

Kijk op inspectierapporten

Onderzoek naar het effect
van 3 rapporten van de
Inspectie Justitie en Veiligheid

2022



Algemene
Rekenkamer

Inhoud

1. Samenvatting | 4

2. Toezicht door de Inspectie Justitie en Veiligheid | 8

- 2.1 Uitvoering in het domein van Justitie en Veiligheid | 8
- 2.2 De rol van de Inspectie | 9
- 2.3 Probleem- en vraagstelling | 10
- 2.4 Uitvoering onderzoek | 11
- 2.5 Leeswijzer | 12

3. Onderzochte inspectierapporten | 13

- 3.1 Rapport Halt | 13
- 3.2 Rapport Wet wapens en munitie | 16
- 3.3 Rapport Dienst Justitiële Inrichtingen | 18
- 3.4 Toezeggingen van de betrokken bewindspersonen | 21

4. Effect van inspectierapporten op de uitvoeringspraktijk | 22

- 4.1 Inleiding | 22
- 4.2 Problemen vóór inspectieonderzoek bekend bij minister | 22
- 4.3 Opvolging aanbevelingen door bewindspersonen | 26
- 4.4 Door Inspectie gesignaleerde problemen blijven voortbestaan | 30
- 4.5 Oorzaken beperkt effect inspectierapporten op uitvoering | 33
 - 4.5.1 Inspectie betreft sturing en financiering niet in onderzoek | 34
 - 4.5.2 Sturen op de opvolging van aanbevelingen | 36

5. Maatschappelijk effect inspectierapporten | 37

- 5.1 Uitgangspunten maatschappelijk effect | 37
- 5.2 Maatschappelijk effect inspectierapport over de Wwm | 37
 - 5.2.1 Verandering aantal incidenten met wapenvergunninghouders | 38
 - 5.2.2 Meer gelijke weigeringen vergunningaanvragen en intrekkingen | 39
 - 5.2.3 Oordeel over wapenvergunningverlening | 39
- 5.3 Maatschappelijk effect rapport over Halt | 40
 - 5.3.1 Komen geschikte jeugdige daders sneller bij Halt? | 40
 - 5.3.2 Slagen jeugdige daders vaker voor Halt? | 41
 - 5.3.3 Recidive jeugdige daders na afronding van de Halt-maatregel | 43

- 5.4 Betekenis gemeten maatschappelijke effecten | 45
- 5.5 Conclusies onderzoek maatschappelijke effecten | 45

6. Conclusie en aanbevelingen | 48

- 6.1 Beperkt effect inspectierapporten | 48
- 6.2 Oorzaken beperkt effect | 49
- 6.3 Maatschappelijk effect | 50

7. Bestuurlijke reactie en nawoord Algemene Rekenkamer | 52

- 7.1 Bestuurlijke reactie minister van Justitie en Veiligheid
en minister voor Rechtsbescherming | 52
- 7.2 Bestuurlijke reactie stichting Halt | 53
- 7.3 Bestuurlijke reactie Nationale politie | 54
- 7.4 Nawoord Algemene Rekenkamer | 54

Bijlagen | 56

- Bijlage 1 Overzicht conclusies en aanbevelingen | 56
- Bijlage 2 Methodisch kader | 58
- Bijlage 3 Gebruikte literatuur | 63
- Bijlage 4 Gebruikte afkortingen | 64
- Bijlage 5 Eindnoten | 65



1.

Samenvatting

Veel beleid van de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) wordt uitgevoerd door diverse eigenstandige en/of onafhankelijke organisaties, zoals de Nationale politie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de Dienst Justitiële Inrichtingen. De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie) houdt toezicht op de taakuitvoering door deze uitvoeringsorganisaties. De Inspectie doet onderzoek bij deze uitvoeringsorganisaties en schrijft aanbevelingen aan de minister en uitvoeringsorganisaties in haar rapporten.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de effectiviteit van rapporten van de Inspectie van Justitie en Veiligheid. De vraagstelling vooraf was of de minister van JenV en uitvoeringsorganisaties wat doen met de rapporten van de Inspectie. Verandert er dan ook concreet iets bij uitvoeringsorganisaties en levert dat een tastbaar maatschappelijk effect op? En indien het antwoord nee is, waardoor komt dat dan?

Deze vragen hebben we beantwoord aan de hand van 3 uiteenlopende inspectierapporten met in totaal 13 aanbevelingen, 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.

Effect van inspectierapporten beperkt

We trekken 3 conclusies over het effect dat deze onderzochte inspectierapporten hebben op de uitvoeringsorganisaties:

1. Veel van de problemen die de Inspectie signaleerde in de 3 rapporten waren al bekend bij de minister van JenV en bij de uitvoeringsorganisaties. Daar waar we nu zien dat de in het Inspectierapport geconstateerde problemen zijn opgelost, komt dit veelal omdat er vóór het verschijnen van het inspectierapport al maatregelen genomen zijn.
2. In andere gevallen zien we dat problemen die door de Inspectie zijn geconstateerd nog altijd spelen. Wij zien dat een beperkt deel van de aanbevelingen opgevolgd wordt en dat een inspectierapport maar in 1 geval een probleem duidelijk urgenter heeft gemaakt. Voor 1 aanbeveling wordt tijdens het inspectieonderzoek al actie ondernomen door de uitvoeringsorganisatie, maar ook hier zien we dat de problematiek nog altijd actueel is.
3. Uitvoeringsorganisaties stellen dat het inspectierapport wel helpt om te objectiveren waar zich problemen voordoen in de uitvoering van hun taken. Inspectierapporten kunnen ook helpen met de onderbouwing dat er meer financiering nodig is.

Volgens ons rechtvaardigen de bovenstaande conclusies onze stelling dat de 3 rapporten van de Inspectie die wij onderzochten beperkt effect hebben gehad op de uitvoeringsorganisaties. Dat vraagt om een reactie van de minister, die dat probleem op moet lossen - vanzelfsprekend in overleg met de betrokken organisaties, aangezien die onder zijn verantwoordelijkheid vallen.

Oorzaken beperkt effect van inspectierapporten op de uitvoering

We noemen 2 oorzaken die bijdragen aan het beperkte effect van de 3 onderzochte inspectierapporten op de uitvoering:

1. In alle 3 onderzochte inspectieonderzoeken werd de sturing door het kerndepartement en de financiering van de uitvoeringsorganisatie niet onderzocht. De sturing door het kerndepartement en de financiering kunnen een belangrijke oorzaak zijn voor het voortduren van de problematiek die de Inspectie constateert. Deze mogelijke oorzaak blijft nu echter buiten beeld.
2. Het kerndepartement gebruikt de inzichten die de Inspectie oplevert meestal niet om zijn sturing van de uitvoeringsorganisaties te verbeteren. In 1 van de 3 inspectierapporten zien we dat het kerndepartement, en niet alleen de Inspectie, de opvolging van de aanbevelingen van de Inspectie monitorde.

Omdat we 3 inspectierapporten hebben onderzocht, kunnen we geen algeheel beeld geven waarom aanbevelingen van de Inspectie beperkt effect hebben op uitvoeringsorganisaties.

Maatschappelijk effect

We hebben voor 2 inspectierapporten onderzocht wat het maatschappelijk effect van het inspectierapport is geweest. We hebben onderzocht wie te maken heeft met de uitvoeringsorganisatie en wat zij merken van veranderingen in de uitvoeringspraktijk. De minister en de Inspectie hebben dit niet onderzocht. Onze poging om hier beter zicht op te krijgen, laat geen evidente impact zien. We vinden de door ons uitgevoerde analyses echter te onzeker om op basis daarvan een oordeel te vellen. Deze onzekerheid komt door gebrekkige of ontbrekende data, maar ook doordat de effecten van veranderingen in de uitvoeringspraktijk pas optreden na een langere tijd. Daarnaast vragen analyses over het maatschappelijk effect van veranderingen bij uitvoeringsorganisaties veel tijd en daardoor kan niet altijd de meest zekere onderzoeksaanpak worden gehanteerd. Tot slot merken we op dat de Inspectie in de door ons onderzochte rapporten normen hanteert waarbij niet altijd expliciet wordt gemaakt welk maatschappelijk resultaat daarmee beoogd wordt.

Deze constatering is belangrijk voor de minister van JenV. Ten eerste is het wenselijk dat de minister van JenV weet welk maatschappelijk effect zijn Inspectie bereikt via veranderingen bij uitvoeringsorganisaties naar aanleiding van inspectierapporten. Ten tweede is het de doelstelling van de Inspectie, waarvoor de minister verantwoordelijk is, om in haar toezicht meer inzicht te krijgen in wat de inspanningen van uitvoeringsorganisaties opleveren voor de burger (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2021). De minister is tot slot ook verantwoordelijk om te weten of het wettelijk stelsel werkt zoals beoogd. Zodat hij als dat niet het geval is het initiatief kan nemen tot wetswijziging.

Wij nodigen de minister uit om te reflecteren op de uitkomsten en conclusies van ons onderzoek en deze in samenspraak met het parlement van een passend antwoord te voorzien. Dat kan zijn gericht op zaken als:

- de wijze van sturing en financiering van uitvoeringsorganisaties;
- de wijze waarop het toezicht op de uitvoeringsorganisatie wordt ingevuld door de minister;
- de wijze waarop sturing door het kerndepartement en de financiering van uitvoeringsorganisaties door de Inspectie worden meegenomen in haar onderzoek en hoe zij tot een onafhankelijk oordeel hierover kan komen;

- de bijdrage die het toezicht moet leveren aan het behalen van maatschappelijke resultaten door uitvoeringsorganisaties;
- het vastleggen van informatie om een lange-termijn inzicht in deze maatschappelijke resultaten te halen;
- de wijze waarop door de minister omgegaan wordt met de uitkomsten van inspectieonderzoek;
- de wijze van verantwoording over de opvolging van aanbevelingen;
- en de wijze waarop de onderzoeksprogrammering van de Inspectie tot stand komt.

2.

Toezicht door de Inspectie Justitie en Veiligheid

2.1 Uitvoering in het domein van Justitie en Veiligheid

Het beleidsdomein van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) kenmerkt zich door maatschappelijke vraagstukken die soms moeilijk stuurbaar zijn of geen direct resultaat opleveren, zoals de aanpak van de georganiseerde misdaad. Veel van deze taken worden uitgevoerd door diverse eigenstandige en/of onafhankelijke organisaties, van de Nationale politie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst tot en met de rechterlijke macht. Deze organisaties werken vaak nauw samen in ketens, bijvoorbeeld in de strafrechtketen of de asielketen.

De minister geeft dus niet altijd zelf uitvoering aan beleid. Bij instellingen die op afstand van het kerndepartement of op afstand van het Rijk staan, kan de minister doorgaans bepaalde kaders stellen. Daarnaast maakt de minister geld over naar instellingen op afstand van het Rijk, die daarmee (onderdelen van) het JenV-beleid uitvoeren.

Voor het realiseren van zijn beleidsdoelen is de minister van JenV dus sterk afhankelijk van het functioneren van alle organisaties in de ketens, agentschappen, zelfstandige bestuursorganen en de *sui generis*-organisaties. De kaders waarbinnen deze organisaties opereren staan in wet- en regelgeving, maar volgen ook uit nadere afspraken die worden gemaakt tussen de minister en de diensten, agentschappen en instellingen op afstand van het Rijk.

De instelling op afstand is zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van haar wettelijke taken, terwijl een agentschap direct onder de verantwoordelijkheid van de minister valt. Er mag dan verschil zijn in hoeverre de minister zelf wel of niet verantwoordelijk is voor de uitvoering van wettelijke taken, wat altijd geldt is dat de minister verantwoording moet kunnen afleggen en informatie moet kunnen geven over de uitvoering van publieke taken aan het parlement. Om die reden moét hij toezicht houden op de kwaliteit van de uitvoering van wettelijke taken.

De minister heeft tot slot ook een verantwoordelijkheid voor het functioneren van het wettelijk stelsel als geheel. De minister van JenV dient vanwege deze verantwoordelijkheid voor het wettelijk stelsel als geheel informatie te verzamelen om onder meer te kunnen vaststellen of de met dat stelsel beoogde doelen worden bereikt. Doet de minister dat niet, dan is hij niettemin verantwoordelijk en dus aanspreekbaar op dit nalaten. Indien een minister vaststelt dat het wettelijk stelsel niet goed functioneert – of dit had kunnen vaststellen – dan is hij verantwoordelijk om als medewetgever het initiatief te nemen tot wetswijziging (of aanpassing van lagere regelgeving).

2.2 De rol van de Inspectie

Het toezicht door de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) is het instrument waarmee het toezicht op de wettelijke taakuitvoering vorm wordt gegeven. De minister moet met behulp van de Inspectie de organisaties kunnen aanspreken en bijsturen.

De Inspectie is een Rijksinspectie, opgericht in 2012 als fusieorganisatie van de Inspectie Sanctietoepassing (ISt) en de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV). De Inspectie is een dienstonderdeel van het Ministerie van JenV en valt formatief direct onder de secretaris-generaal. De Inspectie hanteert een meerjarenagenda waarin ze doelen en uitgangspunten voor de komende jaren formuleert. Eén van de speerpunten is dat de Inspectie in haar oordeelsvorming wil kijken naar wat de inspanningen van uitvoeringsorganisaties opleveren voor burgers (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2021).

In verschillende wetten is vastgelegd dat de Inspectie toezicht houdt op de kwaliteit van beleidsuitvoering door de uitvoeringsorganisaties op verschillende beleidsterreinen, zoals de asielketen, de politie en het gevangeniswezen. De Inspectie stelt op basis van de wet en van het beleid kwaliteitsnormen vast waaraan uitvoeringsorganisaties moeten voldoen. Op basis van risico-inschattingen doet de Inspectie in haar

jaarplan onderzoeksvoorstellen. De minister kan de Inspectie ook verzoeken om onderzoek te doen naar een uitvoeringsorganisatie. Ook doet de Inspectie onderzoek naar calamiteiten bij uitvoeringsorganisaties, bijvoorbeeld bij het overlijden van gevangenen.

Op de website van de Inspectie staat de toezichtstaak van de Inspectie als volgt omschreven: *“Met haar toezicht onderzoekt de Inspectie waar zich risico’s voordoen, waar het goed gaat en waar het beter kan. Door te informeren, te rapporteren en zo nodig te interveniëren wil de Inspectie bijdragen aan de kwaliteit van de taakuitvoering en aan het publiek vertrouwen in de organisaties die actief zijn in het JenV-domein.”*¹

De Inspectie rapporteert via openbaar toegankelijke rapporten die door de minister van JenV naar het parlement worden gezonden. De rapporten van de Inspectie bevatten conclusies over de kwaliteit van de taakuitvoering door uitvoeringsorganisaties en aanbevelingen.

De aanbevelingen van de Inspectie kunnen gericht zijn aan de uitvoeringsorganisatie en aan de minister. De rapporten van de Inspectie zijn ook relevant voor het parlement, omdat het daarmee inzicht krijgt in de taakuitvoering door uitvoeringsorganisaties zoals de politie, gevangenissen, tbs-klinieken, het Centraal Opvangorgaan Asielzoekers of de Raad voor de Kinderbescherming.

Bij een inspectierapport is vaak een reactie toegevoegd van de minister van JenV op de conclusies en aanbevelingen. Het is aan de minister en de uitvoeringsorganisatie(s) om de conclusies en aanbevelingen van de Inspectie ter harte te nemen en er iets mee te doen. De minister is door het parlement aanspreekbaar op het geheel, van de inzet van capaciteit bij de Inspectie en de programmering van inspectieonderzoeken tot aan de opvolging van zijn eigen toezeggingen.

2.3 Probleem- en vraagstelling

We hebben onderzocht wat het effect is van rapporten van de Inspectie op de taakuitvoering door uitvoeringsorganisaties. Is er sprake van concrete veranderingen in de taakuitvoering door uitvoeringsorganisaties om problemen die de Inspectie heeft gezien te verhelpen? En zijn die veranderingen er gekomen dankzij het inspectierapport? En welke resultaten levert dat op voor burgers die in de praktijk met de uitvoeringsorganisatie te maken hebben?

2.4 Uitvoering onderzoek

Per jaar brengt de Inspectie ongeveer 15 rapporten uit. We hebben onderzoek gedaan naar de effecten van 3 inspectierapporten. Deze rapporten hadden als onderwerp de DJI, de uitvoering van de korpscheftaken door de korpschef van de politie en stichting Halt. We lichten de inhoud van deze rapporten verder toe in het volgende hoofdstuk.

