

# Op Zoek Naar Kwaliteit: De Inspectie Justitie en Veiligheid in Ontwikkeling

Paul 't Hart

## 1. Aanleiding en opdracht

Nadat het Algemeen Dagblad in januari 2020 berichtte over (vermeende) beïnvloeding van de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna te noemen: de Inspectie) en dit tot vragen en debat in de Tweede Kamer leidde, is de Auditdienst Rijk (ADR) Kamer verzocht onderzoek te doen naar de gang van zaken in de totstandkoming van Inspectierapporten. De ADR had zich in 2018 en 2019 al met soortgelijke materie beziggehouden, na eerdere soortgelijke meldingen. Mij is vervolgens gevraagd als onafhankelijk rapporteur toe te zien op de uitvoering en (eerste) effecten binnen de Inspectie van de aanbevelingen van het op 24 maart 2021 verschenen ADR-onderzoek.

De ADR concludeerde dat zij geen interventies heeft aangetroffen waarvan kon worden vastgesteld dat deze ongeoorloofd waren, maar dat er tegelijkertijd wel voorbeelden zijn aangetroffen van interventies waaruit 'op zijn minst de schijn van ongeoorloofde *beïnvloeding*' zou blijken. De bulk van het ADR-rapport richtte zich vervolgens met de kenmerkende focus van een auditor, op de in haar ogen gebrekkige *protocollering* en vastlegging van rollen, stappen en interacties in de onderzoeksprocessen van de Inspectie. Zij besloot haar onderzoek tot de volgende aanbevelingen:

- Het opnemen van een meer expliciete beschrijving van de rol van de onder toezicht staande organisatie(s) in de plan van aanpakfase voor het onderzoek;
- Het opnemen van een beschrijving van de rol van Beleid in alle fasen van het onderzoek;
- Het opnemen van een meer expliciete beschrijving van de inhoudelijke rol van de leiding van de Inspectie JenV in concrete onderzoeken en het vastleggen van interne afstemmingen hierover (inclusief eventuele verschillen van inzicht met de projectleider);
- Het opnemen van een meer expliciete beschrijving van de rol van externe adviseurs en van de (onafhankelijkheids)eisen die hieraan gesteld worden;
- Het duidelijker beschrijven van de rol en positionering van het bestuurlijk gesprek met de onder toezicht staande organisatie(s) en de invoering van een managementreactie;
- Het borgen van de methodologische kwaliteit van de inspectieonderzoeken en het expliciteren van de rol van het instrument van de (interne) review ten aanzien van de methodologische kwaliteit.

De aan mij verstrekte opdrachtoomschrijving vraagt mij in engere zin om na te gaan hoe de opvolging van deze aanbevelingen zich ontwikkelt en waar dat toe leidt. Maar zij bevat ook het verzoek om in ruimere zin 'te reflecteren op de algemene kwaliteitsontwikkeling van de Inspectie JenV en het samenspel met beleid en uitvoering waarin zij haar betekenis moet krijgen'. Voorliggende notitie probeert recht te doen aan deze dubbele opdracht.

## 2. Werkwijze

Ik heb de beschikking gekregen over 15 deels interne (concept-)documenten die tezamen een goed beeld geven van de organisatieontwikkeling in de periode 2019-2021, inclusief de ADR-rapporten en de reacties en vervolgstappen van de Inspectie daarop. Daarnaast heb ik vanuit de

Inspectieraad enkele stukken gekregen die de stand van landelijke discussies over kwaliteit en governance van inspecties anno 2021 weergeven. Tot slot heb ik ‘gedipt’ in de omvangrijke reeks inspectierapporten uit dezelfde periode, om mij een beeld te vormen van de werkwijzen en karakteristieke outputs van de Inspectie. Ook heb ik inzage gekregen in een nota van bevindingen van de Algemene Rekenkamer ten behoeve van zijn onderzoek Kijk op Inspectierapporten.

Daarnaast heb ik in totaal 18 personen geïnterviewd, veel in duo- of trioverband, ongeveer gelijkelijk verdeeld tussen Inspectiemedewerkers (inclusief alle MT-leden) en externe stakeholders (inclusief vertegenwoordigers van toezicht ondervindende organisaties en van de bestuursraad van het ministerie van JenV) en partners (zoals de Inspectieraad).

