

# Kijk op inspectierapporten

januari 2022

## 1. Online methodisch kader

### 1.1 Over dit methodisch kader

Deze methodische bijlage is geschreven om los van het rapport begrijpelijk te zijn. Om die reden worden in de bijlage soms delen van het rapport herhaald.

### 1.2 Wat hebben we onderzocht?

In het verleden hebben wij vaker gesteld dat Inspecties zicht moeten krijgen op hun effectiviteit (Algemene Rekenkamer, 2002; 2005). In dit onderzoek hebben we zelf het effect van inspectierapporten op uitvoeringsorganisaties onderzocht. We hebben onderzocht wat burgers die te maken hebben met die uitvoeringsorganisaties merken van veranderingen bij uitvoeringsorganisaties naar aanleiding van het inspectierapport.<sup>1</sup>

Het doel van dit onderzoek is om enerzijds in kaart te brengen wat het effect van inspectierapporten is, maar anderzijds om te identificeren tegen welke problemen de Inspectie aanloopt als zij zelf het effect van haar eigen werk in kaart brengt.

We hebben 3 inspectierapporten van de Inspectie onderzocht, namelijk:

- *Uit Balans - Een onderzoek naar de kwaliteit van de taakuitvoering in zes locaties binnen het Gevangeniswezen* uit 2018;
- *De samenwerking tussen Halt en politie rondom Halt-afdoeningen* uit 2017;
- *Op weg naar balans: een onderzoek naar de uitvoering van de korpscheftaken in het kader van de Wet wapens en munitie* uit 2016.

Per rapport stellen we de volgende 5 deelvragen:

1. Wat waren de aanleiding, de gehanteerde methoden, de conclusies en de aanbevelingen van het rapport?
2. Wat is de reactie van de minister op de conclusies uit inspectierapport? Welke toezegging heeft de minister gedaan op basis van het inspectierapport?
3. Is er sinds het inspectierapport sprake van een concrete, aanwijsbare verandering in de uitvoering op de problemen die door de Inspectie Justitie en Veiligheid zijn geconstateerd?
4. Zijn geconstateerde problemen in de taakuitvoering, in het perspectief van de burger meetbaar gereduceerd sinds de publicatie van het rapport?
5. Is het plausibel dat het rapport heeft bijgedragen aan veranderingen in uitvoering en wat zijn de oorzaken hiervoor?

Wie 'de burger' is, verschilt per rapport. In sommige gevallen gaat dat om een afbakenbare groep personen. Een voorbeeld daarvan zijn wapenvergunningaanvragers in het onderzoek naar de Wwm. In andere gevallen gaat het om een bredere groep personen. In het rapport spreken we over "maatschappelijke impact" als we "effect vanuit het perspectief van de burger" bedoelen. Elk rapport kent andere periodes waarover onderzoek is gedaan vanwege de verschillende publicatiedatums en specifieke relevante externe ontwikkelingen zoals corona. Dat vraagt om een maatwerkaanpak per rapport.

### **1.3 Welke normen hebben we gehanteerd?**

Deelvraag 1 is een beschrijvende vraag. We hebben hier geen normen voor gehanteerd.

Voor deelvraag 2 hanteren we de norm dat een bewindspersoon de mogelijkheid heeft om te reageren op een inspectierapport, maar hoeft dit niet te doen. De Algemene Rekenkamer verwacht wel dat de bewindspersoon reageert op aanbevelingen die aan hem of zijn uitvoerende diensten zijn gericht, omdat deze onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen. De Algemene Rekenkamer verwacht verder dat de bewindspersoon gebruik maakt van de inzichten uit het toezicht bij de vorming of verandering van beleid. Indien de bewindspersoon niet akkoord gaat met een aanbeveling dient dit te worden beargumenteerd.

De gehanteerde normen bij deelvraag 3 zijn per rapport uniek. Het uitgangspunt bij deelvraag 3 is dat we bepalen of er sprake is van verandering in de uitvoering door een herhaling van de meting van het inspectierapport te doen. In vergelijking met het bronmateriaal van het inspectierapport kunnen we zodoende de situatie

voor en na het inspectierapport onderzoeken. We hanteren daarom dezelfde normen als het inspectierapport.

Voor deelvraag 4 nemen we in het rapport geen oordeel op.

