

Uit het veld

Kijken naar het toezicht op de politie

Selectiviteit, prudentie en responsiviteit bij de Inspectie JenV

Ira Helsloot en Peter van Lochem*

De Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV) houdt toezicht op de politie. In dit artikel kijken we of dat toezicht voldoet aan daaraan te stellen eisen van selectiviteit, responsiviteit en prudentie. Aan de hand van de zaak *Himeyra* concluderen we dat de Inspectie JenV kennelijk niet heeft overwogen om de evaluatie over te laten aan interne of (andere) externe toezichthouders en zich ook niet heeft gebaseerd op een voorafgaande risicoanalyse (selectiviteit). Daarnaast heeft de Inspectie JenV haar onderzoek maar zeer beperkt in dialoog en interactie met de politie uitgevoerd en niet (ook) het perspectief vanuit de politie in beeld gebracht (responsiviteit). Bovendien heeft de Inspectie JenV geen rekening gehouden met de bijzondere positie van de politie (prudentie).

Kijken naar inspectie via een casus als lens

Wie bewaakt de bewakers? Deze klassieke vraag wijst erop dat toezicht op de politie geen sinecure is. Die toezichthouder moet voldoende macht hebben om de draager van het geweldsmonopolie te corrigeren, maar tegelijkertijd voorkomen dat hij het gezag van deze organisatie aantast. Voldoende macht heeft onze toezichthouder op de politie, de Inspectie Justitie en Veiligheid

(Inspectie JenV), wel, nu deze inspectie haar macht ontleent aan de gezagsdrager van de politie, de minister van Justitie en Veiligheid. Maar voorkomt de Inspectie JenV ook aantasting van het politiegezag? Verlies van dit gezag zou immers serieuze gevolgen hebben voor de veiligheid op straat en elders.

Om onnodig gezagsverlies te voorkomen is allereerst vereist dat de toezichthouder selectief is, in die zin dat hij zich specifiek richt op risico's van onjuist politieoptreden dat onvoldoende wordt gecorrigeerd door bestaande correctiemechanismen. Onnodig gezagsverlies voorkomt de toezichthouder ook door een responsieve opstelling, wat impliceert dat de toezichthouder aansluit bij de principes die aan de politiepraktijk ten grondslag liggen en, meer nog, zo prudent is dat het effect van het toezicht bijdraagt aan de belangen waarop de taakuitvoering van de politie gericht is.

Deze eisen van selectiviteit, responsiviteit en prudentie zijn overigens niet uniek voor het toezicht op de politie. Zij behoren tot de uiteenlopende eisen die in de afgelopen twee decennia aan toezichthouders zijn voorgehouden.¹ Van de vele publicaties volstaan we hier met de verwijzing naar de twee Kaderstellende Visies op Toezicht uit 2001² respectievelijk 2005,³ het WRR-rap-

105

* Prof. dr. I. Helsloot is hoogleraar besturen van veiligheid aan de Radboud Universiteit Nijmegen en editor van het *Journal of Contingencies and Crisis Management*. Mr. dr. P. van Lochem is Fellow van het Meijers Instituut van de Universiteit Leiden en senior onderzoeker bij het Crisislab.

1. Het gaat dan om eisen als: repressief, risicogericht, ruimte biedend, gezaghebbend, deskundig, onafhankelijk, onpartijdig, innovatief, interactief, *evidence-based*, professioneel, inhouden en communicatief.
2. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kaderstellende visie op toezicht, *Kamerstukken II* 2000/01, 27831, nr. 1.
3. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Tweede Kaderstellende visie op toezicht, *Kamerstukken II* 2005/06, 27831, nr. 15.

port van 2017⁴ en de door de Inspectieraad (aan o.m. Boutellier en Frissen)⁵ gevraagde essays uit 2019.

Twee eisen hebben in de beschouwingen steeds meer nadruk gekregen, namelijk selectiviteit en responsiviteit. De gedachte hierbij is dat de toezichthouder niet alles kan en moet doen (en dus selectief moet zijn) en dat hij zijn werk doet in dialoog en interactie met de onder toezicht gestelden en andere actoren op het desbetreffende terrein. Voor de toekomst beveelt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) aan dat het toezicht meer wordt benaderd vanuit 'publieke belangen en maatschappelijke opgaven'.⁶ De toezichthouder moet hier, aldus de WRR, invulling aan geven door een 'constructieve interactie' met de desbetreffende instelling en daarbij gebruikmaken van de 'interne *governance*' van die instelling. Voor het optreden van de toezichthouder wordt dan bepalend of het resulteert in een 'meerwaarde in het gehele krachtenveld'. Dat vergt van de toezichthouder een prudent optreden.

In deze bijdrage willen we nagaan of en zo ja, in welke mate het optreden van de Inspectie JenV voldoet aan de genoemde eisen van selectiviteit, responsiviteit en prudentie. Wij doen dat door in te zoomen op een recente casus, het onderzoek van de Inspectie JenV naar de wijze waarop een stalkingszaak door de politie en andere instanties is aangepakt.⁷ De casus fungeert hier als lens om naar de inspectiepraktijk te kijken. Dat lijkt weliswaar een smalle lens, omdat de toezichtopdracht van de Inspectie JenV op de politie veel ruimer is dan dit ene onderzoek. Maar gerelateerd aan de (beperkte) omvang van de Inspectie JenV-rapportage in het desbetreffende jaar,⁸ is deze lens bij nader inzien helemaal niet zo smal. Bijkomend voordeel van deze beperking tot één onderzoek is dat het desbetreffende werk van de inspectie op de voet kan worden gevolgd.

De Inspectie JenV houdt toezicht op de uitvoering en naleving van de regelgeving op het terrein van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV).⁹ In deze inspectie zijn opgegaan de Inspectie Brandweezorg en

rampenbestrijding, de Inspectie Politie en de Inspectie Sanctietoepassing. De Inspectie JenV is deel van het ministerie van JenV. Naast het uitoefenen van toezicht verstrekt de Inspectie JenV ook inlichtingen en adviezen aan de bewindslieden van JenV en vervult andere door hen opgedragen toezichttaken.¹⁰ De inspectie ligt al enige tijd onder vuur als gevolg van openlijke twijfels aan haar onafhankelijkheid en beïnvloedbaarheid. Diverse media berichtten over aanpassing van rapporten onder druk van topambtenaren. In reactie daarop overweegt het ministerie van JenV uitplaatsing van de inspectie.