Een eerste versie van deze notitie heb ik onder alle gesprekspartners alsmede mijn opdrachtgever, de ambtelijk eigenaar van de Inspectie, laten circuleren, met verzoek om zowel feitelijk als opiniërend commentaar. Dit commentaar is gewogen verwerkt in de voorliggende eindversie.

Bij de totstandkoming van mijn analyse heb ik twee handvaten gehanteerd:

- *Voor de analyse van de ADR-diagnose en haar opvolging in engere zin* - De inzichten omtrent (de borging van) onafhankelijkheid en (de begrenzing van) beïnvloeding van beleidsgericht onderzoek, die ik heb opgedaan gedurende twee jaar als onafhankelijk ‘transitieadviseur’ over de relatie tussen ‘beleid’ en ‘onderzoek’ op het ministerie van Justitie en Veiligheid<sup>1</sup>.
- *Voor de analyse van de ontwikkeling van de positie, professie en kwaliteit van de Inspectie in bredere zin* – Het model van de waardevolle publieke organisatie als breed gewaardeerde institutie, en de daaruit door Harvard-collega Mark Moore afgeleide ‘strategische driehoek’.<sup>2</sup>

### 3. Context

Voordat ik mijn bevindingen beschrijf en een balans opmaak, wil ik kort de bredere context schetsen waarin de Inspectie zich bevindt, en waar zij zich mee heeft te verstaan in haar streven om uit te groeien tot een consistent betekenisvolle en breed gewaardeerde publieke toezichthouder op de taakuitvoering in het brede domein van Justitie en Veiligheid.

- 3.1 De Inspectie is (naast beide defensie-inspecties) een van de weinige rijksinspecties die primair toezicht houdt op uitvoeringsorganisaties die zelf tot het Rijk behoren, die bovendien onder dezelfde ministeriële verantwoordelijkheid functioneren als zij zelf doet. Dat maakt het belang van haar statutaire, feitelijke en vooral ook gepercipieerde onafhankelijkheid des te groter, omdat het odium van de slager die het eigen vlees keurt altijd om de hoek ligt.
- 3.2 In haar huidige rechtsvorm, takenpakket en omvang is de Inspectie nog een betrekkelijk jonge organisatie (opgericht 2012), die om die reden nog op zoek is naar een optimale balans tussen haar missie/doelstellingen en haar werkwijzen, en naar

---

<sup>1</sup> Zie respectievelijk mijn eerste drie rapportages in die hoedanigheid:

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020D01686&did=2020D01686>,

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/07/01/tk-bijlage-tweede-tussenrapportage-wodc-juni-2020> en

[https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2021Z05184&did=2021D11434](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z05184&did=2021D11434).

<sup>2</sup> Zie A. Boin, L. Fahy en P. 't Hart (red.), *Guardians of Public Value: How Public Organisations Become and Remain Institutions*. London: Palgrave 2020 en M. Moore, *Creating Public Value*. Cambridge, Mass: Harvard University Press 1995.

een vanzelfsprekend gezag daarvoor bij haar belangrijkste stakeholders. Het is ook een post-fusieorganisatie, met bijbehorende historische DNA's - belichaamd in 'veteranen' die vaak zelf afkomstig zijn uit de uitvoering - die zich vertalen in opvattingen en tradities over wat goed inspectiewerk is en hoe het tot stand komt. En het is een organisatie waarin de laatste jaren veel 'vers bloed' is ingestroomd, in belangrijke mate zeer hoog opgeleide mensen met een onderzoeksachtergrond. Het vergt tijd om daar een goede balans in te vinden.