Deelvraag 5 gaat over de oorzaken van een plausibele doorwerking. We hebben van tevoren normen op een rij gezet die relevant zouden kunnen zijn voor mogelijke oorzaken. Deze normen zijn:

1. De minister informeert de Kamer over maatregelen die hij doet in het kader van aanbevelingen in een inspectierapport, zeker wanneer opvolging hiervan is toegezegd;
2. Ministeries maken gebruik van de inzichten uit het toezicht over de uitvoeringspraktijk;
3. Inspectierapporten richten zich op actuele en relevante publieke belangen waarvan de keuze gebaseerd is op risicoanalyses of verzoeken van de minister;
4. Het ministerie en uitvoeringsdiensten leveren waar gevraagd de benodigde informatie voor het inspectieonderzoek;
5. Uitvoeringstoezichthouders hebben een afgewogen interventiestrategie en een toereikend instrumentarium;
6. De oordeelsvorming in inspectierapporten gebeurt door de Rijksinspectie;
7. De conclusies en aanbevelingen in inspectierapporten zijn herleidbaar tot de verzamelde informatie en richten zich minimaal op de belangrijkste tekortkomingen en oorzaken daarvan;
8. De aanbevelingen in inspectierapporten zijn specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden (SMART) geformuleerd;
9. Rijksinspecties monitoren de opvolging van aanbevelingen uit inspectierapporten en ontwikkeling van de daarin genoemde problematiek.

## 1.4 Aanpak van het onderzoek

We hebben in dit rapport onderzoek gedaan naar het effect van inspectierapporten. We hebben dit allereerst onderzocht door te kijken of er sprake is van veranderingen bij uitvoeringsorganisaties als gevolg van het inspectierapport. Volgens de Maryland Scientific Methods Scale zijn er verschillende niveaus waarop het effect van een interventie kan worden vastgesteld.<sup>2</sup> Het ideaalscenario is een experiment met een duidelijke controlegroep en een duidelijk moment waarop een interventie wordt gepleegd. Dat is in de praktijk vaak niet mogelijk. Dat geldt ook voor dit onderzoek. Er is bijvoorbeeld niet een wereld waarin het inspectierapport niet is uitgebracht en een wereld waarin het wel is uitgebracht, zodat we nauwkeurig het verschil tussen beiden kunnen meten.

Dit onderzoek heeft plausibiliteit van relaties tussen oorzaak en gevolg als uitgangspunt. Dat wil zeggen dat relaties zo goed als mogelijk bewezen dienen te worden. Op basis van ons onderzoek hebben we een typologie van plausibiliteit opgesteld. Het is mogelijk dat een Inspectierapport nog op een andere wijze invloed kan hebben, maar dat zijn wij niet in ons onderzoek tegengekomen. We herkennen de volgende manieren waarop een Inspectierapport een effect kan hebben op de uitvoering:

- De aanbevelingen en conclusies uit het rapport zijn de aanleiding voor genomen maatregelen;
- het rapport heeft geleid tot nieuwe inzichten;
- het rapport heeft een thema urgenter gemaakt.

Voor de rapporten over Halt en de Wwm hebben we onderzoek gedaan naar wat burgers die te maken hebben met de onderzochte uitvoeringsorganisaties merken van veranderingen naar aanleiding van het inspectierapport.

We hebben de volgende stappen genomen om te zorgen voor zo plausibel mogelijke gevolgtrekkingen:

- We doen een hermeting van het inspectierapport volgens dezelfde methoden. We hebben het onderzoek op dezelfde wijze uitgevoerd. We hebben gebruik gemaakt van de vragenlijsten die de Inspectie gebruikt heeft voor de interviews voor het inspectierapport. Zo benaderen we een vergelijkbaar beeld met dat van het inspectierapport. Dit helpt te bepalen of er concrete veranderingen zijn opgetreden en zorgt ervoor dat verschillen niet te wijten zijn aan een andere manier van meten. Als er sprake is van een verandering kan worden gekeken of de verandering plausibel te herleiden is naar het inspectierapport.
- We zoeken naar situaties waarin aanbevelingen van de Inspectie in verschillende mate zijn opgevolgd, bijvoorbeeld omdat de ene regio beter in staat is geweest om opvolging te geven aan een aanbeveling dan een andere regio. Vervolgens kunnen we regio's ook vergelijken op output en outcome variabelen die voor de burger merkbaar zijn. Zo kunnen we achterhalen of opvolging van het inspectierapport in de ene regio bijdraagt aan de resultaten vanuit het perspectief van de burger.
- Waar mogelijk gebruiken we longitudinale data om trends weer te geven. Dat helpt om in kaart te brengen of er rond het inspectierapport sprake is van een trendbreuk.
- We combineren kwantitatieve data met kwalitatieve data om de juiste duiding te krijgen van trends en/of veranderingen. Daarnaast zetten we een breed arsenaal in van analyses en bronnen, te weten:
  - Interviews op strategisch niveau en interviews met medewerkers van de uitvoeringsorganisatie.

- Kwantitatieve analyse op basis van data bij de uitvoeringsorganisatie of andere kennishouders.
- Documentanalyse van notulen van overleggen
- Documentanalyse van alle uit Digijust opvraagbare documenten waarin het inspectierapport of de uitvoeringsorganisatie in combinatie met de Inspectie wordt genoemd
- We hebben voor de rapporten over Halt en de Wwm ook focusgroepen ingezet onder leiding van een externe partij.
- Deze focusgroepen waren met name gericht op het effect van het inspectierapport op de burger via veranderingen in de uitvoering.