In de eerstvolgende paragraaf zullen we ons analysekader, bestaande uit de criteria selectiviteit, responsiviteit en prudentie, nader concretiseren aan de hand van de literatuur. Vervolgens schetsen we in grote lijnen de casus, onderverdeeld in de beschrijving van de zaak zelf en de beoordeling ervan door de inspectie. Daarna passen we ons analysekader toe op de casus. We sluiten af met enkele bevindingen en conclusies.

Ons analysekader: selectiviteit, prudentie en responsiviteit

Niet alleen kijken we naar de toezichtuitoefening door de Inspectie JenV door een lens (het onderzoek) maar we kijken ook gericht door het hanteren van een analysekader, dat bestaat uit drie aan toezichthouders te stellen eisen: selectiviteit, responsiviteit en prudentie.

Daarbij richten we ons allereerst op de *selectiviteit* van de inspectie. De aan toezichthouders te stellen eis van selectiviteit werd geformuleerd in de 'Tweede kaderstellende visie op toezicht'. Het beeld van een toezichthouder als alziend oog, dat de gehele sector onder controle moet hebben, maakte plaats voor de professionele toezichthouder die, zich bewust van eigen beperkingen, durfde te vertrouwen op interne en (andere) externe toezichthouders. De selectiviteit betekent ook dat de inzet van de toezichthouder zich zo veel mogelijk beperkt tot daar waar de risico's zich voordoen.¹¹ De vraag naar de selectiviteit van de Inspectie JenV is dus de vraag naar haar vertrouwen in interne en (andere) externe toezichthouders en naar de risicogerelateerdheid van haar inzet. Is de keuze om onderzoek te doen naar de aanpak van de stalkingszaak te begrijpen in het licht van deze selectiviteitseis?

4. Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid, *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijks-toezicht*, Amsterdam: University Press 2013.
5. Inspectieraad, *In het publiek belang. Maatschappelijk toezicht*, Den Haag: Bureau Inspectieraad 2019 (waarin opgenomen het essay 'Responsief met een bite' van H. Boutellier e.a. en het essay 'De inspectie stelt een onderzoek in ...', van P. Frissen en P. Ophoff).
6. WRR 2013, par. 6.2.
7. Inspectie Justitie en Veiligheid, *Inspectieonderzoek naar de aanpak van de stalking door Bekir E.*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2019a. In een afzonderlijk publicatie van de inspectie (2019b) zijn de 'Tabellen wederhoor bij het Inspectierapport naar de aanpak van de stalking door Bekir E.' verschenen.
8. In 2019, het jaar waarin ook het rapport over de aanpak van de zaak *Hümevra* uitkwam, publiceerde de inspectie nog zes andere rapporten op politieel terrein. Deze betroffen alle (het politieonderwijs over) de opsporing. Op de andere beleidsterreinen produceerde de Inspectie JenV in 2019 in totaal 32 rapporten (publicaties over wederhoor, beleidsreacties en zienswijzen niet meegerekend). Naast rapporten publiceert de inspectie ook brieven. In 2019 waren dat er op politieterrrein twee en op de overige beleidsterreinen achttien. Zie www.inspectie-jenv.nl/toezichtgebieden/politie/documenten.
9. Zie Organisatieregeling Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011, hfst. VIII, art. 62. Deze regeling vermeldt dat het toezicht zich ook nog kan richten op andere bij of krachtens de wet aangewezen beleidsterreinen.

10. Zie voor een uitgebreidere beschrijving van taken en historische ontwikkeling van de inspectieverantwoordelijkheid: I. Helsloot en G. van Melick, 'Inspectie Veiligheid en Justitie', in: F.J.H. Mertens, E.R. Muller en H.B. Winter, *Toezicht Inspecties en autoriteiten in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 479-498.
11. Helsloot e.a. betogen dat rijksinspecties, volgens het in 2005 vastgestelde rijksbeleid, risicogebaseerd toezicht houden, maar dat dit nergens goed geïmplementeerd lijkt. Redenen hiervoor zijn onduidelijkheid hoe nu precies 'risico' te definiëren en een gebrek aan *incentives* voor rijksinspecties om risicogebaseerd toezicht te gaan houden. Zie I. Helsloot, A. Scholtens en J. Haen, 'Some observations on the troublesome implementation of risk-based inspections in the Netherlands', *Safety Science* 2020, vol. 122, 104507.

Naast de eis dat toezichthouders hun capaciteit selectief moeten inzetten kwam de eis centraal te staan dat de toezichthouder zich niet langer moet gedragen als een bovengestelde instantie, oordelend op basis van eigen criteria. Deze eis van *responsiviteit* houdt in dat de inspectie moet aansluiten bij de praktijk, bij de waarden en specifieke eigenschappen van het domein van de onder toezicht gestelden.¹² Responsiviteit impliceert voor toezicht op de politie ook dat de inspectie ervan uitgaat dat de onder toezicht gestelde te vertrouwen en intrinsiek gemotiveerd is om het goede te doen en te handelen in het belang van de burgers c.q. gebruikers.¹³ Responsiviteit betekent dat de inspectie ook kijkt vanuit het perspectief van degenen waarop zij het toezicht richt en dus rekening houdt met, onder meer, de gangbare praktijk en de werkdruk in het domein. Ook hier geldt dat het niet eenvoudig is om als inspectie volledig responsief te zijn, zeker na incidenten. Zoals Hans de Bruijn al betoogde, ligt de valkuil van de gemakkelijke waarheid om de hoek. Na een incident kan immers heel eenvoudig worden betoogd dat als zus-of-zo niet was gedaan, het heel anders was afgelopen. Veel ingewikkelder is het om het handelen van de onder toezicht gestelde te beschouwen in het geheel van dagelijkse keuzes die iedereen moet maken.¹⁴