- 3.3 Deze Inspectie moet het verschil maken met haar pen en haar tong. Onderzoeken en beoordelen (inclusief *naming & shaming, praising & reinforcing*) – daar moet zij het van hebben. Anders dan veel andere inspecties beschikt zij niet over een sanctierepertoire en bijbehorende escalatieladder. Dat behoeft geen beletsel te zijn – andere institutionele waakhonden op de kwaliteit van het openbaar bestuur, zoals de Algemene Rekenkamer, of kennisinstituten zoals het Sociaal-Cultureel Planbureau, slagen er prima in om ook zonder sanctiemacht aanmerkelijke invloed uit te oefenen op de prioriteiten en werkwijzen van andere overheidsorganisaties. Maar die interveniëren niet of nauwelijks, zoals van de Inspectie wel wordt verwacht, in de haarvaten van de uitvoering.
- 3.4 Net als haar zusterorganisaties in andere sectoren kent ook de Inspectie een zeer omvangrijk toezichtsdomein, dat honderden wetten en regelingen omvat en waarbinnen tientallen organisaties en vele tienduizenden mensen actief zijn. Tegelijkertijd is haar formatie met iets meer dan 100fte relatief bescheiden. Dat zet een hoge premie op de keuzes die zij maakt over waar en wanneer welke vorm van inzet van haar schaarse capaciteit het beste maatschappelijk rendement oplevert. Net als andere inspecties, die voor dezelfde strategische afweging staan, heeft zij daartoe de notie van 'risicogestuurd toezicht' omarmd: eerst – en liefst in goed overleg met haar eigenaar en haar stakeholders - bepalen waar de grootste kwetsbaarheden respectievelijk de grootste potentiële leeropbrengsten in de uitvoering bestaan, en dan pas over je inzet besluiten. De praktijk daarvan is weerbarstig, niet in het minst omdat een niet onaanzienlijk deel van de capaciteit wordt ingezet op kwesties die ad-hoc voortkomen uit het verkeer tussen media, Kamer en bewindspersonen. De inspectie poogt de komende jaren de focus te leggen op regulier toezicht en past een toetsingskader toe voor de selectie van incident-onderzoeken. Hiermee wordt getracht minder capaciteit te besteden aan kwesties die ad-hoc voorkomen.
- 3.5 De taakuitvoering op het J&V-domein is op veel gebieden zeer ingrijpend. Het gaat om (zwaard)macht van staat die wordt ontplooid tegenover burgers, respectievelijk gezag dat wordt uitgeoefend over enkele van de meest kwetsbare groepen – vluchtelingen, delinquenten, kinderen, mensen met verward gedrag - in de samenleving. Dat werk is gevoelig, en de grens tussen 'goed', 'goed genoeg' en 'catastrofaal' optreden is soms flinterdun. Er zijn altijd situaties waarin mensen tussen wal en schip vallen, of erger. Dat maakt de taakuitvoering, maar ook de achterliggende beleidsvorming en de politieke verantwoordelijkheid daarvoor, inherent broos en reputationeel kwetsbaar. Inspecteren in die cocktail van complexe feiten, heftige emoties, en politieke ophef vraagt veel van het verkeer tussen toezichthouder, toezicht ondervindende organisaties (TOO's) en beleidsdepartement (dat ook eigenaar en budgetverschaffer van de Inspectie is). Juist bij zulke incidentonderzoeken is het cruciaal dat de onafhankelijkheid van de Inspectie boven alle twijfel verheven is.