## 1.5 Onderzoek naar maatschappelijk effect

Om te kunnen onderzoeken wat er voor burgers veranderd is, en of dat samenhangt met veranderingen rondom thema's uit het inspectierapport, is het noodzakelijk dat:

- We een vergelijking in de loop der tijd kunnen maken. Dit vraagt om betrouwbare, longitudinale data;
- We een vergelijking kunnen maken tussen regio's waarin veranderingen in verschillende mate zijn doorgevoerd. We kunnen dan bijvoorbeeld onderzoeken of burgers er in bepaalde regio's positiever zijn over de dienstverlening.

We hebben voor de casus Wwm en Halt zelf een zogeheten beleidstheorie gereconstrueerd waarin is weergegeven hoe de aanbevelingen een verandering bij de uitvoeringsorganisatie teweeg zouden moeten brengen. Vervolgens hebben we in de beleidstheorie gereconstrueerd welk concreet en merkbaar effect deze veranderingen bij uitvoeringsorganisaties zou hebben op burgers die te maken hebben met de uitvoeringsorganisatie. We hebben voor deze beleidstheorie ook in kaart gebracht welke groepen burgers te maken hebben met de uitvoeringsorganisatie. We lichten onze aanpak per casus verder toe in deel 4 van deze bijlage.

## 2. Definities

In het rapport zijn de volgende begrippen gehanteerd:

- **Burger:** in dit onderzoek wordt met 'de burger' een groep burgers bedoeld die te maken heeft met de problematiek en/of de uitvoering waar het inspectierapport over gaat;
- **Inspectierapport:** een rapport van een inspectie waarin zij een maatschappelijk probleem of uitvoeringscasus onderzoekt en daar aanbevelingen over doet richting gecontroleerde organisaties of de minister. We beschouwen

monitoringsacties en opvolggesprekken door de inspectie na afloop van de publicatie van het inspectierapport ook als onderdeel van het rapport;

- **Uitvoeringsorganisaties:** De inspectie JenV houdt toezicht op de uitvoering van beleid door rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) en diensten binnen het Ministerie van Justitie en Veiligheid, waaronder ook agentschappen. Uitvoeringsorganisaties is synoniem voor deze typen organisaties.

## 3. Hermeting

### 3.1 Beschrijving per casus

Voor deelvraag 3 van ons onderzoek hebben we een hermeting gedaan van het inspectierapport. In dit deel van de methodische bijlage lichten we toe hoe we deze hermeting hebben uitgevoerd. Waar van toepassing wordt bij elke casus besproken:

- Welke regio's we hebben bezocht en hoe we deze hebben geselecteerd;
- Wat we hebben gedaan om de hermeting uit te voeren;
- Welke aanvullende analyses we hebben gedaan.

### 3.2 Casus Halt

#### Selectie van regio's voor hermeting

We richten ons vanwege de reorganisatie bij Halt in 2012 op de periode 2014-2020.<sup>3</sup> We hebben delen van het onderzoek van de Inspectie uit 2017 herhaald: er is casusonderzoek verricht bij 3 Halt-teams, politie-eenheden en het Openbaar Ministerie (OM) op dezelfde wijze als de Inspectie dat voor het inspectierapport heeft gedaan. In haar rapport doet de Inspectie aanbevelingen over het aantal zwaardere verwijzingen en informatie-uitwisseling. We hebben hiermee rekening gehouden in de casusselectie. De onderzochte Halt teams/politie-eenheden en OM zijn: Midden-Nederland, Rotterdam en Limburg. Er is gekozen om Halt-teams te selecteren op basis van:

- Een spreiding in grootstedelijke en provinciale Halt-teams. Dit om een betrouwbaarder beeld te geven van de algehele taakuitvoering door Halt.
- Een verschil in de hoeveelheid Halt+ verwijzingen. Een Halt+ verwijzing is een verwijzing van een jongere naar Halt op basis van de discretionaire bevoegdheid van het OM. Artikel 1 van Besluit aanwijzing Halt-feiten somt een aantal delicten op waarvoor iemand naar Halt kan worden gestuurd. In artikel 2 staat dat de officier van justitie hiervan mag afwijken en een jongere alsnog naar Halt mag verwijzen. Halt+ verwijzingen zijn doorgaans zwaardere zaken. De verwachting was dat de relatieve hoeveelheid Halt+ verwijzingen mogelijk van invloed is op de mate waarin er in een regio met aanbevelingen van de Inspectie aan de slag is gegaan.

