



Auditdienst Rijk  
*Ministerie van Financiën*

Onderzoeksrapport

Naar de totstandkoming van rapporten van de  
Inspectie Justitie en Veiligheid

## Colofon

Titel	Onderzoek naar de totstandkoming van rapporten van de Inspectie Justitie en Veiligheid
Uitgebracht aan	pSG Justitie en Veiligheid
Datum	17 maart 2021
Kenmerk	2021-0000055410

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Over dit onderzoek—4</b>
1.1	Aanleiding—4
1.2	Doelstelling en onderzoeksvragen—4
1.3	De onderzochte inspectierapporten—4
1.4	Leeswijzer—6
<b>2</b>	<b>Centrale boodschap—7</b>
<b>3</b>	<b>De context van de Inspectie JenV—9</b>
3.1	Organisatorische context Inspectie JenV—9
3.1.1	Historie Inspectie JenV en haar omgeving—9
3.1.2	Missie en visie Inspectie JenV—9
3.1.3	Taken Inspectie JenV en van toepassing zijnde kaders—10
3.1.4	Ontwikkelopgave Inspectie JenV—11
3.2	Gerelateerde ADR onderzoeken—11
3.2.1	Onderzoek rapport "Inrichting repressieve brandweezorg" van de Inspectie JenV—11
3.2.2	Monitoring verbetermaatregelen Inspectie JenV—12
<b>4</b>	<b>Welke interventies hebben zich voorgedaan in de inspectieonderzoeken?—13</b>
4.1	Beschrijving van de interventies—13
4.1.1	Interventie 1: onderzoek wordt geïnitieerd, en de onderzoeksvragen worden opgesteld door de onder toezicht staande organisatie (1)—13
4.1.2	Interventie 2: bevindingen en conclusies worden na wederhoorreactie en bestuurlijk gesprek van de onder toezicht staande organisaties gewijzigd of geherformuleerd (2)—13
4.1.3	Interventie 3: bevindingen en conclusies in het (concept)onderzoeksrapport worden door de leiding gewijzigd of geherformuleerd en leiden tot afzwakking (3)—14
4.1.4	Interventie 4: een bevinding wordt na gesprek met Beleid uit het rapport verwijderd (1)—14
4.1.5	Interventie 5: invloed van externe adviseurs op de inspectierapporten niet transparant (2) en onafhankelijk (1)—14
<b>5</b>	<b>Waarborgen in het huidige werkproces tegen de aangetroffen interventies en de methodologische kwaliteit van de onderzochte inspectieonderzoeken—15</b>
5.1	De werkprocessen van de Inspectie JenV—15
5.2	Geconstateerde interventies afgezet tegen het huidige werkproces—15
5.3	Methodologische kwaliteit van de onderzochte dossiers—16
<b>6</b>	<b>Aanbevelingen—17</b>
<b>7</b>	<b>Verantwoording onderzoek—19</b>
7.1	Onderzoeksaanpak—19
7.2	Object van onderzoek, afbakening en definities—19
7.3	Gehanteerde standaard—20
7.4	Verspreiding rapport—21
<b>8</b>	<b>Ondertekening—22</b>
<b>Bijlage 1</b>	<b>Analyse vastleggingen in dossiers—23</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Managementreactie—27</b>

# 1 Over dit onderzoek

## 1.1 Aanleiding

Op 28 januari 2020 verscheen in het AD een artikel over (vermeende) beïnvloeding van onderzoeken van de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV) en de wijze waarop met de integriteitsmeldingen van medewerkers van de Inspectie is omgegaan<sup>1</sup>. Eén van deze meldingen – primair gericht op het inspectieonderzoek naar de brandweezorg – is in 2018 reeds onderwerp van nader onderzoek door de Auditdienst Rijk (ADR)<sup>2</sup> geweest. De uitkomsten van dit onderzoek zijn destijds meegenomen in het verbetertraject van de Inspectie JenV. Destijds is afgesproken dat de ADR de voortgang en resultaten van dit traject zou monitoren. Dit heeft in 2019 geresulteerd in een eerste rapportage<sup>3</sup>. De overige inspectiedossiers die onderdeel waren van de meldingen zijn destijds niet onderzocht.

Het artikel in het AD vormde voor een aantal Kamerleden aanleiding om vragen te stellen aan de minister van JenV<sup>4</sup> (verder: de minister), gevolgd door een mondeling debat in de Tweede Kamer op 4 maart 2020<sup>5</sup>. Naar aanleiding van dit debat heeft de minister op 22 juni 2020 de Tweede Kamer schriftelijk geïnformeerd over het feit dat de ADR aanvullend onderzoek zal uitvoeren naar vier inspectierapporten (waarvan drie rapporten onderdeel waren van de initiële meldingen) met als doel te bepalen of het beginsel van onafhankelijkheid als principe van goed toezicht mogelijk in het geding is geweest<sup>6</sup>.

Het rapport dat voor u ligt geeft invulling aan de toezegging van de minister aan de Tweede Kamer. De ADR heeft dit onderzoek in de periode van juli tot en met december 2020 uitgevoerd in opdracht van de plaatsvervangend Secretaris-Generaal (pSG) van het ministerie van JenV.

## 1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van dit onderzoek is het verschaffen van inzicht in de onafhankelijke totstandkoming van de door de ADR onderzochte inspectierapporten teneinde de minister in staat te stellen de Tweede Kamer hierover nader te informeren en tegelijkertijd aanbevelingen te doen om - waar nodig - de onafhankelijkheid (beter) te borgen in het onderzoeksproces van de Inspectie JenV.

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

*Welke met het toezichtprincipe van onafhankelijkheid strijdige interventies<sup>7</sup> zijn er eventueel door de leiding van de Inspectie of door derden gepleegd op het onderzoeksproces van de vier inspectierapporten die deel uitmaken van dit onderzoek, en welke (aanvullende) waarborgen zouden er in het huidige onderzoeksproces van de Inspectie kunnen worden opgenomen, om deze strijdigheden in de toekomst te voorkomen?*

## 1.3 De onderzochte inspectierapporten

De Inspectie JenV onderscheidt drie typen van onderzoek: thematisch onderzoek, periodieke beelden en incidentonderzoeken.

*Thematisch onderzoek* is een onderzoek naar één of meer specifieke aspecten binnen de uitvoeringspraktijk. Het onderzoek leidt tot een oordeel over de uitvoering.

<sup>1</sup> K. Voskuil, Klokkenluiders: gevoelige informatie Justitie weggehouden bij Tweede Kamer. Algemeen Dagblad (28 januari 2020)

<sup>2</sup> Onderzoeksrapport: onderzoek naar de totstandkoming van het rapport "Inrichting repressieve brandweezorg" van de Inspectie JenV. 2018-0000070633

<sup>3</sup> Onderzoeksrapport Monitoring verbetermaatregelen Inspectie Justitie en Veiligheid. 2019-0000217264

<sup>4</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal (vergaderjaar 2019 -2020) nummer 2020Z01342; Mondelinge vragen van het lid Groothuizen (D66) aan de Minister van Justitie en Veiligheid over de beïnvloeding van rapporten van de Inspectie Justitie en Veiligheid (Nos.nl, 28 januari 2020) (ingezonden 28 januari 2020)

<sup>5</sup> [www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire\\_verslagen/detail/524d056d-9814-4ea7-af45-d769956dfac7#idf8b9fb1e](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/524d056d-9814-4ea7-af45-d769956dfac7#idf8b9fb1e)

<sup>6</sup> Brief van 22 juni 2020 van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer inzake 'Moties en toezeggingen debat 4 maart jl. inzake rapporten Inspectie JenV en WODC' (kenmerk 2915301)

<sup>7</sup> Voor de definitie van de term 'interventie' verwijzen wij naar hoofdstuk 7.



*Periodieke Beelden* zijn onderzoeken met een terugkerend karakter, waarbij onderwerp en frequentie vrij staan en waarbij de Inspectie JenV (in nauwe samenwerking met het toezichtveld) kwantitatieve en kwalitatieve informatie over de toezichtgebieden verzamelt om een beter inzicht te krijgen in prestaties, ontwikkelingen en trends.

*Incidentonderzoeken* kunnen – anders dan de andere twee typen van onderzoek – naar hun aard niet vooraf geprogrammeerd worden. Een ongeval, ramp of crisis kan aanleiding zijn voor een incidentonderzoek. In beginsel beslist de Inspectie JenV zelf tot onderzoek over te gaan maar in sommige gevallen vindt onderzoek plaats op verzoek van de minister of staatssecretaris. Soms zijn er meer onderzoeksinstanties betrokken bij een incidentonderzoek, bijvoorbeeld de Onderzoeksraad voor Veiligheid en andere rijksinspecties. De aard van het incident bepaalt de opzet en invalshoek van incidentonderzoek. Kenmerkend voor incidentonderzoeken is dat er vaak een (maatschappelijke) noodzaak is om snel met onderzoeksresultaten te komen.

In ons onderzoek hebben we vier inspectierapporten onderzocht. Hieronder geven wij een korte samenvatting van deze rapporten<sup>8</sup>, waarbij we naast de titel, tevens de publicatiedatum en het type onderzoek aangeven. Onderaan de beschrijving is een link opgenomen die verwijst naar de rapporten.

#### **Incidentonderzoek Udo D. – augustus 2016 – Incidentonderzoek**

Op 19 oktober 2015 pleegde Udo D, een verwarde persoon met psychiatrische problemen, een geweldsdelict met dodelijke afloop in Leeuwarden. Op verzoek van de betrokken 'driehoek' (de burgemeester van Leeuwarden, de politie en het Openbaar Ministerie) aangevuld met GGZ Friesland, hebben de Inspectie Veiligheid en Justitie en de Inspectie voor de Gezondheidszorg samen een onderzoek uitgevoerd naar dit incident. Het onderzoek ging over de vraag of de driehoek en GGZ Friesland de wettelijke mogelijkheden op basis van de toen beschikbare informatie, goed hebben ingezet om mogelijk gevaar van Udo D. af te wenden. Het antwoord op deze vraag luidde dat dit het geval was. Het rapport vindt u [hier](#).

#### **De opvolging van signalen uit het asielproces – januari 2017 – Thematisch onderzoek**

Voor de behandeling van een asielaanvraag is in Nederland het asielproces ingericht. Bij dit proces zijn de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) betrokken. In dit proces kunnen signalen over de asielzoeker aan het licht komen die te maken hebben met mensensmokkel, mensenhandel en terrorisme. In 2016 heeft de Inspectie Veiligheid en Justitie de opvolging van dit soort signalen door de Politie, de KMar, de IND en het COA onderzocht. De hoofdconclusie van het onderzoek was dat de meldstructuur binnen deze organisaties om 'harde' of 'zachte' signalen door te geven aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten op orde was. Zachte signalen die – na interne weging – niet door deze organisaties via de meldstructuur worden doorgegeven, worden vervolgens slechts in beperkte mate gedeeld. Het rapport vindt u [hier](#).

