



Inspectie Justitie en Veiligheid  
*Ministerie van Justitie en Veiligheid*

# Protocol voor de werkwijze

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1	Doel van het protocol	3
1.2	Positionering van de Inspectie JenV	3
1.3	Vormen van inspectieonderzoek	4
<b>2</b>	<b>Werkwijze Inspectie Justitie en Veiligheid</b>	<b>5</b>
2.1	Onderzoeksprogrammering	5
2.2	Vorbereiding van onderzoek	5
2.3	Uitvoeren van onderzoek	6
2.4	Analyseren en oordeelsvorming	6
2.5	Rapporteren	7
2.6	Openbaarmaking rapport	7
	<b>Bijlagen</b>	
<b>I</b>	<b>Tabel Wederhoor</b>	<b>9</b>
<b>II</b>	<b>Interviewprotocol</b>	<b>10</b>



# 1

## Inleiding

### 1.1 Doel van het protocol

De Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV) houdt toezicht binnen het domein van Justitie en Veiligheid. Het toezicht van de Inspectie is gericht op het versterken van het lerend vermogen van de organisaties waar zij toezicht op houdt met het oog op de verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering. De Inspectie is in verbinding met haar omgeving. Dit is noodzakelijk om tot kwalitatief goede rapporten te komen. Onafhankelijke oordeelsvorming en een navolgbaar onderzoeksproces zijn van groot belang. Inspectierapporten vormen immers de basis voor beleidswijzigingen en verbeteringen in de uitvoering.

Dit protocol biedt inzicht in de werkwijze die de Inspectie JenV hanteert bij het uitvoeren van inspectieonderzoek en de zorgvuldigheidseisen die zij daarbij in acht neemt. Daarmee weten organisaties waar zij aan toe zijn als de Inspectie een onderzoek start, wat er van hen wordt verwacht en wat hun rol is bij het onderzoek. Daarnaast geeft het de samenleving inzicht in de werkwijze van de Inspectie zodat het helder is op welke wijze haar oordelen tot stand komen.

Het protocol beschrijft de werkwijze zoals die in beginsel voor het gehele toezichtsterrein van de Inspectie JenV geldt<sup>1</sup>. De Inspectie werkt standaard volgens deze werkwijze, in de praktijk kunnen zich situaties voordoen (bijvoorbeeld bij een urgent onderzoek, onderzoek op verzoek van openbaar bestuur of in de samenwerking met andere inspecties waarvoor andere wettelijke regelingen gelden) waarbij er van de in dit Protocol beschreven werkwijze en termijnen wordt afgeweken. In dat geval worden afwijkingen van de standaardwerkwijze tevoren in het plan van aanpak en naderhand in het rapport vermeld en verantwoord.

### 1.2 Positionering van de Inspectie JenV

De Inspectie JenV valt onder de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van JenV. De Inspectie is onafhankelijk in de keuze om een bepaald onderzoek te verrichten, in haar werkwijze en ten aanzien van de bevindingen en oordelen die uit een onderzoek voortvloeien. Dit is vastgelegd in de Aanwijzingen van de minister-president inzake rijksinspecties<sup>2</sup>. Hiermee borgt het kabinet dat de beslissing om

<sup>1</sup> Eventueel kunnen per toezichtgebied of aandachtsveld aanvullende werkafspraken zijn gemaakt.

<sup>2</sup> Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 30 september 2015, nr. 3151041, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties. Staatscourant 2015, 33574.



onderzoek in te stellen door een rijksinspectie en de oordelen van de betrokken Inspectie, op objectieve wijze tot stand komen zonder oneigenlijke beïnvloeding door uitvoeringsorganisaties, onderdelen van het ministerie of de Minister. Transparantie over de totstandkoming van inspectierapporten draagt hieraan bij.

### 1.3 Vormen van inspectieonderzoek

De Inspectie JenV hanteert verschillende vormen van onderzoek. Afhankelijk van de situatie kiest de Inspectie een of meer vormen van onderzoek. Per onderzoek wordt bekeken welke onderzoeksvorm, of mix van vormen, het meeste effect sorteert. Omdat de omgeving niet stilstaat, blijven hierbij flexibiliteit en vrije ruimte nodig. De Inspectie voert haar toezicht zowel aangekondigd als onaangekondigd uit.

De verschillende vormen van onderzoek zijn:

#### **Thematisch onderzoek**

Onderzoek naar één of meer specifieke aspecten binnen de uitvoeringspraktijk. Het onderzoek leidt tot een oordeel over de uitvoering bij meerdere organisaties.