- Aansluiting bij ZSM. Aangezien de aansluiting bij ZSM is benoemd als oplossing voor informatie-uitwisselingsvraagstukken door de minister in zijn reactie is bewust gekozen om een regio die al lang bij ZSM is aangesloten te selecteren.

### **Aanpak per regio**

Voor de Halt-casus hebben in kaart gebracht wat er sinds het Inspectierapport is veranderd en in hoeverre wordt voldaan aan de door de Inspectie gehanteerde normen.

Per regio zijn gesprekken gevoerd met meerdere Halt-medewerkers, meerdere politiemedewerkers en 1 of meerdere medewerkers van het OM. De Inspectie deed in haar eigen onderzoek geen interviews bij het OM, maar vanwege de aanbeveling dat het OM, politie en Halt gezamenlijk moesten reflecteren op welke casuïstiek kon worden doorverwezen naar Halt, is besloten ook interviews met het OM te houden. Voor deze gesprekken is een nieuwe vragenlijst opgesteld. Daarnaast zijn er interviews gehouden met medewerkers op strategisch niveau bij Halt, het OM, Slachtofferhulp, het ministerie en de Politie.

### **Aanvullende data-analyse**

We hebben deze gesprekkenreeks aangevuld door data uit het zaaksysteem van Halt op te vragen. Zo konden we in kaart brengen in hoeverre er nog steeds sprake was van wachtlijsten en in hoeverre het aantal zwaardere en complexere zaken is gestegen.

We hebben ten aanzien van de zwaardere en complexere zaken een versimpeling gehanteerd, namelijk door te kijken naar het aantal Halt+ zaken. Niet alle complexere zaken zijn ook per se Halt+ zaken. Dat komt omdat ook jongeren met complexere problematiek via een reguliere verwijzing bij Halt terecht kunnen komen. Ook kan iemand voor relatief lichte zaken alsnog met een Halt+ verwijzing naar Halt worden gestuurd, bijvoorbeeld omdat hij al een keer eerder voor een licht vergrijp bij Halt is geweest. De versimpeling om Halt+ gelijk te stellen aan zware en complexere zaken was de best mogelijke optie, omdat we anders dossieronderzoek per verwijzing hadden moeten doen om in kaart te brengen of er sprake is van een zware of complexe zaak.

We hebben op data over wachtlijsten en complexe en zware verwijzingen voornamelijk gebruikt door middel van beschrijvende statistiek. We hebben gebruik gemaakt van data tot januari 2020. De reden om niet data van daarna te gebruiken was omdat vanwege de coronapandemie het aantal en de aard van verwijzingen naar Halt veranderde, bijvoorbeeld omdat jongeren ook voor een overtreding van de coronaregels naar Halt konden.

### 3.3 Casus Wwm

#### Selectie van regio's voor hermeting

Er is in de casus Wwm onderzoek gedaan bij 3 politie-eenheden, namelijk Amsterdam, Oost Nederland en Oost-Brabant. Voor de casusselectie is een uitvraag bij het ministerie, politie en Inspectie gedaan voor belangrijke selectieparameters. Daaruit kwamen de volgende overwegingen:

- Sommige eenheden zouden strenger opereren dan anderen.
- De eenheid Den Haag doet ook buitenlandse aanvragen en is daarmee een uitzondering.
- In sommige regio's zijn er meer jagers dan sportschutters en vice versa.

Bovenstaande overwegingen zijn meegenomen om een representatieve selectie van 3 eenheden te maken. We hebben gekozen voor de regio's:

- Oost-Nederland, vanwege de eerder gesignaleerde problematiek rondom 2 contactmomenten in plaats van 3 en vanwege de grote hoeveelheid jagers.
- Amsterdam. Veel sportschutters en grootstedelijk. Aanvankelijk was Rotterdam ook een optie, maar die wordt in de casus Halt al onderzocht. Den Haag valt af i.v.m. buitenlandse aanvragen.
- Oost-Brabant, want er waren indicaties dat hier minder streng werd beoordeeld.

#### Aanpak per regio

Per regio zijn gesprekken gevoerd met teamchefs van de teams KC-taken. Daarnaast hebben we een fysieke bezoeken afgelegd om bij de 3 teams een aantal verlofaanvraagdossiers door te lichten. Op die manier hebben we gelijke onderzoeksactiviteiten verricht als de Inspectie heeft gedaan voor haar onderzoek. We hebben ook interviews gehouden met het ministerie.

#### Aanvullende data-analyse

Aanvullend op deze dataverzameling hebben we data opgevraagd over de bezetting bij teams KC-taken vanaf 2014. We hebben de bezetting per jaar afgezet tegen de formatie die volgens een werklasmeting over de KC-taken nodig was. Deze werklasmeting is in 2017 namens de politie uitgevoerd. Op basis van de vergelijking tussen actuele bezetting en ideale formatie konden we bepalen in hoeverre er nog steeds sprake is van een capaciteitstekort.