Voor deze 3 rapporten hebben we het onderzoek van de Inspectie herhaald om te bepalen of er iets veranderd is bij de uitvoeringsorganisaties sinds het inspectierapport. We hebben daarvoor dezelfde meetmethodes en vragenlijsten als de Inspectie gehanteerd. We hebben wel minder metingen verricht. Bijvoorbeeld: in het rapport over de DJI heeft de Inspectie 6 gevangenis bezocht en wij 3. Waar nodig hebben wij deze methoden aangevuld met bijvoorbeeld kwantitatieve analyses of interviews. In bijlage 2 is een samenvatting van onze aanpak opgenomen. De volledige methodische aanpak is te vinden op www.rekenkamer.nl.

Voor 2 van de 3 inspectierapporten hebben we gereconstrueerd wat het maatschappelijk effect van het inspectierapport is. We hebben in kaart gebracht welke groepen belanghebbenden te maken hebben met de taakuitvoering door de uitvoeringsorganisatie. Daarna hebben we in kaart gebracht wat zij zouden kunnen merken van veranderingen bij uitvoeringsorganisaties als de aanbevelingen van de Inspectie zouden zijn opgevolgd. Deze reconstructie – ook wel een beleidstheorie genoemd – is vervolgens op diverse manieren onderzocht: via enquêtes, focusgroepen, interviews en via data van uitvoeringsorganisaties.

Als de uitvoeringspraktijk is veranderd *sinds* het inspectierapport, is dat niet per definitie *dankzij* het inspectierapport. We hebben daarom onderzocht in hoeverre veranderingen *plausibel* toe te schrijven zijn aan het inspectierapport. Om te onderzoeken of het plausibel is dat veranderingen het gevolg zijn van het inspectierapport, hebben we onderzocht of:

- er veranderingen zijn in de uitvoering sinds het inspectierapport;
- veranderingen na het inspectierapport zijn ingezet;
- het inspectierapport nieuwe inzichten gaf;
- problematiek urgenter is geworden na het inspectierapport.

2.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 geven we een samenvatting van de 3 inspectierapporten die wij in dit onderzoek hebben geanalyseerd, inclusief de reactie van de verantwoordelijke bewindspersoon op deze rapporten.

In hoofdstuk 4 beschrijven we hoe de bevindingen en aanbevelingen van de Inspectie al dan niet worden opgevolgd door de minister van JenV en de betrokken uitvoeringsorganisaties. In hoofdstuk 5 gaan we in op het maatschappelijk effect van het inspectierapport. In hoofdstuk 6 formuleren we conclusies en aanbevelingen op basis van ons onderzoek. Tot slot volgen in hoofdstuk 7 de bestuurlijke reactie van de minister van JenV en het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

3. Onderzochte inspectierapporten

We hebben onderzoek gedaan naar de effecten van 3 inspectierapporten:

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

In de volgende paragrafen lichten we deze inspectierapporten toe. We laten in figuren 3.1, 3.2 en 3.3 de conclusies en aanbevelingen uit de 3 rapporten zien.

We hebben voor deze 3 rapporten gekozen omdat we daarmee verschillende domeinen van de Inspectie kunnen onderzoeken, namelijk sanctietoepassing, jeugd en politie. We hebben geen rapporten van de Inspectie in ons onderzoek betrokken die een incident als aanleiding hadden. Ook hebben we geen recente rapporten onderzocht, omdat de kans dan bestaat dat de aanbevelingen nog in uitvoering zijn waardoor het effect daarvan op de taakuitvoering niet goed vast is te stellen.

3.1 Rapport Halt

Onderwerp en aanleiding van het inspectierapport Halt

In 2017 publiceerde de Inspectie het rapport *De samenwerking tussen Halt en politie rondom Halt-afdoeningen*. Stichting Halt voert de zogeheten Halt-maatregel uit.² Jongeren die in Nederland een overtreding of misdrijf van geringe ernst begaan,

krijgen de mogelijkheid om een Halt-maatregel te accepteren. Als de jongere de Halt-maatregel succesvol afrondt, wordt een strafblad voorkomen.

De aanleiding voor het inspectierapport waren de uitkomsten van een rapport uit 2015 door diezelfde Inspectie samen met de Inspectie Jeugdzorg (nu Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd) over 1 Halt-regio. In dit eerdere onderzoek constateerde de Inspectie dat er signalen waren dat de samenwerking tussen Halt en ketenpartners voor verbetering vatbaar was.

Relatie minister van JenV en stichting Halt

Stichting Halt is een rechtspersoon met een wettelijke taak. Halt voert haar taak uit in opdracht van het ministerie en ontvangt daarvoor subsidie. Elk jaar ontvangt Halt een kaderbrief waarin voorwaarden voor de subsidieaanvraag en prestatie-indicatoren staan opgesomd. In de kaderbrief staan ook relevante ontwikkelingen voor Halt om mee te nemen in haar subsidieaanvraag.

Via viermaandelijksse rapportages informeert Halt de minister over haar behaalde resultaten. Er zijn periodieke overleggen tussen het kerndepartement en Halt om de viermaandelijksse rapportages te bespreken.

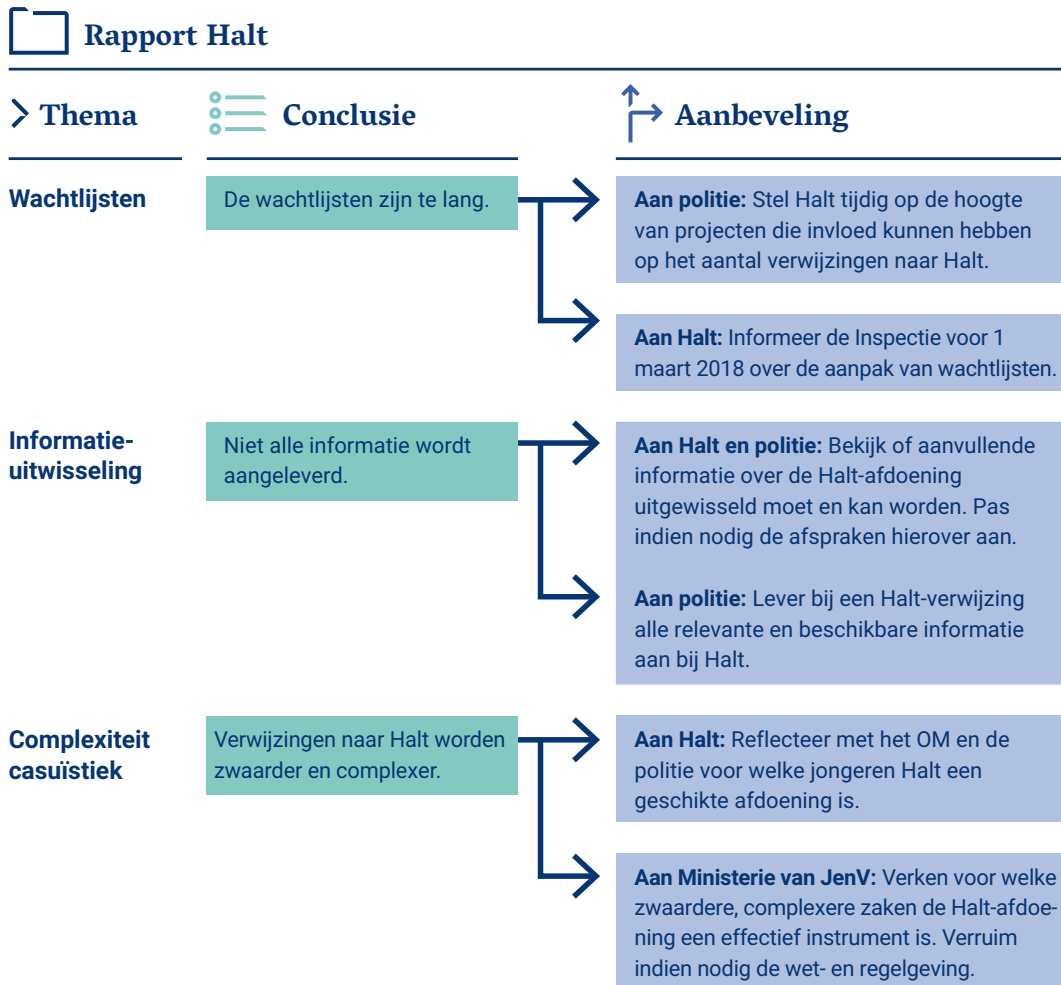
De minister van Rechtsbescherming is verantwoordelijk voor de uitvoering van sanctietoepassing bij jeugdigen in Nederland. Om zijn verantwoordelijkheid waar te maken, dient de minister zicht te hebben op besteding van middelen en resultaten in het jeugdrecht. Dit gebeurt voor Halt via het jaarverslag van Halt en de accountantsverklaring. De minister moet vanwege zijn beleidsverantwoordelijkheid zicht hebben op de effectiviteit van de Halt-maatregel. In 2020 is gestart met een evaluatietraject om de effectiviteit van de Halt-maatregel te achterhalen. De Inspectie ziet ten aanzien van Halt formeel toe op de effectiviteit en kwaliteit van de uitvoering van de Halt-maatregel en de naleving van wet- en regelgeving bij de uitvoering van de Halt-maatregel. In het door ons onderzochte rapport gaat de Inspectie niet in op de effectiviteit van de uitvoering.

Conclusies en aanbevelingen

De conclusies en aanbevelingen uit het inspectierapport zijn opgenomen in figuur 3.1.³ We onderscheiden 3 overkoepelende thema's in het inspectierapport: wachtlijsten, informatie-uitwisseling en complexe casuïstiek.⁴ De Inspectie concludeerde in 2017 dat Halt problemen ondervond met wachtlijsten. De streefnorm bij Halt is om in 80% van de gevallen iemand die bij Halt wordt aangemeld te spreken binnen 30 dagen. Ten tijde van het inspectierapport haalde Halt die norm niet. Verder concludeerde

de Inspectie dat de informatie-uitwisseling tussen de politie en Halt in de basis in orde is, maar dat er enkele verbeterpunten zijn. Tot slot concludeerde de Inspectie dat de Officier van Justitie steeds complexere en zwaardere zaken naar Halt stuurde. Dit creëerde risico's voor de doorlooptijd en de effectiviteit van de Halt-maatregel. Deze zaken vroegen om meer maatwerk en meer inzet van Halt-medewerkers.

Figuur 3.1 Overzicht conclusies en aanbevelingen rapport Halt



Toezeggingen van de minister voor Rechtsbescherming

De minister voor Rechtsbescherming ging in zijn reactie niet in op de conclusie van de Inspectie over de wachtlijsten.

Verder gaf de minister aan dat er gesprekken gaande waren met de politie, het Openbaar Ministerie en Halt over de verwijzing van (te) complexe zaken. De aansluiting van Halt bij de ZSM-tafel leidde er ook toe dat ketenpartners samen bepalen of een jongere geschikt is voor Halt.⁵ De minister deed hierover verder geen toezeggingen. De aanbeveling aan de minister dat hij de effectiviteit van de Halt-maatregel voor

zwaardere, complexere zaken moest verkennen en indien nodig de wetgeving moet verruimen, werd niet opgevolgd. De minister gaf aan dat in de wet is bepaald welke zaken geschikt zijn voor Halt. Hij zou wel het signaal bespreken met diverse partners.

Over de informatie-uitwisseling tussen de politie en Halt gaf de minister aan dat stappen zijn genomen om dit probleem aan te pakken:

- aansluiting bij de ZSM-tafel en het gebruik van werkplekken bij ketenpartners;
- ingebruikname van de politie-applicatie “Mobiël Effectiever Op Straat” (MEOS). Via MEOS kunnen agenten op straat bij overtredingen verwijzingen naar Halt opstellen.

In zijn reactie ging de minister eraan voorbij dat de Inspectie in het inspectierapport problemen constateerde met het gebruik van MEOS, waardoor verwijzingen niet bij Halt aankomen. De minister gaf aan dat hij het belangrijk vond dat het onderwerp informatie-uitwisseling hoog op de agenda blijft staan bij de politie en Halt.

3.2 Rapport Wet wapens en munitie

Onderwerp en aanleiding

In 2016 publiceerde de Inspectie het rapport *Op weg naar balans*. Daarin doet zij verslag van haar onderzoek naar het verlenen van wapenvergunningen aan burgers. Het onderzoek is uitgevoerd op verzoek van de minister van Veiligheid en Justitie, omdat hij toezeggingen heeft gedaan om de wapenvergunningverlening door de korpschef te verbeteren. Dit gebeurde naar aanleiding van het schietincident in Alphen aan den Rijn in 2011.

In beginsel is wapenbezit in Nederland verboden, maar burgers kunnen een aanvraag voor een uitzonderingspositie (een verlof) indienen bij de politie. Het verlenen van een wapenvergunning gebeurt door de teams korpscheftaken (KC-taken) van de politie.

De Inspectie onderzocht of de teams KC-taken voldeden aan de 5 randvoorwaarden voor een goede taakuitvoering:

- heldere richtlijnen voor het proces;
- afdelingen die voldoende ingericht zijn;
- gericht opgeleide medewerkers;
- goede informatiepositie;
- uniforme werkwijze.

Relatie minister van JenV en Nationale politie

Korpscheftaken zijn de door de wet aan de korpschef opgedragen taken met betrekking tot bijvoorbeeld de sport in het kader van de Wet wapens en munitie (Wwm) en jachtaktes in het kader van de Wet Natuurbeheer (Wnb).⁶ De Nationale politie is een rechtspersoon met een wettelijke taak. De minister kan op grond van de Politiewet 2012 de korpschef algemene en bijzondere aanwijzingen geven met betrekking tot de uitoefening van diens taken en bevoegdheden.

De minister stelt de begroting en het beheerplan van de politie vast en verdeelt de politiecapaciteit over de eenheden. De korpschef moet aangeven hoeveel capaciteit hij nodig heeft. De korpschef moet zicht hebben hoe hij binnen zijn beschikbare capaciteit zo goed mogelijk zijn taak kan vervullen. De minister houdt toezicht op het beheer van de politie. Dit gebeurt door ambtenaren van het directoraat-generaal politie en veiligheidsregio's.

De minister van JenV houdt ook toezicht op de taakuitvoering door de politie. Dit gebeurt door de Inspectie JenV. De minister van JenV stelt op landelijk niveau de beleidsdoelstellingen ten aanzien van de taakuitvoering van de politie vast, alsmede de doorvertaling hiervan voor iedere regionale en landelijke eenheid. Alhoewel de Inspectie niet toeziet op het beheer van de politie, wordt zij wel geacht dit mee te nemen als het beheer een oorzaak is voor problemen in de kwaliteit van de taakuitvoering door de politie. Andere oorzaken waar de Inspectie oog voor moet hebben zijn onder andere de informatiehuishouding en samenwerking (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2018).




Bij de aanvraag of verlenging van een wapenvergunning moeten leges worden betaald door de aanvrager. De KC-taken worden deels gefinancierd via deze leges. De minister van JenV heeft in het verleden toegezegd dat deze leges kostendekkend zouden worden. Daar is tot op heden geen sprake van, blijkt uit overleggen en brieven tussen het kerndepartement en de politie. De minister van JenV en de politie zijn het niet met elkaar eens hoe de resterende kosten moeten worden opvangen.

Conclusies en aanbevelingen

De conclusies en aanbevelingen uit het inspectierapport zijn opgenomen in figuur 3.2. De Inspectie constateerde dat er waarschijnlijk sprake was van onderbezetting bij de teams KC-taken en dat het personeel niet altijd adequaat was opgeleid. Daarnaast voerden bepaalde teams minder contactmomenten uit dan wettelijk is voorgeschreven.⁷ Tot slot stelde de Inspectie vast dat teams het resultaat van de aanvraag voor een wapenvergunning op een niet-gelijke wijze vastleggen in een

verslag. De teams werkten nog met papieren dossiers. Deze papieren dossiers zijn niet goed toegankelijk voor andere teams KC-taken.

Figuur 3.2 *Overzicht conclusies en aanbevelingen rapport Wwm*

 Rapport Wwm		
 Thema	 Conclusie	 Aanbeveling
Capaciteit	Capaciteit teams KC-taken is waarschijnlijk niet op orde.	Bepaal de noodzakelijke capaciteit voor teams KC-taken en pas deze teams aan.
Opleiding	Niet alle medewerkers zijn gericht opgeleid.	Leid alle medewerkers die betrokken zijn bij het aanvraagproces op.
Controle	Er zijn niet altijd 3 contactmomenten met een nieuwe aanvrager.	Zorg dat er altijd 3 contactmomenten tussen de teams KC-taken en een nieuwe aanvrager zijn.
Verslaglegging	Geen uniforme vastlegging en papieren dossiers.	Zorg voor uniforme en volledige vastlegging van vergunningaanvragen en overweeg de digitalisering van de papieren dossiers.

