Toezicht door Inspectie Justitie en Veiligheid bij toenemende maatschappelijke complexiteit

Een verkennend onderzoek

12 oktober 2020

BestuursBeleidsLab

Drs. Bertruke Wein
Drs. Rob Willems

Radboud Universiteit

Dr. Jan-Kees Helderman
Prof. dr. Etiënne Rouwette

Colofon

Datum	12 Oktober 2020.
Projectreferentie	Toezicht door Inspectie Justitie en Veiligheid te midden van toenemende complexiteit. Onderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.
WODC-projectnummer	3001.
Uitvoerende organisaties	Bestuurs- en Beleidslab en Radboud Universiteit.
Auteurs	Drs. Bertruke Wein, Drs. Rob Willems, dr. Jan-Kees Helderman en prof. dr. Etiënne Rouwette.

Copyright	© 2020, WODC. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

Inhoudsopgave

Voorwoord 4

Samenvatting 5

1 Inleiding 10

1.1 Aanleiding tot het onderzoek 10
1.2 Doel en vraagstelling 11
1.3 Onderzoeksaanpak 11
1.4 Beknopte leeswijzer 11

2 Onderzoeksaanpak 12

2.1 Uitgangspunten voor het onderzoek 12
2.2 Aanpak en aard van het onderzoek 13
2.3 De drie onderdelen beschreven 14

3 Resultaten huidige omgang krachtenvelden 18

3.1 Toenemende maatschappelijke complexiteit en het functioneren in ketens en netwerken? 18
3.2 Hoe ziet het krachtenveld eruit? 21
3.3 Verkenning verdiepende vragen vanuit focusgroep Inspectie Justitie en Veiligheid 28
3.4 Resumé 32

4 Resultaten verdieping en kleuring a.d.h.v. dialogen met relevante actoren 35

4.1 Resultaten eerste reeks focusgroepen inspecteurs en ondertoezichtstaanden 35
4.2 Resultaten tweede reeks focusgroepen met toevoeging van wetenschappelijke experts 39
4.3 Resumé 45

5 Resultaten synthese 47

5.1 Toenemende maatschappelijke complexiteit en het functioneren in ketens en netwerken? 47
5.2 Hoe kan de Inspectie haar toezichtsaanpak en governancestructuur verder ontwikkelen? 48
5.3 Resumé 51

6 Conclusies en reflectie 54

6.1 Of de Inspectie haar toezichtsaanpak en governance-structuur verder kan ontwikkelen 54
6.2 Hoe de Inspectie haar toezichtsaanpak en governancestructuur verder kan ontwikkelen 56
6.3 Reflectie 58

Summary 62

Geraadpleegde literatuur 67

Bijlage 1: Begeleidingscommissie 71

Bijlage 2: Overzicht gegevensverzameling 72

Bijlage 3: Wetenschappelijke experts 74

Bijlage 4: Quickscans 75

Bijlage 4.1 Quickscan werkprogramma's en jaarberichten 75
Bijlage 4.2 Quickscan (sociale) media-analyse 90

Voorwoord

Voor u ligt het eindrapport van een in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie en Veiligheid uitgevoerd onderzoek 'Toezicht door Inspectie Justitie en Veiligheid te midden van toenemende maatschappelijke complexiteit'. In een steeds complexere en snel veranderende omgeving geeft de overheid invulling en uitvoering aan maatschappelijke opgaven. Naast dat daarvoor een goed en transparant samenspel tussen het beleids- en politiek georiënteerde departement en de op effectiviteit gerichte uitvoeringsorganisaties van belang is, vereist dit 'toezicht dat ertoe doet'. Toezicht dat via een onafhankelijk en deskundig oordeel bijdraagt aan het goed functioneren van beleids- en uitvoeringsorganisaties en het vertrouwen van de burgers om te komen tot een rechtvaardige en veilige samenleving. In dit rapport wordt verslag gedaan van de bevindingen van een verkennend onderzoek naar de vraag '*of, en zo ja hoe de Inspectie Justitie en Veiligheid haar toezichtsaanpak en governancestructuur verder kan ontwikkelen zodat nog meer recht wordt gedaan aan de toenemende maatschappelijke complexiteit en het functioneren in ketens en netwerken'*.

Dit onderzoek had niet tot stand kunnen komen zonder de dialoog met diverse betrokkenen. We danken allereerst de ondertoezichtstaanden en de inspecteurs voor hun medewerking aan dit onderzoek. We zijn hen zeer erkentelijk voor de openhartige reflectiedialogen en inkleuring die zij hebben gegeven aan de (toekomstige) inspectiepraktijk.
Voorts willen wij de wetenschappelijke experts op het terrein van toezicht en toezien hartelijk dankzeggen (zie bijlage 3). Naast hun bijdragen in de vorm van publicaties, kijken we terug op interessante reflectiegesprekken die mede duiding hebben gegeven aan de onderzoeksgegevens die we hebben opgehaald.
De collega's van de Radboud Universiteit Nijmegen danken wij voor hun stimulerende methodologische, bestuurskundige en sociologische inbreng.
Tot slot gaat een bijzonder woord van dank naar de voorzitter en de leden van de begeleidingscommissie (zie bijlage 1). Gedurende het onderzoek hebben zij ons van waardevolle feedback voorzien.

We hopen dat dit verkennend onderzoek eerste bruikbare inzichten oplevert die de Inspectie Justitie en Veiligheid verder op weg helpt in haar 'toezicht dat ertoe doet'.

Projectteam Bestuurs- en Beleidslab en Radboud Universiteit Nijmegen.
Oktober 2020

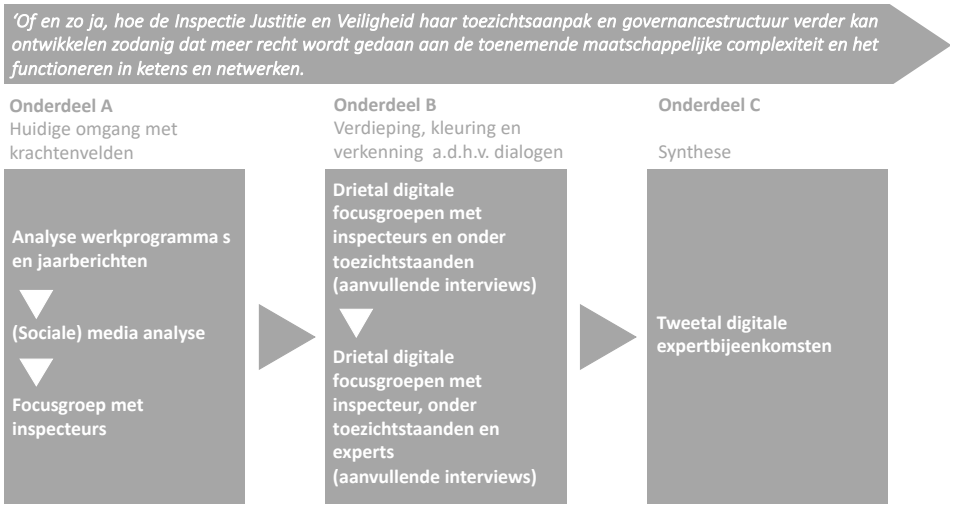
Drs. Bertruke Wein
Drs. Rob Willems
Dr. Jan-Kees Helderman
Prof. dr. Etiënne Rouwette

Samenvatting

Onder het motto 'Toezicht dat ertoe doet' wil de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV) bijdragen aan een rechtvaardige en veilige samenleving. Daarbij is niet alleen de Inspectie zelf in beweging, maar ook de omgeving waarin de Inspectie haar toezichtsrol uitoefent. De Inspectie wil weten hoe goed toezicht te houden te midden van toenemende maatschappelijke complexiteit.
Meer concreet is de vraag die centraal staat in dit onderzoek:

> '*Of en zo ja, hoe de Inspectie Justitie en Veiligheid haar toezichtsaanpak en governancestructuur verder kan ontwikkelen zodanig dat meer recht wordt gedaan aan de toenemende maatschappelijke complexiteit en het functioneren in ketens en netwerken*'.

Het onderzoek is kwalitatief van aard en heeft daarnaast een verkennend karakter; uiteindelijk wordt gezocht naar manieren waarop de Inspectie haar toezichtsaanpak (nog) beter gestalte kan geven. Er is gekozen voor een combinatie van documentanalyse, digitale uitvraag ter voorbereiding op focusgroepen, focusgroepen of reflectiebijeenkomsten met relevante actoren zijnde ondertoezichtstaanden, inspecteurs en wetenschappelijke experts[1], enkele aanvullende interviews en tot slot reflectiebijeenkomsten met wetenschappelijke experts. Voorts zijn tussentijdse resultaten voorgelegd aan de relevante actoren en is met hun kennis en inbreng een gedeelde betekenis gegeven aan de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag.
Het onderzoek is in drie delen opgezet: in *onderdeel A* is ingezoomd op de huidige omgang met het krachtenveld van ondertoezichtstaanden als ook het maatschappelijk krachtenveld. Deze beschrijving vormde de basis voor een verdere verdieping en kleuring ervan aan de hand van dialogen met representanten uit de krachtenvelden (*onderdeel B*). In *onderdeel C* zijn A en B tegen elkaar afgezet en is via bijeenkomsten met wetenschappelijke experts naar een antwoord gezocht op de kernvraag van het onderzoek.



De onderzoeksstappen in schema

[1] Er is onder meer gereflecteerd op Inspectieonderzoeken naar het terugkeerproces van de Armeense kinderen, de continuiteit van de meldkamers en de selectie en toewijzing in opsporing.

Of de Inspectie haar toezichtsaanpak en governancestructuur verder kan ontwikkelen

Op de vraag of er sprake is van toenemende maatschappelijke complexiteit en het functioneren (van de uitvoering) in ketens en netwerken blijkt de conclusie ook in dit onderzoek gerechtvaardigd, in lijn met constateringen in andere publicaties[2], dat maatschappelijke complexiteit wordt gezien als ook ervaren, waarbij de uitvoering gestalte krijgt via (complexe samenwerking binnen) ketens en netwerken. Deze ingewikkelde samenwerkingsverbanden als ook de gepercipieerde maatschappelijke complexiteit vragen om het leren omgaan met een zekere vorm van onzekerheid. Onzekerheid hoe die genetwerkte maatschappij zich zal ontwikkelen. Door de vernetwerking wordt duidelijk dat problemen zich niet houden aan grenzen. Problemen en daarmee oplossingen zijn - meer dan ooit - dynamisch, open en tegelijkertijd met elkaar verbonden. Beleid, uitvoering als ook toezicht zullen meer en meer met elkaar in interactie moeten om gezamenlijk betekenis te geven aan die 'lastige' complexiteit.

Vanuit de vraag hoe de Inspectie thans omgaat met die toegenomen complexiteit en of de Inspectie zich daarbij verder kan ontwikkelen kan het volgende worden geconcludeerd. In reactie op een scan van werkprogramma's/jaarberichten en een (sociale) mediascan geven de Inspecteurs aan de geconstateerde worsteling te herkennen tussen de uitvoering van incidentonderzoek en meer thematisch onderzoek. Die worsteling zit allereerst en met name in het wel of niet ingaan op verzoeken tot incidentonderzoek; het is voor de Inspectie Justitie en Veiligheid nog wel een uitdaging om niet alleen terug te kijken en aan te geven wat er is misgegaan. Als het gaat om de verhouding tussen incidentonderzoek en meer thematisch onderzoek, maakt de Inspectie Justitie en Veiligheid op een aantal domeinen een ontwikkeling door; de Inspectie Justitie en Veiligheid wil nadrukkelijk het lerend vermogen van organisaties bevorderen, handelingsalternatieven voor de toekomst bieden en niet alleen - zoals bij nalevingstoezicht - een diagnose stellen of het veld het wel of niet goed doet. Hoe meer aandacht de Inspectie echter heeft voor het leren en signaleren, hoe groter ook het besef dat er een basis moet zijn van naleven. Uit de *reflecties op de casuïstiek* in dit onderzoek blijkt dat, alhoewel het steeds om gedegen onderzoeken gaat, om uiteenlopende redenen niet het idee bestond dat de juiste complexiteit in beeld gebracht was in de respectievelijke onderzoeken van de Inspectie Justitie en Veiligheid. Bij het onderzoek naar het *terugkeerproces Armeense kinderen* werden, mede door de inkadering vooraf, niet de dieperliggende drijfveren blootgelegd voor het handelen en de al of niet bewuste afwegingen in de samenwerking. Bij het *onderzoek naar de continuïteit meldkamers* kwam, mede door de insteek en timing van het onderzoek, onvoldoende aan het licht waarom het veld zo weinig progressie had gemaakt. Bij het onderzoek naar de *selectie en toewijzing*

[2] Naast de publicaties van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Amsterdam: Amsterdam University Press en Erp, J. van & M. van der Steen (2018). *Wetenschapsagenda Toezicht*. Utrecht: USBO-advies zijn soortgelijke constateringen terug te vinden in Raad van State (2019). *Jaarverslag 2018*. Den Haag: Raad van State.

opsporing werd het onderzoek als (te) instrumenteel beschouwd en leek meer de tactische complexiteit in beeld gebracht. Mede doordat het idee bestond dat de juiste complexiteit niet blootgelegd was, werd het beoogde (leer)effect ook als onvoldoende ervaren.
De wetenschappelijke experts tenslotte zijn kort en krachtig in hun gezamenlijke reactie: de Inspectie moet intensiever inspelen op de toegenomen complexiteit, als de Inspectie tenminste responsief wil zijn en invloed wil hebben én houden. Een goede relatie met (het interne toezicht bij) netwerkpartijen is dan van belang om kennis te vergaren en daadwerkelijk invloed te hebben. Hierbij tekenen de experts aan dat het behouden van onafhankelijkheid en het hebben van (iets van) een sanctionerende macht buiten kijf moeten staan, anders is het lastig een echte positie te verwerven als Inspectie.

Hoe de Inspectie haar toezichtsaanpak en governancestructuur verder kan ontwikkelen

Vanuit de (reflecties op de) casuïstiek in dit onderzoek kan het volgende worden geconcludeerd als het gaat om de vraag hoe de Inspectie zich verder kan ontwikkelen. Voor zover het *onderzoek naar de Armeense kinderen en de continuïteit meldkamers* betreft, bestond vooral behoefte aan een dieperliggende analyse naar achterliggende oorzaken en daarna een vervolgaanpak meer in dialoog met de ondertoezichtstaanden. Juist omdat vooral een ketenprestatie moet worden geleverd is het zaak goed scherp te krijgen waarom deze (in de samenwerking) is achtergebleven. Om vervolgens stappen voorwaarts te kunnen zetten wordt een meer op dialoog gerichte werkwijze behulpzamer geacht, waarbij de Inspectie er overigens vooral op zou moeten toezien dat dat gebeurt (alhoewel de Inspectie daarbij volgens sommigen verder zou kunnen gaan via bijvoorbeeld andere vormen van onderzoek[3]). Bij de suggesties voor het *onderzoek naar de opsporing* wordt vooral een meer strategische insteek gewaardeerd, een meer waardegedreven manier van toezien waarbij vooral de vraag naar het effect van de opsporing op de publieke waarde (veiligheid en vertrouwen) centraal zou moeten staan. En een wijze van toezien waarbij vooral het leren van de professionals wordt gestimuleerd, bijvoorbeeld door het mee helpen ontwikkelen van op leren gerichte manieren van verantwoorden[4].

Vanuit de (reflecties van de) wetenschappelijke experts in dit onderzoek kan het volgende worden geconcludeerd als het gaat om de vraag hoe de Inspectie zich verder kan ontwikkelen. De gedeelde opvatting van de wetenschappelijke experts is dat het (beter) in beeld brengen van de toegenomen maatschappelijke complexiteit in ieder geval steeds moet plaatsvinden aan de hand van een helder begrip van de

[3] Voorbeelden hiervan in relatie tot Inspecties zijn te vinden binnen de academische werkplaats toezicht van ZonMW en de academische werkplaats onderwijs.

[4] Voorbeelden hiervan zijn Nap, J. & Vos, J. (2018). Rijker verantwoorden: wat is de bedoeling?. In*:Tijdschrift voor de Politie – jg. 80/nr. 4/18* en Raad Volksgezondheid & Samenleving (2019). *Blijk van vertrouwen. Anders verantwoorden voor goede zorg*. Den Haag: RvS.

kernfunctie[5] van een keten of netwerk, samen met betrokkenen (met het interne toezicht, zo dat er is, als meest natuurlijke partner) inclusief betrokken burgers. Zowel het burgerperspectief als het netwerkperspectief worden daarbij gezien als 'goudmijnen' als het gaat om het vinden van relevante informatie daartoe.
De Inspectie kan organisaties (nog) meer aanzetten tot verbetering door allereerst de interne toezichtsrol meer te bevorderen, hoe ingewikkeld die opgave wellicht ook blijkt; soms ontbreekt het interne toezicht zoals bij het OM[6] of is deze sterk in ontwikkeling zoals bij de politie[7]. Met het interne toezicht als natuurlijke partner kan de Inspectie meer koersen op dialoog met uitvoeringspartijen in het netwerk of de keten als belangrijke weg naar meer inzicht en meer invloed, juist ook om gedragsverandering na een oordeel gerealiseerd te krijgen. De Inspectie zou daarbij zo vroeg mogelijk moeten acteren, dus niet alleen wanneer een incident heeft plaatsgehad maar juist ook 'real life' terwijl er belangrijke issues of risico's spelen. Om te weten wat de echte 'kwesties' en dilemma's zijn moet de Inspectie daartoe in gesprek zijn en blijven met de ondertoezichtstaanden.
De speciale positie van de Inspectie ten opzichte van de ketens en netwerken zit volgens zowel ondertoezichtstaanden als wetenschappelijke experts in het feit dat de Inspectie de maatschappelijke opdracht van de keten/het netwerk voorop kan blijven zetten, vanuit zoveel mogelijk een integrale informatiepositie. Het interne toezicht zou daarbij de meest natuurlijke partner moeten worden van de Inspectie. De angst voor rolvermenging[8] moet daarbij niet regeren, maar juist de wil om maatschappelijk effect te sorteren onder het (assertief) bewaken/claimen van de onafhankelijke rol[9]. Dat laatste is vooral ook een kwestie van cultiveren waarbij de wetenschap behulpzaam kan zijn en de Inspectie/inspecteurs ruimte moet worden gegund, juist ook door Departement en Tweede Kamer.

Tot slot

In 'Reflecties op de staat van toezicht' gaat van der Steen[10] in op toekomstige strategische thema's: hoe goed toezicht te houden in een netwerksamenleving en hoe goed toezicht te houden in een tijdperk van transities. Het eerste thema is feitelijk ook de context waarbinnen dit onderzoek heeft plaatsgevonden. Het gaat

---

[5] De Inspectie zou daarbij kunnen voortbouwen op Steen, M. van der, Delden, M. van & E. van Schaik (2020). *De opgave aan tafel. De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven.* Den Haag: NSOB waarin verwoord staat hoe het ministerie van Justitie en Veiligheid een beweging in gang heeft gezet om de maatschappelijke opgave meer centraal te stellen in de realisatie van de beleidsagenda.

[6] De instelling van de zogenaamde 'OM-Reflectiekamer Kwaliteitsontwikkeling' per 01.01.2020 is overigens juist wel een voorbeeld van, alhoewel niet identiek uiteraard, een ontwikkeling richting intern toezicht.

[7] Eén van de aanbevelingen uit de Commissie Evaluatie Politiewet (2017). *Evaluatie Politiewet 2012. Doorontwikkelen en verbeteren.* was een effectiever en efficiënter toezichtsregime te ontwerpen, waaraan sindsdien gevolg is gegeven.

[8] Dit vraagt balanceren van de Inspectie zoals vaker betoogd, bijvoorbeeld door Ottow, A.T, & P.B.M. Robben (2012). De toezichthouder als koorddanser. In: *Tijdschrift voor Toezicht, 3(3), 32–35* en Dorp, R. van (2020). Balanceren op de rand van geloofwaardigheid. In: *Online Vaktijdschrift Toezine 14 april 2020.*

[9] Relevant in dat verband is de brief die de Inspectieraad onlangs heeft gezonden aan staatssecretaris Knops van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, met daarin vijf concrete voorstellen om de onafhankelijkheid van inspecties steviger te verankeren (zie https://www.rijksinspecties.nl/publicaties/brieven/2020/06/26/brief-aan-bzk-evaluatie-inzake-rijksinspecties).

[10] Steen, M. van der (2019). Een duiding van doorwerking en een agenda voor toekomstgericht toezicht. In: *Reflecties op de staat van het toezicht*. Den Haag: Inspectieraad.

dan om het vinden van de goede balans tussen 'meebewegen met de logica van de netwerken en tegelijk tegendrukken zonder relevantie te verliezen'. Responsief, maar met een 'bite' zoals Boutellier[11] e.a. het formuleren. Onderhavig onderzoek heeft geresulteerd in strategische 'richtingaanwijzers' voor deze balanceer act waarbij het reflectieve en reflexieve karakter van dit onderzoek door zowel inspecteurs, ondertoezichtstaanden als experts als waardevol en beloftevol is ervaren.

De belangrijkste strategische richtingaanwijzers worden hier schematisch weergegeven, waarbij meebewegen (responsief) en tegendrukken (maar met een 'bite') steeds de uiteinden van het continuüm vormen waarop de Inspectie al balancerend richting kiest.

5 Strategische richtingaanwijzers voor de Inspectie Justitie en Veiligheid	
	Start steeds vanuit een helder begrip van de maatschappelijke opdracht c.q. kernfunctie van een keten of netwerk.
	Zoek vooral ook naar achterliggende complexiteit ('*waarom* gaat het zoals het gaat') bijvoorbeeld via krachtenveldanalyses en/of 'root cause analysis'.
	Maak daarbij vooral ook gebruik van het netwerkperspectief (interne toezichthouders voorop) en het burgerperspectief (betrokken burgers) en ga vaker in dialoog op zoek naar voorgaande.
	Werk meer systematisch aan zowel reflectie (naar buiten toe gericht op het toezichtsdomein) als reflexie (op de positie en het handelen van de Inspectie zelf) om zo de leerfunctie meer te organiseren en cultiveren. Maak daarbij meer gebruik van (ex ante) thematisch onderzoek en meer leren van (vergelijken van) casuïstiek.
	Bewaak de onafhankelijke rol, onder meer ook door de wetenschappelijke werkwijze meer te cultiveren (transparant, navolgbaar, uitnodigend tot debat, etc.).

[11] Boutellier, H. Heskes, H. & J. van den Toorn (2019). Responsief met een bite. Voorbij de toezichtsparadox. In: *In het publiek belang. Maatschappelijk toezicht*. Den Haag: Inspectieraad.

1 Inleiding

Leeswijzer
In dit hoofdstuk wordt in *paragraaf 1.1* ingegaan op de aanleiding tot dit onderzoek. Vervolgens worden doel en vraagstelling gepresenteerd in *paragraaf 1.2*. Daarna volgt een beknopte beschrijving van de onderzoeksaanpak in *paragraaf 1.3*. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer voor de rest van dit onderzoeksrapport.

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

Onder het motto 'Toezicht dat ertoe doet' wil de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV) bijdragen aan een rechtvaardige en veilige samenleving. Daarbij is niet alleen de Inspectie zelf in beweging, maar ook de omgeving waarin de Inspectie haar toezichtsrol uitoefent. De aanpak van maatschappelijke opgaven in het domein van Justitie en Veiligheid is steeds meer een verantwoordelijkheid van meerdere organisaties. Dit maakt dat de Inspectie haar toezichtsrol ook steeds vaker in samenwerking met andere (toezichts)actoren moet vormgeven. Toezicht dat recht moet doen aan de opgaven en taakuitoefening van individuele organisaties, maar ook aan de ketens en netwerken die een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen in het realiseren van maatschappelijke opgaven.
Naast dat de omgeving waarin de Inspectie haar toezichtsrol dient te vervullen complexer wordt, verandert ook de betekenis en de rol van het toezicht zelf. *Toezicht* is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. De wijze van informatieverzameling door toezichthouders, de oordeelsvorming naar aanleiding hiervan en het interveniëren, zijn keuzes die voorbehouden zijn aan de toezichthouder (*toezichtsaanpak*). De keuzes houden verband met het inzicht dat moet worden gegenereerd over de kwaliteit van de taakuitoefening door de onder toezicht staande, de naleving van wetten en normen, de verbetering van processen in de betreffende organisaties, en het - mede onder invloed van publieke en politieke discussies - vroegtijdig(er) signaleren van risico's. Steeds vaker zullen deze keuzes, met de daaraan gekoppelde dilemma's en mogelijk tegenstrijdige belangen, ook in samenspraak met collega toezichthouders uit de ketens en netwerken worden vormgegeven.
Het in 2018 uitgebrachte rapport 'Wetenschapsagenda Toezicht' geeft een eerste doorkijk hoe goed toezicht te houden te midden van toenemende maatschappelijke complexiteit. Deze agenda benoemt gezamenlijke thema's waar toezicht en wetenschap elkaar verder kunnen brengen, verbindt vragen die zijn opgekomen vanuit toezichthouders aan wetenschappelijke onderzoeksagenda's en agendeert de gezamenlijke thema's. In de agenda worden drie belangrijke themaclusters voor wetenschappelijk onderzoek benoemd die naar voren zijn gekomen na analyse van digitale consultatiesessies, dialoogsessies en interviews met wetenschappers, toezichthouders en andere belanghebbenden:

- Goed toezicht te midden van toenemende maatschappelijke complexiteit.
- Slim toezicht in een complexe informatiesamenleving.
- Effectiviteit van de toezichtsprofessie.

1.2 Doel en vraagstelling

Het eerste thema 'goed toezicht te midden van toenemende maatschappelijke complexiteit' is in dit onderzoek verder verkend voor het werkveld van de Inspectie Justitie en Veiligheid.
Concreet staat de volgende *onderzoeksvraag* centraal:

> '*Of en zo ja, hoe de Inspectie Justitie en Veiligheid haar toezichtsaanpak en governancestructuur verder kan ontwikkelen zodanig dat meer recht wordt gedaan aan de toenemende maatschappelijke complexiteit en het functioneren in ketens en netwerken*'.

Doel van het onderzoek is een verdere explicitering en uitwerking van de ontwikkelingen, kansen en bedreigingen voor het toezicht van Justitie en Veiligheid. Een belangrijk *governance*vraagstuk is in hoeverre de manier waarop de Inspectie thans haar werk vormgeeft, past bij de wijze waarop het maatschappelijk krachtenveld, de ketens en de netwerken functioneren. Het verkennend onderzoek moet uiteindelijk bijdragen aan concrete (handelings)kennis hiertoe.

1.3 Onderzoeksaanpak

Dit verkennend onderzoek is in drie delen opgezet: in *onderdeel A* is ingezoomd op de huidige omgang met het krachtenveld van ondertoezichtstaanden als ook het maatschappelijk krachtenveld. Deze beschrijving vormde de basis voor een verdere verdieping en kleuring ervan aan de hand van dialogen met representanten uit de krachtenvelden (*onderdeel B*). In *onderdeel C* zijn A en B tegen elkaar afgezet en is via bijeenkomsten met wetenschappelijke experts naar een antwoord gezocht op de kernvraag van het onderzoek (zie voor een verantwoording van de onderzoeksaanpak hoofdstuk 2). Zo is uiteindelijk de (huidige en mogelijke) omgang met de krachtenvelden en in dat licht de al of niet te verbeteren effectiviteit en legitimiteit in kaart gebracht en verkend.

1.4 Beknopte leeswijzer

In het navolgende hoofdstuk 2 wordt allereerst de gevolgde onderzoeksaanpak beschreven en verantwoord. Vervolgens gaan we in de hoofdstukken 3, 4 en 5 in op de resultaten per onderdeel. In hoofdstuk 6 trekken we enkele conclusies naar aanleiding van de resultaten en sluiten af met een reflectie daarop.

2 Onderzoeksaanpak

Leeswijzer
Dit hoofdstuk staat in het teken van een beschrijving en verantwoording van de gevolgde onderzoeksaanpak. Allereerst wordt in een inleidende paragraaf 2.1 ingegaan op achterliggende veronderstellingen die bepalend zijn geweest voor de gekozen insteek van het onderzoek. In paragraaf 2.2 wordt de gevolgde onderzoeksaanpak, die in drie delen uiteenvalt, nader uiteengezet.

2.1 Uitgangspunten voor het onderzoek

De insteek van dit onderzoek is gebaseerd op enkele belangrijke veronderstellingen die hieronder worden toegelicht. Allereerst de constatering dat niet alleen het toezichtsdomein van de Inspectie Justitie en Veiligheid zelf aan verandering onderhevig is (van toezicht via voornamelijk 'afvinklijstjes' naar toezicht gebaseerd op open normen, waarin naast het oordeel van de toezichthouder ook ervaringskennis vanuit de praktijk wordt ingebracht). Maar ook dat het toezichtsveld waarin de Inspectie Justitie en Veiligheid haar rol invulling geeft complexer wordt doordat de taakuitvoering meer in ketens en netwerken wordt vormgegeven. Het toezichtsveld kenmerkt zich door zogenaamde *dynamische complexiteit*, dat wil zeggen een voortdurend veranderende en reagerende omgeving. Dynamische complexiteit gaat gepaard met cognitieve, normatieve en institutionele onzekerheden voor zowel de toezichthouder als de onder toezicht staande. Waar gangbare benaderingen van toezicht uitgaan van een eenzijdig informatietekort bij de toezichthouder, leidt dynamische complexiteit tot een informatietekort aan beide zijden van de toezichtrelatie[12]. Als dit zo is, dan vraagt dit wellicht om een ander besturingsperspectief. Mede daarom is de *'experimentalist governance'-benadering* aangegrepen als input voor de werkwijze in dit onderzoek. Deze door Sabel (2004) beschreven benadering[13] gaat uit van dynamische complexiteit en onzekerheid. Het recursief ontwikkelen en bijstellen van kennis over complexe problemen neemt daar een voorname plaats in. Voornamelijk door meer aandacht te schenken aan de betekenis en consequenties van de in de praktijk ervaren complexiteit en door naast wetenschappelijk verkregen kennis juist ook ervarings- en praktijkkennis aan te boren. De voortdurende uitwisseling van kennis en informatie kan op gespannen voet staan met de specifieke positie van een inspectie. Het belang van onafhankelijk zijn en blijven is evident om als inspectie publiek vertrouwen te blijven genieten.

[12] Zie Sabel, C.F., G. Herrigel & P.H. Kristensen (2017). 'Regulation under Uncertainty: the Co-evolution of Industry and Regulation in the Norwegian Offshore Gas and Oil Industry'. In: *Regulation and Governance*, Vol.11 (2): doi:10.1111/rego.12146.

[13] Zie onder meer Sabel, C.F. (2004). Beyond Principal-Agent Governance: Experimentalist Organizations, Learning and Accountability.In: *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (Red. A.R. Engelen & M.Sie Dhian Ho). De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat. 173 – 195.* Amsterdam: Amsterdam University Press als ook Helderman, J.K. (2016). *De Effecten van Stelsels. Een drieluik over transities en stelselhervormingen in de Nederlandse gezondheidszorg*. Essay written for the Council for Public Health and Society. Den Haag: RvS en Sabel, C.F. & J. Zeitlin (2012). Experimentalist governance. In: *Oxford Handbook of Governance. 169 – 183*. Oxford: Oxford University Press.

De ondertoezichtstaanden kunnen daarbij gezien worden als wat Pawson en Tilley (1997)[14] in een 'realistic evaluation' betitelen als *'mechanism experts'*; zij kunnen vertellen waarom het inspectieoptreden (of specifieker het inspectieonderzoek) heeft gewerkt, voor wie dit heeft gewerkt en onder welke omstandigheden. In lijn met Pawson en Tilley wordt daarbij niet gezocht naar generieke mechanismen, maar naar het antwoord op de vraag op welke manier in deze specifieke context welke effecten al dan niet zijn gesorteerd.

Deze veronderstellingen, gevoegd bij de behoefte van de Inspectie om het *leren* een meer centrale plaats te geven, hebben voor onderhavig onderzoek uiteindelijk geleid tot een weloverwogen keuze voor een participatieve insteek met gebruikmaking van concrete casuïstiek; naast objectieve kennis aanboren juist ook het delen van (leer)ervaringen op basis van concrete casuïstiek om zo niet alleen te horen wat goed gaat, maar ook waar en hoe het nog beter zou kunnen. Op die manier stimuleert dit onderzoek tevens de leerfunctie, zowel wat betreft de reflectieve functie (het reflecteren op maatschappelijke ontwikkelingen) als de reflexieve functie (reflecteren op de eigen rol van de inspectie).

2.2 Aanpak en aard van het onderzoek

Het bovenstaande heeft consequenties voor de in dit onderzoek gekozen aanpak. Het onderzoek is kwalitatief van aard en heeft daarnaast een verkennend karakter; uiteindelijk wordt gezocht naar manieren waarop de Inspectie haar toezichtsaanpak (nog) beter gestalte kan geven. De centrale onderzoeksvraag is daarbij steeds leidend voor de verdere verdieping en inkleuring, mede aan de hand van deelvragen. Deze deelvragen zijn, gelet op het kwalitatieve en daarmee iteratieve onderzoeksproces, gedurende het onderzoek verder uitgekristalliseerd (zie daartoe de volgende paragraaf).

Gegeven het kwalitatief karakter van dit onderzoek, zijn verschillende inspanningen gedaan om een zo groot mogelijke mate van objectiviteit te kunnen borgen. Er zijn verschillende onderzoeksmethoden ingezet om de subjectiviteit in bevindingen tegen te gaan. Er is gekozen voor een combinatie van:

- Documentanalyse;
- Digitale uitvraag ter voorbereiding op focusgroepen;
- Focusgroepen[15] of reflectiebijeenkomsten met relevante actoren zijnde ondertoezichtstaanden, inspecteurs en wetenschappelijke experts;
- Aanvullende interviews[16], en tot slot;
- Reflectiebijeenkomsten met wetenschappelijke experts.

Verder zijn tussentijdse resultaten voorgelegd aan relevante actoren en is met hun kennis en inbreng een gedeelde betekenis gegeven aan de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag en enkele verdiepende vragen. Het onderzoek is daarbij

[14] Pawson, R., & N. Tilley (1997). *Realistic Evaluation.* Londen: Sage.

[15] In verband met de beperkingen door de Covid-19 crisis zijn de fysiek geplande focusgroepen vervangen door digitale bijeenkomsten.

[16] De onderzoekers hebben aanvullende interviews gehouden met enkele actoren. Deze actoren waren onverhoopt - soms door technische problemen - niet aanwezig bij een focusgroep, maar wilden wel graag een bijdrage aan dit onderzoek leveren.

uitgevoerd door een kernteam van drie onderzoekers. De focusgroepen, interviews en reflectiebijeenkomsten zijn door tenminste een vaste kern van twee onderzoekers begeleid. Voor de noodzakelijke kritische blik en zelfreflectie is op cruciale momenten de hoogleraar betrokken geweest.