#### 4. Onafhankelijkheid geborgd? Bevindingen

- 4.1 De signaalwaarde en impact van Inspectie-interventies worden niet alleen bepaald door hun inhoud en methodische onderbouwing, maar ook door hun focus/scope, timing en verwoording. Dat weten 'beleid' en 'TOO's' ook, en dus zijn zij alert op hoe de Inspectie haar onderzoeken inricht, rapporteert en communiceert. Zij hebben een legitiem belang om bij de keuzes die de Inspectie op elk van deze aspecten maakt hun perspectief in te brengen. De vraag is waar daarbij de grens ligt tussen legitieme professionele praktijken en oneigenlijke invloedsposingen: op welke momenten, op welke plekken, en in welke vormen mogen TOO's/beleid wel en niet hun zienswijze en belang representeren?
- 4.2 In de praktijk is het lastig een omvattend beeld te krijgen van 'oneigenlijke beïnvloeding'. Dat komt omdat eenduidige en door iedereen omarmde normen en spelregels vergelijkbaar met een academisch integriteitskader (of het omgangskader voor de gang van zaken bij WODC-onderzoeken) hier ontbreken. Daarmee is wat geldt als oneigenlijke beïnvloeding vanuit 'beleid' respectievelijk gelegitimeerde en onacceptabele (bij)sturing van Inspectieonderzoeken en -teksten vanuit het MT vooralsnog grotendeels *in the eye of the beholder*. Voor wat het waard is, geïnterviewden praten er over in de sfeer van 'vroeger kwam het wel eens voor, maar nu niet meer'. Veel minder dan het geval was bij mijn onderzoek naar de relaties tussen het WODC en het bestuursdepartement maken medewerkers van de inspectie melding van spanningsvolle relaties met 'beleid' of met TOO's.
- 4.3 Net als bij het WODC lijkt het ook bij de Inspectie te gaan om een fenomeen dat weinig voorkomt, maar als het voorkomt (en zichtbaar wordt gemaakt) een hoog-disruptieve impact heeft op een organisatie wier gezag in belangrijke mate stoelt op haar onafhankelijkheid. Dat maakt het lastig te bepalen hoe sterk je daar dus op moet gaan organiseren. Een gegeven is dat de opstelling van TOO's en van beleidsonderdelen (weg: OT) opener en leergieriger is bij thematische en defensiever bij incidentonderzoeken, zeker wanneer het om publicitair respectievelijk politiek gevoelige kwesties gaat. Het gaat er niet om zulke spanningen te vermijden, maar om de kwaliteit van het *relationele werk* dat moet worden verricht om met deze spanningen om te gaan op een manier die de onafhankelijkheid van de Inspectie boven iedere twijfel verheven houdt en tegelijkertijd door TOO's als fair en leerzaam wordt ervaren.
- 4.4 Er zijn mede naar aanleiding van de ADR rapporten talrijke stappen gezet ter versteviging van de onafhankelijke positionering van de Inspectie en de normering en protocollering van de procesgang bij onderzoeken (inclusief de inkadering van het zogeheten 'bestuurlijk overleg' daarbinnen), die tezamen de transparantie en voorspelbaarheid vergroten. Het is overigens bepaald niet zo dat iedereen binnen de Inspectie staat te juichen bij de post-ADR initiatieven, en er zijn tussen directies merkbare verschillen in mate en tempo waarin men dit ter hand neemt (zie verder paragraaf 5).
- 4.5 De contacten aan de 'voorkant' van Inspectie-onderzoeken (programmering van onderzoeken, afbakening onderzoeksontwerpen) zijn verhoudingsgewijs minder geprotocolleerd dan de processen tijdens eenmaal lopend onderzoeken). Dat is wat mij betreft ook verdedigbaar, want het is voor zowel de uitvoerbaarheid als de bruikbaarheid van Inspectie-onderzoeken van belang dat de organisaties die een

spiegel krijgen voorgehouden ook hun inbreng kunnen hebben bij het kiezen en slijpen van die spiegel, met inachtneming van de onafhankelijkheid van de Inspectie – zo lang de principiële onafhankelijkheid van de Inspectie in het kiezen, framen, uitvoeren en rapporteren van haar onderzoek goed is geregeld en breed wordt erkend. Wanneer deze ‘bodem’ stevig is – en dat is inmiddels het geval - moet het aan de professionaliteit en rolvastheid van inspecteurs/inspectieteams en hun counterparts bij beleid en ‘TOO’s worden overgelaten om onderzoeken vorm te geven.