Toezeggingen staatssecretaris van VenJ⁸

De staatssecretaris van VenJ gaf in zijn reactie op het inspectierapport aan dat hij en de korpschef de aanbevelingen ter harte namen en dat hij over vier jaar nieuw onderzoek zal laten uitvoeren. De staatssecretaris gaf in zijn reactie aan hoe de politie zal omgaan met de aanbeveling. Hij meldde dat:

- de korpschef een werklasmeting uitvoerde om te bezien hoeveel medewerkers nodig zijn voor de teams KC-taken;
- de korpschef een werkgroep is gestart om te inventariseren welke medewerkers nog niet de juiste opleiding hebben gevolgd. Ook zouden de opleidingen inhoudelijk worden geëvalueerd;
- de noodzaak van het persoonlijk contact tussen de teams KC-taken en de aanvrager zal worden meegenomen in het opleidingstraject voor de Wwm;
- de digitalisering kansen biedt voor een betere uniformiteit.

3.3 Rapport Dienst Justitiële Inrichtingen

Onderwerp en aanleiding

In 2018 publiceerde de Inspectie het inspectierapport *Uit Balans*. Dit inspectierapport betreft een onderzoek van de Inspectie naar de kwaliteit van de taakuitvoering

in 6 penitentiaire inrichtingen (PI's) binnen het gevangeniswezen. De divisie Gevangeniswezen van DJI is verantwoordelijk voor het uitvoeren van straffen en vrijheidsbenemende maatregelen voor gedetineerden bij de 24 PI's in Nederland. Het gevangeniswezen had op het moment dat de Inspectie het onderzoek in 2017 uitvoerde te maken met een afnemende capaciteitsbehoefte en forse bezuinigingsopdrachten. Meldingen over misstanden in het gevangeniswezen (zowel in media als van medewerkers zelf) en eigen onderzoek van de Inspectie waren aanknopingspunten om de taakuitvoering nader te onderzoeken.

Relatie minister van JenV en DJI

DJI is een agentschap. Daarmee valt het volledig onder de ministeriele verantwoordelijkheid. Het gevangeniswezen is 1 van de onderdelen van DJI en voert tegen betaling het detentiebeleid uit. DJI ontvangt financiering en verdeelt deze middelen over PI's in Nederland. DJI rapporteert viermaandelijks aan het kerndepartement.

Voorafgaand aan elk jaar ontvangt DJI van het kerndepartement een aanschrijving. In de aanschrijving staan zaken als de beleidsopdracht, het financieel kader voor het komende jaar en borging van de continuïteit van de organisatie.

Leidend bij deze aanschrijving is het budgettair kader. Dit budgettair kader wordt van tevoren geschat. DJI maakt (op basis van de input van PI's) een jaarplan en sluitende begroting voor het komende jaar die past binnen dit budgettair kader. Het jaarplan en de begroting worden besproken en goedgekeurd door de minister. Op dat moment wordt gewerkt met een geschatte kostprijs. Formeel gezien is er bij DJI namelijk sprake van kostprijsfinanciering. Als deze kostprijs later te laag blijkt, leidt dat niet per se tot een aanpassing van het budgettair kader. Dat hangt af van of de minister ruimte heeft onder het voor hem afgesproken uitgavenplafond dan wel onder het uitgavenplafond voor de rijksbegroting als geheel. Van echte kostprijsfinanciering is dus geen sprake.

De Inspectie ziet toe op de effectiviteit en kwaliteit van de uitvoering en of DJI de wet- en regelgeving naleeft. In het door ons onderzochte rapport gaat de Inspectie niet in op de effectiviteit van de uitvoering.

Conclusies en aanbevelingen

De conclusies en aanbevelingen uit het inspectierapport zijn opgenomen in figuur 3.3. De Inspectie concludeert dat de taakuitvoering in de onderzochte inrichtingen onder de maat is. Voor het rapport over de DJI hebben we ons

gericht op de meest centrale aanbevelingen van het onderzoek, namelijk de aanbevelingen over capaciteit en opleiding.

Figuur 3.3 *Overzicht conclusies en aanbevelingen rapport DJI*

Rapport DJI		
Thema	Conclusie	Aanbeveling
Personele bezetting	Kwantitatieve en kwalitatieve personeelstekorten.	Neem op korte termijn personele maatregelen om de risico's die de Inspectie heeft gesignaleerd te minimaliseren.
Normeringssystematiek	Normeringssystematiek is onvolledig.	Zorg voor een normeringssystematiek voor personeelsinzet die op orde is en die periodiek wordt geëvalueerd en bijgesteld.
Training en scholing	Kwantitatieve en kwalitatieve personeelstekorten.	Investeer versneld in training en scholing.

De Inspectie concludeerde dat de normeringssystematiek bij DJI onvolledig was.⁹ De Inspectie stelde daarnaast vast dat er kwantitatieve en kwalitatieve personeelstekorten waren bij de 6 onderzochte inrichtingen. In het merendeel van de onderzochte inrichtingen waren er problemen met de personeelsinzet en was het personeel niet adequaat opgeleid.

Toezeggingen minister voor Rechtsbescherming

De minister voor Rechtsbescherming zegt in zijn reactie op het inspectierapport toe dat DJI naar aanleiding van het inspectierapport extra inspanningen zal leveren om de door de Inspectie gesignaleerde risico's te voorkomen.

De minister voor Rechtsbescherming reageerde als volgt op de conclusies en aanbevelingen van de Inspectie:

- De problematiek bij de personele bezetting wordt al langer onderkend. Er loopt al een aantal initiatieven, zoals het traject Netto Personele Inzet (NPI) en er is aandacht voor ziekteverzuim binnen DJI.
- Bij het gevangeniswezen is draagvlak voor de gehanteerde methodiek van kost-prijsfinanciering. In de praktijk kan het soms lastig zijn om binnen de vastgestelde budgettaire ruimte uit te komen met de dagelijkse personeelsbezetting, maar de staatssecretaris geeft aan dat dit er nooit toe leidt dat er te weinig personeel op de werkvloer aanwezig is. De normeringssystematiek wordt periodiek geëvalueerd en aangepast aan nieuwe ontwikkelingen en inzichten.

- Via het lopende project Vakmanschap wordt geïnvesteerd in training en scholing. DJI grijpt volgens de staatssecretaris alle mogelijkheden aan om dit thema op te pakken.

3.4 Toezeggingen van de betrokken bewindspersonen

Het toezicht door de Inspectie is een instrument waarmee de minister van JenV zicht krijgt op de kwaliteit van de taakuitvoering door uitvoeringsorganisaties. Een van de uitgangspunten bij ons onderzoek is dat wij verwachten dat de bewindspersoon handelt naar de inzichten en conclusies over de uitvoering die het onderzoek van de Inspectie oplevert. Uiteindelijk kan de minister altijd weloverwogen de conclusies en aanbevelingen van de Inspectie ondergeschikt maken aan andere belangen of prioriteiten. Indien een bewindspersoon toezeggingen doet op de conclusies en aanbevelingen van een inspectierapport, dan moet hij (en uitvoeringsorganisaties) hier wel naar gaan handelen.

We zien dat in bijna alle reacties van de bewindspersonen toezeggingen worden gedaan voor alle 13 door ons onderzochte aanbevelingen in de 3 rapporten van de Inspectie. Uit de reactie op het inspectierapport wordt duidelijk wat de minister zelf gaat doen naar aanleiding van de aanbeveling of hoe de uitvoeringsorganisatie de aanbeveling zal oppakken.

4.

Effect van inspectierapporten op de uitvoeringspraktijk

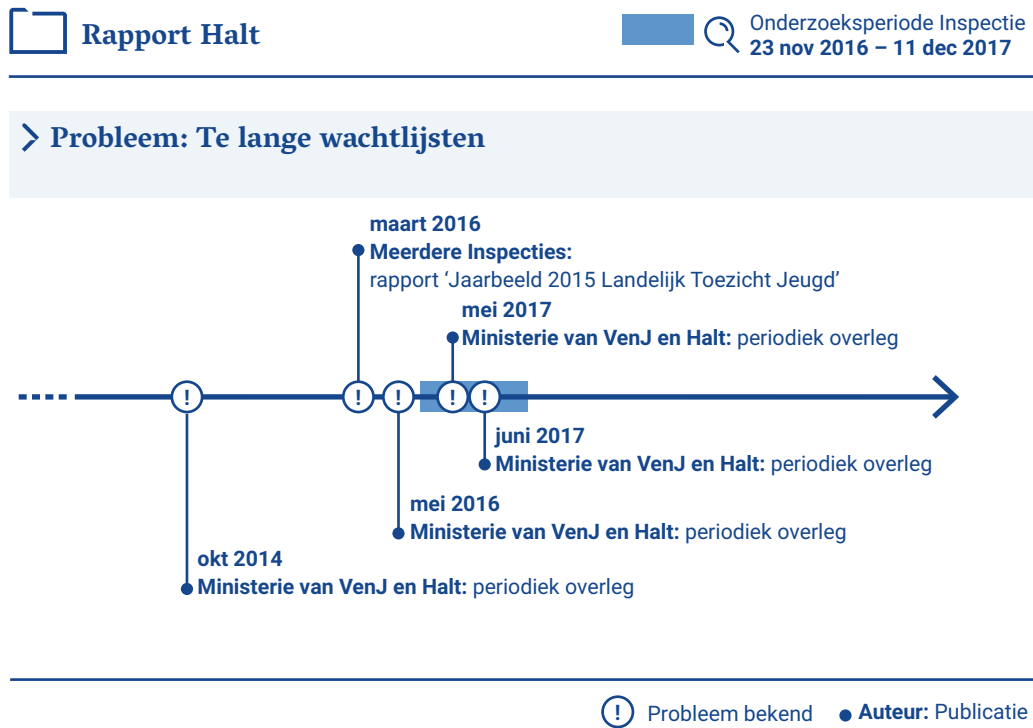
4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag hoe de onderzochte organisaties (Halt, de politie en de DJI) de aanbevelingen en toezeggingen hebben opgevolgd en tot welke concrete veranderingen in de uitvoeringspraktijk dit heeft geleid. We bespreken eerst in hoeverre de problemen die de Inspectie heeft geconstateerd al bekend waren voor hun onderzoek begon en of veranderingen al waren ingezet. Daarna kijken we op welke wijze er concreet opvolging is gegeven aan de 13 onderzochte aanbevelingen van de Inspectie. Tot slot laten we zien in hoeverre de problemen die de Inspectie heeft gezien bij de uitvoeringsorganisaties nog steeds bestaan.

4.2 Problemen vóór inspectieonderzoek bekend bij minister

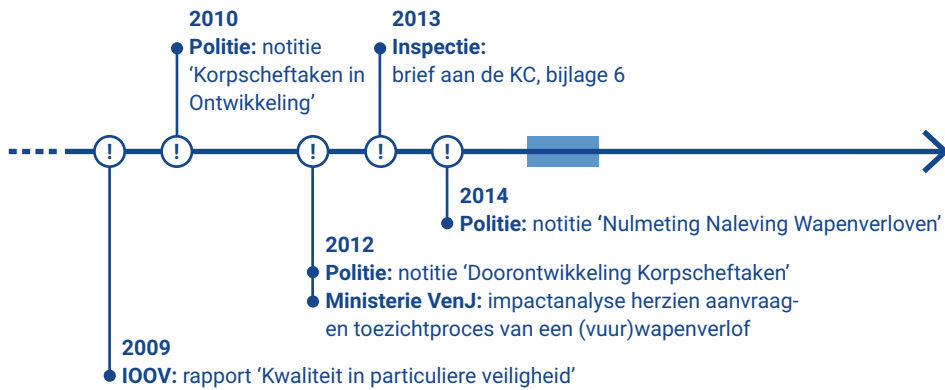
Onderzoeken van de Inspectie kunnen bepaalde problemen bij uitvoeringsorganisaties of inzichten daarover aan het licht brengen die tot op dat moment onbekend zijn bij het ministerie. Daarnaast kan een inspectierapport een bekend probleem urgenter maken of de effecten laten zien van reeds genomen maatregelen. Het kan ook wenselijk zijn opnieuw te meten of een probleem nog steeds bestaat. Dat inzicht kan relevant zijn voor de Tweede Kamer. Het leveren van een nieuw inzicht zien wij daarom als 1 van de manieren waarop een inspectierapport effect kan hebben. In figuur 4.1 geven we weer sinds wanneer een conclusie uit het inspectierapport bekend is bij het Ministerie van JenV.

Figuur 4.1. Vier problemen al bekend bij Ministerie van JenV voor start onderzoek Inspectie



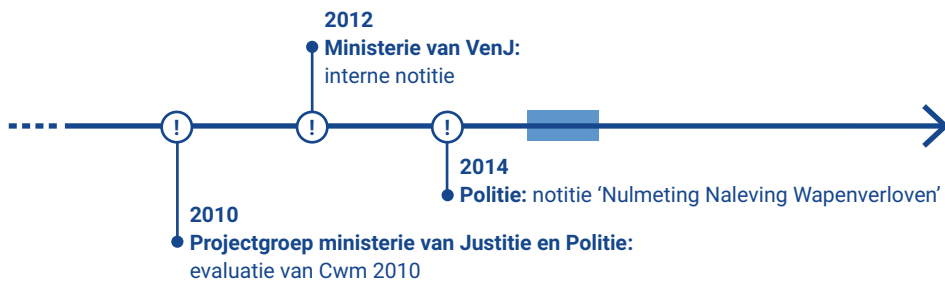
> **Probleem: Onderbezetting bij politie**

Capaciteit teams KC-taken is waarschijnlijk niet op orde.



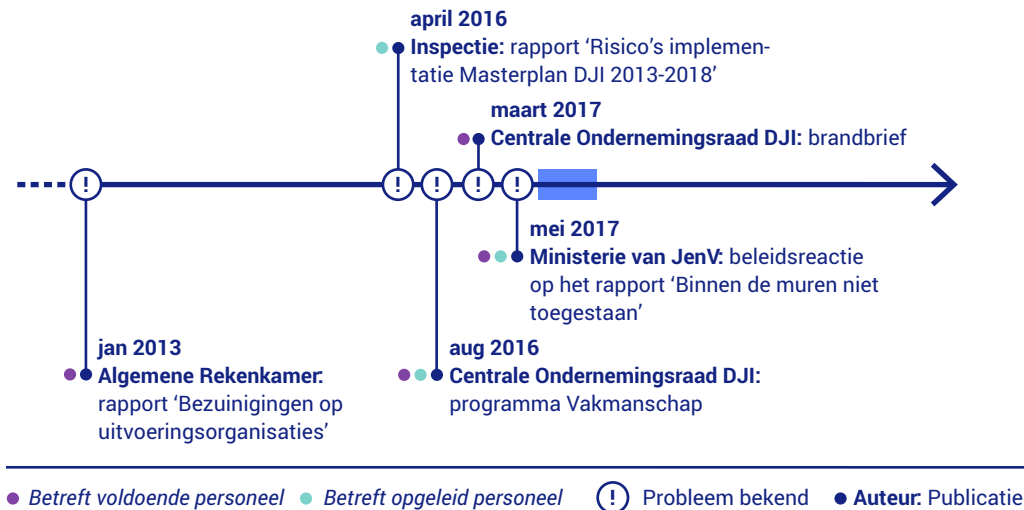
> **Probleem: Tekort aan opgeleid personeel**

Niet alle medewerkers zijn gericht opgeleid.



ⓘ Probleem bekend ● Auteur: Publicatie

> **Probleem: Voldoende kwantitatief en kwalitatief personeel**



Uit figuur 4.1 blijkt dat 4 conclusies bekend waren bij het Ministerie van JenV voor het onderzoek van de Inspectie werd gestart. We illustreren in onderstaand kader nog 2 andere al bekende conclusies. Van de in totaal 10 kernconclusies uit de inspectierapporten constateren we dat er 7 al volledig bekend waren bij het Ministerie van JenV.¹⁰

Rapport Halt: stijging complexe zaken bij Halt was al bekend

De Inspectie constateerde in 2017 dat er steeds complexere en zwaardere zaken naar Halt gaan. In een beleidsdoorlichting jeugdketen uit 2010 door het Ministerie van Justitie staat dat er te veel zware zaken naar Halt gaan via de discretionaire bevoegdheid (Ministerie van Justitie, 2010a). Ook tijdens periodieke overleggen tussen het Ministerie van JenV en Halt in de jaren voorafgaand aan het inspectierapport kwam deze stijging ter sprake.

