevalt goed en het RKD onderzoekt, zoals hierboven beschreven, of er een permanente wetenschappelijke adviesraad kan komen.

**Externe vertrouwenspersonen en klokkenluidersregeling**
Het RKD heeft externe vertrouwenspersonen en een klokkenluidersregeling. Deze is georganiseerd via de Museumvereniging, waar het RKD ook lid van is.

# 8 Factsheet Rijkswaterstaat

## 8.1 Rijkswaterstaat: een introductie

Rijkswaterstaat (RWS) is in 1798 opgericht als het Bureau voor den Waterstaat en in 1848 hernoemd tot Rijkswaterstaat. De belangrijkste taken waren aanleg, beheer en onderhoud van rivieren, kanalen, waterkeringen en droogmakerijen (polders). Met de komst van de auto en de trein in de 19e eeuw breidt het takenpakket van Rijkswaterstaat zich uit.[54] Tegenwoordig is RWS een agentschap van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Als uitvoeringsorganisatie beheert en ontwikkelt RWS de rijkswegen, -vaarwegen en –wateren; ook zet hij in op een duurzame leefomgeving.[55]. Er werken ongeveer 9.000 mensen bij RWS, waarvan er 1.500 kunnen worden beschouwd als kenniswerkers, en 400 als medewerkers die actief zijn voor de afdeling BOA, een activiteit die zich specifiek richt op beleidsondersteuning en advisering.

Vanaf 1920 beginnen wetenschappelijke ontwikkelingen het dagelijks werk van Rijkswaterstaat nadrukkelijker te beïnvloeden. Dankzij nieuwe meettechnieken en betere materialen, zoals gewapend en voorgespannen beton, is het mogelijk om steeds grootschaligere projecten te bouwen. Daarnaast probeert RWS grip te krijgen op lastige vraagstukken als getijde- en rivierstromingen.[56] RWS ontwikkelde zich langzamerhand tot een steeds kennisintensievere uitvoeringsorganisatie, en had eind jaren negentig ongeveer 15 tot 20 hoogleraren in dienst, in nauwe samenwerking met verschillende universitaire vakgroepen.

Begin 21e eeuw is besloten dat RWS niet alle kennis zelf in huis hoeft te hebben. Zo is een deel van de kennis van het toenmalige Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) ondergebracht bij het tegelijkertijd opgerichte Deltares in 2007. Onlangs heeft RWS besloten dat verregaande uitkleding van zijn eigen kennisfunctie ongewenst is, en zijn er in totaal 18 hoofdkennisvelden benoemd, waarop RWS zelf diepgaande kennis in huis moet hebben, bijvoorbeeld op het gebied van bouwtechnologie, waterhuishouding, en verkeersmanagement.

54 Zie: https://www.rijkswaterstaat.nl/over-ons/onze-organisatie/onze-historie/index.aspx
55 Zie: https://www.rijkswaterstaat.nl/over-ons/onze-organisatie/onze-missie/index.aspx
56 Zie: https://www.rijkswaterstaat.nl/over-ons/onze-organisatie/onze-historie/index.aspx

RWS doet grofweg twee typen onderzoek. Ten eerste doet RWS onderzoek voor de eigen uitvoering. Dit voert RWS zelf uit of besteedt het uit aan externe instituten en partijen zoals Deltares of Ecorys. Ten tweede doet RWS 'kennismontage' en onderzoek voor het ministerie van IenW. Dit loopt via de affdeling BOA – BeleidsOndersteuning en -Advisering, waarbij ongeveer 400 mensen betrokken zijn. Ook bij dit onderzoek geldt: RWS pakt dit deels zelf of op, of zet het uit op de markt. Een relatief groot deel van de 400 mensen werkt op het thema water. Een ander deel op leefomgeving. Mobiliteit krijgt iets minder aandacht van BOA, aangezien IenW hiervoor ook bij het KiM terecht kan.

## 8.2 Onafhankelijkheid en Integriteit onderzoek

Deze paragraaf beschrijft hoe onafhankelijkheid en integriteit van onderzoek zijn georganiseerd bij RWS, en de verschillende instrumenten die RWS tot zijn beschikking heeft om ervoor te zorgen dat de afspraken, zoals vormgegeven in de wettelijke regelingen en institutionele procedures, worden nageleefd in de dagelijkse praktijk. We beschrijven de volgende drie niveaus.