#### **Incidentonderzoek**

Het domein van justitie en veiligheid is incidentgevoelig. Het is belangrijk incidenten te onderzoeken, zodat organisaties daarvan kunnen leren. Betrokkenheid van de Inspectie is daarbij van meerwaarde. Een ongeval, ramp of crisis kan aanleiding zijn voor een incidentonderzoek. In sommige gevallen vindt dit plaats op verzoek van de minister of staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Soms zijn er meer onderzoeksinstanties betrokken bij incidentonderzoek, bijvoorbeeld de Onderzoeksraad voor Veiligheid en andere rijksinspecties. Met hen stemt de Inspectie JenV dan af. De aard van het incident bepaalt de opzet en invalshoek van incidentonderzoek. Kenmerkend voor incidentonderzoeken is dat er vaak een (maatschappelijke) noodzaak is om snel met onderzoeksresultaten te komen. Incidentonderzoek zal, voor zover de urgentie en gevoeligheid het toelaten, zoveel mogelijk op dezelfde wijze worden uitgevoerd als thematische onderzoeken.

In navolging van de aanbeveling van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid<sup>3</sup>, levert de Inspectie een 'Staat van...' op van verschillende toezichtgebieden. Een 'Staat van...' wordt geformuleerd vanuit een vooraf benoemd thema, of er wordt na het uitvoeren van verschillende periodieke beelden de rode draad beschreven. Periodieke beelden zijn onderzoeken met een terugkerend karakter, waarbij onderwerp en frequentie vrij staan. De beelden bestaan uit thema-onderzoeken, incident-onderzoeken en informatie uit de monitor. In deze monitor verzamelt de Inspectie (in nauwe samenwerking met het toezichtsveld) kwantitatieve en kwalitatieve informatie over de toezichtgebieden om zo beter inzicht te krijgen in prestaties, ontwikkelingen en trends.

<sup>3</sup> Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht, 2013.



# 2

## Werkwijze Inspectie Justitie en Veiligheid

### 2.1 Onderzoeksprogrammering

Het terrein van justitie en veiligheid kent een veelheid aan onderwerpen. Om die reden prioriteert de Inspectie JenV haar activiteiten. Die worden jaarlijks vastgesteld in haar werkprogramma. Het werkprogramma van de Inspectie JenV komt mede tot stand op basis van haar wettelijke taken. Onderzoeken komen grotendeels voort uit gesignaleerde risico's in het justitie- en veiligheidsdomein. Het werkprogramma wordt periodiek opgesteld door de Inspecteur-Generaal nadat beleidsonderdelen en andere betrokkenen hun zienswijze hebben kunnen geven. De minister van Justitie en Veiligheid stuurt het werkprogramma vervolgens naar de Tweede Kamer.

De programmering wordt gedurende het jaar door de Inspectie getoetst op actualiteit. Afhankelijk van deze toetsing kan de programmering worden herzien. De minister informeert de Staten-Generaal over tussentijdse wijzigingen van het werkprogramma en over andere aangelegenheden die de uitvoering van het werkprogramma in belangrijke mate beïnvloeden.

Een overzicht van lopende en afgeronde onderzoeken is te vinden op de website van de Inspectie, [www.inspectie-jenv.nl](http://www.inspectie-jenv.nl).

### 2.2 Voorbereiding van onderzoek

#### Oriëntatie en plan van aanpak

Elk onderzoek start met een oriëntatie. Indien naar aanleiding van de oriëntatie wordt besloten dat er reden is een onderzoek te starten, wordt een plan van aanpak opgesteld. Het plan van aanpak bevat in ieder geval:

- de aanleiding;
- de probleemstelling;
- de onderzoeksvragen;
- de wijze van kwaliteitsborging (te gebruiken methoden en technieken voor het onderzoek);
- een tijdplan voor het onderzoek;
- de benodigde capaciteit in mensen en middelen.

Elk plan van aanpak wordt eerst intern getoetst op methodologie van onderzoek en haalbaarheid door een reviewteam, voordat het plan aan de directeur Toezicht



wordt voorgelegd ter vaststelling. Een publieksversie van het plan van aanpak wordt op de website van de Inspectie geplaatst en wordt ter informatie aan de bestuurders van de bij het onderzoek betrokken organisaties toegezonden. Over de gebruikte onderzoekspopzet en -methodiek wordt in het rapport verantwoording afgelegd.

### Toetsingskader

De Inspectie hanteert toetsingskaders in haar onderzoeken. Een toetsingskader geeft aan welke aspecten de Inspectie in haar onderzoek betreft, welke criteria daarbij als uitgangspunt dienen en zo mogelijk in welke normen de criteria geoperationaliseerd zijn. Dit vormt de basis voor de uiteindelijke oordeelsvorming door de Inspectie.