De vraag naar responsiviteit van de Inspectie JenV is de vraag of de inspectie haar taak, in casu haar onderzoek naar de aanpak van de zaak *Hümeýra*, uitoefende ‘in dialoog en interactie’¹⁵ met de politieorganisatie en of zij het perspectief van de politie hierbij heeft betrokken.¹⁶ Als derde aan de toezichthouder te stellen eis introduceren wij *prudentie*. Deze eis vloeit voort uit de aanbeveling die de WRR in zijn eerdergenoemde rapport van 2013 heeft gedaan. De Raad meent dat in het verlengde van eerdere innovaties op het toezichtsterrein – waaruit de eisen van selectiviteit en responsiviteit voortkwamen – het toezicht (nog) meer faciliterend moet zijn ten behoeve van de desbetreffende ‘publieke belangen en maatschappelijke opgaven’. Deze oriëntatie betekent volgens de WRR onder meer dat de toezichthouder meer gebruikmaakt van de interne *governance* binnen de

onder toezicht gestelde instellingen en zich daarbij bezint op de toegevoegde waarde van de toezichtsuitoefening.¹⁷ Voor de Inspectie JenV betekent prudentie dan dat ze overweegt of haar optreden de publieke en maatschappelijke belangen waarop de uitvoering van de politietaak is gericht, dient. De inspectie zou daarom zo veel mogelijk moeten voorkomen dat haar optreden negatieve effecten heeft op de uitoefening van de politietaak of, ruimer geformuleerd, op het gezag van de politie. Dit rekening moeten houden met de bijzondere positie van de politie duiden we hier aan als de aan de toezichthouder te stellen eis van prudentie.

Het begrip prudentie in relatie tot toezicht komt overigens niet uit de lucht vallen. Neem, bijvoorbeeld het begrip ‘prudentieel toezicht’, waar het toezicht gericht is op de (stabiele) positie van de onder toezicht gestelde (financiële) instelling (art. 1:24 lid 1 Wet op het financieel toezicht (Wft)). Een ander voorbeeld levert de Wet revitalisering generiek toezicht, waar het uitgangspunt is dat een medeoverheid vertrouwd moet worden. De gedachte dat specifiek voor de politie rekening moet worden gehouden met haar (bijzondere) positie, wordt intussen ook geconcretiseerd in het kader van het strafrechtelijk toezicht op het politieoptreden. Een recent wetsvoorstel strekt ertoe dat bij strafrechtelijk onderzoek naar dit optreden, politiemensen niet als verdachten worden bejegend.¹⁸

Voor alle duidelijkheid, voor zowel prudentie als responsiviteit geldt dat dat perspectief niet betekent dat de inspectie afhankelijk, volgzzaam, onkritisch e.d. zou moeten zijn. Van elke toezichthouder wordt een onafhankelijke en kritische opstelling verwacht. Het gaat, in de woorden van Boutellier, om responsiviteit met een bite.¹⁹

De casus: een dramatisch afgelopen stalkingszaak

De feiten op een rij

Op 8 mei 2018 doet de 16-jarige Hümeýra voor de eerste keer aangifte tegen E. van mishandeling en bedreiging. E. kan niet accepteren dat de relatie met Hümeýra is beëindigd en gaat door met (doods)bedreigingen. Nadat Hümeýra diezelfde avond nog eens aangifte doet, geeft de officier van justitie toestemming om E. buiten heterdaad aan te houden. De volgende dag wordt E. aangehouden en in verzekering gesteld. De politie meldt

12. WRR 2013, p. 122.

13. Zie hierover *Toezicht in Turbulente Tijden. Liber Amicorum ter gelegenheid van het emeritaat van prof. dr. Paul Robben*, Rotterdam: iBMG en Erasmus Universiteit 2017, p. 63.

14. Responsiviteit kan daarom niet zonder reflexiviteit. Zie uitgebreider over deze relatie: O. Perez, ‘Responsive regulations and second order reflexivity: on the limits of regulatory intervention’, *UBC Law Review* 2011, nr. 3, p. 743-778.

15. In termen van Mertens en Van Bokhorst en Van Erp (2017). De laatste definiëren responsiviteit als ‘een interactief proces waarbij de toezichthouder (...) in gesprek gaat met (...) organisaties en mogelijk het eigen handelen daarop aanpast zodat een leereffect optreedt’. Hierdoor ‘verschuift de aandacht van normnaleving naar een reflectieve strategie gericht op het versterken van lerend vermogen.’ Zie F. Mertens, ‘Twee keer twee: toezicht en wetenschap’, in: *Toezicht in Turbulente Tijden. Liber Amicorum ter gelegenheid van het emeritaat van prof. dr. Paul Robben*, Rotterdam: iBMG en Erasmus Universiteit 2017, p. 76 en M. Bokhorst en J. van Erp, ‘Transparantie van kwaliteitsoordelen. Van instrumenteel naar responsief toezicht’, *TvT* 2018, afl. 1, p. 6.

16. Zoals Boutellier e.a. 2019 de responsiviteitseis verwoorden. Het gaat er hier, volgens hen, om dat de toezichthouder zich richt op ‘de bedoeling’ van praktijken en instituties.

17. WRR 2013, par. 6.2.

18. Zie Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het opnemen van een specifieke strafuitsluitingsgrond voor opsporingsambtenaren die geweld hebben gebruikt in de rechtmatige uitoefening van hun taak en een strafbaarstelling van schending van de geweldsinstructie en wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met het opnemen van een grondslag voor het doen van strafrechtelijk onderzoek naar geweldgebruik door opsporingsambtenaren (geweldsaanwending opsporingsambtenaar). Dit wetsvoorstel (34641), ingediend eind 2016, is nog in behandeling bij de Tweede Kamer.

19. Boutellier e.a. 2019.

de zaak aan bij ZSM²⁰ en doet een melding aan Veilig Thuis. Twee dagen later schorst de rechter-commissaris de voorlopige hechtenis onder voorwaarden (waaronder contactverbod, zoals geadviseerd door Slachtofferhulp en Reclassering).

Hümeyra krijgt begeleiding van (een juridisch medewerker van) Slachtofferhulp en van (gespecialiseerde medewerkers van) Veilig Thuis. Ze belt herhaaldelijk (over de hele periode elf keer) met het Regionaal Service Centrum (RSC) van de politie en doet daarnaast meerdere aangiften (van dreiging, van overtreden contactverbod, van belediging). De telefoontjes en aangiften leiden tot diverse acties van het Openbaar Ministerie (OM), de politie, Veilig Thuis en Slachtofferhulp. In de periode van 8 mei tot 19 juni en van 15 augustus tot 18 december zijn hier vijftig politiemensen bij betrokken geweest. Van 19 juni tot 15 augustus verbleef Hümeyra in Turkije.