1. Het niveau van wettelijke regelingen en instellingsbeschikkingen.
2. Het niveau van de organisatie van het onderzoeksproces. Het gaat hierbij om financiering, programmering, uitvoering, en publicatie van resultaten. Dit zijn vaak interne procedures die in verloop van tijd en met een ministerie tot stand zijn gekomen.
3. Het niveau van instrumenten die borgen dat de wettelijke regelingen en de procedures omtrent de organisatie van het onderzoeksproces ook worden nageleefd in de dagelijkse praktijk.

### 8.2.1 Wettelijke regelingen

RWS is een agentschap van het ministerie van IenW, is zodoende een zelfstandig organisatieonderdeel binnen het departement. RWS is onderdeel van de rijksdienst, en voor RWS blijft de ministeriële verantwoordelijkheid volledig gelden.

RWS kent geen aparte wet, maar wel een instellingsbesluit.[57] Er zijn verder geen aanvullende wetten of regelingen die expliciet aandacht geven aan de borging van onafhankelijkheid en integriteit van het onderzoek.

57 Zie: http://wetten.overheid.nl/BWBR0026953/2013-04-01

### 8.2.2 Organisatie van de onderzoeksactiviteiten

**A. Financiering**
RWS wordt gefinancierd door middel van een agentschapsbijdrage. Hiermee wordt in principe ook al het onderzoek gefinancierd.

**B. Programmering**
Voor onderzoek ten behoeve van de eigen uitvoeringstaken zijn er verschillende vormen van programmering, maar deze worden niet besproken in dialoog met het beleid. Bij de afdeling BOA – BeleidsOndersteuning en -Advisering – is dit wel het geval. Een formeel BOA-protocol beschrijft hoe onderzoeksvragen opgehaald moeten worden volgens een offertetraject. Het protocol werkt met een jaarlijkse cyclus: in het voorjaar is er een uitvraag vanuit het ministerie, in de zomer antwoord vanuit RWS. Op deze wijze komen beide partijen gezamenlijk tot een programma. Het programma wordt goedgekeurd door zowel het ministerie als RWS. Naast voor het ministerie van IenW voert BOA ook werkzaamheden uit voor de ministeries van EZK en BZK.

Het programma is voldoende flexibel om ruimte te houden om bijvoorbeeld te kunnen reageren op Kamervragen. Grote wijzigingen vinden uitsluitend plaats na overeenstemming tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer, of de door hen daartoe gemandateerde personen. Kleine wijzigingen kunnen worden doorgevoerd op basis van per mail vastgelegde overeenstemming tussen de verantwoordelijke managers (afdelingshoofd of directeur).

**C. Uitvoering van onderzoek**
RWS is een grote organisatie met veel verschillende typen onderzoek en kennisontwikkeling. De uitvoering van een specifiek onderzoek is meestal maatwerk en is niet geprotocolleerd. Gedeelde verantwoordelijkheid ligt bij zowel de medewerker van RWS als, indien relevant, de beleidsmedewerker van het ministerie. Per onderzoek wordt vastgesteld of er behoefte is aan goede afstemming elke drie weken, of dat de beleidsambtenaar tevreden is wanneer simpelweg aan het einde van de rit een conceptversie in te zien is.

Bij de afdeling BOA, waar de meeste interactie met beleidsambtenaren plaatsvindt, is er op verschillende momenten en op verschillende niveaus afstemming en terugkoppeling mogelijk tijdens de loop van een onderzoek. Hierbij is met name veel aandacht voor sturing op het proces, bijvoorbeeld door middel van voortgangs- en verantwoordingsrapportages. Formeel is er maandelijks overleg tussen de BOA-coördinatoren van RWS en de coördinatoren van de beleidsdirectie. Informeel kan

op diverse niveaus afstemming plaatsvinden: tussen projectleiders, afdelingshoofden, of DG's.

**D. Publicatie en communicatie**
RWS publiceert niet standaard onderzoeksresultaten. Dit gebeurt soms wel, maar in essentie deelt RWS zijn resultaten hoofdzakelijk intern of met het ministerie. RWS publiceert alleen wanneer het ministerie hier expliciet om vraagt. Soms kan dit in de vorm van een publicatie, maar soms ook via een workshop of indirect via een beleidsnotitie van het ministerie waarvoor RWS onderzoek heeft gedaan.