2.3 De drie onderdelen beschreven

Zoals in de inleiding aangegeven bestaat de onderzoeksaanpak uit drie onderdelen; in *onderdeel A* is ingezoomd op de huidige omgang met het krachtenveld van ondertoezichtstaanden als ook het maatschappelijk krachtenveld. Deze beschrijving vormde de basis voor een verdere verdieping en kleuring ervan aan de hand van dialogen met representanten uit de krachtenvelden (*onderdeel B*). In *onderdeel C* zijn A en B tegen elkaar afgezet en is via bijeenkomsten met wetenschappelijke experts naar een antwoord gezocht op de kernvraag van het onderzoek. Hierna worden deze drie onderdelen concreet beschreven. Daarbij wordt steeds ook aangegeven welke helpende deelvragen zijn gebruikt om uiteindelijk dichter bij een beantwoording van de centrale onderzoeksvraag te komen: '*Of en zo ja, hoe de Inspectie Justitie en Veiligheid haar toezichtsaanpak en governancestructuur verder kan ontwikkelen zodanig dat meer recht wordt gedaan aan de toenemende maatschappelijke complexiteit en het functioneren in ketens en netwerken*'.

Onderzoeksstappen onderdeel A: huidige omgang met het krachtenveld van ondertoezichtstaanden als ook het maatschappelijk krachtenveld

Allereerst is door de onderzoekers een analyse gemaakt van de werkprogramma's en jaarberichten van de Inspectie Justitie en Veiligheid van 2012 (het 'stichtingsjaar' van de Inspectie) tot aan 2020. De assumptie daarbij was dat de werkprogramma's en jaarberichten een overzicht geven van de voorgenomen en daadwerkelijke prioriteiten van de Inspectie Justitie en Veiligheid en een eerste beeld van waar de aandacht naar uit gegaan is in de domeinen. Feitelijk een analyse 'van binnen naar buiten'. Ten tweede is een beknopte analyse van de (sociale) media gemaakt: een analyse 'van buiten naar binnen'. Hierin is met name gekeken naar hetgeen in de (sociale) media wordt gezegd over de Inspectie Justitie en Veiligheid.
Een analyse van de werkprogramma's en jaarberichten gecombineerd met een beknopte (sociale) media analyse maakt dat er een eerste beeld ontstaat hoe de *interne en externe oriëntatie* van de Inspectie Justitie en Veiligheid is. Hoe is de Inspectie Justitie en Veiligheid haar domeinen tegemoet getreden en hoe is dat in de media ontvangen?

Naast de twee genoemde analyses is in de eerste onderzoeksstap vervolgens een focusgroep gehouden. Zes inspecteurs, werkzaam in de verschillende domeinen die de Inspectie Justitie en Veiligheid rijk is, hebben aan deze focusgroep deelgenomen. De deelnemers is gevraagd te reflecteren op beide analyses. Daarnaast zijn de volgende vragen aan hen voorgelegd:

- *Of* - in de perceptie van de deelnemers aan de focusgroep - sprake is van toenemende maatschappelijke complexiteit en het functioneren in ketens en netwerken, van een 'vermaatschappelijking van het toezicht' en betrokkenheid van burgers bij het werk van de Inspectie Justitie en Veiligheid?
- *Hoe* het krachtenveld, gezien vanuit de Inspectie Justitie en Veiligheid, eruitziet?

Vervolgens zijn verdiepende vragen gesteld, die mede duiding geven aan de centrale onderzoeksvraag:

- Voor wat de tegengestelde belangen van ondertoezichtstaanden betreft en hun wens om invloed uit te oefenen: ervaart de Inspectie Justitie en Veiligheid dit en zo ja, wat is die ervaring dan?
- Voor wat het maatschappelijke krachtenveld betreft: hoe ziet de wettelijke basis eruit en wat is de invloed ervan op de manier waarop de Inspectie Justitie en Veiligheid tegemoetkomt aan publieke belangen?
- Voor wat het maatschappelijke krachtenveld betreft: waaruit blijkt de al of niet bestaande maatschappelijke legitimiteit van de Inspectie Justitie en Veiligheid om haar toezicht uit te voeren?
- Voor wat het maatschappelijke krachtenveld betreft: welke eisen stelt het maatschappelijk krachtenveld op het gebied van transparantie en vertrouwen?

Tot slot is de deelnemers gevraagd naar toepasselijke casuïstiek voor het volgende onderdeel waarin samen met ondertoezichtstaanden wordt gereflecteerd op concreet inspectieonderzoek. Selectiecriterium daarvoor was de mate waarin, naar het oordeel van de focusgroep, sprake was van maatschappelijke complexiteit en eventueel verbeterpotentieel voor zover het de rol van (het inspectieonderzoek van) de Inspectie betreft. Uiteindelijk kozen de deelnemers ervoor samen met ondertoezichtstaanden te reflecteren op het inspectieonderzoek naar het terugkeerproces van de Armeense kinderen, de continuïteit van de meldkamers en de selectie en toewijzing opsporing.

Onderzoeksstappen onderdeel B: verdere verdieping en kleuring aan de hand van dialogen met relevante actoren

Toen in maart 2020 duidelijk werd dat fysieke focusgroepen voorlopig vanwege de Covid-19 maatregelen onmogelijk waren, is de stap genomen om de geplande fysieke focusgroepen voor onderdeel B om te zetten naar digitale sessies met inspecteurs en ondertoezichtstaanden[17]. Vervolgens vonden drie digitale focusgroepen plaats waarna nog aanvullende interviews zijn gehouden met deelnemers die om uiteenlopende redenen niet konden deelnemen[18]. Meer concreet is in de focusgroepen en interviews gereflecteerd op de volgende vragen:

- Was de Inspectie de juiste partij voor het uitvoeren van dit onderzoek? Of had er beter al van tevoren voor een andere aanpak moeten worden gekozen?
- Heeft de Inspectie dit onderzoek op de juiste manier gedaan (denk hierbij bijvoorbeeld aan de aard en de omvang van het onderzoek, of de partijen die

[17] Voorafgaand aan iedere digitale sessie is een beknopte digitale uitvraag gedaan bij alle uitgenodigde deelnemers. Hierdoor hebben ook inspecteurs en ondertoezichtstaanden die verhinderd waren tijdens de sessie hun bijdragen vooraf kunnen leveren. Hiertoe is het programma MeetingSphere gebruikt. In MeetingSphere wordt de door deelnemers ingevoerde informatie direct opgeslagen en inzichtelijk gemaakt. Ook hebben deelnemers via MeetingSphere op elkaars vragen kunnen reageren. De output van MeetingSphere vormde - naast de vragen zelf - de basis voor de start van de digitale focusgroepen.

[18] Alle digitale focusgroepen en (bijna) alle interviews zijn opgenomen. Alle opnames zijn getranscribeerd. Voor een gedetailleerd overzicht van de gegevensverzameling wordt verwezen naar bijlage 2.

zijn betrokken bij het onderzoek)? Of had zij andere keuzes kunnen of moeten maken?

- Waren de aanbevelingen naar aanleiding van het te bespreken inspectieonderzoek de juiste? En zijn de aanbevelingen op de juiste manier opgevolgd? Of hadden daar andere keuzes kunnen dan wel moeten worden gemaakt?
- Tot slot meer in het algemeen: welke toekomstige verbetermogelijkheden ziet u naar aanleiding van het te bespreken inspectieonderzoek voor het toezicht van de inspectie in tijden van toenemende maatschappelijke complexiteit en het functioneren van en in netwerken en ketens?

Aanvullend op deze focusgroepen is besloten een extra digitale focusgroep per casus te beleggen met een Inspecteur en ondertoezichtstaanden, aangevuld met wetenschappelijk experts. Daarbij is nader ingezoomd op verbetermogelijkheden. Aansluitend zijn nog deelnemers geïnterviewd die om uiteenlopende redenen niet konden deelnemen[19].
In deze bijeenkomsten en interviews zijn per casus concrete verbetersuggesties voorgelegd aan de deelnemers. De onderzoekers hebben deze verbetersuggesties[20] gedistilleerd vanuit potentiële verbetermogelijkheden uit de eerste focusgroepen afgezet tegen verbetermogelijkheden zoals die in de literatuur naar voren komen. Ook de wetenschappelijke experts zijn daarvandaan geselecteerd en gekoppeld aan een focusgroep.

Onderzoeksstappen onderdeel C: synthese

De opbrengst uit de vorige onderzoeksstap is tenslotte voorgelegd in twee (wederom digitale) focusgroepen met wetenschappelijke experts alsook een strategisch inspecteur van de Inspectie Justitie en Veiligheid. Op basis van de thematieken zoals deze naar voren zijn gekomen in de onderdelen A en B zijn de bijbehorende wetenschappelijke experts gezocht en benaderd.
In beide expertbijeenkomsten[21] is aan de hand van de volgende vragen gereflecteerd:

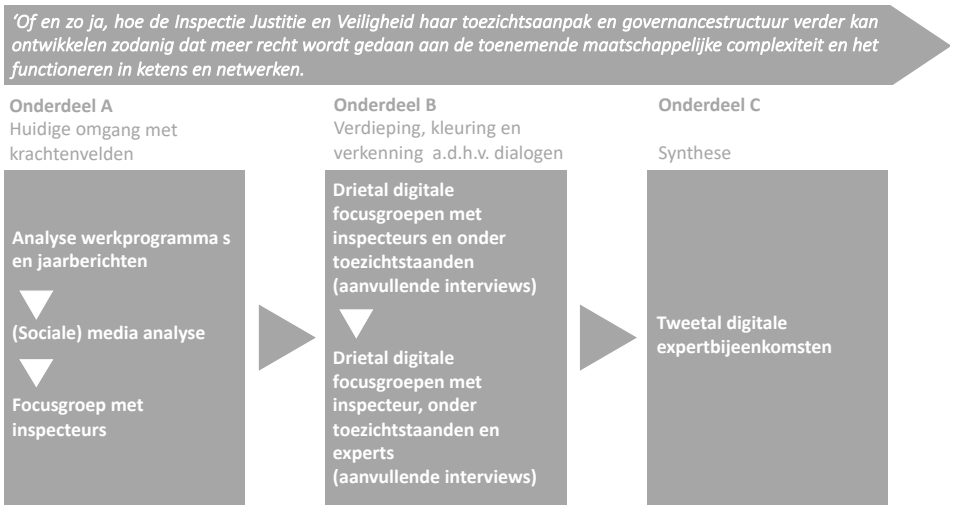
- Allereerst de *'of'-vraag* uit de centrale onderzoeksvraag: 'of de Inspectie haar toezichtsaanpak en governancestructuur verder zou moeten ontwikkelen gegeven de toenemende maatschappelijke complexiteit en het functioneren in ketens en netwerken?'
    - Herkennen de experts de toenemende maatschappelijke complexiteit en het functioneren in ketens en netwerken? Herkennen ze het in het algemeen? Herkennen ze het zoals dit naar voren komt in de casuïstiek?
    - Geeft dat ook voor de Inspectie Justitie en Veiligheid reden om haar toezichtsaanpak en governancestructuur te heroverwegen?

[19] Verwezen wordt naar bijlage 2 voor een gedetailleerd overzicht van de gegevensverzameling.
[20] De verbetersuggesties zijn daarbij wederom tevoren voorgelegd aan de deelnemers via het programma Meetingsphere.
[21] Zie bijlage 2 voor een overzicht van de gegevensverzameling.

Vervolgens een drietal vragen die ingaan op het doorontwikkelen van de toezichtsaanpak en governancestructuur:

- *Hoe* kan de Inspectie de complexiteit zoals deze onder meer naar voren komt in de casuïstiek (nog) beter in beeld krijgen, welke concrete suggesties n.a.v. de casuïstiek (of anderszins) zijn voor de wetenschappelijke experts beloftevol in dat verband?
- *Hoe* kan de Inspectie organisaties (nog) meer aanzetten tot verbetering en welke suggesties n.a.v. de casuïstiek (of anderszins) zijn voor de wetenschappelijke experts beloftevol in dat verband?
- *Hoe* moet de Inspectie zich daarbij verhouden tot het interne toezicht bij organisaties (dat niet per se voorhanden is en/of niet altijd gericht op gemeenschappelijke netwerk- of ketendoelen) en moet de positie van de Inspectie zelf daar nog worden heroverwogen?

Ter afsluiting is de wetenschappelijke experts gevraagd enkele suggesties te geven welke punten terug moeten komen in het meerjarenprogramma van de Inspectie Justitie en Veiligheid.



De onderzoeksstappen in schema

De respectievelijke opbrengsten van de afzonderlijke stappen zijn terug te vinden in de beschrijving van de resultaten hierna (hoofdstukken drie tot en met vijf). Voor elk onderdeel is gezocht naar de gedeelde opvattingen van Inspecteurs, ondertoezichtstaanden en wetenschappelijke experts. Op basis van deze per onderdeel gedeelde opvattingen is uiteindelijk in de conclusie gezocht naar overkoepelende gedeelde opvattingen die daarmee tezamen een antwoord geven op de centrale onderzoeksvraag.

3 Resultaten huidige omgang krachtenvelden

Leeswijzer
In dit hoofdstuk volgen de resultaten van de huidige omgang met de krachtenvelden. Via analyses van de werkprogramma's en jaarberichten enerzijds, de (sociale) media anderzijds, is een eerste beeld verkregen van de interne en externe oriëntatie van de Inspectie Justitie en Veiligheid. Dit beeld is vervolgens in een focusgroep voorgelegd aan inspecteurs. Daarbij zijn tevens enkele verdiepende vragen gesteld. De chronologie van de in de focusgroep voorgelegde vragen is ook de chronologie die in dit hoofdstuk wordt gehanteerd.

In *paragraaf 3.1* staat de vraag centraal of sprake is van toenemende maatschappelijke complexiteit en het functioneren in ketens en netwerken, van een 'vermaatschappelijking van het toezicht' en betrokkenheid van burgers bij het werk van de Inspectie Justitie en Veiligheid. *Paragraaf 3.2* gaat in op de vraag hoe het krachtenveld eruitziet, gezien vanuit de Inspectie Justitie en Veiligheid. *Paragraaf 3.3* weerspiegelt de reacties van de focusgroep op de voorgelegde verdiepende vragen. Afgesloten wordt met een resumé in *paragraaf 3.4*.

3.1 Toenemende maatschappelijke complexiteit en het functioneren in ketens en netwerken?

Is er sprake van toenemende maatschappelijke complexiteit en het functioneren in ketens en netwerken, van een 'vermaatschappelijking van het toezicht' en van betrokkenheid van burgers bij het werk van de Inspectie Justitie en Veiligheid? Met andere woorden is het toezichtsveld complexer geworden, en waaruit blijkt dat dan? In *paragraaf 3.1.1* wordt ingegaan op constateringen met betrekking tot deze vraag zoals die uit de quickscan van de werkprogramma's en jaarberichten naar voren is gekomen. *Paragraaf 3.1.2* gaat in op de gedeelde reactie vanuit de focusgroep Inspectie Justitie en Veiligheid op de voorgelegde vraag.

3.1.1 Constateringen vanuit quickscan werkprogramma's/jaarberichten

In het werkprogramma van 2012 benoemt de Inspectie Justitie en Veiligheid reeds dat: 'Veiligheidsvraagstukken zich niet beperken tot afzonderlijke toezichtsdomeinen, het gaat veeleer om een keten van organisaties die zich op verschillende beleidsterreinen bevinden; de hele keten van Justitie en Veiligheid behoort potentieel tot het onderzoeksdomein'. Vervolgens komen de ketens en netwerken in vrijwel alle werkprogramma's en jaarberichten terug, zowel als overkoepelend thema in het toezicht als in voornemens. Zo staat in het jaarbericht van 2016, waarin teruggeblikt wordt op vijf jaar Inspectie Justitie en Veiligheid, dat de 'kwaliteit van samenwerking in ketens en netwerken' een bepalend thema is geweest. Daarnaast komen in dit jaarbericht andere thema's terug, zoals de invloed van bezuinigingen & reorganisaties en informatieopslag & informatie-uitwisseling.
De koers 2020 bevat wederom een focus op ketens en netwerken. Immers 'bij het vervullen van maatschappelijke opgaven werken organisaties samen in ketens (zoals de vreemdelingen- en strafrechtketen) en in netwerken (zoals veiligheidshuizen) waar de Inspectie Justitie en Veiligheid zich al of niet samen met andere

toezichthouders op richt'. Het kan zijn dat het vooral de ambitie en/of de toezichtsblik van de Inspectie Justitie en Veiligheid zelf zijn die deze focus verklaren. Echter ook het WRR-rapport (2013) 'Toezien op publieke belangen' en later de 'Wetenschapsagenda Toezicht' (Van Erp & Van der Steen, 2018), waarin vooral gesproken wordt van maatschappelijke krachtenvelden, maken gewag van deze tendens: de samenwerking van maatschappelijke organisaties in ketens en netwerken.

Het blijkt dat de Inspectie Justitie en Veiligheid in ieder geval in focus, al of niet beïnvloed door de 'wenkende perspectieven' vanuit de WRR en de 'Wetenschapsagenda Toezicht', meebeweegt met het veranderende toezichtsdomein.

3.1.2 Reactie vanuit focusgroep Inspectie Justitie en Veiligheid

De gedeelde perceptie in de focusgroep is dat de complexiteit in de samenleving is toegenomen. Vraagstukken en maatschappelijke problemen zijn complexer geworden. Als onderbouwing hiervoor geeft de focusgroep het volgende aan:

- Als gekeken wordt naar maatschappelijke problemen vanuit het perspectief van de burger ('waar loopt de burger nu tegenaan'), dan wordt opgemerkt dat *systeemdenken* en meer *multidisciplinaire kijkwijzen* noodzakelijk zijn om te komen tot adequate oplossingen voor die burger. Een maatschappelijk probleem is vaak niet gerelateerd aan één organisatie; er zijn meerdere betrokken organisaties die vanuit verschillende inhoudelijke perspectieven bijdragen aan (de oplossing van) het probleem. Systeemdenken en multidisciplinaire kijkwijzen kunnen helpen bij het inzichtelijk maken van de complexiteit.
  Het aantal toegenomen incidentonderzoeken door Inspectie Justitie en Veiligheid is voor de focusgroep een indicatie waaruit blijkt dat het kijken naar het systeem al min of meer gemeengoed is geworden voor de Inspectie. Juist bij incidenten wordt gekeken naar de samenhang tussen context en aanpak door meerdere partijen. Ieder incident kent een eigen dynamiek, een eigen complexiteit, die als zodanig ook in al zijn facetten moet worden voorgesteld.
- De complexiteit komt ook tot uitdrukking in verwachtingen die burgers hebben ten aanzien van het functioneren van de overheid. De samenleving verwacht van de overheid dat ze een adequaat antwoord heeft op de complexiteit van maatschappelijke vraagstukken en problematieken. Daarmee stelt de samenleving eisen aan het functioneren van de overheid. Tegelijkertijd is de gedeelde perceptie dat burgers de overheid meer dan vroeger wantrouwen. Ook omgekeerd wordt ervaren dat de overheid burgers meer wantrouwt. Deze continue *versterking in wantrouwen* maakt dat er een grotere nadruk op de rol en taak van de toezichthouder is komen te liggen. Om diezelfde reden is eveneens de gedeelde opvatting dat onderzoekscommissies vaker worden ingesteld.
- Vraagstukken en maatschappelijke problemen zijn complexer geworden, doordat er rondom veel organisaties en hun taakuitvoering sprake is van *institutionalisering.* Hierbij doelend op de zich ontwikkelende relaties in de

ketens en netwerken die steeds verder georganiseerd worden, vaak met allerlei regels en taakomschrijvingen van de professionals daarbinnen. Weliswaar wordt dit ook gezien als een reactie op de maatschappelijke ontwikkeling en de steeds complexer wordende problematiek, maar de facto zijn er anno 2020 meer samenwerkingsverbanden dan voorheen. De vroeger ervaren overzichtelijkheid van een toezichtsveld is niet meer.

- De toenemende maatschappelijke complexiteit wordt eveneens ingegeven, doordat *perspectieven van verschillende actoren* nadrukkelijker worden meegenomen. Dit geldt allereerst voor het perspectief van *slachtoffers en nabestaanden*. Ook *media* berichten sneller en indringender. Tot slot is sprake van een toegenomen mondigheid van de *burger*. Het toegenomen belang van slachtoffers, nabestaanden, media en burgers maakt onder meer een (nog) zorgvuldiger proces van openbaarmaking noodzakelijk. Dit kan worden gezien als een vermaatschappelijking van toezicht.

Los van dat de samenleving (de 'buitenwereld') complexer is geworden, spelen er ook ontwikkelingen binnen de Inspectie Justitie en Veiligheid zelf die maken dat het toezichtsveld complexer wordt ervaren. De focusgroep geeft daarover het volgende aan:

- Het een beslissing van de Inspectie geweest om op *alle Justitie en Veiligheidsgebieden* toezicht te gaan houden. Dit betekent dat de Inspectie Justitie en Veiligheid kijkt naar meer organisaties en partijen, met ieder verschillende belangen en normen. Hierdoor zijn er exponentieel meer relaties. Alleen al daardoor is het werkveld complexer.
- Mede onder invloed van het WRR-rapport (2013) 'Toezien op publieke belangen', heeft een omslag in het denken plaatsgevonden bij inspecties[22]. Ook de Inspectie Justitie en Veiligheid heeft daarin een bewuste keuze gemaakt. Naast dat de Inspectie Justitie en Veiligheid kijkt naar de naleving van wet- en regelgeving, *is meer en meer ook de bedoeling van toezicht centraal komen te staan*. De Inspectie wil maatschappelijk effect sorteren door toezicht dat bijdraagt aan een rechtvaardige en veilige samenleving. Op het moment dat de bedoeling van het toezicht nadrukkelijker op de voorgrond komt te staan, betekent dit vrijwel automatisch dat het maatschappelijk belang centraler komt te staan. Er wordt dan ook meer een verantwoordelijkheid in de breedte gevoeld en er wordt meer naar netwerken en ketens gekeken.
- Bij naleving van wet- en regelgeving kijkt de Inspectie Justitie en Veiligheid of professionals de regels en standaarden volgen, waarbinnen de professionals gewoon zijn hun werk te doen. Aangegeven wordt dat de huidige ervaren complexiteit in de samenleving niet altijd meer te vangen is in regels. Meer dan vroeger wordt van professionals gevraagd om zelf afwegingen te maken. Dit maakt dat het voor de Inspectie Justitie en Veiligheid belangrijker wordt om ook de gemaakte professionele en situationele afwegingen mee te nemen en niet enkel te controleren op de regel. De Inspectie Justitie en Veiligheid is daarom,

[22] In feite is die beweging al ingezet via de rijksbrede visie op toezicht in 2005, zie BZK (2005). *Kaderstellende Visie op Toezicht: Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht*. Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2005/06. 27831. Nr. 15.

deels onder externe druk, afgestapt van de 'traditie van afvinken van een waaier met regels'. Het maatschappelijk belang maakt dat de Inspectie Justitie en Veiligheid nadrukkelijker is gaan controleren op de achter- en onderliggende afwegingen die organisaties en partijen in deze maken. Of zoals in de focusgroep wordt opgemerkt 'de ontwikkeling van naleven naar meer nadenken'[23].

- Het een en ander kan niet los worden gezien van een *professionaliseringsgang van de Inspectie Justitie en Veiligheid zelf* en in het verlengde daarvan van allerlei ontwikkelingen die bijgedragen hebben aan *de profilering van de Inspectie Justitie en Veiligheid*.

De samenleving is complexer geworden, maar de Inspectie Justitie en Veiligheid is door eigen keuzes ook anders naar die buitenwereld gaan kijken. Aangegeven wordt dat er een balans moet zijn tussen toezicht gericht op het naleven van wet- en regelgeving versus toezicht waarin meer de bedoeling centraal staat. In de toezichtsdomeinen van de Inspectie Justitie en Veiligheid zijn achter- en onderliggende overwegingen niet altijd te vatten in regels, mogelijk wel in normen. Deze normen zouden nader kunnen worden geconcretiseerd, zodat in ieder geval aan de bedoeling van de wet recht kan worden gedaan. Tot slot is aangegeven dat de basis uiteindelijk wel op orde moet zijn én blijven. Dit betreft de naleving van cruciale onderdelen uit wet- en regelgeving.

3.2 Hoe ziet het krachtenveld eruit?

Om een eerste beeld te krijgen over de omgang met de krachtenvelden zijn de werkprogramma's en jaarberichten van de Inspectie Justitie en Veiligheid in de periode 2012-2020 geanalyseerd. Daarnaast is voor dezelfde periode een beknopte analyse gemaakt van het voorkomen van de Inspectie Justitie en Veiligheid in de (sociale) media. Daarbij zijn alle krantenberichten van 2019 ook inhoudelijk gescand om een beter beeld te krijgen wat in krantenberichten over de Inspectie Justitie en Veiligheid wordt gezegd. Een samenvatting van deze quickscan (zie bijlage 4) is voorgelegd als tweede onderdeel van de focusgroep met inspecteurs van de Inspectie Justitie en Veiligheid.
In paragraaf 3.2.1 wordt ingegaan op enkele constateringen zoals die uit de quickscan van de werkprogramma's/jaarberichten (paragraaf 3.2.1.1) en de (sociale) media-analyse (paragraaf 3.2.1.2) naar voren zijn gekomen. Paragraaf 3.2.2 gaat in op de reactie vanuit de focusgroep Inspectie Justitie en Veiligheid daarop.

3.2.1 Constateringen vanuit quickscans

3.2.1.1 Constateringen vanuit quickscan werkprogramma's en jaarberichten

Op basis van de quickscan van de werkprogramma's en jaarberichten (zie bijlage 4.1) zien we drie hoofdlijnen, waar we - in willekeurige volgorde - hieronder op ingaan.

[23] In navolging van de publicatie van Schillemans, T. (2019). Van naleven naar nadenken. In: *Reflecties op de staat van het toezicht*. Den Haag: Inspectieraad.

De Inspectie verandert: professionalisering en organisatieontwikkeling

Uit de werkprogramma's en jaarberichten van de Inspectie blijkt dat de Inspectie Justitie en Veiligheid een Inspectie in ontwikkeling is (geweest).

Werkterrein IJenV jaarbericht 2017

Werkterrein IJenV jaarbericht 2018

Werkterrein IJenV jaarbericht 2019

Als nieuwe Inspectie in 2012 en kort daarna 'aangevuld' tot de Inspectie Justitie en Veiligheid zoals we die anno 2020 kennen, wordt er *doorlopend gewerkt aan organisatieontwikkeling en verdere professionalisering*. Eerst vooral via het verbeteren en vernieuwen van werkmethodieken, informatiehuishouding, communicatiestrategie en kwaliteitssysteem, onder meer door de oprichting van een kenniscentrum. Later ook via onder andere een ontwikkelagenda en een strategisch personeelsplan. Meer recent via een verdere professionalisering van het primaire proces en de werkwijze (o.a. een nieuwe organisatiestructuur om meer ruimte te creëren voor de professional, voor flexibel organiseren en domein overstijgend werken) en tenslotte via de professionalisering van sturing, gedrag en cultuur (o.a. een cultuurtraject om de onderlinge samenhang en wisselwerking tussen onderzoeken en medewerkers ten volle te benutten). Deels blijken de thema's waarop wordt toegezien ook van toepassing op de eigen organisatie: samenwerken in 'interne' ketens en netwerken. Hier is ook de nodige (ontwikkel)tijd aan besteed, getuige de verantwoording in de jaarberichten.

Een Inspectie die worstelt met de verhouding tussen incidentonderzoek en meer thematisch onderzoek

Al in het jaarbericht van 2015 en daarna het werkprogramma van 2016 maakt de Inspectie gewag van een steeds sterkere toename aan meldingen en (verzoeken tot) incidentonderzoeken. En alhoewel de Inspectie zowel in budget als aantal fte is toegenomen (van € 6,5 miljoen en 59 fte in 2012 naar € 9,6 miljoen en 94 fte in 2018) wordt in elk jaarbericht aangegeven dat er is geherprioriteerd vanwege het toenemend verzoek om incidentonderzoeken. In het werkprogramma van 2020 geeft de Inspectie duidelijk aan dat in toenemende mate spanning wordt gesignaleerd tussen de uitvoering van zowel *themaonderzoeken als incidentonderzoeken* en dat aandacht voor beide om voldoende financiële armslag en verdere professionalisering vraagt.

Daarnaast wordt al in het werkprogramma van 2012 de ambitie uitgesproken om op meer regelmatige basis een balans te publiceren over de situatie in de verschillende toezichtsdomeinen. Zeker na het verschijnen van (de kabinetsreactie op) het WRR-rapport (2013) 'Toezien op publieke belangen', wordt veelvuldig herhaald dat de Inspectie meer *periodieke beelden en 'staten van de sector'* wil publiceren. Geconstateerd wordt tegelijkertijd dat een aantal 'staten van' vooralsnog in de

toekomst staan gepland: een staat voor de sanctietoepassing in 2020, een staat van de politie en een staat begeleiding en toezicht justitiële jeugd in 2021.

Een Inspectie die haar opvatting over/benadering van de krachtenvelden verbreedt en probeert meer en meer invulling te geven aan de reflectieve functie

Wanneer de werkprogramma's of jaarberichten spreken over samenwerking gaat het in eerste aanleg voornamelijk om (onderzoeks)samenwerking met andere rijksinspecties en (onderzoeks)instanties werkzaam op een van de sectoren binnen het brede domein van Justitie en Veiligheid. In het werkprogramma van 2020 constateert de Inspectie dat 'toezicht zich in toenemende mate focust op maatschappelijke risico's en het bereiken van maatschappelijk effect; nieuwe maatschappelijke vraagstukken worden verkend met de netwerken, partijen van beleid, uitvoering en toezicht zodat knelpunten tijdig worden benoemd (de reflectieve functie)'. Een *verbreding van de opvatting van samenwerking met meer focus op de reflectieve functie*, zo blijkt uit het werkprogramma van 2020.

Als het gaat om de benadering van de omgeving vinden we daar vooral iets over terug in de werkprogramma's. Zo geeft de Inspectie in het werkprogramma van 2016 aan dat 'nadrukkelijk het gesprek wordt gezocht met de ondertoezichtstaanden en beleidsmakers over de resultaten van het toezicht. De Inspectie informeert haar omgeving actief en transparant en resultaten van het toezicht worden openbaar gemaakt en met organisaties, politiek en publiek gedeeld'.

In het werkprogramma van 2017 lezen we onder de kernwaarden *'in verbinding'* en *'transparantie'* dat de Inspectie actief een relatie bouwt en onderhoudt met de (keten van) organisaties waarop zij toezicht houdt en met de beleidsverantwoordelijken. Daar hoort een transparante werkwijze bij: actief de omgeving informeren over de werkwijze van de Inspectie, de plannen en de resultaten van het toezicht.

In het werkprogramma van 2018 lezen we dat de Inspectie haar toezicht in verbinding tot stand brengt. Allereerst in *verbinding met de samenleving*. Dit gebeurt door [a] actief naar signalen uit de samenleving te zoeken via burgers en professionals die zich via de website bij de Inspectie melden, [b] te investeren in contacten met belangenorganisaties (zoals de Nationale Ombudsman, het College voor de Rechten van de Mens, Amnesty International, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Defence for Children) én [c] door actief verbinding te zoeken met slachtoffers en nabestaanden. Op de tweede plaats *in verbinding met beleid en uitvoering*. Dit heeft betrekking op het actief communiceren over lopend onderzoek, gesignaleerde risico's en het bespreken van conclusies van een onderzoek met eindverantwoordelijken. Ook gebeurt dit door het vroegtijdig inschatten van de gevolgen van beleidsontwikkelingen als ontwikkelingen in de uitvoering (via bijvoorbeeld een toets op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid). Ten derde *in verbinding met andere toezichthouders*, zoals de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, het Agentschap Telecom en het Toezicht Sociaal Domein *en met onderzoeksinstellingen*, zoals de Onderzoeksraad voor Veiligheid en de Nationale Ombudsman.

In het jaarbericht van 2018 laat de Inspectie zich tevens een spiegel voorhouden door partners uit het toezichtsveld aan het woord te laten: hoe kijken zij aan tegen het werk van de Inspectie?

Samenvattend blijkt de Inspectie in ieder geval in ambitie meer invulling te (willen) geven aan de reflectieve functie, maar de praktijk lijkt evenzo weerbarstig getuige bijvoorbeeld het verschil in ambities uit werkprogramma's en de realisatie daarvan in jaarberichten.

3.2.1.2 Quickscan van de (sociale) media-analyse

Met de Kaderstellende Visie op Toezicht (2001) heeft het kabinet enkele richtinggevende wenken gegeven voor onafhankelijk, transparant en professioneel toezicht. Toezicht is daarmee een onderdeel van een breder systeem van maatschappelijke checks and balances met horizontale publieke verantwoording, verticaal toezicht en interne controle[24]. De media vervullen in dit krachtenveld een belangrijke rol. Zij vertolken de stem van de burger die soms hoge verwachtingen heeft ten aanzien van toezicht, maar dragen evenzo bij aan het vertrouwen dat maatschappij en burgers hebben in de inspectie. Of zoals Ottow & Robben (2012, p.35) aangeven: 'De media kijken permanent mee over de schouder van de toezichthouder'. Om te kijken hoe de Inspectie Justitie en Veiligheid omgaat met de media, is een beknopte analyse gemaakt van het voorkomen van de Inspectie Justitie en Veiligheid in de (sociale) media.

Ten eerste zijn via de zoekterm 'Inspectie Justitie en Veiligheid' 12.075 berichten bekeken in de periode 01.01.2012 – 09.12.2019[25]. 13% Van deze 12.075 berichten bleek negatief getint, 83% neutraal en bij 4% bleek het te gaan om een positief bericht. Van deze 12.075 berichten waren 8.753 berichten nieuwsbronnen, 1.895 twitterberichten en 1.057 blogberichten. De overige kanalen waren Forum, TV, YouTube, Radio, Facebook en Pinterest. Inhoudelijk betreft de berichtgeving, zowel de meer neutraal als de meer negatief getinte berichten, met name incidenten, waarnaar de Inspectie Justitie en Veiligheid onderzoek heeft gedaan.
Ten tweede zijn voor een beter en meer recent beeld de krantenberichten van 2019 inhoudelijk gescand: 'wat berichten kranten over de Inspectie Justitie en Veiligheid?' Er is toegang gekregen tot 715 volledige artikelen in 2019 in de volgende kranten: De Volkskrant, Het Parool, De Telegraaf, Het Financiële Dagblad, Trouw, Algemeen Dagblad en NRC Next[26]. In vrijwel alle berichten betrof het incidentonderzoek waarin Inspectie Justitie en Veiligheid melding maakt dat zaken (in de keten) niet goed zijn gegaan[27]. Daarnaast is sprake van een aantal krantenberichten waarin meer de

[24] BZK (2001). *Kaderstellende Visie op Toezicht*. Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2000/2001. 27831. Nr. 1.
[25] Deze beknopte analyse is door WODC uitgevoerd. Er is gebruik gemaakt van de (sociale) media monitoringstool COOSTO.
[26] Via Nexis Uni van de Radboud Universiteit, zoekterm 'Inspectie Justitie en Veiligheid'.
[27] O.m. casus dood Hümeyra, uitzetting Bahreinse asielzoeker, metromoord, dood baby Riyano, uitzetting Armeense kinderen.

signalerende functie van de Inspectie wordt benadrukt[28]. Sommige berichten maken melding dat Inspectie onderzoek gaat doen[29].

