

## **Over het WODC-rapport: Toezicht door Inspectie Justitie en Veiligheid bij toenemende maatschappelijke complexiteit**

Als Inspectie Justitie en Veiligheid hebben wij ons toezichtgebied zien ontwikkelen. De organisaties die zich inzetten voor een veilige en rechtvaardige samenleving hebben te maken met een veranderende samenleving en steeds vaker met complexe en veelzijdige problematiek. Dat vraagt om innovatie en om samenwerking in ketens en netwerken van organisaties. Daarbij maken veel organisaties een digitale rationaliseringsslag door. Deze thema's hebben de afgelopen jaren een grote rol gespeeld in ons toezicht.

Ook in de Wetenschapsagenda toezicht (2018) staat de vraag centraal hoe om te gaan met toenemende maatschappelijke complexiteit en de nieuwe mogelijkheden, uitdagingen en tegenstellingen die daarbij komen kijken. Daarom hebben we het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) gevraagd om onderzoek te doen naar hoe de Inspectie zo goed mogelijk zou kunnen functioneren binnen het maatschappelijk krachtenveld waarin zij zich begeeft.

Binnen dit kader is het rapport *Toezicht door Inspectie Justitie en Veiligheid bij toenemende maatschappelijke complexiteit* verschenen. Dit rapport is het resultaat van een verkennend onderzoek dat is uitgevoerd door het Bestuurs- en Beleidslab en de Radboud Universiteit, in opdracht van het WODC.

We hebben veel waardering voor het gedegen onderzoek dat het projectteam heeft uitgevoerd en voor de bijdrage die een groot aantal experts uit wetenschap en praktijk heeft willen leveren, waaronder professionals van toezichtonderzoekende organisaties en een aantal van onze inspecteurs. Het rapport komt op het moment dat we een strategische koers ontwikkelen voor de periode 2021-2024. Het rapport sterkt ons in de verdere invulling die we aan deze koers willen geven.

### **Het rapport biedt suggesties om de toezichtsaanpak van de Inspectie verder te ontwikkelen**

Het rapport bevat een aantal suggesties voor de richting waarin de Inspectie zich verder kan ontwikkelen. De belangrijkste boodschap is dat het toezicht van de Inspectie het meest effectief is wanneer sprake is van een constructieve dialoog met netwerkpartners, in de eerste plaats de organisaties waar de Inspectie toezicht op houdt. Het interne toezicht bij deze organisaties zelf wordt gezien als een natuurlijke partner bij de uitdagingen waar de Inspectie op dit moment voor staat.

Daarbij wordt aangegeven dat de Inspectie tegelijk de onafhankelijke rol moet bewaken en het burgerperspectief concreter kan toepassen. Daarnaast wordt de Inspectie opgeroepen om te zoeken naar achterliggende complexiteit en te investeren in regelmatige reflectie, zowel op het toezichtdomein als op de eigen positionering en werkwijze.

Het beeld dat er sprake is van toenemende maatschappelijke complexiteit in het werkveld van de Inspectie wordt in het rapport bevestigd. De complexiteit komt voort uit brede maatschappelijke ontwikkelingen, zoals digitalisering, diversiteit, de participatiesamenleving en de toegenomen mondigheid van de burger. Die toenemende complexiteit houdt in dat de opgaven waar de maatschappij voor staat steeds meer vragen om een complexe en gecoördineerde aanpak, om samenwerking binnen ketens en netwerken van organisaties. In het rapport wordt de Inspectie aangeraden om nog meer in te spelen op deze complexiteit (vanuit een helder begrip van de maatschappelijk opdracht van ketens en netwerken).

Kijkend naar hoe de Inspectie de afgelopen jaren is omgegaan met deze complexiteit, merken de onderzoekers op dat de Inspectie JenV een ontwikkeling heeft doorgemaakt. De Inspectie is sinds het ontstaan in 2012 sterk gegroeid en geprofessionaliseerd. Inhoudelijk is de focus veranderd van een nadruk op nalevingstoezicht naar het stimuleren van het lerend vermogen van organisaties en effectiviteit, vanuit de burger gezien. De ambitie om het toezicht meer te richten op de uitvoering in ketens en netwerken staat al een aantal jaar op de agenda van de Inspectie.

De reflectie op drie specifieke onderzoeken geeft aan dat, achteraf gezien, de onderliggende problematiek en de complexiteit van het maatschappelijk krachtenveld in deze gevallen nog uitgebreider in beeld gebracht hadden kunnen worden. De onderzoekers constateren ook dat de Inspectie in de afgelopen jaren op zoek is geweest naar een weloverwogen balans tussen incidentonderzoek en thematisch onderzoek.

De strategische richtingaanwijzers uit het rapport zijn ideaaltypen die wel nog verder toegesneden moeten worden op de koers van de Inspectie en de ontwikkeling die netwerkpartners doormaken. Het is inderdaad waardevol om complexiteit goed in beeld te krijgen, maar dat is niet het enige doel van iedere toezichtactiviteit en een Inspectie moet soms ook snel reageren om zo effectief mogelijk te zijn. Het intern toezicht van organisaties kan een natuurlijke partner zijn voor de Inspectie, evenals collega toezichthouders dat zijn, maar dat vereist ook een zekere taakvolwassenheid bij de verschillende organisaties en een collectieve bereidheid om samen te werken en informatie te delen. En waar de Inspectie veel investeert in een constructieve dialoog en het burgerperspectief betreft doet zij dat wel vanuit een zuivere rol, zonder politiek te bedrijven of van toezicht op uitvoeringskwaliteit te willen opschuiven naar de evaluatie en coproductie van beleid.

### **Veel suggesties in het rapport lopen parallel aan de huidige strategische koers van de Inspectie**

In de huidige koers van de Inspectie is de constructieve dialoog met netwerkpartners inderdaad een van de belangrijkste speerpunten, onder het motto *samen sterker*. Inzicht geven in de kwaliteit van de taakuitvoering, verantwoording afleggen en maatregelen nemen ter verbetering zijn onderdeel van een gemeenschappelijk doel: dat burgers op basis van feiten kunnen vertrouwen op een zo goed mogelijk functionerende overheid. Beleid, uitvoering, maatschappelijke partners en toezichthouders hebben een zelfstandig aandeel in het bereiken van dit doel. Zij moeten elkaar daarbij zo goed mogelijk informeren, om elkaar in staat te stellen de eigen rol zo goed mogelijk te vervullen, zodat de afzonderlijke inspanningen elkaar zo veel mogelijk versterken.

De toenemende maatschappelijke complexiteit is een trend die zich duidelijk manifesteert op het terrein van justitie en veiligheid. Daarbij staat het vertrouwen in een rechtmatige en effectieve overheid onder druk en wordt de roep om publieke verantwoording steeds luider. In dat maatschappelijk krachtenveld heeft de Inspectie een cruciale rol. Vanuit een unieke informatiepositie, juist in een omgeving die sterk gekenmerkt wordt door ingewikkelde samenwerkingsverbanden, kan de Inspectie onafhankelijk inzicht geven in de kwaliteit waarmee overheidstaken uitgevoerd worden. De kennis die daarbij opgedaan wordt, vooral over achterliggende oorzaken, kan omgezet worden in verbeteringen.

De Inspectie stelt maatschappelijke opgaven centraal in haar toezicht. Het burgerperspectief en de dialoog met netwerkpartners zijn leidend voor de concrete invulling van dit uitgangspunt, voor het antwoord op de vraag welke opgaven onderscheiden en geprioriteerd moeten worden en voor een duidelijke omschrijving van die opgaven en de functies van ketens en netwerken die daarbij horen. Een focus op maatschappelijke opgaven betekent meteen dat de maatschappelijke complexiteit en

de benodigde samenwerking waardoor die opgaven gekenmerkt worden een centrale rol spelen in het toezicht van de Inspectie.

Er moet echter wel een gezonde balans zijn tussen, enerzijds, het in beeld brengen van achterliggende oorzaken en complexe samenwerkingsverbanden, en anderzijds het in het oog houden van de mate waarin organisaties (afzonderlijk) de basis op orde hebben en voldoende toegerust zijn om hun eigen taken uit te voeren. Ook deze notie uit het rapport is heel herkenbaar. Een tweede centraal thema in de koers van de Inspectie is namelijk het zo goed mogelijk in beeld brengen van de actuele ontwikkeling die toezichtondervindende organisaties doormaken en de uitdagingen die zij daarbij ondervinden.

De balans tussen deze centrale thema's laat zich niet direct vertalen naar een mix van incidentonderzoek en thematisch onderzoek. Het verschil tussen deze typen onderzoek zit vooral in de aanleiding en niet in het soort inzichten dat het onderzoek per definitie oplevert. Belangrijker is de notie dat de Inspectie meer moet investeren in de dialoog en de informatie uitwisseling met netwerkpartners. Het interne toezicht kan daarbij inderdaad als cruciale partner gezien kan worden, onder meer om breed inzicht te krijgen in de basiskwaliteit van de uitvoering, de naleving van heldere richtlijnen en het zelflerend vermogen van toezichtondervindende organisaties.

De continue dialoog met netwerkpartners en de inzichten uit intern toezicht gaan daarom een steeds belangrijker onderdeel vormen van het geheel van toezichtactiviteiten van de Inspectie. In dit geheel van toezichtactiviteiten worden diepgravende (thematische en incident-) onderzoeken daarnaast aangevuld door monitoring van bedrijfs- en maatschappelijke indicatoren, door regelmatige bezoeken, door oriënterend onderzoek, quick scans en interne evaluaties, maar ook door verdere intensivering van het toezicht en aandringen op verbetermaatregelen wanneer dat nodig is.

Met deze benadering kan situationeel ingespeeld worden op de specifieke complexiteit van zorgvuldig gekozen vraagstukken. Ook kan recht worden gedaan aan de urgentie waarmee antwoorden en oplossingen in veel gevallen gevraagd worden en aan de ontwikkeling die toezichtondervindende organisaties doormaken. Het doel is om de reflectieve functie van de Inspectie te vervullen door maatschappelijke complexiteit en achterliggende oorzaken goed in beeld te brengen en op basis hiervan de dialoog aan te gaan over oplossingsrichtingen. Op basis van alle activiteiten samen wil de Inspectie een eerlijk en evenwichtig beeld hebben en geven van de kwaliteit van de taakuitvoering in brede zin.