Dit is een verschuiving ten opzichte van de jaren negentig. Het is een bewuste keuze geweest, aangezien RWS er primair voor het ministerie is en niet voor de kenniswereld. Wanneer RWS naar buiten treedt, is dit altijd in overleg. In de relatie met de omgeving werken het moederdepartement en RWS nauw met elkaar samen.

### 8.2.3 Borgingsinstrumenten

**Gedragscodes**
Omdat Rijkswaterstaat een onderdeel is van het ministerie van IenW, is de Gedragscode Integriteit Rijksoverheid er automatisch van toepassing.

**Raad van Advies**
RWS heeft een Raad van Advies, maar deze heeft een ander karakter dan de Raden van Advies of Toezicht van de andere RKI's. De Raad van Advies van RWS ziet toe op alle activiteiten van de organisatie, en heeft niet specifiek de taak om te kijken naar zaken zoals (wetenschappelijke) kwaliteit van het onderzoek.

**Begeleidingscommissies**
RWS maakt incidenteel gebruik van begeleidingscommissies of klankbordgroepen. Hier is geen vast protocol voor en afhankelijk van de aard van het project, kan besloten worden een begeleidingscommissie aan te stellen, een klankbordgroepje te organiseren, een kleine bijeenkomst te houden, of niets te doen.

**Interne kwaliteitsborging**
RWS werkt met zogeheten 'topspecialisten' en 'topadviseurs' en 'hoofdkennisveldtrekkers'. Deze mensen zijn het aanspreekpunt en de ogen en oren op het gebied van kennis binnen RWS. Intern zijn de kennis en de verschillende kennisveldtrekkers georganiseerd op basis van een 'kennisboom'.

Deze kennisboom is een praktisch instrument om de kennis in beeld te krijgen en hierover een gesprek te kunnen voeren.

**Wetenschappelijke legitimiteit**
Op diverse manieren zoekt RWS aansluiting bij zowel de toegepaste als academische kennisinstellingen. Met TNO en Deltares onderhoudt RWS uitgebreide en professionele relaties. RWS heeft ook een bureau in Brussel dat internationale kennissamenwerking coördineert, onder andere door deelname aan Europese onderzoeksprojecten en internationale kennisfora. RWS heeft een academisch beleid, met circa twintig programma's met universiteiten waarin kennis wordt ontwikkeld met en voor RWS, en dat bijdraagt aan een academisch netwerk. Via deze en andere wegen probeert RWS zich te verhouden tot het academische domein, om zo de legitimiteit en kwaliteit van het eigen onderzoek te vergroten.

**Trainingen**
Trainingen zijn een instrument om issues rondom onafhankelijkheid en integriteit onder de aandacht te brengen en levend te houden. Een goed voorbeeld van dit type trainingen hebben we aangetroffen bij RWS, dat diverse politieke sensitiviteitstrainingen kent. Voor hogere posities in de organisatie is er bijvoorbeeld de verplichte training 'adviseren in ingewikkelde krachtenvelden' (schaal 13 en 14). Voor lagere posities in de organisatie (schaal 11 en 12) is er de training 'adviseren met impact'.

# 9 Factsheet WODC

## 9.1 WODC: een introductie

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is een onderzoeks- en kennisinstituut in het brede veld van Justitie en Veiligheid.
Het WODC is een departementaal kennisinstituut. Dit betekent dat het onderdeel is van het ministerie van JenV, waarbinnen het de taak heeft om onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek uit te voeren ten behoeve van het beleid. Het WODC werd officieel opgericht in 1973 maar kent een voorloper in het 1949 opgerichte Studie- en Documentatiecentrum. In 2010 werd het onderzoeksterrein van het instituut verbreed naar het Directoraat-Generaal Politie en de NCTV (Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid). Het WODC heeft een bezetting van circa 90 fte.