De eerste aangifte (van mishandeling) heeft geleid tot vervolging die weer heeft geresulteerd in een terechtzitting op 16 augustus. Het lukt niet om aan de tenlastelegging van de mishandeling de latere zaken met betrekking tot overtreding van het contactverbod, van de belediging en van de stalking (belaging) toe te voegen, omdat E. niet als verdachte kan worden verhoord. E. is namelijk een lange tijd onvindbaar. Voor de Reclassering doet zich hierbij nog een dilemma voor. Zij is toezichthouder van E. en controleert hem in dat kader herhaaldelijk op drank- en druggebruik (door bloedonderzoek). E. wil niet naar de Reclassering komen omdat hij vreest voor aanhouding. Moet de Reclassering, op momenten dat E. wel komt opdagen of weet waar E. verblijft, de politie informeren? E. zal zich dan vermoedelijk aan controle onttrekken, in de verleiding komen van drank en drugs en vervolgens ontspreken waardoor de veiligheidsrisico's voor Hümeyra groter worden. De Reclassering acht het belangrijker dat E. onder controle blijft (omdat juist drank- en druggebruik hem onberekenbaar maakt) dan dat hij wordt aangehouden.

Op 16 augustus veroordeelt de rechter E., die niet ter terechtzitting is verschenen, voor mishandeling en legt hem een straf van zes weken gevangenisstraf op, waarvan drie voorwaardelijk. E. blijft in vrijheid omdat zijn advocaat ter plekke in hoger beroep gaat. Wel heeft de rechter bepaald dat de aan E. opgelegde voorwaarden, waaronder een contactverbod van twee jaar, in stand blijven.

Wanneer eind augustus de RSC een terugbelverzoek doet aan een onderzoeker, vraagt deze de wijkagent aan dit verzoek te voldoen omdat hij zelf geen tijd heeft. De wijkagent geeft het verzoek vervolgens weer terug, eveneens om reden van tijdgebrek. Overigens geeft de onderzoeker herhaaldelijk aan dat de proeftijd van E.

drie maanden is en daarom inmiddels beëindigd is, in plaats van de werkelijke duur van twee jaar. Uiteindelijk wordt E. aangehouden in verband met verdenking van stalking (belaging is de wettelijke term), maar het OM seponereert omdat Hümeyra aangeeft dat er de laatste tijd geen contact (telefonisch of via Whatsapp) c.q. moeilijk bewijsbaar contact (snapchat) is geweest. Als E. beweert dat hij na mei geen contact heeft opgenomen blijkt ook daarvan het tegendeel niet te bewijzen, onder meer omdat van een geluidsopname zijn stem niet met voldoende zekerheid wordt herkend. Overigens meldt de Reclassering als toezichthouder dat E. zich weer regelmatig meldt en dat uit zijn (dalende) bloedwaarden valt af te lezen dat zijn drank- en druggebruik niet problematisch zal zijn.

Kort daarna, op 10 december, doet Hümeyra aangifte wegens overtreding van het contactverbod door E. De verbalisant verneemt van de eerdergenoemde onderzoeker dat het om een contactverbod van drie maanden gaat, dat deze periode inmiddels voorbij is en er derhalve geen sprake is van een overtreding. Hümeyra zegt dat het hier om een tweejarig verbod gaat. De verbalisant zegt toe het uit te zoeken en deelt haar de volgende dag mee dat na intern onderzoek gebleken is dat het toch drie maanden is. De juridisch medewerker van Slachtofferhulp neemt nu contact op en legt de verbalisant uit dat het om een tweejarig contactverbod gaat. De verbalisant neemt alsnog de aangifte op. Aan het einde hiervan laat Hümeyra een foto zien van de armen van E. met een wapen in zijn hand. De verbalisant geeft dit door aan een operationeel expert.

De operationeel expert spreekt hierover met de commandant van het arrestatieteam. De conclusie om direct tot arrestatie van E. over te gaan wordt, in overleg met de justitiële chef en de dienstdoende politiechef, opgeschort omdat blijkt dat de foto met vuurwapen van oudere datum is en omdat het (ook volgens Hümeyra) al enige tijd rustig is en er dus geen acute dreiging bestaat. Besloten wordt de zaak in handen van de recherche te geven om voor een 'panklare zaak' tegen E. te zorgen. De politie doet daarvan melding bij Veilig Thuis en Slachtofferhulp. Vanwege capaciteitsgebrek bij het desbetreffende researcheteam besluit de recherchechef om iemand uit zijn eigen team vrij te maken voor deze zaak. Deze kan, ook al vanwege capaciteitsgebrek, pas na het weekend, op 17 december, worden ingezet. Op 18 december wordt Hümeyra doodgeschoten in de fietstalling bij haar school.

De beoordeling door de Inspectie JenV

De inspectie heeft zich bij de beoordeling van deze stalkingszaak mede gebaseerd op de conclusies en aanbevelingen van een eerder onderzoek naar de aanpak van stalking, uitgevoerd door de commissie-Eindhoven.²¹ De conclusies die de inspectie uit dit onderzoek noemt, zijn

20. ZSM staat voor zorgvuldig snel maatwerk. Vertegenwoordigers van alle betrokken organisaties (waaronder OM, politie, Slachtofferhulp, Reclassering en Veilig Thuis) komen in dit kader regelmatig bij elkaar om in gevallen van (vermeende) veelvoorkomende criminaliteit gezamenlijk te kijken naar een snelle aanpak op maat, waarbij zo veel mogelijk recht wordt gedaan aan belangen van de dader, het slachtoffer en de maatschappij. Zie www.om.nl/onderwerpen/werkwijze-van-het-om/.

21. Dit onderzoek betrof de stalking van Linda van der Giesen, die op 10 augustus 2015 door vuurwapengeweld om het leven werd gebracht bij het TweeStedenziekenhuis in Waalwijk. Zie B. Eindhoven (vz.), *TweeSteden. Conclusies en aanbevelingen onderzoeksrapport*, Den Haag, 17 mei 2016.

dat het herkennen van stalking vaak complex is omdat het bestaat uit een opeenstapeling van (afzonderlijke) gedragingen die niet altijd herkenbaar zijn als een strafbaar feit en dat, naast de herkenning, vervolgens het bepalen van de ernst belangrijk is om tot een juiste aanpak te komen. De kern van die juiste aanpak is het oog hebben voor zowel de bescherming van het slachtoffer als de (strafrechtelijke) aanpak van de dader en goede samenwerking en communicatie tussen de betrokken organisaties.