#### **De aanpak van ondermijning (RIEC/LIEC) – februari 2017 – Thematisch onderzoek**

In 2016 onderzocht de Inspectie Veiligheid en Justitie de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Deze vorm van criminaliteit ondermijnt het lokale gezag, doordat de onderwereld (onder valse voorwendselen) gebruikmaakt van legale voorzieningen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om financiële dienstverleners, notarissen, makelaars en de overheid als vergunningverlener. Bewust of onbewust faciliteren deze partijen daarmee criminele activiteiten. De centrale vraag in het inspectieonderzoek was of de aanpak van ondermijnende criminaliteit in overeenstemming was met de regels, afspraken en beleid en of de aanpak versterkt kon worden. Het antwoord op de vraag luidde dat dit het geval was en dat er mogelijkheden zijn om de aanpak van ondermijning verder te versterken. Het rapport vindt u [hier](#).

#### **Periodiek Beeld Opsporing (PBO)<sup>9</sup> – december 2019 – Periodiek Beeld**

De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt toezicht op de kwaliteit van de taakuitvoering door de politie. Daartoe onderzoekt de Inspectie periodiek één van de hoofdtaken van de politie (opsporing, handhaving en noodhulp). In het Periodiek Beeld Opsporing heeft de Inspectie de opsporingstaak van de politie in beeld gebracht op basis van vier deelonderzoeken (selectie & toewijzing in de opsporing, intelligence in de opsporing, besturing van de opsporing en politieonderwijs). Eén van de hoofdconclusies in het PBO luidde dat de politie de uitgangspunten voor opsporing nog niet of deels heeft gerealiseerd en dat de aanpak van ondermijning en de georganiseerde criminaliteit in beperkte mate van de grond komt. Het rapport vindt u [hier](#).

<sup>8</sup> De beschrijvingen zijn overgenomen uit de betreffende inspectierapporten

<sup>9</sup> Het Periodiek Beeld Opsporing was het eerste periodieke beeld dat de Inspectie JenV heeft uitgevoerd.

#### **1.4 Leeswijzer**

Hoofdstuk 2 geeft de centrale boodschap van dit onderzoek weer. Deze centrale boodschap bevat de beantwoording van de onderzoeksvraag van dit onderzoek. In hoofdstuk 3 beschrijven we de context van het onderzoek. Dit hoofdstuk biedt de lezer achtergrondinformatie waarmee hij de bevindingen uit ons onderzoek beter kan duiden. Vervolgens beschrijven we in de hoofdstukken 4 en 5 de bevindingen uit het onderzoek die tot de beantwoording van de onderzoeksvraag en de aanbevelingen hebben geleid. Hoofdstuk 4 gaat over onze bevindingen op de interventies waarbij het principe van onafhankelijkheid mogelijk in het geding is geweest. Hoofdstuk 5 gaat over onze bevindingen op de vraag welke waarborgen het huidige werkproces van de Inspectie JenV kent om dergelijke interventies tegen te gaan. In hoofdstuk 6 doen we ten slotte een aantal aanbevelingen voor het (verder) borgen van de onafhankelijkheid in het onderzoeksproces van de Inspectie JenV. Het rapport sluit af met hoofdstuk 7 en 8 waarin we ons onderzoek verantwoorden en het rapport wordt ondertekend.



## 2 Centrale boodschap

Voor u ligt het eindrapport van het onderzoek dat de Auditdienst Rijk (ADR) heeft uitgevoerd naar de totstandkoming van een viertal onderzoeken die in het verleden - in de periode 2016 -2019 – door de Inspectie JenV zijn uitgevoerd. Dit ADR onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van berichten in de media (begin 2020) over vermeende oneigenlijke beïnvloeding van onderzoeken van de Inspectie JenV en de toezegging van minister Grapperhaus in het daaropvolgende Kamerdebat over deze kwestie.

De onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

*Welke met het toezichtprincipe van onafhankelijkheid strijdige interventies zijn er eventueel door de leiding van de Inspectie of door derden gepleegd op het onderzoeksproces van de vier inspectierapporten die deel uitmaken van dit onderzoek, en welke (aanvullende) waarborgen zouden er in het huidige onderzoeksproces van de Inspectie kunnen worden opgenomen, om deze strijdigheden in de toekomst te voorkomen?*

Van interventies is op meerdere momenten in een onderzoeksproces sprake. Deze zijn op zichzelf niet ongeoorloofd en in veel gevallen zelfs wenselijk. Intern kunnen deze interventies gericht zijn op verbeteringen van de kwaliteit van het onderzoek(proces) en extern bijvoorbeeld op het afstemmen van het conceptrapport met de onder toezicht staande organisatie(s) in het kader van de wederhoor op feitelijke onjuistheden in het rapport. Van ongeoorloofde (of oneigenlijke) interventies is pas sprake als deze worden gepleegd met een ander oogmerk dan het verbeteren van de kwaliteit van het onderzoek(proces) en evenmin herleidbaar zijn naar de bevindingen van het onderzoek.

Het onderzoeksproces van de Inspectie JenV was ten tijde van de betreffende inspectieonderzoeken in opzet vastgelegd in een werkproces (MAVIM, Procesplaat 1.0) dat kaders biedt voor de uitvoering van de inspectieonderzoeken en voor de vastleggingen van onderzoeksresultaten in het dossier. Inmiddels hanteert de Inspectie JenV Procesplaat 2.0 als werkproces. Procesbeschrijvingen beogen de methodologische kwaliteit van de onderzoeken te waarborgen, de onderzoekstrail navolgbaar en gemaakte keuzes transparant te maken. Een vast onderdeel van de werkprocessen van de Inspectie JenV is een interne kwaliteitstoets (op het plan van aanpak en het conceptrapport) en wederhoor op het conceptrapport, waarbij de onder toezicht staande organisatie(s) kan reageren op feitelijke onjuistheden in het conceptrapport.

Uit ons onderzoek naar de vier - in 2016 tot en met 2019 uitgevoerde - inspectieonderzoeken blijkt echter dat vastleggingen in de dossiers incompleet zijn en veelal ontbreken en dat daarnaast bepaalde stappen uit het werkproces niet of slechts ten dele zijn gevolgd. De interne kwaliteitstoets blijkt bovendien vooral gericht te zijn geweest op de inhoud en leesbaarheid van de plannen van aanpak en de rapporten zelf en in veel mindere mate op de methodologische kwaliteit van de onderzoeken. Als gevolg hiervan is de onderzoekstrail in de door ons onderzochte inspectiedossiers slecht navolgbaar en kan bijvoorbeeld niet goed worden vastgesteld wat destijds de overwegingen zijn geweest om bepaalde wijzigingen in het rapport wel of niet door te voeren. Ook de door ons gehouden interviews geven geen eenduidig beeld van deze overwegingen.

Mede daardoor hebben wij in de vier inspectieonderzoeken geen interventies aangetroffen waarvan kan worden vastgesteld dat deze ongeoorloofd waren. Wel hebben wij een aantal interventies geïdentificeerd waarbij op z'n minst sprake is van schijn van ongeoorloofde beïnvloeding. Dit betreft de volgende (soort<sup>10</sup>) interventies:

- onderzoek wordt geïnitieerd, en de onderzoeksvragen worden opgesteld door de onder toezicht staande organisatie
- bevindingen en conclusies in het (concept)onderzoeksrapport worden op voordracht van de onder toezicht staande organisaties gewijzigd of geherformuleerd;

<sup>10</sup> De interventies zijn om redenen van vertrouwelijkheid in het rapport geabstraheerd van de vier onderzochte inspectierapporten en beschreven naar soort interventies.

- bevindingen en conclusies in het (concept)onderzoeksrapport worden door de leiding gewijzigd of geherformuleerd en leiden tot afzwakking;
- een bevinding wordt na een gesprek met Beleid uit het rapport verwijderd;
- invloed van externe adviseurs op inspectierapporten niet transparant en onafhankelijk.

Ook zijn wij nagegaan welke waarborgen het huidige werkproces (Procesplaat 2.0) biedt om de hierboven beschreven interventies te voorkomen. Hieruit blijkt dat het huidige werkproces niet in alle gevallen waarborgen tegen deze interventies biedt en met het oog op de onafhankelijkheid verbeterd dient te worden door een vollediger en meer expliciete rolbeschrijving van de verschillende actoren in het onderzoeksproces.

Op basis van het bovenstaande hiervan doen wij de volgende aanbevelingen gericht op de verbetering van het werkproces van de Inspectie JenV<sup>11</sup>:

- 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.

---

<sup>11</sup> Zie hoofdstuk 7 voor een volledige beschrijving van de aanbevelingen



### 3 De context van de Inspectie JenV

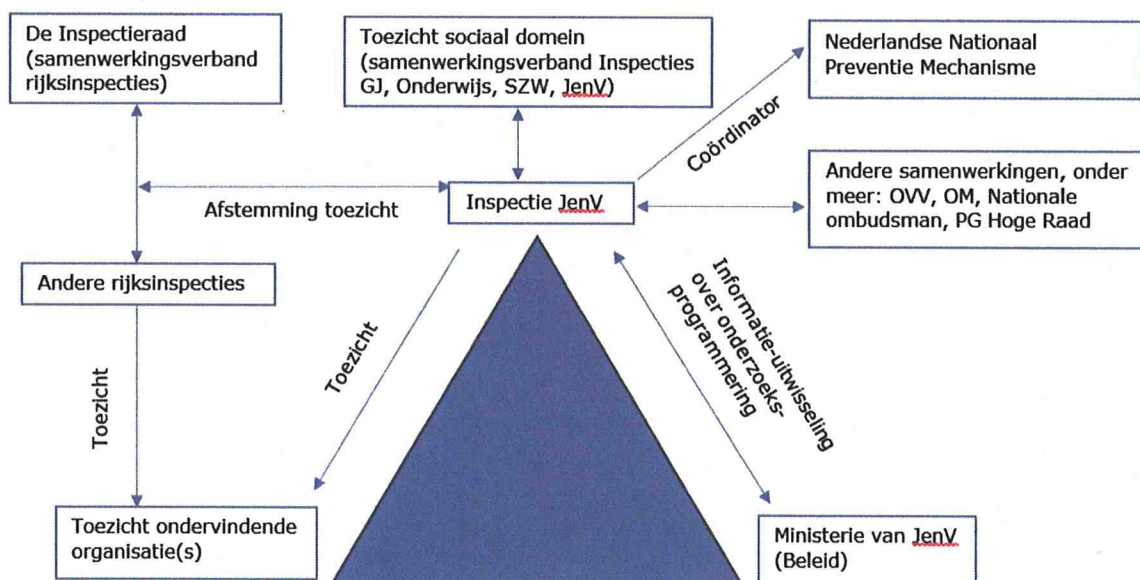
Om deze rapportage in de juiste context te plaatsen en de lezer beter in staat te stellen onze bevindingen te duiden, geven we in dit hoofdstuk een beschrijving van de organisatorische context van de Inspectie JenV. Tevens geven we in dit hoofdstuk een korte samenvatting van de kern van twee eerder door de ADR uitgevoerde onderzoeken binnen de Inspectie JenV waarvan de uitkomsten relevant zijn voor dit onderzoek.