Rapport Wwm: tekortkomingen bij vastlegging wapenvergunningverlening

De Inspectie concludeerde in haar rapport uit 2016 dat het ICT-systeem van de politie voor het vastleggen van informatie over wapenvergunningaanvragen tekortkomingen had. Dit leidde tot onvolledige verslaglegging of onvolledige registraties bij het aanvraagproces voor een wapenverlof. Deze problemen waren bekend sinds 2010 bij het Ministerie van JenV vanuit een evaluatie die is uitgevoerd door een projectgroep van het ministerie en de politie (Ministerie van Justitie, 2010b).

In geen van de drie rapporten wordt een trendmatig overzicht gegeven van de problematiek. Zodoende is het uit de inspectierapporten onduidelijk of een probleem groter of kleiner wordt.

4.3 Opvolging aanbevelingen door bewindspersonen

Over de opvolging van de 13 aanbevelingen uit de 3 inspectierapporten door de bewindspersonen constateren wij het volgende:





Voor 1 aanbeveling is uit de reactie van de bewindspersoon op te maken dat de aanbeveling niet opgevolgd zou gaan worden. Dit betreft de aanbeveling uit het rapport over Halt waarin de minister wordt aanbevolen te verkennen tot welke grenzen de Halt-afdoening een effectief instrument is om zwaardere, complexere zaken buitenstrafrechtelijk af te doen. Alhoewel dit niet als zodanig in de reactie van de minister staat, was een half jaar voor het inspectierapport een wetenschappelijke literatuurstudie afgerond waarin vanuit de bestaande literatuur aanbevelingen werden gedaan om de effectiviteit van de Halt-maatregel te vergroten.

Voor 1 van de 13 door ons onderzochte aanbevelingen geldt dat de uitvoeringsorganisatie geen actie heeft ondernomen, terwijl dat wel te verwachten was gezien de reactie van de bewindspersoon. Het gaat om de aanbeveling in het rapport over de Wwm aan de politie om 3 contactmomenten te hebben met een nieuwe wapenvergunningaanvrager.

Voor 9 van de 13 onderzochte aanbevelingen van de Inspectie geldt dat er ten dele opvolging is gegeven aan de aanbevelingen door de bewindspersonen en uitvoeringsorganisaties. De gewenste resultaten blijven echter in verschillende gradaties uit. Bijvoorbeeld: bij de teams KC-taken is gestart met een proces om papieren aanvragen te digitaliseren in de periode na het inspectierapport. Tot op heden werken de teams nog altijd met papieren dossiers.

Bij de aanbeveling over wachtlijsten in het rapport over Halt is er sprake van volledige opvolging en is het beoogde resultaat behaald, namelijk dat er geen wachtlijsten meer zijn. Ook de aanbeveling aan de politie om aan te geven dat er projecten worden opgestart die een invloed hebben op het aantal verwijzingen naar Halt beschouwen we als opgevolgd. Er zijn hiervoor geen formele afspraken gemaakt, maar in de praktijk bespreken Halt en de politie dit soort projecten bij ZSM. Figuur 4.2 bevat een overzicht van de diverse aanbevelingen en het uiteindelijke resultaat van de opvolging van deze aanbeveling.

Figuur 4.2 Beperkte opvolging en resultaten bij aanbevelingen

 Rapport Halt		
 Thema	 Aanbeveling	 Resultaat
Wachlijsten	Aan politie: Stel Halt tijdig op de hoogte van projecten die invloed kunnen hebben op het aantal verwijzingen naar Halt.	Dit gebeurt in de praktijk. Er zijn geen formele afspraken over gemaakt.
	Aan Halt: Informeer de Inspectie voor 1 maart 2018 over de aanpak van wachtlijsten.	De wachtlijsten zijn weggewerkt.
Informatie-uitwisseling	Aan Halt en politie: Bekijk of aanvullende informatie over de Halt-afdoening uitgewisseld moet en kan worden. Pas indien nodig de afspraken hierover aan.	Wijzigingen van ICT-applicaties zijn niet uitgevoerd. Bepaalde informatie wordt niet altijd uitgewisseld.
	Aan politie: Lever bij een Halt-verwijzing alle relevante en beschikbare informatie aan bij Halt.	Alle organisaties zijn onverdeeld positief over de verbeterde informatie-uitwisseling via ZSM.
Complexiteit casuïstiek	Aan Halt: Reflecteer met het OM en de politie voor welke jongeren Halt een geschikte afdoening is.	Pas in 2020 is dit thema op de agenda van de verschillende partijen gekomen, inclusief het ministerie. Dit thema werd al wel op lokaal niveau opgepakt.
	Aan Ministerie van JenV: Verken voor welke zwaardere, complexere zaken de Halt-afdoening een effectief instrument is. Verruim indien nodig de wet- en regelgeving.	De minister heeft in zijn reactie aangegeven dit niet te doen.

Rapport Wwm

Thema	Aanbeveling	Resultaat
Capaciteit	Bepaal de noodzakelijke capaciteit voor teams KC-taken en pas deze teams aan.	Capaciteit van de teams KC-taken was begin 2021 niet op orde.
Opleiding	Leid alle medewerkers die betrokken zijn bij het aanvraagproces op.	PGE-cursus gevolgd. Meerderheid medewerkers is niet gericht en/of aantoonbaar opgeleid.
Controle	Zorg dat er altijd 3 contactmomenten tussen de teams KC-taken en een nieuwe aanvrager zijn.	In meerdere regio's worden 3 controles bij een verlofaanvraag niet uitgevoerd.
Verslaggeving	Zorg voor uniforme en volledige vastlegging van vergunningaanvragen en overweeg de digitalisering van de papieren dossiers.	Digitalisering is niet tot stand gekomen bij alle eenheden. Vastlegging is niet uniform.

Rapport DJI

Thema	Aanbeveling	Resultaat
Personele bezetting	Neem op korte termijn personele maatregelen om de risico's die de Inspectie heeft gesignaleerd te minimaliseren.	Deels uitgevoerd, formatie en bezetting zijn in de meeste PI's op orde, maar door o.a. hoog ziekteverzuim blijft voldoende inzetbaar personeel een uitdaging.
Normeringssystematiek	Zorg voor een normeringssystematiek voor personeelsinzet die op orde is en die periodiek wordt geëvalueerd en bijgesteld.	Deels uitgevoerd, normeringssystematiek is op een aantal punten aangepast. Management van PI's zijn positief over systematiek, maar inzet personeel blijft uitdagend. Medewerkers geven aan krapte te ervaren in de taakuitvoering.
Training en scholing	Investeer versneld in training en scholing.	Programma Vakmanschap komt traag op gang en blijft onderbenut.

In de rapporten over Halt en DJI liepen veel van de initiatieven lang voor de publicatie van het inspectierapport, dan wel voor de start van het inspectieonderzoek.

Rapport Halt: grote verbetertrajecten al in gang gezet

In het inspectierapport over Halt uit 2017 trekt de Inspectie conclusies over onder andere de informatie-uitwisseling tussen de politie en Halt en de wachtlijsten bij Halt. In een bestuurlijk gesprek tussen de Inspectie, Halt en de politie na het inspectierapport in 2017 werd besloten geen verdere acties te ondernemen op het thema informatie-uitwisseling. Een belangrijke maatregel om de informatie-uitwisseling te verbeteren was daarvoor al in gang gezet, namelijk de aansluiting bij ZSM. Het inspectierapport was niet de reden dat Halt ging deelnemen aan ZSM. Wel is het thema informatie-uitwisseling meegenomen in de samenwerking bij ZSM. Het doel van ZSM is immers dat aangesloten partijen zoals het OM en de politie informatie delen over een jeugdige delinquent en samen een vervolgtraject voor de jeugdige kiezen. Wat de wachtlijsten betreft zijn alle maatregelen ingezet vóór publicatie van het inspectierapport.

Rapport DJI: projecten Vakmanschap en Netto Personele Inzet bij DJI waren al in gang gezet

In zijn reactie op het inspectierapport uit 2018 over DJI verwijst de minister voor Rechtsbescherming naar al eerder genomen maatregelen of initiatieven bij DJI. Bij de aanbeveling van de Inspectie om versneld te investeren in opleidingen wordt bijvoorbeeld verwezen naar het project Vakmanschap. Dit project was al gestart in 2016. De Inspectie deed ook aanbevelingen over de normeringsystematiek die werd gehanteerd om de benodigde hoeveelheid personeel per PI te berekenen. Aanpassingen in de normeringsystematiek zijn het gevolg van een project binnen DJI genaamd Netto Personele Inzet (NPI), wat al voor de start van het inspectierapport is gestart. De aanpassing van de normeringsystematiek naar aanleiding van NPI wordt al in het Inspectierapport beschreven. Verder is de normeringsystematiek op enkele kleine punten na niet aangepast.

De reactie van de minister voor Rechtsbescherming op het inspectierapport over DJI laat zien dat hij van mening is dat DJI de meeste risico's al in het oog had en dat er al diverse initiatieven liepen om de problematiek aan te pakken.

De onderzochte inspectierapporten concluderen dat er problemen zijn in de uitvoering bij Halt, DJI en de teams KC-taken. Oplossingen voor deze problemen zijn niet altijd gestart naar aanleiding van het inspectierapport, maar zijn – zoals we hierboven noemen – soms al gestart vóór het inspectierapport. Ook tijdens een inspectieonderzoek kunnen al maatregelen worden getroffen om problemen op te lossen. We zien dat de politie in april 2016, rond de tijd van de publicatie van het rapport over de KC-taken, begint met eerste workshops om de papieren dossiers bij de teams KC-taken te digitaliseren. De Inspectie doet daar later aanbevelingen over. Ook het uniform werken bij teams KC-taken staat volgens de politie voortdurend onder de aandacht. Hierover doet de Inspectie in haar rapport een aanbeveling, namelijk dat er 3 contactmomenten moeten zijn met een nieuwe wapenvergunningaanvrager. Wij zijn echter geen voorbeelden tegengekomen waaruit duidelijk blijkt dat er op het hebben van 3 contactmomenten gestuurd is.

De Inspectie geeft in haar jaarlijkse werkprogramma aan welke onderzoeken zij van plan is te doen. Voor de inspectierapporten naar DJI en Halt geldt dat de Inspectie besloot onderzoek te doen omdat ze risico's voor de kwaliteit van de uitvoering zag. Problemen uit de inspectierapporten over Halt en DJI waren al bekend (zie § 4.2) en er liepen al maatregelen om deze op te lossen. Voor deze 2 rapporten geldt: de reactie van de minister op het inspectierapport en/of gesprekken tussen de Inspectie en de uitvoeringsorganisaties maken al vroeg na het rapport duidelijk dat er geen nieuwe maatregelen zullen worden getroffen.

4.4 Door Inspectie gesignaleerde problemen blijven voortbestaan

Inzicht geven in nieuwe problemen, of de aanleiding zijn voor nieuwe maatregelen tegen deze problemen, kunnen manieren zijn waarop een inspectierapport een effect heeft op de uitvoering. Zelfs als een inspectierapport geen nieuwe (oorzaken voor) problemen herkent (zie § 4.2) of niet de aanleiding voor nieuwe maatregelen is om deze problemen op te lossen (zie § 4.3), kan een inspectierapport urgentie creëren voor een bepaald probleem en zodoende bijdragen aan het oplossen hiervan. Andersom geldt dat het opvolgen van aanbevelingen niet per se betekent dat een probleem wordt opgelost. We hebben daarom ook onderzocht in hoeverre problemen uit de inspectierapporten nog steeds bestaan.

Voor de 2 inspectierapporten over DJI en de Wwm geldt dat de hoofdboodschappen en conclusies nog altijd actueel zijn. Zo is er namelijk nog steeds een tekort aan adequaat opgeleid personeel.

Personeelsbezetting bij DJI nog altijd ‘zorgpunt’

De Inspectie concludeerde in haar rapport uit 2018 dat de personeelsbezetting bij de 6 onderzochte penitentiaire inrichtingen niet op orde is. Aanvullend concludeerde de Inspectie dat medewerkers niet vrijgesteld kunnen worden om opleidingen en trainingen te volgen. Wij constateren uit ons eigen veldwerk bij de penitentiaire inrichtingen dat voldoende inzetbaar personeel op de werkvloer nog steeds een uitdaging is. Personeelsschaarste en verzuim (versterkt vanwege COVID-19) zorgen ervoor dat personeel in beperkte mate opleidingen en trainingen kan volgen.

Personeelsbezetting voor Wwm nog altijd niet op sterkte

In 2016 constateerde de Inspectie dat er 100 fte extra nodig is bij de teams KC-taken van de politie die verantwoordelijk zijn voor het verlenen van wapenvergunningen. In 2019 heeft de Inspectie vervolgonderzoek gedaan naar dit onderwerp. De conclusie was opnieuw dat de personeelsbezetting niet op orde was. In § 4.5.2 gaan we verder in op dit vervolgonderzoek.

Wij constateren ook dat de capaciteit voor de teams KC-taken nog steeds niet op orde is; er is een tekort van 50 fte op de 350 fte en er is nog geen sprake van structurele financiering voor de personele capaciteit. Daarnaast zien we – net als de Inspectie in 2016 – dat het merendeel van het politiepersoneel nog steeds niet voldoende en aantoonbaar is opgeleid. Wel hebben medewerkers een cursus gevolgd om risicovolle aanvragers te herkennen.

De aanbeveling van de inspectie in het rapport over de KC-taken ten aanzien van de digitalisering van papieren dossiers is al opgepakt tijdens de onderzoeksperiode van de Inspectie. Uit ons onderzoek blijkt dat er nog altijd wordt gewerkt met papieren dossiers.

Voor het inspectieonderzoek naar Halt geldt dat aanbevelingen en toezeggingen uit het inspectierapport zijn opgevolgd en dat daarmee bepaalde problemen uit het inspectierapport verholpen zijn (zie kader).

Wachlijsten bij Halt weggewerkt en informatie-uitwisseling verbeterd

De Inspectie constateerde in 2017 dat er te lange wachlijsten waren bij Halt. Wij constateren in 2021 dat de wachlijsten bij Halt en de daaraan gerelateerde ongewenste werkdruk vrijwel zijn verdwenen. Ook zijn alle geïnterviewden



unaniem van mening dat de informatie-uitwisseling tussen Halt en de politie is verbeterd door de aansluiting van Halt bij ZSM.

Andere problemen bleken in de praktijk nog wel actueel. Het Inspectierapport noemt dat er steeds zwaardere en complexere zaken naar Halt worden verwezen. Het ministerie, de politie en Halt geven in een interview aan dat het zwaarder worden van verwijzingen nog altijd actueel is. In 2020 zijn gesprekken gestart tussen het ministerie, Halt en ketenpartners over welke jeugdige daders naar Halt worden gestuurd. Dit is niet naar aanleiding van het inspectierapport gebeurd. Ten aanzien van informatie-uitwisseling tussen Halt en de politie geldt dat bepaalde informatie nog niet wordt aangeleverd. De Inspectie constateerde ook dat de applicatie MEOS waarmee jongeren op straat naar Halt konden worden verwezen, niet goed werkte. Pas tijdens ons onderzoek is het besluit genomen door de politie om dit op te lossen.

Als een probleem in de uitvoeringspraktijk niet opgelost is, kan het inspectierapport het alsnog urgenter hebben gemaakt. Met andere woorden: zou er geen inspectierapport zijn geweest, dan was het probleem mogelijk nog groter geweest. We hebben onderzocht of een probleem sinds het inspectierapport vaker op de agenda staat in overleggen tussen partijen, nota's en rapporten en of er dan wordt gerefereerd naar het inspectierapport. We zien alleen bij het rapport over de Wwm dat een probleem urgenter is geworden na het inspectierapport (zie kader). Dat is voor een deel te verklaren omdat bepaalde problemen, zoals de capaciteit bij DJI, al langer op de agenda staan.

Inspectierapport vergroot urgentie rondom capaciteit Wwm

Het onderwerp personeelsbezetting staat sinds het inspectierapport frequent op de agenda bij overleggen tussen het Ministerie van JenV en de politie. Het onderwerp staat volgens betrokkenen meer op de agenda sinds het verschijnen van het inspectierapport. In diverse brieven en overleggen in de jaren erna wordt nog expliciet gerefereerd aan het inspectierapport en de aanbevelingen daarin.

We concluderen dat geconstateerde problemen – die overigens al langer bekend waren – niet daadkrachtig worden opgelost door de minister en de uitvoeringsorganisaties. Ook niet na publicatie van een inspectierapport. Waar sprake is van een opgelost probleem komt dat omdat er al maatregelen liepen. We zien dat de impact

van een inspectierapport beperkt blijft doordat het onderzoek van de Inspectie is gedaan naar problemen waar voor het inspectieonderzoek reeds nieuw beleid voor in gang was gezet. Het inspectierapport maakt problemen vaak niet urgenter. Wij beoordelen de 3 onderzochte inspectierapporten in verschillende gradaties als beperkt effectief, omdat de rapporten niet plausibel hebben bijgedragen aan een verbetering van de uitvoeringspraktijk.