De onderzoeksvraag van de inspectie luidt: ‘Hoe zijn de betrokken organisaties, na de aangiften door Hümeýra Ergincañli van bedreiging en stalking door Bekir E., omgegaan met de bescherming van het slachtoffer en de aanpak van de verdachte?’ Om dat te onderzoeken heeft de Inspectie JenV een chronologisch overzicht gemaakt vanaf de eerste aangifte op 8 mei 2018 tot de dood van Hümeýra op 18 december 2018. Deze feiten heeft de inspectie vervolgens getoetst aan de hand van vier ‘elementen die essentieel zijn om te komen tot een goede aanpak van stalking’, namelijk (kort samengevat) herkenning van stalking, risico-inschatting, verantwoordelijkheid en regie, en samenwerking en communicatie. Op grond van het onderzoek concludeert de inspectie dat de aanpak van de stalking ernstig tekort is geschoten omdat de politie en andere organisaties onvoldoende aandacht hebben gehad voor de bescherming van Hümeýra, onvoldoende gericht waren op het stoppen van de stalking en niet goed hebben samengewerkt.

Dat de politie onvoldoende aandacht heeft gehad voor de bescherming van Hümeýra – en dus voor haar hulpverlenende taak als bedoeld in artikel 3 Politiewet – blijkt volgens de inspectie uit het achterwege blijven van een goede risico-inschatting. Ze verwijst naar de conclusie van de commissie-Eenhoorn dat een dergelijke analyse de politie ervan zou hebben weerhouden om zich alleen op de strafzaak te richten en niet op de veiligheid van het slachtoffer.²² De inspectie wijst daarbij op diverse voorschriften die zo’n risicoanalyse voorschrijven.²³ De inspectie concludeert dat alleen Slachtofferhulp de dreiging en kwetsbaarheid van Hümeýra als slachtoffer in beeld heeft en daarvoor herhaaldelijk aandacht vraagt bij politie en OM. Politie en OM hebben volgens de inspectie ten onrechte gemeend dat de veiligheid van Hümeýra bij Veilig Thuis (en het Veiligheidshuis) voldoende gewaarborgd was. Onder de niet geboden hulpverlening verstaat de inspectie hier (het overwegen van) persoonsalarm en regelmatige toezicht/surveillance. Een goede toepassing van de ‘Werkinstructie Stalking’, waaronder het opstellen van een chronologisch overzicht van contactpogingen van E., zou volgens de

inspectie hebben voorkomen dat de politie meende dat het ‘rustig’ was, waardoor arrestatie werd uitgesteld.²⁴ Naast onvoldoende bescherming van Hümeýra concludeert de inspectie dat de politie ook tekortschoot in het stoppen van de stalking. Naast de al genoemde surveillance was, volgens de inspectie, ten onrechte niet overwogen om een stopgesprek met E. te houden. Zij acht dit kennelijk een aangewezen optie, ook al blijkt E. bekend te staan als een gevaarlijke veelpleger. Niet duidelijk wordt uit de rapportage waarom de inspectie het niet eens is met de opvatting van de politie (en het OM) dat de beste kans om de stalking te stoppen juist lag in de strafrechtelijke weg.

Een gevolg van de gebrekkige risico-inschatting is volgens de inspectie ook de slechte communicatie tussen Reclassering, politie, OM en Veilig Thuis.²⁵ Naast slechte communicatie richt de inspectie haar kritiek vooral op het gebrek aan wat zij noemt ‘zaakverantwoordelijkheid en regie’. In dat kader constateert de inspectie dat deze bij (onder andere) de politie tekortschoot, zowel intern als extern. De inspectie beschouwt de politie op dit punt als eerst- of in elk geval meest verantwoordelijke. ‘De politie is dikwijls de organisatie die de spil vormt bij de aanpak van stalking’, aldus de inspectie.²⁶ Zij constateert dat de politie, anders dan de ‘Werkinstructie Stalking’ voorschrijft, geen casusregisseur en geen aanspreekpersoon voor het slachtoffer heeft aangesteld en niet het SASH-instrument (*Screening Assessment for Stalking and Harassment*) heeft gebruikt. Het effect van de gebrekkige zaakverantwoordelijkheid en regie bleek volgens de inspectie uit het feit dat sommige meldingen werden doorgegeven aan politiemedewerkers die niet van de zaak op de hoogte waren en daarom niet adequaat of vertraagd reageerden. Dat bleek vooral uit de vertraagde behandeling van een terugbelverzoek op 5 november en uit de onduidelijkheid op 10 december over het wel of niet (meer) bestaan van een contactverbod. De gebrekkige zaakverantwoordelijkheid en regie leidden er volgens de inspectie ook toe dat niet steeds een algemene stand van zaken in beeld was.

Op basis van deze beoordeling doet de inspectie een aantal aanbevelingen. Met het OM moet de politie ervoor zorgen dat de ketensamenwerking ‘in de uitvoering een gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt’ en dat deze gezamenlijke aanpak voldoende gericht is op de bescherming van het slachtoffer en op het stoppen van de stalking. Daarbij moeten politie en OM voldoen-

22. De conclusie van Eenhoorn (zie vorige noot) op dit punt luidde: ‘Een dreigingsanalyse had de politie op een parallel spoor gezet om zich niet alleen op de strafzaak te richten, maar zich nadrukkelijk ook over de eigen veiligheid van Van der Giesen te ontfermen.’

23. De inspectie verwijst naar de aanwijzing van het OM ‘Huiselijk geweld en kindermishandeling’, de aanwijzing van het OM ‘Slachtofferrechten’, het programma ‘Eén aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling’, de ‘Vragenlijst bij stalking’, het SASH-instrument en de ‘Werkinstructie Stalking’.

24. Deze constatering van de inspectie is lastig te begrijpen, nu Hümeýra zelf had aangegeven dat E. al langere tijd geen contact meer had opgenomen.