#### 3.1 Organisatorische context Inspectie JenV

##### 3.1.1 Historie Inspectie JenV en haar omgeving

De Inspectie JenV bestaat sinds januari 2012 en is een samenvoeging van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie voor de Sanctietoepassing. Sinds 2014 houdt de Inspectie JenV ook toezicht op de vreemdelingenketen (inclusief toezicht op terugkeer). Vanaf 2015 heeft de Inspectie JenV er toezichttaken vanuit de Jeugdwet, de wet Computercriminaliteit III (CCIII) en cybersecurity bij gekregen en momenteel wordt toezicht op het experiment gesloten coffeeshop-keten en op de nieuwe incasso-wetgeving voorbereid. Bij de Inspectie JenV werken circa 100 mensen. De hieronder weergegeven figuur laat zien in welke omgeving de Inspectie opereert. Op de [website](#) van de Inspectie JenV staan de organisaties beschreven waarmee de Inspectie primair samenwerkt.

Figuur 1: omgeving Inspectie JenV



##### 3.1.2 Missie en visie Inspectie JenV

###### Missie

De Inspectie JenV houdt voor de samenleving, de onder toezicht gestelden<sup>12</sup> en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken, toezicht op het terrein van justitie en veiligheid. Ze doet dat om de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen inzichtelijk te maken, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie JenV bij aan een veilige en rechtvaardige samenleving.

<sup>12</sup> Inmiddels hanteert de Inspectie JenV de term "toezicht ondervindende organisatie" vanwege de onwenselijke connotatie van het berip 'onder toezicht staande organisatie'

## Visie

De Inspectie JenV onderzoekt als onafhankelijk, onpartijdig en deskundig toezichthouder integraal de kwaliteit van de taakuitvoering door organisaties werkzaam op het terrein van justitie en veiligheid. De Inspectie JenV wil bijdragen aan het continu verhogen van die kwaliteit en van de prestaties die de betrokken organisaties leveren. Dit doet de Inspectie door in haar rapporten leerpunten te benoemen, zo nodig aanbevelingen te formuleren en door te interveniëren. Daarnaast wil de Inspectie JenV tijdig relevante ontwikkelingen en risico's op het terrein van justitie en veiligheid signaleren en agenderen.

Over het aspect 'onafhankelijkheid' zegt de Inspectie JenV zelf het volgende<sup>13</sup>:

*"In de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties, staat onder meer de onafhankelijke positie van de rijksinspecties beschreven. Uitgangspunt is de ruimte die een rijksinspectie heeft om zelf, op basis van zijn werkprogramma en zijn professionele deskundigheid, informatie te verzamelen, daarover een oordeel te vormen, en daarover te rapporteren en te adviseren. Belangrijk hierbij is transparantie over en navolgbaarheid van de resultaten van het toezichtonderzoek. (...) De onafhankelijke positionering speelt bij de Inspectie JenV nog sterker dan bij andere rijksinspecties aangezien zij toezicht houdt op organisaties die vaak ook onder dezelfde ministeriële verantwoordelijkheid als de Inspectie vallen. De Inspectie heeft dus een eigenstandige rol die de politiek verantwoordelijke heeft te respecteren. (...) Naast de objectieve waarborgen van onafhankelijkheid beschreven in de Aanwijzingen, is de Inspectie er veel aan gelegen om eventuele schijn van afhankelijkheid en partijdigheid te voorkomen."*

### 3.1.3 Taken Inspectie JenV en van toepassing zijnde kaders

De Inspectie JenV is een rijksinspectie en valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid. Volgens het *Organisatiebesluit* van het ministerie van Justitie en Veiligheid<sup>14</sup> zijn de hoofdtaken:

- het houden van toezicht op de uitvoering en de naleving van de regelgeving op het terrein van het ministerie (en van regelgeving op andere daartoe bij of krachtens de wet aangewezen beleids-terreinen);
- het gevraagd en ongevraagd verstrekken van inlichtingen en adviezen aan de minister of staatssecretaris over onderwerpen die tot hun taken horen;
- het vervullen van andere door de minister aan de Inspectie JenV opgedragen toezichtstaken.

Conform de *Aanwijzingen inzake de rijksinspecties*<sup>15</sup> van de minister-president bepaalt de Inspectie JenV zelf welke onderzoeken zij uitvoert, op welke manier zij dat doet en komt zij onafhankelijk tot oordeelsvorming. In deze aanwijzingen zijn eenduidige rijksbrede regels vastgelegd over de positie en het functioneren van de rijksinspecties binnen de ministeries. Deze aanwijzingen zijn vervat in een ministeriële regeling en zorgen daarmee voor een versterking en steviger verankering van de onafhankelijkheid van rijksinspecties. Daarnaast zijn de principes van goed toezicht, zoals verwoord in de *Tweede Kaderstellende Visie op Toezicht*<sup>16</sup> van toepassing op het functioneren van de Inspectie JenV, te weten: transparant, onafhankelijk, professioneel, selectief, slagvaardig en samenwerkend.

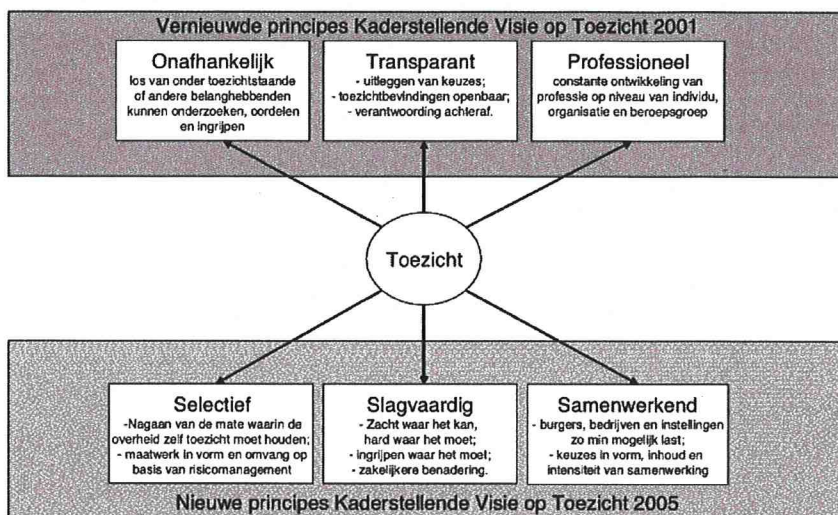
<sup>13</sup> Bron: Organisatie en Formatierapport Inspectie Justitie en Veiligheid, 4 oktober 2018.

<sup>14</sup> Besluit van de minister van Justitie en Veiligheid van 28 november 2017, kenmerk DP&O/17/2150354, houdende vaststelling van de organisatie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid)

<sup>15</sup> Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene zaken van 30 september 2015, nr. 3151041, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties

<sup>16</sup> Tweede Kaderstellende Visie op Toezicht, Kamerstuk 27831 nr. 15, d.d. 27 oktober 2005





Figuur 2: de zes principes van goed toezicht volgens de Tweede Kaderstellende Visie op Toezicht

### 3.1.4 Ontwikkelopgave Inspectie JenV

De Inspectie JenV heeft onderkend dat zij moet door ontwikkelen. Niet alleen vanwege interne organisatorische ontwikkelingen in de afgelopen vijf jaar, maar ook vanwege externe invloeden zoals het rapport 'Toezien op publieke belangen' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid d.d. 9 september 2013, de kabinetsreactie daarop van 12 september 2014, kabinetsstandpunten in de Aanwijzingen inzake rijksinspecties en het programma JenV Verandert. Deze ontwikkelingen en invloeden vragen om helderheid over de positie van het toezicht bij JenV. De Inspectie heeft de ontwikkelopgave uitgewerkt in het 'Implementatieplan Ontwikkelopgave' van december 2017.

Deze ontwikkelopgave voorziet in een geleidelijke planmatige doorontwikkeling waarin continu lerend toegewerkt wordt naar de Inspectie 2.0, medewerkers in verbinding zijn met hun omgeving en staan voor inspectiescherpte, vakmanschap en transparantie. Dit is uitgewerkt langs de volgende vier sporen:

- Koers 2020: betreft de verdere ontwikkeling van het toezicht langs de vier hoofdlijnen van het Meerjarenprogramma 2018-2020 van de Inspectie JenV. Het eerste spoor is de inhoudelijke ontwikkelingslijn met bijvoorbeeld de ontwikkeling van het incidentenbeleid en de kenniskring governance.
- Inspectie 2.0: belangrijke thema's zijn interne samenwerking, cultuur & werkwijze en loopbaanontwikkeling & mobiliteit. De inspectiemedewerker 2.0 heeft meer oog voor de buitenwereld en zijn functioneren als een onafhankelijke, onpartijdige en deskundige toezichthouder om de kwaliteit van betrokken organisaties te verbeteren. Hierbij is aandacht voor het professionaliseren van de werkwijze en voor eenduidigheid van taken en rollen. Door projectmatig werken wordt meer flexibiliteit gerealiseerd en beter gebruikgemaakt van elkaars kennis en kracht.
- Sturing en organisatie: in dit spoor krijgen vooral de onderwerpen leiderschap, samenwerking & organisatiestructuur, resultaatgerichtheid, cultuur & werkwijze en loopbaanontwikkeling & mobiliteit aandacht.
- Omgeving: de focus ligt hierbij op de verbinding met de omgeving en oog hebben voor veranderingen die van invloed kunnen zijn op de werkwijze van de Inspectie JenV. Denk aan: accountmanagement, aansluiting met het programma JenV Verandert en de samenwerking met de Inspectieraad.