### 3.4 Casus DJI

#### Selectie van PI's voor hermeting

Er is in de casus DJI onderzoek gedaan bij 3 penitentiaire inrichtingen (PI's). De drie bezochte PI's zijn Zwolle, Arnhem en Dordrecht. We hebben voor deze PI's gekozen omdat we:

- een spreiding wilden over Nederland
- we 1 PI wilde onderzoeken waar ook gedetineerden met psychiatrische problematiek worden gehuisvest
- we 1 PI wilde onderzoeken waar in het onderzoek van de Inspectie problemen werden geconstateerd.

#### Aanpak per PI

We richten ons op de periode 2018-2020.<sup>4</sup> Voor zover mogelijk hebben we ter plekke gesprekken gevoerd met directie, staf en medewerkers. In 1 geval (PI Arnhem) was fysiek bezoek niet mogelijk vanwege een corona-uitbraak onder het personeel. Interviews zijn in dat geval online afgenomen. Een schouw van de inrichting was in dat geval ook niet mogelijk. Ook bij bezoeken aan de 2 andere inrichtingen waren mogelijkheden voor een fysieke schouw in meer of mindere mate aan beperkingen als gevolg van corona onderhevig. Naast de interviews en de schouw bij 3 PI's zijn ook interviews gehouden met medewerkers op strategisch niveau bij DJI en het ministerie. We hebben ook gebruik gemaakt van cijfers over bezetting, ziekteverzuim en opleidingen.

## 4. Maatschappelijk effect

### 4.1 Beschrijving per casus

Voor deelvraag 4 van ons onderzoek hebben we onderzocht wat het maatschappelijk effect van het inspectierapport is. We hebben dit voor de casus Halt en Wwm gedaan. In dit deel van de methodische bijlage lichten we toe hoe we dit hebben uitgevoerd. Met maatschappelijk effect refereren we naar merkbare effecten voor personen die met de taakuitvoering van de uitvoeringsorganisatie te maken hebben.

### 4.2 Casus Halt

We hebben zelf in kaart gebracht hoe het inspectierapport via veranderingen in de uitvoering een effect op burgers kan hebben. Daarvoor hebben we zelf ook in kaart gebracht welke groepen burgers in de casus Halt te identificeren zijn. Deze groepen en hun belangen staan in tabel B1.

**Tabel B1.** *Groepen burgers in de casus Halt*

Burger	Belang bij Halt-maatregel
Jeugdige dader	Snelle afhandeling, pedagogisch effect en verminderde recidive, buitengerechtelijke afdoening
Ouders	ondersteuning van ouders in hun opvoedkundige positie
Slachtoffer	Snelle afhandeling, genoegdoening, compensatie en geïnformeerd blijven

Naast onszelf heeft ook het Bestuurs- en Beleidslab in opdracht van ons in kaart gebracht wat de relevante groepen burgers zijn en welk effect het inspectierapport op hen kan hebben. We hebben ook in de aankondigingsgesprekken en diverse interviews stilgestaan bij de vraag wat jeugdige daders, hun ouders en slachtoffers zouden kunnen merken van de opvolging van de aanbeveling van de inspectie.

Het inspectierapport maakte aanbevelingen over:

1. het verbeteren van informatie-uitwisseling tussen Halt en de Politie;
2. de passendheid van de Halt-maatregel bij zware en complexe zaken.

Ook verzocht de Inspectie dat Halt om haar te blijven informeren over het oplossen van wachtlijsten. Het inspectierapport kan op een aantal manieren effect hebben op deze burgers:

- Bij gebreken in de informatie-uitwisseling tussen Halt en de politie kunnen zaken niet geregistreerd worden bij Halt of kan een startgesprek niet gepland worden. Betere informatie-uitwisseling zou moeten leiden tot korte doorlooptijden bij Halt;
- Een afname van wachtlijsten leidt ertoe dat een jongere sneller iemand bij Halt spreekt na het plegen van een delict;
- Betere afstemming over complexe casuïstiek leidt ertoe dat er minder zaken worden terugverwezen door Halt en dat het slagingspercentage voor Halt+'ers ook verbetert;
- Een betere afstemming over wat de juiste doelgroep is voor Halt en voor wie Halt effectief is, zou moeten doorwerken in een lagere recidive voor Halt-jongeren na afronding van de Halt-maatregel.

We hebben geen onderzoek naar slachtoffers kunnen verrichten. De Comptabiliteitswet 2016 stelt ons niet in staat om contactgegevens van slachtoffers bij Halt op te vragen en contact met slachtoffers te leggen. Zodoende hebben we geen onderzoek kunnen doen naar ervaren genoegdoening onder slachtoffers.