Het opstellen van toetsingskaders is de eigen verantwoordelijkheid van de Inspectie. De Inspectie informeert de betrokkenen bij het onderzoek over het toetsingskader en geeft transparant weer hoe dit tot stand is gekomen.

De toetsingskaders zijn gebaseerd op wettelijke normen en daarvan afgeleid uitvoeringsbeleid. Daar waar geen of slechts beperkt wettelijke, meetbare normen voorhanden zijn formuleert de Inspectie na consultatie van belanghebbenden het toetsingskader. Het toetsingskader wordt openbaar gemaakt, al dan niet als onderdeel van het plan van aanpak van een onderzoek of de rapportage.

## 2.3 Uitvoeren van onderzoek

### Inspecteren

Het onderzoek bestaat veelal uit het bestuderen en analyseren van schriftelijk materiaal en vervolgens uit het uitvoeren van onderzoeksactiviteiten (interviewen, observeren en/of het beoordelen van documentatie/registraties) bij de betrokken organisaties en/of functionarissen. Als de situatie daar om vraagt, kunnen ook andere methoden van onderzoek ingezet worden zoals digitale enquêtes, burgerinterviews en panels. Indien interviews worden afgenomen, stuurt de Inspectie voorafgaand aan interviews de geïnterviewden het Interviewprotocol<sup>4</sup> en het Protocol voor de werkwijze toe.

### Verslagen

Van interviews wordt een gespreksverslag gemaakt. Het verslag wordt aan de gesprekspartner(s) voorgelegd voor een controle op feitelijke onjuistheden.

## 2.4 Analyseren en oordeelsvorming

Op basis van verzamelde informatie vormt de Inspectie zich een oordeel over het onderzoeksthema en/of de praktijk van de betrokken organisaties en/of functionarissen. De Inspectie formuleert haar bevindingen, conclusies en doet eventueel aanbevelingen.

---

<sup>4</sup> Zie Bijlage II Interviewprotocol.



## 2.5 Rapporteren

### Opstellen van het conceptrapport

Het conceptrapport geeft een beschrijving van de onderzoeksopzet, de bevindingen, de analyse, de conclusies en eventuele aanbevelingen. De Inspectie maakt in haar rapporten expliciet onderscheid tussen de bevindingen en haar conclusies. De Inspectie toetst haar bevindingen aan de criteria in het toetsingskader en trekt conclusies. Aan die conclusies worden zo nodig aanbevelingen verbonden.

Het conceptrapport wordt binnen de Inspectie volgens een vaste procedure getoetst op kwaliteit. Het gaat daarbij met name om de navolgbaarheid, deugdelijke onderbouwing en of de juiste methode is gevolgd. Het interne reviewteam dat deze beoordeling doet, kan in voorkomend geval worden uitgebreid met externe deskundigheid.

### Wederhoor

Na verwerking van de opmerkingen van het reviewteam en het akkoord daarop van de verantwoordelijke directeur Toezicht wordt het conceptrapport inclusief conclusies, maar zonder eventuele aanbevelingen, voor wederhoor voorgelegd aan de verantwoordelijken van de onderzochte organisatie(s) en/of functionarissen waarop het onderzoek zich richt. Het doel hiervan is om van hen te vernemen of er naar hun oordeel feitelijke onjuistheden in het conceptrapport staan. Wederhoor is van groot belang in het kader van zorgvuldig onderzoek en draagt bij aan de kwaliteit van inspectierapporten.

De in het kader van het onderzoek betrokken verantwoordelijken wordt gevraagd de wederhoorreactie op te stellen in de vorm van een door de Inspectie aangeleverde tabel. Deze tabel, aangevuld met de reactie van de Inspectie, wordt als bijlage onderdeel van het rapport. Dit geeft inzicht in de totstandkoming van het definitieve rapport en wijzigingen die in deze fase van het onderzoeksproces eventueel zijn doorgevoerd. Hiermee verantwoordt de Inspectie zich en is navolgbaar hoe zij tot haar oordelen is gekomen.

### Aanbieding rapport

Na de wederhoorfase stelt de Inspecteur-Generaal het inspectierapport inclusief de tabel met de wederhooropmerkingen en de reactie van de Inspectie hierop vast. Daarna wordt het rapport, inclusief eventueel door de Inspectie geformuleerde aanbevelingen, aangeboden aan de verantwoordelijken. De Inspecteur-Generaal biedt daarbij aan het rapport nader toe te lichten. Het rapport wordt vervolgens aangeboden aan de bewindspersoon.

