



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport

— Monitoring verbetermaatregelen Inspectie Justitie
en Veiligheid

Definitief

Colofon

Titel	Monitoring verbetermaatregelen Inspectie Justitie en Veiligheid
Uitgebracht aan	mr. J.G. Bos
Datum	18 december 2019
Kenmerk	2019-0000217264

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1	Aanleiding en vraagstelling—4
1.1	Aanleiding—4
1.2	Vraagstelling—4
2	Management samenvatting—5
2.1	Hoofdboodschap—5
2.2	Bevindingen—6
2.3	Suggesties—7
3	Bevindingen—9
3.1	Contextuele inleiding – ambities en onafhankelijkheid bij de Inspectie JenV—9
3.2	Actie 1: Strakkere naleving van het werkproces heeft navolging gekregen—10
3.3	Actie 2: Eisen aan de dossiervorming zijn nog niet geheel ingevuld—12
3.4	Actie 3: Verplichte review voor elk plan van aanpak en rapport is ingevoerd—13
3.5	Actie 4: Werken met bestuurlijke reacties en deze integraal opnemen in definitief rapport kan nog duidelijker—14
3.6	Actie 5: Onderscheid tussen bestuurlijke en vaktechnische verantwoordelijkheid is enigszins verduidelijkt—15
3.7	Actie 6: Werken aan een open en transparante communicatie heeft nog meer structuur nodig—16
3.8	Overige bevindingen: Financiering en selectie van onderwerpen—17
4	Suggesties voor verdere effectuering van de ontwikkelopgave—18
5	Verantwoording onderzoek—21
5.1	Werkzaamheden en afbakening—21
5.2	Gehanteerde Standaard—21
5.3	Verspreiding rapport—21
6	Ondertekening—22
	Management respons Onderzoeksrapport Monitoring verbetermaatregelen Inspectie Justitie en Veiligheid van de Auditdienst Rijk (ADR)—23

1 Aanleiding en vraagstelling

1.1 Aanleiding

De ADR heeft in 2018 een onderzoek uitgevoerd naar het onderzoeksproces van een casus van de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV). Het belangrijkste onderzoekthema was de mate van onafhankelijkheid in het onderzoeks- en rapportageproces. Naar aanleiding van dit onderzoek heeft de ADR aan de Inspectie een aantal verbetermaatregelen geadviseerd waardoor de navolging van de principes van goed toezicht door de inspectie aan kracht kan winnen. Het zijn verbetermaatregelen die zowel in het onderzoeksproces als in de cultuur van de organisatie zichtbaar moeten worden.

Bij de Inspectie is, in het kader van het organisatie ontwikkelprogramma, sinds december 2017 een implementatieplan in werking dat beoogt het primaire proces, de ondersteunende processen, de besturing en het gedrag verder te professionaliseren. Het betreft een ingrijpende ontwikkeling die op alle fronten tegelijkertijd aangrijpingspunten heeft. Zo wordt er gewerkt aan de structuur, de cultuur, de systemen, de processen, kwaliteitsborging, leiderschapsontwikkeling en het personeelsbeleid. En dat allemaal met de wens dat de uitgezette acties in korte tijd tot resultaten leiden. De aanbevolen maatregelen uit het ADR-rapport zijn als actie opgenomen in de aanpak die uit dit implementatieplan, en haar vervolgpunten (implementatieplan 2), voortvloeien. De inspecteur-generaal heeft de ADR verzocht na te gaan in hoeverre de aanbevelingen van de ADR zich hebben vertaald in concrete maatregelen en in hoeverre deze maatregelen zijn geïmplementeerd. Tijdens het gesprek met de opdrachtgever is aan de orde geweest of de ADR op grond van de bevindingen uit het onderzoek eventueel ook verbeter suggesties kan geven.

1.2 Vraagstelling

Het onderzoek richt zich op de beantwoording van de volgende twee vragen:

1. In hoeverre zijn de aanbevelingen van de ADR vertaald in verbetermaatregelen en in hoeverre zijn betreffende verbetermaatregelen geïmplementeerd?
2. Welke suggesties zijn te geven om te bevorderen dat bij de huidige stand van de realisatie van de maatregelen, het gewenste effect van de ontwikkelopgave IJenV kan optreden?

Deze twee vragen richten zich op de in 2018 geadviseerde aanbevelingen van de ADR, i.c.:

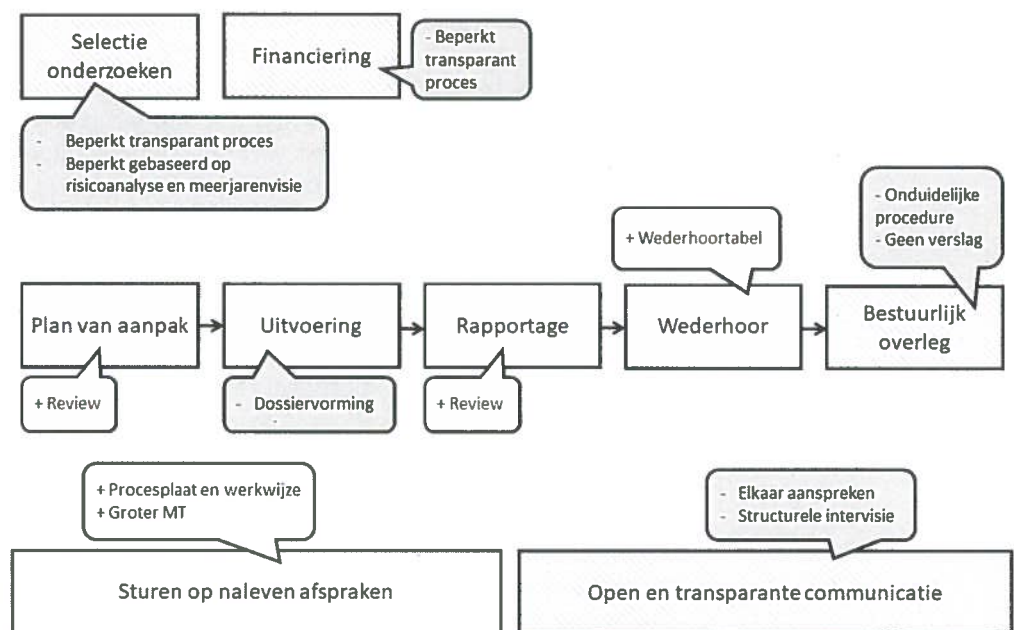
- strakkere naleving van het werkproces
- eisen aan de dossiervorming
- verplichte review voor elk plan van aanpak en rapport
- werk met bestuurlijke reacties op het definitieve rapport en neem deze integraal op
- maak onderscheid tussen bestuurlijke en vaktechnische verantwoordelijkheid
- werk aan een open en transparante communicatie

2 Management samenvatting

2.1 Hoofdboodschap

De leiding en medewerkers van de Inspectie zijn 'goed op weg' met de implementatie van de aanbevelingen van de ADR. Met veel betrokkenheid zijn, en worden, de aanbevelingen vertaald in maatregelen die onafhankelijk en professioneel werken bevorderen. In eerste instantie ligt hierbij de nadruk op de vormgeving en aanscherping van de instrumenten en procedures in het werkproces. Nu is, om draagvlak te behouden, ook blijvende aandacht nodig voor structurele (onderlinge) communicatie over de effectieve bijdrage van de instrumenten en procedures aan de professionele werkwijze en de onafhankelijke positie van de Inspectie.