- 4.6 De huidige leiding van de Inspectie wordt als het om de borging van onafhankelijkheid en robuustheid in optreden richting beleid en toezicht ondervindende organisaties intern ervaren als ‘rechter in de leer’ en ‘steviger’ in de bestuurlijk overleggen. Tegelijkertijd benadrukken geïnterviewden binnen en buiten de organisatie dat er sprake van een geheel nieuw, groter team, dat op dit punt nog geen eenheid van visie en gedrag uitstraalt. Het huidige managementteam wil doorontwikkelen naar een grotere cohesie, daar wordt ook aan gewerkt, maar die is vooralsnog niet bereikt. Dat vindt de rest van de organisatie soms lastig, en is natuurlijk ook bekend bij externe stakeholders.
- 4.7 Naar aanleiding van de ADR-rapporten is vlijtig gewerkt aan de door de minister toegezegde opstelling, uitwerking of aanscherping van statuten, planningstools, procesbeschrijvingen (‘de procesplaat’), methodieken van risicoanalyse (als bouwsteen voor het gewenste ‘risicogestuurd toezicht’) en de vormgeving van review-processen binnen Inspectie-onderzoeken. De meeste van deze bouwstenen van wat een meer robuuste Inspectie moet opleveren, zijn inmiddels opgeleverd of verkeren in een ver stadium van ontwikkeling (bijvoorbeeld het relatiestatuut betreffende de rol van beleid en uitvoering in relatie tot Inspectie-onderzoeken). Het is op dit moment echter nog te vroeg om vast te kunnen stellen of al dit nieuwe ‘beleidspapier’ ook neerslaat in de gewenste veranderingen in houding en gedrag bij de betrokken partijen.
- 4.8 Er bestaat brede consensus dat systematisering van en transparantie over de gang van zaken tijdens onderzoeken de onafhankelijkheid van het inspectie-optreden ten goede komen. Maar wat tegelijkertijd iedereen ongewenst vindt, is dat de opvolging van de ADR-rapporten uitloopt op overmatige protocollering van Inspectie-processen, terwijl de Inspectie nu juist, en om goede redenen, bezig is met differentiatie van haar interventies.<sup>3</sup> Onafhankelijkheid alleen is niet voldoende voor een Inspectie die betekenisvol bijdraagt aan de effectiviteit en het leervermogen van uitvoeringsorganisaties en -netwerken in het J&V-domein. Daarvoor is ook professionele ruimte nodig, gedragen door een strategisch gekozen en breed gedeeld kwaliteitsbegrip. Daarover handelt de volgende paragraaf.

## 5. Van onafhankelijkheid naar kwaliteit: Bevindingen

- 5.1 De insteek, werkwijze en conclusies van de ADR-onderzoeken zijn binnen de Inspectie niet overal goed gevallen. Er zit veel professionele trots in de organisatie, en de ADR-rapporten bezorgden professioneel ongemak, al vonden sommigen het

---

<sup>3</sup> Zie: IJ&V, *Meerjarenperspectief 2021-24*, 2021, en IJ&V, *Protocol voor de Werkwijze*, 2021.

leerzaam en louterend om nu zelf eens onderzoek te ondergaan in plaats van het uit te voeren. Een lid van het MT verwoordde de overheersende houding binnen de Inspectie aldus : ‘het ADR-rapport heeft een zekere signaalwaarde maar we willen wel baas blijven over ons eigen kwaliteitstraject’. En men stelt zich tot doel ‘het werken aan de ADR aanbevelingen zo te kantelen dat wat eruit voortkomt wel van ons wordt.’

