

Aan de President van de Algemene Rekenkamer
De heer drs. A.P. Visser
Postbus 20015
2500 EA Den Haag

Ons kenmerk
3696150

Datum 15 december 2021
Onderwerp Bestuurlijke reactie rapport 'Kijk op inspectierapporten'

Geachte heer Visser,

Op 18 november 2021 heeft u mij het conceptrapport *'Kijk op inspectierapporten; Onderzoek naar het effect van 3 rapporten van de Inspectie Justitie en Veiligheid'* in het kader van bestuurlijke wederhoor toegestuurd. Mijn bestuurlijke reactie is opgesteld mede namens de Minister voor Rechtsbescherming en DJI. Van stichting Halt en de politie ontvangt u separaat een reactie.

Het rapport van de Algemene Rekenkamer biedt aanknopingspunten om de effectiviteit van inspectierapporten te versterken, zowel voor de Inspectie, als binnen het departement en in de uitvoering. De opgave om in het domein van Justitie en Veiligheid tot een integrale en doeltreffende uitvoering van beleid te komen is groot. Hier wordt samen met onze partners hard aan gewerkt. Het houden van toezicht op de kwaliteit van de uitvoering door de Inspectie JenV is daarbij van groot belang.

Voordat ik verder inga op uw conceptrapport en de conclusies lijkt het me goed om een korte schets te geven van de ontwikkeling van de Inspectie in de afgelopen periode. Begin dit jaar heeft de Inspectie in het Meerjarenperspectief 2021-2024 twee speerpunten centraal gesteld: de 'maatschappelijke opgave centraal' (wat levert het werk van uitvoeringsorganisaties op voor directbetrokkenen en burgers) en 'de uitvoering in beeld'. Deze speerpunten behelzen een ontwikkeling waarbij de Inspectie meer inzet op het verbeteren van de kwaliteit van de taakuitvoering via 'regulier toezicht'. Dit doet de Inspectie onder andere door het vergaren van meer informatie over organisaties en het onderhouden van goede contacten met organisaties om te zien tegen welke problemen zij aanlopen en rode draden uit het toezicht terug te geven.

In dit verband vraag ik uw aandacht voor de recente reflectie van prof. Paul 't Hart¹ op de algemene kwaliteitsontwikkeling van de Inspectie en het samenspel van de Inspectie met beleid en uitvoering.² Hij concludeert dat de bouwstenen zijn gelegd voor de veranderopgave die deze ambities met zich mee brengen. De Inspectie is hard bezig met deze verdere ontwikkeling. De ambitie om de maatschappelijk opgave centraal te zetten en meer focus te leggen op het effect voor de burger vraagt al bij de start van de onderzoeken aandacht. Het vraagt ook om door te redeneren, zoals de Algemene Rekenkamer terecht aangeeft, op welke manier de te toetsen normen bijdragen aan de maatschappelijke opgave. Ik kom hier later in mijn reactie op terug.

Datum
15 december 2021

Ons kenmerk
3696150

Effect van inspectierapporten

Ten aanzien van het effect van de drie onderzochte inspectierapporten uit de periode 2016-2018 op de uitvoeringsorganisaties concludeert u dat (1) veel door de Inspectie gesignaleerde problemen al bekend waren, (2) diverse geconstateerde problemen nog niet volledig zijn opgelost en (3) uitvoeringsorganisaties steun ondervinden van de rapporten.

Uw bevinding dat de drie onderzochte inspectierapporten een beperkt effect lijken te hebben gehad in de uitvoering kan ik grotendeels onderschrijven. Daarbij wil ik wel benoemen dat de effectiviteit van een inspectierapport zich niet louter laat vertalen in officiële producten als beleidswijzigingen of capaciteitsinvesteringen, maar dat het effect zich ook manifesteert door middel van (in)formele gesprekken, agendering en de (persoonlijke) inzet van de betrokkenen. De constatering dat de Inspectie in deze drie rapporten geen nieuwe problemen heeft gesignaleerd kan ook een aanwijzing zijn dat knelpunten tijdig door uitvoeringsorganisatie en/of het bestuursdepartement zijn onderkend. Het beperkte effect op de uitvoeringspraktijk in deze drie gevallen betekent niet, zoals de Algemene Rekenkamer ook opmerkt, dat de Inspectie ineffectief is. De beïnvloeding van de kwaliteit van de taakuitvoering vergt vaak een langere weg en een breder palet aan toezichtactiviteiten dan het formuleren van aanbevelingen in een rapport.

De Algemene Rekenkamer geeft twee oorzaken aan die bijdragen aan het beperkte effect van de drie inspectierapporten. Ten eerste wordt volgens de Rekenkamer de sturing en financiering van de uitvoeringsorganisaties niet onderzocht door de Inspectie, terwijl deze factoren een belangrijke oorzaak kunnen zijn voor het aanhouden van problemen. Ten tweede worden inzichten van de Inspectie door het departement meestal niet gebruikt om de sturing op de uitvoeringsorganisaties te verbeteren.

De sturing en financiering van uitvoeringsorganisaties vormt vanzelfsprekend een belangrijke context waarin de uitvoeringsorganisaties hun opdracht moeten uitvoeren. Dit betekent dat ook de opdrachtgever en eigenaar binnen het departement kunnen worden aangesproken door de Inspectie. Inmiddels gebeurt dit ook in praktijk, zoals in het onderzoek 'Geen kant meer op kunnen; een onderzoek naar de knelpunten en dilemma's in de resocialisatie van tbs-gestelden' (2020) en het rapport 'Een kwetsbaar recht' (2021) waarin ook de

¹ Paul. 't Hart is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht en co-decaan van de Nederlandse School van Openbaar Bestuur (NSOB) in Den Haag.

² Zie P. 't Hart, Op Zoek Naar Kwaliteit: De Inspectie Justitie en Veiligheid in Ontwikkeling, 2021

opdrachtgever van het slachtofferdossier wordt betrokken voor de randvoorwaarden waaronder de politie dit moet uitvoeren.

Datum

15 december 2021

De aansturing en bekostiging van de politieorganisatie is bijzonder. Dit past bij de rechtspersoonlijkheid en de taakomschrijving van de politie. Dit betekent onder meer dat er geen sprake is van aparte budgetten voor verschillende taken van de politie, zoals bijvoorbeeld voor korpscheftaken. De politie wordt voor het merendeel lumpsum gefinancierd. De begroting wordt in afstemming met de politie opgesteld, en vervolgens vastgesteld door mij (tot de wetwijzigingen Politiewet 2012 n.a.v. de evaluatie van die wet met beide Kamers zijn besproken en aangenomen, dan gaat de politie zelf de begroting opstellen). In de praktijk betekent dit dat de politie, samen met het lokaal gezag bepaalt waar de prioriteit ligt. Dit gebeurt lokaal in de driehoek en nationaal door middel van de veiligheidsagenda. Zo ga ik als minister bijvoorbeeld over de verdeling van capaciteit over de eenheden, maar het lokaal gezag gaat in samenspraak met de politie over de verdeling binnen de eenheid. Er zijn daarnaast voor mij twee manieren om tot extra middelen voor een bepaalde taak te komen: keuzes buiten de politiebegroting (investeringen) of keuzes binnen de politiebegroting (prioriteiten). Dit gebeurt in de praktijk ook zo.

Ons kenmerk

3696150

Wat betreft de tweede verklarende factor voor het beperkte effect wijst de Algemene Rekenkamer op het hebben van onvoldoende aandacht voor verbetermogelijkheden binnen de sturing op uitvoeringsorganisaties. Daarbij wijst u erop dat slechts in 1 van de 3 onderzochte casussen monitoring van de opvolging van aanbevelingen door beleid plaatsvindt. Ik ben met u eens dat deze monitoring verbetering behoeft. Daarom ga ik ook in het vervolg periodiek bezien welke opvolging gegeven is aan aanbevelingen van de Inspectie.

Maatschappelijk effect

In het conceptrapport heeft de Algemene Rekenkamer voor twee inspectierapporten getracht het maatschappelijk effect van de aanbevelingen in kaart te brengen. De Algemene Rekenkamer concludeert dat de uitgevoerde analyses helaas te onzeker zijn om op basis hiervan een oordeel te vellen. Gebrekkige of ontbrekende data en het feit dat effecten in de praktijk pas na langere tijd optreden staan hierbij in de weg. Ik herken dit beeld. Kwaliteit van data en informatie-uitwisseling zijn van belang voor het meten van maatschappelijk effect en het is altijd zinvol daarop in te zetten. Ik wil er echter voor waken dat maatschappelijk effect alleen gezien, en dus gewaardeerd, wordt als het kwantificeerbaar is. Uiteindelijk is het ook de verbinding met de samenleving én tussen de medewerkers van mijn departement, de politie, DJI, stichting Halt en het toezicht waarop het werk van de Inspectie effect heeft. Ik ga graag binnen mijn ministerie aan de slag om dit te verbeteren.

Reflectie op drie casussen in uw onderzoek

Hoewel u mij dit niet specifiek vraagt wil ik graag kort ingaan op de opnieuw geconstateerde problematiek in de deelonderzoeken in het gevangeniswezen, bij stichting Halt en bij de korpscheftaken van de politie.

Gevangeniswezen

Voldoende kwantitatief en kwalitatief personeel heeft mijn voortdurende aandacht. In de jaarlijkse voortgangsbrief over de visie op het gevangeniswezen informeer ik de Tweede Kamer over de maatregelen in het kader van 'basis op

orde'. Solide personeelsbeleid is een van de speerpunten.³ Op 19 november jl. heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de impact van Corona op de situatie voor het personeel, de brief van de Centrale Ondernemingsraad en de acties die door de hoofddirectie in gang zijn gezet. Korthedshalve verwijs ik hierbij naar deze brief.⁴

Datum
15 december 2021

Ons kenmerk
3696150

Stichting Halt

In het inspectierapport *Samenwerking tussen Halt en politie* werd de aanbeveling gedaan om de effectiviteit van de Halt-afdoening voor zwaardere en complexere zaken te verkennen. U geeft aan dat dit nog steeds actueel is. Ten tijde van het inspectieonderzoek liep het DSP-onderzoek *Werkzaamheid van de Halt-afdoening*.⁵ Op basis van de conclusies en aanbevelingen uit dat onderzoek is de Halt-afdoening doorontwikkeld. Deze doorontwikkeling, die in 2021 is afgerond, geeft aanleiding tot de proces- en effectevaluatie waar de Tweede Kamer op 17 september 2021 over is geïnformeerd in de brief *Ontwikkelingen Halt-afdoening*.⁶ Deze onderzoeken zullen inzicht bieden in de effectiviteit van de Halt-interventie. Ook voor de meer complexe casuïstiek. Op basis hiervan kan een beeld worden geschetst van het maatschappelijk effect van de Halt-afdoening. In eerder genoemde brief is de Tweede Kamer tevens geïnformeerd over het project Halt-feiten dat op dit moment loopt. Daarin wordt een kader opgesteld voor de typering van de delicten en het profiel van de jongere dat zich leent voor een Halt-afdoening. Daarbij wordt aandacht besteed aan de bovengrens van complexe casuïstiek.

Ten aanzien van informatie-uitwisseling tussen Halt en de politie constateerde de Inspectie dat de applicatie MEOS niet goed werkte. U geeft aan dat ook dit probleem nog actueel is. De applicatie MEOS wordt uit gefaseerd, en zal op termijn meegaan in de doorontwikkeling van Registratie Applicatie Politie Processen (RAPP). Het is van belang dat de applicatie de uitvoering tot het moment van uitfasering goed wordt ondersteund, daarom wordt een scenario uitgewerkt om de directe verwijzing vanuit MEOS naar Halt te realiseren.

Tenslotte meld ik volledigheidshalve dat bij Halt sprake is van een subsidierelatie en sturing op afstand. Jaarlijks worden met behulp van ramingen uit de PMJ, afspraken gemaakt over te behalen resultaten. Hierop wordt de financiering afgestemd. Daarbij is er periodiek en regulier viermaandelijks overleg. Waar nodig vindt vaker monitoring en overleg plaats met Halt over realisatie van de te behalen resultaten en beleidsontwikkelingen.

Korpscheftaken van de politie

Ik zal u inzicht geven in de ontwikkelingen sinds de publicatie van het rapport van de IJenV, wat tevens in het licht moet worden gezien van de aansturing en bekostiging zoals hierboven weergegeven. De aanbevelingen van Inspectieonderzoeken hebben tot een aantal zaken geleid. Vanaf 2016 heeft mijn departement samen met de politie coherent en intensief gewerkt aan een verbeteragenda op de korpscheftaken, onder meer resulterend in meer kostendekkende leges bij zowel de Wwm (Wet wapens en munitie) als de Wnb (Wet natuurbescherming). Dat heeft de mogelijkheid voor de korpschef gecreëerd

³ Vergaderjaar 2020-2021, Kamerstuk 29279, nr. 655

⁴ Vergaderjaar 2021-2022, Kamerstuk 24587, nr. 816

⁵ <https://www.dsp-groep.nl/projecten/werkzaamheid-halt-afdoening-woorden-verhoogd/>

⁶ Kamerstuk 28741, nr. 82.