Op basis van deze beknopte scan constateren we dat er een sterke samenhang blijkt te zijn met (berichtgeving over) incidenten binnen de toezichtsdomeinen van de Inspectie. Als de Inspectie voorkomt in de (sociale) media is het bijna zonder uitzondering gekoppeld aan berichtgeving over incidenten. Incidenten die veelal dieperliggende problematieken in een toezichtsdomein (keten of netwerk) blootleggen, blijken een voedingsbodem voor kritische mediaberichtgeving. Daarmee raken deze ook indirect aan de toezichtstaak van de Inspectie Justitie en Veiligheid. Dit bevestigt het beeld wat reeds eerder in publicaties is gesignaleerd[30]. Zo wordt in enkele mediaberichten, waarin nabestaanden aan het woord komen, melding gemaakt dat er blijkbaar onvoldoende geleerd wordt van casuïstiek. Sommige incidenten zijn blijkbaar niet op zichzelf staand. Vrijwel enkel het door de Inspectie uitgevoerde incidentonderzoek blijkt aanleiding voor kritische berichtgeving in de (sociale) media.

3.2.2 Reactie vanuit focusgroep Inspectie Justitie en Veiligheid

3.2.2.1 Reactie op quickscan werkprogramma's en jaarberichten

De constateringen op basis van de scan van werkprogramma's en jaarberichten 2012-2020 worden onderschreven door de focusgroep Inspectie Justitie en Veiligheid. In de reactie komt een tweetal reflecties naar voren.

Allereerst de *reflectie om wel of niet in te gaan op verzoeken tot incidentonderzoek*. De afgelopen jaren blijkt dat de Inspectie Justitie en Veiligheid met enige regelmaat incidentonderzoek heeft uitgevoerd. Dit betreft een bewuste keuze van de strategische top van Inspectie Justitie en Veiligheid. Niet alleen vanwege profilering van de Inspectie, maar vooral omdat juist van incidentonderzoeken veel kan worden geleerd. Incidentonderzoeken hebben onder meer als doel om het lerend vermogen van het veld te vergroten en dragen (uiteindelijk) bij aan een beter begrip hoe een systeem werkt, hoe netwerken en ketens functioneren. Het is daarbij voor de Inspectie Justitie en Veiligheid nog wel een uitdaging om niet alleen terug te kijken en aan te geven wat er is misgegaan. Aangegeven wordt dat een omslag wenselijk is. Incidentonderzoek moet niet beperkt worden tot enkel het identificeren van leermomenten, maar zou juist ook moeten bijdragen door vooruit te kijken en door organisaties en partijen een handelingsperspectief mee te geven om zaken anders/beter te doen.

---

[28] O.m. aanpak bendes in Nederland, signalering personeelstekort politie, sluiting zes gevangenissen, onvoldoende zicht op identiteit asielzoekers.

[29] O.m. het systeem van interne en externe controle op fouten in TBS-klinieken.

[30] Zie hiervoor o.m. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). *Over hijgerigheid en lange adem: een verkenning van de relatie tussen toezicht en media*. Den Haag: WRR Webpublicatie; Steen, M., Klijn, E., Wijk, M., & J. Scherpenisse (2013). Ruimte voor strategie. De relatie tussen toezicht en media nader bezien. In: *Tijdschrift voor Toezicht, 2013(3), 26-42*; Ottow, A.T, & P.B.M. Robben (2012). De toezichthouder als koorddanser. In: *Tijdschrift voor Toezicht, 3(3), 32–35*.

Het blijkt dat de keuze voor het wel of niet ingaan op verzoeken tot incidentonderzoek de afgelopen jaren interne discussies binnen de Inspectie Justitie en Veiligheid zelf heeft veroorzaakt: 'welke Inspectie willen wij zijn om effectief en legitiem te kunnen zijn'. Er speelt een aantal overwegingen bij de keuze om incidentonderzoek uit te voeren:

- De Inspectie Justitie en Veiligheid heeft op grond van een risico-inschatting aangegeven welk thematisch onderzoek zij zou willen uitvoeren. Kan/mag/moet deze lijn worden onderbroken ten faveure van incidentonderzoek? Feit is dat de afgelopen jaren er met enige regelmaat een herprioritering van werkzaamheden was. Het roept dan ook bij enkelen de vraag op of incidentonderzoek niet (te veel) afleidt van de werkelijke focus, nog los van het gegeven dat dit ook afgestemd moet zijn op de beschikbaar personele en financiële middelen. Dit raakt aan het feit dat er binnen de Inspectie Justitie en Veiligheid verschil van opvatting hierover bestaat: tussen medewerkers, maar ook tussen medewerkers en hen die het uiteindelijke besluit nemen.
- De Inspectie Justitie en Veiligheid is niet de enige organisatie die incidentonderzoek uitvoert. Er wordt vaak ook door andere (toezichthoudende) partijen incidentonderzoek gedaan. Een legitieme vraag lijkt wat de meerwaarde is van het uitvoeren van incidentonderzoek door de Inspectie Justitie en Veiligheid. Incidentonderzoeken leveren de Inspectie Justitie en Veiligheid een effectieve informatiepositie op en geven de inspectie een inkijk in de werking van het systeem van een toezichtsveld, aldus de focusgroep. Tegelijkertijd kan de focus op incidentonderzoek afleiden van eerder gemaakte keuzes in uitvoering van thematisch onderzoek. Juist via thematisch onderzoek kan immers meer worden gereflecteerd op meer structurele verklaringen voor eventuele tekortkomingen.
- Externe druk (vanuit bijvoorbeeld de minister of de burgemeesters) om als Inspectie Justitie en Veiligheid een bijdrage te leveren aan incidentonderzoek. Ervaring leert dat vrijwel altijd externe vragen worden gehonoreerd. De keuze om incidentonderzoek te doen, wordt daarmee soms mede beïnvloed door wat andere partijen willen.

De Inspectie Justitie en Veiligheid hanteerde de afgelopen jaren een afwegingskader met betrekking tot incidentonderzoek. Aangegeven is dat de afweging niet altijd voldoende zichtbaar geschiedde en deze was ook niet altijd even helder op criteria gestoeld. Er is inmiddels een hernieuwd afwegingskader. Het is afwachten hoe het management van de Inspectie Justitie en Veiligheid hiermee wil omgaan.

Een *tweede reflectie vanuit de focusgroep Inspectie Justitie en Veiligheid betreft de verhouding tussen incidentonderzoek en meer thematisch onderzoek.* Op dit moment maakt de Inspectie Justitie en Veiligheid op een aantal domeinen een ontwikkeling door. De Inspectie wil nadrukkelijk het lerend vermogen van organisaties bevorderen, handelingsalternatieven voor de toekomst bieden en niet alleen - zoals bij nalevingstoezicht - een diagnose stellen of het veld het wel/niet goed doet. Hoe meer de Inspectie Justitie en Veiligheid echter hierop gaat zitten, hoe groter ook het besef dat er een basis moet zijn van naleven. Misschien moet het dus wel én/én zijn. Tegelijkertijd is dit lastig, daar het bereiken van naleven van wet

en regelgeving van de Inspectie Justitie en Veiligheid iets anders vraagt dan het bevorderen van het lerend vermogen en het bieden van handelingsalternatieven voor de toekomst. De focus op leren maakt dat de Inspectie misschien wel scherpte verliest als ze moet oordelen en vaststellen wat wel of niet goed gaat.

In het verlengde van deze discussie, wordt gerefereerd aan de positie van de Inspectie Justitie en Veiligheid. De Inspectie houdt toezicht op álle terreinen van Justitie en Veiligheid. Daarmee 'schuurt de Inspectie Justitie en Veiligheid dicht tegen de minister aan' en bij dingen die goed of minder goed gaan op het terrein van Justitie en Veiligheid spreekt zij in beginsel ook direct de minister hierop aan. Dat maakt het voor de Inspectie Justitie en Veiligheid soms lastig en complex en is één van de redenen waarom de Inspectie meer zou willen inzetten op thematisch onderzoek. Tegelijkertijd wil én moet de Inspectie Justitie en Veiligheid blijven kijken of wet- en regelgeving dat via beleid wordt gemaakt, ook werkt in de praktijk. De Inspectie zal adviezen willen geven hoe hierop eventueel bij te sturen, zeker daar waar voor het toezichtsveld Justitie en Veiligheid al heel heldere regels gelden.

De beide reflecties vanuit de focusgroep sluiten aan op de derde constatering uit de quickscan van de werkprogramma's en jaarberichten 2012-2020, namelijk *dat we een Inspectie Justitie en Veiligheid zien die haar opvatting over en haar benadering van de krachtenvelden verbreedt. Daarbij probeert de Inspectie Justitie en Veiligheid meer en meer invulling te geven aan de reflectieve functie*. Door de focusgroep is aangegeven dat er stappen zijn gezet in de realisering van deze ambitie, maar dat deze ambitie nog onvoldoende is gerealiseerd. Een aantal redenen ligt hieraan ten grondslag:

- Aan de reflectieve functie wordt op dit moment vooral invulling gegeven door achteraf te constateren dat er een rode draad te ontwaren is. Invulling geven aan de reflectieve functie vereist dat de Inspectie Justitie en Veiligheid ook ex-ante nadenkt hoe zij wil toezien en hoe zij iets zal doorlichten.
- Dit vooraf doordenken wordt gehinderd door de soms snelle ontwikkelingen in het veld, waardoor de actualiteit feitelijk alweer is ingehaald.
- Ook blijkt het lastig te zijn om alle (raster)begrippen voldoende eenduidig in werkprogramma's uit te werken en daarop vervolgens te sturen. Hierbij valt te denken aan onder meer de (raster)begrippen als 'periodiek beeld' en 'de staat van'.

Door de focusgroep Inspectie Justitie en Veiligheid wordt dan ook geconstateerd dat voor een adequate invulling van de reflectieve functie het belangrijk is om aan de voorkant meer tijd te nemen ('bezint eer ge begint') én ook nadrukkelijk(er) te sturen op een eenduidige uitwerking. Op die manier kan zoveel mogelijk eenzelfde beeld worden gegenereerd wat nu precies wordt verstaan onder de reflectieve functie van de Inspectie Justitie en Veiligheid. Dit veronderstelt ook dat daarvoor professionele ruimte nodig is, naast dat hiervoor capaciteit beschikbaar wordt gemaakt.

3.2.2.2 Reactie op quickscan (sociale) media analyse

De focusgroep Inspectie Justitie en Veiligheid onderkent dat juist bijzondere gebeurtenissen voor de media nieuwswaarde hebben. De media focust daarmee op

‘wat is er gebeurd en wie heeft wat fout gedaan’, terwijl er een genuanceerdere beschrijving in het onderzoeksrapport aan ten grondslag ligt. De effectiviteit en legitimiteit van Inspectie Justitie en Veiligheid lijkt daarmee deels ontleend te worden aan (de presentatie van) incidentonderzoeken (in de media). De gedeelde inschatting van de focusgroep is dat de Inspectie nog wel aan effectiviteit en legitimiteit kan winnen. De Inspectie kan nadrukkelijker nadenken hoe zij (de uitkomsten van) het brede onderzoekpalet beter kan neerzetten in de buitenwereld[31]. Feitelijk gaat het om de vraag hoe de Inspectie Justitie en Veiligheid zich beter kan profileren. Aangegeven wordt dat er in sommige toezichtsdomeinen enorme verbeteringen zijn gerealiseerd in ketenprocessen, waardoor direct ondertoezichtstaande organisaties beter functioneren. Door hier nadrukkelijker en meer over te communiceren, ook om de legitimiteit als Inspectie Justitie en Veiligheid uiteindelijk te verhogen, zal er mogelijk in de toekomst een ander mediabeeld gegenereerd kunnen worden. Een mediabeeld dat meer recht zou doen aan de verschillende typen onderzoeken van Inspectie Justitie en Veiligheid en de belangrijke bijdragen die ook door de toezichthouder worden gerealiseerd aan het beter functioneren van de verschillende organisaties op het terrein van Justitie en Veiligheid.
De Inspectie Justitie en Veiligheid lijkt haar effectiviteit en legitimiteit thans deels te ontlenen aan berichtgeving in de media over incidentonderzoek. De focusgroep geeft mee dat de Inspectie in overweging moet nemen hoe ze de uitkomsten van het brede onderzoekspalet van de Inspectie, beter in de media kan neerzetten.

3.3 Verkenning verdiepende vragen vanuit focusgroep Inspectie Justitie en Veiligheid

Aan de focusgroep Inspectie Justitie en Veiligheid zijn verdiepende vragen voorgelegd die de centrale onderzoeksvraag ondersteunen. We introduceren hierna steeds eerst de vraag waarna de gedeelde reactie vanuit de focusgroep volgt[32].

3.3.1 Tegengestelde belangen van ondertoezichtstaanden en hun wens om invloed uit te oefenen: ervaart de Inspectie Justitie en Veiligheid dit en zo ja, wat is die ervaring dan?

De focusgroep Inspectie Justitie en Veiligheid heeft op dit moment de indruk dat ondertoezichtstaanden eerder defensief reageren, mogelijk gelet op het tegengesteld belang. Zeker als het gaat over de effectiviteit van een keten lijkt dit het geval te zijn. Bij vrijwel alle ketenonderzoeken blijkt vaak dat een partij de schuld bij een ander in de keten probeert te leggen. Hierbij wordt opgemerkt dat de ervaring is dat dit meer ‘bovenin’ organisaties speelt dan ‘onderin’. Deels is dit mogelijk het gevolg van een sterkere focus op risicogestuurd onderzoek en meer incidentonderzoek (overigens gedreven door de wens om met minder capaciteit toch zoveel mogelijk zaken ‘boven water’ te krijgen).

[31] Achterliggende gedachte daarbij is o.a. dat via sociale media mogelijk andere belangstellenden (o.m. mensen uit het veld, wetenschappers) kunnen worden bereikt.
[32] We benadrukken dat het hierbij gaat om de gedeelde groepsperceptie van de deelnemers aan de focusgroep.

Tegelijkertijd is de gedeelde inschatting van de focusgroep dat ondertoezichtstaanden het Inspectieonderzoek meer en meer zijn gaan waarderen. Inspectieonderzoek kan helpen om uiteindelijk een betere kwaliteit te realiseren. Ondertoezichtstaanden proberen wellicht meer en eerder invloed uit te oefenen. Het toezichtswerk van de Inspectie speelt zich immers in een complex netwerk van relaties af, een Inspectie opereert daarin niet autonoom. Mogelijkerwijs kan daarom in samenspraak het onderzoeksontwerp worden verrijkt. Tegelijkertijd zal de Inspectie uiteindelijk haar eigen afwegingen moeten blijven maken met betrekking tot de selectie en formulering van de probleemstelling.
Een aantal jaren geleden zat er in de mix van incidentonderzoek en thematisch onderzoek een bescherming tegen het 'super risicogestuurd onderzoek'. Juist via thematische onderzoeken beoogt de Inspectie te laten zien wat er goed gaat in een domein. In de visie van de Inspectie staat dat de Inspectie Justitie en Veiligheid in verbinding wil staan met ondertoezichtstaanden. Allerlei discussies met de ondertoezichtstaanden over (incident)onderzoeken bevorderen in ieder geval niet altijd dat er geleerd wordt. Juist in de verbinding (die feitelijk los kan staan van de onderzoeken) zou het vertrouwen moeten worden gecreëerd dat ook de Inspectie rapporten oplevert waar de ondertoezichtstaanden betekenis voor de dagelijkse praktijk aan kunnen ontlenen. Zacht op de relatie en hard op de inhoud hoeven elkaar in principe niet in de weg te zitten.

3.3.2 Voor wat het maatschappelijk krachtenveld betreft: hoe ziet de wettelijke basis eruit en wat is de invloed ervan op de manier waarop de Inspectie tegemoetkomt aan publieke belangen?

In de organisatieregeling van het ministerie van Justitie en Veiligheid staat een brede bepaling, namelijk dat de Inspectie dé toezichthouder is op alle organisaties binnen het brede domein van Justitie en Veiligheid. Als wordt gekeken hoe dat wettelijk is neergelegd, dan is de gedeelde opvatting dat dat op een ongelijksoortige manier is gedaan. Van formele wetten waarin de kwaliteit van de taakuitvoering wordt benoemd (Politiewet, Wet Veiligheidsregio's) tot een aantal (onderhandse) regelingen tot aan toezeggingen aan de Kamer. Dit maakt dat de Inspectie niet altijd op een gelijksoortige manier naar organisaties kan kijken.
Vroeger werd er vooral toezicht gehouden op één organisatie. Er werd via een 'waaier' in kaart gebracht waar die organisatie allemaal aan moest voldoen; vervolgens ging de Inspectie Justitie en Veiligheid de organisatie in om te kijken of dat ook het geval was. De ervaring is dat dit nu wordt omgedraaid, omdat het maken van een 'waaier' voor een keten of netwerk ondoenlijk is. Daarom wordt nu eerst bepaald wat in kaart wordt gebracht om vervolgens aan te geven wat dan van iedere partij daarin verwacht mag worden. De Inspectie Justitie en Veiligheid is daarbij steeds meer op ketens en netwerken gefocust. De Inspectie Justitie en Veiligheid is al meer georiënteerd op het centraal stellen van het publiek belang. De focusgroep merkt op dat dit laatste vaak impliciet blijft. Het zou wenselijk zijn om dit meer expliciet te maken.
De wettelijke basis lijkt in deze van ondergeschikt belang, alhoewel door de focusgroep Inspectie Justitie en Veiligheid wordt opgemerkt dat van wetten eigenlijk wel meer inhoudelijke normen zouden mogen worden verwacht. In de praktijk levert

dit slechts af en toe problemen op, in de 'hoeken en gaten' van een toezichtsdomein. De organisatieregeling van het Ministerie Justitie en Veiligheid met de brede bepaling is dan behulpzaam. De Inspectie tracht op alle mogelijke manieren aan het publiek belang tegemoet te komen. Dit betekent dat soms ook onderdelen uit het netwerk of de keten worden meegenomen die - formeel gezien - niet onder het toezicht van de Inspectie Justitie en Veiligheid vallen. Dit kan omdat de Inspectie in het toezichtveld Justitie en Veiligheid over het algemeen niet te maken heeft met commerciële relaties en belangen. Slechts in een enkel geval is daar sprake van in het toezichtsveld van Justitie en Veiligheid[33]. De Inspectie heeft in haar toezichtsveld daarentegen wel te maken met organisaties en stichtingen die een contract en/of financiële relatie met de overheid hebben[34]. Het is dan zaak het vooral goed te organiseren. Desalniettemin, zo geeft de focusgroep aan, zou het voor die organisaties en stichtingen wettelijk gezien strakker moeten worden geregeld.
Al met al is de gedeelde ervaring in de focusgroep Inspectie Justitie en Veiligheid dat de (ongelijksoortige) wettelijke kaders slechts af en toe een probleem vormen. Dit is met name het geval in de 'hoeken en gaten' van een toezichtsdomein. De Inspectie probeert echter steeds maximaal te organiseren dat tegemoet wordt gekomen aan het publieke belang.

3.3.3 Voor wat het maatschappelijk krachtenveld betreft: waaruit blijkt de al of niet bestaande maatschappelijke legitimiteit van de Inspectie Justitie en Veiligheid?

Allereerst wordt in de focusgroep Inspectie Justitie en Veiligheid het voorbeeld gegeven van een onderzoek omtrent de jeugdbescherming. Vanuit het toezicht op de (justitiële) instellingen in de jeugdketen heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid daaraan bijgedragen. Voor het onderzoek was erkenning en waardering, in ieder geval geldt dit voor de ondertoezichtstaanden in dit onderzoek. Aan een bredere erkenning en waardering wordt echter toch enigszins getwijfeld. Als het om de maatschappelijke legitimiteit gaat dan bestaat de indruk dat weinig burgers weet hebben van het bestaan van de Inspectie Justitie en Veiligheid. Er lijkt sprake van een soort impliciete, berustende legitimiteit in de zin van 'kennelijk is er een Inspectie, het zal wel goed gaan en laat ze maar hun ding doen'. In de focusgroep wordt gesproken over een soort 'sluimerstand legitimiteit'. Als het gaat om brede maatschappelijke instituties zoals Bits of Freedom of Amnesty International dan is niet geheel duidelijk hoe deze organisaties denken over de Inspectie. Onduidelijk blijft ook of deze organisaties de Inspectie nu meer weten te vinden. Omgekeerd is ook niet helemaal duidelijk of de Inspectie deze brede maatschappelijke organisaties nadrukkelijker weet te vinden. Opgemerkt wordt in dit verband, dat toen er nog sprake was van fysieke rapporten, er beter nagedacht leek te worden over de distributie van onderzoeken dan nu het geval is. En dit terwijl het in het digitale tijdperk veel eenvoudiger lijkt. Geconstateerd wordt dat de Inspectie Justitie en Veiligheid hier zeker sterker in kan worden en nadrukkelijk vooraf meer zou kunnen nadenken wie, waarom en met welk doel een rapport krijgt toegestuurd.

[33] In tegenstelling tot bijvoorbeeld de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit die in haar toezichtsveld wel met commerciële relaties en dito belangen te maken heeft.

[34] Denk daarbij bijvoorbeeld aan sommige organisaties in de keten forensische zorg, het Schadefonds Geweldsmisdrijven en Slachtofferhulp.

De gedeelde opvatting van de focusgroep is dat ten aanzien van de Inspectie sprake is van een sluimerende legitimiteit en dat in dat verband nadrukkelijker aandacht zou kunnen worden besteed aan de distributie van de Inspectierapporten.

3.3.4 Voor wat het maatschappelijk krachtenveld betreft: welke eisen stelt het maatschappelijk krachtenveld op het gebied van transparantie en vertrouwen?

In het algemeen geldt dat 'hoe meer het in de buitenwereld leeft, hoe nadrukkelijker de Inspectie Justitie en Veiligheid wordt gevolgd'. Als voorbeeld wordt het vertrekproces van de Armeense kinderen gegeven waar veel publieke aandacht voor was. Deze kwestie was geregeld in de pers terug te vinden en er was vanuit journalisten ongeveer tweewekelijks de vraag 'of het Inspectieonderzoek er al is'. In dit voorbeeld is het met name de pers, maar de gedeelde ervaring in de focusgroep is dat dit de laatste jaren ook meer door slachtoffers, nabestaanden en advocaten gebeurt. Hoe meer het leeft in de buitenwereld, hoe zorgvuldiger de Inspectie ook intern te werk lijkt te gaan met betrekking tot de openbaarmaking. Intern wordt het werk altijd al zorgvuldig gedaan, maar het lijkt nog zorgvuldiger te gaan vanwege de ervaren maatschappelijke druk.
Wat daarbij tevens soms speelt is dat de Inspectie duidelijk wil aangeven dat zij in haar toezicht niet 'op de hand van de minister is'[35]. Dit wordt door sommige partijen weleens zo gepercipieerd, omdat 'de Inspectie Justitie en Veiligheid van de minister is'. Een Inspectie die echter transparant en onafhankelijk beschrijft wat goed en minder goed is gegaan, wekt vertrouwen. Het gaat om het weergeven van 'het juiste verhaal'. De gedeelde ervaring is dat voor ondertoezichtstaanden transparantie essentieel is. Naarmate je verder van de ondertoezichtstaanden af komt (zoals pers en burgers), lijkt transparantie minder een issue te zijn: zij nemen het zoals het is gegaan en zoals het door de Inspectie is beschreven. In feite een soort 'stilzwijgend vertrouwen' in de Inspectie Justitie en Veiligheid. Toch wordt aangegeven dat voor de Inspectie Justitie en Veiligheid hier ook een risico zit. Immers, 'vertrouwen komt te voet en gaat te paard'. Als voorbeeld wordt een kritische tweet aangehaald van een journalist, weliswaar de enige tot nog toe, die de Inspectie Justitie en Veiligheid wel eens in een ander daglicht zou kunnen stellen. Van belang daarbij is volgens sommigen de aparte positie van deze Inspectie; de Inspectie Justitie en Veiligheid ziet immers toe op de overheid en daarom is de 'schuldkwestie' meestal al duidelijk. Met andere woorden: men hoeft niet nog eens de Inspectie de schuld te geven om daarmee de overheid de schuld te geven (zoals bijvoorbeeld wel het geval is bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit die vooral toeziet op het bedrijfsleven). Anderen merken op dat dit ook wel degelijk voor de Inspectie Justitie en Veiligheid zou kunnen gelden. De legitimiteit van de Inspectie Justitie en Veiligheid is ook afgeleid van dat 'wij als Inspectie ons werk goed doen en geen fouten maken in onze onderzoeksrapporten'. Als de Inspectie Justitie en Veiligheid niets doet met signalen en/of meldingen of deze verkeerd inschat, dan wordt - als het toch fout gaat in een toezichtsveld - ook gekeken naar de toezichthouder. Opgemerkt wordt dat het aantal signalen/meldingen voor deze Inspectie laag ligt, maar dat de Inspectie hier altijd alert op moet blijven.

[35] Minister dient dan breed te worden opgevat, namelijk de overheid.

De gedeelde opvatting van de focusgroep is dat transparantie en afgeleid daarvan publiek vertrouwen gebaat blijven met een heldere, controleerbare, toetsbare en onafhankelijke rapportering.

3.4 Resumé

De huidige omgang met de krachtenvelden is ingekleurd aan de hand van een analyse van de werkprogramma's en jaarberichten, een (sociale) media analyse en de reactie op beide analyses via een focusgroep met deelnemers vanuit de Inspectie Justitie en Veiligheid.

Op de vraag of sprake is van *toenemende maatschappelijke complexiteit en het functioneren (van de uitvoering) in ketens en netwerken* volgt een eenduidig antwoord. Ervaren wordt een complexer wordende samenleving. Perspectieven van meerdere actoren bepalen mede die maatschappelijke complexiteit. Om de complexer wordende vraagstukken en problemen het hoofd te bieden is een toenemende samenwerking in ketens en netwerken gevraagd. De burger verwacht van de overheid dat zij een adequaat antwoord heeft op maatschappelijke vraagstukken. Tegelijkertijd is er een ervaren context waarin overheid en burgers elkaar eerder wantrouwen. Hierdoor komt een grotere nadruk te liggen op de Inspectie als toezichthouder van de overheid. De toenemende maatschappelijke complexiteit komt tot uitdrukking in het werk dat zich meer en meer afspeelt in een complex netwerk van organisaties en relaties. De vroeger ervaren overzichtelijkheid van een toezichtsveld is niet meer.
Tegelijkertijd ligt hier ook een bewuste keuze van de Inspectie Justitie en Veiligheid aan ten grondslag. Naast dat de Inspectie is gaan toezien op álle terrein van Justitie en Veiligheid, heeft er ook een omslag in denken plaatsgevonden. Naast naleving van wet- en regelgeving, is meer en meer ook de bedoeling van toezicht centraal komen te staan. Door nadrukkelijker het maatschappelijk effect centraal te stellen, kijkt de Inspectie steeds meer vanuit het publiek belang naar achter- en onderliggende afwegingen die organisaties en partijen in deze maken.

Als het gaat om de vraag *hoe het krachtenveld eruitziet* wordt de gesignaleerde spanning tussen de uitvoering van incidentonderzoek en meer thematisch onderzoek onderkend. Het wel of niet ingaan op verzoeken tot incidentonderzoek moet in balans blijven met de capaciteit die beschikbaar is voor meer thematisch en risicogericht onderzoek. Beide typen onderzoeken vragen een verdere professionalisering.
De Inspectie Justitie en Veiligheid bevordert in een aantal domeinen nadrukkelijk het lerend vermogen van organisaties. De Inspectie stimuleert in deze het vooruit kijken en biedt handelingsperspectieven. Hoe meer aandacht de Inspectie heeft voor het leren en het invulling geven aan de reflectieve functie, hoe groter ook het besef dat er een basis moet zijn van naleven. De basis moet op orde zijn én blijven. De Inspectie zal continue een balans moeten zoeken tussen naleving van cruciale delen uit wet- en regelgeving versus de bedoeling van de wet en daarmee meer het maatschappelijke effect nastreven. Deze inkleuring vanuit de focusgroep sluit aan op de constatering uit de scan van werkprogramma's en jaarberichten dat de

Inspectie Justitie en Veiligheid haar opvatting over/benadering van de krachtenvelden verbreedt.

Het beeld van de Inspectie Justitie en Veiligheid in de (sociale) media wordt in de focusgroep herkend. Incididentonderzoek genereert vrijwel altijd nieuwswaarde in de media vanuit de framing 'wat is er gebeurd, wie heeft wat fout gedaan'. Dit doet geen recht aan de vaak meer genuanceerde onderliggende beschrijvingen van een inspectierapport. De Inspectie lijkt haar effectiviteit en legitimiteit met name te ontlenen aan mediaberichtgeving rondom incidentonderzoek. De focusgroep geeft aan dat de Inspectie haar legitimiteit kan verhogen door ook gerealiseerde verbeteringen in ketenprocessen nadrukkelijk te communiceren. Bijvoorbeeld door toe te werken naar een ander mediabeeld door het bredere onderzoekspalet van de Inspectie meer over het voetlicht te brengen.

Tot slot de *verdiepende vragen*. Als het gaat om de ervaring van de focusgroep Inspectie Justitie en Veiligheid met *tegengestelde belangen van ondertoezichtstaanden en hun wens om invloed uit te oefenen*, dan bestaat allereerst de indruk dat ondertoezichtstaanden het belang van goed Inspectieonderzoek onderkennen. De Inspectie blijkt in staat complexiteit goed bloot te leggen, ook als het gaat om de effectiviteit van een keten. Dat laat onverlet dat sommige ondertoezichtstaanden de Inspectie soms nog als repressief en minder coöperatief ervaren, wat mogelijk de soms defensieve reactie van ondertoezichtstaanden verklaart.
De Inspectie zal in verbinding moeten blijven met ondertoezichtstaanden en een voor naleving wenselijke repressieve stijl moet kunnen afwisselen met een meer coöperatieve stijl. Juist in de verbinding moet het vertrouwen ontstaan dat de Inspectie onderzoeksrapporten oplevert waar ondertoezichtstaanden, zowel beleid als uitvoering, hun voordeel mee kunnen doen. In de verbinding kunnen ondertoezichtstaanden ook mogelijk de onderzoeksopzet verrijken. Dat laat onverlet dat voor een afbakening, selectie en formulering van de uiteindelijke onderzoeksopzet de Inspectie aan zet is.
Als het gaat om de *wettelijke basis en de invloed ervan op de manier waarop de Inspectie Justitie en Veiligheid tegemoetkomt aan publieke belangen*, dan is de gedeelde ervaring dat de ongelijksoortige wettelijke basis (formele wetten, regelingen, toezeggingen Kamer) slechts af en toe een probleem vormt en dan met name in de 'hoeken en gaten' van een toezichtsdomein.
Als het om de *maatschappelijke legitimiteit* gaat dan bestaat de indruk dat weinig mensen weet hebben van het bestaan van de Inspectie Justitie en Veiligheid. De Inspectie zal haar toezicht vanuit een kritisch vertrouwen en met een scherp verwachtingenmanagement richting ondertoezichtstaanden en burger moeten blijven vormgeven. Op die manier kan gestand worden gedaan aan de ervaren 'sluimerstand legitimiteit'.
Als het gaat om de eventuele *eisen die het maatschappelijk krachtenveld stellen op het gebied van transparantie en vertrouwen* is de ervaring dat de Inspectie Justitie en Veiligheid in beginsel een 'stilzwijgend vertrouwen' geniet vanuit pers en burger. Juist door de bijzondere positie die deze Inspectie heeft ten opzichte van andere Inspecties (het toezien op de overheid zelf), maakt dat de Inspectie dit continu zal

moeten blijven waarmaken. Dit betekent transparant en onafhankelijk het ‘juiste verhaal’ vertellen.

4 Resultaten verdieping en kleuring middels dialogen met relevante actoren

Leeswijzer
In dit hoofdstuk staan drie casussen centraal: het inspectieonderzoek naar het terugkeerproces van de Armeense kinderen, het inspectieonderzoek naar de continuïteit van meldkamers en het inspectieonderzoek naar de selectie en toewijzing in de opsporing. Per casus zijn twee focusgroepen gehouden. In een eerste bijeenkomst hebben inspecteurs en ondertoezichtstaanden gereflecteerd op het voorliggende inspectieonderzoek. In een tweede bijeenkomst is op deze reflecties voortgeborduurd door naast inspecteurs en ondertoezichtstaanden ook wetenschappelijke experts toe te voegen. Hierna geven we in *paragraaf 4.1* (chronologisch) aan wat er uit de eerste reeks focusgroepen naar voren is gekomen aan de hand van enkele leidende vragen (juiste partij, juiste onderzoek, juiste aanbevelingen, verbetermogelijkheden). Vervolgens beschrijven we in *paragraaf 4.2* de resultaten van de tweede reeks focusgroepen. Voor de tweede reeks hebben we concrete verbetersuggesties per casus ter bespreking voorgelegd. Afgesloten wordt met een resumé in *paragraaf 4.3*.

4.1 Resultaten eerste reeks focusgroepen met inspecteurs en ondertoezichtstaanden

4.1.1 Inspectieonderzoek naar terugkeerproces Armeense kinderen

Als het om het Inspectieonderzoek naar het terugkeerproces van de Armeense kinderen gaat (zie voor het originele inspectieonderzoek: https://www.inspectie-jenv.nl/actueel/nieuws/2019/11/05/onvoldoende-regie-en-wantrouwen-in-terugkeerproces-armeense-kinderen), dan komen de betrokkenen op hoofdlijnen tot de volgende gedeelde reflecties:

- Partijen zijn het eens dat de Inspectie Justitie en Veiligheid de juiste partij is voor dit soort onderzoeken. De Inspectie blijkt ook prima in staat om complexe zaken goed weer te geven. Hierover bestaat weinig discussie.
- Als het om de aanpak gaat, blijkt achteraf gezien het feit dat de onderzoeksvraag in aanvang ingekaderd was (het betrof de laatste twee weken van het terugkeerproces) en snel moest worden uitgevoerd (er zat druk achter) niet bepaald helpend te zijn geweest. Ondanks een gedegen feitenrelaas van die twee weken is volgens sommigen het nodige gemist wat de complexiteit van het terugkeerproces onvoldoende recht heeft gedaan. Zo is vooral een bestuursrechtelijke insteek gekozen, min of meer noodgedwongen, daar samenwerking met de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd tijd zou vergen. Er speelde echter ook een duidelijke

jeugdrechtelijke achtergrond (unieke situatie van een 'gescheiden uitzetting' van ouder en kinderen, rapporten van de Raad voor de Kinderbescherming en beslissingen van de kinderrechter) als ook een strafrechtelijke ('onttrekking aan vreemdelingenrecht' waarbij ook nog 'bewaking' en 'vermissing' aan de orde kwamen). Kortom: 'plotwendingen' waarbij vanuit verschillende bevoegde gezagen (snel) geacteerd moest worden.

- Het beschreven feitenrelaas met vervolgens een duiding aan de hand van voornamelijk protocollen, deed volgens sommigen dan ook onvoldoende recht aan de achterliggende (al of niet aanwezige) beleidskeuzes. Dit, gevoegd bij het feit dat uiteindelijk onvoldoende helder werd wat zich precies in de bewuste nacht van 8 september 2018 heeft afgespeeld als ook waarom de staatssecretaris uiteindelijk diezelfde dag toch anders besloot, maakt dat de aanbevelingen volgens sommigen onvoldoende het gewenste (leer)effect hebben.
- Over het privacy-aspect wordt verschillend gedacht: wel of niet nodig, wel of niet een issue. Sommigen geven echter aan dat daarvan meer geabstraheerd kan worden gezien de wens/noodzaak om het systeem te verbeteren. De communicatie in én over de casus zou volgens sommigen baat hebben bij een meer ketengerichte, open communicatie-strategie.
- Het leren/verbeteren naar aanleiding van de casus had volgens de meesten nadrukkelijker beoogd en nageleefd kunnen worden zowel qua diepte (diepere verbeterslagen) als qua bruikbaarheid (handelingsalternatieven in volgende gevallen, juist ook op strategisch niveau).

4.1.2 Inspectieonderzoek naar continuïteit meldkamers

Als het om het Inspectieonderzoek naar de continuïteit van de meldkamers gaat (zie voor het originele inspectieonderzoek: https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/rapporten/2019/09/06/continuiteit-van-meldkamers), dan komen de betrokkenen op hoofdlijnen tot de volgende gedeelde reflecties:

- Partijen zijn het eens dat de Inspectie de juiste partij is voor dit soort onderzoeken. De Inspectie blijkt prima in staat om de complexiteit rondom de continuïteit van de meldkamers adequaat weer te geven. Hierover bestaat weinig discussie.
- Achteraf bezien was de gekozen insteek en timing (onderzoek of aanbevelingen uit een eerder onderzoek zijn opgevolgd) een wat ongelukkige, mede vanwege 'schuivende panelen' gedurende het onderzoek. De 'schuivende panelen' hebben betrekking op de Wijzigingswet meldkamers en de overgang van Landelijke Meldkamerorganisatie naar Landelijke Meldkamer Samenwerking. Hierdoor, als ook doordat de Inspectie tijdens het onderzoek geen duidelijke aanwijzingen uit het veld kreeg voor achterliggende diepere problematiek, had het onderzoek niet de beoogde uitwerking. In het verlengde hiervan bleek tevens dat 'het veld' zichzelf nog niet

ziet als één systeem voor continuïteit van de 'lifelines' voor burger (112) en hulpverleningsdiensten (C2000).
De achterliggende diepere problematiek/complexiteit betreft in dit geval vele verschillende diensten en besturen met allemaal hun verschillende structuren, 'taal' en belangen. Zelfs ook verdeeld over departementen met overlappende of schurende stelselverantwoordelijkheden (continuïteit van zorg versus continuïteit 112; 'de witte kolom' binnen de 112 structuur).

- Een 'foto' van die complexiteit had achteraf bezien wellicht meer bijgedragen aan het 'verder helpen' van de vele partijen die de continuïteit van 112 proberen te realiseren. De Inspectie Justitie en Veiligheid zou daarbij als 'toezichthouder op de stelselverantwoordelijkheid' juist als een integrerende partner kunnen functioneren. Een Inspectie die blootlegt welke structuren en culturen schuilgaan achter deze specifieke opgave om zo (nog) meer invulling te geven aan 'genetwerkt kijken' in plaats van hiërarchisch kijken. Daarbij zouden de toezichthouders feitelijk ook zo 'genetwerkt' te werk moeten gaan als beoogd wordt in de uitvoeringspraktijk, daar waar het gaat om (het toezien op) de continuïteit van 112.
  Het veiligheidsdomein is (sterk) aan het veranderen en bestaat nu uit veel meer partijen die informatie moeten delen om maatregelen te kunnen treffen (denk bijvoorbeeld aan de tramaanslag in Utrecht op het 24 oktoberplein). Ook het toezicht zou daarop wellicht moeten anticiperen door meer 'genetwerkt' te kijken. Uiteraard met inachtneming van de balans tussen toezicht houden en 'verder helpen'.
- Het uitgevoerde Inspectieonderzoek heeft een positieve uitwerking gehad, maar om het hele veld een stap verder te helpen in de ingewikkelde transitie die voorligt, zou een perspectief als hiervoor geschetst behulpza(a)m(er) zijn geweest.

4.1.3 Inspectieonderzoek selectie en toewijzing opsporing

Als het om het Inspectieonderzoek naar de selectie en toewijzing in de opsporing gaat (zie voor het originele onderzoek, dat onderdeel uitmaakte van het meer thematisch onderzoek getiteld 'Periodiek beeld opsporing': https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/12/16/tk-bijlage-4-selectie-en-toewijzing-in-de-opsporing), dan komen de betrokkenen op hoofdlijnen tot de volgende gedeelde reflecties:

- Reflecterend op dit onderzoek wordt aangegeven dat het onderzoek wellicht wat te veel instrumenteel is en nog te weinig strategisch. De gedeelde opvatting in de focusgroep is, dat men liever zou zien dat de Inspectie Justitie en Veiligheid zich op een meer strategisch niveau buigt over deze materie. Zoals bijvoorbeeld de opgaven die de politie haarzelf heeft gesteld ten aanzien van opsporing: 'we willen flexibeler worden, adaptiever zijn, het actievermogen moet omhoog evenals het lerend vermogen'.

- Of überhaupt meer strategischer als het gaat om de vraag of politie en justitie de juiste dingen doen. Men ervaart nu veelal over protocollering, waar de Inspectie Justitie en Veiligheid met haar onderzoek volgens sommigen ook aan bijdraagt. Men is zelf echter, net als de samenleving, scherp en meer bezig met de vraag waar welke meerwaarde kan/moet worden geleverd.
- Wat vindt bijvoorbeeld de burger ervan dat vooral op ondermijning wordt gefocust? Sommigen geven aan dat de Inspectie in haar onderzoek nadrukkelijker rekening kan houden met het perspectief van de burger. Is dat ook wat burgers verwachten/willen of verwachten ze juist elders meerwaarde van politie/justitie? Recht en toezicht zijn heel belangrijk, maar ze moeten niet verlammen, aldus de focusgroep. Kortom: een Inspectie Justitie en Veiligheid die ook meewerkt om enkele belangrijke strategische vraagstukken te adresseren, levert meerwaarde boven een Inspectie Justitie en Veiligheid die toeziet op de kwaliteit van de uitvoering van de meer tactische vraagstukken.
- Met betrekking tot het instrumentele karakter van het voorliggende onderzoek is aangegeven dat daarvoor juist eigenlijk méér kennis en verdieping nodig zou zijn van het toch vrij ingewikkelde proces dat hierachter steekt, als ook meer kennis over de grote regionale verschillen. Daarnaast is aangegeven dat wellicht meer input vanuit het Openbaar Ministerie (OM) wenselijk is, ook omdat tussen OM en politie grote verschillen zitten. Bovenal echter ligt de behoefte en/of verwachting van de respondenten minder bij het onderzoeken van het instrumentele niveau.

Op basis van voorgaande reflecties op hoofdlijnen van de drie casussen is gekeken naar wat recente publicaties[36] over de (veranderende) rol van de Inspectie zeggen: zit daar een mogelijk begin van een oplossing voor de in de focusgroepen gesignaleerde leemtes? Op basis van deze literatuurscan zijn voor de volgende reflectiereeks per casus wetenschappelijk deskundigen[37] benaderd die vanuit hun expertise iets kunnen toevoegen aan die ervaren leemtes.
Als opmaat naar 'het goede gesprek' zijn door de onderzoekers op basis hiervan steeds op voorhand drie suggesties[38] gedaan voor *hoe* het Inspectieonderzoek mogelijk ook ingestoken had kunnen worden. Vervolgens is de actoren aan de tweede reeks focusgroepen de volgende vraag voorgelegd: *'Stel dat we met de kennis van achteraf opnieuw zouden mogen besluiten over het onderzoek, hoe zouden we het onderzoek dan hebben ingestoken?'*.

Hierna doen we in *paragraaf 4.2* verslag van de tweede reeks reflectiesessies aan de hand van de concrete voorgelegde suggesties en uiteindelijk de alternatieve aanpak waar de deelnemers op uitkwamen.

[36] Voor een overzicht van deze publicaties wordt verwezen naar de geraadpleegde literatuur.

[37] Zie voor een overzicht van wetenschappelijke experts bijlage 3.

[38] Vanwege de tijd die nodig is om te reflecteren, is gekozen voor drie suggesties als vertrekpunt voor de zoektocht hoe gesignaleerde en ervaren 'tekortkomingen' in de respectievelijke casuïstieken mogelijk kunnen opgelost.

4.2 Resultaten tweede reeks focusgroepen met toevoeging van wetenschappelijke experts

4.2.1 Inspectieonderzoek naar terugkeerproces Armeense kinderen

Voor deze casus zijn onderstaande drie suggesties voorgelegd aan de deelnemers van deze tweede reflectiesessie, met de uiteindelijke vraag voor welke aanpak men, met de kennis van achteraf, zou kiezen. In plaats van vooral de laatste twee weken van het terugkeerproces te onderzoeken, had de Inspectie ook kunnen kiezen voor:

1. Een aanpak waarbij vooraleerst wordt 'gespiegeld zonder oordeel', zodat eerst vooral de reflecties van de betrokkenen zelf worden opgehaald om daarna meer in dialoog tussen Inspecteur(s) en ondertoezichtstaanden tot enkele (gedeelde) conclusies te komen (een meer lerende evaluatie).
2. Een aanpak waarbij deze casus meer als exemplarische casus wordt genomen voor een reflectie op het terugkeerproces als onderdeel van de vreemdelingenketen (een meer systemische evaluatie).
3. Een aanpak waarbij minder wordt gefocust op 'wat is er gebeurd', maar vooral op 'wat de betrokkenen nodig hebben om verder te kunnen' (een meer toekomstgerichte evaluatie).

In navolging van de eerste focusgroep wordt ook in de tweede focusgroep geconstateerd dat het bewuste Inspectierapport niet helemaal de beoogde uitwerking had, waarbij aangesneden wordt wat nu feitelijk precies beoogd werd. De staatssecretaris wilde een reconstructie van de laatste twee weken, maar waartoe precies? Deze insteek had ook repercussies voor hoe partijen zich benaderd voelden: 'blijkbaar worden we op het matje geroepen'. In ieder geval bracht dat het leren niet dichterbij, zo dat al de bedoeling was. Achteraf had de Inspectie hier wellicht meer 'professionele weerstand' kunnen bieden en eerst een oriëntatie moeten doen (zoals de Inspectie gewoon is te doen bij voorbereiding op onderzoeken) wat hier nu precies speelt en wat voor soort insteek daarbij past.
Bij de Inspectie Gezondheid en Jeugd wordt ter vergelijking doorgaans gewerkt met de zogenaamde vier P's; het perspectief van de patiënt, van de professional, van de politiek en van het publiek. Die vier perspectieven tezamen bepalen of een Inspectie(onderzoek) van maatschappelijke waarde is. Er is bijvoorbeeld wetgeving aan de ene kant; door de Inspectie kan bekeken worden of de professionals zich gehouden hebben aan wat mag worden verwacht. Maar aan de andere kant is er ook het publiek sentiment. Hoe wordt daar vervolgens mee omgegaan? De gedeelde opvatting van de focusgroep is dat een explicietere afweging van die perspectieven aan de voorkant zeker had kunnen helpen bij het kiezen van de meest effectieve insteek. Een dergelijke opstelling van de Inspectie, de onafhankelijke rol in de driehoek beleid-uitvoering-toezicht, had de Inspectie waarschijnlijk ook meer gezag en invloed opgeleverd.

Kijkend naar de suggesties zijn de betrokken actoren het erover eens dat een analyse van de dieperliggende oorzaken hier allereerst op zijn plek was geweest. Waarom is het gegaan zoals het is gegaan? Wat waren de diepere motieven of mechanismen op basis waarvan werd gehandeld? Deze casus was wellicht uniek in sommige

opzichten, maar de samenwerking was wel exemplarisch; soms was er sprake van heel veel samenwerken en dan was er juist weer een gebrek daaraan, daar kan het inspectieonderzoek meer de diepte in. Bij ketensamenwerking is de conclusie vrijwel altijd 'dat er iets is misgegaan in de samenwerking', maar het is natuurlijk wenselijk *voorbij* die algemene conclusie te geraken. Is er voldoende oog geweest voor elkaars belangen? Zijn de belangen voldoende op elkaar afgestemd, waren de partijen inschikkelijk genoeg? Is niet alleen het juiste gedaan, in juridische zin, maar is ook het goede gedaan? Was er een gedeelde visie over de gemeenschappelijke opdracht? Dit zijn aspecten die de keten veel meer zou moeten willen bespreken om *voorbij* de algemene conclusie te geraken en om het een volgende keer (nog) beter te kunnen doen.
Toezien op netwerken en daarmee op goede samenwerking, is in die zin voor meer Inspecties een worsteling. Verschillende publieke waarden zijn bij verschillende, al of niet publieke organisaties belegd en in de gezamenlijke taakuitvoering botsen die soms. In de voorliggende casus is het blijkbaar onvoldoende gelukt tot een gedeelde visie en dito uitvoering te komen. Juist daar had de Inspectie wellicht van meerwaarde kunnen zijn door deze zaken alsnog boven tafel te brengen en er zo mede voor te zorgen dat partijen kunnen verbeteren, of in dit geval weer meer vanuit vertrouwen kunnen werken.
De gedeelde opvatting van de focusgroep is dat daar de Inspectie vervolgens niet persé steeds bij hoeft te zijn, ze kan ook sturen op het proces. Een belangrijke rol van de Inspecties is immers agenderen wat beter kan/moet. In feite is de focus dan de toekomstige kwaliteit van de taakuitvoering. Bij ketens is die samenwerking enorm belangrijk, maar het is veelal geen 'productieparameter' (een individuele organisatie zal er niet op worden afgerekend). De Inspectie zou zoiets kunnen agenderen en dan, zo is de gedeelde inschatting, komt er meestal ook beweging. Tot slot zou de Inspectie daarbij niet moeten voorschrijven *hoe*. Dat is te specifiek en te verschillend per gebied, maar de Inspectie kan zeker agenderen of het proces volgen en soms druk zetten. Overigens moet een dergelijke rol ook wel gegund zijn aan de Inspectie. Dit vraagt dat er een zekere mate van gezag en vertrouwen is.

Al met al lijkt de eerste suggestie in de focusgroep de voorkeur te genieten: eerst een diepere analyse uitvoeren om te kijken wat er precies is gebeurd, wat beweegredenen waren, in welke mate bepaalde dilemma's zijn benoemd en besproken. Zo'n uitgediept feitenrelaas zou vervolgens als tussenproduct kunnen worden opgeleverd, ook aan de staatssecretaris. En daarna zou met partijen in een vervolg op zoek kunnen worden gegaan naar de verbetering van de toekomstige kwaliteit van de taakuitvoering (of dat proces op gang brengen, zoals eerder aangegeven); wat kan/moet een volgende keer beter? Waar moet er in die ketensamenwerking verbetering komen en wat is daarbij essentieel?

4.2.2 Inspectieonderzoek naar continuïteit meldkamers

Voor deze casus zijn onderstaande drie suggesties voorgelegd aan de deelnemers van deze tweede reflectiesessie, met de uiteindelijke vraag voor welke aanpak men, met de kennis van achteraf, zou kiezen. In plaats van te onderzoeken of de aanbevelingen uit een eerder onderzoek zijn opgevolgd had de Inspectie ook kunnen kiezen voor:

1. Het maken van een krachtenveldanalyse van het netwerk (welke veldpartijen bepalen samen de continuïteit van het 112 netwerk, of zouden dat moeten bepalen, wat zijn de belangen van elke partij en op welke wijze heeft het krachtenveld al of niet gefunctioneerd in de afgelopen jaren), eventueel gevolgd door een krachtenveldanalyse van het toezichtsnetwerk dat hier (hoe) op toe dient te zien.
2. Het in samenspraak met de veldpartijen onderzoeken van een vorm van experimentele sturing, waarbij de Inspectie in overleg wel eisen stelt zoals transparantie, dialoog en verantwoording, maar het aan veldpartijen laat om (iteratief) invulling te geven aan concrete normen.
3. Het in samenspraak met de veldpartijen onderzoeken hoe het professioneel en sectorbreed leren verder kan worden aangejaagd, bijvoorbeeld door incidenten die raken aan de continuïteit van 112 structureel (samen) te onderzoeken en zo actief bij te dragen aan het collectieve leervermogen.

Alhoewel het een gedegen Inspectieonderzoek is, wordt geconstateerd dat het huidige onderzoek onvoldoende heeft opgeleverd. In ieder geval met betrekking tot de vraag 'wat werd beoogd'. De vraag rijst dan of de 'aanvliegroute' wel een juiste was. Er is immers onderzoek gedaan naar of eerdere aanbevelingen zijn opgevolgd. Achteraf was er wellicht meer behoefte aan onderzoek dat dieperliggende oorzaken naar boven zou halen. *Waarom* zijn aanbevelingen niet opgevolgd en *waarom* was er blijkbaar geen collectief urgentiegevoel voor het voorliggende onderwerp: de continuïteit van de meldkamers.

Het zou tevens behulpzaam zijn geweest om de 'toestand' meer te framen als een transitie, waarbij de huidige continuïteit van de meldkamers als een risico wordt gezien. Dat helpt waarschijnlijk bij het bespreken van de onderliggende 'drivers'; erkennen dat sprake is van een majeure operatie. De eerste suggestie, de krachtenveldanalyse, leent zich daar goed voor. Hierbij zou ook duidelijk de ingewikkeldheid van de besturing blootgelegd kunnen worden; meer het maken van een 'röntgenfoto'. Inzichtelijk maken dat er verschillende partners zijn, 'rode, blauwe en witte' hulpdiensten waarbij ook de ingewikkelde relatie tussen centraal-decentraal een rol van betekenis speelt. Verder zou nadrukkelijk ook breed gekeken moeten worden, dus én naar ondertoezichtstaanden maar ook naar de betrokken beleidsafdelingen vanuit het departement die een rol spelen bij de besturing. Daar zou eventueel externe expertise[39] aan kunnen worden toegevoegd om zowel die kennis als de onafhankelijkheid sterker aan te zetten. Zo'n partij zou dan ook met enige afstand naar de rol en positie van de Inspectie zelf kunnen kijken. Ook dat kan het gezag ten goede komen: je zelf kwetsbaar opstellen, als voorbeeld naar de betrokken partijen. Ook denkbaar is dat het veld zelf bij die analyse wordt betrokken: kritische ogen uit het veld zelf met enig gezag.

Nogmaals kijkend naar de casus zou in ieder geval naar dieperliggende oorzaken kunnen worden gekeken. Anders is de Inspectie de partij die 'steeds op dezelfde

[39] De focusgroep benoemt expertise vanuit de bestuurskunde. Daarnaast wordt aangegeven dat ook expertise vanuit de Rekenkamer of de Onderzoeksraad voor Veiligheid kan worden ingezet. Ten aanzien van die laatste wordt aangegeven dat dit wellicht een relatief zwaar middel is.

spijker slaat en ziet dat de spijker er niet verder ingaat'. Aangegeven is dat de analyse omvattend moet zijn, dus ook kijken naar de betrokken partijen bij de ministeries. Waarschijnlijk draagt dit ook bij aan het uiteindelijke gezag van de Inspectie. Overigens hoeft of kan gezag en autoriteit niet alleen via volledige onafhankelijkheid van het veld tot stand worden gebracht. Zoals in de derde suggestie aangegeven, kan het bijvoorbeeld in dialoog met het veld. Het veld als partner van leren en ontwikkelen. Dit hoeft natuurlijk niet de strategie van de Inspectie te zijn, maar als de Inspectie ervoor kiest en ook als zodanig herkend wil worden in het veld, dan gaat het ook om andere manieren van gezag verdienen. Bijvoorbeeld door consequent te spiegelen als Inspectie.

Resumerend geniet de eerste suggestie de voorkeur in deze focusgroep: de dieperliggende analyse van oorzaken, om daarna in gesprek met het veld de vraag voor te leggen waar eventuele volgende stappen liggen en wat de Inspectie daarvoor zou moeten doen en aanbevelen. Het lijkt dan ook verstandig te kiezen voor een themagerichte aanpak als Inspectie waarin voor langere tijd gefocust wordt op, in dit geval, de continuïteit van de meldkamers. Binnen een themagerichte aanpak kan de Inspectie zich ook meer veroorloven qua rol; binnen het incidentgerichte of risicogerichte onderzoek is er een zekere distantie en autoriteit nodig, binnen themagericht onderzoek kan de Inspectie zich directer verhouden tot het veld. Mogelijk kan dit, als de situatie daar om vraagt, in gezamenlijkheid met andere Inspecties zoals bijvoorbeeld de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. Samenwerking kan wel gewicht en urgentie geven. Enige (politieke) rugdekking is daarbij wel van belang om als Inspectie Justitie en Veiligheid vast te kunnen houden aan de ingestoken strategie. Tot slot wordt het concreet als volgt samengevat:

- Begin met een dieperliggende analyse. Waarom doen partijen wat ze doen, waarom gaat het zoals het gaat? Kijk bijvoorbeeld naar de verschillende kwaliteitszorgsystemen van de betrokkenen en kijk welke rol continuïteit daarin speelt).
- Ga daarna in interactie met het veld, juist om meer verantwoordelijkheid en urgentie te activeren. Overigens hoeft dat niet (of juist niet) te betekenen dat de Inspectie daar vervolgens weer veel (onderzoeks)capaciteit aan kwijt is. Als er eenmaal meer inzicht is (na zo'n diepere analyse en duidelijkheid over de eerste stappen), dan is het veld aan zet. De Inspectie kan volstaan met het monitoren via een gesprek elke zoveel maanden.

4.2.3 Inspectieonderzoek naar selectie en toewijzing opsporing

Voor deze casus zijn onderstaande drie suggesties voorgelegd aan de deelnemers van deze tweede reflectiesessie, met de uiteindelijke vraag voor welke aanpak men, met de kennis van achteraf, zou kiezen. In plaats van de bijdrage van het proces van selectie en toewijzing aan de opsporing te onderzoeken (als onderdeel van een Periodiek beeld opsporing), had de Inspectie ook kunnen kiezen voor:

1. Meer bestuursgericht (of besturingsgericht) toezicht en onderzoek[40] door in dialoog met veldpartijen te werken aan gedeelde normen en werkwijzen voor

[40] Zie Bokhorst , M. (2019). Omgevingsgericht toezicht op de semi-publieke bestuurspraktijk. In: *Reflecties op de staat van toezichT*: "Externe toezichthouders houden zich niet alleen meer bezig met het handhaven van

‘goed bestuur’/governance (besturing van de organisatie, werking van checks and balances, stakeholdermanagement) en kwaliteitszorg (evaluaties, visitaties, audits).

2. Het in samenspraak met de veldpartijen onderzoeken hoe het professioneel en sectorbreed leren verder kan worden gestimuleerd, bijvoorbeeld door te werken met ‘professionele brigades’ gericht op het concreet verbeteren van de opsporing.
3. Meer omgevingsgericht toezicht en onderzoek[41] door in interactie met de maatschappelijke omgeving, burgers en belanghebbenden, op zoek te gaan naar het verbeteren van de opsporing vanuit het publieke belang ervan.

Op zoek naar maatschappelijke meerwaarde valt er volgens de deelnemers aan de focusgroep voor alle drie de suggesties wel iets te zeggen, afgezet tegen de meer instrumentele manier van insteken van het voorliggende Inspectieonderzoek. Bij de eerste suggestie kan in dialoog worden gezocht naar wat nu echt belangrijk is; dit gebeurt min of meer nu ook binnen de politie, op zoek naar een nieuw kwaliteitssysteem. Bij de tweede suggestie kan worden ingestoken op het bevorderen van het lerend vermogen. Feitelijk is dit nu ook één van de focuspunten van de Inspectie en was dit eigenlijk ook de oorspronkelijke bedoeling van het Inspectieonderzoek. Bij de derde suggestie wordt gezorgd dat de rijke context daarbij, juist ook vanuit de rijkgeschakeerde omgeving, wordt meegenomen. In ieder geval meer dan nu het geval is geweest.
De Inspectie wil zich meer richten op zaken als governance en lerend vermogen. Maar vaak, zo geeft de focusgroep aan, wordt de Inspectie toch vooral als ‘feitenverzamelaar’ gezien in plaats van dat gefocust wordt op achterliggende waarden en/of patronen. Dat is nog wel een zoektocht. Publieke waarden nastreven, zeker in een keten zoals bij opsporing gebeurt, is continu ingewikkelde keuzes moeten maken. Wat is nu van (gedeeld) belang als het gaat om de veiligheid en het vertrouwen? De politie opereert in het hele land en dus is die schakering, die lokale veelvormigheid enorm groot. En die lokale veelvormigheid schiet er dan bij in als, zoals in dit Inspectieonderzoek, getracht wordt daarvan te abstraheren. Dan zijn uiteindelijk een paar aanbevelingen maar beperkt behulpzaam. Terwijl als de lokale context meer centraal staat erkend wordt dat het een veelkleurige werkelijkheid is. Door daar vervolgens samen met stakeholders betekenis aan te geven, zou het ineens over een heel ander soort onderzoek gaan.

Er lijkt, zo geeft de focusgroep aan, soms wel een heel groot verlangen naar een eenvoudige werkelijkheid; er gaan dingen mis en dat zou niet moeten gebeuren, dus moeten er (meteen) maatregelen worden getroffen. Maar de echte werkelijkheid is nu eenmaal ingewikkelder; wat nu wordt gedaan wringt wellicht, maar simpele

---

wettelijke normen en het bewaken van minimumkwaliteitseisen (nalevings- en uitvoerings-toezicht), ze zetten bestuurders ook steeds meer aan tot goed bestuur, governance en kwaliteitszorg (toezicht op bestuur)” (p. 148).

[41] Met meer omgevingsgericht wordt gedoeld op de houding van de toezichthouder (al of niet samen met de ondertoezichtstaanden) ten opzichte van de maatschappelijke omgeving en de relatie daarmee. Zie Bokhorst, M. & J. van Erp (2017). *Van transparantie naar responsiviteit: Ontwikkeling van de omgevingsgerichtheid van toezichthouders* (p. 6).

antwoorden zijn er ook niet. Die complexiteit erkennen en op zoek gaan naar wat professionals écht helpt, daar lijkt nu meer behoefte aan. Ook het betrekken van burgers past daarbij. In dialoog op zoek gaan naar de 'film' lijkt het devies, op zoek naar achterliggende waarden en achterliggende attitudes. Misschien soms zelfs wel participerend toezicht, alhoewel daar binnen de focusgroep verschillend over gedacht wordt. De relatie tussen betrokkenheid en onafhankelijkheid komt dan onder spanning.
Stel bijvoorbeeld dat er in plaats van onderzoek naar de selectie en toewijzing, onderzoek was gedaan vanuit de missie en visie van de politie, naar de mate van (lokaal) vertrouwen in de politie en wat de politie daar allemaal aan doet. Dat is een heel andere insteek. Mogelijk hebben professionals hier meer behoefte aan; het gaat dan veel meer over de bedoeling, de zingeving van het politiewerk of in dit geval het opsporingswerk. De behoefte het dagelijkse politiewerk te evalueren is zeker het gesprek hebben met stakeholders over de dagelijkse ingewikkelde keuzes in de opsporing of breder het nastreven van veiligheid en vertrouwen. Uiteraard is dat eerst en vooral een verantwoordelijkheid van degene die verantwoording af dient te leggen. Als dat leren en ontwikkelen echter vooral nog in ontwikkeling is, dan kan de Inspectie daar zeker een aanjagende rol in vervullen.

Politie en justitie zijn instituten die er over honderden jaren nog zijn, dus meer bezig zijn met de basale vragen en ontwikkelingen in plaats van de ervaren (haastige) 'Haagse werkelijkheid' als maat lijkt verstandiger. Dat vraagt natuurlijk ook moed en mogelijk veranderingen op andere plekken dan alleen ondertoezichtstaanden en Inspectie, maar de huidige wijze van verantwoorden zou daarin betekenisvoller kunnen zijn. Gevaar is dat men bij elk incident 'in een kramp schiet' en daarmee het systeem feitelijk niet in staat stelt de veel wezenlijker vragen en die veel wezenlijker ontwikkeling na te streven.
Het is daarbij steeds omgaan met 'botsende logica's', de dagelijkse 'parketnummers' versus de missie en kernwaarden, maar uiteindelijk gaat het toch om de publieke meerwaarde. Juist daarin kan de Inspectie ook van meerwaarde zijn door dat vooral als focus te hebben én houden; het kijken naar ketens en contexten vanuit de stelselverantwoordelijkheid en -continuïteit. Opsporing door politie en OM is nu eenmaal een ingewikkeld samenspel, dat vraagt om anders verantwoorden of rijker verantwoorden[42].

Al met al lijkt een mix van de suggesties, zoals aan het begin benoemd, de voorkeur te genieten van de focusgroep. Contextrijk en omgevingsgericht werken (inclusief het burgerperspectief) met leren en ontwikkelen als belangrijke insteek (met juist ook oog voor de achterliggende factoren daarbij, waarden en attitudes bijvoorbeeld) om uiteindelijk wellicht uit te komen bij meer besturingsgericht toezicht, wanneer het nieuwe kwaliteitssysteem bij de politie werkend is.

[42] Daartoe verwijst de focusgroep naar Nap, J. & J. Vos (2018). Rijker verantwoorden: wat is de bedoeling? In: *Tijdschrift voor de Politie – jg.80/nr.4/18* en Vos, J. & M. Groen(2015). *Rijker verantwoorden*.

4.3 Resumé

In deze paragraaf heeft een verdere verdieping en kleuring aan de hand van dialogen met inspecteurs, ondertoezichtstaanden en wetenschappelijke experts plaatsgevonden. Dit is gedaan aan de hand van drie casuïstieken: Inspectieonderzoek naar terugkeerproces Armeense kinderen, Inspectieonderzoek continuïteit meldkamers en Inspectieonderzoek selectie en toewijzing opsporing.

Kijkend naar de verschillen en overeenkomsten tussen de reflecties op de Inspectieonderzoeken, dan constateren we dat dat bij twee van de drie onderzoeken (terugkeerproces Armeense kinderen en continuïteit meldkamers) er geen discussie is over de rol én het vermogen van de Inspectie om complexiteit in kaart te brengen. De gedeelde opvatting in de focusgroepen is dat de Inspectie de logische partij is voor onderzoek. Ook levert de Inspectie gedegen onderzoeken.

Bij alle drie de Inspectieonderzoeken is desalniettemin de gedeelde opvatting in de focusgroep, dat de juiste complexiteit nog niet voldoende via het onderzoek in kaart is gebracht. Hieraan liggen enkele uiteenlopende redenen ten grondslag:

- Bij het onderzoek naar het terugkeerproces Armeense kinderen zijn, mede door de inkadering vooraf, niet de dieperliggende drijfveren blootgelegd voor het handelen en de al of niet bewuste afwegingen in de samenwerking.
- Ook bij het onderzoek naar de continuïteit meldkamers is, mede door de insteek en timing van het onderzoek, onvoldoende aan het licht gekomen waarom het veld zo weinig progressie heeft gemaakt. Achterliggende verschillen in structuren en culturen, als mogelijke oorzaken daarvoor, zijn onvoldoende belicht in het onderzoek. Overigens mede doordat het veld er zelf ook niet mee is gekomen.
- Bij het onderzoek naar de selectie en toewijzing opsporing is het onderzoek als (te) instrumenteel beschouwd. Het lijkt erop dat meer de tactische complexiteit in beeld is gebracht, alhoewel de meningen hierover in de focusgroep uiteenliepen of dat inderdaad zo was. Er blijkt juist behoefte aan een meer strategische insteek van het vraagstuk; is er wel sprake van voldoende publieke meerwaarde als het om de opsporing gaat? Mede doordat het idee bestaat dat de juiste complexiteit onvoldoende is blootgelegd, is ook het beoogde (leer)effect als onvoldoende ervaren.

Op de vraag of de door de onderzoekers voorgelegde suggesties voor Inspectieonderzoek zinvol zijn, is steeds instemmend gereageerd op allereerst een dieperliggende analyse naar achterliggende oorzaken en daarna een vervolgaanpak meer in dialoog. Dit geldt zowel voor het onderzoek naar de Armeense kinderen als voor het onderzoek naar de continuïteit meldkamers. Juist omdat vooral een ketenprestatie moet worden geleverd, is het zaak scherp te krijgen waarom deze vooralsnog onvoldoende naar voren is gekomen. Om vervolgens stappen voorwaarts te kunnen zetten wordt een meer op dialoog gerichte werkwijze behulpzamer geacht. De Inspectie zou er vervolgens vooral op toe moeten zien dat dat gebeurt, alhoewel over dat laatste de meningen uiteenlopen.

Bij de suggesties voor het onderzoek naar de opsporing wordt vooral de meer strategische insteek gewaardeerd, een meer waardegedreven manier van toezien waarbij vooral de vraag naar het effect van de opsporing op de publieke waarde (veiligheid en vertrouwen) centraal zou moeten staan. En een wijze van toezien waarbij vooral het leren van de professionals wordt gestimuleerd, bijvoorbeeld door het mee helpen ontwikkelen van op leren gerichte manieren van verantwoorden.

5 Resultaten synthese

Leeswijzer
De resultaten van de twee bijeenkomsten met wetenschappelijke experts staan in dit hoofdstuk centraal. Met de experts is gereflecteerd op de centrale onderzoeksvraag en op de opbrengsten van de verschillende focusgroepen. De chronologie van de in de expertbijeenkomsten voorgelegde vragen is ook de chronologie die in dit hoofdstuk wordt gehanteerd.
In *paragraaf 5.1* staat de vraag centraal *of* de Inspectie volgens de wetenschappelijke experts haar toezichtsaanpak en governancestructuur verder zou moeten ontwikkelen gegeven de toenemende maatschappelijke complexiteit en het functioneren in ketens en netwerken.
Paragraaf 5.2 zoomt aan de hand van drie vragen in op het doorontwikkelen van de toezichtsaanpak en governancestructuur: [1] *hoe* kan de Inspectie de complexiteit zoals deze onder meer naar voren komt in de casuïstiek (nog) beter in beeld krijgen?, [2] *hoe* kan de Inspectie organisaties (nog) meer aanzetten tot verbetering? en [3] *hoe* moet de Inspectie zich daarbij verhouden tot het al of niet voorhanden zijnde interne toezicht bij organisaties en/of moet de positie van de Inspectie zelf nog worden heroverwogen? Paragraaf 5.2 sluit af met enkele, door de wetenschappelijke experts naar voren gebrachte suggesties voor het meerjarenprogramma van de Inspectie Justitie en Veiligheid.
In paragraaf 5.3 volgt een resumé.

5.1 Toenemende maatschappelijke complexiteit en verder ontwikkelen?

Op de vraag of de wetenschappelijke experts de toenemende maatschappelijke complexiteit herkennen en daarin ook voor de Inspectie Justitie en Veiligheid aanleiding zien zich (door) te ontwikkelen is het antwoord unaniem bevestigend. Eerder heeft één van de experts zich hierover reeds gebogen in een publicatie voor de Inspectieraad[43]. Vier elementen worden daarin onderscheiden:

- Vernetwerking: een samenleving die haar ordening niet zozeer aan hiërarchische systemen ontleent, maar aan een patroon van netwerken.
- Digitalisering: de informatietechnologie die heeft geleid tot een netwerksamenleving, maar ook tot 'permanente connectiviteit'.
- De participatiesamenleving: burgers worden uitgenodigd en aangezet om eigen verantwoordelijkheid te nemen en zelf de regie te voeren vanuit het idee van zelfredzaamheid.
- Diversiteit: in circa een halve eeuw is de samenstelling van de Nederlandse bevolking drastisch veranderd en diverser geworden.

Andere wetenschappelijke experts voegen daar nog de volgende elementen aan toe:

- De toegenomen mondigheid van de burger.
- De afgenomen risicotolerantie.

[43] Boutellier, H. Heskes, H. & J. van den Toorn (2019). Responsief met een bite. Voorbij de toezichtsparadox. In: *In het publiek belang. Maatschappelijk toezicht.* Den Haag: Inspectieraad.

Overigens nuanceren sommige experts dit door aan te geven dat deze perceptie van alle tijden is. Daarbij wordt verwezen naar een van de eerste bestuurskundige artikelen uit 1887 van Wilson[44], waarin al aangegeven wordt dat de wereld steeds complexer wordt. Experts geven aan dat deze complexiteit soms ook mede door de overheid zelf wordt veroorzaakt, daarbij onder meer verwijzend naar de casus van de continuïteit van de meldkamers.

Ingewikkelde samenwerkingsverbanden en maatschappelijke dynamiek zijn in ieder geval het gevolg. Een Inspectie moet daar als toezichthouder op inspelen, tenminste als de Inspectie responsief wil zijn en invloed wil hebben én houden. De zogenaamde 'expertisemacht' (een Inspectie die over alle relevante kennis beschikt om te oordelen en vervolgens te interveniëren) is daarbij al lang niet meer vanzelfsprekend, zo die dat al was. Netwerkpartijen, al of niet via het interne toezicht als natuurlijke partner, zijn hard nodig om uiteindelijk een goed beeld te verkrijgen. Ook is een goede relatie met (het interne toezicht bij) netwerkpartijen van belang om daadwerkelijk invloed te hebben. Daarbij staan het behouden van onafhankelijkheid en het hebben van (iets van) een sanctionerende macht buiten kijf, anders is het lastig een echte positie te verwerven als Inspectie. Daarom is het volgens sommige experts belangrijk responsief te zijn, maar met een noodzakelijke 'bite': onafhankelijk, met kritisch vertrouwen maar met een 'stok'.

Tot slot constateren de wetenschappelijke experts dat het interne toezicht voor Justitie en Veiligheid geen vanzelfsprekendheid is; soms afwezig zoals bij het OM of anders in ontwikkeling zoals bij de politie. Ook het hebben van een sanctionerende macht is geen vanzelfsprekendheid; het is in principe ook niet mogelijk, want het gaat vrijwel uitsluitend over overheidspartijen waarop wordt toegezien.

5.2 Hoe kan de Inspectie haar toezichtsaanpak en governancestructuur verder ontwikkelen?

De wetenschappelijke experts zijn vier vragen voorgelegd die nader ingaan op hoe de Inspectie Justitie en Veiligheid haar toezichtsaanpak en governancestructuur verder kan ontwikkelen.

5.2.1 *Hoe* kan de Inspectie de complexiteit zoals deze naar voren komt in de casuïstiek beter in beeld brengen?

De experts geven allereerst aan dat het tevoren van belang is te bepalen 'hoe diep er gestoken moet worden'. De bestudeerde casuïstiek doet vermoeden dat het altijd beter is dieper te graven, maar het gaat er vooral ook om te bepalen 'waar en hoe diep'. De voorkeur wordt gegeven aan de term 'diagnose' in plaats van analyse, omdat een diagnose altijd wordt gedaan met een (be)handeling in het achterhoofd. Die diagnose moet steeds plaatsvinden aan de hand van een helder begrip van de kernfunctie van een keten of netwerk, met betrokkenen (met het interne toezicht als meest natuurlijke partner, zo dat er is) inclusief betrokken burgers. Zowel het burgerperspectief als het netwerkperspectief worden gezien als 'goudmijnen' als

[44] Wilson, W. (1887). The Study of Administration. In: *Polical Science Quarterly, 2 (2).*

het gaat om het vinden van relevante informatie. Daarbij moet voor het laatste perspectief wel steeds worden gewaakt voor 'capturing', het risico dat de toezichthouder zich laat 'inpakken' door de ondertoezichtstaanden.
De wetenschappelijke experts benadrukken nogmaals het belang van een helder beeld van de kernfunctie of scherper de maatschappelijke opdracht waar een keten of netwerk aan bijdraagt. Zonder consensus over en/of scherp beeld van die maatschappelijke opdracht kan de Inspectie toezien zoveel als zij wil, maar een scherpe diagnose wordt dan lastig. Opvattingen over die precieze maatschappelijke opdracht zijn daarbij overigens niet statisch, daar waar de kernfunctie dat meestal wel is. De maatschappelijk opdracht is ook niet voor elk netwerk of elke keten eenvoudig en/of eenduidig te onderkennen, laat staan te realiseren (zoals bijvoorbeeld bij de jeugdzorg). Meestal wordt pas bij conflicterende belangen helder waar de uitdagingen precies liggen: wie hakt dan de knoop door? Hoe dan ook begint én eindigt toezien in een vernetwerkte samenleving bij een scherp beeld van de respectievelijke maatschappelijke opdrachten.

5.2.2 *Hoe* kan de Inspectie de organisaties (nog) meer aanzetten tot verbetering?

Hier benoemen de wetenschappelijke experts allereerst het *interne toezicht als meest natuurlijke partner*. De Inspectie kan immers niet overal op toezien, zeker niet in een vernetwerkte samenleving. Opgemerkt wordt dat toezichthouden in die zin iets onmogelijks heeft. Er wordt veelal iets verwacht van de toezichthouder, maar het (totaalover)zicht voor een juiste diagnose en interventie ontbreekt vaak. Tevens wordt opgemerkt dat de sanctionerende macht, in andere sectoren dan die van Justitie en Veiligheid, veelal bij de externe toezichthouder zit en het monitoren meer bij het interne toezicht. Binnen Justitie en Veiligheid is intern toezicht echter soms afwezig, soms in ontwikkeling. Sanctioneren is in principe niet mogelijk, want het gaat vrijwel uitsluitend om toezicht op overheidsorganisaties. Ondanks dat, benadrukken de experts het belang van goed intern toezicht, dat op z'n minst op domeinniveau te organiseren zou moeten zijn.
Als tweede verbetering is de *dialoog met uitvoeringspartijen in het netwerk of de keten* genoemd als belangrijke weg naar meer inzicht en meer invloed. Om effect te sorteren zal de Inspectie in gesprek moeten zijn én blijven, juist ook om gedragsverandering na een oordeel gerealiseerd te krijgen. Daarbij is de Inspectie uiteraard niet de partij om de verbetering te realiseren, maar wel de partij om dat te entameren en te stimuleren. Juist ook omdat de Inspectie dat vanuit haar positie (toezicht op het brede terrein van Justitie en Veiligheid vanuit de respectievelijke maatschappelijke opdrachten) over alle partijen heen kan realiseren. De Inspectie zou daarbij zo vroeg mogelijk moeten acteren, dus niet wanneer een incident heeft plaatsgehad maar 'real life' terwijl er belangrijke issues of risico's spelen. De Inspectie zou dan aan tafel moeten zitten en partijen moeten vragen naar of, en zo ja hoe issues of risico's worden geadresseerd. De Inspectie kan de uitvoeringspartijen ook vragen zelf een zogenaamde 'root cause analysis'[45] uit te voeren en vervolgens toezien op de kwaliteit en opvolging ervan. Ook kan de

[45] Probleemstructureringsmethode gericht op het blootleggen van de fundamentele oorzaken van problemen of gebeurtenissen.

Inspectie de uitvoeringspartijen vragen in te gaan op bevindingen van de Inspectie en dat onderdeel te laten zijn van het onderzoek. Zo is wellicht ook een betere koppeling te realiseren tussen monitoring en incidentonderzoek.
Een dergelijke rol moet de Inspectie ook wel gegund worden. Dat is nog geen sinecure. Uiteindelijk is het gezamenlijk belang natuurlijk wel hetzelfde, namelijk het streven naar die veilige en rechtvaardige samenleving. De vrees voor rolvermenging bij het zoeken van een dergelijke dialoog wordt door de wetenschappelijke experts wel gezien, maar niet onderschreven. Dat is volgens de experts vooral een kwestie van gedrag dat gecultiveerd moet worden. De wetenschap en/of de wetenschappelijke methoden kunnen daarbij behulpzaam zijn; juist uitnodigen tot openheid, debat en reviewen en daarbij wetenschappers inschakelen of zelfs rekruteren.

5.2.3 *Hoe* moet de Inspectie zich verhouden tot het al of niet voorhanden zijnde interne toezicht bij organisaties of moet de positie van de Inspectie zelf nog worden heroverwogen?

Op deze vraag is, zoals eerder al benoemd, aangegeven dat het interne toezicht de meest natuurlijke partner is voor de Inspectie. En alhoewel intern toezicht (soms) lastig ligt in het domein van Justitie en Veiligheid, zou tenminste nagestreefd moeten worden dat dit per domein goed geborgd wordt. Interne toezichthouders kunnen 'veel dichter op de bal zitten' en de Inspectie helpen aan valide informatie en invloed. Is dat niet of nauwelijks te regelen, dan zal tenminste een (eva)l(u)erende cultuur moeten worden nagestreefd bij de ondertoezichtstaanden.
De speciale positie van de Inspectie ten opzichte van de ketens en netwerken zit in het feit dat de Inspectie de maatschappelijke opdracht voorop kan blijven zetten vanuit zoveel mogelijk een *integrale* informatiepositie. Tegelijkertijd onderkennen de wetenschappelijke experts ook de eventuele beperkingen aan de maatschappelijke opdracht. Is de maatschappelijke opdracht wel te onderkennen? Is deze eenduidig? Is deze te realiseren? De maatschappelijke opdracht is veelal ook niet statisch. In ieder geval wordt aangegeven dat de Inspectie ervoor moet waken niet in een soort regisseursrol gezogen te worden, want die ligt toch echt in het veld. Als het om de maatschappelijke opdracht gaat geven de experts nog aan dat de kernfuncties van de instituties waarop de Inspectie toeziet niet zo heel veel zijn veranderd, die zijn wellicht al eeuwen dezelfde. Maar de uitingsvormen en de vraag welke de bijdrage nu in dit tijdsgewricht aan die maatschappelijke opdracht is, dat is soms wel degelijk toe aan een herijking. Daarbij wordt vanuit ervaringen binnen andere Inspecties gewaarschuwd voor het opnieuw '(uit)balanceren' met Departement en/of Tweede Kamer wanneer de Inspectie zich buigt over de respectievelijke maatschappelijke opdrachten. Bij het zoeken hiernaar kan het departement aangeven dat juist zij dit tot hun taak rekenen (wat uiteindelijk de facto ook zo is). Ook zou het zoekproces niet helemaal kunnen stroken met de verwachtingen die de Tweede Kamer heeft van een (klassiek) 'inspecterende Inspectie'. In die zin heeft de Inspectie ook - letterlijk en figuurlijk - ruimte nodig om zich in een tijd van toenemende maatschappelijke complexiteit door te ontwikkelen. Benadrukt wordt in dit verband nog eens het belang van de onafhankelijke positie van de Inspectie, waarbij het wellicht nog wel belangrijker is uit te gaan van

onafhankelijke inspecteurs (en daar dus ruimte voor bieden om daaraan te blijven werken).

5.2.4 Wat zijn volgens de wetenschappelijke experts belangrijke suggesties voor een meerjarenprogramma van de Inspectie Justitie en Veiligheid?

Op deze vraag geven de wetenschappelijke experts mee allereerst de complexiteit te onder- en erkennen en systematisch reflectie in te bouwen om er mee te kunnen omgaan. De Inspectie heeft een onafhankelijke rol, maar het is ook aan dezelfde Inspectie om deze onafhankelijke positie te blijven claimen. Soms zal de Inspectie hiervoor politieke druk en/of maatschappelijke kritiek moeten weerstaan door assertief te zijn als er verzoeken komen of druk wordt uitgeoefend. De Inspectie zou wellicht meer kunnen doen aan verwachtingenmanagement over wat wel en wat niet van de Inspectie kan worden verwacht.
Het bevorderen van de interne toezichtsrol en de dialoog met het netwerk worden voorts als belangrijk gezien. In een netwerksamenleving is het cruciaal om in gesprek te zijn en te blijven om daadwerkelijk effect te sorteren. Het is essentieel te weten wat de echte 'kwesties' en dilemma's zijn en daar zo vroeg mogelijk op acteren. Ook het investeren in gedragsverandering na het oordeel wordt gezien als een element waar in het meerjarenprogramma aandacht aan zou kunnen worden besteed. Uiteraard is daarbij rolzuiverheid natuurlijk van belang. Voorts zou de Inspectie 'live' aan tafel moeten willen zitten bij grote dossiers en al tijdens issues aandacht vragen voor de toekomstige kwaliteit (en risico's) in plaats van achteraf incidentonderzoek doen. Meer 'real life' kijken hoe de samenwerking verloopt of het gebrek daaraan. Door dit als Inspectie zo te agenderen zal er ook een meer stimulerende werking vanuit gaan en komt er mogelijk ook een betere koppeling tussen monitoring en incidentonderzoek.
Het is daarbij essentieel om steeds uit te gaan van die maatschappelijke opdracht en de kernfunctie, met inbegrip van degenen die uiteindelijk belang hebben bij die functie: de burger, justitiabelen, andere publiek betrokkenen die 'het publiek' vormen binnen het publieke belang.
Voor een deel zit de sleutel daarvoor in de cultuur binnen de organisatie: inspecteurs de vrijheid geven zodat ze elkaar intern kunnen/mogen bekritiseren, dat ze als organisatie groeien, dat er veiligheid is. Maar ook dat ze altijd de rug rechthouden. De wetenschap of beter de wetenschappelijke werkwijze van openheid, debat en reviews kan daarbij behulpzaam zijn. Tot slot zal de Inspectie Justitie en Veiligheid ruimte moeten krijgen om zich als Inspectie verder door te kunnen ontwikkelen te midden van toenemende maatschappelijke complexiteit.

5.3 Resumé

Op de vraag of de wetenschappelijke experts *de toenemende maatschappelijke complexiteit herkennen en daarin ook voor de Inspectie Justitie en Veiligheid aanleiding zien zich (door) te ontwikkelen*, is het antwoord unaniem bevestigend. Onder meer vernetwerking, digitalisering, de participatiesamenleving, diversiteit, toegenomen mondigheid van de burger en afgenomen risicotolerantie hebben geleid tot ingewikkelde samenwerkingsverbanden en maatschappelijke dynamiek.

De Inspectie moet daarop inspelen, als de Inspectie tenminste responsief wil zijn en daarop invloed wil hebben en houden. Een goede relatie met (het interne toezicht bij) netwerkpartijen is dan van belang om kennis te vergaren en daadwerkelijk invloed te hebben. Daarbij moet de Inspectie de ruimte hebben om op basis van haar expertise zich een oordeel te vormen en eventuele interventies te plegen. Het behouden van onafhankelijkheid en het hebben van (iets van) een sanctionerende macht staan daarbij buiten kijf, anders is het lastig een echte positie te verwerven als Inspectie.

Als het gaat om het *blootleggen van de toegenomen maatschappelijke complexiteit* geven de wetenschappelijke experts aan dat dit in ieder geval steeds moet plaatsvinden aan de hand van een helder begrip van de kernfunctie van een keten of netwerk. Dit zal samen met betrokkenen (met het interne toezicht, zo dat er is, als meest natuurlijke partner) inclusief betrokken burgers moeten worden vormgegeven. Zowel het burgerperspectief als het netwerkperspectief worden gezien als 'goudmijnen' als het gaat om het vinden van relevante informatie, waarbij voor het laatste perspectief wel steeds moet worden gewaakt voor 'capturing'.

Als het gaat om de vraag *hoe de Inspectie organisaties (nog) meer kan aanzetten tot verbetering* wordt allereerst het interne toezicht als meest natuurlijke partner benoemd. De Inspectie kan immers niet overal op toezien, zeker niet in een vernetwerkte samenleving. Naast het interne toezicht als natuurlijke partner wordt de dialoog met uitvoeringspartijen in het netwerk of de keten genoemd als belangrijke weg naar meer inzicht en meer invloed. Om effect te sorteren moet de Inspectie in gesprek willen zijn en blijven, juist ook om gedragsverandering na een oordeel gerealiseerd te krijgen. De Inspectie zou daarbij zo vroeg mogelijk moeten acteren, dus niet wanneer een incident heeft plaatsgehad maar 'real life' terwijl er belangrijke issues of risico's spelen. De vrees voor rolvermenging bij het zoeken van een dergelijke dialoog wordt door de wetenschappelijke experts wel gezien, maar niet onderschreven. Dat is volgens de experts vooral een kwestie van gedrag dat gecultiveerd moet worden waarbij de wetenschap en/of de wetenschappelijke werkwijzen behulpzaam kunnen zijn (openheid, debat, reviewen).

Op de vraag *hoe de Inspectie zich daarbij moet verhouden tot het al of niet voorhanden zijnde interne toezicht bij organisaties en/of de positie van de Inspectie wellicht zelf nog moet worden heroverwogen*, wordt nogmaals aangegeven dat het interne toezicht de meest natuurlijke partner is voor de Inspectie. De speciale positie van de Inspectie ten opzichte van de ketens en netwerken zit in het feit dat de Inspectie de maatschappelijke opdracht voorop kan blijven zetten vanuit zoveel mogelijk een *integrale* informatiepositie.
Als het om de maatschappelijke opdracht gaat, geven de experts aan dat de kernfuncties van de instituties waarop de Inspectie toeziet wellicht niet zo heel veel zijn veranderd, maar wel de uitingsvormen en de vraag welke de bijdrage nu in dit tijdsgewricht aan die maatschappelijke opdracht is. Een eventuele herijking daarvan gaat wellicht niet zonder slag of stoot (met Departement en/of Tweede Kamer) maar ook een Inspectie heeft in een tijd van toenemende maatschappelijke complexiteit ruimte nodig om zich door te blijven ontwikkelen.

Op de vraag *wat belangrijke suggesties zijn voor een meerjarenprogramma* van de Inspectie Justitie en Veiligheid, geven de wetenschappelijke experts aan dat het bevorderen van de interne toezichtsrol en de dialoog met het netwerk als heel belangrijk worden gezien. In een netwerksamenleving is het cruciaal in gesprek te zijn en blijven om daadwerkelijk effect te sorteren. Daarbij moet steeds worden uitgegaan van de maatschappelijke opdracht en de kernfunctie, met inbegrip van degenen die uiteindelijk belang hebben bij die functie (de burger, justitiabelen, andere publiek betrokkenen). En daarbij steeds de onafhankelijke positie blijven claimen, bewaken en assertief zijn als dat moet. Voor een deel zit de sleutel daarvoor volgens de experts in de cultuur binnen de organisatie waarbij de in de wetenschap gehanteerde werkwijzen zoals openheid, debat en review behulpzaam kunnen zijn. Ook moet de Inspectie en de inspecteurs ruimte worden gegund.

6 Conclusies en reflectie

Leeswijzer
Dit laatste hoofdstuk bestaat uit drie delen. In *paragraaf 6.1* volgen de conclusies naar aanleiding van het eerste deel uit de centrale onderzoeksvraag: '*of* de inspectie haar toezichtsaanpak en governancestructuur verder kan ontwikkelen'. *Paragraaf 6.2* gaat in op het tweede deel uit de onderzoeksvraag: '*hoe* de inspectie haar toezichtsaanpak en governancestructuur verder kan ontwikkelen zodanig dat meer recht wordt gedaan aan de toenemende maatschappelijke complexiteit en het functioneren in ketens en netwerken'. In een *afsluitende reflectie* worden de bevindingen van dit onderzoek nog eens beschouwd.

6.1 *Of* de Inspectie haar toezichtsaanpak en governance-structuur verder kan ontwikkelen

Alvorens in te gaan op bovengenoemde vraag wordt eerst stil gestaan *bij de vraag of er sprake is van toenemende maatschappelijke complexiteit en het functioneren (van de uitvoering) in ketens en netwerken*. Geconcludeerd wordt dat in de gedeelde opvatting van zowel Inspecteurs als wetenschappelijke experts dit het geval is. *Inspecteurs* ervaren vraagstukken en maatschappelijke problemen als vele malen complexer, zeker als vanuit het perspectief van de burger wordt gekeken. Daarbij is de perceptie dat burgers de overheid meer dan vroeger wantrouwen en omgekeerd. Deze continue versterking in wantrouwen maakt dat er een grotere nadruk op de rol en taak is komen te liggen van de toezichthouder. De complexiteit wordt voorts zichtbaar in dat er anno 2020 ook meer - al of niet geïnstitutionaliseerde - samenwerkingsverbanden zijn. De aloude overzichtelijkheid van één toezichtsveld is niet meer, aldus de Inspecteurs.
De *wetenschappelijke experts* benadrukken vooral de vernetwerking van de samenleving, de digitalisering van de afgelopen decennia, de politieke keuze voor een participatiesamenleving, de toegenomen diversiteit van de bevolking, de toegenomen mondigheid van de burger en de afgenomen risicotolerantie. Al deze factoren hebben bijgedragen aan de vorming van ingewikkelde samenwerkingsverbanden en maatschappelijke dynamiek. Dynamiek die vraagt om het zich voortdurend aanpassen aan een continu veranderde en reagerende omgeving.

Ook *vanuit de reflecties op de casuïstiek* blijkt steeds een andere achterliggende complexiteit. In de *casus van de Armeense kinderen* zijn dat de vele partijen die hebben bijgedragen aan de 'uitzetting met hindernissen' van de Armeense kinderen (die uiteindelijk niet doorging), onder hoge zowel publieke als politieke aandacht. In de casus van de *continuïteit van de meldkamers* zijn dat de vele partijen die invulling zouden moeten geven aan die continuïteit tegen de achtergrond van ingewikkelde (bestuurlijke) structuren en 'schuivende panelen' (de Wijzigingswet meldkamers en de overgang van Landelijke Meldkamerorganisatie naar Landelijke Meldkamer Samenwerking). En in de *casus van de selectie en toewijzing van de opsporing* is sprake van een hele keten van betrokken partijen in vele lokale en regionale

verschillende verschijningsvormen, waarbij opsporing zich ook al jaren mag verheugen van (politieke) aandacht.

In lijn met constateringen in andere publicaties[46] blijkt de conclusie ook in dit onderzoek gerechtvaardigd dat maatschappelijke complexiteit wordt onderkend als ook ervaren, waarbij de uitvoering gestalte krijgt via (complexe samenwerking binnen) ketens en netwerken. Deze ingewikkelde samenwerkingsverbanden als ook de gepercipieerde maatschappelijke complexiteit vragen om het leren omgaan met een zekere vorm van onzekerheid. Onzekerheid hoe die genetwerkte maatschappij zich zal ontwikkelen. Door de vernetwerking wordt duidelijk dat problemen zich niet houden aan grenzen. Problemen en daarmee oplossingen zijn - meer dan ooit - dynamisch, open en tegelijkertijd met elkaar verbonden. Beleid, uitvoering als ook toezicht zullen meer en meer met elkaar in interactie moeten om gezamenlijk betekenis te geven aan die 'lastige' complexiteit.

Vanuit de vraag hoe de Inspectie thans omgaat met die toegenomen complexiteit en of de Inspectie zich daarbij verder kan ontwikkelen kan het volgende worden geconcludeerd.

In reactie op een scan van werkprogramma's/jaarberichten en een (sociale) mediascan geven de Inspecteurs aan de geconstateerde worsteling te herkennen tussen de uitvoering van incidentonderzoek en meer thematisch onderzoek. Die worsteling zit allereerst en met name in het wel of niet ingaan op verzoeken tot incidentonderzoek; het is voor de Inspectie Justitie en Veiligheid nog wel een uitdaging om niet alleen terug te kijken en aan te geven wat er is misgegaan. Als het gaat om de verhouding tussen incidentonderzoek en meer thematisch onderzoek, maakt de Inspectie Justitie en Veiligheid op een aantal domeinen een ontwikkeling door; de Inspectie Justitie en Veiligheid wil nadrukkelijk het lerend vermogen van organisaties bevorderen, handelingsalternatieven voor de toekomst bieden en niet alleen - zoals bij nalevingstoezicht - een diagnose stellen of het veld het wel of niet goed doet. Hoe meer aandacht de Inspectie echter heeft voor het leren en signaleren, hoe groter ook het besef dat er een basis moet zijn van naleven.

De sterkere focus op risicogestuurd onderzoek en (meer) incidentonderzoek van de afgelopen jaren in combinatie met de (media)aandacht voor sommige onderzoeken, heeft wellicht ook geleid tot meer ervaren defensieve reacties bij ondertoezichtstaanden. Terwijl de Inspectie Justitie en Veiligheid juist (meer) in verbinding wil staan met ondertoezichtstaanden. Immers juist in de verbinding (die feitelijk los kan staan van de onderzoeken) zou het vertrouwen moeten worden gecreëerd dat ook de Inspectie Justitie en Veiligheid rapporten oplevert waar de ondertoezichtstaanden iets mee kunnen.

Als het om de *maatschappelijke legitimiteit* van de Inspectie Justitie en Veiligheid gaat, dan bestaat de indruk dat weinig mensen echt weet hebben van het bestaan van de Inspectie Justitie en Veiligheid. Er lijkt sprake te zijn van een soort impliciete,

[46] Naast de al eerder genoemde publicaties van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Amsterdam: Amsterdam University Press en Erp, J. van & M. van der Steen (2018). *Wetenschapsagenda Toezicht*. Utrecht: USBO-advies, zijn bijvoorbeeld soortgelijke constateringen terug te vinden bij de Raad van State (2019). *Jaarverslag 2018*. Den Haag: Raad van State.

berustende legitimiteit: een soort 'sluimerstand legitimiteit'. Hetzelfde geldt voor het vertrouwen van pers en publiek in de Inspectie Justitie en Veiligheid: een soort 'stilzwijgend vertrouwen'. Eisen aan transparantie (een heldere, controleerbare, toetsbare Inspectie Justitie en Veiligheid) leven veel meer bij ondertoezichtstaanden zelf, waarbij geldt: 'hoe meer betrokken, hoe meer aandacht daarvoor' als ook omgekeerd: 'hoe meer aandacht van publiek en pers, hoe meer aandacht daarvoor ook bij de Inspectie zelf'.

Uit de *reflecties op de casuïstiek* in dit onderzoek blijkt dat, alhoewel het steeds om gedegen onderzoeken gaat, om uiteenlopende redenen niet het idee bestond dat de juiste complexiteit in beeld gebracht was in de respectievelijke onderzoeken van de Inspectie Justitie en Veiligheid. Bij het onderzoek naar het *terugkeerproces Armeense kinderen* werden, mede door de inkadering vooraf, niet de dieperliggende drijfveren blootgelegd voor het handelen en de al of niet bewuste afwegingen in de samenwerking. Ook bij het *onderzoek naar de continuïteit meldkamers* kwam, mede door de insteek en timing van het onderzoek, onvoldoende aan het licht waarom het veld zo weinig progressie had gemaakt. Bij het onderzoek naar de *selectie en toewijzing opsporing* werd het onderzoek als (te) instrumenteel beschouwd en leek meer de tactische complexiteit in beeld gebracht te zijn. Mede doordat het idee bestond dat de juiste complexiteit niet blootgelegd was, werd het beoogde (leer)effect ook als onvoldoende ervaren.

De wetenschappelijke experts tenslotte zijn kort en krachtig in hun gezamenlijke reactie: de Inspectie moet intensiever inspelen op de toegenomen complexiteit, als de Inspectie tenminste responsief wil zijn en invloed wil hebben én houden. Een goede relatie met (het interne toezicht bij) netwerkpartijen is dan van belang om kennis te vergaren en daadwerkelijk invloed te hebben. Hierbij tekenen de experts aan dat het behouden van onafhankelijkheid en het hebben van (iets van) een sanctionerende macht buiten kijf moeten staan, anders is het lastig een echte positie te verwerven als Inspectie.

6.2 *Hoe* de Inspectie haar toezichtsaanpak en governancestructuur verder kan ontwikkelen

Vanuit de (reflecties op de) casuïstiek in dit onderzoek kan het volgende worden geconcludeerd als het gaat om de vraag hoe de Inspectie zich verder kan ontwikkelen

Wat het *onderzoek naar de Armeense kinderen en de continuïteit meldkamers* betreft, bestond vooral behoefte aan een dieperliggende analyse naar achterliggende oorzaken en daarna een vervolgaanpak meer in dialoog met de ondertoezichtstaanden. Juist omdat vooral een ketenprestatie moet worden geleverd is het zaak goed scherp te krijgen waarom deze (in de samenwerking) is achtergebleven. Om vervolgens stappen voorwaarts te kunnen zetten wordt een meer op dialoog gerichte werkwijze behulpzamer geacht, waarbij de Inspectie er overigens vooral op zou moeten toezien dat dat gebeurt (alhoewel de Inspectie daarbij volgens sommigen verder zou kunnen gaan via bijvoorbeeld andere vormen

van onderzoek[47]). Bij de suggesties voor het *onderzoek naar de opsporing* wordt vooral een meer strategische insteek gewaardeerd, een meer waardegedreven manier van toezien waarbij vooral de vraag naar het effect van de opsporing op de publieke waarde (veiligheid en vertrouwen) centraal zou moeten staan. En een wijze van toezien waarbij vooral het leren van de professionals wordt gestimuleerd, bijvoorbeeld door het mee helpen ontwikkelen van op leren gerichte manieren van verantwoorden[48].

Vanuit de (reflecties van de) wetenschappelijke experts in dit onderzoek kan het volgende worden geconcludeerd als het gaat om de vraag hoe de Inspectie zich verder kan ontwikkelen. De gedeelde opvatting van de wetenschappelijke experts is dat het (beter) in beeld brengen van de toegenomen maatschappelijke complexiteit in ieder geval steeds moet plaatsvinden aan de hand van een helder begrip van de kernfunctie[49] van een keten of netwerk, samen met betrokkenen (met het interne toezicht, zo dat er is, als meest natuurlijke partner) inclusief betrokken burgers. Zowel het burgerperspectief als het netwerkperspectief worden daarbij gezien als 'goudmijnen' als het gaat om het vinden van relevante informatie daartoe.
De Inspectie kan organisaties (nog) meer aanzetten tot verbetering door allereerst de interne toezichtsrol meer te bevorderen, hoe ingewikkeld die opgave wellicht ook blijkt; soms ontbreekt het interne toezicht zoals bij het OM[50] of is deze sterk in ontwikkeling zoals bij de politie[51]. Met het interne toezicht als natuurlijke partner kan de Inspectie meer koersen op dialoog met uitvoeringspartijen in het netwerk of de keten als belangrijke weg naar meer inzicht en meer invloed, juist ook om gedragsverandering na een oordeel gerealiseerd te krijgen. De Inspectie zou daarbij zo vroeg mogelijk moeten acteren, dus niet alleen wanneer een incident heeft plaatsgehad maar juist ook 'real life' terwijl er belangrijke issues of risico's spelen. Om te weten wat de echte 'kwesties' en dilemma's zijn moet de Inspectie daartoe in gesprek zijn en blijven met de onder toezichtstaanden.
De speciale positie van de Inspectie ten opzichte van de ketens en netwerken zit volgens zowel ondertoezichtstaanden als experts in het feit dat de Inspectie de maatschappelijke opdracht van de keten/het netwerk voorop kan blijven zetten, vanuit zoveel mogelijk een integrale informatiepositie. Het interne toezicht zou daarbij de meest natuurlijke partner moeten worden van de Inspectie. De angst voor

[47] Voorbeelden hiervan in relatie tot Inspecties zijn te vinden binnen de academische werkplaats toezicht van ZonMW en de academische werplaats onderwijs.

[48] Voorbeelden hiervan zijn Nap, J. & Vos, J. (2018). Rijker verantwoorden: wat is de bedoeling?. In*:Tijdschrift voor de Politie – jg. 80/nr. 4/18* en Raad Volksgezondheid & Samenleving (2019). *Blijk van vertrouwen. Anders verantwoorden voor goede zorg*. Den Haag: RvS.

[49] De Inspectie zou daarbij kunnen voortbouwen op Steen, M. van der, Delden, M. van & E. van Schaik (2020). *De opgave aan tafel. De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven.* Den Haag: NSOB waarin verwoord staat hoe het ministerie van Justitie en Veiligheid een beweging in gang heeft gezet om de maatschappelijke opgave meer centraal te stellen in de realisatie van de beleidsagenda.

[50] De instelling van de zogenaamde 'OM-Reflectiekamer Kwaliteitsontwikkeling' per 01.01.2020 is overigens juist wel een voorbeeld van, alhoewel niet identiek uiteraard, een ontwikkeling richting intern toezicht.

[51] Eén van de aanbevelingen uit de Commissie Evaluatie Politiewet (2017). *Evaluatie Politiewet 2012. Doorontwikkelen en verbeteren,* was een effectiever en efficiënter toezichtsregime te ontwerpen, waaraan sindsdien gevolg is gegeven.

rolvermenging[52] moet daarbij niet regeren, maar juist de wil om maatschappelijk effect te sorteren onder het (assertief) bewaken/claimen van de onafhankelijke rol[53]. Dat laatste is vooral ook een kwestie van cultiveren waarbij de wetenschap behulpzaam kan zijn en de Inspectie/inspecteurs ruimte moet worden gegund, juist ook door Departement en Tweede Kamer.

6.3 Reflectie

Terugkijkend op het onderzoek komen we in deze paragraaf tot enkele overkoepelende en meer algemene constateringen en plaatsen we de uitkomsten in een breder perspectief.

De ervaringen met en opvattingen van inspecteurs, ondertoezichtstaanden als wetenschappelijke experts over toenemende complexiteit in de huidige samenleving, zijn ondersteunend aan de veronderstelling aan het begin van dit onderzoek: een toezichtsveld dat zich vooral kenmerkt door dynamische complexiteit, dat wil zeggen een voortdurend veranderende en reagerende omgeving waarbij deze dynamische complexiteit gepaard gaat met cognitieve, normatieve en institutionele onzekerheden voor zowel de toezichthouder als de onder toezicht staande. Het besturingsperspectief dat daarbij het best passend is, bevat in ieder geval een helder begrip van de maatschappelijke opdracht en de kernfunctie van een keten of netwerk.

De Inspectie Justitie en Veiligheid wordt daarbij gezien als dé geëigende en onafhankelijke partij, die zowel qua rol als ook qua vermogen in staat is om complexiteit op een goede manier in kaart te brengen. De snelheid waarmee ontwikkelingen zich voordoen, het complexe speelveld (mensen, organisaties, instituties) met daaraan gekoppeld een verwevenheid tussen belangen, domeinen en bestuurslagen, maakt de opgave niet alleen inhoudelijk maar ook qua competenties tot een uitdaging.
De Inspectie Justitie en Veiligheid mag in haar werkzaamheden (nog) meer aandacht besteden aan de achterliggende complexiteit (en context): het in beeld brengen daarvan als ook dit beeld verder in de Inspectieactiviteiten blijven betrekken. De Inspectie Justitie en Veiligheid zal dat (nog) meer in dialoog en in alle openheid moeten vormgeven. Essentieel en het meest uitdagend is dat de Inspectie nog meer invulling zou mogen geven aan de reflectieve functie. Dan gaat het, in navolging van wat Schillemans[54] daarover zegt, bijvoorbeeld om het bewerkstelligen van nadenken over beoogde (maatschappelijke) effecten van wet- en regelgeving: het meer en in samenspraak met anderen nadenken over de maatschappelijke opgave en de kernfunctie.

---

[52] Dit vraagt balanceren van de Inspectie zoals vaker betoogd, bijvoorbeeld door Ottow, A.T, & P.B.M. Robben (2012). De toezichthouder als koorddanser. In: *Tijdschrift voor Toezicht, 3(3), 32–35* en Dorp, R. van (2020). Balanceren op de rand van geloofwaardigheid. In: *Online Vaktijdschrift Toezine 14 april 2020.*

[53] Relevant in dat verband is de brief die de Inspectieraad onlangs heeft gezonden aan staatssecretaris Knops van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, met daarin vijf concrete voorstellen om de onafhankelijkheid van inspecties steviger te verankeren (zie https://www.rijksinspecties.nl/publicaties/brieven/2020/06/26/brief-aan-bzk-evaluatie-inzake-rijksinspecties).

[54] Schillemans, T. (2019). Van naleven naar nadenken. In: *Reflecties op de staat van het toezicht*. Den Haag: Inspectieraad.

Het was de WRR die dit reeds in 'Toezien op publieke belangen' (2013) naar voren bracht en aangaf dat publieke belangen het ijkpunt moeten zijn voor toezicht. In het door de Inspectieraad in 2019 uitgebrachte rapport 'Reflecties op de staat van het toezicht' heeft De Vries[55] daar haar bespiegeling op gegeven. De Vries geeft daarbij aan, zoals ook in onderhavig onderzoek naar voren komt, dat dit spanningsvelden kan oproepen: wie legitimeert, toetst en beperkt zo nodig de toezichthouder? De Vries benadrukt dat een (maatschappelijke) dialoog over de invulling van het publieke belang daarbij onontbeerlijk is. De in dit onderzoek geraadpleegde actoren onderschrijven dat en geven aan dat hierbij het netwerkperspectief (interne toezichthouders voorop) en het burgerperspectief onontbeerlijk zijn.

De Inspectie zou daarbij nog *meer reflectief* (naar buiten toe gericht op het toezichtsdomein) *als reflexief* (op de positie en het handelen van de Inspectie zelf) mogen zijn. Enkel als aan beide elementen invulling wordt gegeven, zal ook het *leren* echt betekenis krijgen. Leren, enerzijds als inspectie zelf. Leren, anderzijds om als beleid, uitvoering en toezicht gezamenlijk stappen voorwaarts te kunnen zetten om de dynamische complexiteit beter te begrijpen en in kaart te brengen. Meer systematisch invulling geven aan deze reflectiviteit en reflexiviteit zal uiteindelijk ook de utiliteit van Inspectieonderzoek ten goede komen.
In het verlengde daarvan kan de Inspectie Justitie en Veiligheid een (nog) meer agenderende rol innemen richting het veld en daarmee juist ook in het stimuleren van het lerend vermogen en het daadwerkelijk leren van professionals. Het zijn immers de professionals die publieke waarde realiseren al of niet in een veld dat in transitie is. Voor de invulling van dit meer coöperatief toezicht wordt een groter beroep gedaan op de proactiviteit en communicatieve vaardigheden van de inspecteurs[56]. Dit veronderstelt dat er binnen de Inspectie voldoende aandacht zal moeten zijn voor deze vaardigheden én dat er systematisch gewerkt zal moeten worden aan relatiemanagement.

Meer in dialoog treden met het netwerk (het interne toezicht voorop) roept ook aloude spanningsvelden en deels nieuwe (governance)vraagstukken op, zoals Van Montfort[57] en Bokhorst[58] eveneens benadrukken: meer eigen verantwoordelijkheid botst vaak met de neiging van de wetgever, toezichthouders en sectororganisaties om te normeren en uniformeren; hoe wordt aansluiting behouden tussen interne sturing, intern toezicht en extern toezicht? Hoe wordt toezien op een papieren werkelijkheid voorkomen? Vandaar dat ook in dit onderzoek naar voren wordt gebracht dat de Inspectie ruimte moet claimen en ruimte moet worden gegund om zich door te ontwikkelen te midden van toenemende maatschappelijke complexiteit.

---

[55] Vries, F. de (2019). Toezicht in het publieke belang. In: *Reflecties op de staat van het toezicht*. Den Haag: Inspectieraad.

[56] Zie hiertoe Lambregts, R., Leus, F., Smink-Dekkers, M. & J. Huijser, i.s.m. E. Kaats en E. Klaster (2019). *Co-creëren in het toezichtsdomein. Wat is het, wat levert het op en wanneer is het een passende aanpak?* Den Haag: Inspectieraad.

[57] Montfort, C. van. (2019). De governancebenadering van toezicht onder de loep. In: *Reflecties op de staat van het toezicht*. Den Haag: Inspectieraad.

[58] Bokhorst, M. (2019). Omgevingsgericht toezicht op de semipublieke bestuurspraktijk. In: *Reflecties op de staat van het toezicht*. Den Haag: Inspectieraad.

Een soortgelijk pleidooi wordt eveneens door Welp gehouden in de 'Reflecties op de staat van toezicht'. Hierbij merkt hij op dat de onafhankelijkheid van inspecties en autoriteiten wellicht op papier beter geregeld is, 'echter in de dagelijkse praktijk en binnen de Nederlandse politiek-bestuurlijke cultuur blijkt de erkenning voor een onafhankelijk-kritische reflectie toch niet vanzelfsprekend'[59].
De Inspectie Justitie en Veiligheid zal ook zelf als lerende organisatie ruimte moeten pakken om continu te blijven reflecteren op haar rol. Zoals in onderhavig onderzoek opgemerkt, wordt bij meer nadruk op leren en signaleren, het naleven wellicht zelfs wel essentiëler. Juist ook vanwege de 'stilzwijgende legitimiteit' van burger en media die verwachten dat de Inspectie erop toeziet dat belangrijke processen in de samenleving veilig en rechtvaardig verlopen. Uiteindelijk moet de samenleving erop kunnen en blijven vertrouwen dat de Inspectie voor haar repressief toezicht (naleving) een onafhankelijk oordeel zal vellen. Eenzelfde soort kanttekening is terug te vinden bij Sorgdrager[60]. In het geweld van 'oplossingsgericht werken' raakt het belang van de rechtmatige overheid soms wat ondergesneeuwd; als Inspecties 'doen wat nodig is', komt bijna altijd de rechtsongelijkheid onder druk te staan. Het is daarom ook dat Boutellier e.a.[61] de 'bite' benadrukken in hun bijdrage aan 'In het publiek belang' (Inspectieraad, 2019): inspecties staan voor de taak om een responsieve houding te combineren met resoluutheid wanneer sprake is van misstanden of ontoelaatbare risico's.

Die responsiviteit uit zich onder meer in een Inspectie die steeds 'in verbinding' staat en 'transparant' is. Dit ligt al in het verlengde van de weg die de Inspectie Justitie en Veiligheid is ingeslagen. Concreet zou de Inspectie daarbij allereerst meer ruimte moeten nemen voor het (ex-ante) thematisch onderzoek. Juist binnen het thematisch onderzoek kunnen de cognitieve, normatieve en institutionele onzekerheden worden geaccepteerd en kan in gezamenlijkheid vanuit een 'just culture'[62] worden gewerkt aan stappen voorwaarts. Daarnaast blijkt het leren van (het vergelijken van) casuïstiek te helpen, omdat hier ook directe opbrengsten uit voortvloeien. De Inspectie Justitie en Veiligheid zou hier (meer) actief en systematisch (en met vreemde ogen) invulling aan kunnen geven. Om het kort en bondig te zeggen: *organiseer en cultiveer de leerfunctie*.

In 'Reflecties op de staat van toezicht' gaat van der Steen[63] in op toekomstige strategische thema's: hoe goed toezicht te houden in een netwerksamenleving en

---

[59] Welp, P. (2019). De slager over zijn eigen vlees. In: *Reflecties op de staat van het toezicht*. Den Haag: Inspectieraad.

[60] Sorgdrager, W. (2019).De kernwaarden van toezicht in beweging. In: *Reflecties op de staat van het toezicht*. Den Haag: Inspectieraad.

[61] Boutellier, H. Heskes, H. & J. van den Toorn (2019). Responsief met een bite. Voorbij de toezichtsparadox. In: *In het publiek belang. Maatschappelijk toezicht*. Den Haag: Inspectieraad.

[62] Zie bijvoorbeeld ook Steenbergen, E., Dijk, D., Christensen, C., Coffeng, T. & N. Ellemers. (2019). Learn to build an error management culture. In: *Journal of Financial Regulation and Compliance. ahead-of-print. 10.1108/JFRC-12-2018-0156*; Autoriteit Financiële Markten (2017). *Leren van fouten; op weg naar een open foutencultuur. Inzichten vanuit onderzoek in de handelsketen.* Amsterdam: AFM of Groeneweg, J., Mors, E. ter, Leeuwen, E. van & S. Komen (2018). *The long and winding road to a Just Culture*. Paper 190594-MS. Abu Dhabi: Proceedings of the SPE International Conference and Exhibition on Health, Safety, Security, Environment and Social Responsibility.

[63] Steen, M. van der (2019). Een duiding van doorwerking en een agenda voor toekomstgericht toezicht. In: *Reflecties op de staat van het toezicht*. Den Haag: Inspectieraad.

hoe goed toezicht te houden in een tijdperk van transities. Het eerste thema is feitelijk ook de context waarbinnen dit onderzoek heeft plaatsgevonden. Het gaat dan om het vinden van de goede balans tussen 'meebewegen met de logica van de netwerken en tegelijk tegendrukken zonder relevantie te verliezen'. Responsief, maar met een 'bite' zoals Boutellier e.a. het formuleren. Onderhavig onderzoek heeft geresulteerd in strategische 'richtingaanwijzers' voor deze balanceer act waarbij het reflectieve en reflexieve karakter van dit onderzoek door zowel inspecteurs, ondertoezichtstaanden als experts als waardevol en beloftevol is ervaren.

Tot slot worden de belangrijkste strategische richtingaanwijzers hier schematisch weergegeven, waarbij meebewegen (responsief) en tegendrukken (maar met een 'bite') steeds de uiteinden van het continuüm vormen waarop de Inspectie al balancerend richting kiest.

5 Strategische richtingaanwijzers voor de Inspectie Justitie en Veiligheid	
	Start steeds vanuit een helder begrip van de maatschappelijke opdracht c.q. kernfunctie van een keten of netwerk.
	Zoek vooral ook naar achterliggende complexiteit ('*waarom* gaat het zoals het gaat') bijvoorbeeld via krachtenveldanalyses en/of 'root cause analysis'.
	Maak daarbij vooral ook gebruik van het netwerkperspectief (interne toezichthouders voorop) en het burgerperspectief (betrokken burgers) en ga vaker in dialoog op zoek naar voorgaande.
	Werk meer systematisch aan zowel reflectie (naar buiten toe gericht op het toezichtsdomein) als reflexie (op de positie en het handelen van de Inspectie zelf) om zo de leerfunctie meer te organiseren en cultiveren. Maak daarbij meer gebruik van (ex ante) thematisch onderzoek en meer leren van (vergelijken van) casuïstiek.
	Bewaak de onafhankelijke rol, onder meer ook door de wetenschappelijke werkwijze meer te cultiveren (transparant, navolgbaar, uitnodigend tot debat, etc.)

Summary

Under the motto 'Supervision that matters', the Inspectorate of Justice and Security (IJenV) aims to contribute to a just and secure society. Not only is the Inspectorate itself changing, but also the environment in which it fulfils its supervisory role. The Inspectorate wants to understand how to supervise effectively amid increasing societal complexity.

More specifically, the question that is central to this study is:

> *'Can the Inspectorate of Justice and Security further develop its supervisory approach and governance structure to take more account of the increasing societal complexity and functioning in chains and networks, and if so, how?'*

The study is qualitative and exploratory in nature; ultimately, it aims to find ways with which the Inspectorate can improve its supervisory approach. To achieve this aim, the authors employed a combination of document analysis and digital queries in preparation for focus groups or reflection sessions with relevant actors, i.e. the parties under supervision, inspectors and scientific experts[64], along with several supplementary interviews and, finally, reflection sessions with scientific experts. In addition, the interim results were presented to the relevant actors, and their knowledge and input provided shared meaning to the answer to the central research question.

The study is divided into three parts: *part A* focuses on the current interactions with the fields of influence of parties under supervision and society. This description established the basis for in-depth, nuanced dialogues with representatives from the above-mentioned fields of influence (*part B*). In *part C*, the findings from A and B are compared and the central research question is answered by means of meetings with scientific experts.

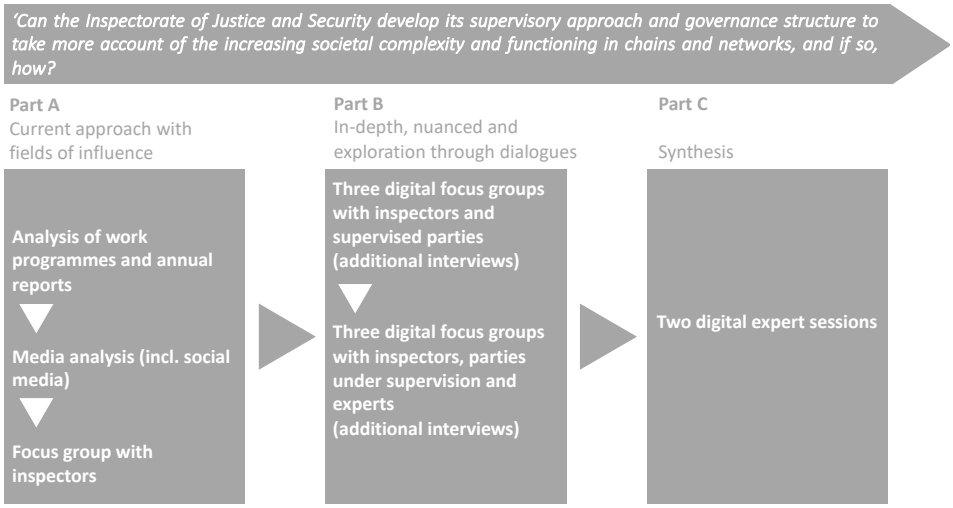


Diagram of the research steps

[64] Among other things, we reflected on Inspectorate investigations into the process of returning Armenian children to their homeland, the continuity of the emergency control centres and the selection and allocation of detection assignments.

Can the Inspectorate continue to develop its supervisory approach and governance structure?

Regarding the issue of increasing societal complexity and the functioning (of the implementation) in chains and networks, the following conclusion appears to be justified by the present study[65]: societal complexity is perceived and experienced, whereby the implementation is given shape in chains and networks and in complex cooperation within these chains and networks. This is in line with findings in other publications. These complex partnerships and the perceived societal complexity require that practitioners learn to deal with a certain form of uncertainty, i.e. uncertainty about how that networked society will develop. Due to this networking, problems are clearly not restricted by borders. Problems – and thus solutions – are increasingly dynamic and open and at the same time interconnected. Policy, implementation and supervision will increasingly have to interact with each other to jointly give meaning to this 'difficult' complexity.

Regarding the question of how the Inspectorate is currently dealing with this increased complexity and whether the Inspectorate can develop further in this respect, the following can be concluded. In response to a survey of work programmes/annual reports and a survey of media (including social media), the Inspectors stated that they recognised the ascertained struggle between conducting incident investigations and more thematic investigations. This struggle lies primarily in whether or not to respond to requests for incident investigation; it is still a challenge for the Inspectorate of Justice and Security to do more than looking back and indicating what went wrong. When it comes to the relationship between incident investigations and more thematic investigations, the Inspectorate of Justice and Security is developing in a number of areas; it explicitly wants to promote the learning capacity of organisations, offer alternative plans of action for the future, and not only – as with compliance supervision – make a diagnosis of whether the field is doing well or not. However, the more attention the Inspectorate pays to learning and signalling, the greater its realisation that there must be a basis for compliance.

Although the investigations of the Inspectorate of Justice and Security were always thorough, the reflections on the respective case histories in the present study showed that, for various reasons, the idea did not exist that the correct complexity had been identified. The investigation into the *return process of Armenian children*, partly due to its prior delineation, did not reveal the underlying motivations for action and did not determine whether or not deliberate considerations were involved in the cooperation. The investigation into *the continuity of the emergency control centres*, partly due to its approach and timing, did not sufficiently reveal why the field had made so little progress. The investigation into the *selection and allocation of detection assignments* was considered to be excessively instrumental

[65] In addition to the publications of the Netherlands Scientific Council for Government Policy (WRR) (2013). *Supervising public interests. Towards an expanded perspective on government supervision*. Amsterdam: Amsterdam University Press and Erp, J. van & M. van der Steen (2018). *Wetenschapsagenda Toezicht (Scientific Agenda on Supervision)*. Utrecht: USBO recommendation, similar observations can be found in the Council of State (2019). *Annual report 2018* The Hague: Council of State.

and seemingly portrayed more of the tactical complexity. Partly due to the idea that the actual complexity had not been revealed, the intended learning effect was also experienced as insufficient.
Finally, the scientific experts were very clear in their joint response: the Inspectorate must respond more intensively to the increased complexity, especially if it wants to be responsive while maintaining its influence. In that case, a good relationship with network parties and their internal supervision is important in order to acquire knowledge and have actual influence. The experts pointed out here that maintaining autonomy and having sanctioning power or some sanctioning power must be indisputable, otherwise it is difficult to acquire an effective position as an Inspectorate.

How the Inspectorate can further develop its supervisory approach and governance structure

Regarding the question of how the Inspectorate can develop further, the following can be concluded from the case studies and the corresponding reflections. Regarding the investigations into *process of returning Armenian children to their homeland* and *the continuity of the emergency control centres*, there was a particular need for a deeper analysis of the underlying causes and a subsequent approach that was more in dialogue with the parties under supervision. It is precisely because a chain performance is required that it is important to clarify why this has lagged behind in the cooperation or otherwise. To subsequently take steps forward, a more dialogue-oriented approach is considered more helpful, in which the Inspectorate should mainly ensure that this dialogue happens (although according to some the Inspectorate could go further, for example with other forms of investigation[66]). In the suggestions for the investigation into the *selection and allocation of detection assignments*, a more strategic approach was especially appreciated. This entails a more value-driven approach to supervision, whereby the central question should be the effect of the investigation on the public value (security and trust). It also entails an approach to supervision in which the professionals are encouraged to learn, for example by helping to develop learning-oriented approaches to accountability[67].

Regarding the question of how the Inspectorate can develop further, the following can be concluded from the reflections of the scientific experts involved in the present study. The shared view of the scientific experts is that in any case, the improved portrayal of increased social complexity should always be based on clear understanding of the core function[68] of a chain or network that is achieved together

[66] Examples of this in relation to Inspectorates can be found within the academic workplace supervision of ZonMW and academic workplace education.

[67] Examples of this are Nap, J. & Vos, J. (2018). "Rijker verantwoorden: wat is de bedoeling?" (In-depth accountability: what is involved?) In: *Tijdschrift voor de Politie – volume 80/no. 4/18* and Raad Volksgezondheid & Samenleving (Health & Society Council – 2019). *Blijk van vertrouwen. Anders verantwoorden voor goede zorg* (Showing confidence. Different accountability for good care). The Hague: Raad Volksgezondheid & Samenleving

[68] In this regard, the Inspectorate could build upon the findings in Steen, M. van der, Delden, M. van & E. van Schaik (2020). *De opgave aan tafel. De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven.* (The task at hand. The practice of working from social challenges.) The Hague: NSOB, which describes how the Ministry of Justice

with the parties concerned (with the internal supervision, if there is one, as the most natural partner), including concerned citizens. For finding relevant information to this end, both the citizen perspective and the network perspective are seen as 'gold mines'.

The Inspectorate can encourage organisations to continue to improve or encourage them even more than they are currently doing by – first of all – promoting the internal supervisory role more effectively, regardless of how complicated that task may appear. Sometimes internal supervision is lacking, as was the case with the Netherlands Public Prosecution Service[69], or is undergoing rapid development, as was the case with the police.[70] With internal supervision as a natural partner, the Inspectorate can focus more on dialogue with implementing parties in the network or chain as an important route to acquiring greater insight and more influence, and especially to realise behavioural change after an assessment. The Inspectorate should act as early as possible. This means taking action not only when an incident has taken place, but also in 'real life' when important issues or risks are involved. To identify the true 'issues' and dilemmas, the Inspectorate must be in continuous dialogue with the parties under supervision.

According to the parties under supervision and the scientific experts, the unique position of the Inspectorate in relation to the chains and networks lies in the fact that it can continue to give priority to the societal challenge of the chain/network, based as much as possible on comprehensive information. Internal supervision should become the most natural partner of the Inspectorate. The fear of conflicting roles[71] should not predominate, but rather the desire to have societal impact while actively safeguarding/claiming the autonomous role[72]. The latter is mainly a matter of cultivation, where science can be helpful and the Inspectorate/inspectors must be given space, especially by the Department and Parliament.

In conclusion

In 'Reflecties op de staat van toezicht' (Reflections on the current state of supervision), van der Steen[73] discusses two strategic themes for the future: how to

---

and Security has set in motion a movement to place the societal challenge more at the centre of the realisation of the policy agenda.

[69] The establishment of the 'OM-Reflectiekamer Kwaliteitsontwikkeling' (PPS Reflection Room for Quality Development) as of 01.01.2020 is an example of, although obviously not identical to, such a development towards internal supervision.

[70] One of the recommendations from the de Commissie Evaluatie Politiewet (Commission for the Evaluation of the Police Act – 2017). *Evaluatie Politiewet 2012. Doorontwikkelen en verbeteren* (Evaluation of the Police Act 2012. Continued development and improvement) advised designing a more effective and efficient supervisory regime, which has since been followed up.

[71] This requires balancing the Inspectorate, as has often been argued, for example by Ottow, AT, & PBM Robben (2012). 'De toezichthouder als koorddanser' (The supervising authority as a tightrope walker). In: *Tijdschrift voor Toezicht, 3 (3), 32–35*, and Dorp, R. van (2020). 'Balanceren op de rand van geloofwaardigheid' (Balancing on the verge of credibility). In: *Online Vaktijdschrift Toezine 14 April 2020* .

[72] Relevant in this respect is the letter recently sent by the Council of Inspectorates to State Secretary Knops of the Ministry of the Interior and Kingdom Relations containing five concrete proposals to more firmly anchor the autonomy of the inspectorates (see https://www.rijksinspecties.nl/publicaties/brieven/2020/06/26/brief-aan-bzk-evaluatie-inzake-rijksinspecties)

[73] Steen, M. van der (2019). 'Een duiding van doorwerking en een agenda voor toekomstgericht toezicht' (An explanation of impact and an agenda for future-oriented supervision'). In: *Reflecties op de staat van het toezicht* (Reflections on the current state of supervision*)*. The Hague: Inspectieraad (Council of Inspectorates).

supervise effectively in a network society and how to supervise effectively in an era of transitions. The first theme is actually the context in which the present study took place. It is about finding the right balance between 'moving with the logic of the networks while simultaneously applying counter-pressure, but without losing relevance'. As formulated by Boutellier et al., this means being responsive, but with a 'bite'. The present study has resulted in strategic 'direction indicators' for this balancing act, during which reflective and reflexive character of the study has been experienced by inspectors, parties under supervision and experts as valuable and promising.

Finally, the most important strategic direction indicators are shown schematically here, in which responsive movement and counter-pressure (but with a 'bite') always form the ends of the continuum on which the Inspectorate, while maintaining its balance, chooses a direction.

5 Strategic direction indicators for the Inspectorate of Justice and Security	
→	Always start from a clear understanding of the societal mission or core function of a chain or network.
→	Look especially for the underlying complexity ('*why* things are going as they are'), for example through analyses of fields of influence and/or root cause analysis.
→	At the same time, use the network perspective (prioritising internal supervising authorities) and the citizen's perspective (concerned citizens) and engage in dialogue more often in search of the above.
→	Work more systematically on both outward reflection, focused on the supervisory domain, and inward reflection, focused on the position and actions of the Inspectorate itself. This in order to organise and cultivate the learning function more effectively. At the same time, use more thematic research (also *ex ante* research) and learn more from case studies and their comparison.
→	Safeguard the autonomous role, also by cultivating scientific methods more effectively (transparent, traceable, inviting debate, etc.).

Geraadpleegde literatuur

Autoriteit Financiële Markten (2017). *Leren van fouten; op weg naar een open fouten-cultuur. Inzichten vanuit onderzoek in de handelsketen.* Amsterdam: AFM.

Bokhorst, M. (2019). Omgevingsgericht toezicht op de semipublieke bestuurspraktijk. In: *Reflecties op de staat van het toezicht*. Den Haag: Inspectieraad.

Bokhorst, M. & J. van Erp (2017). *Van transparantie naar responsiviteit. Ontwikkeling van de omgevingsgerichtheid van toezichthouders.* Verkenning in opdracht van de Inspectieraad. Utrecht: Utrecht University.

Boutellier, H. Heskes, H. & J. van den Toorn (2019). Responsief met een bite. Voorbij de toezichtsparadox. In: *In het publiek belang. Maatschappelijk toezicht*. Den Haag: Inspectieraad.

BZK (2005). *Kaderstellende Visie op Toezicht: Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht*. Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2005/2006. Nr. 15.

BZK (2001). *Kaderstellende Visie op Toezicht*. Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2000/2001. 27 831. Nr. 1.

Commissie Evaluatie Politiewet (2017). *Evaluatie Politiewet 2012. Doorontwikkelen en verbeteren.*

Dorp, R. van (2020). Balanceren op de rand van geloofwaardigheid. In: *Online Vaktijdschrift Toezine 14 april 2020.*

Erp, J. van & M. van der Steen (2018). *Wetenschapsagenda Toezicht*. Utrecht: USBO-advies.

Erp, J. G. van (2016). *Toezicht in de open samenleving. Maatschappelijke controle op multinationale ondernemingen*. Rede. Den Haag: Boom bestuurskunde.

Frissen, P. & P. Ophoff (2019). De inspectie stelt een onderzoek in…Toezicht en de symbolische orde van het politieke. In: *In het publiek belang. Maatschappelijk toezicht*. Den Haag: Inspectieraad.

Grit, K., Kam, D. de, Bal, R., Bouwman, R., Friele, R. & M. Harmsen (2018). *Kennissynthese calamiteitentoezicht***.** Rotterdam: Erasmus School of Health Policy and Management.

Grit, K., Bal, R., Bomhoff, M. & R. Friele (2016). *Toezicht in onzekere situaties: op zoek naar een passend toezichtkader in een veranderende gezondheidszorg*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.

Groeneweg, J., Mors, E. ter, Leeuwen, E. van & S. Komen (2018). *The long and winding road to a Just Culture*. Paper 190594-MS. Abu Dhabi: Proceedings of the SPE International Conference and Exhibition on Health, Safety, Security, Environment and Social Responsibility.

Helderman, J.K. (2016). *De Effecten van Stelsels. Een drieluik over transities en stelselhervormingen in de Nederlandse gezondheidszorg*. Essay written for the Council for Public Health and Society. Den Haag: RvS.

Inspectieraad (2019). *Reflecties op de staat van het toezicht*. Den Haag: Xerow/OBT.

Inspectieraad (2019). *In het publiek belang. Maatschappelijk toezicht*. Den Haag: Inspectieraad.

Lambregts, R., Leus, F., Smink-Dekkers, M. & J. Huijser, i.s.m. E. Kaats en E. Klaster (2019). *Co-creëren in het toezichtsdomein. Wat is het, wat levert het op en wanneer is het een passende aanpak?* Den Haag: Inspectieraad.

Leistikow, I. (2018). *The proof of the pudding. De waarde van overheidstoezicht op kwaliteit en veiligheid van de gezondheidszorg*. Rotterdam: Erasmus University, ESHPM.

Montfort, C. van. (2019). De governancebenadering van toezicht onder de loep. In: *Reflecties op de staat van het toezicht*. Den Haag: Inspectieraad.

Muntz, T. & J. Trommelen (2017). Bestuurders, wees dwarser, vervelender, knorriger. Mondige beleidsmakers of passieve toezichthouders? In: *De Groene Amsterdammer, nr. 45-46*.

Nap, J. & Vos, J. (2018). Rijker verantwoorden: wat is de bedoeling? In*: Tijdschrift voor de Politie – jg. 80/nr. 4/18.*

Ottow, A.T. & P.B.M. Robben (2012). De toezichthouder als koorddanser. In: *Tijdschrift voor Toezicht, 3(3), 32–35*.

Pawson, R., & N. Tilley (1997). *Realistic Evaluation.* Londen: Sage.

Raad van State (2019). *Jaarverslag 2018*. Den Haag: Raad van State.

Raad Volksgezondheid & Samenleving (2019). *Blijk van vertrouwen. Anders verantwoorden voor goede zorg*. Den Haag: RvS.

Rink, F. (2017). Betrokken, maar onafhankelijk: streven naar een betere positionering van toezicht. Oratie. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Sabel, C.F., G. Herrigel & P.H. Kristensen (2017). 'Regulation under Uncertainty; the Co-evoluation of Industry and Regulation in the Norwegian Offshore Gas and Oil Industry'. In: *Regulation and Governance*, *Vol.11 (2): doi:10.1111/rego.12146.*

Sabel, C.F. & J. Zeitlin (2012). Experimentalist governance. In: *Oxford Handbook of Governance. 169 – 183*. Oxford: Oxford University Press.

Sabel, C.F. (2004). Beyond Principal-Agent Governance: Experimentalist Organizations, Learning and Accountability. In; *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (Red. A.R. Engelen & M.Sie Dhian Ho). De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat. 173 – 195.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Schillemans, T. (2019). *Denkend bestuur. Over verantwoording, gedrag en centrifugale druk. Rede.* Utrecht: Utrecht University en NSOB.

Schillemans, T. (2019). Van naleven naar nadenken. In: *Reflecties op de staat van het toezicht*. Den Haag: Inspectieraad.

Six, F.E (2015). Kwetsbare burger belandt buiten beeld. In: *Online vaktijdschrift ToeZine 30 juni 2015*.

Sorgdrager, W. (2019). (2019). De kernwaarden van toezicht in beweging. In: *Reflecties op de staat van het toezicht*. Den Haag: Inspectieraad.

Staatscourant (2019). *Instellingsbesluit OM – Reflectiekamer kwaliteitsbeoordeling*. Den Haag.

Steen, M. van der, Delden, M. van & E. van Schaik (2020). *De opgave aan tafel. De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven.* Den Haag: NSOB.

Steen, M. van der (2019). Een duiding van doorwerking en een agenda voor toekomstgericht toezicht. In: *Reflecties op de staat van het toezicht*. Den Haag: Inspectieraad.

Steen, M. van der, Faber, A., Frankowski, A. & F. Norbruis (2018). Opgavegericht evalueren: beleidsevaluatie voor systeemverandering. Den Haag: NSOB.

Steen, M., Klijn, E., Wijk, M., & J. Scherpenisse (2013). Ruimte voor strategie. De relatie tussen toezicht en media nader bezien. In: *Tijdschrift voor Toezicht, 2013(3), 26-42*.

Steenbergen, E., Dijk, D., Christensen, C., Coffeng, T. & N. Ellemers. (2019). Learn to build an error management culture. In: *Journal of Financial Regulation and Compliance. ahead-of-print. 10.1108/JFRC-12-2018-0156*.

Vos, J. & Groen, M. (2015). *Rijker verantwoorden*. Onderzoeksrapportage in opdracht van het Programma Administratieve Lastenverlichting en het Lectoraat Waardevolle Praktijkontwikkeling. Apeldoorn: TNO.

Vries, F. de (2019). Toezicht in het publieke belang. In: *Reflecties op de staat van het toezicht*. Den Haag: Inspectieraad.

Vries, F. de (2016). *Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder. Rede*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Welp, P. (2019). De slager over zijn eigen vlees. In: *Reflecties op de staat van het toezicht*. Den Haag: Inspectieraad.

Wijk, E. G. van & F.E. Six, F. (2014). *De diversiteit van het willen. Een onderzoek naar de dynamiek van motivaties achter regelnaleving*. (Handhaving en Gedrag). Den Haag: Boom Lemma.

Wilson, W. (1887). The Study of Administration. In: *Political Science Quartely 2 (2).*

Wolf, I. de (2019) De 'Staat van': een krachtige spiegel voor de praktijk, het beleid én de toezichthouder zelf. In: *Reflecties op de staat van het toezicht*. Den Haag: Inspectieraad.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). *Over hijgerigheid en lange adem: een verkenning van de relatie tussen toezicht en media*. Den Haag: WRR Webpublicatie.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000). *Het borgen van publiek belang*. Rapporten aan de Regering. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Werkprogramma's en jaarberichten van de Inspectie Justitie en Veiligheid

- https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/jaarplannen/2019/09/20/werkprogramma-2020
- https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/jaarverslagen/2020/04/14/jaarbericht-2019-inspectie-justitie-en-veiligheid

- https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/jaarplannen/2018/10/29/werkprogramma-2019
- https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/jaarverslagen/2019/04/26/jaarbericht-2018-inspectie-justitie-en-veiligheid
- https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/jaarplannen/2017/11/23/meerjarenprogramma-2018-2020
- https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/beleidsnotas/2017/11/23/tk-meerjarenprogramma-2018-2020-inspectie-justitie-en-veiligheid
- https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/jaarverslagen/2018/04/09/jaarbericht-2017
- https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/jaarplannen/2017/01/17/werkprogramma-2017
- https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/jaarverslagen/2017/06/15/jaarbericht-2016
- https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/jaarplannen/2016/01/13/werkprogramma-2016
- https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/jaarverslagen/2016/05/24/jaarbericht-2015-inspectie-veiligheid-en-justitie
- https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/jaarplannen/2015/01/12/werkprogramma-inspectie-veiligheid-en-justitie-2015
- https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/jaarverslagen/2015/04/13/jaarbericht-inspectie-veiligheid-en-justitie-2014
- https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/jaarplannen/2014/02/21/werkprogramma-inspectie-veiligheid-en-justitie-2014
- https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/jaarverslagen/2014/07/15/jaarbericht-inspectie-veiligheid-en-justitie-2013
- https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/jaarplannen/2013/04/08/werkprogramma-inspectie-veiligheid-en-justitie-2013
- https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/jaarverslagen/2013/jaarbericht-inspectie-veiligheid-en-justitie-2012/05/jaarbericht-inspectie-veiligheid-en-justitie-2012
- https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/jaarplannen/2012/02/23/werkplan-2012-inspectie-veiligheid-en-justitie

Casuïstiek en gebruikte inspectierapporten

- https://www.inspectie-jenv.nl/actueel/nieuws/2019/11/05/onvoldoende-regie-en-wantrouwen-in-terugkeerproces-armeense-kinderen).
- https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/rapporten/2019/09/06/continuiteit-van-meldkamers).
- https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/12/16/tk-bijlage-4-selectie-en-toewijzing-in-de-opsporing.

Overige bronnen Inspecties

- https://www.rijksinspecties.nl/publicaties/brieven/2020/06/26/brief-aan-bzk-evaluatie-inzake-rijksinspecties

Bijlage 1: Begeleidingscommissie

Vanuit het WODC is voor dit onderzoek een begeleidingscommissie samengesteld, bestaande uit:

Voorzitter	
Prof. dr. J. de Ridder	Rijksuniversiteit Groningen
Leden	
R. de Bont Msc	Inspectie Justitie en Veiligheid – *Vanaf 1 juni 2020*
Dr. M.C.J.L. Klerks	Staatstoezicht op de Mijnen
Dr. C.Y.E. Lachmann-Boot	Inspectie Justitie en Veiligheid – *Tot 1 juni 2020*
Drs. F. Willemsen	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Bijlage 2: Overzicht gegevensverzameling

Dit verkennend onderzoek is in drie delen opgezet. In onderstaande tabel wordt per onderdeel een overzicht gegeven van de gegevensverzameling alsmede van de actoren die hun medewerking hebben verleend. Actoren betreft ondertoezichtstaanden, inspecteurs en wetenschappelijke experts op het gebied van toezicht. Omwille van vertrouwelijkheid wordt enkel het aantal actoren per focusgroep aangegeven. Iedere focusgroep is door tenminste twee onderzoekers uit het kernteam begeleid vanwege continuïteit en borging van de onderzoeksgegevens.
Aanvullend zijn enkele interviews gehouden met actoren die helaas verhinderd waren om deel te nemen aan een focusgroep, maar wel graag hun medewerking wilden verlenen aan dit onderzoek. De geïnterviewde personen zijn deelgenoot gemaakt van de resultaten van de uitvraag en focusgroep. De lijst van geraadpleegde wetenschappelijke experts is in bijlage 3 opgenomen.

Onderdeel A: Huidige omgang met krachtenvelden		
Quickscan werkprogramma's en jaarberichten		
Quickscan (sociale) media		
Focusgroep Inspectie Justitie en Veiligheid	16.01.2020	Zes deelnemers
Beknopte literatuurscan ten behoeve van het onderzoeksontwerp (onderdelen B en C)		
Onderdeel B: Verdieping en kleuring aan de hand van dialogen met relevante actoren		
Casus 1: Terugkeerproces Armeense kinderen		
Digitale uitvraag via meetingsphere ter voorbereiding op focusgroep	24.03 – 31.03.2020	Drie deelnemers
Eerste (digitale) focusgroep met ondertoezichtstaanden (OTS) en inspecteurs	31.03.2020	Vijf deelnemers: drie OTS en twee inspecteurs
Interview met OTS (beleid)	08.04.2020	
Interview met OTS (beleid)	09.04.2020	
Interview met OTS (uitvoering)	16.04.2020	
Voorleggen suggesties via meetingsphere ter voorbereiding op tweede (digitale) focusgroep	08.06 – 15.06.2020	Vijf deelnemers
Tweede (digitale) focusgroep met OTS, inspecteur en wetenschappelijke experts	15.06.2020	Vier deelnemers: een OTS, een inspecteur, twee experts
Casus 2: Continuïteit meldkamers		
Digitale uitvraag ter voorbereiding van deelnemers op focusgroep	31.03.2020 – 07.04.2020	Vier deelnemers
Eerste (digitale) focusgroep met OTS en inspecteurs	07.04.2020	Vijf deelnemers: vier OTS en een inspecteur
Interview met inspectie	08.05.2020	
Voorleggen suggesties via meetingsphere ter voorbereiding op tweede (digitale) focusgroep	04.06 – 11.06.2020	Drie deelnemers
Tweede (digitale) focusgroep met OTS en experts	15.06.2020	Drie deelnemers een OTS, twee experts
Interview met inspectie	18.06.2020	

Casus 3: Selectie en toewijzing opsporing		
Digitale uitvraag ter voorbereiding van deelnemers op focusgroep	01.04 – 08.04.2020	Drie deelnemers
Eerste (digitale) focusgroep met ondertoezichtstaanden (OTS)	08.04.2020	Twee deelnemers: twee OTS (beiden uitvoering, zowel politie als OM)
Interview met inspectie	07.05.2020	
Interview met OTS (uitvoering - OM)	15.04.2020	
Interview met OTS (uitvoering - politie)	22.04.2020	
Interview met OTS (uitvoering - politie)	20.05.2020	
Voorleggen suggesties via meetingsphere ter voorbereiding op tweede (digitale) focusgroep	17.06 – 24.06.2020	Vier deelnemers
Tweede (digitale) focusgroep met OTS, inspecteurs en wetenschappelijke experts	24.06.2020	Vier deelnemers: twee OTS (beiden uitvoering, zowel politie als OM) , een inspecteur, een expert
Onderdeel C: Synthese		
Focusgroep met wetenschappelijke experts	08.07.2020	Vier deelnemers: drie experts, een inspecteur
Focusgroep met wetenschappelijke experts	09.07.2020	Drie deelnemers: twee experts, een inspecteur
Interview met expert	September	Een expert

Bijlage 3: Wetenschappelijke experts

Lijst van geraadpleegde wetenschappelijke experts in de onderdelen B en C van het onderzoek	
Prof. dr. Hans Boutellier	Bijzonder hoogleraar Polarisatie & Veerkracht Vrije Universiteit Amsterdam en Wetenschappelijk adviseur Verwey-Jonker Instituut
Dr. Kor Grit	Universitair Docent Erasmus School of Health Policy & Management Erasmus Universiteit Rotterdam
Prof. dr. Jan Kremer	Hoogleraar Patiëntgerichte innovatie Radboudumc en Lid Raad voor Volksgezondheid en Samenleving
Prof. dr. Ian Leistikow	Senior inspecteur bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd en Bijzonder hoogleraar Overheidstoezicht op Kwaliteit en Veiligheid van de Gezondheidszorg Erasmus Universiteit Rotterdam
Dr. Cor van Montfort	Onderzoeker Goed bestuur, kwaliteitszorg en lerend vermogen in het onderwijs aan de VU Amsterdam, Research fellow Publiek-private samenwerking voor leefbare steden aan de Universiteit van Tilburg en Lid Onderwijsraad
Prof. dr. Floor Rink	Hoogleraar Identiteit en Gedrag in organisaties Rijksuniversiteit Groningen
Prof. dr. Thomas Schillemans	Hoogleraar Verantwoording, gedrag en instituties Universiteit Utrecht
Prof. Dr. Ir. Frédérique Six	Universitair Hoofddocent Publieke Governance vraagstukken Vrije Universiteit Amsterdam, Gasthoogleraar Trust in Multi-Level Governance Universiteit Antwerpen en lid strategische klankbordgroep Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
Prof. dr. Martijn van der Steen	Co-decaan en adjunctdirecteur Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Bijzonder hoogleraar Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam, Lid Raad van Advies Inspectie Justitie en Veiligheid
Prof. dr. Elianne van Steenbergen	Hoogleraar Psychologie van Toezicht Universiteit Utrecht en Senior toezichthouder Autoriteit Financiële Markten
Prof. dr. Inge de Wolf	Hoogleraar Onderwijssysteem Maastricht University en Strategisch inspecteur Onderwijsinspectie

Bijlage 4: Quickscans

Leeswijzer
Om een eerste indruk te krijgen van de huidige omgang met de krachtenvelden zijn alle werkprogramma's en jaarberichten van de Inspectie Justitie en Veiligheid doorgenomen *(zie bijlage 4.1*). Daarnaast is door het WODC een beknopte analyse uitgevoerd van het voorkomen van de Inspectie Justitie en Veiligheid in de (sociale) media. Daarnaast zijn alle krantenberichten van 2019 nog eens extra gescand *(zie bijlage 4.2*).

Bijlage 4.1 Quickscan werkprogramma's en jaarberichten

Voor een eerste analyse van de huidige omgang met de krachtenvelden van de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV) is een analyse gemaakt van de werkprogramma's en jaarberichten van de Inspectie Justitie en Veiligheid van 2012 (zeg maar 'het stichtingsjaar') tot aan nu. De assumptie is dat de werkprogramma's en jaarberichten een overzicht geven van de (voorgenomen en daadwerkelijke) prioriteiten van de Inspectie Justitie en Veiligheid en een eerste beeld geven van waar de aandacht naar is uitgegaan in de domeinen. Samen met de analyse vanuit de (sociale) media ontstaat er dan een beeld van hoe de inspectie haar domeinen tegemoet getreden is (analyse werkprogramma's en jaarberichten) en hoe dat ontvangen is (analyse -sociale- media).
Onderstaand wordt allereerst per jaar een korte beschrijving gegeven van de voorgenomen en daadwerkelijke prioriteiten van de Inspectie Justitie en Veiligheid. Na de beschrijvingen per jaar volgt een duiding ervan op hoofdlijnen.

2012

Werkplan 2012

Per 1 januari 2012 is de Inspectie Justitie en Veiligheid ontstaan door het samengaan van de Inspectie voor de Sanctietoepassing en de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. Hiermee is er vanaf dan één toezichthouder voor de domeinen politie, sanctietoepassing, rampenbestrijding en bestuur. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat veiligheidsvraagstukken zich niet beperken tot deze afzonderlijke terreinen, maar dat het veeleer om een keten van organisaties gaat die zich op verschillende beleidsterreinen bevinden; de hele keten van veiligheid en justitie behoort potentieel tot het onderzoeksdomein. Daar waar wenselijk en noodzakelijk wordt dan ook actief samenwerking met rijksinspecties gezocht al of niet via de Inspectieraad, een samenwerkingsverband van alle Inspecteuren-Generaal dat in 2011 is bekrachtigd met een samenwerkingsovereenkomst. In een meerjarenprogramma geven de rijksinspecties invulling aan de opdracht uit het toenmalige regeerakkoord om de toezichtlasten te verminderen en te werken en denken als één rijksinspectie. In toenemende mate neemt de Inspectie Justitie en Veiligheid daarbij de regierol bij het toezicht in het veiligheidsdomein.
De Inspectie Justitie en Veiligheid wil naar eigen zeggen onderzoeken blijven afleveren die ertoe doen, toezicht dat zo min mogelijk last veroorzaakt en een stevige gesprekspartner zijn binnen het veiligheidsveld en van het departement. Daartoe heeft de Inspectie een kritische en constructieve blik van buiten nodig en

wordt in 2012 een Raad van Advies opgericht met een evenwichtige vertegenwoordiging van deskundigen vanuit het veld en de wetenschap.
De Inspectie Justitie en Veiligheid wil knelpunten in kaart brengen, maar ook succesfactoren en leerpunten. De ambitie is om op meer regelmatige basis een balans te publiceren over de situatie in de verschillende toezichtdomeinen. Van het veld wordt verwacht dat zij actie onderneemt en eventuele leerpunten oppakt. Om maximaal effect te bereiken met de onderzoeken blijft de Inspectie ook na afronding van een onderzoek het thema volgen en eventueel wordt er een effectmeting uitgevoerd.

Jaarbericht 2012

Gemiddeld genomen heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid in 2012 elke week een inspectieonderzoek afgeleverd over de taakuitvoering van (een keten/netwerk van) organisaties binnen het domein van veiligheid en justitie. Het gros van deze onderzoeken voert de Inspectie Justitie en Veiligheid volgens planning uit, maar vanwege incidenten, calamiteiten, actuele vraagstukken of verzoeken van de minister zijn in 2012 zeventien inspectieonderzoeken wegens herprioritering doorgeschoven naar het volgende jaar (7), niet uitgevoerd (5) of is ingeschat dat er momenteel onvoldoende meerwaarde is (5).

Onderverdeling in type onderzoeken geeft het volgende beeld:

Type onderzoek	Aantal
Doorlichting	32
Thematisch onderzoek	16
Incidentonderzoek	4

De Inspectie VenJ had voor de uitvoering van haar taken in 2012 een budget van circa € 6,5 miljoen. Eind december 2012 bedroeg de personeelsbezetting 59 fte.

In een apart hoofdstuk getiteld 'Samenwerking' geeft de Inspectie Justitie en Veiligheid aan dat er ten behoeve van afstemming van uit te voeren onderzoek afspraken zijn gemaakt met de Algemene Rekenkamer, de Onderzoeksraad voor Veiligheid, de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, de Politieacademie, de Auditdienst Rijk en andere rijksinspecties. Zo is er ten aanzien van die laatste samengewerkt met het Agentschap Telecom (storing telecommunicatieknooppunt KNP in de Waalhaven in Rotterdam) en de Inspectie voor de Gezondheidszorg (treinbotsing Amsterdam). In een enkel geval is samengewerkt met publieke en private instellingen en bedrijven; de Rijksrecherche heeft een bijdrage geleverd aan het onderzoek naar financieel economische criminaliteit en het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement heeft een bijdrage geleverd aan het onderzoek naar de vergunningverlening bij evenementen.
Structureel werkt de Inspectie Justitie en Veiligheid samen binnen het samenwerkingsverband Samenwerkend Toezicht Jeugd met de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dezelfde inspecties vormen ook een structureel samenwerkingsverband bij het toezicht op justitiële inrichtingen waarbij de Inspectie Justitie en Veiligheid een coördinerende rol heeft.
In het kader van coördinatie van onderzoek op het domein veiligheid en justitie heeft de IVenJ afspraken gemaakt met de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid over gecoördineerd optreden bij onderzoeken op de terreinen politie en brandweer. Daarnaast heeft de Inspectie sinds eind 2012 een coördinerende rol bij sterfgevallen in detentie.

Om te kunnen blijven inspelen op maatschappelijke, politieke, bestuurlijke en beleidsmatige ontwikkelingen is er samengewerkt binnen de Inspectieraad. Zo is er bijvoorbeeld een systeem ontwikkeld waarmee inspecties onderling gegevens kunnen uitwisselen en een methode waarmee alle inspecties de tevredenheid van hun toezichtveld kunnen meten. De Inspectie VenJ heeft zo in 2012 op verschillende momenten gemeten hoe ondertoezichtstaanden en partners van de Inspectie het toezicht beleven zoals dat door de Inspectie wordt uitgevoerd (resultaten komen in 2013 beschikbaar).

2013

Werkplan 2013

In het werkplan van 2013 is een aparte paragraaf gewijd aan ontwikkelingen in het toezichtdomein. Veiligheidsvraagstukken worden steeds complexer en omvattender (toenemende digitalisering, internationalisering, technologische ontwikkelingen) en burgers en media kunnen informatie sneller verspreiden en verdelen. Veiligheidsvraagstukken beperken zich al lang niet meer tot de traditionele veiligheidsorganisaties en het is vaak niet meer voldoende als een enkele organisatie haar taken goed uitvoert; de kwaliteit en samenwerking binnen de hele keten van organisaties dient op orde te zijn om echt resultaat te leveren. Veiligheidsvraagstukken en ketens vragen om een integrale benadering. De waarde van toezicht neemt toe als het toezicht zich uitstrekt tot de taakuitvoering van verschillende ketenpartners.

Een aparte paragraaf gaat daarom ook over de organisatieontwikkeling binnen de Inspectie Justitie en Veiligheid. In haar ontwikkelprogramma heeft de Inspectie acties geformuleerd voor het verbeteren en vernieuwen van werkmethodieken, informatiehuishouding, communicatiestrategie, kwaliteitssysteem en de professionalisering van medewerkers. Bestaande toezichtarrangementen binnen de domeinen en ketens worden geëvalueerd en waar nodig aangepast. Afspraken met andere toezichthouders worden gemaakt over doelmatige taakverdeling, samenwerking en informatie- en expertise-uitwisseling, al of niet door gebruik te maken van en bij te dragen aan de ontwikkelingen die samen met de Inspectieraad worden nagestreefd. De eerder aangehaalde Raad van Advies is inmiddels ingesteld en van haar wordt een kritische en constructieve blik van buiten verwacht.

Dat alles moet onder meer leiden tot het verder positioneren van de Inspectie als dé toezichtorganisatie op het brede domein veiligheid en justitie. De stelselverantwoordelijkheid van de minister vraagt van de Inspectie onderzoek naar de vraag of de belegging van verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar andere bestuurslagen in de praktijk ook werkt. Bij de verdere verbreding van het toezicht naar het gehele domein veiligheid en justitie worden de prioriteiten van de minister nadrukkelijk betrokken (neergelegd in de zeven kernthema's voor 2012-2017: Versterking prestatie strafrechtketen, Nederland veiliger, Bestendiging en versterking rechtsstaat, Nationale Politie, het slachtoffer centraal, Immigratie en asiel en Kansspelen).

Jaarbericht 2013

In de verantwoording op 2013 geeft de Inspectie aan dat dit het eerste jaar is dat er concrete stappen zijn gezet buiten het werkterrein van openbare orde,

rampenbestrijding en sanctietoepassing naar andere onderdelen binnen het domein veiligheid en justitie. Het gaat dan onder meer om (de groei in het takenpakket n.a.v.) de stelselherziening jeugdzorg en (incident)onderzoek binnen het vreemdelingendomein (meer specifiek het incidentonderzoek naar het overlijden van de heer Dolmatov en de monitor vreemdelingenzaken naar aanleiding daarvan). Ook gaat de inspectie in een aparte paragraaf 'Professionalisering' in op de (organisatie)ontwikkelingen van dat jaar. Zo heeft de Inspectie kwaliteitsstandaarden voor onderzoek ontwikkeld en geharmoniseerd (bijvoorbeeld werkprocessen zijn in een online-handboek gezet, er is een interne systematische kwaliteitstoets op zowel onderzoeksmethodiek als rapport), is het opleidingsplan voor inspecteurs geactualiseerd (onder andere een training politiek bestuurlijke sensitiviteit is gevolgd) en is een start gemaakt met de inrichting van een kenniscentrum dat de Inspectie ondersteunt bij het kennisgericht werken en het maken van risicoanalyses. Ook is (positieve) ervaring opgedaan met (semi-) onaangekondigd tussentijds toezicht bij inrichtingen van het gevangeniswezen en is belevingsonderzoek uitgevoerd naar de tevredenheid onder betrokkenen bij Inspectieonderzoek. Het belevingsonderzoek heeft, ondanks dat betrokkenen aangaven over het algemeen tevreden te zijn, geleid tot een meer uniforme werkwijze binnen de Inspectie en één contactpersoon voor externe partijen. Ook zal in 2014 nog een factsheet worden opgesteld met informatie over onderzoek en procedure voor gesprekspartners tijdens werkbezoeken en interviews van de Inspectie. In de samenwerking met andere rijksinspecties en onderzoekinstanties is de Inspectie in 2013 onder meer gestart met een onderzoek naar het functioneren van de meldkamer in samenwerking met het Agentschap Telecom. Daarnaast heeft de Inspectie samen met de Inspectie voor de Gezondheidszorg onderzoek gedaan naar eet- en/of drinkstakende vreemdelingen en is binnen het Samenwerkend Toezicht Jeugd samengewerkt aan de voorbereiding op de stelselherziening jeugd.
Het werkprogramma van 2013 is tot slot grotendeels volgens planning uitgevoerd, 45 onderzoeken zijn in 2013 afgerond en 29 onderzoeken lopen door in 2014. Tien inspectieonderzoeken zijn uitgevoerd naar aanleiding van actualiteiten of incidenten waarvan er zes zijn afgerond en vier doorlopen in 2014. Twee onderzoeken zijn wegens herprioritering doorgeschoven naar 2014 (vervolgonderzoek detentiecentrum Zeist en doorlichting politiecellen).

2014

Werkprogramma 2014

In een aparte paragraaf 'Ontwikkelingen' gaat de Inspectie (nogmaals) in op de taken die aan het takenpakket van de Inspectie zijn of worden toegevoegd; het toezicht op het vreemdelingendomein, het toezicht op terugkeer en vertrek, taken op het domein nationale veiligheid (toezicht stelsel bewaken en beveiligen) en ten slotte de verbreding als gevolg van de nieuwe jeugdwet. Binnen het hoofdstuk 'Professionalisering' geeft de Inspectie op min of meer soortgelijke wijze als in het vorige werkprogramma aan op welke wijze de organisatieontwikkeling daartoe gestalte krijgt. Het op te richten kenniscentrum (voor risicogestuurd toezicht) wordt opnieuw aangehaald en aangegeven wordt dat er in 2014 een pilot wordt gedraaid op ten minste één van de bestaande domeinen om te onderzoeken hoe elementen van risicogestuurd toezicht in de bestaande werkwijze kunnen toegevoegd.

In de paragraaf 'Samenwerking' memoreert de inspectie (wederom) de samenwerking met rijksinspecties en onderzoeksinstanties en wordt in het bijzonder de samenwerking met de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie voor het Onderwijs en het Agentschap Telecom benoemd. In de paragraaf 'Omgeving' worden te sluiten convenanten of samenwerkingsovereenkomsten aangekondigd met de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie voor het Onderwijs (met afspraken over bijvoorbeeld doelmatige taakverdeling, samenwerking en informatie-
en expertise-uitwisseling). Naast de rijkstoezichthouders worden de onderzoeksinstanties Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum en de Auditdienst Rijk vermeld (beschikbare kennis vinden en dubbel werk en bevragingslast voorkomen) en wordt aangegeven te rekenen met de voorgenomen activiteiten van de Algemene Rekenkamer, de Onderzoeksraad voor Veiligheid en de Nationale Ombudsman.
Voor het eerst benoemt de Inspectie in een bijlage de uitgangspunten van goed toezicht; de principes van goed toezicht zijn transparant, onafhankelijk, professioneel, selectief, slagvaardig en samenwerkend. Samenwerkend toezicht betekent dat de Inspectie "actief samenwerking zoekt met andere partijen van beleid, uitvoering, toezicht en onderzoek. De Inspectie investeert in samenwerking, informatie-uitwisseling en afstemming met andere toezichthouders en onderzoeksinstanties, en neemt daartoe het initiatief".

Jaarbericht 2014

Het jaarbericht van 2014 bedient zich van een andere inhoud en opmaak; "in lijn met het rapport 'Toezien op publieke belangen' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de kabinetsreactie hierop, heeft de Inspectie de ambitie om meer reflectieve aanbevelingen over het toezichtveld te formuleren in haar jaarbericht". De Inspectie identificeert daartoe een aantal terugkerende thema's die centraal staan in het jaarbericht als ook in de periode 2015-2017.
Onder het kopje 'Bezuinigingen en reorganisaties' benoemt de Inspectie drie grote reorganisaties binnen het domein van veiligheid en justitie; de vorming van de nationale politie, het Masterplan Dienst Justitiële Inrichtingen en de decentralisatie en hervorming van de jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering naar gemeenten. Ten aanzien van de vorming van de nationale politie geeft de Inspectie aan, dat naar aanleiding van in Inspectieonderzoek gesignaleerde risico's de minister een integrale herijking inclusief de fasering van de verdere vorming van het Politie Diensten Centrum aan de Tweede Kamer heeft toegezegd. Ook benoemt de Inspectie zorgen en signalen van andere organisaties hieromtrent (de zorg van een 'race to the bottom' van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming en de zorgen van de Algemene Christelijke Politiebond over de bezuinigingen op het politieonderwijs). Tevens benoemt de Inspectie de risico's van de reorganisaties op de motivatie van medewerkers en daarmee het risico voor de kwaliteit van de taakuitvoering. Daarom zal de Inspectie dit blijven volgen, bijvoorbeeld door te kijken in hoeverre de professionele autonomie van de medewerker wordt gefaciliteerd, onder meer door opleidingen.

Onder het kopje (keten)'Samenwerking' wordt dit keer nadrukkelijk gekeken naar de samenwerking binnen het toezichtveld van veiligheid en justitie. De Inspectie benoemt het onderzoek daarnaar in de strafrechtketen, de vreemdelingenketen en de rampenbestrijding en benoemt de opvolging van constateringen door de Inspectie (voornemen van het Openbaar Ministerie om constateringen samen met de reclasseringsorganisatie op te pakken, bevestiging van de ingezette koers door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie n.a.v. het Dolmatov onderzoek). Tevens benoemt de Inspectie onderzoek van de Algemene Rekenkamer waarin (ook) betere samenwerking, kennisdeling en informatie-uitwisseling tussen veiligheidsregio's wordt aanbevolen. Samenwerking tussen organisaties is dan ook één van de toezichtthema's voor de periode 2015-2017.
Ook voor de thema's 'Informatie' en 'Professionele autonomie' benoemt de Inspectie de opvolging van constateringen door de Inspectie als ook wat andere instanties daartoe hebben onderzocht/aanbevolen. Onder het kopje 'Stimulerend en risicogestuurd toezicht' benoemt de Inspectie de verschuiving van het toetsen van organisatorische randvoorwaarden naar prestaties en risicogericht toezicht op het terrein van het gevangeniswezen. Ook wordt het werken aan nieuwe of vernieuwde toetsingskaders vermeld, waarbij meer aandacht is voor prestaties in plaats van organisatorische randvoorwaarden. Het gebruik van kwaliteitssystemen door het veld past hierbij waardoor de Inspectie, bij voldoende vertrouwen, het toezicht anders kan inrichten. Verder vermeld de Inspectie het gebruik van een eigen interventieladder met als primaire instrumenten 'communicatie' en 'openbaarheid' voor een zo groot mogelijk effect op de taakuitvoering. Wanneer urgente risico's worden geconstateerd wacht de Inspectie niet op het rapport maar wordt direct de betreffende bestuurder geïnformeerd. De Inspectie zoekt hier naar de meest effectieve manier waarop de resultaten van het toezicht aan de verantwoordelijken worden teruggegeven. Ook stimuleert de Inspectie zelf de informatie-uitwisseling in het veld.
Tot slot vermeldt de Inspectie dat het werkprogramma 2014 grotendeels volgens planning is uitgevoerd; 29 onderzoeken zijn afgerond en 36 onderzoeken lopen door in 2015. Een deel van de beschikbare capaciteit is ingezet voor professionalisering van de eigen organisatie en het vervullen van een adviserende rol voor de professionalisering van ondertoezichtstaanden. Naast de onderzoeken en activiteiten is er ook ongepland onderzoek uitgevoerd; twee incidentonderzoeken zijn afgerond en er is onderzoek gedaan naar aanleiding van signalen van Contrabande (Rooyse Wissel). Een incidentonderzoek n.a.v. een duikongeval is gestart in 2014. Voor het uitvoeren van haar taken als toezichthouder op het domein van veiligheid en justitie heeft de Inspectie circa 7,5 miljoen Euro uitgegeven en was de bezetting circa 70 fte.

2015

Werkprogramma 2015

In het werkprogramma 2015 wordt voor het eerst een missie en visie gepresenteerd. Onderdeel van de visie is de constatering dat het toezicht van de Inspectie is aan te merken als kwaliteitstoezicht omdat het bijdraagt aan het continu verhogen van de kwaliteit van de taakuitvoering en prestaties. Dit doet de Inspectie door leerpunten te benoemen, zonodig aanbevelingen te formuleren en daarop te interveniëren wat

ook kan voortkomen uit de reflectieve functie van toezicht (het tijdig signaleren en agenderen van relevante ontwikkelingen en risico's).
Onder het kopje 'Uitvoering toezicht' gaat de Inspectie (eveneens voor het eerst) expliciet in op onder meer keuzes, toezichtsvormen en toezichtintensiteit. Omdat het toezichtdomein breed en divers is moet de Inspectie selectief zijn in de onderzoeksprogrammering. Geconstateerde of te verwachten risico's bepalen in beginsel de keuzes en kunnen voortkomen uit bestaand onderzoek, kennis van experts, belanghebbenden en medewerkers, eigen waarneming en ontvangen signalen. Daarnaast kunnen ook steeds incidenten of actuele gebeurtenissen aanleiding zijn voor onderzoek. Door deze risicogestuurde aanpak intervenieert de Inspectie steeds daar waar dit het meest nodig is. Daarbij kent de Inspectie steeds drie toezichtsvormen; doorlichtingen, thematische onderzoeken en incidentonderzoeken. De vormen kennen een onderlinge samenhang; zo kunnen de bevindingen van een incidentonderzoek aanleiding zijn voor het instellen van een thematisch
onderzoek, en kan een conclusie uit een thematisch onderzoek de opmaat vormen voor het
opstellen van nieuwe indicatoren voor een doorlichting. Niet alleen de vorm maar ook de intensiteit kan variëren; wordt voldaan aan wet- en regelgeving en doen zich hierbij weinig of geen risico's voor, dan houdt de Inspectie Inspectie Justitie en Veiligheid meer afstand en vice versa.
Onder het kopje 'Interventies: toezicht houden met effect' vermeldt de Inspectie (wederom) de interventieladder met de instrumenten 'communicatie' en 'openbaarheid'. De Inspectie geeft daarbij aan naast openbaar publiceren (van haar onderzoeken) en direct communiceren (met bestuurders of politiek eindverantwoordelijken) tevens zonodig om een verbeterplan te vragen of handhavend op te treden (via eigen bevoegdheden of aanwijzingsbevoegdheden van de minister). Onder het kopje 'Samenwerking' wordt de samenwerking met de Inspectieraad, de samenwerking in het Samenwerkend Toezicht Jeugd en de samenwerking in het Nationaal Preventiemechanisme benoemd.
Onder het kopje 'Centrale thema's' worden de prioritaire onderwerpen voor 2015-2017 vermeld; bezuinigingen en reorganisaties (met aandacht voor de -facilitering van- de professionele autonomie van medewerkers), samenwerking (met vooral aandacht voor de samenwerking tussen organisaties) en informatie (het tijdig, veilig en betrouwbaar delen van de juiste informatie).
Om hier als Inspectie goed gevolg aan te kunnen geven wordt onder het kopje 'Professionalisering' aangegeven uit welke onderdelen het interne ontwikkelprogramma bestaat; het verder opzetten en inrichten van een kenniscentrum (dat de medewerkers ondersteunt via bijvoorbeeld het voorzien in relevante en actuele informatie, het faciliteren van kennisuitwisseling en het maken van trendanalyses), kwaliteitszorg (onder meer ondersteunende formats voor elke onderzoeksfase die de medewerkers als basis voor hun werkzaamheden gebruiken) en vakbekwaamheid medewerkers (via onder meer ontwikkeling van onderzoeksvaardigheden, verzorgen van stages en uitwisseling met experts).

Jaarbericht 2015

Het jaarbericht opent in de inleiding met de vermelding van een turbulent jaar voor het ministerie van Veiligheid en Justitie (hoge instroom asielzoekers, kritiek op het functioneren via de commissie Oosting en onderzoekscommissie Hoekstra). Eén van de gevolgen daarvan is het starten van een veranderprogramma binnen het ministerie om te groeien naar een open en transparante organisatie die resultaat levert in een veranderende samenleving. Volgens de Inspectie is daarbij een systeem van 'checks and balances' tussen beleid, uitvoering en toezicht, ieder vanuit de specifieke rol en verantwoordelijkheid, belangrijk. Het versterkt het lerend vermogen van de organisatie, maar ook dat van de keten. De Inspectie bemerkt dat ze vaker door bewindslieden wordt gevraagd om onderzoek te doen naar incidenten. De inspectie spreekt de ambitie uit om, in lijn met het rapport 'Toezien op publieke belangen' van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, meer invulling te geven aan haar reflectieve functie door de komende jaren te groeien naar een ministerie-breed signalerende functie van risico's en 'good practices' in de uitvoering.

De Inspectie geeft verder aan dat ze in aanvulling op de thema's uit het werkprogramma (bezuinigingen en reorganisaties, informatie, samenwerking) tevens het thema lerend vermogen betrekt in haar jaarbericht aangezien dit aanvullend als risico naar voren is gekomen. Vervolgens worden per toezichtgebied de hoofdlijnen uitgelicht. Daarbij worden bij het toezichtsgebied Nationale Veiligheid aspecten vanuit alle thema's uitgelicht, worden bij het toezichtgebied Sanctietoepassing aspecten vanuit de reorganisatie, de (uitwisseling van medische)informatie en de ketensamenwerking uitgelicht, bij het toezichtgebied Nationale politie aspecten vanuit de reorganisatie en het lerend vermogen, bij het toezichtgebied Jeugd aspecten vanuit de samenwerking en informatie(uitwisseling) en bij het toezichtgebied Asiel en Migratie aspecten vanuit lerend vermogen en de (medische) informatie overdracht. Het toezichtgebied Caribisch Nederland kent geen uitlichting van aspecten. Daarmee komt het thema informatie het meest aan bod op de voet gevolgd door de drie andere thema's.

De Inspectie heeft in 2015 32 onderzoeken afgerond en er lopen 30 onderzoeken door in 2016. De Inspectie heeft daarbij aanzienlijk meer incidentonderzoeken gedaan dan in voorgaande jaren (aantal wordt niet benoemd) en heeft daarvoor geherprioriteerd, grotendeels door onderzoeken later te starten. In 2015 is € 7.8 mln. uitgegeven en was de personele bezetting ongeveer 80 fte.

2016

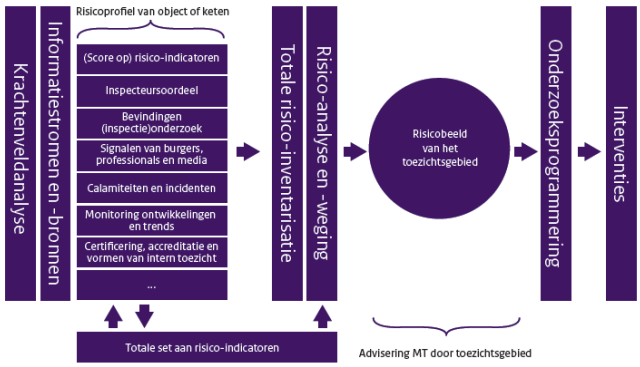
Werkprogramma 2016

In de inleiding van dit werkprogramma schetst de inspectie de dynamische context waarbinnen de Inspectie haar werkzaamheden uitvoert; de omgeving is uiterst divers (van de nationale politie tot de Raad voor de Kinderbescherming, van de Immigratie- en Naturalisatiedienst tot het gevangeniswezen) en organisaties voeren eigenstandig taken uit maar opereren ook in nauwe samenwerking via ketens en netwerken (zoals de strafrechtketen, de vreemdelingenketen en het jeugdstelsel). De Inspectie wil continu bijdragen aan de kwaliteit van de taakuitvoering en de prestaties en doet dat door in rapporten leerpunten te benoemen, zo nodig aanbevelingen te formuleren en te interveniëren. Daarbij wordt nadrukkelijk het

gesprek gezocht met de ondertoezichtstaanden en beleidsmakers over de resultaten van het toezicht en signaleert en agendeert de Inspectie tijdig relevante ontwikkelingen en risico's op het terrein van veiligheid en justitie.
Ook gaat de Inspectie in de inleiding nog eens expliciet in op de (gevolgen van de) bezuinigingen. De rijksoverheid voert met steeds minder mensen en minder geld steeds complexer wordende taken uit wat volgens de Inspectie in bijzondere mate geldt voor het ministerie van Veiligheid en Justitie. Dat vraagt alertheid van de organisaties die onder het ministerie vallen; zowel incidenten als nieuwe ontwikkelingen (zoals de verhoogde instroom van asielzoekers, de terroristische aanslagen en dreigingen, maar ook de verdergaande juridisering van de samenleving, tegengestelde verwachtingen binnen onze maatschappij en verdergaande internationalisering van criminaliteit) doen een sterk beroep op het adaptief vermogen van organisaties en hebben ook gevolgen voor het toezicht.
Onder het kopje 'Uitvoering toezicht' gaat de Inspectie nog eens nadrukkelijk in op de selectiviteit bij het toezicht; het is onmogelijk om op het brede toezichtdomein van de Inspectie VenJ overal met dezelfde diepgang en intensiteit toezicht te houden. Op basis van de relatief beperkte capaciteit baseert de Inspectie haar keuzes op de grootste risico's. Bronnen daarvoor zijn onder meer bevindingen uit bestaand onderzoek, ontvangen signalen, eigen waarnemingen en kennis van experts, belanghebbenden en medewerkers. Als voorbeeld noemt de Inspectie bijeenkomsten hiertoe binnen het toezichtsgebied Asiel en Migratie met vertegenwoordigers van de uitvoeringsorganisaties en afgevaardigden vanuit het maatschappelijk middenveld.
Ook gaat de Inspectie expliciet in op de omgang met incidenten; de (al of niet verplicht) gemelde incidenten worden (al of niet samen met andere rijksinspecties) aan een afwegingskader onderworpen om te bepalen of dit leidt tot onderzoek (criteria zijn bijvoorbeeld of er sprake is van grote maatschappelijke of politieke impact, en of er signalen zijn die wijzen op onderliggende structurele problemen). Omdat in de afgelopen jaren sprake is geweest van een steeds sterkere toename aan meldingen en (verzoeken tot) incidentonderzoeken bekijkt de Inspectie of er in 2016 structureel capaciteit moet worden gereserveerd.
Omtrent de eventuele interventies herhaalt de Inspectie haar strategie (communicatie en openbaarheid) en maakt ze gewag van het protocol daartoe waarvan het doel is dat ondertoezichtstaanden leren (wat kan of moet beter en hoe dan) en vroegtijdig gewezen worden op risico's (bijsturen).
Onder het kopje 'Interne organisatie' geeft de Inspectie (opnieuw) aan te werken aan de verdere professionalisering via onder meer een ontwikkelagenda en een strategisch personeelsplan. Kernwaarden daarbij zijn vakmanschap, inspectiescherpte, in verbinding en transparantie. De Inspectie bouwt daarbij aan en onderhoudt actief een inspectierelatie met de (keten van) organisaties waarop zij het toezicht richt en met de beleidsverantwoordelijken. De Inspectie informeert haar omgeving actief en transparant en resultaten van het toezicht worden openbaar gemaakt en met organisaties, politiek en publiek gedeeld.

Verder geeft de Inspectie aan naast de ontwikkeling van organisatie en medewerkers te werken aan een verdere uniformering van het toezicht via het doorontwikkelen van het risicogestuurde toezicht (zie figuur) en een interventieladder.

Figuur 1. *Generiek model voor Risicogestuurd Toezicht*



Jaarbericht 2016

In het jaarbericht van 2016 staat de Inspectie expliciet stil bij het vijfjarig bestaan, naast uiteraard de gebruikelijke terugblik op de toezichtactiviteiten en -rapporten binnen de verschillende toezichtgebieden in 2016. De Inspectie constateert dat de afgelopen drie Jaren (met recht) gefocust is op een aantal bepalende thema's; de invloed van bezuinigingen en reorganisaties, de kwaliteit van samenwerking in ketens en netwerken en informatieopslag en informatie-uitwisseling. De Inspectie blijft haar toezicht zoveel mogelijk richten op risico's en daar waar het toezicht het meeste kan betekenen voor de betrokken organisaties. De komende jaren blijft daarom, aldus de Inspectie, de aandacht gericht op de voornoemde thema's.

De Inspectie constateert voorts dat veiligheid en justitie een maatschappelijk en politiek uiterst gevoelig domein is waar incidenten grote impact hebben en meningen vaak verdeeld zijn. Prestaties liggen onder een vergrootglas omdat het burgers, bedrijven en instellingen vaak direct raakt. Ondanks dat nieuws vaak gericht is op wat niet goed gaat geeft de Inspectie aan dat er ook veel goed gaat (zoals de ontwikkeling van de veiligheidsregio's en een nieuw kwaliteitssysteem voor de opleidingen van de Politieacademie). Wat de Inspectie met name opvalt is dat er ondanks reorganisaties en (politieke) druk er een grote mate van betrokkenheid en motivatie is bij medewerkers in het toezichtveld om het werk goed te doen.

De Inspectie constateert ook dat de omgeving van de Inspectie volop in beweging is; kabinetsstandpunten (zoals de aanwijzingen inzake rijksinspecties en de reactie op het WRR-rapport (2013) 'Toezien op publieke belangen') en ontwikkelingen bij het departement en de onder toezicht staande organisaties hebben invloed op de uitvoering van het toezicht. Begin 2017 heeft de Inspectie haar koers tot aan 2020 bepaald. Kern van die koers is dat de Inspectie periodiek reflecteert op het functioneren van de uitvoering in de verschillende toezichtgebieden, meer focust op de werking van ketens en stelsels en het lerend vermogen binnen en tussen de sectoren van veiligheid en justitie bevordert. De Inspectie investeert in het stimuleren van de ontwikkeling van kwaliteitssystemen in de uitvoering en past de intensiteit van haar toezicht aan wanneer organisaties laten zien zelf 'in control' te zijn. Ook bij incidenten kijkt de Inspectie eerst naar het lerend vermogen van de betrokken organisaties om vervolgens mede op basis van evaluaties van betrokken organisaties te bepalen of nader onderzoek nodig is.

Onder het kopje 'Organisatie' geeft de Inspectie aan dit jaar 37 onderzoeken te hebben afgerond. Tevens constateert de Inspectie dat ook in 2016 in toenemende

mate een beroep is gedaan op de Inspectie om incidentonderzoek uit te voeren (bijvoorbeeld naar incidenten in het gevangeniswezen, naar de stroomstoring in Noord-Holland, de gasstoring in Diemen en naar aanleiding van signalen uit geplande onderzoeken, zoals het vervolgonderzoek naar de identificatie en registratie van asielzoekers). Er is daartoe wederom geherprioriteerd en voor de komende jaren zal hiervoor specifiek capaciteit worden gereserveerd.
Onder het kopje 'Professionalisering' geeft de Inspectie tenslotte nog aan dat de Inspectie op basis van evaluaties van onderzoeken en in gesprek met haar omgeving regelmatig bekijkt hoe het toezicht effectiever en efficiënter kan zodat steeds kan worden afgewogen op welke wijze het grootste effect kan worden bereikt en welke werkwijze daarbij past.

2017

Werkprogramma 2017

Onder het kopje 'De koers voor 2017' gaat de Inspectie nog eens expliciet in op de ontwikkelingen in het toezicht; de toenemende vraag om transparantie, het pleidooi van de WRR voor het versterken van de reflectieve en signalerende functie van het toezicht, het garanderen van de eigen ruimte van rijksinspecties (in de 'Aanwijzingen inzake rijksinspecties' van de minister-president) en het vinden van een betere balans tussen beleid, uitvoering en toezicht via het programma 'Veiligheid en justitie verandert'. De Inspectie geeft aan de afgelopen periode te zijn gestart met het versterken van de reflectieve functie (onder meer terug te zien in het Politieonderwijsverslag 2016) en benadrukt nog eens de belangrijke rol bij incidenten (a.d.h.v. onderzoek doen van waardevolle uitspraken voor het systeem of hele veld en informatie over risico's t.b.v. risicogerichte toezicht).
Bovenstaande ontwikkelingen en daarmee samenhangende verwachtingen benadrukken de noodzaak tot verdere professionalisering en om op de toekomst voorbereid te zijn bepaalt de Inspectie dit jaar de koers voor de komende 4 jaar.
Onder het kopje 'Interne organisatie' herhaalt de Inspectie nog eens de kernwaarden (vakmanschap, inspectiescherpte, in verbinding en transparantie) en wordt bij 'in verbinding' en 'transparantie' vermeld dat de Inspectie actief een relatie bouwt en onderhoudt met de (keten van) organisaties waarop zij toezicht houdt en met de beleidsverantwoordelijken. Van belang daarbij is aldus de Inspectie elkaar vroegtijdig te informeren en te betrekken bij bijvoorbeeld beleidsprocessen, wetgevingstrajecten en politieke ontwikkelingen. Daar hoort een transparante werkwijze bij; actief de omgeving informeren over de werkwijze van de Inspectie, de plannen en de resultaten van het toezicht.

Jaarbericht 2017

Onder het kopje 'Hoofdlijnen toezicht' opent de Inspectie met de drie thema's die in 2017 naar voren kwamen; onvoldoende onderlinge communicatie en samenwerking in ketens en netwerken (onder meer bij de politie, de reclassering en

de jeugdhulpverlening zijn werkprocessen niet goed op elkaar afgestemd of 'spreekt men elkaars taal niet' met miscommunicatie als risico), snelle opvolging van aanbevelingen (ondanks verbeterpunten ziet de Inspectie voortvarende reacties en verbetermaatregelen, bijvoorbeeld in het geval van onderzoek naar de stroomstoring in Amsterdam en onderzoek bij de forensisch psychiatrische kliniek De Woenselse Poort) en aanhoudende personele tekorten (bijvoorbeeld bij de politie en in het politieonderwijs), personele inzet (bijvoorbeeld op het terrein van de sanctietoepassing) en onvoldoende deskundigheid en ervaring (vooral in onderzoeken rond calamiteiten). Ter toelichting op het tweede thema (snelle opvolging van aanbevelingen) haalt de Inspectie mediaberichten aan waaruit blijkt dat 'toezicht ertoe doet'. Tevens wordt het onderdeel 'Hoofdlijnen toezicht' alsook het onderdeel 'Toezicht dat ertoe doet' onder dezelfde noemer afgesloten met 'inspecteurs aan het woord'.

Afbeelding 1 *het werkveld van de Inspectie in beeld*

Onder het kopje 'Toezicht dat ertoe doet' doet de Inspectie de koers 2020 uit de doeken, dat tot stand gekomen is na raadpleging van interne- en externe stakeholders. De vier hoofdlijnen daaruit zijn toezicht gericht op het versterken van het lerend vermogen (onderzoek naar achterliggende redenen voor tekortkomingen of risico's, aansporen tot kwalitatief goede interne onderzoeken en beoordelen of aanbevelingen zijn opgevolgd), een vanzelfsprekende rol bij incidenten (kwalitatief goed en onafhankelijk onderzoek zodat organisaties van incidenten kunnen leren), focus op ketens en netwerken (bij het vervullen van maatschappelijke opgaven werken organisaties samen in ketens -zoals de vreemdelingen en strafrechtketen- en netwerken -zoals veiligheidshuizen- waar de Inspectie zich al of niet samen met andere toezichthouders op richt) en periodieke beelden (koppelen van uitkomsten van toezichtactiviteiten aan kansen en risico's voor het functioneren van organisaties, ketens en netwerken zodat vanuit een geïntegreerd beeld, indien nodig, tijdig -bij- kan worden gestuurd).

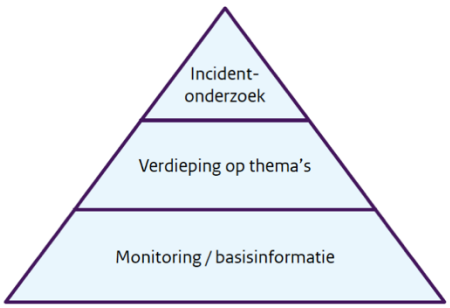
Onder het kopje 'Organisatie' geeft de Inspectie aan dat het werkprogramma 2017 grotendeels is uitgevoerd. Negenendertig onderzoeken zijn afgerond waaronder 13 incidentonderzoeken (onder andere naar incidenten in forensisch psychiatrische instellingen, brand in een detentiecentrum, een stroomstoring in Amsterdam en een schietincident op Bonaire). Er is capaciteit voor deze onderzoeken vrijgemaakt door het werkprogramma te herprioriteren. Een deel van de onderzoeken loopt door in 2018 en twee onderzoeken uit het werkprogramma zijn niet door de Inspectie Justitie en Veiligheid uitgevoerd. De Inspectie besteedde ongeveer € 8,7 miljoen aan het uitvoeren van haar taken als toezichthouder en de bezetting omvatte circa negentig fte.

Onder het kopje 'Overige activiteiten' vermeldt de Inspectie nog dat er naast activiteiten die direct betrekking hebben op het toezicht ook nog activiteiten zijn georganiseerd die zorgen voor verbinding tussen verschillende partijen in het toezichtveld (zoals de landelijke contactdag voor veiligheidsregio's en het vieren van het vijfjarig bestaan van de Inspectie J&V via een lustrumcongres).

2018

Werkprogramma 2018

In het werkprogramma 2018 (feitelijk het werkprogramma 2018-2020) herhaalt de Inspectie nogmaals (de aanleiding tot) de koers 2020: toezicht gericht op de aanpak van de maatschappelijke opgaven in ketens en netwerken, periodieke rapportages over de staat van het toezichtveld, een heldere rol bij incidenten en een focus op het lerend vermogen van organisaties en ketens. Bij de aanleiding tot de koers gaat de Inspectie onder het kopje 'Positionering inspectie' expliciet in op de wettelijke taken die ten grondslag liggen aan het toezicht, door ze in een aparte bijlage te benoemen. Onder het kopje 'De Inspectie JenV richt zich meer op ketens en netwerken' benadrukt de Inspectie nogmaals de focus op ketens (met als voorbeeld de vreemdelingen- of de strafrechtsketen) en netwerken (zoals veiligheidshuizen). Daarmee wordt de samenhang in het toezicht geborgd en kan aan de buitenwereld duidelijker worden gemaakt dat het toezicht relevante aspecten binnen verschillende -vaak met elkaar samenhangende- onderwerpen dekt. En zo kan voorkomen worden dat telkens op losse onderwerpen afzonderlijk de roep om toezicht klinkt. Onder het kopje 'De Inspectie JenV stelt periodieke beelden op' geeft de Inspectie aan dat ze in toenemende mate periodieke beelden gaat publiceren. Daarin kijkt de Inspectie terug (de reflectieve functie van toezicht) maar vooral ook vooruit: wat de Inspectie in verschillende toezichtactiviteiten heeft gezien, koppelt ze aan kansen en risico's voor het functioneren in de toekomst. Hiermee brengt de Inspectie beleid en uitvoering in de positie om -indien nodig- tijdig te interveniëren. De periodieke beelden zijn opgebouwd uit de onderdelen monitoring (kwantitatieve en kwalitatieve informatie over de toezichtgebieden geven de Inspectie inzicht in prestaties, ontwikkelingen en trends), thematische onderzoeken (naar aanleiding van actuele maatschappelijk relevante ontwikkelingen, voert de Inspectie verdiepende thematische onderzoeken uit) en incidentonderzoeken (onderzoek aan de hand van een specifieke casus dat een waardevol inzicht biedt in het daadwerkelijke functioneren van organisaties).



Figuur 1: Periodieke beelden zijn opgebouwd uit de bovenstaande drie onderdelen

Vervolgens wordt onder het kopje 'Meerjarenprogramma 2018-2020' per toezichtgebied op hoofdlijnen aangegeven wat de komende (3) jaren de focus is en welke onderzoeken de inspectie van plan is uit te voeren.

Tot slot gaat de inspectie onder het kopje 'Een professionele Inspectie' onder meer in op het gegeven dat de Inspectie haar toezicht in verbinding tot stand brengt: in verbinding met de samenleving (door actief naar signalen uit de samenleving te zoeken via burgers en professionals die zich via de website bij de Inspectie melden,

te investeren in contacten met -belangenorganisaties als de Nationale ombudsman, het College voor de Rechten van de Mens, Amnesty International, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Defence for Children én door actief verbinding te zoeken met slachtoffers en nabestaanden), met beleid en uitvoering (door actief over lopend onderzoek en gesignaleerde risico's te communiceren en conclusies van een onderzoek met de -eindverantwoordelijken te bespreken, maar ook door vroegtijdig de gevolgen van beleidsontwikkelingen en ontwikkelingen in de uitvoering in te schatten via bijvoorbeeld een toets op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid), met andere toezichthouders (zoals de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd i.o., het Agentschap Telecom en het Toezicht Sociaal Domein) en onderzoeksinstellingen (zoals de Onderzoeksraad voor Veiligheid en de Nationale ombudsman).

Jaarbericht 2018

Onder het kopje 'Kernpunten uit het toezicht' gaat de Inspectie in op opnieuw drie thema's die in 2018 naar voren kwamen in het toezicht. Opnieuw zijn dat de thema's personele bezetting en afstemming/ informatieoverdracht, blijkbaar weerbarstige problematiek die zich niet zomaar laat oplossen (wat de Inspectie zorgen baart). Aspecten die daarbij een rol spelen zijn bijvoorbeeld de veelheid aan actoren, de invloed van politiek en media en de invloed van privacybescherming (in het algemeen en van het medisch beroepsgeheim in het bijzonder). Nieuw is de constatering dat er op uiteenlopende processen onvoldoende sturing plaatsvindt wat de Inspectie onder het kopje 'Governance' nader toelicht. Governance is één van de aspecten die de Inspectie wil betrekken bij de beoordeling: wat zijn achterliggende redenen als is gebleken dat de kwaliteit van de taakuitvoering niet aan de verwachting voldoet? Dan kan het gaan om kernbegrippen als sturen (het richting geven aan het realiseren van organisatiedoelen), beheersen (het invoeren van maatregelen en procedures om ervoor te zorgen dat de organisatie de goede richting op gaat), intern toezicht (het vaststellen of doelen worden behaald voor belanghebbenden) en verantwoorden (het verschaffen van informatie en verantwoording afleggen over behaalde resultaten en de wijze van sturen, beheersen en intern toezichthouden). Door te kijken naar de governance kunnen risico's eerder worden gesignaleerd, bijvoorbeeld omdat de onderzochte organisatie de interne kwaliteitszorg op orde heeft. Ook stimuleert het organisaties om zichzelf verder te ontwikkelen doordat het toezicht meer aansluit op de eigen ambities van de organisatie.

Tussen de behandeling van de thema's door laat de Inspectie zich een spiegel voorhouden door partners uit het toezichtveld aan het woord te laten over hoe zij aankijken tegen het werk van de Inspectie. Zo geeft de hoofddirecteur van de Dienst Justitiële Inrichtingen aan dat de Inspectie aan kracht zou kunnen winnen door het palet aan instrumenten uit te breiden (niet alle onderzoeken hoeven te eindigen in een rapport, tussentijdse aanbevelingen of quick scans behoren ook tot de mogelijkheden) en door -nog- integraler te werk te gaan in het toezicht via -nog- intensievere samenwerking met andere inspecties. Een burgemeester geeft aan dat het onderzoek van de Inspectie breder zou kunnen zijn dan alleen voldoen aan wet- en regelgeving (ook effectiviteit meenemen als maatstaaf bijvoorbeeld), dat de Inspectie beter toegerust zou kunnen worden en dat de Inspectie onafhankelijker

neergezet zou kunnen worden (in communicatie maar bijvoorbeeld ook door de Inspectie buiten het ministerie te huisvesten).
Onder het kopje 'Organisatie' gaat de Inspectie nog in op de stappen die zijn gezet om -nog- meer tegemoet te komen aan het realiseren van de ambities uit de koers 2020. Deze stappen betreffen zowel de professionalisering van het primaire proces en de werkwijze (zo wordt gestart met een nieuwe organisatiestructuur om meer ruimte te creëren voor de professional, voor flexibel organiseren en domein overstijgend werken) als de professionalisering van sturing, gedrag en cultuur (zo is een cultuurtraject gestart om de onderlinge samenhang en wisselwerking tussen onderzoeken en medewerkers ten volle te benutten).
Tot slot geeft de Inspectie aan dat het werkprogramma 2018 grotendeels is uitgevoerd; eenentwintig onderzoeken zijn afgerond waarvan zeven incidentonderzoeken (onder andere naar calamiteiten in de jeugdzorg, een steekpartij in een forensisch psychiatrische instelling, kwetsbaarheden in het bloed-alcoholonderzoeksproces van het NFI en naar het systeem van rampenbestrijding op de BES-eilanden). Daarnaast lopen er zeventien onderzoeken door in 2019 waarvan acht incidentonderzoeken (zoals het onderzoek naar het detentieverloop van Michael P., de bestrijding brand Sint-Urbanuskerk Amstelveen en het onderzoek naar handelen van organisaties in het terugkeerproces van de Armeense kinderen Lili en Howick). In 2018 besteedde de Inspectie circa € 9,6 miljoen aan het uitvoeren van haar taken als toezichthouder en omvatte de bezetting 94 fte.

2019

Werkprogramma 2019

Het werkprogramma 2019 is een concrete uitwerking van het meerjarenprogramma 2018-2020. Onder het kopje 'Toezicht op ketens en netwerken' geeft de Inspectie nog eens aan dat het toezicht zich steeds meer richt op ketens en netwerken in het kader van de maatschappelijke opgaven. De precieze inhoudelijke vertaling daarvan is terug te vinden in de specifieke programmering van 2019. Onder het kopje 'Toezichtsaspecten' geeft de inspectie een viertal aspecten aan die in de toekomst, waar mogelijk, in alle onderzoeken van de Inspectie worden meegenomen. Naast toerusting en informatiehuishouding gaat het dan wederom om governance (leidt de wijze van sturing tot het beoogde resultaat?) en samenwerking (hoe is het gesteld met de kwaliteit en effectiviteit van de samenwerking tussen organisaties binnen een netwerk/keten?). Tevens kondigt de Inspectie onder het kopje 'Periodieke beelden en staat van de sector' wederom aan deze meer te willen publiceren, opgesteld op basis van thema-onderzoeken, incident-onderzoeken en de basismonitor, zoals ook al langer het geval is voor de rampenbestrijding en het politieonderwijsverslag. Het gaat dan onder meer om een staat voor de sanctietoepassing (2020), een staat van de politie (2021) en een staat begeleiding en toezicht justitiële jeugd (2021). Onder het kopje 'Organisatie' geeft de Inspectie tot slot aan door te gaan met de doorontwikkeling van de organisatie via onder meer het projectmatig werken en de bijbehorende structuur zodat de professional meer ruimte krijgt en domeinoverstijgend werken wordt bevorderd teneinde als Inspectie zo meer flexibel en opgavegericht te kunnen werken.

2020

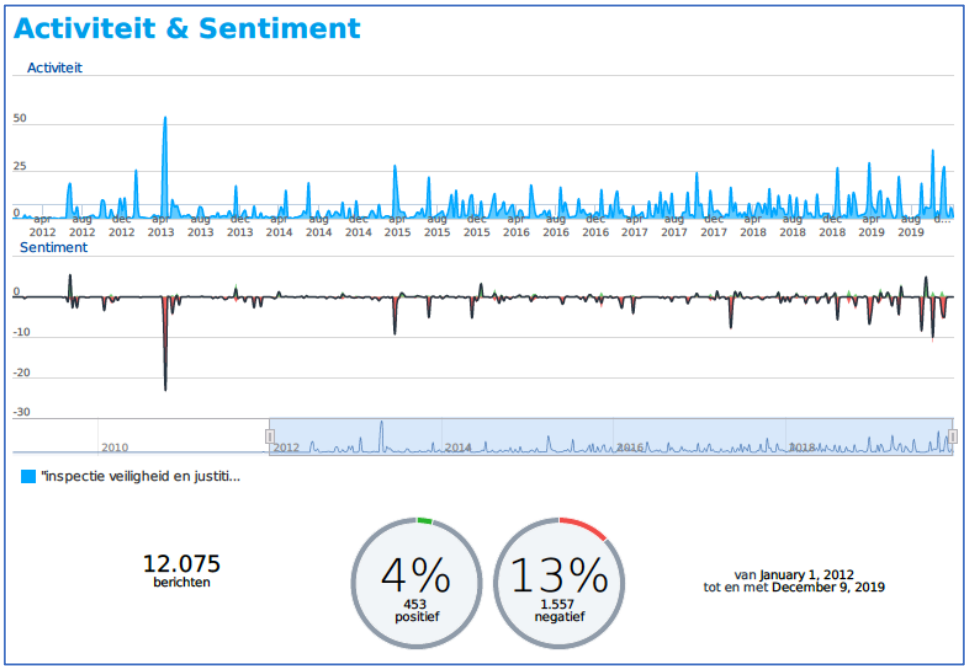
Werkprogramma 2020

Dit werkprogramma omvat het laatste jaar van de uitvoering van de koers 2018-2020. In het voorwoord valt te lezen dat de Inspectie in 2020 meer inzet op het effect van toezicht door onder meer vervolgonderzoeken uit te voeren naar de follow-up van aanbevelingen uit eerdere onderzoeken. Zo wordt het lerend vermogen van organisaties, ketens en netwerken bevorderd. Tevens geeft de Inspectie aan dat in toenemende mate spanning wordt gesignaleerd tussen de uitvoering van themaonderzoeken en incidentonderzoeken en dat aandacht voor beide (én verdere professionalisering) vraagt om voldoende financiële armslag. Onder het kopje 'Samenwerking' constateert de Inspectie dat toezicht zich in toenemende mate focust op maatschappelijke risico's en het bereiken van maatschappelijk effect; nieuwe maatschappelijke vraagstukken worden verkend met de netwerken, partijen van beleid, uitvoering en toezicht zodat knelpunten tijdig worden benoemd (de reflectieve functie). Ook worden meer verschillende, met elkaar samenhangende onderwerpen opgepakt (op het terrein van veiligheid, forensische zorg, het jeugddomein, toezicht op de werking van het stelsel van zorg en ondersteuning, toezicht op de migratieketen, jeugd en sanctietoepassing) al of niet op basis van (verplichte) meldingen. Onder het kopje 'Toezicht en toenemende maatschappelijke complexiteit' tenslotte maakt de Inspectie melding van de Wetenschapsagenda Toezicht die op initiatief van de Inspectieraad is ontwikkeld. Naast de thema's 'Slim toezicht in een complexe informatiesamenleving' en 'Effectiviteit van de toezichtprofessie' maakt het thema 'Goed toezicht te midden van toenemende maatschappelijke complexiteit' daar onderdeel van uit. Het thema zal worden verkend in het werkveld van de Inspectie Justitie en Veiligheid, waarvan onderhavig onderzoek getuigt.

Bijlage 4.2 Quickscan (sociale) media-analyse

Om te kijken naar hoe de Inspectie Justitie en Veiligheid omgaat met de media, heeft het WODC een beknopte analyse (via Coosto) gemaakt van het voorkomen van de Inspectie Justitie en Veiligheid in de (sociale) media (01.01.2012 – 09.12. 2019). Daartoe is een zogenaamde 'activiteiten- en sentimentanalyse' uitgevoerd aan de hand van het voorkomen van de Inspectie Justitie en Veiligheid in de (sociale) media. Bij *activiteiten* gaat het om het aantal berichten in de (sociale) media in een bepaalde periode dat voldoet aan het zoekcriterium (in dit geval de Inspectie) en bij *sentimenten* gaat het om het sentiment dat een auteur wil overbrengen met het bericht: positief (onder meer blijdschap, enthousiasme), negatief (onder meer boosheid, frustratie) of neutraal (alle overige berichten worden als neutraal bestempeld). Via Coosto zijn 12.075 berichten geselecteerd over de periode 01.01.2012 – 09.12.2019.

De grafiek hierna geeft de *activiteiten- en sentimentanalyse* aan.



In het bovengedeelte van deze grafiek onder activiteit is opgenomen hoeveel berichten in de gekozen tijdsperiode voldoen aan de zoekopdracht. Per dag is het aantal berichten geteld en in de grafiek grafisch weergegeven. Hoe hoger de piek, hoe meer berichten. Het tweede gedeelte van de grafiek betreft het sentiment van de zoekopdracht. Coosto geeft ieder bericht een sentimentscore (positief, negatief, neutraal) en deze berichten worden per dag tegen elkaar gezet. Als de grafiek boven de nullijn uitkomt, is de sentimentscore positief; komt deze onder de nullijn uit, dan is de score negatief.
13% van de 12.075 berichten bleek negatief getint, 83% neutraal en bij 4% bleek het te gaan om een positief bericht aangaande (onderzoek van) de Inspectie Justitie en Veiligheid. Van deze 12.075 berichten waren 8.753 berichten afkomstig uit nieuwsbronnen. Verder waren er 1.895 twitterberichten en 1.057 blogberichten. De overige kanalen waren berichten op Forum (#269), TV (#52), YouTube (#41), Radio (#11), Facebook (#2) en Pinterest (#1). Inhoudelijk gaat de berichtgeving, zowel de meer neutraal als de meer negatief getinte berichten, met name over incidenten, waarnaar de Inspectie Justitie en Veiligheid onderzoek heeft gedaan.
In het onderste gedeelte van eerdergenoemde grafiek staat een tijdslijn. Deze tijdslijn geeft informatie over of er in het verleden over een desbetreffend onderzoek is gesproken.

Er blijkt een sterke samenhang te zijn met (berichtgeving over) incidenten binnen het toezichtsdomein van de Inspectie (conform trending topics die Coosto signaleert, zoals Russische activist/asielzoeker Aleksandr Dolmatov, kliniek Den Dolder, gebruik van nekklem en daarin gerelateerd de samenwerking met andere inspectiediensten). Als we de bovenstaande grafiek (de activiteiten- en sentimentanalyse) 'openbreken', zien we dat de hoogst scorende (berichtgeving over) incidenten er uit zien zoals in de tabel hierna. Als de Inspectie voorkomt in de (sociale) media is het bijna zonder uitzondering gekoppeld aan berichtgeving over incidenten.

Top 5 (berichtgeving over) incidenten				
Incident				Neutraal
Kamerdebat Inspectierapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie naar aanleiding van de zelfmoord van Aleksandr Dolmatov (april 2013).	232	0	138	94
Inspectierapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie naar aanleiding van de zelfmoord van Aleksandr Dolmatov (april 2013).	177	1	20	156
Politie en justitie schoten ernstig tekort bij bescherming van Humeyra en het stoppen van stalking. Dat concludeert de Inspectie Justitie en Veiligheid (oktober 2019).	174	4	64	106
Uit de drie rapporten die donderdag verschenen, van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV), Inspectie Justitie en Veiligheid en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, blijkt dat veiligheidsrisico s rond Michael P. verkeerd zijn ingeschat (maart 2019).	174	0	46	128
De kwaliteit van opvang en begeleiding van alleenstaande minderjarige vreemdelingen voldoet op verschillende onderdelen niet aan de verwachtingen van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Justitie en Veiligheid (december 2018).	131	0	33	98

Er is daarnaast een scan, meer in de diepte gemaakt van de inhoud van de krantenberichten uit 2019. Via Nexis Uni van de Radboud Universiteit, zoekterm 'Inspectie Justitie en Veiligheid' is toegang gekregen tot 715 volledige artikelen in 2019 in de volgende kranten: De Volkskrant, Het Parool, De Telegraaf, Het Financiële Dagblad, Trouw, Algemeen Dagblad en NRC Next. Vrijwel alle berichten betroffen incidentonderzoek waarin Inspectie Justitie en Veiligheid melding maakt dat zaken (in de keten) niet goed zijn gegaan, zoals o.m. casus dood Hümeyra, uitzetting Bahreinse asielzoeker, metromoord, dood baby Riyano, uitzetting Armeense kinderen. Daarnaast betreft een aantal krantenberichten de signalerende functie van de Inspectie, o.m. aanpak bendes in Nederland, signalering personeelstekort politie, sluiting zes gevangenissen, onvoldoende zicht op identiteit asielzoekers. Sommige berichten maken melding dat Inspectie onderzoek gaat doen (o.m. het systeem van interne en externe controle op fouten in Tbs-klinieken).

Een scan van de inhoud van de krantenberichten uit 2019 laat daarmee nagenoeg hetzelfde beeld zien als de (sociale) mediascan via Coosto: veelal berichtgeving over of naar aanleiding van incidenten en een handvol berichten die meer gaan over de signalerende en daarmee reflectieve functie van de Inspectie.
De (sociale) mediascan blijkt daarmee de hoofdlijnen uit de scan van werkprogramma's en jaarberichten te bevestigen, met name waar het de worsteling tussen incidentonderzoek en ander onderzoek betreft en daarmee de verhouding tussen 'naleven en nadenken'.