Niet elk risico voor de kwaliteit van de uitvoeringspraktijk kan worden verminderd. Het voortduren van deze risico's is uiteraard niet alleen aan de Inspectie te wijten. De beperkte opvolging van aanbevelingen is vooral het probleem van de minister, die toezeggingen heeft gedaan in zijn reactie op de aanbevelingen in het inspectierapport. De minister van JenV en de uitvoeringsorganisaties zijn degenen die uiteindelijk concrete acties moeten ondernemen. Als dat niet gebeurt, of niet nodig blijkt te zijn, is er geen goed functionerende verhouding tussen het beleid van de minister van JenV, de uitvoering door DJI, Halt en de politie en het toezicht door de Inspectie. Dit zouden alle betrokken partijen zich moeten aantrekken.

Bij deze conclusie is een aantal kanttekeningen te plaatsen. Volgens Halt helpt een inspectieonderzoek om te objectiveren waar er dingen verkeerd gaan in de uitvoering. Het rapport over Halt heeft bijgedragen aan extra financiering voor de zogeheten "warme overdracht" van jongeren vanaf Halt naar zorg. We hebben dit niet onderzocht (zie §3.1). Ook de politie zet het inspectierapport in als argument dat er meer capaciteit voor de teams KC-taken nodig is. Tot slot geeft ook DJI aan dat het inspectierapport helpt om te onderbouwen dat er extra financiering nodig is voor bepaalde taken.

4.5 Oorzaken beperkt effect inspectierapporten op uitvoering

We kunnen 2 belangrijke oorzaken aangeven voor het beperkte effect van inspectierapporten op de uitvoering:

- De Inspectie besteedt onvoldoende aandacht aan de invloed van sturing en financiering van uitvoeringsorganisaties.
- De rolverdeling bij het opvolgen van aanbevelingen is niet duidelijk.¹¹

Deze 2 oorzaken lichten we hieronder toe.

4.5.1 Inspectie betreft sturing en financiering niet in onderzoek

De Inspectie is in haar onderzoek op zoek naar mogelijke oorzaken voor problemen in de kwaliteit van de uitvoeringspraktijk. De Inspectie kijkt daarvoor naar thema's zoals governance, toerusting, samenwerking, informatievoorziening en slachtofferbelang. De Inspectie doet geen onderzoek naar hoe de minister van JenV de uitvoeringsorganisatie aanstuurt. Dat is naar onze mening opmerkelijk, omdat de kern van governance de juiste keuze voor sturing en verantwoording betreft. Als uitvoeringsorganisaties de aanbevelingen van de Inspectie willen opvolgen, dan kan de sturing vanuit het kerndepartement of de financieringsvorm bepalend zijn of dat lukt. Ook kan de sturing of financiering van uitvoeringsorganisaties een oorzaak zijn van problemen in de uitvoering. We geven hier 2 voorbeelden van in de onderstaande kaders.

Rapport Wwm: onenigheid over financiering

In haar rapport uit 2016 beval de Inspectie de korpschef aan om onderzoek te doen naar de benodigde personele capaciteit voor de teams KC-taken en deze capaciteit aan te passen. Wij constateren dat de korpschef sindsdien meerdere keren bij het Ministerie van JenV heeft aangegeven dat hij meer geld nodig heeft voor de benodigde capaciteit bij de teams KC-taken. Uit onze reconstructie van de besluitvorming blijkt dat het Ministerie van JenV lange tijd heeft aangegeven dat zij de Wwm-taak kostendekkend wil financieren, bijvoorbeeld in brieven aan de korpschef. Van een structurele, kostendekkende financiering, bijvoorbeeld via leges of aanvullende financiering, is op dit moment echter nog geen sprake blijkt uit brieven en overleggen tussen het Ministerie van JenV en de politie. Het Ministerie van JenV vraagt vanaf begin 2020 aan de korpschef om het financieringstekort zelf op te lossen.

Rapport DJI: sturing en financiering door het Ministerie van JenV

DJI kent een systeem van kostprijsfinanciering. In een beleidsdoorlichting uit 2014 staat echter dat van een echte kostprijsfinanciering bij DJI geen sprake is. Door het Ministerie van JenV wordt jaarlijks het budgettair kader van DJI vastgesteld. Budgetafspraken tussen Ministerie van JenV, DJI en penitentiaire inrichtingen moeten altijd worden gemaakt nadat het budget is vastgelegd (Ministerie van Justitie, 2014). Sommige aanbevelingen van de Inspectie aan DJI hebben impact op het budget van DJI. Dat geldt bijvoorbeeld voor personele maatregelen en versneld investeren in opleidingen. In haar rapport staat de Inspectie ook beperkt stil bij de zeer complexe wijze van financiering en verdeling van middelen over PI's.

Het is belangrijk dat de minister niet alleen inzicht krijgt in de kwaliteit van de uitvoering bij DJI, politie en Halt, maar ook in de oorzaken van knelpunten. De wijze van sturing van uitvoeringsorganisaties door het kerndepartement kan 1 van die oorzaken zijn, net zoals de wijze van financiering van uitvoeringsorganisaties. De Inspectie heeft in juni 2021 de ambitie uitgesproken om in haar onderzoeken meer aandacht te besteden aan de sturing van uitvoeringsorganisaties (Tweede Kamer, 2021).

We zijn tijdens ons onderzoek een niet-gepubliceerd vervolgonderzoek van de Inspectie tegenkomen, waarin de Inspectie aan wilde geven welke stappen de politie én de verantwoordelijke organisatieonderdelen van het Ministerie van JenV genomen hadden om de personele capaciteit voor de teams KC-taken op orde te krijgen. Het plan van aanpak is in maart 2020 gepubliceerd. In het plan van aanpak stond dat de Inspectie uitsluitend onderzoek zou gaan doen naar personele capaciteit van de teams KC-taken. De Inspectie constateerde op basis van onderzoeken uit 2008 en 2015 dat de personele capaciteit randvoorwaardelijk was voor het goed uitvoeren van de KC-taken. Dat er onderzoek zou komen naar de KC-taken was al door de minister aangekondigd in 2016 en tijdens een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer in 2020 (Tweede Kamer, 2020; Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2016).

Toen het rapport nagenoeg afgerond was, vond een gesprek tussen de Inspectie en het directoraat-generaal politie en veiligheidsregio's (DGPV) plaats. Het DGPV had meerdere kritiekpunten op het inspectierapport. Eén van de kritiekpunten van het DGPV was naar verluidt dat de Inspectie niet uitsluitend onderzoek kon doen naar de personele capaciteit bij de teams KC-taken, omdat het toezicht op voldoende capaciteit volgens de Politiewet bij DGPV gealloceerd is. Na het gesprek met DGPV heeft de Inspectie besloten om het Wwm-vervolgonderzoek niet te publiceren. Van dit gesprek is geen verslag gemaakt. Het inspectierapport was op dat moment de interne review van de inspectie al gepasseerd.

In een MT-vergadering van de Inspectie in september 2020 wordt het rapport besproken. In de notulen staat dat de Inspectie het rapport intrekt omdat het rapport geen oordeel over de kwaliteit van de taakuitvoering bevat. De ambtelijke reactie vanuit het kerndepartement was op het moment van het besluit nog in voorbereiding. Het conceptrapport heeft nooit de minister bereikt.

De inhoud van het niet-gepubliceerde rapport zou onderdeel worden van een nieuw, breder inspectierapport. Dat bredere inspectierapport is er echter nooit gekomen, omdat de Algemene Rekenkamer inmiddels onderzoek deed naar de KC-taken

vanwege ons onderzoek naar inspectierapporten. Dubbel onderzoek werd – ook door ons – als onwenselijk gezien.

Indien het rapport wel was gepubliceerd, dan had het rapport de minister van JenV en het parlement verder inzicht kunnen geven in de personele capaciteit voor de teams KC-taken en *waarom* deze nog niet op orde was. We vinden het problematisch dat er bij een nagenoeg afgerond onderzoek van de Inspectie, waarin ook de inspanningen vanuit het kerndepartement worden onderzocht, discussie kan ontstaan over de vraag of de Inspectie dit mag onderzoeken en dat vervolgens door de Inspectie besloten wordt om een onderzoek niet te publiceren.

4.5.2 Sturen op de opvolging van aanbevelingen

Als de Inspectie oorzaken voor de problemen in de kwaliteit van de uitvoering constateert of aanbevelingen aandraagt, verwachten we dat de minister deze opvolgt en daarop stuurt richting de uitvoeringsorganisaties. Dit zou vooral moeten gebeuren als een bewindspersoon in de reactie op een inspectierapport aan het parlement toezegt hoe de bewindspersoon aanbevelingen van de Inspectie gaat opvolgen.

De minister kan bijvoorbeeld via toekenning van subsidies bijdragen aan het oplossen van problemen in de kwaliteit van de taakuitvoering. De minister kan de uitvoeringsorganisatie ook periodiek vragen hoe het staat met de opvolging van aanbevelingen en daarover rapporteren aan het parlement. We hebben voor de onderzochte aanbevelingen alleen in het rapport over de DJI een voorbeeld gezien dat vanuit het Ministerie van JenV wordt gevraagd aan DJI om periodiek een update te geven over de status van de opvolging van de aanbevelingen.

5.

Maatschappelijk effect inspectierapporten

5.1 Uitgangspunten maatschappelijk effect

Voor de inspectierapporten over de Wwm en Halt onderzochten we of de conclusies en aanbevelingen uit de rapporten de uitvoeringspraktijk beter maken, en of dit een positief maatschappelijk effect oplevert.¹²

Uit ons onderzoek blijkt dat de minister van JenV en de uitvoeringsorganisaties meerdere aanbevelingen van de Inspectie niet of niet volledig opvolgen. Waar mogelijk hebben we onderzocht in hoeverre de (gedeeltelijke) opvolging van een aanbeveling positief uitpakt voor personen die te maken hebben met uitvoeringsorganisaties. In sommige gevallen gaat dit om een relatief kleine groep belanghebbenden, terwijl dat in andere gevallen gaat om heel de maatschappij.

We hebben geprobeerd een zo aannemelijk mogelijk beeld te geven. Het kan immers zo zijn dat de uitvoeringspraktijk beter is geworden door andere oorzaken.

5.2 Maatschappelijk effect inspectierapport over de Wwm

Voor het inspectierapport over de Wwm onderzochten we de opvolging door de politie van de aanbevelingen uit het inspectierapport. We hebben gereconstrueerd hoe de aanbevelingen van de Inspectie een effect kunnen hebben op vergunningaanvragers en andere belanghebbenden. Het onderliggende doel van de Wwm is het borgen van veilig en beheerst wapenbezit. Daar hebben alle inwoners van Nederland

profijt van. De vraag is of het inspectierapport heeft bijgedragen aan veiliger en beheerst wapenbezit. Onze aanpak lichten we verder toe in de methodische bijlage (bijlage 2). Voor het rapport over de Wwm stellen we de volgende onderzoeksvragen:

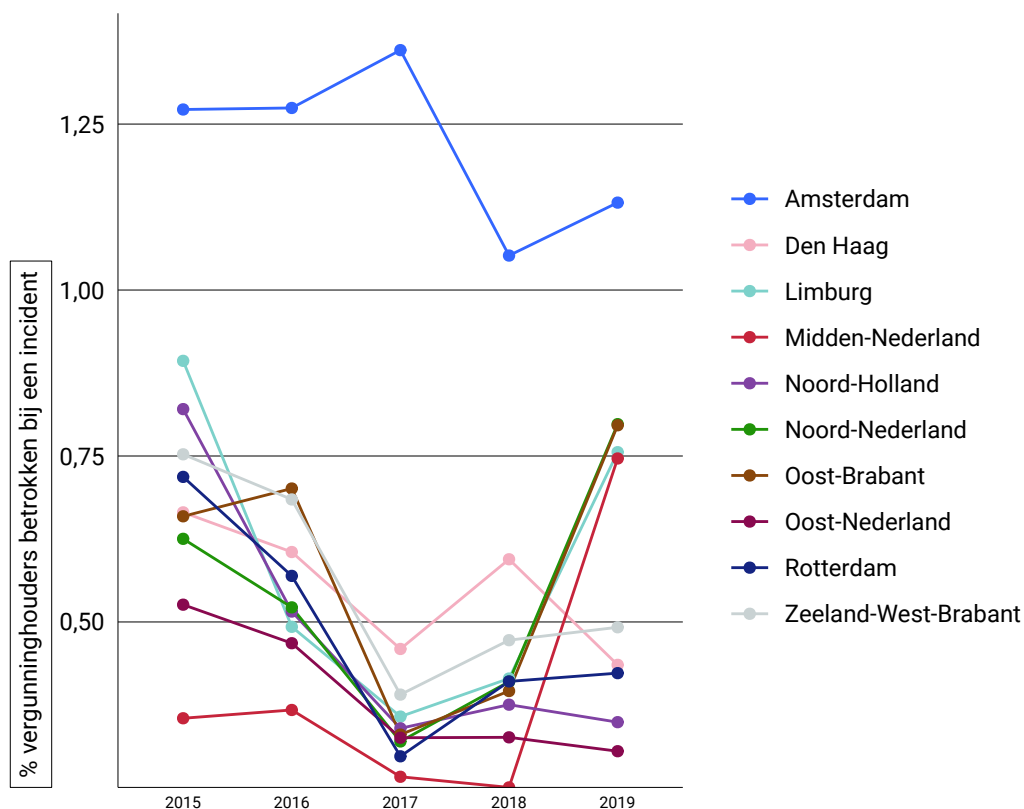
1. Is er een toe- of afname in het aantal incidenten met wapenvergunninghouders?¹³
2. Is er tussen teams KC-taken sprake van meer gelijke aantallen geweigerde vergunningaanvragen en ingetrokken vergunningen?
3. Oordelen vergunningaanvragers positiever over de taakuitvoering door de teams KC-taken?

5.2.1 Verandering aantal incidenten met wapenvergunninghouders

Een van de doelen van de Wwm is 'beheerst en veilig legaal wapenbezit in Nederland'. We stellen vast dat er zowel in absolute zin als in relatieve zin steeds minder incidenten met vergunde wapens zijn. Figuur 5.1 laat in 4 regio's een relatieve toename en in 6 regio's een relatieve afname zien van dit soort incidenten sinds het inspectierapport in 2016.

Figuur 5.1 *Percentage vergunninghouders betrokken bij een incident*

Gevarieerd beeld aandeel vergunninghouders betrokken bij incident



Het inspectierapport van 2016 over Wwm richtte zich vooral op problemen in de bezetting bij de verschillende teams KC-taken. De aanbeveling van de Inspectie om de personele capaciteit in deze teams op orde te brengen, is in verschillende mate opgevolgd, waarbij nu 3 van de 10 teams op volledige sterkte zijn. Wij hebben op basis van de verschillen in (onder)bezetting per team KC-taken en per jaar gekeken of er aanwijzingen zijn dat een betere bezettingsgraad leidt tot minder incidenten met vergunninghouders. Hiervoor hebben we geen aanwijzingen kunnen vinden. Sterker nog: in teams KC-taken waar personele onderbezetting goed is aangepakt, nam het aantal incidenten waarbij wapenvergunninghouders betrokken waren niet per se af.

Het aantal incidenten met vergunninghouders is vanzelfsprekend niet alleen afhankelijk van de bezetting. Maar een team KC-taken dat beter op sterkte is, kan meer activiteiten ontplooiën om incidenten te voorkomen. Die relatie mag je zeker verwachten gezien het feit dat het onderwerp personele onderbezetting hoog op de agenda staat bij de politie, de Inspectie en het Ministerie van JenV.