Maar 'we zijn er nog niet'. Onze analyse van de implementatie van de ADR-aanbevelingen in de maatregelen om de onafhankelijkheid in de werkprocessen verder te borgen, laat het volgende beeld zien. We hebben breed gekeken naar onafhankelijk werken bij de Inspectie en daarom 'financiering' als extra aandachtspunt toegevoegd aan onze bevindingen.



Uit dit beeld blijkt dat sommige aspecten in meer of mindere mate voortgang is gemaakt (+) maar ook dat op de sommige aspecten nog verbetering mogelijk is (-), zoals rond dossiervorming (zaaksysteem) en verduidelijking van procedures rond bestuurlijke gesprekken en de verantwoordelijkheid rond de 'eindteksten' in vastgestelde rapporten.

Uit onze gesprekken blijkt - in algemene termen - een hoge mate van betrokkenheid 'om er iets van te maken'. 'Men' is trots op het doen van 'goed onderzoek' en meent dat de resultaten daarvan een belangrijke bijdrage leveren aan de taken van het ministerie van JenV. In dit opzicht waardeert 'men' ook de uitbreiding van het nieuwe managementteam dat expliciet heeft uitgesproken volgens de nieuwe werkwijze te willen werken.

2.2 Bevindingen

Ten aanzien van de aanbevelingen van de ADR uit 2018 zijn onze samenvattende bevindingen hieronder beschreven.

Strakkere naleving van het werkproces is zichtbaar

De aanbeveling 'strakkere naleving van het werkproces' omvat in de vertaling van de Inspectie (bijna) alle aspecten waarin de implementatie van de ADR-aanbevelingen tot uiting moet komen. We zien dat aan alle aspecten aandacht is besteed. Dit heeft geleid tot duidelijke afspraken rond rollen en taken en het inzetten en versterken van instrumenten voor een eenduidiger werk- en onderzoeksproces van de Inspectie. De afspraken over het werkproces en de inzet van de instrumenten ondersteunen het ingezette proces naar een eenduidiger werkwijze en de mogelijkheid om de mate van naleving na te gaan. Er zijn echter nog enkele verbeteringen nodig ten aanzien het planningstool en het zaakstelsel (dossievorming) (paragraaf 3.2)

De dossievorming kan nog beter

Het zaakstelsel kent nog enkele verbetermogelijkheden zoals eenvoudiger vindbaarheid (o.b.v. naamgeving), controle op volledige aanwezigheid van verplichte documenten en juiste autorisaties ten aanzien van wijzigingenbeheer. Positief is de relatie tussen de fasen van het onderzoeksproces en de mappenstructuur van het archiefsysteem en afscherming van de dossiers voor niet bevoegden. (paragraaf 3.3)

Verplichte review speelt een cruciale rol

We zien een positieve ontwikkeling rond het gebruik van het reviewinstrument; het is uitgegroeid tot een hoeksteen van het kwaliteitsniveau dat de Inspectie nastreeft. Het is formeel verplicht geworden en het gebruik leidt, volgens geïnterviewden, tot een 'steviger' onderzoeksproces met positieve effecten op het professioneler denken en handelen van inspecteurs. (paragraaf 3.4)

De uitingen rond bestuurlijke reacties kan explicieter

Aan de oorspronkelijke aanbeveling (management response opnemen) is geen invulling gegeven. Wel zijn procedurele aanpassingen gemaakt om inzicht in eventueel afwijkende meningen tussen de Inspectie en de 'onder toezicht gestelden' te vergroten, i.c. de procedure rond de hoor-wederhoortabel is aangepast en er is de mogelijkheid van een beleidsreactie op ministerieel niveau. Hierdoor is de mogelijkheid om 'bedenkingen' tegen de conclusies en aanbevelingen te verwoorden enigszins aanwezig, maar we menen ook dat onduidelijkheid over de eventuele wederzijdse beïnvloeding tussen de Inspectie en de onderzochte organisatie(s) over eindteksten, zoals de aanbevelingen, blijft bestaan. 'Het geluid' van de onderzochte partij kan een nog een explicietere plaats krijgen door in het eindrapport een aparte paragraaf 'management response' op te nemen. (paragraaf 3.5)

Onderscheid tussen bestuurlijke en vaktechnische verantwoordelijkheid heeft aandacht maar blijft tweeslachtig

De bedoeling van de aanbeveling is dat duidelijk wordt dat er twee verschillende verantwoordelijkheden zijn en dat de invloed vanuit het MT voor inhoudelijke aanpassing van passages, weggenomen wordt. Het onderscheid is enigszins verduidelijkt; het reviewteam beoordeelt een plan van aanpak en een rapport op vaktechnische aspecten voordat het wordt aangeboden aan de hoofdinspecteur die het gehele rapport beoordeelt en in overleg met de projectleider aanbiedt aan het MT waarin de inspecteur-generaal (IG) het rapport vaststelt. We constateren dat medewerkers en MT voor het onderscheid serieus aandacht hebben. Echter, daar

waar sommige geïnterviewden menen dat de invloed van het MT op de inhoud afneemt, zien anderen dat (nog) niet. In de praktijk is het onderscheid tussen bestuurlijke verantwoordelijkheid en vaktechnische verantwoordelijkheid niet altijd helemaal duidelijk. De IG is bestuurlijk eindverantwoordelijk voor het geheel, dus voor beide aspecten van het rapport, en (mede) daardoor is het lastig om strikt onderscheid te maken. De motieven voor eventuele aanpassingen van passages uit bestuurlijk oogpunt kunnen onduidelijk blijven en de review voorkomt het gebruik van eventuele 'oneigenlijke' motieven niet. (paragraaf 3.6).

Aandacht voor open en transparante communicatie werpt eerste vruchten af
Communicatie is de afgelopen tijd binnen IJenV wel besproken maar heeft pas later (t.o.v. de instrumentontwikkeling) tot acties geleid. Vooral de activiteiten rond de invoeren van projectmatig werken en de dialoogsessies bij het 'cultuur'onderzoek hebben een impuls gegeven aan de onderlinge professionele dialoog. Hoewel er meer open gesprekken plaatsvinden, geven toch ook een aantal respondenten aan dat men elkaar binnen de Inspectie nog te weinig op verantwoordelijkheden aanspreekt. Dit blijkt ook uit het verbeterplan medewerkers onderzoek en onze analyse van beeldbepalende cultuuraspecten bij de Inspectie. (paragraaf 3.7).

Overige bevindingen

Om de onafhankelijke positie van de Inspectie te benadrukken kan transparanter worden gemaakt hoe de financiering van de Inspectie en de selectie van onderzoeksonderwerpen tot stand komen. (paragraaf 3.8).

2.3 Suggesties

Inhoudelijk en instrumenteel zijn er enkele praktische aandachtspunten voor verdere implementatie van de verbetermaatregelen.

- *De procesplaat en het protocol voor de werkwijze kunnen worden aangevuld met:*
 - Beschrijving van het doel en de inhoud van het bestuurlijk gesprek en hoe conclusies uit het bestuurlijk gesprek worden vastgelegd. Als het bestuurlijk gesprek leidt tot aanpassingen in het vastgestelde rapport zullen expliciet de overwegingen bij, en totstandkoming van, de verwoording ervan (bijv. t.a.v. de aanbevelingen) vermeld worden.
 - Een procedure waarin wordt geregeld dat de 'onder toezicht gestelden' een management response kunnen opnemen in het eindrapport.
- *Het volwaardig gebruik van de planningstool en het zaakstelsel heeft nog aandacht nodig.*
Bij het zaakstelsel zijn enkele verbetermogelijkheden direct mogelijk. Het betreft eenvoudiger vindbaarheid (o.b.v. naamgeving), controle op volledige aanwezigheid van verplichte documenten en juiste autorisaties ten aanzien van wijzigingenbeheer.