## **Jeugdigen en ouders**

Aanvankelijk zouden we gebruik maken van enquêtes onder jeugdige daders en hun ouders die Halt zelf afneemt – na afloop van een afgeronde Halt-afdoening – om zicht te krijgen op de belangen van jeugdige daders en hun ouders. Door een datamigratie bij Halt naar een nieuw ICT-systeem is deze informatie verloren gegaan. In samenwerking met Halt is geprobeerd om contact te leggen met jeugdige daders en hun ouders voor gesprekken als vervanging voor de enquête-data. De respons was echter te laag om gebruik van te kunnen maken voor ons onderzoek.<sup>5</sup>

Op basis van data van Halt over uitgevoerde Halt-afdoeningen zijn analyses gemaakt over verschillende soorten doorlooptijden, succesvol afgeronde Halt-maatregelen en terugverwijzingen. Daarbij is gekeken naar trends in de loop der jaren, verschillen tussen teams, veranderingen sinds het rapport en veranderingen sinds de aansluiting van het Halt-team bij ZSM.

Op basis van verdachtendata van de politie en zaakinformatie van Halt is in een beveiligde CBS-omgeving een analyse gemaakt over recidive bij Halt+ zaken. We hebben gebruik gemaakt van de datasets Halttabl (alle Haltmaatregelen tussen 2005 en 2020) en Verdtab (alle verdachten bij de politie tussen 2005 en 2020) van het CBS. We hebben recidive gemeten door te kijken of iemand na de Halt-maatregel verdachte wordt van een misdrijf. Het delict waarvoor de jongere naar Halt is verwezen wordt niet meegeteld. Onze meetmethode wijkt af van die van het WODC. Het WODC gaat bij recidive uit van veroordelingen, terwijl wij iemand als recidivist beschouwen als hij verdachte is van een misdrijf.

## **Focusgroepen**

Er is een focusgroep georganiseerd met ervaren Halt-medewerkers en een focusgroep met Halt, Politie, Openbaar Ministerie, het ministerie van Justitie en Veiligheid en Slachtofferhulp. We hebben deze focusgroepen gebruikt om een verdere kwalitatieve weging te geven aan de kwantitatieve data.

## **4.3 Casus Wwm**

We hebben voor de casus Wwm een gelijke aanpak gehanteerd als de casus Halt voor het identificeren van burgers en het beredeneren hoe het inspectierapport een effect op hen kan hebben. Deze groepen en hun belangen staan in tabel B1.

**Tabel B2.** Groepen burgers in de casus Wwm

Groep	Belang bij Halt-maatregel
Samenleving	Veilig wapenbezit
Aanvrager	Veilig wapenbezit. Eerlijke, rechtmatige en transparante vergunningverlening. Uniforme en vakkundige taakuitvoering door politiemedewerkers. Kosten vergunning.

Het inspectierapport maakte aanbevelingen over:

- Het verbeteren van de capaciteit van de teams KC-taken
- Het opleiden van medewerkers KC-taken
- Het houden van 3 contactmomenten met nieuwe aanvragers
- Het verbeteren van de verslaglegging en het benutten van digitalisering vanwege het gebruik van papieren dossiers.

In sommige gevallen is geen opvolging gegeven aan een aanbeveling van de inspectie en zijn er geen veranderingen bij de uitvoeringsorganisatie zichtbaar. Bijvoorbeeld in de casus Wwm riep de Inspectie op om digitalisering van wapenvergunningdossiers te overwegen. De dossiers zijn tot op heden niet gedigitaliseerd. Omdat alle teams nog altijd werken met papieren dossiers is niet vast te stellen of het gebruiken van digitale verslaglegging ook bijdraagt aan een meetbaar effect voor vergunningaanvragers, zoals een uniforme dienstverlening.

Het inspectierapport kan op een aantal manieren effect hebben op de groepen uit tabel B2:

- Door het op orde brengen van de capaciteit neemt het aantal incidenten verder af, zijn aanvragers positiever over de taakuitvoering door de politie en is er sprake van meer weigeringen en intrekkingen.
- Indien personeel minder goed is opgeleid is zij mogelijk minder goed in staat om te beoordelen of iemand een wapenverlof zou moeten krijgen. Daarom onderzoeken we de relatie tussen opleidingsniveau binnen een eenheid en het aantal incidenten.
- In sommige eenheden zijn minder dan 3 contactmomenten. We onderzoeken of eenheden waar niet 3 contactmomenten zijn, samengaan met een ander percentage weigeringen of intrekkingen.

### **Samenleving**

Bij de politie is ruwe data opgevraagd over incidenten waarbij een wapen vergunninghouder is betrokken. Wij hebben bij de politie alle BlueViewmeldingen sinds 2015 opgevraagd waarin het een *mutatie* in het ICT-systeem BVH betrof.<sup>6</sup> Deze data

is door de Algemene Rekenkamer verder opgewerkt. We hebben een filter gemaakt op de rol van de verlofhouder en alleen de volgende rollen meegenomen: rol in onderzoek, inbeslagene, verdachte, pleger. Voor 2019 hebben we de data t/m september gebruikt en een schatting gemaakt van het aantal incidenten in de rest van het jaar. Dit omdat vanaf dat moment de e-screener inging en het onzeker was in hoeverre dat van invloed zou zijn op het aantal incidenten.