25. De inspectie heeft de slechte communicatie (en samenwerking) ontleend aan de volgende constateringen: (1) Na de zorgmelding door de politie aan Veilig Thuis op 10 mei is tussen beide organisaties verder geen contact geweest en wist de politie niet dat Veilig Thuis niet op de gemelde stalking maar op ‘eerdergelateerd geweld’ doorging, (2) de politie heeft enkele aangiften niet gemeld aan de Reclassering, (3) de politie was niet op de hoogte van de informatie die de Reclassering had over E., (4) de politie (en andere organisaties) merkt niet dat de zaak Hümeýra bij het Veiligheidshuis van de agenda raakt, (5) de politie neemt geen contact op met het OM naar aanleiding van de foto van E. met wapens.

26. Inspectie Justitie en Veiligheid 2019a, p. 45.

de aandacht hebben voor de eerdergenoemde elementen. In het bijzonder aan de politie doet de inspectie de aanbeveling om ervoor te zorgen dat de Werkinstructie stalking uiterlijk in 2019 is geïmplementeerd, waarbij expliciet aandacht moet worden besteed aan het gebruik van de vragenlijst stalking en het SASH-instrument. De aanbevelingen zijn geformuleerd als opdrachten, waaronder de opdrachten om uiterlijk medio 2020 aan de Inspectie JenV te rapporteren over de genomen stappen ter verbetering van de ketensamenwerking en om de uit te voeren implementatie van de werkinstructie te delen met de inspectie.

In zijn brief van 9 oktober 2019 aan de voorzitter van de Tweede Kamer onderschrijft de minister van Justitie en Veiligheid de conclusies en aanbevelingen van de inspectie en geeft zijn beleidsreactie op het inspectieonderzoek. In deze brief geeft de minister ook aan dat er al verbetermaatregelen gaande zijn, zoals de implementatie van de aanbevelingen uit het onderzoek van de commissie-Eenhoorn uiterlijk op 31 december 2019. Daarnaast werkt de politie aan de invoering van een casusregisseur en wordt de ZSM-tafel de aangewezen plaats voor de organisatie-overstijgende regie. Daarnaast krijgt Slachtofferhulp een contactpersoon bij politie, Reclassering en OM. De minister vermeldt dat de betrokken organisaties hem toezeggingen hebben gedaan. Het zijn maar liefst dertien categorieën toezeggingen op het terrein van training, nieuwe *tools* en *apps*, handelwijzen, automatische zoekmachines, aanpassing en herbeoordeling van richtlijnen en communicatie. Niet alleen zal de inspectie monitoren; de minister zal de Kamer tweemaal per jaar informeren over de voortgang in de nakoming van de toezeggingen.

Inmiddels hebben vele overheidsvertegenwoordigers hun excuses aangeboden voor het falen van de politie in deze casus.

Het analysekader toegepast op het onderzoek van de Inspectie JenV

In deze paragraaf passen we ons analysekader toe op het onderzoek van de Inspectie JenV naar het politieonderzoek in deze casus.

Selectie

Het is moeilijk om de motieven te achterhalen die hebben geleid tot de beslissing van de Inspectie JenV om dit incidentonderzoek zelf ter hand te nemen. In de onderzoeksrapportage is daarover niets vermeld. Een betrokken senior inspecteur stelde echter: ‘Het was toch ondenkbaar dat wij niet naar deze casus zouden kijken die zoveel maatschappelijke onrust veroorzaakte?’ De Inspectie JenV besluit dan ook binnen drie dagen na het overlijden van Hümeýra tot een onderzoek.

Het ontbreken van zicht op enigerlei risicoanalyse door de Inspectie JenV die aan de reden voor het doen van dit

onderzoek ten grondslag ligt, is niet uniek voor deze casus. In zijn algemeenheid blijkt dat uit nadere bestudering van het werk van de inspectie op dit punt geen helder inspectiebeleid in beeld komt.²⁷

Een aspect van selectie is ook de vraag of de Inspectie JenV het onderzoek zelf wel ter hand moet nemen. Er is ten minste één zwaarwegende contra-indicatie te noemen voor uitvoering van het onderzoek naar de stalkingszaak door de inspectie. De Inspectie JenV heeft, zoals blijkt uit het feitenoverzicht in het onderzoeksrapport, zelf herhaaldelijk contact gehad met het OM en de politie over de uitvoering van het onderzoek. Enkele malen blijkt de inspectie ‘desgevraagd’ informatie te ontvangen over de voortgang van het onderzoek. De vraag is daarom of de inspectie wel voldoende vrij is om onderzoek naar dit incident te doen. Nu de inspectie oordeelt dat de regie ontbrak, laat zich de vraag stellen waarom zij in haar contacten met het OM – als eindverantwoordelijke – zelf niet eerder op het belang van regievoering heeft gewezen.

Responsiviteit

De inspectie geeft de politie (en andere organisaties) de gelegenheid om te reageren op het rapport en beantwoordt die reacties weer, waarbij een deel van het commentaar wordt verwerkt in de eindversie van het rapport.²⁸ Op zichzelf is dat passend in een responsieve opstelling van de inspectie. Van het rechtdoen aan het perspectief van de politie is in de rapportage van de inspectie echter geen sprake. Hoe anders is dat in het eerdere rapport van de commissie-Eenhoorn, waaruit de inspectie het nodige heeft geput. De commissie zet het perspectief van de politie naast de verwachting die burgers van het politieoptreden in de desbetreffende zaak zullen hebben. Een fraaie vorm van een responsieve benadering, die de inspectie kennelijk niet heeft geïnspireerd.

Kijken vanuit het perspectief van de politie (naast dat van de burger en van de regelgever) had meer licht geworpen op de argumenten voor het streven naar een ‘panklare zaak’ en vermoedelijk ook op capaciteitsargumenten. Bovendien zou, wanneer door de inspectie ook het perspectief van de politie in beeld was gebracht, meer gevolg zijn verbonden aan het feit dat alleen al de Politie Eenheid Rotterdam te maken heeft met 1.830 stakingsgevallen per jaar en aan het voor de beoordeling belangrijke gegeven dat enkele van de door de inspectie genoemde ‘instrumenten’ nog niet waren geïmplementeerd. Dat had er niet toe hoeven leiden dat de inspectie deze overwegingen overneemt, maar binnen een responsieve benadering past wel dat het bestaan en de betekenis ervan onderkend en afgewogen wordt.

Legt de inspectie niet te eenzijdig nadruk op de deficits in de aanpak? De inspanningen die de betrokken organisaties hebben verricht (alleen al bij de politie hebben vijftig politiemensen een aandeel gehad in de zaak

27. Aldus Helsloot en Van Melick 2015 die constateren dat door de oprichting van de Onderzoeksraad voor Veiligheid incidentonderzoek door de Inspectie JenV niet meer nodig is.