- 5.2 Vanuit die gedachte is men voortvarend aan het werk gegaan om de ADR-input mee te nemen in de bredere ontwikkelingsslag die al was ingezet. Trots toont men op de factsheet ‘Recente ontwikkelingen bij de Inspectie’ een checklist van to-do items met liefst 90% groene bolletjes, die kennelijk staan voor reeds voltooide stappen op weg naar de vier ambitieuze doelen die de Inspectie zich in haar Meerjarenperspectief 2021-24 heeft gesteld. Dat scheidt een al te rozig beeld. De Inspectie heeft nog een weg te gaan. Er ontbreken op dit moment nog een aantal essentiële ingrediënten voor een optimale balans tussen wat de Inspectie wil bereiken (haar publieke waardepropositie), wat zij kan en hoe zij feitelijk werkt (haar operationele capaciteit), en de mate van steun en acceptatie die zij daartoe weet op te halen in haar ‘autoriserende omgeving’ (eigenaar, bestuursraad J&V, TOO’s, toezichtspartners, Tweede Kamer).
- 5.3 Ten aanzien van de *waardepropositie* (het ‘wat en waarom’) bestaat er weliswaar consensus over de algemene doelstellingen zoals verwoord in het Meerjarenperspectief, maar is die nog niet vertaald in een set van standaarden om de eigen kwaliteit (inclusief effectiviteit) aan af te lezen. Dat is ook niet eenvoudig, want de kern van de waardepropositie van de Inspectie is dat er door haar optreden uiteindelijk zaken ten goede veranderen in andere organisaties, en in netwerken en soms zelfs beleidskaders waarin zij zelf niet aan de knoppen van zit. Daarmee is de essentie van de kwaliteit die de Inspectie nastreeft relationeel van aard: niet haar producten an sich, maar de mate waarin zij de strekking van deze producten bij TOO’s en beleidsmakers ‘tussen de oren krijgt’, bepaalt haar maatschappelijk rendement. Momenteel richt veel van haar professionele trots en kunde zich op haar ‘throughputs’ en ‘outputs’: het doen van goed onderzoek en het maken van ‘onweerlegbare rapporten’. Er mag meer aandacht komen voor de ontwikkeling van een kwaliteitsnorm die zich verbindt met de outcomes: wat brengen Inspectie-interventies teweeg bij partijen in de domeinen waarop zij zich richten? In het voorjaar van 2021 is binnen de directie Strategie, Kwaliteit en Bedrijfsvoering een project ‘Kwaliteit 2.0’ van start gegaan waarin dit thema wordt uitgediept.
- 5.4 Ten aanzien van de *operationele capaciteit* (het ‘hoe’ en ‘met wie’) is er op dit moment sprake van een zekere ‘cultuurclash’ binnen de organisatie. Er bestaan verschillende opvattingen van hoe een *good day at the office* eruit ziet en wat daarvoor nodig is. Er bestaan verschillen in opvatting over wat men moet weten, kunnen en doen om gezaghebbend en betekenisvol te kunnen optreden. Deze verschillen zijn onmiddellijk voelbaar tussen toezichtdirecties onderling, tussen lijn (inspecteurs) en staf (de directie Strategie, Kennis en Bedrijfsvoering), en tussen in de uitvoering gewortelde ‘veteranen’ en wetenschappelijk gesocialiseerde ‘nieuwkomers’. Ze betreffen cruciale kwesties in de ontwikkeling van de operationele capaciteit van de Inspectie, zoals:
- Moet de Inspectie de ‘rapportenmachine’ blijven die zij was, wil zij doorontwikkelen naar een werkwijze waarin op case-by-case basis wordt besloten welke mix van onderzoek, communicatie en beïnvloeding wordt ingezet? Het MT

streeft deze doorontwikkeling na, maar daarvoor bestaat nog geen uniforme steun binnen de organisatie.

- Als zij inderdaad meer situationeel tot inzet wil komen, op grond van welke criteria bepaalt zij dan tot welke vorm van optreden een bepaald incident of signaal uit de uitvoeringspraktijk moet leiden?
- Hoe kan regulier toezicht professioneel zodanig worden ontwikkeld dat het net zo genormeerd en geborgd is als thematisch en incidentenonderzoek? Welke vorm van 'review' past daarbij? Er is recent een visie op regulier toezicht ontwikkeld waarin dit aan de orde komt, en die zich nu in de praktijk zal moeten bewijzen.
- Hoe kan de Inspectie herkenbaar en geloofwaardig heen en weer bewegen tussen haar rollen als critical friend annex 'meedenker' en normerend-toetsende beoordelaar?
- Welk(e) algemene normen en beoordelingsprincipes (vervat in een toetsingskader) hanteert de Inspectie eigenlijk bij de beoordeling van de uitvoeringspraktijken die zij onderzoekt?
- Welke theory of change hanteert de Inspectie bij het bewerkstelligen van het beoogde leergedrag bij TOO's en beleidsmakers? Anders gezegd: hoe weet zij 'wat werkt' in de manier waarop zij onderzoek doet en daarover communiceert?

5.5 Er is niets tegen een levendig intern professioneel debat over zulke essentiële onderdelen van de organisationele capaciteit. Maar het kan ook niet zo zijn dat zulke discussies langs min of meer tribale lijnen worden gevoerd, niet tot een conclusie worden gebracht en daarmee dus de kwaliteit en de eenheid van optreden in de weg gaan staan. Er moeten ook knopen doorgehakt kunnen worden. Daarbij is het van belang dat het MT tot een goede weging komt van niet alleen de richting maar ook het tempo van de gewenste professionele ontwikkeling.