5.2.2 Meer gelijke weigeringen vergunningaanvragen en intrekkingen

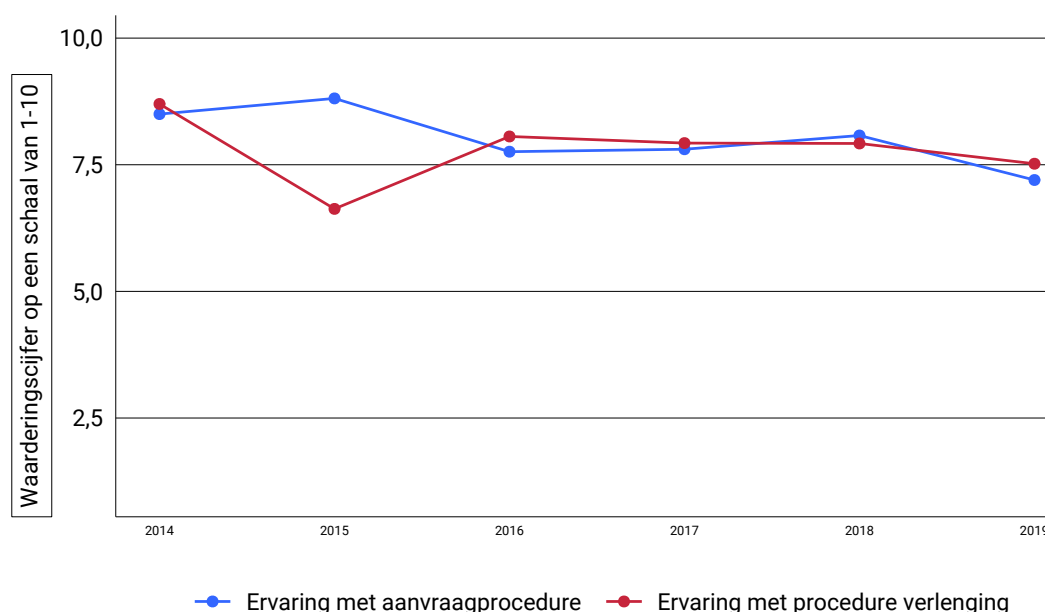
Het doel van de Wwm is beheerst wapenbezit door vergunninghouders. Een onderliggend streven is uniforme uitvoering van de wet.¹⁴ We hebben behalve naar het aantal incidenten, ook gekeken naar verschillen in de output van de taakuitvoering door de teams KC-team, namelijk ingetrokken of geweigerde vergunningaanvragen. Als het gaat om het aantal geweigerde vergunningaanvragen of ingetrokken vergunningen zien we tussen de verschillende teams KC-taken in de regio's geen verschillen die verband houden met de beschikbare personele capaciteit.

5.2.3 Oordeel over wapenvergunningverlening

Wij hebben onderzocht hoe vergunninghouders de kwaliteit van de wapenvergunningverlening beoordelen. We hebben dit gedaan met een enquête onder vergunninghouders waarbij we vragen hebben gesteld over allerlei aspecten die komen kijken bij de aanvraag en verlenging van de vergunning.¹⁵ We lichten deze enquête verder toe in bijlage 2. Figuur 5.2 laat zien dat vergunninghouders een positief beeld hebben van de taakuitvoering door de teams KC-taken. Wel is het waarderingcijfer in de periode 2014-2019 gedaald van een 8,6 naar een 7,4 (op een schaal van 1 tot 10). Op basis van diverse modellen hebben we gekeken of er een verband is tussen bezettingsgraden van de teams KC-taken en het oordeel dat vergunninghouders geven over de taakuitvoering. We hebben geen verband kunnen vinden.

Figuur 5.2 Ervaring vergunninghouders over taakuitvoering teams KC-taken

Vergunninghouders positief over de taakuitvoering



5.3 Maatschappelijk effect rapport over Halt

Voor het inspectierapport over Halt hebben we eveneens in kaart gebracht wat het maatschappelijk effect van het inspectierapport is. We stellen de volgende onderzoeksvragen:

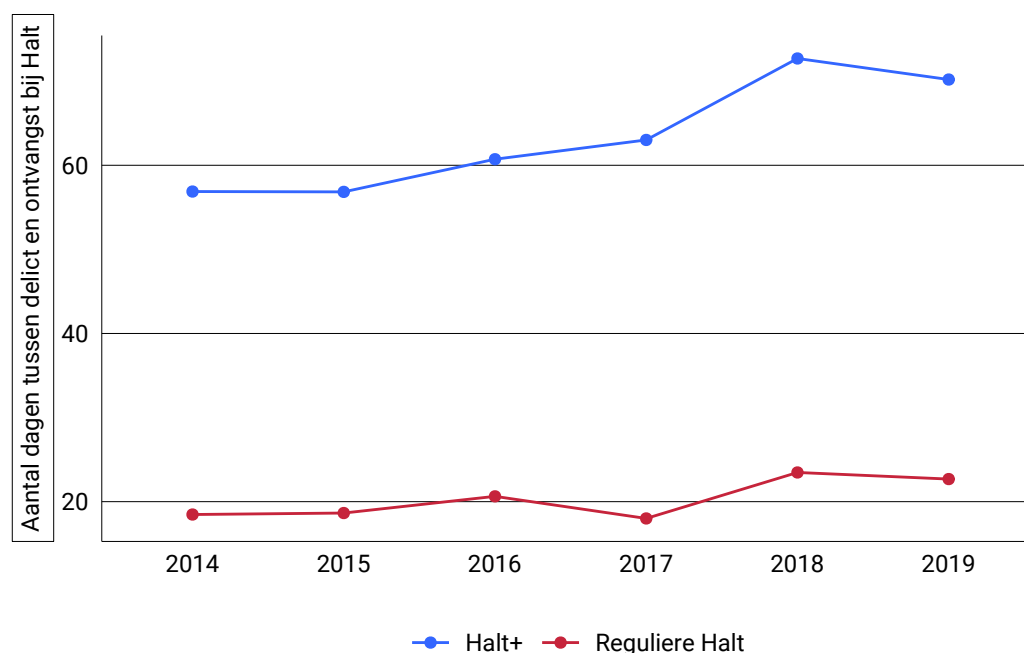
1. Komen geschikte jeugdige daders sneller bij Halt?
2. Slagen jeugdige daders vaker voor Halt?
3. Recidiveren jeugdige daders minder vaak na afronding van de Halt-maatregel?

5.3.1 Komen geschikte jeugdige daders sneller bij Halt?

In hoofdstuk 4 hebben we laten zien dat alle betrokken partijen unaniem van mening zijn dat de informatie-uitwisseling tussen Halt en de politie beter is geworden. Betere informatie-uitwisseling zou ertoe moeten leiden dat jongeren sneller bij Halt terecht komen en daar iemand spreken, waardoor de interventie ook effectiever kan zijn. Figuur 5.3 laat echter zien dat de periode tussen het delict dat een jongere heeft gepleegd en de verwijzing naar Halt langer is geworden. Dat is met name het geval voor de zwaardere Halt+ zaken. Bij reguliere Halt-zaken is de periode tussen het delict en de verwijzing iets langer geworden, maar relatief minder dan bij de zwaardere Halt+ zaken.¹⁶

Figuur 5.3 Doorverwijzing Halt-jongeren

Doorverwijzing Halt+ jongeren duurt relatief langer



We noemden in § 4.4 dat de wachtlijsten bij Halt in de periode na het inspectierapport vrijwel zijn verdwenen. Hiervan is een concreet en meetbaar effect voor jeugdigen zichtbaar, namelijk dat jeugdigen sneller Halt-medewerkers spreken zodra ze bij Halt zijn aangemeld. De duur vanaf het binnenkomen van een zaak bij Halt tot een eerste gesprek met een Halt-medewerker neemt namelijk af. We hebben echter twijfels of het rapport hier van invloed is geweest. We zien immers dat alle maatregelen die zijn genomen om wachtlijsten te verminderen van vóór het inspectierapport zijn.

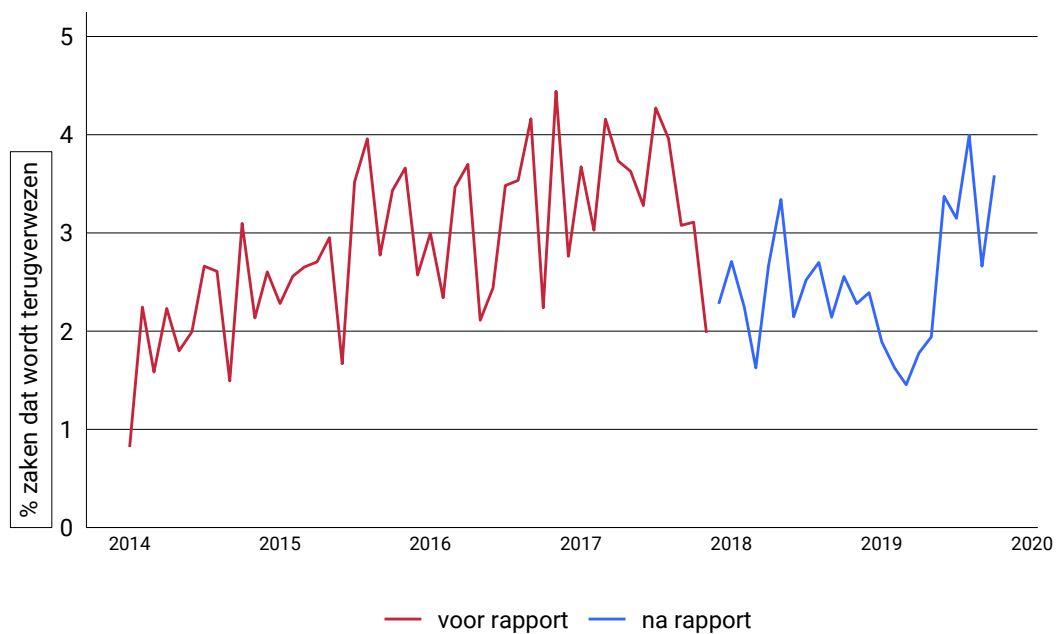
5.3.2 Slagen jeugdige daders vaker voor Halt?

Betere afstemming tussen Halt, de politie en het OM over complexere zaken kan ertoe leiden dat Halt minder zaken terugverwijst naar het OM en de politie en dat het slagingspercentage van Halt-zaken toeneemt.

Figuur 5.4 laat zien dat er een toename is van het aandeel terugverwijzingen tussen 2014-2017, maar dat die ontwikkeling in de jaren daarna is gestopt. Dit kan een effect van het inspectierapport zijn. Maar dat hebben we niet met volledige zekerheid kunnen vaststellen, omdat externe variabelen een rol hebben kunnen spelen.

Figuur 5.4 Verschil terugverwijzingen voor en na het inspectierapport

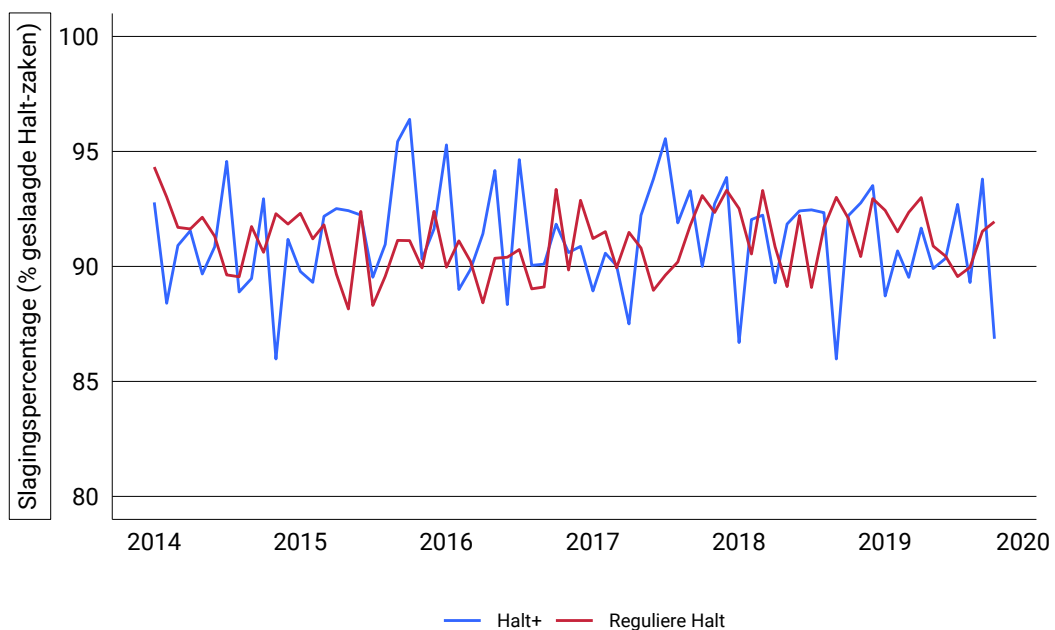
Aandeel terugverwijzingen na Inspectierapport lager



Het slagingspercentage van Halt-zaken in de periode 2014 t/m 2019 is stabiel rond de 95% (zie figuur 5.5).

Figuur 5.5 Slagingspercentage Halt

Slagingspercentage Halt-maatregel is stabiel



5.3.3 Recidive jeugdige daders na afronding van de Halt-maatregel

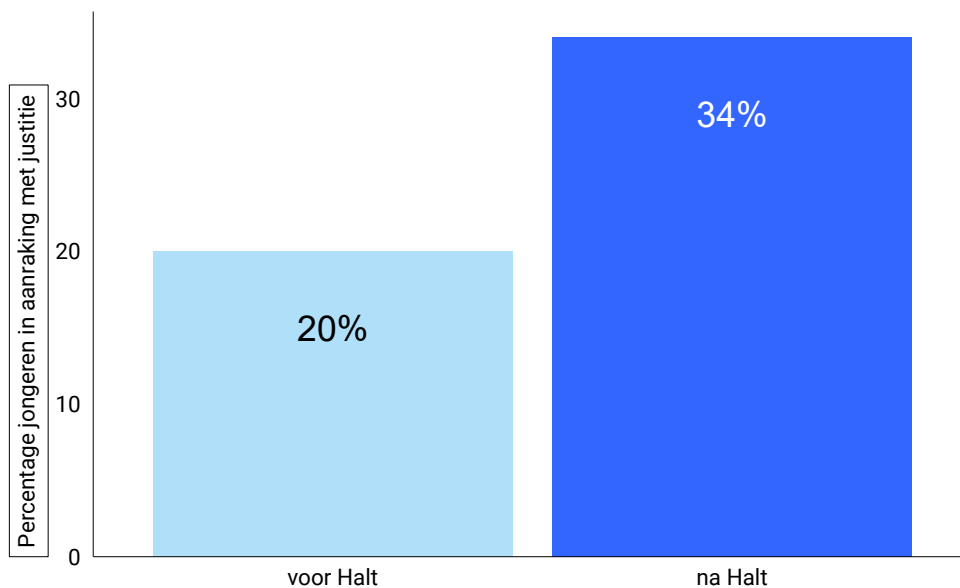
Eén van de doelen van Halt is recidive tegengaan. Dat is in het belang van de jeugdige dader zelf, maar ook in het belang van de maatschappij. De mate waarin het werk van Halt heeft bijgedragen sinds het inspectierapport aan minder recidive onder jongeren is door ons moeilijk vast te stellen, omdat we geen controlegroep konden onderzoeken. Idealiter heb je hiervoor een onderzoeksopzet nodig waarbij je 2 identieke groepen jeugdigen vergelijkt: de ene groep ondergaat een Halt-maatregel, de andere niet. Een verschil in de criminele vervolgcarière van beide groepen zegt dan iets over het effect van Halt. Dit soort onderzoeken stuit echter op morele en praktische bezwaren.

Wij hebben in ons onderzoek voor álle Halt-jongeren vergeleken hoe vaak zij in aanraking komen met politie en justitie vóór een Halt-maatregel en hoe vaak na een Halt-maatregel. We hebben dit gemeten door te onderzoeken of iemand vóór de Halt-maatregel *verdachte* was van een misdrijf en of iemand na de Halt-maatregel verdachte was van een misdrijf. Het delict waarvoor een jongere naar Halt is verwezen telt niet mee. Onze meetwijze wijkt af van andere onderzoeken in het justitiedomein waarin recidive wordt berekend door alleen te kijken naar *veroordelingen*.

Figuur 5.6 laat het totaalbeeld zien: 20% van de jeugdigen was voorafgaand aan het delict waarvoor ze bij Halt kwamen al verdacht van een misdrijf. In dezelfde periode na Halt is 34% van de jongeren verdacht van een misdrijf. Het is overigens logisch dat jongeren die bij Halt komen later nog in aanraking komen met de politie en justitie. Er is namelijk sprake van een *selectie bias*. Het is te verwachten bij de doelgroep van Halt dat zij later nog vaker in contact komen met justitie. De Halt-maatregel is een interventie voor jongeren om te leren van hun fouten en niet nog vaker in contact te komen met justitie. Of de Halt-maatregel goed werkt en of er bijvoorbeeld meer jongeren zouden recidiveren als de Halt-maatregel niet zou worden toegepast, kunnen we op basis van ons onderzoek niet zeggen.