om extra fte aan te stellen. Daar bovenop is ook nog 5,1 miljoen structureel toegevoegd wat nog een keer tot 50 fte extra zou moeten kunnen leiden. Ten aanzien van de capaciteit voor korpscheftaken ligt de uitdaging niet alleen op de kwantiteit maar ook op de kwaliteit. Hoewel er meerdere aanleidingen zijn, zijn ook de gesprekken naar aanleiding van de aanbevelingen van de Inspectie een belangrijke katalysator geweest voor de trajecten die komende jaren lopen omtrent de herziening van de Wwm alsook de Wpbr (Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus). Ik blijf hierover in gesprek met de korpschef.

Datum
15 december 2021

Ons kenmerk
3696150

Tenslotte: samenspel uitvoering, beleid en toezicht

De Algemene Rekenkamer schetst in haar rapport dat het samenspel tussen de verschillende taken die onder mijn verantwoordelijkheid worden uitgevoerd versterkt kan worden. Dat beeld herken ik en daar zijn dit jaar door de diverse betrokken partijen de nodige stappen in gezet. In mijn brief aan de Tweede Kamer van 23 november jl. refereerde ik aan het relatiestatuuut dat is vastgesteld waarin de rollen, de rolinvulling en werkafspraken de verschillende onderdelen van het departement, namelijk toezicht (Inspectie), uitvoering en beleid zijn vastgelegd. Uitgangspunt bij de invulling van de relatie is dat een vroegtijdig en transparante interactie tussen de onderdelen van Justitie en Veiligheid voor alle actoren nodig is om hun taken uit te voeren en de gezamenlijke maatschappelijke opgave te realiseren. Dit met oog voor de eigenstandige verantwoordelijkheid van partijen en de onafhankelijke positie van de Inspectie. Daarnaast heeft de Inspectie haar Protocol voor de werkwijze geactualiseerd.

De aanbevelingen van de IJenV zijn een essentieel onderdeel in het systeem van checks and balances. Daarnaast ben ik politiek eindverantwoordelijk voor een goed functionerend departement, en ook voor een goed functionerende politieorganisatie. Binnen mijn departement wordt daarom op verschillende manieren gewerkt aan het beter benutten van de kritische en analytische blik van de Inspectie. Eén daarvan is het instellen van een aanspreekpunt voor de IJenV in 2018 onder het directoraat-generaal Politie en Veiligheidsregio's, die zich actief bezighoudt met de monitoring van de aanbevelingen van de Inspectie op de politieorganisatie. Bij dit aanspreekpunt wordt in samenhang nagedacht over de doorontwikkeling van sturingsinstrumenten en het vergaren en benutten van bestuurlijke informatie. Hierdoor wordt gewaarborgd dat aanbevelingen van de IJenV worden opgevolgd.

Mede in het licht van uw suggestie te reflecteren op mijn invulling van het toezicht, acht ik het op zijn plaats specifiek stil te staan bij het toezicht op de politie als sui generis organisatie. De auditcommissie politie houdt intern toezicht op het beheer en de Inspectie van Justitie en Veiligheid op de kwaliteit van de taakuitvoering, op de kwaliteitszorg en de kwaliteit van het politieonderwijs. Het directoraat-generaal Politie en Veiligheidsregio's voert namens de minister het toezicht op het beheer uit. Het onderscheid tussen taakuitvoering en beheer is niet altijd goed te maken. Onderzoek naar een beheersaangelegenheid van de politie, valt bijvoorbeeld niet binnen deze wettelijke taak van de Inspectie. Het kan wel zo zijn dat beheersaangelegenheden raken aan de onderzochte taakuitvoering. Maar in zijn algemeenheid ligt het toezicht op het beheer primair

bij de Minister van Justitie en Veiligheid, aanvullend op het interne toezicht door de auditcommissie politie⁷.

Datum
15 december 2021

In het voorgaande heb ik uiteengezet op welke manier ik de conclusies in uw rapport apprecieer. De sturing op uitvoering en de effectiviteit en opvolging van inspectierapporten is van groot belang voor een goede publieke taakuitoefening en vraagt continue aandacht en zal daarom stelselmatig worden besproken met de direct betrokkenen.

Ons kenmerk
3696150

De minister van Justitie en Veiligheid, mede namens de minister voor Rechtsbescherming,

Ferd Grapperhaus

⁷ Zie voor een uitgebreidere toelichting op het stelsel van toezicht en waarborgen politie mijn brief van 5 december 2018.