Vervolgens is er een filter toegepast om alleen individuen over te houden die betrokken waren bij zwaardere misdrijven. De misdrijven die we hebben geselecteerd zijn afgeleid van delicten die volgens de wetgeving bepalend zijn of er sprake is van een vrees voor misbruik. Tabel B3 geeft weer welke misdrijven we meenemen en hoe we die in de data hebben geclusterd.

**Tabel B3.** *Delicten die we als incidenten hebben beschouwd.*

Delictcategorie	Omvat
Gewelddelicten	Dwang, bedreiging met misdrijf, beïnvloeding van getuige, belaging, doodslag en moord, (zware) mishandeling, dood door schuld, diefstal met geweldpleging, afpersing met dwangmiddelen, brandstichting, veroorzaken ontploffing of overstroming, alle gewelddelicten jegens koning, bevriende staten, parlement of provincie.
Vrijheidsberoving	Mensenhandel, slavenhandel, minderjarigen onttrekken aan gezag, schaking, gijzeling, opzettelijke vrijheidsberoving
Seksuele misdrijven	Verkrachting, gemeenschap met een jongere, ontucht, aanranding, aanzetten tot ontucht, koppelarij
Vermogensdelicten	Vernieling, beschadiging, doden dier, gebouw, vaartuig, installatie, luchtvaartuig, enz.
Overig	Scheepvaart- en luchtvaartmisdrijven, Opruiing, deelname aan terroristische/criminele organisatie, ambtswang, wederspanningheid
Drugsdelicten	Opiumwet
Wapendelicten	Wwm
Zelfmoord	

*Tabel B1. Classificatie delicten.*

Een 'normale' diefstal is niet meegenomen onder vermogensdelicten. Een zelfmoord is niet strafbaar, maar voor de analyse wel relevant en daarom hier als "delictcategorie" meegenomen.

We hebben het aantal incidenten per team KC-taken gecorreleerd op jaarbasis met de bezettingsgraad van het team in dat jaar. De wijze waarop we capaciteit hebben gemeten is al eerder in deze methodische bijlage uitgelegd.

### **Vergunninghouders**

Aanvankelijk wilde we een vergelijking tussen dossiers om te zien of er sprake is van uniforme beoordeling bij weigering bleek niet mogelijk, omdat de weigeringsgronden te sterk verschilden van elkaar en het aantal weigeringen per jaar beperkt is. Om de uniforme werkwijze in kaart te brengen hebben we gekeken naar het aantal weigeringen, contactmomenten en hoe de vergunninghouders de dienstverlening beoordelen.

Voor vergunninghouders hebben we ook gekeken naar de ervaring met de taakuitvoering. Via 2 belangenverenigingen zijn enquêtes verspreid om de attitude en ervaringen van vergunninghouders over de vergunningaanvraag te meten. In totaal hebben 4216 mensen deelgenomen aan de survey. 548 van deze mensen had in de laatste jaar een eerste aanvraag gedaan. In de survey zijn meerdere vragen gesteld over de eerste aanvraag, thuiscontrole en de verlenging. De geënquêteerden konden hun oordeel vellen in een reactie op een stelling door middel van een 5-punts-score waarbij een 5 staat voor 'zeer mee eens' en een 1 voor 'zeer mee oneens'. De antwoorden op deze vragen bleken met elkaar samen te hangen op basis van een factoranalyse. Daarom is het antwoord op al deze vragen samengenomen tot 1 nieuwe variabele. We refereren naar deze variabele als "Ervaring taakuitvoering". We hebben deze data gebruikt om de vakkundige en uniforme taakuitvoering, vanuit het perspectief van de aanvrager, in kaart te brengen. In tabel B2s zijn de vragen t.a.v. de eerste aanvraag weergegeven.