## 3.2 Gerelateerde ADR onderzoeken

### 3.2.1 Onderzoek rapport "Inrichting repressieve brandweezorg" van de Inspectie JenV

Op 23 januari 2018 zegde minister Grapperhaus de Tweede Kamer een onderzoek toe naar klachten over misstanden binnen de Inspectie Justitie en Veiligheid. De Auditdienst Rijk (ADR) heeft dit onderzoek uitgevoerd aan de hand van het inspectieonderzoek *Inrichting repressieve brandweezorg* (het inspectie-

rapport vindt u [hier](#)). De ADR is nagegaan waar is afgeweken van het werkproces van de Inspectie JenV en welke interventies hebben plaatsgevonden. De ADR heeft op basis van dit onderzoek een aantal aanbevelingen gedaan voor verbetering. Het ADR rapport vindt u [hier](#).

### 3.2.2 *Monitoring verbetermaatregelen Inspectie JenV*

Als vervolg op het ADR-onderzoek naar het inspectieonderzoek *Inrichting repressieve brandweezorg* in 2018, heeft de ADR in 2019 onderzocht in hoeverre de Inspectie JenV de aanbevelingen heeft vertaald naar verbetermaatregelen en of deze zijn geïmplementeerd. Uit het vervolgonderzoek blijkt dat de Inspectie JenV goed op weg is, maar dat nog verdere verbetering mogelijk is. Binnen de Inspectie JenV blijkt sprake te zijn van een hoge mate van betrokkenheid bij het veranderproces en van waardering voor het nieuwe managementteam. Het rapport vindt u [hier](#).



## 4 Welke interventies hebben zich voorgedaan in de inspectieonderzoeken?

*In dit hoofdstuk beantwoorden we het eerste deel van de onderzoeksvraag. Wij geven aan of en zo ja, welke ongeoorloofde interventies hebben plaatsgevonden. Onze bevindingen zijn daarbij gebaseerd op informatie uit het dossieronderzoek van de vier door ons onderzochte inspectierapporten en de daarop volgende interviews met betrokkenen van zowel binnen als buiten de Inspectie JenV.*

### 4.1 Beschrijving van de interventies

In ons onderzoek hebben wij geen interventies aangetroffen waarvan kan worden vastgesteld dat deze ongeoorloofd waren in de zin dat de interventie werd gepleegd met een ander oogmerk dan het verbeteren van de kwaliteit van het onderzoek en die evenmin herleidbaar zijn naar de bevindingen van het onderzoek.

Wel hebben wij een aantal interventies geïdentificeerd waarbij op z'n minst de schijn van ongeoorloofde beïnvloeding wordt gewekt. Dit hangt samen met het feit dat de vastleggingen in de onderzoeksdossiers van de Inspectie JenV onvolledig zijn en de interviewbevindingen op dit punt niet eenduidig zijn. Deze interventies hebben in een aantal gevallen geleid tot inhoudelijke wijzigingen in het inspectierapport als gevolg waarvan het rapport minder kritisch van inhoud en/of toon werd. In één geval betrof de interventie niet het rapport zelf, maar het plan van aanpak waarbij de vraagstelling van het inspectieonderzoek werd beïnvloed door de onder toezicht staande organisatie. Een aantal van de beschreven interventies door externe adviseurs vond eveneens bij aanvang of tijdens de uitvoering van het onderzoek plaats.

Hieronder is per geïdentificeerde (soort) interventie aangegeven wat de aard van de interventie is geweest, welke organisatie(s) en/of functionaris heeft geïntervenieerd en of de interventie heeft geleid tot aanpassingen in het onderzoeksrapport.

#### 4.1.1 *Interventie 1: onderzoek wordt geïnitieerd, en de onderzoeksvragen worden opgesteld door de onder toezicht staande organisatie (1)*

In één van de onderzochte inspectieonderzoeken blijkt dat het onderzoek door de onder toezicht staande organisatie is geïnitieerd en dat de onderzoeksvragen eveneens door deze organisatie zijn opgesteld. Bovendien heeft de onder toezicht staande organisatie voorgesteld om het onderzoek te laten begeleiden door een speciaal hiertoe in te stellen klankbordgroep die zou bestaan uit de onder toezicht staande organisaties zelf. Uit MT-verslagen blijkt dat de leiding van de Inspectie JenV dit voorstel in overweging heeft genomen maar uiteindelijk toch heeft afgewezen met het argument dat het instellen en samenstellen van een klankbordgroep de verantwoordelijkheid is van de Inspectie JenV. Wel is richting de onder toezicht staande organisaties aangegeven dat de vraagstelling, de onderzoeksaanpak en de conceptrapportage vooraf met hen zouden worden afgestemd (zie hiervoor ook interventie 2).

De hierboven geschetste procesgang heeft volgens de betrokkenen bij dit inspectieonderzoek geen invloed gehad op de uiteindelijke kwaliteit van het onderzoek en het inspectierapport.

#### 4.1.2 *Interventie 2: bevindingen en conclusies worden na wederhoorreactie en bestuurlijk gesprek van de onder toezicht staande organisaties gewijzigd of geherformuleerd (2)*

In twee van de onderzochte inspectieonderzoeken blijkt sprake te zijn van aanpassingen van bevindingen en conclusies in het rapport op basis van reacties van de onder toezicht staande organisatie(s) op de conceptrapportage in het kader van de hoor-wederhoor en bestuurlijk gesprek. Deze aanpassingen gaan echter verder dan correcties op feitelijke of tekstuele onjuistheden in het conceptrapport en die in het rapport zelf, of in de later ingevoerde wederhoortabel bij het rapport zouden moeten worden verantwoord. Bovendien zijn de aanpassingen niet altijd duidelijk herleidbaar naar de bevindingen uit het onderzoek.

In één van de onderzoeken is afgezien van de gebruikelijke schriftelijke wederhoorronde en is volstaan met mondelinge wederhoor in een bestuurlijke gesprek met de onder toezicht staande organisaties. Hoewel er van dit gesprek een verslag is opgesteld, zijn de doorgevoerde wijzigingen hierdoor in het rapport zelf



niet transparant gemaakt. In het andere onderzoek zijn de wijzigingen wel in de wederhoortabel opgenomen, maar zijn de wijzigingen na het bestuurlijk gesprek niet (inhoudelijk) verantwoord. De aangetroffen aanpassingen hebben in beide onderzoeken tot wijzigingen van een aantal bevindingen en conclusies geleid en hebben de toon van het rapport verzacht. Deze aanpassingen zijn op voordracht van de leiding van de Inspectie JenV doorgevoerd en door de betreffende projectleiders verwerkt in de rapportage.

#### *4.1.3 Interventie 3: bevindingen en conclusies in het (concept)onderzoeksrapport worden door de leiding gewijzigd of geherformuleerd en leiden tot afzwakking (3)*

In drie van de onderzochte inspectieonderzoeken heeft de leiding van de Inspectie JenV, gedurende het schrijfproces van de rapportages, interventies gepleegd op de bevindingen en conclusies uit het concept-rapport. De afstemmingsmomenten die in dat kader tussen de projectleider(s) en de leiding van de Inspectie JenV hebben plaatsgevonden, en de eventueel daarbij gerezen verschillen van inzicht, zijn niet vastgelegd in het dossier. Uit ons onderzoek blijkt dat inhoudelijke interventies op de onderzoeksrapporten door de leiding van de Inspectie JenV destijds gangbaar waren. Dit had te maken met de rolopvatting van de leiding en het feit dat de leiding de eindverantwoordelijkheid draagt voor de inspectierapporten en deze ook persoonlijk van een voorwoord voorziet en ondertekent. De aangetroffen aanpassingen betreffen zowel de toon als de inhoud van bepaalde bevindingen en conclusies en zijn niet altijd duidelijk herleidbaar naar de bevindingen uit het onderzoek. In één onderzoeksrapport zijn de onderzoeksvragen in het eindrapport aangepast.

De aanpassingen in de inspectierapporten hebben in alle gevallen geleid tot een positievere formulering van bevindingen en conclusies ten opzichte van de oorspronkelijke formulering in de conceptrapportage en daarmee ook tot een afzwakking van de conclusies.

#### *4.1.4 Interventie 4: een bevinding wordt na gesprek met Beleid uit het rapport verwijderd (1)*

Bij één inspectieonderzoek blijkt er sprake te zijn geweest van inhoudelijke afstemming met Beleid<sup>17</sup> over bevindingen uit het rapport. In dit onderzoek heeft Beleid in eerste instantie op basis van hoor-wederhoor haar opmerkingen aangeleverd op de bevindingen in het conceptrapport. Op zichzelf is dit reeds een afwijking van het toen geldende werkproces, aangezien Beleid geen subject van onderzoek was in dit onderzoek. Vervolgens heeft op basis van de wederhoorreactie van Beleid over één specifieke bevinding een aanvullend gesprek plaatsgevonden tussen de leiding van de Inspectie JenV, Beleid en twee van de onder toezicht staande organisaties waarin Beleid haar zienswijze over de betreffende bevinding met de Inspectie JenV heeft gedeeld. Na het gesprek met Beleid is de bewuste bevinding uit de daaropvolgende versie van het conceptrapport verwijderd.

#### *4.1.5 Interventie 5: invloed van externe adviseurs op de inspectierapporten niet transparant (2) en onafhankelijk (1)*

In twee van de onderzochte inspectieonderzoeken heeft de Inspectie JenV het initiatief genomen om externe deskundigen in te schakelen. Hoewel het niet ongebruikelijk was externe deskundigen in te schakelen, voorzagen de procesbeschrijvingen van de Inspectie JenV destijds niet in deze mogelijkheid en hierover bestonden ook geen andere interne regels of procedures. In beide onderzoeken zijn de adviezen mondeling verstrekt en ontbreken vastleggingen in het dossier. In één van de onderzoeken hebben we kunnen vaststellen dat één van de ingeschakelde adviseurs destijds werkzaam was bij de onder toezicht staande organisatie.

De uitgebrachte externe adviezen hebben volgens de betrokkenen die zijn geïnterviewd niet geleid tot significante wijzigingen in de inspectierapporten. Of dit inderdaad het geval is geweest hebben we niet vast kunnen stellen, aangezien vastleggingen hierover in het dossier ontbreken.

---

<sup>17</sup> Onder "Beleid" wordt verstaan: de departementale beleidsafdeling

## 5 Waarborgen in het huidige werkproces tegen de aangetroffen interventies en de methodologische kwaliteit van de onderzochte inspectieonderzoeken

In dit hoofdstuk beantwoorden we het tweede deel van de onderzoeksvraag. We geven aan welke waarborgen het huidige werkproces (geldend vanaf juni 2020) van de Inspectie JenV kent om de in het vorige hoofdstuk beschreven interventies te voorkomen. Daarnaast beschrijven we onze bevindingen ten aanzien van de methodologische kwaliteit<sup>18</sup> van de door ons onderzochte inspectieonderzoeken.

### 5.1 De werkprocessen van de Inspectie JenV

De vier onderzoeksrapporten van de Inspectie JenV zijn tot stand gekomen in de periode van 2016 tot en met 2019. Drie van deze inspectieonderzoeken zijn uitgevoerd onder het werkproces MAVIM, terwijl één inspectieonderzoek (gedeeltelijk) is uitgevoerd onder Procesplaat 1.0. Beide werkprocessen kennen grofweg dezelfde onderzoeksfasering bestaande uit: initiatiefase, oriëntatiefase, uitvoeringsfase en rapportage- en publicatiefase. Op dit moment is Procesplaat 2.0 het geldende werkproces binnen de Inspectie JenV. Het hierop aansluitende 'Protocol voor de werkwijze' is op de website van de Inspectie JenV gepubliceerd (het protocol vindt u [hier](#)). Dit protocol vormt een belangrijke pijler in het kwaliteitsbeleid van de Inspectie JenV. Op de website geeft de inspectie JenV hierover aan:

*"Dit protocol biedt inzicht in de werkwijze die de Inspectie JenV hanteert bij het uitvoeren van inspectieonderzoek en in de kwaliteits- en zorgvuldigheidseisen die zij daarbij in acht neemt. Daarmee weten organisaties waar zij aan toe zijn als de Inspectie voor een onderzoek langskomt, wat er van hen wordt verwacht en wat hun rol is in het onderzoek."*

### 5.2 Geconstateerde interventies afgezet tegen het huidige werkproces

In onderstaande tabel geven we per soort interventie, als beschreven in hoofdstuk 4, aan of, en zo ja welke waarborgen het huidige werkproces (Procesplaat 2.0) in opzet biedt om dergelijke interventies te voorkomen. Onze bevindingen uit deze analyse vormen (mede) de basis voor onze aanbevelingen zoals opgenomen in hoofdstuk 6.

Interventie	Procesplaat 2.0	Vindplaats
Onderzoek wordt geïnitieerd, en de onderzoeksvragen worden opgesteld door de onder toezicht staande organisatie	Procesplaat 2.0 voorziet niet in voorafgaande afstemming van het Plan van Aanpak en/of de onderzoeksvragen met de onder toezicht staande organisatie(s) maar geeft omgekeerd ook niet aan dat dit niet mogelijk is.	n.v.t.
Bevindingen of conclusies worden op voordracht van de onder toezicht staande gewijzigd of geherformuleerd	Afstemming met de onder toezicht staande organisatie vindt op twee momenten plaats: 1. <i>Wederhoorfase</i> op het op het conceptrapport. Dit betreft alleen feitelijke onjuistheden. Eventuele wijzigingen in het rapport worden opgenomen en onderbouwd in een wederhoortabel die als bijlage bij het rapport wordt gevoegd. 2. <i>Bestuurlijk gesprek</i> . In principe leidt een bestuurlijk gesprek niet tot aanpassingen van de rapportage. Indien dit wel zo is, dient dit ook beschreven of aangevuld te worden in de wederhoortabel.	Paragraaf 4.1.2 - pagina 18  Paragraaf 4.4.3 - pagina 25

<sup>18</sup> Voor de definitie van "methodologische kwaliteit" wordt verwezen naar hoofdstuk 7



Bevindingen en conclusies in het (concept) onderzoeksrapport worden door de leiding gewijzigd of geherformuleerd en leiden tot afzwakking	Het MT van de Inspectie JenV stelt het eindrapport vast.  De projectleider/opdrachtgever hebben daarnaast de mogelijkheid om tussentijds het MT inhoudelijk te betrekken bij het onderzoek.	Paragraaf 3.2.5 - pagina 13/14 Paragraaf 4.4.4 - pagina 26  Paragraaf 4.4.3 - pagina 25
Bevindingen worden na gesprek met Beleid uit het rapport verwijderd	Indien beleid zelf geen object van onderzoek is beperkt de rol van Beleid zich tot de aanbidding van het vastgestelde rapport ten behoeve van de door haar op te stellen beleidsreactie	Paragraaf 4.4.4 - pagina 26
Invloed van externe adviseurs op de inspectierapporten niet transparant en onafhankelijk	Beschreven wordt dat inwinning van adviezen in alle fasen van het project een belangrijk aspect is van kwaliteitsborging.  De wijze waarop dit dient te geschieden en de eisen die aan de adviseurs moeten worden gesteld zijn niet nader beschreven.	Paragraaf 4.1.3 - pagina 18

### 5.3 Methodologische kwaliteit van de onderzochte dossiers

Uit ons onderzoek blijkt dat de methodologische kwaliteit van de door ons onderzochte inspectieonderzoeken niet goed kan worden beoordeeld aangezien vastleggingen van een aantal processtappen en de bijbehorende documentatie, in het dossier ontbreken. In een aantal gevallen blijken bepaalde processtappen in het geheel te zijn overgeslagen. Zie hiervoor *Bijlage 1* waarin voor elk inspectieonderzoek per processtap is aangegeven of er vastleggingen in het dossier zijn aangetroffen.

In drie van de vier onderzochte dossiers ontbreekt de vastlegging van de analysefase op de bevindingen. Hierdoor is de onderzoekstrail niet goed navolgbaar en kunnen bevindingen en/of conclusies uit de onderzoeken niet goed worden onderbouwd en verantwoord. Uit de interviews blijkt dat mede hierdoor de validiteit van bepaalde bevindingen en conclusies - zowel intern als extern - destijds ter discussie zijn gesteld. Ook de vastleggingen van afstemmingsmomenten tussen de projectleider en leiding van de Inspectie JenV die in de rapportagefase hebben plaatsgevonden ontbreken in de onderzoeksdossiers. Het is daardoor niet navolgbaar welke keuzes zijn gemaakt en waarom.

In opzet zou de interne review (op het plan van aanpak en het conceptrapport) de procesgang en methodologische kwaliteit moeten bewaken, maar de scope van de review blijkt destijds voornamelijk gericht te zijn geweest op de inhoud en leesbaarheid van het plan van aanpak en het conceptrapport en in veel mindere mate op de juiste procesgang en vastlegging van de onderzoekstrail. Uit ons onderzoek is gebleken dat de review nog altijd vanuit deze vrij beperkte scope wordt uitgevoerd.

De huidige leiding van de Inspectie JenV heeft aangegeven de afgelopen periode stappen te hebben gezet richting de verdere professionalisering en kwaliteitsverbetering van de inspectieonderzoeken. Met de instelling van een afzonderlijke directie Strategie, Kwaliteit en Bedrijfsvoering is er binnen de Inspectie JenV meer aandacht gekomen voor het kwaliteitsbeleid en zijn er verschillende instrumenten in ontwikkeling die deze kwaliteit moeten borgen.



## 6 Aanbevelingen

Op basis van ons onderzoek menen wij dat de onafhankelijkheid van de Inspectie JenV aan kracht zou winnen indien de Inspectie de volgende aanbevelingen zou opvolgen:

- **Beschrijf duidelijker de rol van de onder toezicht staande organisatie in de plan van aanpak fase**

Op dit moment is in de fase van het plan van aanpak geen formele rol weggelegd voor de onder toezicht staande organisatie (anders dan dat zij het plan van aanpak toegezonden krijgt). In de praktijk blijkt dat er ook in de voorfase afstemming plaatsvindt met de onder toezicht staande organisatie. De vorm en inhoud hiervan is echter niet geregeld in het werkproces waardoor kaders hieromtrent ontbreken. Wij pleiten er daarom voor om voor deze fase in het onderzoeksproces de rol van de onder toezicht staande organisatie(s) duidelijk te beschrijven.

Overweeg daarbij om de onder toezicht staande organisatie een meer formele rol te geven, door de onder toezicht staande organisatie input te laten leveren op het plan van aanpak. De onder toezicht staande organisatie kan immers beschikken over relevante informatie die bepalend kan zijn voor de inrichting van het onderzoek. Zorg hierbij wel voor een duidelijke beschrijving en afbakening van deze rol en voor een adequate vastlegging ervan in het dossier zodat onafhankelijkheid en transparantie zijn geborgd.

- **Beschrijf de rol van Beleid**

Uit ons onderzoek blijkt dat er op verschillende momenten in het onderzoeksproces afstemming met Beleid plaatsvindt. Deze afstemmingsmomenten zijn – met uitzondering van facultatieve betrokkenheid van Beleid bij het bestuurlijk gesprek aan het eind van het onderzoek en de beleidsreactie op het vastgestelde rapport - niet vastgelegd in het werkproces. Hierdoor is onduidelijk wanneer Beleid wel/niet dient te worden betrokken, welke regels hiervoor gelden en op welke wijze dit in het dossier dient te worden vastgelegd. Wij bevelen dan ook aan om deze rol in het werkproces te beschrijven en afstemmingen met Beleid duidelijk vast te leggen in het dossier.

- **Beschrijf duidelijker wat de inhoudelijke rol van de leiding is ten aanzien van de inhoud van de (concept)rapportages**

Zorg voor een duidelijker beschrijving in het werkproces van de rol van de leiding (MT en met name de IG) ten aanzien van de inhoud van de (concept)rapportages in relatie tot die van de projectleider en de (interne) opdrachtgever. Dit om rolvermenging te voorkomen en om ervoor te zorgen dat alle drie actoren hun rol oppakken en voldoende ruimte blijft voor escalatie naar een hoger niveau. Overweeg in dat verband om het bestuurlijk gesprek standaard door de interne opdrachtgever (samen met de projectleider) te laten voeren. Leg daarnaast de afstemmingsmomenten over de (concept)rapportage - die plaatsvinden tussen de projectleider enerzijds en de opdrachtgever en de leiding anderzijds - duidelijk vast in het dossier, inclusief de eventueel daarbij gerezen verschillen van inzicht.

- **Beschrijf de rol van extern adviseur**

In drie van de vier door ons onderzochte inspectiedossiers is gebruik gemaakt van externe expertise. Het huidige werkproces voorziet niet in de inzet van externe adviseurs. Wij adviseren daarom om hiervoor een heldere procedure in te richten en daarbij regels te stellen omtrent de onafhankelijkheid van deze adviseurs en omtrent de vastleggingen in het dossier.

- **Heroverweeg de rol en plek van het bestuurlijk gesprek binnen het proces**

Het bestuurlijk gesprek blijkt vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid een kwetsbare schakel te zijn in het proces, omdat naar aanleiding van dit gesprek nog inhoudelijke wijzigingen in het rapport worden aangebracht die niet van feitelijke aard zijn of die de toon van het rapport veranderen. Onder toezicht staande organisaties krijgen in het kader van de wederhoor reeds de gelegenheid om te reageren op het conceptrapport en het bestuurlijk gesprek zou hooguit moeten dienen als een toelichting door de Inspectie JenV op de concept-rapportage, voorafgaand aan de formele wederhoorfase (niet als vervanging ervan). Dit staat weliswaar ook zo vermeld in de werkprocesbeschrijving van de Inspectie JenV maar hetzelfde werkproces laat vervolgens toch ruimte voor inhoudelijke aanpassingen.