Het WODC doet onderzoek op een breed scala aan onderwerpen: criminaliteit, immigratie en integratie, rechtspleging, rechtshandhaving, rechtsbestel en veiligheid. Het WODC voert verschillende onderzoeksactiviteiten uit: monitoring, fenomeenstudies, evaluatie, statistisch onderzoek en methodiekontwikkeling. Anders dan andere rijkskennisinstellingen heeft het WODC een belangrijke taak als intermediair. Van al het onderzoek dat op de programmering staat, voert het instituut 25% tot 30% zelf uit. De rest wordt extern uitgezet, hoofdzakelijk bij universitaire vakgroepen of (commerciële) onderzoeksbureaus. De keuze voor zelf doen of extern uitzetten is ‘uitzetten, tenzij…’. De ‘tenzij’ is bijvoorbeeld in verband met gevoelige data, vanwege benodigde continuïteit in het onderzoek, of omdat het om strategisch opbouwen van nieuwe onderzoekscapaciteit gaat, zoals bijvoorbeeld momenteel speelt op het gebied van cyberveiligheid.

Naast het zelf (laten) uitvoeren (en begeleiden) van onderzoek, heeft het WODC als taak reeds bestaande en elders geproduceerde kennis, data en informatie bijeen te brengen en te verspreiden binnen het ministerie. Het WODC is onderdeel van het ministerie, en communiceert actief met andere delen door middel van presentaties, gesprekken en informele contacten. De afgelopen jaren is er meer aandacht gekomen voor deze interne communicatie via het ‘kennis aan tafel’ model dat ook bij het KiM wordt toegepast. De achterliggende gedachte is dat door middel van een meer informele dialoog reeds bestaande kennis actief verspreid kan worden naar relevante onderdelen van het ministerie.

Het WODC is het departementale kennisinstituut van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, en werkt dus hoofdzakelijk in dienst van dit ministerie. De omvang van te verrichten onderzoek voor externen mag in geld uitgedrukt niet meer bedragen dan 10% van het totale WODC-budget. In de praktijk doet het WODC bijna al het onderzoek op verzoek van het moederdepartement, en haalt het dit percentage vrijwel nooit.

## 9.2 Onafhankelijkheid en Integriteit onderzoek

Deze paragraaf beschrijft hoe onafhankelijkheid en integriteit van onderzoek zijn georganiseerd bij het WODC, en de verschillende instrumenten die het WODC tot zijn beschikking heeft om te borgen dat de afspraken, zoals vormgegeven in de wettelijke regelingen en institutionele procedures, ook daadwerkelijk worden nageleefd in de dagelijkse praktijk. We beschrijven drie niveaus.

1. Het niveau van wettelijke regelingen en instellingsbeschikkingen.
2. Het niveau van de organisatie van het onderzoeksproces. Het gaat hierbij om financiering, programmering, uitvoering, en publicatie van resultaten. Dit zijn vaak interne procedures die in verloop van tijd en in relatie met een ministerie tot stand zijn gekomen.
3. Het niveau van instrumenten die ervoor zorgen dat de wettelijke regelingen en de procedures omtrent de organisatie van het onderzoeksproces ook worden nageleefd in de dagelijkse praktijk.

### 9.2.1 Wettelijke regelingen

Het WODC is een directie binnen het ministerie van JenV. Er bestaat geen instellingsbesluit of aparte wet op (de taken van) het WODC. Wel is het bestaan van het WODC vastgelegd in het organisatie- en mandaatbesluit van het ministerie. De positie van het WODC is verder omschreven in het WODC-protocol uit 2016. Het protocol beschrijft de positie als ‘intern verzelfstandigd’.

In het protocol is een aantal spelregels opgenomen om de inhoudelijke onafhankelijkheid te waarborgen.

- Het is niet mogelijk dienstopdrachten aan het WODC te geven om formuleringen, uitkomsten, onderzoeksmethoden of veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het onderzoek, aan te passen of te veranderen.

- Het WODC heeft de vrijheid om onderzoeksmateriaal en conclusies daaruit te publiceren.
- In elk WODC-rapport wordt vastgelegd dat de inhoud en publicaties van het WODC niet het standpunt van de minister van JenV hoeven weer te geven.
- De rapporten zijn openbaar, worden geplaatst op de website, en worden in beginsel gepubliceerd binnen zes weken na afronding van het onderzoek.

### 9.2.2 Organisatie van de onderzoeksactiviteiten

**A. Financiering**
Het WODC heeft een eigen budget binnen de begroting van het ministerie van JenV. Financiering is op basis van een ‘lumpsum’ basisfinanciering. Aanvullende projectfinanciering is mogelijk. De leiding van WODC beoordeelt de verzoeken van externe partijen, de aanvrager bekostigt.