Figuur 5.6 Recidive voor en na Halt

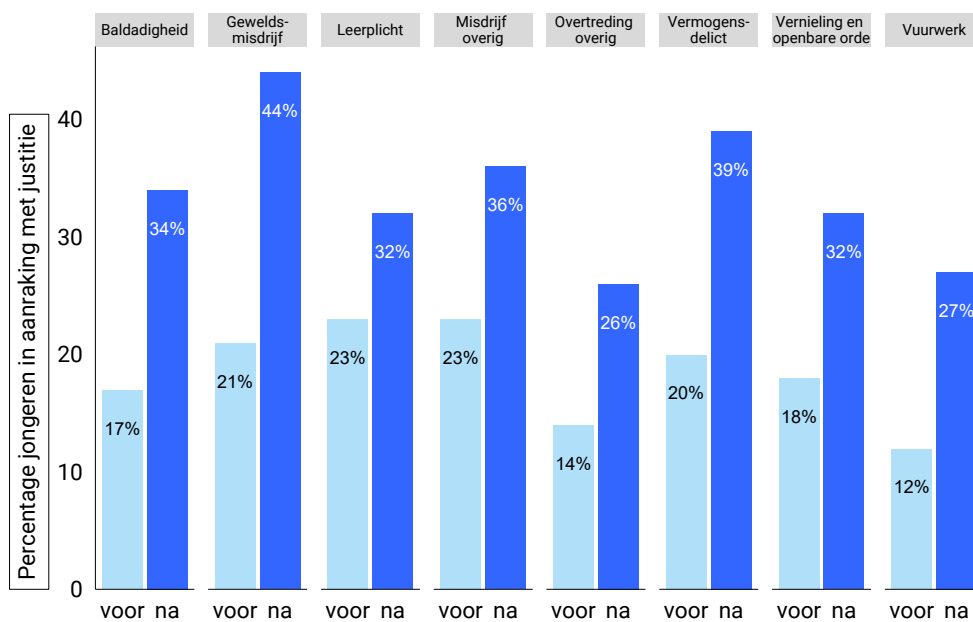
Aandeel jongeren in aanraking met justitie na Halt stijgt met 14 procentpunten (ten opzichte van gelijke periode voor Halt)



De Inspectie heeft in haar rapport uit 2017 aan de minister van JenV aangeraden om onderzoek te doen naar de vraag voor welk type delicten Halt een effectief instrument is. De minister heeft hier geen gevolg aan gegeven. Als wij de recidive voor en na Halt per type delict vergelijken, zien we grote verschillen (zie figuur 5.7).

Figuur 5.7 Recidive per type delict

Toename recidive voor verschillende delictsoorten, voor en na Halt



Jongeren die voor een geweldsmisdrijf naar Halt worden verwezen zijn na de maatregel het vaakst weer verdachte van een misdrijf. Mogelijk vraagt deze categorie jongeren om een andere (Halt-)aanpak. Had de minister wel gevolg gegeven aan de aanbeveling van de Inspectie, dan had de minister hier eerder inzicht in gehad. Zodoende had de maatschappelijke impact van de toepassing van de Halt-maatregel vergroot kunnen worden.

5.4 Betekenis gemeten maatschappelijke effecten

In § 5.2 en § 5.3 hebben we gekeken naar de maatschappelijke effecten van het inspectieonderzoek over respectievelijk de Wwm en Halt. Met name bij het rapport over de Wwm leidt dit tot interessante bevindingen, omdat we constateren dat we geen positief herleidbaar effect zien van de verbeterde personele capaciteit van sommige teams KC-taken. We zien geen positief effect op het aantal incidenten, het aantal weigeringen of intrekkingen en het oordeel van vergunningaanvragers over de taakuitvoering door de teams KC-taken. Tegelijkertijd is de personele capaciteit wel een urgent thema in het inspectierapport en is het een veelbesproken onderwerp voor het kerndepartement en de politie sinds het inspectierapport. Onze bevindingen roepen de vraag op of dat wel zo terecht is. En of de Inspectie wel de juiste aanbevelingen heeft gedaan.

We achten het niet verstandig om hierover te oordelen. In de uitvoering van ons onderzoek zijn we de nodige problemen tegengekomen, waardoor we niet met voldoende zekerheid uitspraken kunnen doen. We behandelen deze problemen in de volgende paragraaf.

We hebben ook niet altijd alle alternatieve verklaringen kunnen onderzoeken. Voor de casus Wwm is het bijvoorbeeld denkbaar dat een andere politietaak lijdt onder het tekort aan personele capaciteit bij de teams KC-taken. Als de personele capaciteit van de teams KC-taken verbetert, zou dat betekenen dat er een verbetering bij een andere politietaak optreedt. Deze hypothese hebben we niet onderzocht.

5.5 Conclusies onderzoek maatschappelijke effecten

In deze paragraaf formuleren we een aantal conclusies voor de minister van JenV en de Inspectie over het onderzoek naar de maatschappelijke impact van inspectierapporten. We gaan in op de uitdagingen die we tijdens ons onderzoek zijn tegengekomen. Als het ons niet lukt om goed de maatschappelijke effecten van inspectierapporten in kaart te brengen, dan zal dat de Inspectie waarschijnlijk ook niet

lukken. Dat is relevant om 3 redenen: ten eerste is het wenselijk dat de minister van JenV weet welk maatschappelijk effect zijn Inspectie bereikt via veranderingen bij uitvoeringsorganisaties naar aanleiding van inspectierapporten. Ten tweede is het de doelstelling van de Inspectie om in haar toezicht meer inzicht te krijgen in wat de inspanningen van uitvoeringsorganisaties opleveren voor de burger (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2021). De minister is tot slot ook verantwoordelijk om te weten of het wettelijk stelsel werkt zoals beoogd. Zodat hij als dat niet het geval is, het initiatief kan nemen tot wetswijziging.

In onder andere het onderzoek naar recidive bij Halt-jongeren konden we niet de meest volledige analyse doen. Onderzoekstechnisch was het ideaal geweest als we in meerdere jaren een experiment hadden opgezet waarin we hadden gewerkt met een controlegroep van jongeren die bij Halt zou passen, maar geen Halt-maatregel aangeboden kreeg. Zo'n aanpak is om ethische redenen niet wenselijk. Het kost daarnaast veel tijd voordat een experimentstudie inzicht zou geven in recidivevermindering bij Halt-jongeren. Een jongere zal niet altijd direct na een Halt-maatregel recidiveren, maar bijvoorbeeld pas na 2 jaar. Als we een experiment hadden uitgevoerd, hadden we om die reden niet op dit moment een uitspraak kunnen doen over het effect van de Halt-maatregel op recidive onder jongeren.

We hebben in dit onderzoek ervaren dat het veel tijd vergt om de noodzakelijke informatie te verzamelen om uitspraken te doen over een maatschappelijk effect. In alle gevallen was er niet een bestaande studie of data-analyse op basis waarvan we onze vragen konden beantwoorden. De tijdsinvestering voor het onderzoek naar het maatschappelijk effect wordt groter naarmate de effecten zich beperken tot een afgebakende groep personen en deze groep slecht bereikbaar is. Een voorbeeld daarvan zijn slachtoffers bij een Halt-maatregel. Deze slachtoffers zijn niet op enige wijze georganiseerd in een belangenvereniging. Ook registreren ketenpartners van Halt niet of een zaak langs Halt is geweest. Tot slot is het opvragen van gegevens over slachtoffers wettelijk beperkt.

Ook jeugdige daders die een verwijzing naar Halt hadden gekregen, waren moeilijk bereikbaar. We hadden verwacht gebruik te kunnen maken van enquêtedata van Halt over jeugdige daders, maar deze bleken niet langer beschikbaar te zijn. Daardoor hebben we ons moeten baseren op data uit de systemen van Halt en de politie en niet op direct contact met jeugdige daders en hun slachtoffers.

De Inspectie toetst in de 3 inspectierapporten die we onderzochten vaak op procedurele normen. Een norm van de Inspectie is bijvoorbeeld dat er sprake moet zijn van goede informatie-uitwisseling tussen Halt en de politie.¹⁷ Een dergelijke norm maakt echter nog niet duidelijk hoe een verbeterde informatie-uitwisseling vervolgens ten goede komt aan jeugdige delinquenten die een Halt-maatregel aangeboden krijgen of hun slachtoffers. Voor beide onderzochte rapporten hebben we zelf de relatie tussen de gehanteerde normen, aanbevelingen en het maatschappelijk effect moeten leggen.

6.

Conclusie en aanbevelingen

6.1 Beperkt effect inspectierapporten

De minister van JenV heeft de Inspectie tot zijn beschikking om hem of haar van inzichten te voorzien over de kwaliteit van de uitvoering van wettelijke taken door uitvoeringsorganisaties en over de oorzaken voor problemen in deze kwaliteit. De Inspectie schrijft rapporten om problemen in de kwaliteit van de taakuitvoering te identificeren en doet aanbevelingen om deze te verhelpen. De minister kan in zijn reactie op het inspectierapport aangeven wat hij gaat doen met de aanbevelingen. Het is vervolgens aan de minister en uitvoeringsorganisaties, afhankelijk wie formeel de uitvoerende verantwoordelijkheid heeft, om werk te maken van de aanbevelingen van de Inspectie en de reactie daarop van de minister.

We concluderen dat:

- Na de inspectierapporten DJI en Wwm er slechts in zeer beperkte mate nieuwe veranderingen in de taakuitvoering zijn doorgevoerd - ondanks dat de minister van JenV maatregelen heeft aangekondigd bij vrijwel alle aanbevelingen in zijn reactie op de inspectierapporten. Voor 1 onderzochte aanbeveling wordt tijdens het inspectieonderzoek al nieuwe maatregelen getroffen door de uitvoeringsorganisatie.
- Waar er wel veranderingen zijn doorgevoerd na een inspectierapport er ook vaak sprake is van al eerder ingezette beleidsinitiatieven. Dat maakt het effect van het inspectierapport op de uitvoeringsorganisatie beperkt. Het is namelijk aannemelijk dat het eerdere beleidsinitiatief al effect heeft gesorteerd. We zien dat er weinig nieuw beleid wordt gestart of veranderingen worden doorgevoerd om

gevolg te geven aan aanbevelingen van de Inspectie. Exemplarisch daarvoor is het inspectieonderzoek naar Halt. Nog voor het inspectierapport werd gepubliceerd, spraken de Inspectie, Halt en de politie in een bestuurlijk gesprek af dat er op het thema informatie-uitwisseling geen extra maatregelen genomen zouden worden, maar dat zou worden bekeken of reeds genomen maatregelen effect zouden sorteren. Ook maatregelen voor een ander probleem, namelijk de wachtlijsten, waren al ingezet voor de start van het inspectierapport.

- Problemen die de Inspectie constateerde in alle 3 de rapporten uit de jaren 2016, 2017 en 2018 zich in 2021 nog steeds voordoen. Zoals het personele capaciteitstekort bij de teams KC-taken en het tekort aan opgeleid personeel bij penitentiaire inrichtingen in het rapport over de DJI.
- De meeste van deze problemen al bekend waren bij de minister van JenV voordat het onderzoek van de Inspectie van start ging. Het bieden van nieuwe inzichten is een van de manieren waarop een inspectierapport invloed kan hebben op uitvoeringsorganisaties. Problemen kunnen door een inspectierapport urgenter worden. We zien daar beperkt bewijs voor.
- Inspectierapporten door uitvoeringsorganisaties nuttig worden gevonden om in de praktijk ervaren problemen te objectiveren. Uitvoeringsorganisaties gebruiken inspectierapporten ook als bewijs in discussies over financiering van de taakuitvoering.

Wij beoordelen op basis van bovenstaande opsomming de 3 onderzochte inspectierapporten – zij het ieder in verschillende gradaties – als beperkt effectief. Naar onze mening is het niet plausibel dat de rapporten hebben bijgedragen aan een verbetering van de uitvoering van wettelijke taken door de drie uitvoeringsorganisaties DJI, Halt en de politie.

6.2 Oorzaken beperkt effect

Het blijkt niet goed te achterhalen waarom aanbevelingen beperkt zijn opgevolgd en problemen actueel blijven. Omdat we 3 inspectierapporten hebben onderzocht, kunnen we geen algeheel beeld geven waarom aanbevelingen van de Inspectie beperkt effect hebben op uitvoeringsorganisaties. We zien in het rapport over de Wwm dat de financiering van de uitvoeringsorganisaties bijdraagt aan het voortbestaan van bepaalde problemen in de uitvoering. Voor de Wwm geldt dat er geen sprake is van kostendekkende financiering. De sturing door het kerndepartement en financiering van uitvoeringsorganisaties blijft grotendeels onderbelicht in de rapporten van de Inspectie, behalve bij het (niet gepubliceerde) vervolgonderzoek

van de Inspectie naar de Wwm. In 1 inspectierapport zien we dat het kerndepartement – en niet alleen de Inspectie – de opvolging van de aanbevelingen van de Inspectie monitort.

6.3 Maatschappelijk effect

We hebben voor 2 inspectierapporten onderzocht wat het maatschappelijk effect van het inspectierapport is geweest. We hebben onderzocht wie te maken heeft met de uitvoeringsorganisatie en wat zij merken van veranderingen in de uitvoeringspraktijk. Op basis van de uit ons onderzoek voortkomende gegevens en informatie valt daar geen antwoord op te geven. Dat komt door gebrekkige of ontbrekende data, maar ook doordat de effecten van veranderingen in de uitvoeringspraktijk pas optreden na een langere tijd. Daarnaast vragen analyses over het maatschappelijk effect van veranderingen bij uitvoeringsorganisaties veel tijd. Tot slot merken we op dat de Inspectie in de door ons onderzochte inspectierapporten normen hanteert waarbij niet altijd expliciet wordt gemaakt welk maatschappelijk resultaat daarmee beoogd wordt.

Deze constatering is belangrijk voor de minister van JenV. Ten eerste is het wenselijk dat de minister van JenV weet welk maatschappelijk effect zijn Inspectie bereikt via veranderingen bij uitvoeringsorganisaties naar aanleiding van inspectierapporten. Ten tweede is het de doelstelling van de Inspectie – waarvoor de minister verantwoordelijk is – om in haar toezicht meer inzicht te krijgen in wat de inspanningen van uitvoeringsorganisaties opleveren voor de burger. De minister is tot slot ook verantwoordelijk om te weten of het wettelijk stelsel werkt zoals beoogd. Zodat hij als dat niet het geval is het initiatief kan nemen tot wetswijziging.

Ondanks de beperkingen van ons onderzoek achten we onze ervaringen relevant voor de verdere gedachtevorming over ‘de burger’ en toezicht. Hieronder sommen we daarom enkele uitdagingen op waar we tegenaan zijn gelopen in ons onderzoek:

- We konden niet altijd de meest volledige analyse doen vanwege onder andere beperkingen in de beschikbaarheid van data en de benodigde onderzoeksperiode.
- Dataverzameling onder belanghebbenden kost veel tijd. Over sommige groepen belanghebbenden, zoals slachtoffers bij de Halt-maatregel, wordt beperkt informatie verzameld. Andere informatie blijkt niet langer beschikbaar te zijn.
- We moesten zelf reconstrueren wat het maatschappelijk effect van een inspectierapport zou kunnen zijn, omdat de Inspectie in de onderzochte rapporten vooral op procedurele normen toetste.

Ons onderzoek betekent naar onze mening niet dat de Inspectie als zodanig ineffectief is. Dat vraagt om een reactie van de minister, die dat probleem op moet lossen - vanzelfsprekend in overleg met de betrokken organisaties, aangezien die onder zijn verantwoordelijkheid vallen. Wij nodigen de minister uit om te reflecteren op de uitkomsten en conclusies van ons onderzoek en deze in samenspraak met het parlement van een passend antwoord te voorzien. Dat kan zijn gericht op zaken als:

- de wijze van sturing en financiering van uitvoeringsorganisaties;
- de wijze waarop het toezicht op de uitvoeringsorganisatie wordt ingevuld door de minister;
- de wijze waarop sturing door het kerndepartement en de financiering van uitvoeringsorganisaties door de Inspectie worden meegenomen in haar onderzoek en hoe zij tot een onafhankelijk oordeel hierover kan komen;
- de bijdrage die de Inspectie moet leveren aan het behalen van maatschappelijke resultaten door uitvoeringsorganisaties;
- het vastleggen van informatie om een lange-termijn inzicht in deze maatschappelijke resultaten te halen;
- de wijze waarop door de minister omgegaan wordt met de uitkomsten van inspectieonderzoek;
- de wijze van verantwoording over de opvolging van aanbevelingen;
- en de wijze waarop de onderzoeksprogrammering van de Inspectie tot stand komt.

7.