Overweeg daarnaast om de onder toezicht staande organisatie de gelegenheid te bieden om na vaststelling van het rapport een managementreactie te geven of deze reactie te integreren in de reeds bestaande beleidsreactie. Dit biedt hen de gelegenheid om inhoudelijk te reageren op het rapport, zonder dat de inhoud van het rapport zelf aangepast wordt.

- **Zorg voor een betere borging van de methodologische kwaliteit van onderzoeken en de vastleggingen in het dossier en geef de review hierin een expliciete rol**

Dit houdt in dat alle stappen uit het werkproces dienen te worden gevolgd (of dat goed wordt gemotiveerd waarom daarvan is afgeweken) en dat de vastlegging daarvan in het dossier adequaat plaats moet vinden. Bovendien dienen bevindingen en conclusies logisch herleidbaar te zijn uit een analysedocument. Leg ook de interne afstemmings-momenten tussen de projectleider enerzijds en de opdrachtgever en/of de leiding van de Inspectie JenV adequaat vast waarbij eventuele fundamentele verschillen van inzicht worden beschreven. Verbreed daarnaast de rol van de review door in dat kader tevens een toets te doen op de methodologische kwaliteit van het onderzoek en de vastleggingen in het dossier.



## 7 Verantwoording onderzoek

### 7.1 Onderzoeksaanpak

Hieronder is aangegeven op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd.

#### Vooronderzoek

In het kader van het vooronderzoek hebben twee gesprekken plaatsgevonden met de melders ten behoeve van de dossierselectie. In het vervolg van het vooronderzoek heeft daarnaast een documentstudie plaats gevonden naar de binnen de Inspectie geldende werkprocessen, en naar de inhoud van de betrokken inspectierapporten en overige relevante informatiebronnen. Tevens is een datamatrix opgesteld waarin de bevindingen van het onderzoek zijn opgenomen.

#### Veldwerk

Het veldwerk omvatte een dossieronderzoek – op basis van de (digitale) onderzoeksdossiers van de Inspectie JenV - naar de vier inspectiedossiers waarin potentieel ongeoorloofde interventies zijn geïdentificeerd.

Vervolgens zijn, op basis van de uitkomsten van het dossieronderzoek, interviews gehouden met de direct betrokkenen bij de vier onderzoeken. Dit betroffen de projectleiders, één of meerdere teamleden, de reviewer(s) van het betreffende onderzoek, de (interne) opdrachtgevers alsmede met de toenmalige hoofd van de Inspectie JenV. In het geval van Udo D. is tevens gesproken met een inspecteur van de Inspectie Gezondheidszorg. Eén lid van de voormalige leiding van de Inspectie JenV heeft afgezien van medewerking aan het onderzoek en het andere lid van de leiding heeft de interviewvragen schriftelijk beantwoord. Vervolgens is - na een eerste tussenanalyse - een aantal extern betrokkenen geïnterviewd. Dit betrof vertegenwoordigers van onder toezicht staande organisaties, Beleid en externe adviseurs. De resultaten van ieder interview zijn - ter vaststelling van een juiste weergave - voorgelegd aan de geïnterviewden. Waar van toepassing hebben wij kennisgenomen van documenten ter ondersteuning van de in de interviews verstrekte informatie.

#### Analyse- en rapportage

Na afronding van het veldwerk zijn de bevindingen uit zowel het dossieronderzoek als de interviews, binnen het team geanalyseerd met als doel te bepalen of mogelijk sprake is geweest van strijdigheid met het principe van onafhankelijkheid. In deze fase is tevens een analyse uitgevoerd op het huidige werkproces (Procesplaat 2.0) om te bezien welke waarborgen dit proces biedt om de geïdentificeerde interventies te voorkomen. Deze fase is tenslotte afgerond met het opstellen van deze rapportage.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode juli tot en met december 2020. Het onderzoek is enkele maanden uitgelopen ten opzichte van de oorspronkelijke planning als gevolg van de Covid19 maatregelen en vertragingen in het plannen van de interviews.

### 7.2 Object van onderzoek, afbakening en definities

Het object van het onderzoek betrof de volgende vier inspectierapporten:

- Incidentonderzoek Udo D. (2016)
- De opvolging van signalen uit het asielproces (2017)
- De aanpak van ondermijning door Regionale Informatie- en Expertisecentra en het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (RIEC/LIEC) (2017)
- Periodiek beeld opsporing (2019)

Twee van de vier dossiers (Asielproces en Periodiek Beeld Opsporing) waren op voorhand door de minister aangewezen als te onderzoeken dossiers. De overige twee dossiers (Udo D. en RIEC/LIEC) zijn door de ADR geselecteerd op basis van een aantal objectieve criteria, alsmede op basis van een gesprek dat

voorafgaand aan dit onderzoek met elk van de twee melders afzonderlijk is gevoerd<sup>19</sup>. De gehanteerde criteria voor de uiteindelijke dossierselectie waren:

- stabiliteit van het te onderzoeken dossier<sup>20</sup>;
- publicatiedatum van het dossier (niet ouder dan 5 jaar);
- politiek/maatschappelijke relevantie van het dossier;
- omvang van het dossier (i.v.m. het beslag op de onderzoekscapaciteit van de ADR).

Daarnaast was ook het huidige werkproces van de Inspectie JenV (Procesplaat 2.0) object van dit onderzoek, doordat de interventies zijn gespiegeld aan dit werkproces.

Ons onderzoek richtte zich op het identificeren van ongeoorloofde interventies in de vier inspectieonderzoeken. In het onderzoek hebben wij weliswaar een aantal (typen) interventies geïdentificeerd waarbij op z'n minst sprake is geweest van schijn van ongeoorloofde beïnvloeding maar hebben wij niet kunnen vaststellen of de aangetroffen interventies ongeoorloofd zijn geweest. Deze beperking werd veroorzaakt door het feit dat de dossiers van de vier inspectieonderzoeken onvolledig was en vastleggingen ontbraken. Hierdoor was de onderzoekstrail slechts in beperkte mate navolgbaar. Ook de interviews die wij binnen en buiten de Inspectie JenV hebben gehouden leverden hieromtrent onvoldoende eenduidige bevindingen op.

Dit onderzoek baseert zich op informatie zoals aangetroffen in de geselecteerde dossiers en aangeleverd in interviews. De ADR heeft geen controle op de juistheid, volledigheid en betrouwbaarheid van de dossiers en de aangeleverde documentatie verricht.

De beschrijvingen van de interventies in het rapport zijn om redenen van vertrouwelijkheid geabstraheerd van de vier onderzochte inspectierapporten, waarbij we wel opmerken dat we de mogelijkheid om bevindingen naar een specifiek inspectierapport te herleiden, waarschijnlijk niet in alle gevallen hebben kunnen voorkomen.

In dit onderzoek zijn de volgende definities gehanteerd:

- Onafhankelijk (toezicht): het verrichten van de drie kernactiviteiten van toezicht (informatie verzamelen, oordelen en ingrijpen) zonder ongeoorloofde beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, de beleidsmakers of andere belanghebbenden;
- Interventie: een actie door de leiding van de Inspectie dan wel door extern betrokkenen gericht op beïnvloeding van het onderzoek;
- Ongeoorloofde interventie: een interventie gericht op obstructie, dan wel op aanpassing van het onderzoeksproces (of de uitkomsten daarvan), die niet logisch herleidbaar is naar de bevindingen van het onderzoek en die ook niet gericht is op verbetering van de kwaliteit van het onderzoek als zodanig;
- Melders: de medewerkers van de Inspectie die in 2018 - via de integriteitscoördinator - een formele melding hebben ingediend bij de (p)SG van JenV met betrekking tot misstanden en/of integriteitsschendingen binnen de Inspectie;
- Methodologische kwaliteit: de kwaliteit van het onderzoeksproces inclusief de vastleggingen van processtappen en relevante documentatie in het onderzoeksdossier teneinde de navolgbaarheid en transparantie te borgen.

### 7.3 Gehanteerde standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. Dit onderzoek verschaft geen zekerheid in de vorm van een oordeel of conclusie, omdat het een onderzoeksopdracht betreft en geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht. Als hier wel sprake van was geweest, dan zouden we wellicht andere zaken hebben geconstateerd en gerapporteerd.

<sup>19</sup> In het plan van aanpak van dit onderzoek is aangegeven dat de 'voorkeur' van de melders één van de selectiecriteria is geweest. Dit is een onjuiste weergave van de feitelijke gang van zaken. De melders hebben in beide gesprekken de dossiers waarop hun meldingen betrekking hadden, nader toegelicht en aangegeven in welke dossier naar hun mening sprake was van issues die betrekking hadden op het principe van onafhankelijkheid.

<sup>20</sup> Met stabiel wordt hier bedoeld de vraag of in het inspectieonderzoek zelf of in het object/onderwerp van het inspectieonderzoek geen zaken spelen die nog niet zijn afgerond waardoor geen sprake is van een stabiel onderzoeksobject (bijvoorbeeld: lopende juridische procedures, schadeclaims, klachten etc.)



De opdracht is uitgevoerd conform de algemene uitgangspunten voor de uitoefening van de interne auditfunctie bij de rijksdienst. Daarbij hoort ook een stelsel van kwaliteitsborging. Een onderdeel daarvan is dat er een onafhankelijke kwaliteitstoetsing heeft plaatsgevonden op deze onderzoeksopdracht.