**Tabel B4.** *Surveyvragen 1<sup>e</sup> aanvraag.*

<b>Wat kunt u zich nog herinneren van de thuiscontrole?</b>
De opbergkluis werd nauwkeurig gecontroleerd
Er werd nauwkeurig gecontroleerd of munitie apart wordt bewaard (in een afsluitbaar deel van de kluis of in een eigen kluis)
Er werd moeite gedaan een indruk te krijgen van mij en mijn thuissituatie
De politie had verstand van zaken
De politie behandelde mij correct bij de thuiscontrole

**Wat kunt u zich nog herinneren van deze afspraak met de politie?**

Mijn aanvraag werd grondig gecheckt

Mijn identiteit werd nauwkeurig gecontroleerd

De politie stelde aanvullende vragen

De politie had verstand van zaken

De politie behandelde mij correct

Mijn aanvraag werd grondig gecheckt

Mijn identiteit werd nauwkeurig gecontroleerd

**Wat kunt u zich nog herinneren van het ophalen van het wapenverlof op het politiebureau?**

Mijn identiteit werd nauwkeurig gecontroleerd

Mijn wapen(s) werd(en) nauwkeurig gecontroleerd

De politie beschikte over voldoende kennis van het type wapen dat u heeft

De politie behandelde mij correct bij het laten zien van het aangeschafte wapen op het politiebureau

Mijn identiteit werd nauwkeurig gecontroleerd

Mijn wapen(s) werd(en) nauwkeurig gecontroleerd

De politie beschikte over voldoende kennis van het type wapen dat u heeft

De politie behandelde mij correct bij het laten zien van het aangeschafte wapen op het politiebureau

**Vragen over 1<sup>e</sup> aanvraag; Kunt u uw mening geven over de volgende onderwerpen?**

De procedure voor het aanvragen van een wapenverlof vind ik duidelijk

De vragen, die tijdens de procedure voor de eerste aanvraag worden gesteld, vind ik duidelijk

Er worden voldoende vragen gesteld tijdens de procedure voor de eerste aanvraag

Tijdens de procedure voor de eerste aanvraag worden de juiste vragen gesteld

De procedure voor de eerste aanvraag draagt op een goede manier bij aan verantwoord legaal wapenbezit

De procedure voor de eerste aanvraag draagt bij aan een goede inschatting van verantwoord wapengebruik

## Verlengingsafspraken

Mijn verlenging werd meestal grondig gecheckt

---

Mijn identiteit werd meestal nauwkeurig gecontroleerd

---

De politie stelde meestal aanvullende vragen

---

De politie had meestal verstand van zaken

---

De politie behandelde mij meestal correct

## Als het om de e-screeningstest gaat, kunt u uw mening geven over de volgende onderwerpen:

De procedure voor een e-screeningstest vind ik duidelijk

---

De vragen, die tijdens een e-screeningstest worden gesteld, vind ik duidelijk

---

Er worden voldoende vragen gesteld tijdens een e-screeningstest

---

Tijdens een e-screeningstest worden de juiste vragen gesteld

---

De procedure voor een e-screeningstest draagt bij aan verantwoord legaal wapenbezit

---

De procedure voor een e-screeningstest draagt bij aan een goede inschatting van verantwoord wapengebruik

---

De kosten voor een e-screeningstest vind ik redelijk

---

## Focusgroepen

Er zijn 3 focusgroepen gehouden met steeds een gemêleerde samenstelling van jagers en sportschutters afkomstig uit eenzelfde geografisch gebied: Noord- en Oost-Nederland, Zuid-Nederland (Oost- Brabant en Limburg) en West-Nederland (Noord-Holland, Amsterdam, en Zeeland- West Brabant). In overleg met de Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging (KNJV) en de Koninklijke Nederlandse Schietsport Associatie (KNSA) zijn ervaren deelnemers gerekruteerd voor de focusgroepen. Er is ook een afsluitende focusgroep geweest waar ook de politie, de Inspectie en het beleidsdepartement hebben deelgenomen. We hebben deze focusgroepen gebruikt om een verdere kwalitatieve weging te geven aan de kwantitatieve data.



## Eindnoten

- 1 In dit onderzoek wordt met 'de burger' een groep burgers bedoeld die te maken heeft met de problematiek en/of de uitvoering waar het inspectierapport over *gaat*.
- 2 <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doeltreffendheid>
- 3 Zie ook de Beleidsdoorlichting justitiële jeugdsanctie uit 2018 voor een soortgelijke aanpak.
- 4 Zie ook <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-848405> voor een soortgelijke aanpak.
- 5 Slechts 5 jongeren en 3 ouders.
- 6 Als een vergunninghouder voorkomt in een nieuwe melding in een politiesysteem, dan krijgt een team KC-taken hier een melding over via het BlueViewsysteem. Er zijn meerdere politiesystemen die worden bevroegd. In BlueView komen daarom meldingen in rechercheonderzoek voor, maar ook meldingen door politieagenten op straat. BVH is het incidentregistratiesysteem van de politie en bevat overtredingen en misdrijven die door politieagenten worden ingevoerd.

*\* Aan de inhoud van deze factsheet kunnen geen rechten worden ontleend.*

### Meer informatie

Op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) vindt u informatie over de strategie, het werkprogramma en alle gepubliceerde onderzoeken van de Algemene Rekenkamer. Voor meer en/of andere inlichtingen kunt u zich wenden tot [voorlichting@rekenkamer.nl](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl).