

# Toezicht door Inspectie Justitie en Veiligheid bij toenemende maatschappelijke complexiteit

Een verkennend onderzoek • *samenvatting*

12 oktober 2020

*Bestuurs  
BeleidsLab*

Drs. Bertruke Wein

Drs. Rob Willems

**Radboud Universiteit**



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

## Colofon

<i>Datum</i>	12 Oktober 2020.
<i>Projectreferentie</i>	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.
<i>WODC-projectnummer</i>	3001.
<i>Uitvoerende organisaties</i>	Bestuurs- en Beleidslab en Radboud Universiteit.
<i>Auteurs</i>	Drs. Bertruke Wein, Drs. Rob Willems, dr. Jan-Kees Helderman en prof. dr. Etiënne Rouwette.
<i>Copyright</i>	© 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.

## Samenvatting

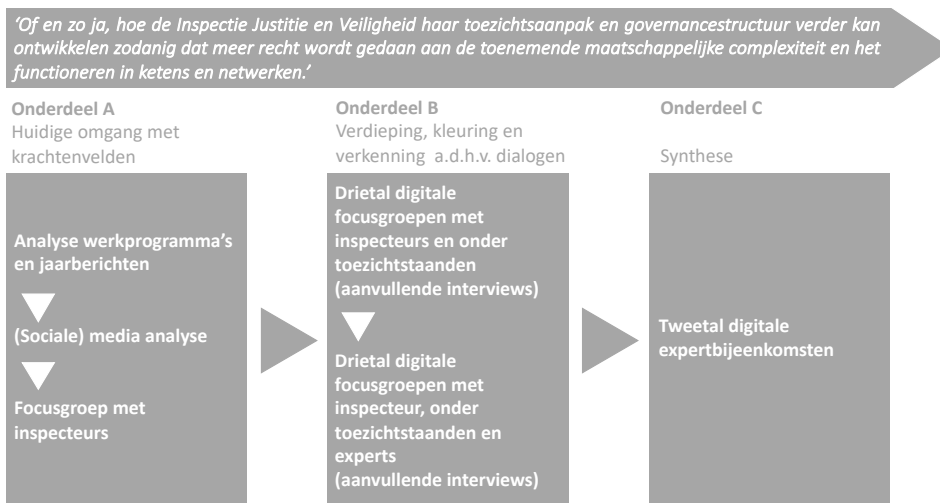
Onder het motto ‘Toezicht dat ertoe doet’ wil de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV) bijdragen aan een rechtvaardige en veilige samenleving. Daarbij is niet alleen de Inspectie zelf in beweging, maar ook de omgeving waarin de Inspectie haar toezichtsrol uitoefent. De Inspectie wil weten hoe goed 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<sup>i</sup>, 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

## 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 constatering in andere publicaties<sup>ii</sup>, 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 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<sup>iii</sup>). 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<sup>iv</sup>.

*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<sup>v</sup> 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<sup>vi</sup> of is deze sterk in ontwikkeling zoals bij de politie<sup>vii</sup>. 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<sup>viii</sup> moet daarbij niet regeren, maar juist de wil om maatschappelijk effect te sorteren onder het (assertief) bewaken/claimen van de onafhankelijke rol<sup>ix</sup>. 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<sup>x</sup> in op toekomstige strategische thema's: hoe goed toezicht te houden in een netwerksamenleving en hoe goed toezicht te houden in een tijdperk van transitie. 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<sup>xi</sup> 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 (' <i>waarom</i> 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).

## Eindnoten

---

- <sup>i</sup> Er is onder meer gereflecteerd op Inspectieonderzoeken naar het terugkeerproces van de Armeense kinderen, de continuïteit van de meldkamers en de selectie en toewijzing in opsporing.
- <sup>ii</sup> Naast de publicaties van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijktoezicht*. Amsterdam: Amsterdam University Press en Erp, J. van & M. van der Steen (2018). *Wetenschapsagenda Toezicht*. Utrecht: USBO-advies zijn soortgelijke constatering terugg te vinden in Raad van State (2019). *Jaarverslag 2018*. Den Haag: Raad van State.
- <sup>iii</sup> Voorbeelden hiervan in relatie tot Inspecties zijn te vinden binnen de academische werkplaats toezicht van ZonMW en de academische werkplaats onderwijs.
- <sup>iv</sup> Voorbeelden hiervan zijn Nap, J. & Vos, J. (2018). Rijk verantwoord: wat is de bedoeling?. In: *Tijdschrift voor de Politie – jg. 80/nr. 4/18* en Raad Volksgezondheid & Samenleving (2019). *Blijk van vertrouwen. Anders verantwoord voor goede zorg*. Den Haag: RvS.
- <sup>v</sup> 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.
- <sup>vi</sup> 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.
- <sup>vii</sup> 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.
- <sup>viii</sup> 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*.
- <sup>ix</sup> 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>).
- <sup>x</sup> 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.
- <sup>xi</sup> 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.