Ten behoeve van versterking van onafhankelijk werken doen wij ook nog de volgende suggesties.

- *Risicogerichte onderzoekplanning*
Een methodiek van risicogerichte onderzoekplanning met meerjarenperspectief kan verder ontwikkeld worden. Hier kan aangesloten worden bij inspanningen van het domein Politie en Crisisbeheersing op dit gebied.

- *Financiering*
Meer transparantie rond de financiering van de Inspectie kan bijdragen aan de reputatie van onafhankelijke positie van de Inspectie.

Ten aanzien van het bevorderen van het blijvend juist gebruiken van de instrumenten zijn een aantal communicatieve randvoorwaarden op dit moment cruciaal.

- *Blijvende aandacht geven aan de relatie tussen doel en middelen.*
Veel instrumenten en randvoorwaarden voor een goed onderzoeksproces zijn ontwikkeld en (deels) in gebruik genomen maar de logica ervan is nog niet voor elke medewerker zodanig overtuigend dat uniform draagvlak is ontstaan voor elk instrument. Eerst en vooral is daarom nodig dat het 'waartoe' van de instrumenten steeds onder de aandacht blijft. Dit lijkt nog lastig. De verwoording van de ambities van de Inspectie in de ontwikkelopgave heeft een waaier aan (beleids)teksten opgeleverd maar een eenduidig begrip van 'een eindplaatje' en de relatie met sommige instrumenten is er (nog) niet.
- *Blijf scherp op uniformiteit in de aansturing vanuit het MT*
Het programmateam 'ontwikkelingsopgave IJenV' is inmiddels ontmanteld en coördinatie van de voortzetting van de ingezette acties in de ontwikkelopgave zijn toebedeeld aan de directeur SK&B die ook de uniformiteit van de MT-acties op de voortzetting van het programma bewaakt. Op deze wijze is afgevangen dat elk MT-lid hierbij zijn/haar eigen prioriteit stelt, en/of tempo bepaalt, voor de diverse acties waardoor de samenhang zou kunnen verwateren of dat minder eenduidige communicatie eenvoudig ruimte biedt voor het begrijpen van 'mixed messages' bij medewerkers.

3 Bevindingen

3.1 Contextuele inleiding – ambities en onafhankelijkheid bij de Inspectie JenV

Ambities

In voorbereiding op ons onderzoek hebben we kennisgenomen van de voornemens en plannen van de Inspectie die de afgelopen twee jaar in diverse documenten zijn geformuleerd om een indruk te krijgen in welke richting de Inspectie zich wil ontwikkelen. Daarbij valt het ons op dat er een veelheid aan ambities, doelen en acties zijn geformuleerd. Het geheel geeft een dynamisch beeld en toont dat er veel verandering beoogd, en bewerkstelligd, wordt in korte tijd. We hebben voor ons begrip van de huidige context gezocht naar de samenhang tussen al deze ambities en plannen. Ook ten behoeve van de onderzoeksvraag of 'het gewenste effect' van de ontwikkelopgave kan optreden, is dit inzicht relevant.

We hebben de ambities en plannen in elf te onderscheiden aandachtgebieden geclusterd. Ze vormen samen het ambitieprofiel van de Inspectie. Daar waar de clusters een direct herkenbare relatie hebben met de verbetermaatregelen die onderwerp zijn van dit onderzoek, hebben we er een (*) bij geplaatst. Het betreffen: een lerende organisatie zijn, onafhankelijk transparant product leveren (*), eenduidige en uniforme informatie leveren (*), meer interne samenwerking zoeken, flexibele organisatievormen hanteren, kwaliteit leveren (*), toezicht met impact nastreven, grotere rol aan medewerkers geven, eenduidige sturing, een open cultuur nastreven (*) en in verbinding staan met interne en externe organisatie(s). Over de relatie tussen deze geclusterde ambities en de verbetermaatregelen doen we geen expliciete bevindingen.

Onlangs is de informele rol van coördinator verdwenen. Om de 'span of control' werkbaar te maken en de organisatorische veranderingen te ondersteunen heeft er een uitbreiding van het management plaatsgevonden door het aanstellen van een derde directeur Toezicht en een directeur SKenB.

Onafhankelijkheid

In het eerste onderzoek van de ADR was de mate van onafhankelijkheid van de Inspectie een belangrijk aandachtspunt. De betreffende ADR-aanbevelingen hadden daarop betrekking en het is tevens het leidende principe van dit onderzoek. We besteden daarom in deze paragraaf kort aandacht aan de belevingswereld van onze respondenten ten aanzien van onafhankelijkheid.

We hebben respondenten gevraagd te formuleren wat volgens hen onafhankelijkheid is en hoe dat tot uiting komt in de (werk)processen van IJenV. Uit de antwoorden zijn vier aspecten voortgekomen die belangrijk zijn om onafhankelijk te kunnen werken, nl.: je niet laten beïnvloeden, zelfstandig oordelen, leereffect hebben en goed onderzoek doen. Kenmerkende uitspraken over deze aspecten zijn opgenomen in onderstaand overzicht:



3.2

Actie 1: Strakkere naleving van het werkproces heeft navolging gekregen

De strekking van de ADR-aanbeveling betrof kortweg strakkere sturing op navolging van de eigen beschreven werkprocessen in het protocol voor de werkwijze.

De ADR-aanbeveling is in het Implementatieplan 2 is verwoord als: "Verbeteren en versnellen onderzoeksproces (waaronder actualisatie en implementatie procesplaat, planningstool, protocol voor de werkwijze), projectmatig werken, aandacht voor borging en gewenst leiderschapsmodel". Deze vertaling van de aanbeveling omvat bijna alle aspecten van de implementatie van maatregelen in het werkproces bij IJenV. Daardoor zal er overlap zijn met sommige van de volgende paragrafen.

We hebben geconstateerd dat aan alle bovenstaande aspecten aandacht is besteed. Dit heeft geleid tot duidelijke afspraken rond rollen en taken en het inzetten en versterken van 'tools' voor een eenduidiger werk- en onderzoeksproces van de Inspectie. De afspraken over het werkproces en de inzet van de tools ondersteunen het ingezette proces naar een eenduidiger werkwijze en de mogelijkheid om de mate van naleving na te gaan. Per aspect zullen we deze constatering toelichten.

Projectmatig werken ontwikkelt zich voorspoedig

De kenmerken van projectmatig werken bepalen de vormgeving van het werkproces bij IJenV. De ontwikkeling van het projectmatig werken verloopt voorspoedig. Er wordt meer dan voorheen gestuurd op werkprocessen en verdere ontwikkeling ervan wordt ter hand genomen. De procesplaat (zie hierna) is hierbij een houvast. Andere kenmerken zijn sturing vanuit overzicht en samenhang, en de verwachting dat de inspecteur persoonlijk leiderschap toont (zelf initiatief nemen, verantwoordelijkheid nemen en rolvastheid tonen). Daarbij is richting geven, sturen op vertrouwen en faciliteren vanuit management belangrijk. We constateren dat MT-leden rekening houden met deze uitgangpunten in hun dagelijkse werk en dat geïnterviewden herkennen dat aan hieraan ook steeds meer invulling wordt gegeven. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in:

- De snelle adoptie van de principes die aan projectmatig werken ten grondslag liggen. In januari 2018 is binnen de inspectie het projectmatig werken

aangekondigd aan de hand van een rollenspel. In februari 2018 werd hier al mee gewerkt. Trainingen projectmatig werken werden een jaar later aangeboden.