5.6 Als het om de relaties met haar *autoriserende omgeving* gaat, is mij allereerst opgevallen dat de Inspectie een behoorlijk niveau van krediet lijkt te genieten bij de TOO's waarvan ik vertegenwoordigers sprak. Natuurlijk schuurt het af en toe bij specifieke onderzoeken. Tegels lichten en lastige boodschappen brengen horen erbij (al maken diverse geïnterviewden gewag van incidentele verbazing en irritatie in gevallen wanneer het proces van 'tegels lichten' zelf prima verloopt en tot een herkenbare analyse leidt, maar vervolgens de boodschap naar buiten aanmerkelijk scherper wordt gebracht dan de analyse rechtvaardigt). Tegelijkertijd ervaart men inspectie-interventies regelmatig ook als een welkome ruggensteun voor verbeteraars/veranderaars binnen uitvoeringsorganisaties - zowel intern als in hun relaties met, zoals een geïnterviewde het kleurrijk uitdrukte, 'onze vrienden van beleid.' Binnen 'beleid' lijkt de overwegende houding er een van *wait and see* te zijn: steun voor de richting waarin het nieuwe MT koerst, maar tegelijkertijd ook een besef dat er nog veel te doen is om de kwaliteit en het (leer)rendement van Inspectie over de hele linie consistentere te maken.

## 6. Balans

Ik rond af met vier algemene conclusies:

6.1 Ik zie geen aanleiding tot ongerustheid over de borging van onafhankelijkheid van de Inspectie. De recent ontstane respectievelijk bijgestelde regelkaders zijn afdoende, en voor zover ik kan overzien zijn de mindset en cultuur binnen de organisatie op dit

punt robuust. Dat betekent niet dat incidenten op dit vlak zijn uit te sluiten, maar wel dat de organisatie een billijke en doordachte inspanning levert om de kans erop zo veel mogelijk te verkleinen.

- 6.2 Een vraag die voor de aanleiding van dit rapport cruciaal is om te beantwoorden is die naar de rolopvatting waarmee het MT haar rol speelt in relatie tot afzonderlijke onderzoekstrajecten. Mijn boodschap op dat punt is driedig: (a) het MT *moet* de professionele kwaliteit en inhoudelijke overtuigingskracht van de onderzoeken toetsen; (b) het *mag* opvattingen ventileren over hoe de Inspectie de boodschap van een onderzoek op de meest effectieve wijze kan doen ‘landen’ binnen TOO’s en de bredere omgeving; (c) het *mag niet* aansturen op correcties die de onderzoekers het gevoel geven dat de opportuniteit het wint van de onafhankelijkheid. Het huidige MT lijkt voor zover ik heb kunnen vaststellen geheel in lijn hiermee te opereren.
- 6.3 De Inspectie is ondanks haar reserves over de ADR-onderzoeken constructief aan de slag gegaan met hun conclusies en aanbevelingen. Daarbij worstelt zij wel met de paradox dat voor een organisatie wiens missie het is anderen tot leren en permanent verbeteren aan te zetten, zij dat ook in de eigen organisatie tot uitdrukking moet laten komen. De besluiten die het MT onlangs heeft genomen om de organisatie beter in te richten, zijn bedoeld om de randvoorwaarden te creëren voor het vergroten van het eigen leervermogen.
- 6.4 De weg die de Inspectie nu wil inslaan, stelt haar voor een *adaptieve* opgave: het herijken van bestaande rol- en taakopvattingen, kwaliteitsnoties en professionele identiteiten. De bouwstenen daarvoor zijn inmiddels gelegd. Het komt er nu op aan de nieuwe principia en praktijken te doen ‘landen’ in de werkwijze en cultuur van de organisatie. Daarbij zijn onvermijdelijk alle ogen gericht op het MT (*does it walk its talk?*), maar tegelijkertijd staat of valt het succes van de ingezette beweging bij de bereidheid van *alle* medewerkers om uit ingenomen stellingen te komen en zich naar de nieuwe kaders te gaan gedragen.