Bestuurlijke reactie en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van JenV heeft mede namens de minister voor Rechtsbescherming op 15 december 2021 gereageerd op ons conceptrapport. Ook Halt en de politie hebben op diezelfde dag hun reactie gegeven. Hieronder geven we de samengevatte reacties weer. De volledige reacties staan op www.rekenkamer.nl. We sluiten dit hoofdstuk af met een nawoord.

7.1 Bestuurlijke reactie minister van Justitie en Veiligheid en minister voor Rechtsbescherming

De minister stelt in zijn brief dat de sturing op uitvoering en de effectiviteit en opvolging van inspectierapporten van groot belang is voor een goede publieke taakuitoefening. Dit vraagt continue aandacht en zal daarom stelselmatig worden besproken met de direct betrokkenen. 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 minister ziet in ons rapport aanknopingspunten om de effectiviteit van inspectierapporten te versterken, zowel voor de Inspectie als binnen het departement en in de uitvoering. Hij onderschrijft grotendeels dat er sprake is van een beperkt effect van rapporten van de Inspectie en onderschrijft ons standpunt dat dit niet per definitie betekent dat de Inspectie ineffectief is. Daarbij benoemt de minister dat de effectiviteit van een inspectierapport op de uitvoering 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 volgens de minister ook een aanwijzing zijn dat knelpunten tijdig door uitvoeringsorganisatie en/of het bestuursdepartement zijn onderkend.

De minister geeft aan dat in recentere rapporten de opdrachtgever en eigenaar binnen het departement worden aangesproken door de Inspectie. Ook vindt hij dat de monitoring van aanbevelingen beter kan en daarom gaat hij in het vervolg periodiek bezien welke opvolging gegeven is aan aanbevelingen van de Inspectie.

De Inspectie heeft als ambitie om inzicht te geven over wat het werk van uitvoeringsorganisaties oplevert voor direct betrokkenen en burgers. Deze ambitie vraagt – zoals wij ook constateren – volgens de minister ook om door te redeneren op welke manier de te toetsen normen bijdragen aan de maatschappelijke opgave. Informatie-uitwisseling en langetermijneffecten maken het volgens de minister lastig om maatschappelijke effecten in kaart te brengen. Kwaliteit van data en informatie-uitwisseling zijn van belang voor het meten van maatschappelijk effect en het is altijd zinvol daarop in te zetten. De minister wil ervoor waken dat maatschappelijk effect alleen gezien en dus gewaardeerd wordt als het kwantificeerbaar is.

De minister wil zich inspannen om de kwaliteit van de taakuitvoering door uitvoeringsorganisaties te verbeteren. De aanbevelingen van de Inspectie zijn een essentieel onderdeel in het systeem van checks-and-balances. Binnen het departement wordt daarom op verschillende manieren gewerkt aan het beter benutten van de kritische en analytische blik van de Inspectie. Ten aanzien van de Inspectie noemt de minister nog een aantal ontwikkelingen, waaronder het lopende verandertraject bij de Inspectie en de vaststelling van een relatiestatuuat waarin de rollen, rolinvulling en werkafspraken van beleid, toezicht en uitvoering zijn vastgelegd.

7.2 Bestuurlijke reactie stichting Halt

Halt vindt de conclusies en aanbevelingen uit ons rapport herkenbaar. Halt waardeert het contact met de Inspectie en ervaart het werk van de Inspectie als constructief en helpend voor het voltooien van een gezamenlijke probleemanalyse. De uiteindelijke opvolging – ook vanuit het ministerie – van de aanbevelingen is uiteindelijk medebepalend voor het blijvend effect van een inspectierapport. Halt benadrukt dat een inspectierapport urgentie kan creëren voor bepaalde knelpunten in de uitvoering. De Inspectie heeft ook vaker contact met Halt, waardoor problemen in de uitvoering vaak al voor de publicatie van het inspectierapport in beeld komen.

Halt onderschrijft dat het lastig is om maatschappelijke effecten in kaart te brengen. Maatschappelijk effect zou ook meer moeten zijn dan alleen een kwantitatieve waardering en hier kan op verschillende manieren inzicht in worden verschaft. Het rapport maakt in elk geval zichtbaar dat het goed is om bewust aandacht voor het maatschappelijk effect te hebben in de wisselwerking tussen uitvoeringsorganisatie, ministerie en de Inspectie. Dat er meer aandacht zou moeten zijn voor de rol van sturing en financiering vanuit het ministerie binnen inspectieonderzoek onderschrijft Halt.

7.3 Bestuurlijke reactie Nationale politie

De politie ervaart de inspectierapporten als nuttig. Deze rapporten stellen de politie in staat om kritisch te reflecteren op haar processen, ervaren problemen te objectiveren en in gesprek met het ministerie van JenV en andere partners te komen tot verbeteringen.

De inzet van de politie is om geconstateerde problemen zo snel mogelijk op te lossen. Dat lukt in het geval van het rapport over Halt. De politie constateert net zoals wij dat problemen zoals die rondom ICT of personele capaciteit zich blijven voordoen en zich niet eenvoudig laten oplossen. Voor de KC-taken geldt met name dat extra middelen nodig zijn om de personele capaciteit op orde te brengen. Blijft dit uit, dan gaat inzet bij de KC-taken onvermijdelijk ten koste van de uitvoering van andere basispolitietaken.

Om de toegevoegde waarde van de inspectierapporten te vergroten onderschrijft de politie dan ook onze aanbeveling om consequent aandacht te besteden aan de oorzaak van de geconstateerde problemen in relatie tot de maatschappelijke impact. Voor de politie is een tekort in de financiering van de uitvoeringstaken vaak een belangrijke oorzaak van het voortbestaan van problemen. In aanvulling daarop is het verkrijgen van een beeld van de mate waarin de gewenste maatschappelijke effecten worden bereikt zeer gewenst. Immers, het gezamenlijke doel is het borgen van de veiligheid en het beschermen van burgers.

7.4 Nawoord Algemene Rekenkamer

In hun reacties onderschrijven de minister, stichting Halt en de politie dat meer inzet van betrokken partijen nodig is zodat inspectierapporten verder kunnen bijdragen aan een tastbare verandering in de uitvoering en betere resultaten voor

de maatschappij. Hoe die inzet er uit zal zien zal per situatie verschillen en dit proces zal in de toekomst verder vorm krijgen. Ons rapport is één van de bouwstenen om daar te komen.

Relevant om hier te benoemen is dat binnenkort 3 ontwikkelingen spelen. Ten eerste is in het coalitieakkoord een Wet op de Rijksinspecties aangekondigd. Het kabinet zal daarnaast dit jaar een reactie formuleren op de Brede evaluatie van de organisatiekaders van het Rijk, waarvan het eindrapport op 9 december 2021 door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar de Tweede Kamer is gestuurd (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2021).¹⁸ In de Brede evaluatie en de Wet op de Rijksinspecties is aandacht voor onderwerpen als de onafhankelijke taakuitvoering door inspecties en de kloof tussen beleid en uitvoering. We gaan ervan uit dat de minister van JenV in overleg treedt met de minister van BZK over ons rapport omdat onze bevindingen deze onderwerpen raken. Ten slotte is het vermelden waard dat na afronding van dit onderzoek maar voor de verschijning van dit rapport in het coalitieakkoord is opgenomen dat inspecties meer middelen krijgen. Inspecties krijgen deze middelen om hun toezichhoudende taken goed uit te kunnen oefenen. Wij interpreteren dit als een bevestiging van het belang van inspecties en zien er een extra reden in om hun effectiviteit te vergroten.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht conclusies en aanbevelingen

Conclusie	Aanbeveling	Reactie minister van Justitie en Veiligheid
Het is niet plausibel dat de inspectierapporten die wij hebben onderzocht effect hebben gehad op de uitvoering van wettelijke taken door uitvoeringsorganisaties.	<p>Wij nodigen de minister uit om te reflecteren op de uitkomsten en conclusies van ons onderzoek en deze in samenspraak met het parlement van een passend antwoord te voorzien. Dat kan zijn gericht op zaken als:</p> <ul style="list-style-type: none">• de wijze van sturing en de financiering van uitvoeringsorganisaties;• de wijze waarop het toezicht op de uitvoeringsorganisatie wordt ingevuld door de minister;• de wijze waarop sturing door het kerndepartement en financiering van uitvoeringsorganisaties door de Inspectie worden meegenomen in haar onderzoek en hoe zij tot een onafhankelijk oordeel hierover kan komen;	<p>De minister erkent onze conclusie grotendeels. Hij merkt daarbij op dat er ook minder tastbare effecten van inspectierapporten zijn. In zijn reactie geeft de minister aan:</p> <ul style="list-style-type: none">• Onze constatering dat problemen uit inspectierapporten al bekend zijn ook een aanwijzing kan zijn dat knelpunten tijdig door uitvoeringsorganisatie en/of het bestuursdepartement zijn onderkend.• Dat er in recente onderzoeken meer aandacht is voor de rol van sturing door het kerndepartement en financiering van uitvoeringsorganisaties• Periodiek te willen bezien welke opvolging gegeven is aan aanbevelingen van de Inspectie.

Conclusie	Aanbeveling	Reactie minister van Justitie en Veiligheid
	<ul style="list-style-type: none"> • de bijdrage die de Inspectie moet leveren aan het behalen van maatschappelijke resultaten door uitvoeringsorganisaties; • het vastleggen van informatie om een lange-termijn inzicht in deze maatschappelijke resultaten te halen; • de wijze waarop door de minister omgegaan wordt met de uitkomsten van inspectieonderzoek; • de wijze van verantwoording over de opvolging van aanbevelingen; • en de wijze waarop de onderzoeksprogrammering van de Inspectie tot stand komt. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dat kwaliteit van data en informatie-uitwisseling van belang zijn voor het meten van maatschappelijk effect en het altijd zinvol is daarop in te zetten. • Zich in te willen spannen voor een verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering • Binnen het departement wordt op verschillende manieren gewerkt aan het beter benutten van de kritische en analytische blik van de Inspectie. <p>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.</p>

Bijlage 2 Methodisch kader

Over dit methodisch kader

Een uitgebreidere versie van methodische bijlage is te lezen op www.rekenkamer.nl

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.¹⁹

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. We gaan in het uitgebreidere methodisch kader (zie www.rekenkamer.nl) verder in op de aanpak per rapport.

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.

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.²⁰ 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 voor 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.

Onderzoek naar effect op de burger

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 rapporten over Halt en de Wwm 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 inspectierapport verder toe in de online bijlage (zie www.rekenkamer.nl).

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 uitvoeringsorganisatie 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.

Bijlage 3 Gebruikte literatuur

Algemene Rekenkamer (2002). *Handhaving door rijksinspecties*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2005). *Handhaven en gedogen*. Den Haag: eigen beheer.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2021). *Meerjarenperspectief 2021-2024*. Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2021). *Aanbieding eindrapportage brede evaluatie organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand*. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van Justitie (2010a). *Beleidsdoorlichting Jeugdsancties*. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van Justitie (2010b). *Evaluatierapport Circulaire Wapens en Munitie 2005*. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van Justitie (2014). *Doorlichtingsrapport DJI*. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2018). *Toezicht op en waarborgen voor de politieorganisatie*. Bijlage 1. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2016). *Beleidsreactie op rapporten van de Inspectie Veiligheid en Justitie naar uitvoering korpscheftaken Wwm en Wpbr*. Den Haag: Eigen beheer.

Tweede Kamer (2021). *Technische Briefing Jaarbericht Inspectie J&V*.

Tweede Kamer (2020). *Verslag van een algemeen overleg over Politie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 29628, nr. 944. Den Haag: Sdu.

Bijlage 4 Gebruikte afkortingen

DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DGPV	Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's
Halt	Het Alternatief
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
IOOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
Ist	Inspectie Sanctietoepassing
JenV	Justitie en Veiligheid
KC-taken	Korpscheftaken
MEOS	Mobiel Effectiever Op Straat
NPI	Netto Personele Inzet
PI	Penitentiaire inrichting
SMART	specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden
Wnb	Wet natuurbescherming
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wwm	Wet wapens en munitie
ZSM	Zorgvuldig, Snel en op Maat

Bijlage 5 Eindnoten

- 1 <https://www.inspectie-jenv.nl/organisatie/toezicht-door-de-inspectie-veiligheid-en-justitie>
- 2 Halt is een afkorting voor 'Het Alternatief'.
- 3 Voor het rapport over Halt hebben we 1 conclusie en de daarbij horende aanbeveling buiten beschouwing gelaten, omdat deze onder het toezicht van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) valt. Het gaat om de zogeheten 'warme overdracht' van jongeren tussen verschillende partijen in de jeugdketen.
- 4 We hebben voor de leesbaarheid sommige aanbevelingen geherformuleerd in figuren 3.1 t/m 3.3.
- 5 ZSM staat voor Zorgvuldig, Snel en op Maat. Bij de ZSM-tafels worden verdachten die zijn aangehouden voor (lichte) misdrijven en overtredingen besproken door het OM, de politie, de Raad voor de Kinderbescherming, Slachtofferhulp Nederland en Stichting Halt. De aangesloten partijen wegen samen de vervolgroute van een zaak, bijvoorbeeld een Halt-maatregel of een ander traject.
- 6 Voorheen de Flora- en Faunawet. We refereren in het vervolg naar beide wetten met Wwm.
- 7 Als iemand voor het eerst een wapenvergunning aanvraagt, moet de politie ten minste 3 losse persoonlijke contactmomenten met de aanvrager hebben. De bedoeling van deze 3 losse contactmomenten is dat er een gedegen inschatting kan worden gemaakt door de politie of de aanvrager voldoet aan de vereisten van een wapenvergunning. Eén van de eisen is bijvoorbeeld dat de aanvrager geen gevaar voor zichzelf, de veiligheid of de openbare orde mag vormen.
- 8 De naam van het ministerie was in 2016 nog Veiligheid en Justitie. In 2018 is de naam veranderd naar Justitie en Veiligheid.
- 9 DJI werkt met een kostprijsfinanciering. Per inrichting worden normen gehanteerd voor de personele inzet. Als deze normen onvolledig zijn, resulteert dat erin dat er te weinig personeel is en/of medewerkers meer taken moeten doen dan waar realistisch tijd voor is.
- 10 In figuren 3.1 tot en met 3.3 staan deze conclusies weergegeven.
- 11 We merken op dat onderzoek doen naar bekende problemen waar ook al acties op worden ondernomen door het Ministerie van JenV en/of de uitvoeringsorganisatie (zie § 4.2) op zichzelf al een oorzaak is voor een beperkt effect van een inspectierapport op de uitvoeringsorganisatie.
- 12 Het inspectierapport over de DJI heeft minder goed afbakenbare groepen burgers waarbij we mogelijke effecten na konden gaan. Bovendien bemoeilijkte COVID-19 ons onderzoek in penitentiaire inrichtingen. Om die reden hebben we dit rapport voor dit hoofdstuk buiten beschouwing gelaten.

- 13 Incidenten zijn in dit geval: zwaardere delicten waarbij iemand met een wapenvergunning betrokken is, zoals mishandeling.
- 14 Dit is het streven dat de minister van JenV in brieven aan de Tweede Kamer heeft geformuleerd. Dit volgt ook uit het feit dat de Algemene Wet Bestuursrecht van toepassing is op de uitvoering van de Wwm.
- 15 In totaal hebben 4216 sportschutters en jagers deelgenomen aan de survey. 548 van deze mensen heeft na 1 januari 2016 een eerste aanvraag gedaan. Aan hen hebben we vragen gesteld over de eerste aanvraag.
- 16 Halt+-zaken zijn zaken die de Officier van Justitie op basis van zijn discretionaire bevoegdheid naar Halt verwijst. Halt+-zaken zijn doorgaans zwaardere zaken.
- 17 In het plan van aanpak van het inspectierapport staat: "Halt en de politie weten welke informatie zij ieder nodig hebben, zij krijgen de benodigde juiste informatie tijdig en volledig aangeleverd en de informatie-uitwisseling is geborgd. Hierbij gaat het niet alleen over de feitelijke uitwisseling van informatie maar ook de manier waarop de informatie-uitwisseling plaatsvindt".
- 18 In de Brede evaluatie worden een aantal kaders voor organisaties met een bepaalde zelfstandige positie onderzocht. Een van de onderzochte kaders is de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties, die onder andere een aantal (gedrags) regels vaststelt voor de relatie tussen het kerndepartement en een inspectie.
- 19 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.
- 20 <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doeltreffendheid>

Algemene Rekenkamer

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 20 december 2021.
Dit document is op 26 januari 2022
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Kijk op onze website voor eerdere
publicaties van de Algemene
Rekenkamer op het beleidsterrein
van het ministerie van VenJ.

Foto omslag: Frank de Roo

Den Haag, januari 2022