**B. Programmering**
Alle onderzoeken die door het WODC worden uitgevoerd, staan op de onderzoeksprogrammering die jaarlijks wordt gepubliceerd. De programmering komt tot stand in nauw overleg met het departement. De programmering kent twee rondes: één reguliere ronde in het najaar en één zomerronde in het voorjaar. Dit programma kan worden aangevuld wanneer er zaken tussendoor komen, bijvoorbeeld verzoeken vanuit de Tweede Kamer.

Elk directoraat-generaal heeft een of meerdere kenniscoördinatoren. Deze kenniscoördinatoren verzamelen onderzoekswensen en coördineren de contacten met het WODC. De verschillende beleidsdirecties van het ministerie van JenV formuleren wensen voor onderzoek, mede op basis van een inventarisatie van de onderliggende kennisbehoefte door het WODC en de beleidsdirecties gezamenlijk. In het kader van die inventarisatieronde kunnen beleids- en projectmedewerkers via de onderzoekscoördinator van hun directie doorgeven of zij het WODC in het komende jaar onderzoek willen laten uitvoeren.

Het WODC bespreekt vervolgens de voorstellen vanuit het departement en stelt in overleg met de beleidsdirecties de noodzaak, prioriteit, onderzoekbaarheid en uitvoerbaarheid ervan vast. Hierbij wordt ook nagegaan welke vragen kunnen worden beantwoord op basis van reeds bestaand onderzoek. Het WODC heeft de mogelijkheid onderzoek te weigeren. Het legt onderzoeksaanvragen die bijvoorbeeld als onuitvoerbaar, overbodig (i.v.m. bestaand onderzoek) of prematuur worden beoordeeld, terug bij het departement.

In veel gevallen is het onderzoeksprogramma na deze fase nog steeds te groot, en moeten de DG's van de verschillende directoraten prioriteiten stellen. De directeur van het WODC bespreekt de conceptprogrammering met de betreffende DG's, waarbij eventuele laatste knopen worden doorgehakt. Vervolgens spreekt de Raad van Advies van het WODC met het managementteam van het WODC over de onderzoeksprogrammering, waarna deze door de Bestuursraad van het departement wordt vastgesteld.

De zomerronde, informeel ook wel 'de veegronde' genoemd, is bedoeld om enige flexibiliteit in de programmering toe te laten. In deze ronde kijken WODC en directies welke (nieuwe) vragen er nog liggen – bijvoorbeeld verzoeken uit de Tweede Kamer – die niet in het reguliere programma zijn opgenomen, maar die wel op korte termijn door het WODC moeten worden opgepakt.

Het WODC heeft ook ruimte voor eigen strategisch onderzoek. Het gaat hier om onderzoek dat het instituut zelf noodzakelijk acht, maar dat buiten de reguliere programmering valt. Per jaar zijn dit enkele onderzoeken.

Daarnaast verricht het WODC ook doorlopende 'infrastructurele' onderzoeken zoals de Recidivemonitor, de Monitor Geschilbeslechting, de Monitor Georganiseerde Criminaliteit en jaarlijkse prognoses (PMJ). Deze maken in de regel geen deel uit van de programmering maar in een bijlage bij de programmering worden deze (langlopende) infrastructurele projecten wel genoemd.

De onderzoeksprogrammering is de afgelopen jaren verrijkt met enkele aanvullend gefinancierde projecten in opdracht van derden (bijvoorbeeld andere departementen). Aanvragen voor onderzoek door instanties buiten het ambtsterrein van de minister van J&V, weegt het WODC af in samenhang met de vastgestelde onderzoeksprogrammering.

**C. Uitvoering van onderzoek**

Het WODC besteedt een gedeelte van de uitvoering van het onderzoeks-programma uit aan derden. Een ander deel van het programma wordt intern uitgevoerd door WODC-onderzoekers. Het management team van het WODC neemt de beslissing of een onderzoek intern wordt uitgevoerd of wordt aanbesteed. Dit gebeurt op basis van de expertise die in huis is, de mate van vertrouwelijkheid van de gegevens en de beschikbare capaciteit.

*Startnotitie*

Elk onderzoek begint met een startnotitie. Deze bevat informatie over de achtergrond van en de aanleiding tot het onderzoek, de beleidscontext, de doelstelling, de probleemstelling, de onderzoeksvragen, de theoretische basis, de

onderzoeksmethoden en de beoogde opleverdatum van het onderzoek. Als geheel geeft de startnotitie de noodzakelijke en gewenste specificaties voor het onderzoeksproject. De startnotitie komt tot stand in overleg met de beleidsdirectie die het WODC heeft verzocht het onderzoek uit te (laten) voeren. De uiteindelijke startnotitie wordt voorgelegd aan het management team van het WODC. In het geval van onenigheid over de inhoud van de startnotitie tussen de beleidsdirectie en het WODC, heeft het management team van het WODC de doorslaggevende stem. Na consultatie van het managementteam van het WODC, accordeert de directeur van het WODC de startnotitie.

*Uitbesteden onderzoek*
Wanneer het WODC besluit onderzoek extern uit te besteden, zoekt de afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen (EWB), verantwoordelijk voor de uitbesteding van onderzoek, aan de hand van de startnotitie contact met onderzoeksinstellingen die naar verwachting beschikken over de gevraagde deskundigheid en affiniteit met het onderwerp van onderzoek. Al naar gelang het begrote bedrag vraagt het WODC twee of drie offertes, bij uitzondering vier. Bij het beoordelen van de offertes wordt gebruik gemaakt van een aantal vooraf bepaalde criteria, te weten: inhoudelijke uitwerking, onderzoeksmethoden, bescherming persoonsgegevens, organisatie, planning, onderzoeksteam en begroting. Minimaal twee mensen beoordelen de offertes. Als de contactpersoon van de beleidsdirectie betrokken wil zijn bij de beoordeling, ontvangt deze de offerte(s). De reactie van de beleidsdirectie kan als input worden beschouwd. De projectbegeleider neemt de eindbeslissing. De directeur van het WODC verleent de opdracht aan de partij met de winnende propositie. De externe onderzoeksinstelling levert tijdens de uitvoering van het onderzoek tussentijdse rapportages voor de opdrachtgever. Goedkeuring van het onderzoek en het eindrapport berust uitsluitend bij het WODC.

**D. Publicatie en communicatie**
Het WODC publiceert al zijn intern en extern uitgevoerde onderzoeken en de daaruit getrokken conclusies. De rapporten zijn openbaar, en zijn te downloaden op de website. Zij worden in de regel binnen zes weken na afronding van het onderzoek gepubliceerd. Bij intern onderzoek is de directeur eindverantwoordelijk. Bij extern onderzoek zijn de externe onderzoekers eindverantwoordelijk.

De meeste publicaties zijn rapporten of *factsheets*. Vaak wordt daar later een wetenschappelijke publicatie van gemaakt. Het WODC heeft met betrekking tot wetenschappelijke artikelen geen rigoureus open access beleid, aangezien de onderliggende beleidsrapporten openbaar zijn en open access vaak duur is.

Het WODC ziet het niet primair als zijn taak om beleidsaanbevelingen op te nemen in zijn onderzoeksrapporten, wel om te laten zien wat uit het wetenschappelijk

onderzoek kan worden afgeleid. Het is vervolgens aan beleidsmakers om op grond van wetenschappelijk onderzoek keuzes te maken en beleidsaanbevelingen te destilleren. WODC-rapporten worden dan ook regelmatig samen met een beleidsreactie naar Tweede Kamer gestuurd.

Het WODC maakt wanneer nodig een publiciteitsplan, waarbij de vraag aan de orde is of er een persbericht moet uitkomen bij de publicatie van het rapport, en of er andere publiciteitsmomenten moeten worden georganiseerd. De Directie Communicatie van het ministerie verstuurt de persberichten. Een persbericht bevat in de regel zowel de conclusies van het onderzoek, als elementen uit de beleidsreactie, die door de beleidsmedewerkers van het ministerie is aangeleverd. De Directie Communicatie maakt de kop. Soms communiceert het WODC zelfstandig via berichten op de website, maar officiële persberichten gaan nog steeds via de Directie Communicatie. In de toekomst wil het WODC meer zelfstandig naar buiten treden. *Social media* worden hierin een steeds belangrijker kanaal.

Wanneer onderzoekers van het WODC contact hebben met de pers, stemmen zij dit af met hun afdelingshoofd en waar nodig met de directeur. Het WODC informeert de Directie Voorlichting van het ministerie. De afspraak is dat onderzoekers van het WODC zich bij publieke optredens richten op beschrijvingen, analyses en prognoses voortkomend uit onderzoek. Onderzoekers kiezen geen positie, communiceren geen persoonlijke standpunten over beleid(s-alternatieven) en doen geen uitspraken over politieke kwesties of personen.

### 9.2.3 Borgingsinstrumenten

**Gedragscodes**
Omdat het WODC onderdeel is van het ministerie, is de Gedragscode Integriteit Rijksoverheid er automatisch op van toepassing.

**Raad van Advies**
Er is een Raad van Advies, bestaande uit leden uit wetenschap, rechtspraak, journalistiek en openbaar bestuur, onder voorzitterschap van een hoogleraar. De RvA komt drie tot vier keer per jaar bijeen. Er wordt dan gesproken over bijvoorbeeld programmering, kwaliteitszorg, disseminatie en valorisatie, en elk ander onderwerp dat de RvA wenselijk acht. Ook initieert de RvA de periodieke visitatie.

**Begeleidingscommissies**
Elk onderzoek heeft een begeleidingscommissie. Het WODC heeft een wegwijzer opgesteld, waarin nauwkeurig staat hoe begeleidingscommissies worden samengesteld en wat deze behoren te doen. Idealiter bestaat een commissie uit vijf of zes leden: een externe voorzitter, vaak een hoogleraar of universitair hoofddocent; één of twee externe deskundige(n) op het onderwerp, veelal afkomstig uit de wetenschappelijke wereld; een methodoloog met expertise over de waarnemings-, experimenteer- en/of analysetechnieken die in het onderzoek gebruikt worden; een medewerker van de beleidsdirectie die het onderzoek bij het WODC heeft aangevraagd; en bij extern onderzoek de projectbegeleider vanuit de WODC.

Begeleidingscommissies zijn er niet alleen om de (wetenschappelijke) kwaliteit te bevorderen, maar ook om ervoor te zorgen dat het onderzoek goed (blijft) aansluit(en) op de kennisvraag van het ministerie. Het is dan ook gebruikelijk dat een beleidsambtenaar zitting neemt in een begeleidingscommissie. De commissie wordt geacht het onderzoek zo onafhankelijk en objectief mogelijk te begeleiden. Mede daarom worden personen die deel uitmaken van, of direct betrokken zijn bij het object van evaluatieonderzoek, niet opgenomen in de begeleidingscommissie.

Via de begeleidingscommissie vindt terugkoppeling plaats tussen beleidsambtenaar en onderzoeker binnen een formele structuur. Wanneer onderzoek extern wordt uitgezet, neemt ook de projectbegeleider van het WODC plaats in de begeleidingscommissie. Het doel van de begeleidingscommissie is een platform te bieden waarop alle vragen en problemen tijdens een onderzoek kunnen worden besproken. Ook het conceptrapport wordt besproken binnen de structuur van de begeleidingscommissie. Hiermee wil het WODC directe betrokkenheid gedurende de uitvoering waarborgen, om zo de kans te vergroten dat er ook iets met de resultaten wordt gedaan. In de laatste vergadering van de begeleidingscommissie wordt kort geëvalueerd. Na afloop stuurt het WODC een vragenlijst naar de beleidsmedewerker van wie de opdracht afkomstig was. Op deze lijst staan vragen over bijvoorbeeld de relevantie van het rapport en de kwaliteit van het onderzoeksproces. De begeleidingscommissie houdt op te bestaan zodra het eindrapport officieel openbaar is gemaakt.

**Visitatie**
Het WODC kent een visitatiecyclus van zes jaar. De RvA geeft hier opdracht toe. De laatste visitatie vond plaats in 2014 en ging over de periode 2006-2012. Hierbij is gebruik gemaakt van het SEP-protocol. Aangezien het WODC geen universiteit is, maakte de commissie gebruik van een aantal aanvullingen geïnspireerd door het ERiC-project (*Evaluating Research in Context*), die beter bij het karakter van het instituut passen.

**Nevenfuncties**
Alle nevenfuncties van WODC-medewerkers worden aangemeld, geregistreerd en beoordeeld op eventuele belangenverstrengeling.