- De verdere ontwikkeling van een standaardaanpak voor validatieonderzoeken en voor incidentenonderzoeken, de procesplaat, de review en hoor-wederhoor tabel.
- Een uitgangspunt is dat verantwoordelijkheden laag in de organisatie belegd worden om als management direct in verbinding te staan met de inspecteur. De onlangs ingevoerde organisatiestructuur (uitbreiding DT/MT, en daarmee verkleining van de 'span of control', en de vervallen informele rol van coördinator) ondersteunt dit streven. Op deze wijze is het management nauwer betrokken bij het onderzoek en de resultaatverantwoordelijkheid voor onderzoeken ligt meer dan voorheen bij de projectleider en de opdrachtgever. Overigens, zo hebben wij geconstateerd, verschilt het effect van deze (structuur)wijziging op de werkzaamheden momenteel per toezichtdomein. Wij constateren wel dat het 'nieuwe' management waarde hecht aan korte lijnen met de inspecteurs en andere collega's zodat zij beter kunnen sturen op projectmatig werken. Zij trachten zonder uitzondering invulling te geven aan de nieuwe werkwijze van de Inspectie.

Protocol voor de werkwijze is aangescherpt

- Het 'protocol voor de werkwijze' biedt inzicht in de werkwijze van de Inspectie JenV. Het projectmatig werken is vertaald in de procesplaat. Dit ondersteunt een uniforme werkwijze.

De procesplaat is leidend voor de werkwijze van medewerkers

De procesplaat is succesvol geïmplementeerd. Het heeft zijn vertaling gekregen in de opbouw van de dossierarchivering en is zeer vaak het uitgangspunt bij gesprekken over het onderzoeksproces bij de Inspectie. De procesplaat wordt binnen de Inspectie 'breed gedragen'. Toch zijn er twee aandachtspunten:

- In praktijk vindt er een bestuurlijk overleg plaats als toelichting op het vastgestelde en daarmee definitieve rapport. Deze stap is echter niet opgenomen in de procesplaat wat leidt tot onduidelijkheden in rollen en verantwoordelijkheden voor het definitieve rapport omdat deze stap ongewenste gevolgen kan hebben (zie daarvoor paragraaf 3.5.) De procesplaat wordt binnenkort geëvalueerd.
- Sommige geïnterviewden hebben de behoefte uitgesproken om doorlooptijden te koppelen aan de diverse processtappen. Dit past weliswaar bij de wens om het onderzoeksproces te versnellen maar kan op gespannen voet staan met het nemen van eigen verantwoordelijkheid. De procesplaat is vooral bedoeld om de benodigde (verplichte) werkstappen in kaart te brengen waarbij ruimte blijft voor zelfstandig denken over de praktische invulling. Een dwingend kader (doorlooptijden) zou de gewenste mentale instelling van initiatief en verantwoordelijkheid nemen, teniet kunnen doen.

Planningstool nog niet volledig in gebruik, zaakstelsel nog niet uitontwikkeld

De planningstool en het zaakstelsel zijn hulpmiddelen tot het projectmatig werken en zorgen tevens voor borging van de navolgbaarheid van inspectieonderzoeken. Beide tools zijn nog in ontwikkeling.

- De planningstool en het zaakstelsel zijn in februari 2019 in gebruik genomen. De planningstool zit nog in een pilotfase zoals geadviseerd door de OR. Hierbij is gekozen voor een geleidelijke invoering vanwege de kritische houding van de inspecteurs. Dit houdt in dat de planningstool momenteel alleen de geplande uren inzichtelijk maakt en niet de kwaliteiten van de inspecteurs. De aanbeveling van de OR om voorafgaand aan de introductie van de planningstool

het doel, de rollen, verantwoordelijkheden, uitgangspunten en regels duidelijk te maken heeft nog bij alle respondenten geleid tot duidelijkheid hierover.

- De planningstool wordt niet door iedereen gebruikt. Een aantal inspecteurs geeft aan de tool als gebruikersonvriendelijk te ervaren. Ook is het doel van het gebruik van de tool niet bij alle inspecteurs bekend.

De omstandigheden rond het zaakstelsel zijn beschreven in paragraaf 3.3 over dossiervorming.

Kwaliteitsborging heeft zijn plaats veroverd

- Het cluster Kennis en Kwaliteit (onderdeel directie SKenB) richt zich op de kwaliteitsborging van het onderzoeksproces. Evaluatie van projecten conform de procesplaat en de review zien tevens toe op de borging van de kwaliteit.
- Het management besteedt veel aandacht aan de instrumenten review en de tabel van hoor-wederhoor binnen de Inspectie JenV. De inspecteurs erkennen de positieve invloed van het gebruik van deze instrumenten op de kwaliteit van het onderzoeksproces. Het moment van wederhoor wordt meegenomen in de evaluatie van de procesplaat. Zo zal wederhoor nu na vaststelling van het rapport plaatsvinden in plaats van daarvoor (Over de wederhoorprocedure meer in paragraaf 3.5.).

3.3

Actie 2: Eisen aan de dossiervorming zijn nog niet geheel ingevuld

De strekking van de ADR-aanbeveling is om aansluiting te maken tussen dossierinrichting en het werkproces en om de vindbaarheid en herleidbaarheid van bevindingen, conclusies en aanbevelingen te vergroten, met name t.a.v. de rapportversies.

Deze aanbeveling is door de Inspectie kortweg verwoord als 'dossiervorming' en binnen de ontwikkelopgave vervolgens vertaald als 'verbeteren en versnellen van het onderzoeksproces (waaronder actualisatie en implementatie procesplaat, protocol voor de werkwijze), zaakstelsel en projectmatig werken. Bij dat laatste is er o.a. aandacht voor evaluatie en archivering'.

Er is een 'zaakstelsel' ingericht voor de vastlegging van het onderzoeksproces in een aparte voor IJenV ontwikkelde module in DigiJust. Momenteel zijn er twee afzonderlijke 'systemen' in gebruik, nl. de K-schijf voor de opslag van de diverse documentatie in een onderzoek en DigiJust dat oorspronkelijk bedoeld is voor het faciliteren van werkstromen binnen het ministerie van JenV. Voor IJenV is er een archiveringsfunctie aan toegevoegd voor de borging van definitieve versies van documenten.

De intentie is om van DigiJust het centrale zaakstelsel voor IJenV te maken en alle informatie van de K-schijf, inclusief de archieven, in DigiJust te plaatsen. Momenteel kent DigiJust nog performanceproblemen die een definitieve overgang van de K-schijf naar de DigiJust module op korte termijn in de weg staan, nl. de beschikbaarheid (het kan 'uit de lucht' zijn) en de reactiesnelheid. Dit kan gevolgen hebben voor het draagvlak om het zaakstelsel te gebruiken. Tevens hebben we gezien dat niet alle versies van documenten vindbaar zijn, dat sturing op het juiste gebruik ontbreekt zoals op de naamgeving van documenten, de controle op volledigheid van documentatie afwezig is, dat niet zichtbaar is wie welke wijzigingen in documenten aanbrengt en dat er geen link is met het planningstool. Wel is er een relatie tussen de fasen van het onderzoeksproces en de mappenstructuur van het archiefsysteem en zijn de dossiers in het zaakstelsel afgeschermd voor niet bevoegden.

De ADR-aanbeveling luidde:

Verplicht stellen van de review voor elk plan van aanpak en rapport.

IJenV schrijft hierover in het Implementatieplan 2: Het onderzoeksproces wordt versneld en het projectmatig werken verder wordt ontwikkeld. De instrumenten daartoe zijn actualiseren en implementeren van de procesplaat, het protocol voor de werkwijze en het gebruik van het zaakstelsel waarin review een verplichte stap is.

We richten ons in deze paragraaf op de 'verplichte review'.

We constateren een positieve ontwikkeling rond het gebruik van het reviewinstrument; het is uitgegroeid tot een hoeksteen van het kwaliteitsniveau dat de Inspectie nastreeft. Het is formeel verplicht geworden en het gebruik leidt, volgens geïnterviewden, tot een 'steviger' onderzoeksproces met positieve effecten op het professioneler denken en handelen van inspecteurs.

Het gebruik van de review draagt bij aan het streven naar een onafhankelijke positie ten opzichte van de onderzochte organisatie(s) en leidt tot meer transparantie in de onderzoeksaanpak en -proces. De volgende kenmerken dragen bij aan een effectieve inzet van het instrument review:

- Projectleiders maken expliciet hoe met reviewcommentaar is omgegaan.
- De review van zowel het PvA als het rapport zorgt voor samenhang in het onderzoeksproces.
- De reviewbevindingen worden gedocumenteerd en ingebracht bij de besluitvorming in MT over publicatie van het rapport.
- Besprekingen van het onderzoek vindt vanwege het reviewproces plaats tussen projectleiders en Hoofdinspecteurs waardoor de bemoeienis van het MT met het onderzoek minder inhoudelijk is geworden.
- De multidisciplinaire samenstelling van het reviewteam zorgt voor een grotere intersubjectiviteit waar de kwaliteit van het onderzoek en het rapport mee gediend is.

Ondanks de algemeen positieve ontwikkeling zijn er nog diverse minder positieve persoonlijke ervaringen/emoties/meningen over bijvoorbeeld het tijdsbeslag dat het uitvoeren van een review inneemt ('er is een wachtrij'), onduidelijkheid over de bedoeling (is het een dialoog of een toets?), de werkwijze (gebruik van objectieve versus subjectieve ijkpunten door reviewteamleden), de verantwoordelijkheid over de navolging van de reviewopmerkingen (PI vs OG).

Volgens de ADR zijn dit tijdelijke onduidelijkheden. Door hierover nadere afspraken te maken door het opdoen van meer ervaringen kan dit tot breder aanvaarde werkbare situaties leiden. De beoordeling door het reviewteam voelt bijvoorbeeld nog vaak als een subjectieve invulling van ijkpunten van individuele reviewers maar we verwachten dat de praktijk toegroeit naar een beoordeling op basis van een set algemeen vooraf bekende en objectieve criteria. Er is ook zelfkritiek bij de reviewers: zijn we wellicht te kritisch?

3.5

Actie 4: Werken met bestuurlijke reacties en deze integraal opnemen in definitief rapport kan nog duidelijker

De ADR-aanbeveling luidde:

'Werk met bestuurlijke reacties op het definitieve rapport en neem deze integraal op'.

De strekking van de ADR-aanbeveling is om transparantie te creëren rondom de herkomst van aanpassingen in de conceptversie(s) van rapporten door ruimte te geven voor de 'agree to disagree' situaties in de eindversie. Eventuele ondoorzichtige situaties van 'consensus zoeken' worden daarmee vermeden. Dit zou bijvoorbeeld kunnen in de vorm van managementresponses in de eindrapportage.

IJenV schrijft hierover in het Implementatieplan 2: Binnen de ontwikkelopgave van de Inspectie is aangegeven dat dit een voorschrift in het protocol voor de werkwijze moet zijn. De Inspectie heeft deze aanbeveling gekenmerkt als 'ter overweging'.

Ter toelichting:

Aan het bovenstaande is in de bedoelde vorm geen invulling gegeven. Wel is het volgende ingeregeld:

1. In het protocol voor de werkwijze is een stap beschreven die enigszins ruimte biedt voor verwoording van afwijkende meningen van de onderzochte organisatie over de conclusies van de Inspectie; het betreft de hoor-wederhoortabel die ook onderdeel wordt van het rapport. Deze stap wordt genomen alvorens het eindrapport wordt opgesteld waarin dan ook de aanbevelingen zijn opgenomen. Daarnaast is er de mogelijkheid dat, naast het rapport, op ministerieel niveau een beleidsreactie wordt gepubliceerd die kan ingaan op de aanbevelingen van de Inspectie. Daarmee is het verwoorden van de bestuurlijke reactie op het rapport het resultaat van overleg tussen de onderzochte organisatie en de Minister. Echter, duidelijkheid over de eventuele wederzijdse beïnvloeding tussen de Inspectie en de onderzochte organisatie(s) over eindteksten is hiermee niet verschaft.
2. Sinds het vorige onderzoek van de ADR is een aanpassing gemaakt in het proces van vaststelling van een definitief rapport na de wederhoorfase. Voorheen werd na de vaststelling van een rapport een bestuurlijk gesprek gevoerd waarna de definitieve vaststelling plaatsvond. Momenteel is alleen een definitief vastgesteld rapport onderwerp van een bestuurlijk gesprek om een toelichting te geven op de tekst.

De aanpassing van de werkwijze rond de vaststelling van het definitieve rapport is beschreven in het 'protocol voor de werkwijze'. Het gebruik van de hoor-wederhoortabel kan worden opgevat als 'bestuurlijke reactie' maar zal in de vorm waarin die wordt verwoord niet altijd als zodanig gelezen worden omdat de intentie ervan is om feitelijke onjuistheden te filteren en niet om eventuele diverse interpretaties (meningen) te inventariseren over de conclusies.

Er blijft nog onduidelijkheid bestaan over het tijdstip en de inhoud van de definitieve verwoording van de aanbevelingen. Aanbevelingen staan wel in het vastgestelde rapport maar ze zijn optioneel in de hoor-wederhoorversie van het rapport dat dient voor het afvangen van feitelijke onjuistheden. Door de optie om (nog) geen aanbevelingen op te nemen zal het hoor-wederhoor rapport afwijken van de definitieve vastgestelde versie zonder dat navolgbaar is hoe de aanbevelingen zijn besproken met de onderzochte verantwoordelijken van/voor de onderzochte organisatie.

Kortom; wij constateren dat de mogelijkheid om 'bedenkingen' tegen de conclusies en aanbevelingen te verwoorden aanwezig is, maar menen dat 'het geluid' van de onderzochte partij een nog explicietere plaats kan krijgen door in het eindrapport een aparte paragraaf 'management response' op te nemen.

Overige bevindingen:

- In het protocol voor de werkwijze is niet opgenomen dat de 'vaststelling van het rapport' plaatsvindt alvorens het aan de verantwoordelijke voor de onderzochte organisatie wordt aangeboden. Ook het aanbod voor een toelichting op het rapport in een bestuurlijk gesprek is niet vermeld.
- De doelstelling van het bestuurlijk gesprek is nog niet eenduidig duidelijk. Sommigen menen dat het slechts gaat om een toelichting op een vastgesteld rapport en anderen menen dat het nut vooral is om de aanbevelingen zo te verwoorden dat het effect maximaal is. Deze laatste insteek is lastig te verenigen met de status van het rapport tijdens het bestuurlijke gesprek dat immers al is vastgesteld door het MT inclusief aanbevelingen. Een verslag van het bestuurlijk gesprek wordt niet opgesteld.

3.6

Actie 5: Onderscheid tussen bestuurlijke en vaktechnische verantwoordelijkheid is enigszins verduidelijkt

De strekking van de aanbeveling is om uitdrukkelijker onderscheid te maken tussen vaktechnische en bestuurlijke verantwoordelijkheden om elke schijn van onoorbare bestuurlijke beïnvloeding op de verwoording van onderzoeksresultaten te vermijden.

IJenV schrijft hierover in het Implementatieplan 2: Deze ADR-aanbeveling heeft binnen de ontwikkelopgave van de Inspectie een plaats gekregen in de nieuwe organisatiestructuur, het projectmatig werken en in de ontwikkeling van het gewenste leiderschapsmodel.

Volgens het protocol voor de werkwijze beoordeelt het reviewteam een rapport op vaktechnische aspecten. Pas daarna wordt een product aangeboden aan de hoofdinspecteur en vervolgens het MT. De verslagen van het reviewteam gaan naar de betrokken hoofdinspecteur in zijn rol als opdrachtgever en worden bij het rapport gevoegd dat ter vaststelling aan het MT wordt gezonden met de IG als eindverantwoordelijke.

Er is meer aandacht voor het onderscheid tussen inhoudelijke verantwoordelijkheid en bestuurlijke verantwoordelijkheid. Geïnterviewden ervaren de invloed van bestuurlijke verhoudingen op de inhoud van een rapport in de praktijk nog wisselend; sommige geïnterviewden geven aan dat ze de invloed van het MT op de inhoud zien afnemen en andere respondenten vinden die invloed soms nog teveel. In de praktijk is het onderscheid tussen wat bestuurlijke verantwoordelijkheid en wat vaktechnische verantwoordelijkheid is, niet altijd duidelijk. Om effect te hebben met een rapport moet men rekening houden met zowel de onderbouwde inhoud van het rapport als de context van de onderzochte organisatie. De IG is eindverantwoordelijk voor het geheel en weegt deze aspecten integraal alvorens een rapport wordt uitgebracht. De motieven voor evt. aanpassingen van passages uit bestuurlijk oogpunt zouden daarbij niet oneigenlijk moeten zijn. Dat blijft lastig transparant te maken en ook de review voorkomt het gebruik van oneigenlijke motieven niet.

3.7

Actie 6: Werken aan een open en transparante communicatie heeft nog meer structuur nodig

Deze activiteit vloeit niet direct voort uit een ADR-aanbeveling maar is door de leiding van de Inspectie toegevoegd aan Hoofdstuk 5 van het Implementatieplan 2, de scope van ons onderzoek. Het is daarin onderdeel van de organisatiecultuur en de ontwikkeling van gewenst leiderschap.

Communicatie bij de Inspectie

Communicatie is een te onderscheiden maar niet te scheiden aspect van de vormgeving, en het in gebruik nemen, van de instrumenten in het onderzoeksproces. De ontwikkeling van deze instrumenten loopt voor op de aandacht die gegeven is aan 'communicatie'. Communicatie is de afgelopen tijd binnen IJenV wel besproken maar heeft pas relatief laat tot acties geleid.

De review procedure heeft positieve effecten op de onderlinge professionele communicatie. Ook het 'cultuuronderzoek' (rapport juni 2019) heeft volgens sommigen tot een meer professionele dialoog geleid. Toch is er sprake van een wisselend beeld. De uitleg van MT-leden over hun visie op het gebruik van instrumenten blijft volgens sommigen respondenten vaag. Ook merken we dat een zekere mate van 'natuurlijke weerstand tegen verandering' nog aanwezig is.

De aandacht voor het realiseren van meer open en transparante communicatie blijkt o.a. ook uit het volgende:

- In verschillende sessies voor de implementatie van onderdelen van het ontwikkelprogramma (zoals projectmatig werken) en in de dialoogsessies tijdens het cultuuronderzoek met bijna alle medewerkers van de Inspectie zijn de thema's open communicatie en elkaar aanspreken aan de orde gekomen. Deze activiteiten hebben (leer)effect gehad. Verschillende respondenten geven aan dat ze ervaren dat het makkelijker is geworden om een open gesprek te voeren; er is een professionele dialoog ontstaan met wederzijds respect tussen projectleider en opdrachtgever. Ook tijdens opleidingsmomenten en de review(s) vinden dergelijke gesprekken plaats maar een structurele inbedding hiervan ontbreekt nog.
- In juni 2019 is het verbeterplan 'medewerkers onderzoek' opgesteld. In dit plan staan o.a. aanbevelingen om open en transparante communicatie verder te bevorderen, waaronder een meer mensgerichte stijl van leidinggeven, het communiceren van de visie en de verdere vertaling daarvan en het voorzetten van intervisie. Het MT heeft de intentie uitgesproken om de intervisie voort te zetten en in een memo voor elke aanbeveling aangegeven hoe dit zal worden opgepakt. De uitvoering hiervan valt buiten de scope van dit onderzoek.

Hoewel er meer open gesprekken plaatsvinden geven toch ook een aantal respondenten aan dat mensen binnen de Inspectie elkaar nog te weinig aanspreken. Dit is ook een van de bevindingen uit het verbeterplan medewerkers onderzoek. Onze eigen indrukken uit de bestudering van cultuuraspecten (zie hieronder) geeft dit ook aan.

Onze indrukken van cultuuraspecten

Uit onze gesprekken blijkt dat er drie belangrijke drijfveren zijn om bij de Inspectie te (gaan) werken: zelfstandig kunnen werken, het doen van goed onderzoek en de praktijk van het domein Veiligheid en Justitie helpen verbeteren.

Binnen de Inspectie worden medewerkers door het MT vooral gewaardeerd als ze hun onderzoeken goed uitvoeren. Dit levert vooral een voordeel op voor de projectleider omdat die het meest zichtbaar is met een onderzoek. De meermaals geuite wens om projectleider te zijn/worden kan uit deze omstandigheid verklaard worden.

Binnen de Inspectie wordt het ook gewaardeerd als de relatie 'goed' wordt gehouden. We hebben elkaar nodig. Dat maakt elkaar aanspreken minder makkelijk.

De combinatie van de drijfveer 'zelfstandigheid' en het worden aangesproken op het doen van goed onderzoek, maakt dat gesprekken over de inhoud en aanpak van een onderzoek soms gevoelig liggen. De inspecteur bepaalt graag zijn/haar eigen koers. En als hij/zij het gevoel heeft dat zijn onderzoek op een niet objectieve manier wordt beoordeeld, dan roept dat weerstand op.

Bovenstaande indrukken komen overeen met de bevindingen uit het 'cultuuronderzoek' dat onlangs is afgerond bij de Inspectie.

3.8 Overige bevindingen: Financiering en selectie van onderwerpen

Financiering

Tijdens het onderzoek is naar aanleiding van informatie van respondenten aandacht besteed aan de transparantie in de wijze waarop de Inspectie wordt gefinancierd, met het oog op onafhankelijkheid van de onderzoeksprogrammering en de inzet van onderzoekscapaciteit. Navraag bij enkele respondenten van de Inspectie en bij de directie FEZ van het departement leert dat het bepalen van de IJenV-begroting 'meedraait' in de formele begrotingscyclus van het ministerie. De Bestuursraad neemt het besluit over de hoogte van het totaalbedrag waarna het ter vrije beschikking staat van de Inspectieleiding. FEZ heeft geen indicaties dat tijdens het begrotingsproces 'gestuurd' wordt in programmering en/of de capaciteit. Indien gedurende het jaar extra geld nodig zou zijn, bijv. als gevolg van nieuwe wetgeving waarop toezicht nodig is, wordt dat voorstel op zijn merites beoordeeld en erover door de Bestuursraad (*i.c. de toezichtgenieters*) besloten. Onze open vraag blijft, gezien de taakopdracht en de onafhankelijke positie van IJenV binnen het ministerie, in hoeverre de Bestuursraad, als object van toezicht, formeel een mening mag hebben over de hoogte van het begrotingsbedrag, de transparantie in de afwegingen die daarbij worden gemaakt en/of zij een eventueel extra noodzakelijk geacht bedrag mag weigeren.

Selectie van onderwerpen

Enkele respondenten vertellen ons dat de onderwerpselectie niet geheel transparant is, bv. als incidenten leiden tot het onderzoeken die voorrang krijgen op reeds geplande of lopende onderzoeken. Vanuit oogpunt van onafhankelijkheid zouden motieven in dergelijke gevallen explicieter gemaakt kunnen worden. Met een periodieke risicoanalyse kan een meer gestructureerd selectieproces vormkrijgen. Er zijn initiatieven, bijvoorbeeld in het domein Politie en Crisisbeheersing, om op dergelijke gestructureerde wijze een meerjarenplanning op te stellen. Procedureel zouden dan afwijkingen daarop toegelicht moeten worden zodat transparant is welke afwegingen spelen om onderwerpen en/of thema's voorrang te geven.

4 Suggesties voor verdere effectuering van de ontwikkelopgave

Algemeen

De ontwikkeling van de professionalisering bij de Inspectie bevindt zich in een cruciale fase. De instrumenten zijn ingericht maar nog niet allemaal voldoende (juist) in gebruik en er is nieuw management dat de intentie heeft volgens de nieuwe werkwijze te werken. Zij zal zich nog moeten bewijzen aan de medewerkers die voor het merendeel hoopvol zijn dat 'oud' gedrag tot het verleden behoort maar die ook nog twijfels hebben bij de effectiviteit van enkele instrumenten voor onderzoeksprocessen en aansturing van de organisatie. Tevens bestaat er nog een zekere mate van 'natuurlijke weerstand tegen verandering' waardoor 'leereffecten' (die zeker nog zullen optreden) niet vanzelfsprekend als positief gelabeld zullen worden. Deze situatie levert de nodige uitdagingen op waarmee we rekening houden bij het geven van suggesties voor verdere realisatie van de verbetermaatregelen voor het bereiken van de gewenste effecten van de ontwikkelopgave IJenV. We zullen daarom twee stappen nemen om te komen tot onze suggesties.

Eerst zullen we op basis van onze indrukken uit het onderzoek een beschouwing geven op de veranderkracht bij IJenV¹ en wijzen op enkele spanningsvelden waaraan het MT en de medewerkers de komende tijd aandacht zouden kunnen geven om het beoogde effect van de ontwikkelopgave blijvend te realiseren. Per definitie heeft deze stap een hoger interpretatieniveau dan het opsommen van feitelijke bevindingen. Waarvan akte. Vervolgens zullen we, met de beschouwing in ons achterhoofd, enkele verbeter suggesties doen die in het verlengde liggen van de meer feitelijke bevindingen uit ons onderzoek.

Beschouwing

De beweegredenen om te veranderen, d.w.z. om de werkprocessen en de kennis en kunde van de medewerkers te professionaliseren, zijn afgelopen twee jaar meermaals verteld, beschreven en in diverse activiteiten vormgegeven. Daarbij is aandacht geven aan de verwachtingen die 'de buitenwereld' stelt aan een moderne toezichtfunctie en dat als gevolg van de 'fusie' van de twee inspecties waaruit IJenV is voortgekomen, meer eenduidigheid in de interne organisatie nodig is. Hoewel dit verhaal nodig is, en 'men' ook in een professionelere organisatie wil werken, is nog niet bij elke medewerker de logica ervan zodanig overtuigend dat uniform draagvlak is ontstaan voor elk instrument. Twijfels bestaan bijvoorbeeld over de urenplanning en de mate waarin de procesplaat leidend zou moeten zijn. Ook de mate waarin de nieuwe rolverdelingen over projectleider, opdrachtgever en IG en de werkprocessen bijdragen aan de realisatie van een 'goed' product moet zich nog bewijzen. Wat de verandering betekent voor individuele medewerkers is nog niet geheel duidelijk geworden. Zo vragen ondersteuners zich af wat de grenzen van hun nieuwe rol zouden moeten zijn en of ze daarin mee willen gaan en is het wegnemen van de coördinatorfunctie nog niet geheel opgevangen door projectleiders en/of hoofdinspecteurs. 'What's in it for me?' is nog een actuele vraag.

Voor het begeleiden van de ontwikkelopgave was een apart projectbureau in het leven geroepen dat rekening hield met de wensen van de medewerkers, de

¹ Op basis van aspecten van het veranderkrachtmodel van Ten Have Change Management, 2013.

Ondernemingsraad en het MT en dat regelmatig met de leiding van de Inspectie overleg heeft gevoerd over de voortgang en samenhang van de plannen en (verander)activiteiten. De effecten hiervan waren voor medewerkers erg zichtbaar, mede door de diverse evaluaties en andere terugkoppelingen die werden gehouden om vinger aan de pols van de organisatie te houden. Het programmateam ontwikkelopgave IJenV is inmiddels ontmanteld en de voortzetting van de ingezette acties zijn toebedeeld aan de directeur SK&B. Ondanks de coördinatie en bewaking op de vervolgacties uit het programma is het mogelijk dat elk MT-lid zijn/haar eigen prioriteit stelt, en/of tempo bepaalt, voor de diverse acties waardoor de samenhang kan verwateren of dat minder eenduidige communicatie eenvoudig ruimte biedt voor het begrijpen van 'mixed messages' bij medewerkers.

De afgelopen twee jaar is veel aandacht gegeven aan de voorwaarden waaronder de beoogde veranderopgave succesvol kan zijn. Werkprocessen zijn 'strakker' en verplichtender geworden, systemen voor planning en dossiervoering zijn ontwikkeld en oefeningen met persoonlijke vaardigheden hebben plaats gevonden. Ook is onderkend dat (verzoeken voor) onderzoeken strijden om voorrang en eenduidige criteria en keuzes daarin nog in ontwikkeling zijn, zoals bijv. op basis van een jaarlijkse risicoanalyse per domein. Kortom, er zijn meer grenzen gesteld waarbinnen medewerkers hun activiteiten zouden moeten vormgeven. Tevens hebben wij geconstateerd dat het zoeken naar 'het waartoe' - de verwoording van de ambities - een waaier aan (beleids)teksten heeft opgeleverd (zie paragraaf 3.1). Een goede verstaander kan deze wellicht een plaatsje geven maar een eenduidig begrip van 'een eindplaatje' is er (nog) niet. Hierdoor kan discussie blijven ontstaan over de noodzaak van sommige middelen omdat de bijdrage ervan niet aan een helder gedefinieerd einddoel is gekoppeld.

Uit onze gesprekken blijkt - in algemene termen - een hoge mate van betrokkenheid 'om er iets van te maken'. 'Men' is trots op het doen van 'goed onderzoek' en meent dat de resultaten daarvan een belangrijke bijdrage leveren aan de taken van het ministerie van JenV. In dit opzicht waardeert 'men' ook de uitbreiding van het nieuwe managementteam dat expliciet heeft uitgesproken volgens de nieuwe werkwijze te willen werken.

Verbetersuggesties

Communicatieve randvoorwaarden

- Veel instrumenten en randvoorwaarden voor een goed onderzoeksproces zijn ontwikkeld en (deels) in gebruik genomen maar de logica ervan is nog niet voor elke medewerker zodanig overtuigend dat uniform draagvlak is ontstaan voor elk instrument. Eerst en vooral is daarom nodig dat het 'waartoe' van de instrumenten steeds onder de aandacht blijft. Dit lijkt nog lastig. De verwoording van de ambities van de Inspectie in de ontwikkelopgave heeft een waaier aan (beleids)teksten opgeleverd maar een eenduidig begrip van 'een eindplaatje' en de relatie met sommige instrumenten is er (nog) niet.
- Waarborg uniformiteit in de aansturing vanuit MT. Het programmateam is inmiddels ontmanteld en de voortzetting van de ingezette acties in de ontwikkelopgave zijn toebedeeld aan de directeur SK&B. Hij coördineert en bewaakt de vervolgacties uit het programma zodat niet elk MT-lid hierbij zijn/haar eigen prioriteit stelt (een ander 'eindplaatje' ziet), en/of tempo bepaalt, voor de diverse acties waardoor de samenhang zou kunnen verwateren of dat minder eenduidige communicatie eenvoudig ruimte biedt voor het begrijpen van 'mixed messages' bij medewerkers.
- De positieve ervaringen met het houden van professionele dialogen is voortgekomen uit initiatieven rond 'projectmatig werken'. Om dergelijke leereffecten te continueren zou een structureel vervolg passend zijn. Wellicht zijn ervaringen uit de reviews een bron voor regelmatige intervisie over procesmatige en communicatieve aspecten van het onderzoekswerk.

Planningstool en zaaksysteem

- Het gebruik van de planningstool en het zaaksysteem heeft nog technische/inhoudelijke aandacht nodig maar ook ten aanzien van het ervaren nut en de noodzaak van het planningssysteem bij de gebruikers. Bijvoorbeeld; zonder realisatiecijfers over bestede uren heeft planning niet zoveel zin. Overweeg om de inspecteur, als verantwoordelijke, tijdig gebruiksondersteuning te bieden en zo te laten wennen aan deze verplichting.
- Enkele inhoudelijke verbetermogelijkheden van het zaaksysteem zijn eenvoudiger vindbaarheid (o.b.v. naamgeving), controle op volledige aanwezigheid van verplichte documenten en juiste autorisaties ten aanzien van wijzigingenbeheer. Naast de algemene systeempowerformance problemen die het gehele ministerie raken, zijn dit drie aspecten die binnen IJenV zelf al verbeterd kunnen worden.

Procesplaat en protocol t.a.v. het bestuurlijk gesprek en de bestuurlijke reactie

- Vul de procesplaat en het protocol voor de werkwijze aan met de stappen die volgen na de vaststelling van het rapport waarbij aandacht wordt besteed aan het doel en de inhoud van het bestuurlijk gesprek en het vastleggen van conclusies. Indien een vastgesteld rapport toch nog aanpassing behoeft n.a.v. het bestuurlijk gesprek dienen expliciet de overwegingen daarbij vermeld te worden. Specifiek zal daarbij vermeld moeten worden hoe de verwoorde aanbevelingen tot stand zijn gekomen.
- Vul de procesplaat en het protocol voor de werkwijze aan met de mogelijkheid dat, naast de hoor-wederhoortabel en de bestuurlijke reactie op ministerieel niveau, de 'onder toezicht gestelden' recht hebben op het schrijven en laten opnemen van een management response in het eindrapport.

Overige tips:

- Risicoanalyse

Het toepassen van een risicoanalyse ten behoeve van het opstellen van de onderzoekagenda is in ontwikkeling, vooral bij de sectie Politie en Crisisbeheersing, en zou ook bij andere secties verder vorm kunnen krijgen. Een gestructureerd proces bevordert transparantie in de onderwerpselectie, bv. als incidenten ook om voorrang vragen, en kan men daarmee aantonen in welke mate verzoeken van 'het veld' in overweging worden genomen.

- Financiering

Geef in de departementale begroting gedetailleerdere transparantie over de (totstandkoming van de) financieringswijze van de Inspectie. Dit kan bijdragen aan de reputatie van onafhankelijkheid ten aanzien van onderzoeksprogrammering en capaciteitsinzet. Als op enig moment de verweving van de onafhankelijke positie van IJenV en de besluitvorming door de bestuursraad over financiering tot onduidelijkheid leidt, kan overwogen worden om IJenV een eigen begrotingsartikel toe te kennen.

5 Verantwoording onderzoek

5.1 Werkzaamheden en afbakening

In dit onderzoek we hebben gebruik gemaakt van documentenstudie, interviews, detailcontrole van het in gebruik zijnde zaaksysteem en zelfstandig opgestelde analyses op basis van beleidsdocumenten en projectrapporten. De informatie die hieruit naar voren is gekomen is beoordeeld, gerubriceerd en de bevindingen zijn verwoord. De bevindingen zijn vervolgens toebedeeld aan de onderzochte 'acties'. De betekenis en relevantie van de bevindingen zijn in teamverband bepaald.

5.2 Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing.

In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen assurance-opdracht is uitgevoerd.

5.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgever mr. J.G. Bos, inspecteur-generaal van de Inspectie van Justitie en veiligheid, 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. 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.

6 Ondertekening

Den Haag, 18 december 2019

Projectleider
Auditdienst Rijk

Management respons Onderzoeksrapport Monitoring verbetermaatregelen Inspectie Justitie en Veiligheid van de Auditdienst Rijk (ADR)

Het MT van de Inspectie Justitie en Veiligheid kan zich in hoofdlijnen vinden in het door de ADR uitgebrachte Onderzoeksrapport Monitoring verbetermaatregelen Inspectie Justitie en Veiligheid. Het feit dat de ADR substantiële verbeteringen ziet ten opzichte van het onderzoek uit 2018, is een waardering voor de inspanningen van medewerkers van de Inspectie en de resultaten die op een breed front zijn gerealiseerd.

Tegelijkertijd hecht het MT eraan om de volgende opmerkingen te maken:

- Door aanpassingen van de zogenaamde procesplaat is geborgd dat wijzigingen die worden aangebracht in een vastgesteld rapport zichtbaar en traceerbaar worden vastgelegd. Daarnaast zijn procesplaat en het protocol voor de werkwijze van de Inspectie met elkaar in overeenstemming gebracht. Daarmee zijn transparantie en navolgbaarheid geborgd;
- Het door de ADR gemaakte onderscheid tussen de bestuurlijke en vaktechnische verantwoordelijkheid bij rapporten is voor de Inspectie niet werkbaar. Zoals ook in het rapport is aangegeven, is de Inspecteur Generaal uiteindelijk verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het totale rapport;
- Er vindt geen vooroverleg met de bewindslieden plaats over conceptrapportages. De definitieve rapporten worden door de Inspectie aan de betrokken bewindspersoon aangeboden en verder in de regel door middel van een beleidsreactie van de bewindspersonen aan de Tweede kamer aangeboden en daarmee openbaar gemaakt.
- Door het versterken van het MT van de Inspectie is de span of control voor de individuele MT leden kleiner geworden en is er meer ruimte voor aandacht voor de ontwikkeling van de medewerkers.

De aanbevelingen van de ADR bevatten voldoende steun voor het MT van de Inspectie om door te gaan op de ingeslagen weg.

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