28. Inspectie Justitie en Veiligheid 2019b.

Hümeýra) en de afstemming die er wél is geweest (zoals de diverse meldingen die de politie deed en het aantal keren dat de zaak *Hümeýra* wel in het ZSM-overleg kwam) worden alleen vermeld in het feitenrelaas, niet in het kader van de beoordeling daarvan.

Responsiviteit impliceert ook dat de toezichthouder de onder toezicht gestelde eerder benadert als gelijke partner met een andere verantwoordelijkheid, dan als een ondergeschikte aan wie orders worden verstrekt. In dat licht valt op dat de inspectie haar aanbevelingen formuleert als opdrachten, bijvoorbeeld om op een bepaald moment de verbeteringen te rapporteren aan de inspectie. Die hiërarchische verhouding komt nog sterker tot uiting in de brief van de minister van JenV aan de voorzitter van de Tweede Kamer naar aanleiding van het inspectieonderzoek. De minister definieert een groot aantal verbeteringen als toezeggingen die de betrokken organisaties, waaronder de politie, hem hebben gedaan. Hij laat de voortgang monitoren door de inspectie en zal zelf tweemaal per jaar de Kamer informeren over de nakoming van de aan hem gedane toezeggingen.

Prudentie

Heeft de inspectie rekening gehouden met de bijzondere positie van de politie, door alleen dat optreden als onvoldoende te kwalificeren dat in strijd is met van toepassing zijnde én zinvolle regels?

Uit het onderzoeksrapport blijkt dat de Inspectie JenV de aanpak van de politie niet altijd beoordeelt aan de hand van bestaande, kenbare normen. Waar staat dat de politie de aangewezen instantie is om de *overall* regie te voeren en dat zij, in de woorden van de inspectie, de spil vormt bij de aanpak van stalking?²⁹ Uit geen van de aanwijzingen of richtlijnen waarnaar de inspectie verwijst, blijkt dit. Ook wanneer de politie de inspectie daarop wijst, in het kader van het ‘wederhoor’,³⁰ herhaalt de inspectie haar standpunt zonder verwijzing naar enigerlei regeling, aanwijzing of richtlijn.

Bij de meeste tekortkomingen die de inspectie constateert, verwijst zij overigens wel naar een van de aanwijzingen of richtlijnen.³¹ Daarbij kan wel de vraag worden gesteld of de verwachting dat de praktijk overeenkomstig deze documenten verloopt reëel is. De commissie-Eenhoorn zette al vraagtekens bij het teveel aan richtlijnen en protocollen als hindernis bij een goede aanpak van stalkingszaken. Overigens blijkt dat een deel van de richtlijnen waarop de inspectie haar oordeel baseert nog niet was geïmplementeerd.³²

De inspectie noemt nog een andere norm, namelijk een min of meer gelijke aandacht voor hulpverlening, naast

de strafrechtelijke taak van de politie. De commissie-Eenhoorn constateerde al dat het leggen van een zwaarder accent op de strafrechtelijke taak tot de staande praktijk van de gehele politieorganisatie behoort. Het lijkt niet te gewaagd om daarbij te constateren dat die praktijk ruimschoots gelegitimeerd wordt op zowel bestuurlijk als politiek niveau. Ook hier is dan de vraag: wat is dan de norm waaraan een prudente inspectie de politieaanpak mag meten? En hoe staat het met de norm van goede communicatie en regie, zoals de inspectie die stelt? Nu nagenoeg elk incidentonderzoek van de inspectie leidt tot de conclusie dat de praktijk daaraan niet voldeed, is ook hier een vraagteken te plaatsen bij de prudentie van het stellen van dergelijke normen.

De regelgerichtheid van het inspectieonderzoek is hier en daar onbevredigend beperkt door geen aandacht te geven aan de vraag of het voldoen aan de regels in casu zinvol is. Uiteindelijk gaat het toch om de vraag of het met de regels beoogde belang wordt gediend. Uit het feit dat de politie de ‘Vragenlijst stalking’ niet heeft ingevuld, kan niet zo maar worden geconcludeerd dat daarmee de stalking niet tijdig is herkend en daardoor ook niet tijdig de risico’s in beeld zijn. Uit de rapportage blijkt dat de politie, zonder gebruik te maken van de vragenlijst, de zaak vanaf het begin als ‘stalking’ labelde, de verdachte aanhield en Slachtofferhulp en Reclasse-ring – beide organisaties adviseerden prompt een contact- en locatieverbod – informeerde. De rechter-commissaris liet E. weer in vrijheid, zij het met een contactverbod.

Bevindingen en conclusies

Selectiviteit, responsiviteit en prudentie zijn drie belangrijke, aan toezichthouders te stellen, eisen. Met het onderzoek naar de aanpak in de zaak *Hümeýra* als lens, is gekeken of de Inspectie JenV aan deze eisen voldoet. Het kijken door een lens is uiteraard beperkt. De inzet, in elk geval de rapportages, van de Inspectie JenV op het politieterrein is evenwel zo beperkt, dat we deze casus mogelijk toch kunnen beschouwen als groothoeklens.³³ Tegen de achtergrond van de genoemde aanbeveling van de WRR (2013) winnen de eisen van responsiviteit en prudentie aan betekenis. De raad beveelt een ontwikkeling aan waarin de toezichthouder meer faciliterend optreedt, gericht op het publieke belang en op de maatschappelijke waarden waar de onder toezicht gestelden voor staan. Hun ‘*governance*’ zou uitgangs- en richtpunt van het toezicht moeten zijn, aldus de WRR. In die benadering ligt incidentonderzoek door de toezichthouder niet voor de hand. In de zaak *Hümeýra* lag incidentonderzoek door de Inspectie JenV nog minder voor de hand, nu een risicoanalyse als aanleiding daartoe ontbrak. Bovendien gold hier als contra-

29. De inspectie geeft zelf al aan dat deze norm niet evident is door te stellen dat de politie ‘dikwijls’ de spil is bij de aanpak van stalking.

30. Zie de in noot 7 genoemde ‘Tabellen wederhoor bij het Inspectierapport naar de aanpak van de stalking door Bekir E.’, punt 14.