**Interne peerreview**
Het is gebruikelijk dat een leescommissie (meestal drie collega's) de eindversie van het rapport meeleest; ook het afdelingshoofd en de directeur lezen de definitieve versie van het rapport. Het afdelingshoofd beslist over de definitieve tekst van het rapport na het oordeel van de begeleidingscommissie en leescommissie te hebben gehoord. Daarna wordt het ter finale toetsing voorgelegd aan de directeur WODC.

**Externe peerreview**
Het WODC publiceert regelmatig in wetenschappelijke tijdschriften en vakbladen om zijn legitimiteit en onderzoekskwaliteit te waarborgen.

**Intervisie**
Bij het WODC heeft de afdeling EWB, verantwoordelijk voor de uitbesteding van onderzoek, intervisie opgenomen als een vast onderdeel van het tweewekelijkse afdelingsoverleg. Naast het bespreken van knelpunten op projectniveau is er ruimte voor het bespreken van meningsverschillen of problemen met de aanvragende beleidsdirectie. Ook is er maandelijks een projectbegeleider die een presentatie geeft over een project uit zijn/haar portefeuille ('schouw') of een interessante onderzoeksmethode bespreekt ('klas') Bij andere afdelingen bestaat dit (nog) niet in deze gestructureerde vorm.

# Lijst van geïnterviewde personen

Charles Berger – NFI
Anne Brood – Ministerie van JenV
Annelies Daalder – WODC
Jaap van Dissel – RIVM
Mark Frequin – Minsiterie van IenW
George Gelauff – KiM
Peter Heij – Ministerie van IenW
Cor Hermans – Ministerie van JenV
Arjen ’t Hoen – KiM
Wiemla Jankie – Ministerie van JenV
Hans Jeekel – RWS
Richard Koning – NFI
Joost Kuggeleijn – Ministerie van OCW
Susan Lammers – RCE
Vinesh Oedai – Ministerie van OCW
Karin Olsthoorn – Ministerie van IenW
Antoon Opperhuizen – NVWA
Siebe Riedstra – Ministerie van JenV
Victor Sannes – Ministerie van VWS
Gerard van der Steenhoven – KNMI
Shyreen Shaib – Ministerie van IenW
Loek Stokx – RIVM
Chris Stolwijk – RKD
Robert Verhoogt – Ministerie van OCW
Arno van de Wiel – Ministerie van VWS
Arjen de Zeeuw – RCE

**Leden klankbordgroep**

Hans-Lars Boetes – RCE
Arjen ’t Hoen – KiM
Hans Jeekel – RWS
Eric Smit – RIVM
Loek Stokx – RIVM
Daan Vogelezang – KNMI

**© Rathenau Instituut 2018**
Verveelvoudigen en/of openbaarmaking van (delen van) dit werk voor creatieve, persoonlijke of educatieve doeleinden is toegestaan, mits kopieën niet gemaakt of gebruikt worden voor commerciële doeleinden en onder voorwaarde dat de kopieën de volledige bovenstaande referentie bevatten. In alle andere gevallen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

**Open Access**
Het Rathenau Instituut heeft een Open Access beleid. Rapporten, achtergrondstudies, wetenschappelijke artikelen, software worden vrij beschikbaar gepubliceerd. Onderzoeksgegevens komen beschikbaar met inachtneming van wettelijke bepalingen en ethische normen voor onderzoek over rechten van derden, privacy, en auteursrecht.

**Contactgegevens**
Anna van Saksenlaan 51
Postbus 95366
2509 CJ Den Haag
070-342 15 42
info@rathenau.nl
www.rathenau.nl

**Bestuur van het Rathenau Instituut**
Mw. G. A. Verbeet
Prof. dr. ir. Wiebe Bijker
Prof. mr. dr. Madeleine de Cock Buning
Prof. dr. Roshan Cools
Dr. Hans Dröge
Dhr. Edwin van Huis
Prof. mr. dr. Erwin Muller
Prof. dr. ir. Peter-Paul Verbeek
Prof. dr. Marijk van der Wende
Dr. ir. Melanie Peters - secretaris

**Het Rathenau Instituut stimuleert de publieke en politieke meningsvorming over de maatschappelijke aspecten van wetenschap en technologie. We doen onderzoek en organiseren het debat over wetenschap, innovatie en nieuwe technologieën.**

Rathenau Instituut