#### **7.4 Verspreiding rapport**

De opdrachtgever is eigenaar van dit rapport.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Anderen kunnen mogelijk de uitkomsten anders interpreteren dan bedoeld, omdat zij de context waarin deze opdracht is uitgevoerd, niet kennen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

## 8 Ondertekening

Projectleider Auditdienst Rijk

Den Haag, 17 maart 2021



## Bijlage 1 Analyse vastleggingen in dossiers<sup>21</sup>

**Tabel vastleggingen dossier PBO<sup>22</sup>**  
(Werkproces: Procesplaat 1.0)

Fase	Processtap	Vereiste vastleggingen	Aanwezig? <sup>23</sup>
<b>Opdrachtbevestiging</b>	Opdrachtbevestiging	- Opdrachtbevestiging (intern) - Verslag MT behandeling	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
	Startgesprek	- Verslag startgesprek met OG - Verslag MT behandeling	<input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
<b>Uitvoeren oriëntatie</b>	Start oriëntatie		
	Opstellen Projectvoorstel	- Projectvoorstel	<input checked="" type="checkbox"/>
	Afstemmen projectvoorstel	- Verslag overleg met OG	<input type="checkbox"/>
<b>Opstellen PvA</b>	Vaststellen projectvoorstel	- Vaststelling projectvoorstel MT (go/no go)	<input type="checkbox"/>
	Opstellen PvA	- Concept Plan van Aanpak	<input checked="" type="checkbox"/>
	Review concept PvA	- Reviewverslag	<input checked="" type="checkbox"/>
<b>Uitvoeren onderzoek</b>	Vaststellen PvA	- Verslag goedkeuring MT	<input checked="" type="checkbox"/>
	Vorbereiding veldwerk	- Aankondigingsbrief (+ PvA) aan OTS organisatie(s)	<input checked="" type="checkbox"/>
	Veldwerk en analyse	- Vastlegging analyse	<input type="checkbox"/>
<b>Opstellen eindproduct</b>	Afstemmen waaierschema	- Afstemmen waaierschema met OG	<input type="checkbox"/>
	Opstellen concept eindproduct	- Conceptversie(s) rapportage	<input checked="" type="checkbox"/>
	Review eindproduct	- Reviewverslag	<input checked="" type="checkbox"/>
	Hoor en wederhoor	- Brief aan OTS organisatie(s) voor wederhoor (+ conceptrapport zonder aanbevelingen <sup>24</sup> ) - Wederhoorreactie OTS organisatie(s) (ingevulde wederhoortabel)	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
	Vaststelling eindproduct	- Vaststelling eindrapport in MT	<input checked="" type="checkbox"/>
<b>Beëindiging project</b>	Openbaarmaking	- Aanbiedingsbrief definitief rapport aan OTS organisatie(s) - Aanbiedingf Beleid t.b.v. beleidsreactie - Beleidsreactie <sup>25</sup> - Aanbieden rapport bewindspersonen J&V - Publicatie rapport (inclusief beleidsreactie) op website IJenV	<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
	Evaluatie	- Evaluatieverslag	<input type="checkbox"/>
	Archivering	- Vastleggingen projectdata in zaakstelsysteem	<input type="checkbox"/>
	Dechargeverlening	- Door OG en PL getekende dechargeverklaring	<input type="checkbox"/>

<sup>21</sup> Het feit dat er geen vastleggingen zijn aangetroffen betekent niet dat de betreffende stap niet is uitgevoerd. Omgekeerd betekent de vaststelling dat een stap is vastgelegd, niet dat de betreffende stap ook geheel volgens de beschreven procedure is uitgevoerd.

<sup>22</sup> PBO is gedeeltelijk uitgevoerd onder Procesplaat 1.0

<sup>23</sup> Hier zijn tevens de vastleggingen aangegeven die niet in het dossier zijn aangetroffen maar die tijdens de interviews ter beschikking zijn gesteld.

<sup>24</sup> Conceptrapport is *inclusief* de aanbevelingen voor wederhoor verstuurd.

<sup>25</sup> Optioneel. De beleidsreactie dient door Beleid te worden aangeleverd en wordt opgenomen in het rapport. Indien deze niet binnen 6 weken wordt aangeleverd wordt het rapport zonder beleidsreactie gepubliceerd.



## Tabel vastleggingen dossier Udo D. (Werkproces: MAVIM)

Fase	Processtap	Vereiste vastlegging(en)	Aanwezig?
<b>Oriëntatie</b>	Verkenning	- Notitie resultaten verkenning - Verslag MT behandeling verkenning	<input type="checkbox"/>
	Afbakening	- Aangepaste notitie verkenning	<input type="checkbox"/>
	Operationalisatie		
	Analysekader	- Analysekader	<input type="checkbox"/>
	Ontwerp PvA	- Ontwerp Plan van Aanpak - Waaierschema	<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
	Review PvA	- Reviewverslag	<input type="checkbox"/>
	Vaststelling PvA	- Oplegnota aan MT (incl. onderbouwing wat er is gedaan met reviewbevindingen) - Vaststelling PvA door MT (verslag MT)	<input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
<b>Uitvoering</b>	Aankondiging	- Aankondigingsbrief aan OTS organisatie(s)	<input checked="" type="checkbox"/>
	Gegevensverwerking	- Gespreksverslagen interviews	<input checked="" type="checkbox"/>
	Analyse	- Ingevoerd waaierschema	<input type="checkbox"/>
<b>Rapportage</b>	Concept rapportage	- Conceptversie(s) rapportage	<input checked="" type="checkbox"/>
	Review	- Reviewverslag	<input checked="" type="checkbox"/>
	Wederhoor	- Aanbiedingsbrief aan OTS organisatie(s) met conceptrapport voor wederhoor	<input type="checkbox"/>
		- Brief aan OTS organisatie(s) waarin aangegeven is welke punten wel/niet zijn overgenomen in rapportage	<input type="checkbox"/>
	Vaststellen rapport	- Oplegnota aan MT (incl. onderbouwing wat er is gedaan met reviewbevindingen + concept aanbiedingsnota aan bewindspersoon) - Vaststelling rapport en aanbiedingsnota aan bewindspersoon door MT (verslag)	<input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
<b>Publicatie</b>	Bespreken rapport met bestuurders en beleid <sup>26</sup>	- Verslag bestuurlijk gesprek - Verslag gesprek met beleid <sup>27</sup>	<input checked="" type="checkbox"/> <sup>28</sup>
	Aanbieden bewindspersoon	- Aanbiedingsnota	<input checked="" type="checkbox"/>
	Openbaarmaking	- Publicatie op website (inclusief eventuele beleidsreactie)	<input checked="" type="checkbox"/>
<b>Evaluatie</b> <sup>29</sup>		- Evaluatieverslag	<input checked="" type="checkbox"/> <sup>30</sup>

<sup>26</sup> Indien van toepassing (betreft een facultatieve stap in het proces).

<sup>27</sup> Er heeft in dit inspectieonderzoek geen gesprek met beleid plaatsgevonden.

<sup>28</sup> Het bestuurlijk gesprek vond in dit onderzoek plaats in de wederhoorfase en dus vóór vaststelling van het rapport.

<sup>29</sup> Evaluatie was geen verplichte stap in het proces. Volgens 1.1.2.6 MAVIM bepaalde het MT of het onderzoek zich leende voor het uitvoeren van een zelfevaluatie. Overwegingen hierbij waren: een verzoek hiertoe vanuit de organisatie (projectteam, CSI, reviewteam), nieuw toegepaste methoden en technieken, complexiteit van het onderzoek en signalen die tijdens de uitvoering naar boven zijn gekomen. De inschatting was dat het om maximaal 5 zelfevaluaties per jaar zou gaan.

<sup>30</sup> Evaluatieverslag is niet aangetroffen in het dossier maar ter beschikking gesteld in de interviews.



## Tabel vastleggingen dossier RIEC/LIEC (Werkproces: MAVIM)

Fase	Processtap	Vereiste vastlegging(en)	Aanwezig?
<b>Oriëntatie</b>	Verkenning	- Notitie resultaten verkenning	<input checked="" type="checkbox"/>
		- Verslag MT behandeling verkenning	<input checked="" type="checkbox"/>
	Afbakening	- Aangepaste notitie verkenning	<input checked="" type="checkbox"/>
	Operationalisatie		
	Analysekader	- Analysekader	<input checked="" type="checkbox"/>
	Ontwerp PvA	- Ontwerp Plan van Aanpak	<input checked="" type="checkbox"/>
		- Waaierschema	<input checked="" type="checkbox"/>
Review PvA	- Reviewverslag	<input checked="" type="checkbox"/>	
Vaststelling PvA		- Oplegnota aan MT (incl. onderbouwing wat er is gedaan met reviewbevindingen)	<input checked="" type="checkbox"/>
		- Vaststelling PvA door MT (verslag MT)	<input checked="" type="checkbox"/>
<b>Uitvoering</b>	Aankondiging	- Aankondigingsbrief aan OTS organisatie(s)	<input checked="" type="checkbox"/>
	Gegevensverwerking	- Gespreksverslagen interviews	<input checked="" type="checkbox"/>
	Analyse	- Ingevoerd waaierschema	<input checked="" type="checkbox"/>
<b>Rapportage</b>	Concept rapportage	- Conceptversie(s) rapportage	<input checked="" type="checkbox"/>
	Review	- Reviewverslag	<input checked="" type="checkbox"/>
	Wederhoor	- Aanbiedingsbrief aan OTS organisatie(s) met conceptrapport voor wederhoor	<input checked="" type="checkbox"/>
		- Brief aan OTS organisatie(s) waarin aangegeven is welke punten wel/niet zijn overgenomen in rapportage	<input checked="" type="checkbox"/>
	Vaststellen rapport	- Oplegnota aan MT (incl. onderbouwing wat er is gedaan met reviewbevindingen + concept aanbiedingsnota aan bewindspersoon)	<input checked="" type="checkbox"/>
- Vaststelling rapport en aanbiedingsnota aan bewindspersoon door MT (verslag)		<input checked="" type="checkbox"/>	
<b>Publicatie</b>	Bespreken rapport met bestuurders en beleid <sup>31</sup>	- Verslag bestuurlijk gesprek	<input checked="" type="checkbox"/>
		- Verslag gesprek met beleid	<input checked="" type="checkbox"/>
	Aanbieden bewindspersoon	- Aanbiedingsnota	<input checked="" type="checkbox"/>
Openbaarmaking	- Publicatie op website (inclusief eventuele beleidsreactie)	<input checked="" type="checkbox"/>	
<b>Evaluatie</b> <sup>32</sup>		- Evaluatieverslag	<input checked="" type="checkbox"/>

<sup>31</sup> Indien van toepassing (betreft een facultatieve stap in het proces).

<sup>32</sup> Evaluatie was geen verplichte stap in het proces. Volgens 1.1.2.6 MAVIM bepaalde het MT of het onderzoek zich leende voor het uitvoeren van een zelfevaluatie. Overwegingen hierbij waren: een verzoek hiertoe vanuit de organisatie (projectteam, CSI, reviewteam), nieuw toegepaste methoden en technieken, complexiteit van het onderzoek en signalen die tijdens de uitvoering naar boven zijn gekomen. De inschatting was dat het om maximaal 5 zelfevaluaties per jaar zou gaan.



## Tabel vastleggingen dossier Asielproces (Werkproces: MAVIM)

Fase	Processtap	Vereiste vastlegging(en)	Aanwezig?	
<b>Oriëntatie</b>	Verkenning	- Notitie resultaten verkenning	<input type="checkbox"/>	
		- Verslag MT behandeling verkenning	<input type="checkbox"/>	
		- Aangepaste notitie verkenning	<input type="checkbox"/>	
	Afbakening Operationalisatie	Analysekader	- Analysekader	<input type="checkbox"/>
		Ontwerp PvA	- Ontwerp Plan van Aanpak - Waaierschema	<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
	Review PvA Vaststelling PvA	Review PvA	- Reviewverslag	<input checked="" type="checkbox"/> <sup>33</sup>
		Vaststelling PvA	- Oplegnota aan MT (incl. onderbouwing wat er is gedaan met reviewbevindingen)	<input type="checkbox"/>
- Vaststelling PvA door MT (verslag MT)			<input checked="" type="checkbox"/>	
<b>Uitvoering</b>	Aankondiging	- Aankondigingsbrief aan OTS organisatie(s)	<input type="checkbox"/>	
	Gegevensverwerking	- Gespreksverslagen interviews	<input checked="" type="checkbox"/>	
	Analyse	- Ingevoerd waaierschema	<input type="checkbox"/>	
<b>Rapportage</b>	Concept rapportage	- Conceptversie(s) rapportage	<input checked="" type="checkbox"/>	
		- Reviewverslag	<input checked="" type="checkbox"/>	
	Wederhoor	- Aanbiedingsbrief aan OTS organisatie(s) met conceptrapport voor wederhoor	<input checked="" type="checkbox"/>	
		- Brief aan OTS organisatie(s) waarin aangegeven is welke punten wel/niet zijn overgenomen in rapportage	<input checked="" type="checkbox"/>	
	Vaststellen rapport	- Oplegnota aan MT (incl. onderbouwing wat er is gedaan met reviewbevindingen + concept aanbiedingsnota aan bewindspersoon) - Vaststelling rapport en aanbiedingsnota aan bewindspersoon door MT (verslag)	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	
<b>Publicatie</b>	Bespreken rapport met bestuurders en beleid <sup>34</sup>	- Verslag bestuurlijk gesprek	<input type="checkbox"/>	
		- Verslag gesprek met beleid	<input type="checkbox"/>	
	Aanbieden bewindspersoon	- Aanbiedingsnota	<input type="checkbox"/>	
	Openbaarmaking	- Publicatie op website (inclusief eventuele beleidsreactie)	<input checked="" type="checkbox"/>	
<b>Evaluatie</b> <sup>35</sup>		- Evaluatieverslag	<input checked="" type="checkbox"/> <sup>36</sup>	

<sup>33</sup> Het plan van aanpak is voorgelegd aan de reviewers en deze hebben vervolgens het plan van aanpak herschreven.


<sup>34</sup> Indien van toepassing (betreft een facultatieve stap in het proces).

<sup>35</sup> Evaluatie was geen verplichte stap in het proces. Volgens 1.1.2.6 MAVIM bepaalde het MT of het onderzoek zich leende voor het uitvoeren van een zelfevaluatie. Overwegingen hierbij waren: een verzoek hiertoe vanuit de organisatie (projectteam, CSI, reviewteam), nieuw toegepaste methoden en technieken, complexiteit van het onderzoek en signalen die tijdens de uitvoering naar boven zijn gekomen. De inschatting was dat het om maximaal 5 zelfevaluaties per jaar zou gaan.

<sup>36</sup> Evaluatieverslag is niet aangetroffen in het dossier maar ter beschikking gesteld in de interviews.



## Bijlage 2 Managementreactie

		<b>Ministerie van Justitie en Veiligheid</b>
<p>&gt; Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag</p> <p><b>Audit Dienst Rijk</b></p> <p>[Redacted]</p>		<p><b>Directie</b> Bestuursondersteuning Turfmarkt 147 2511 DP Den Haag Postbus 20301 2500 EH Den Haag www.rijksoverheid.nl/janv</p> <p>T 070 370 79 11 F 070 370 79 00</p> <p><b>Ons kenmerk</b> 3220816</p> <p><i>Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wij u slechts één zaak in uw brief behandelen.</i></p>
<p><b>Datum</b> 16 maart 2021 <b>Onderwerp</b> Managementreactie ADR rapport</p>		
<p><b>Geachte</b> [Redacted],</p> <p>Naar aanleiding van twee debatten die de minister van Justitie en Veiligheid in januari en maart 2020 met de Tweede Kamer voerde heb ik de ADR gevraagd om onderzoek te doen naar de totstandkoming van rapporten van de Inspectie Justitie en Veiligheid.</p> <p>Het betreft de navolgende rapporten:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Incidentonderzoek Udo D. – augustus 2016</li><li>2. De opvolging van signalen uit het asielproces – januari 2017</li><li>3. De aanpak van ondermijning (RIEC/LIEC) – februari 2017</li><li>4. Periodiek Beeld Opsporing (PBO) – december 2019</li></ol> <p>De ADR concludeert dat in de vier onderzochte rapporten geen interventies zijn aangetroffen waarvan kan worden vastgesteld dat deze ongeoorloofd waren. Wel heeft de ADR enkele interventies geïdentificeerd waarbij volgens de ADR op z'n minst sprake is van schijn van ongeoorloofde beïnvloeding. De ADR heeft er, om reden van vertrouwelijkheid, voor gekozen om deze interventies te abstraheren van de onderzochte rapporten, en beschreven naar soort interventies.</p> <p>De ADR heeft ook bekeken welke waarborgen het huidige werkproces (Procesplaat 2.0) biedt om het soort beschreven interventies te voorkomen. Hieruit blijkt dat het huidige werkproces niet in alle gevallen waarborgen tegen dit soort interventies biedt en met het oog op de onafhankelijkheid verbeterd dient te worden door een vollediger en meer expliciete rolbeschrijving van de verschillende actoren in het onderzoeksproces.</p> <p>Op basis van bovenstaande komt de ADR tot de volgende aanbevelingen:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• 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;</li><li>• Het opnemen van een beschrijving van de rol van Beleid in alle fasen van het onderzoek;</li><li>• Het opnemen van een meer expliciete beschrijving van de inhoudelijke rol van de leiding van de Inspectie JevV in concrete onderzoeken en het vastleggen van interne afstemmingen hierover (inclusief eventuele verschillen van inzicht met de projectleider);</li></ul>		
		<p>Pagina 1 van 3</p>

- 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.

Directie  
Bestuursondersteuning

Ik dank de ADR voor het uitbrengen van het rapport en de prettige samenwerking met de medewerkers van de Inspectie en mijn departement. De minister van Justitie en Veiligheid heeft de Inspecteur-generaal van de Inspectie gevraagd de aanbevelingen zo snel als mogelijk op passende wijze te verwerken in de werkprocessen van de Inspectie. De Inspecteur-generaal heeft de minister laten weten dat het protocol van de werkwijze van de Inspectie hiermee uiterlijk eind maart geactualiseerd zal zijn. Het aangepaste protocol zal op de website van de Inspectie gepubliceerd worden. Ik heb Paul 't Hart gevraagd om toe te zien op de uitvoering en effecten van de aanbevelingen en daarover binnen een half jaar onafhankelijk te rapporteren.<sup>1</sup>

Ten aanzien van de eerste twee aanbevelingen was al een traject gestart om een samenwerkingsreglement tussen de Inspectie en het departement op te stellen met afspraken over de rol van beleid en uitvoering in relatie tot het onderzoek door de Inspectie ~~JenV~~. Dit ziet onder andere op hun rollen in de fase van het opstellen van een plan van aanpak, wederhoor en het bestuurlijk gesprek. Daarbij staat de onafhankelijkheid van de Inspectie, zoals is verankerd in de Aanwijzingen van de minister-president, buiten kijf. Dit reglement is naar verwachting in mei van dit jaar gereed en zal ook in het protocol van de werkwijze van de Inspectie, dat past binnen het Meerjarenperspectief 2021-2024 van de Inspectie, een herkenbare plek krijgen. De minister van Justitie en Veiligheid heeft dit Meerjarenperspectief op 12 februari jl. aan de Tweede Kamer gestuurd.<sup>2</sup>

Ten aanzien van de laatste aanbeveling van de ADR, die ziet op het instrument van de (interne) review, heeft de Inspecteur-generaal de minister van Justitie en Veiligheid geïnformeerd over het feit dat hij in Inspectieraadverband de suggestie heeft gedaan om een groep ~~reviewers~~ te formeren die onderzoek kunnen doen naar de kwaliteit van onderzoek van de verschillende inspecties. De methodiek van de Gateway review is daarvoor geschikt. Beoogd wordt om de kwaliteit systematisch en periodiek door te lichten. In het openbare Jaarbericht van de Inspectie zal een reflectie op deze periodieke peerreview worden opgenomen. De komende periode wordt dit initiatief concreet uitgewerkt waarbij het uitgangspunt is hier na het voorjaar mee van start te kunnen. Hiermee wordt een impuls gegeven aan het verbeteren van de kwaliteit en het institutionaliseren van tegenspraak.

Daarnaast heeft de Inspecteur-generaal de minister van Justitie en Veiligheid aangegeven ook de overige aanbevelingen van de ADR in de Inspectieraad in te brengen, omdat deze mogelijk ook voor andere Inspecties relevant kunnen zijn.

<sup>1</sup> Paul 't Hart is o.a. hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht en co-decaan van de Nederlandse School van Openbaar Bestuur (NSOB) in Den Haag. Hij is daarnaast onafhankelijk transitieadviseur van het WODC.

<sup>2</sup> Kamerstuknr. ~~0-0-0~~.



Deze uitwerking van de aanbevelingen noemt de minister van Justitie en Veiligheid ook in zijn beleidsreactie op het ADR-rapport.

De Inspectie heeft mij laten weten te constateren dat geen interventies zijn aangetroffen waarvan kan worden vastgesteld dat deze ongeoorloofd waren. De Inspectie geeft aan het lastig te vinden dat in het onderzoek geen oordeel wordt gegeven in hoeverre de door de ADR genoemde interventies het oogmerk hebben gehad de kwaliteit van het onderzoek dan wel het handelingsperspectief van betreffende organisaties te vergroten. Daarnaast heeft de ADR naar mening van de Inspectie in haar benadering niet meegewogen in hoeverre de Inspectie vanuit een onafhankelijk en professioneel oordeel over nut en noodzaak op de betreffende interventie heeft gereageerd.

Gezien de ADR er, omwille van de vertrouwelijkheid, voor heeft gekozen de interventies te abstraheren blijkt het lastig om op casus-niveau lering te trekken uit het rapport. Het lijkt me goed als de ADR en de Inspectie na openbaarmaking van het rapport met elkaar in gesprek gaan om het lerend potentieel van het rapport maximaal te benutten.

Hoogachtend,

**BjC** de Rooij  
**Bly** Secretaris-Generaal

---

**Auditdienst Rijk**  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
(070) 342 77 00