31. Zie voor een opsomming: noot 23.

32. Het zogeheten SASH-model was nog niet in gebruik bij de Politie Eenheid Rotterdam. Uit de brief van de minister van JenV aan de voorzitter van de Tweede Kamer naar aanleiding van het inspectieonderzoek blijkt dat ook enkele andere richtlijnen nog in ontwikkeling waren. In de brief worden als implementatiedata december 2019 en medio 2020 genoemd.

33. In die zin dat dit inspectieonderzoek toch een substantieel deel van de op de politie gerichte inspectie-output is.

indicatie dat de Inspectie JenV zelf – weliswaar in lichte mate – betrokken was bij deze zaak.

Van responsiviteit in de zin van dialoog en interactie met de onder toezicht gestelde was in het onderzoek naar de aanpak in de zaak *Hümeýra* nauwelijks sprake. Gelet op de latere reactie vanuit de politie op de onderzoeksrapportage mogen we aannemen dat tussen de Inspectie JenV en de politie geen dialoog heeft plaatsgevonden over de aanpak van het inspectieonderzoek en de daarbij te hanteren normen. Daarnaast is in de onderzoeksrapportage van de Inspectie JenV geen politieperspectief op de aanpak van de zaak opgenomen, zoals in het rapport van de commissie-Eenhoorn – waarnaar de Inspectie JenV herhaaldelijk verwijst – wel is gedaan. De Inspectie JenV kiest voor een exclusief regelperspectief, waarbij zelfs de vraag of de politie hieraan in redelijkheid kon voldoen (gelet op het aantal stalkingszaken, de complexiteit ervan en de eigen capaciteit) niet in de overwegingen van de inspectie is meegenomen. De mogelijkheid om te kunnen reageren op de rapportage en om die reactie openbaar te maken, inclusief de antwoorden van de inspectie daarop, is overigens wel een vorm van dialoog en interactie. Die vorm is weer ver te zoeken in het handelen van inspectie en minister naar aanleiding van het rapport. De wijze waarop maatregelen aan de politie worden opgelegd en gecontroleerd wekt de indruk van een bevelsrelatie, niet van een dialoog. Inspectie en minister nemen hier de houding aan van bovengestelde instanties.

Toont de Inspectie JenV zich hier een prudente toezichthouder, die rekening houdt met de bijzondere positie van de politie? Deze vraag is hier in het bijzonder van belang omdat de onder toezicht gestelde een toezichthouder is, wiens legitimiteit de mogelijkheid om op te treden goeddeels bepaalt. De Inspectie JenV toont zich hier allerm minst prudent door het politieoptreden te toetsen aan ongefundeerd hoge eisen en vervolgens te voorzien van de vernietigende kwalificatie ‘ernstig tekortgeschoten’. Deze kwalificatie leidde ertoe dat in de media uit het rapport de conclusie werd getrokken dat *Hümeýra* nog zou hebben geleefd als de politie de zaak beter had aangepakt.

Op basis van dit incidentonderzoek naar de zaak *Hümeýra* kan moeilijk anders worden geconcludeerd dan dat de Inspectie JenV haar meerwaarde, in het licht van de WRR-aanbeveling voor toezichthouders, allerm minst heeft bewezen en daarmee het publieke belang en de maatschappelijke meerwaarde waartoe de politie bestaat, een slechte dienst heeft bewezen. Bij het trekken van deze tamelijk kritische conclusie zijn we ons ervan bewust dat het voor toezichthouders niet eenvoudig is om onder toezicht gestelden aan de regels te houden en tegelijkertijd responsief te zijn. De regels zijn nu eenmaal hard (*lex dura*) en leiden dan ook tot harde conclusies. Evenzo beseffen we dat al gauw spanning kan bestaan tussen incidentgericht onderzoek en responsiviteit. Fouten die tot het incident hebben geleid vergen immers publieke vaststelling om tot verbeteringen te komen en uiteindelijk tot voorkoming van toekomstige fouten.

Maar ook de toepassing van harde regels bevat een interpretatie, waarbij het – zeker uit een oogpunt van responsiviteit en prudentie – belangrijk is om bij die interpretatie verschillende perspectieven, ook die van de politie, toe te laten. Bovendien is het ook bij toepassing van harde regels steeds van belang dat wanneer blijkt dat de feiten niet met de regels overeenkomen eerst de vraag wordt gesteld wat dat betekent, alvorens een oordeel uit te spreken.³⁴ Onze veronderstelling is dat de Inspectie JenV tot een andere beoordeling zou zijn gekomen indien zij bij de interpretatie van de van toepassing zijnde regels ook het politieperspectief had betrokken en vervolgens ook de ‘so what’-vraag zou hebben gesteld.³⁵ Daarbij zou het oordeel van de Inspectie JenV meer overtuigen wanneer zij zich zou hebben beperkt tot aanwijsbare, voor de politie vooraf kenbare normen. Overigens sluiten wij incidentgericht onderzoek door een responsieve toezichthouder niet uit, zeker wanneer dit onderzoek is gebaseerd op heldere risico-overwegingen. Maar hoe kritisch de beoordeling van het incident ook mag zijn, responsief toezicht houdt in dat de inspectie vervolgens bijdraagt aan de implicaties tot verbetering die uit het incidentonderzoek voortkomen. Responsiviteit kan hier onder meer betekenen dat de inspectie de politie adviseert, afspraken maakt over verbetering en daarbij vertrouwt op een (mate van) zelfcorrigerend vermogen van de politieorganisatie zelf. Wat voor een responsieve en prudente toezichthouder niet voor de hand ligt, is om de politie niet alleen een publieke draai om de oren te geven, maar vervolgens zelf de leiding te nemen en de minister de leiding laat nemen van het verbeterproces, er kennelijk van uitgaande dat de politie deze verantwoordelijkheid niet zal kunnen of willen nemen.

34. Yong concludeerde dat, zelfs in het rechtstatelijk strengere Verenigd Koninkrijk, (overheids)juristen deze ‘so what’-vraag steeds zullen stellen. B. Yong, Risk Management. Government Lawyers and the Provision of Legal Advice within White-hall, Londen: The Constitution Society 2013.

35. Nog afgezien van niet aanwijsbare normen, zoals de door de Inspectie JenV aangenomen norm dat de politie de verantwoordelijke is voor alle externe coördinatie.