## 2.6 Openbaarmaking rapport

De Inspectie maakt haar rapporten in beginsel op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) actief openbaar door publicatie op de website. In uitzonderlijke gevallen worden rapporten niet gepubliceerd, bijvoorbeeld wanneer dit de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden.

Indien een belanghebbende bedenkingen heeft tegen publicatie van een rapport (in een bepaalde vorm), bijvoorbeeld omdat er privacygevoelige informatie in een rapport staat, stelt de Inspectie belanghebbenden in de gelegenheid een zienswijze naar voren te brengen. Zijn er bezwaren dan zal een formeel



openbaarmakingsbesluit worden genomen waartegen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend.

Het vastgestelde inspectierapport wordt na een openbaarmakingsbesluit door de Inspecteur-Generaal aangeboden aan de verantwoordelijke bewindspersoon van Justitie en Veiligheid. De betrokken Directeur-Generaal ontvangt een afschrift van het rapport dat aan de minister wordt aangeboden. De onderzochte organisatie ontvangt het rapport eveneens op dat moment.

Indien de minister besluit om een beleidsreactie op te stellen, wordt deze zo mogelijk tegelijk met het rapport openbaargemaakt. Conform de Aanwijzingen van de minister-president inzake rijksinspecties<sup>5</sup> heeft de minister maximaal zes weken de tijd om een beleidsreactie op te stellen. Wordt die termijn overschreden, dan maakt de Inspectie het rapport openbaar via de eigen website.

### **Slachtoffers en nabestaanden**

Bij de openbaarmaking van rapporten van incidentonderzoeken heeft de Inspectie bijzondere aandacht voor de positie van slachtoffers en/of nabestaanden. Zij worden voor publicatie van het rapport op de hoogte gesteld van de inhoud daarvan en de Inspectie weegt hun belangen mee in het kader van het besluit tot openbaarmaking.

---

<sup>5</sup> Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 30 september 2015, nr. 3151041, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties. Staatscourant 2015, 33574.





# Bijlage

## Tabel Wederhoor

Tabel a. *Tabel reacties op rapport*

Nr.	Inzagepartij	Hst / paragraaf	Te corrigeren tekst (eerste...laatste woord)	Argumentatie / onderbouwing van uw reactie	Reactie Inspectie



# Bijlage

## Interviewprotocol

### Belangrijke informatie voor de geïnterviewde

1. Aan het begin van het interview wordt dit protocol mondeling toegelicht.
2. Van het interview wordt een verslag opgesteld, dat aan u zal worden voorgelegd. U zult worden gevraagd om binnen twee weken na ontvangst van het verslag aan te geven of er feitelijke onjuistheden in het verslag staan. Vervolgens stelt de Inspectie het verslag vast.
3. Interviewverslagen die de Inspectie heeft opgesteld zijn vertrouwelijk en worden door de Inspectie niet aan derden beschikbaar gesteld. Indien interviewverslagen op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) worden opgevraagd, zal de Inspectie openbaarmaking weigeren. De Wob geeft de mogelijkheid informatie te weigeren als openbaarmaking in strijd zou komen met het belang van inspectie, controle en toezicht. Het staat betrokkene overigens vrij het gespreksverslag, desgewenst, aan derden te verstrekken.
4. De Inspectie neemt in de rapportage in principe geen uitspraken op van individuele personen. Alleen wanneer zaken door meerdere personen en/of andere bronnen worden bevestigd, neemt de Inspectie deze op in het rapport. De informatie die wel in de rapportage wordt opgenomen, zal in beginsel niet herleidbaar zijn naar personen.
5. Indien citaten uit het gespreksverslag in het rapport worden opgenomen, wordt de desbetreffende passage aan u voorgelegd.
6. Het interview wordt opgenomen, tenzij de geïnterviewde daar bezwaar tegen heeft. De opname van het gesprek wordt een maand na publicatie van de eindrapportage vernietigd.
7. Interviewverslagen worden – conform de Archiefwet – bij de Inspectie Justitie en Veiligheid gearchiveerd en na het verstrijken van de daartoe vastgestelde termijn, vernietigd.

Voor meer informatie over de Inspectie VenJ, zie [www.inspectie-jenv.nl](http://www.inspectie-jenv.nl)



### **Missie Inspectie Justitie en Veiligheid**

*De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van justitie en veiligheid om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een rechtvaardige en veilige samenleving.*

#### **Dit is een uitgave van:**

Inspectie Justitie en Veiligheid  
Ministerie van Justitie en Veiligheid  
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag  
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag  
[Contactformulier](#) | [www.inspectie-jenv.nl](http://www.inspectie-jenv.nl)

September 2018

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.  
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,  
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*