

UNIVERSITY OF TWENTE.

***Effecten van de inrichting van onafhankelijk toezicht:
een vergelijkende casestudie van seksueel misbruik
van minderjarigen binnen overheidsinstanties.***

door

Carlotte Aarts
s2845415

c.a.m.aarts@student.utwente.nl

Ingediend in gedeeltelijke vervulling van de vereisten voor de graad Master of Science,
programma Public Administration, Universiteit Twente

2021-2022

Begeleiders:

Prof.dr. René Torenvlied, University of Twente
Dr. Veronica Junjan, University of Twente

Abstract

Deze masterscriptie richt zich op de onafhankelijkheid van toezichthouders en de rol die zij spelen bij het voorkomen van misstanden in de samenleving. Het onwettig gedrag en overtreden van eigen regels door overheidsinstanties is een relatief nieuwe kwestie waar nog veel onbekend over is (Huberts, Van Montfort, Doig, et al., 2006). De onderzoeksvraag luidt: *In hoeverre kunnen wij verschillen verklaren tussen landen in het verloop en de aanpak van incidenten van regel- en wetschending binnen overheidsinstanties vanuit de inrichting van onafhankelijk toezicht op nationaal niveau binnen deze landen?* Middels een documentenanalyse vergelijkt deze masterscriptie exploratief twee incidenten van regel- en wetschending binnen overheidsinstanties: seksueel misbruik van kinderen in de Nederlandse residentiële jeugdzorg en in de door de overheid gefinancierde opvangcentra voor ongeleide minderjarige vluchtelingen in de Verenigde Staten. Er wordt binnen deze twee landen op drie dimensies onderzocht hoe onafhankelijk toezicht op nationaal niveau is ingericht, en hoe fundamentele verschillen samenhangen met het verloop en de aanpak van deze incidenten. Dit onderzoek toont dat de inrichting van onafhankelijk toezicht samenhangt met de aanpak van de toezichthouder, maar geen invloed lijkt te hebben op het verloop van regel- en wetschending. Op maatschappelijk vlak creëert deze scriptie meer inzicht over eventuele Nederlandse weeffouten in de inrichting van toezicht, en het herstellen van vertrouwen tussen overheid en burger.

Inhoudsopgave

Abstract.....	2
Inhoudsopgave.....	3
1. Introductie	5
1.1 Probleemstelling	6
1.2 Onderzoeksbenadering.....	7
1.3 Maatschappelijke relevantie	7
1.4 Wetenschappelijke Relevantie.....	8
1.5 Opbouw van deze scriptie	8
2. Theoretische Achtergrond.....	9
2.1 Delegatie: Principaal-Agent Theorie.....	9
2.1.1 Democratie als Ketens van Delegatie en Verantwoording.....	9
2.1.2 Agency Loss.....	9
2.1.3 Risico's van Delegatie: Adverse Selection & Moral Hazard	10
2.1.4 Agency Costs	11
2.2 Toezichthouding.....	11
2.2.1 Onafhankelijk Toezicht.....	11
2.2.2 Belang Onafhankelijk Toezicht.....	13
2.2.3 Onafhankelijk Toezicht in het PA model.....	13
2.3 Algemene Verwachtingen.....	14
3. Methodologie	15
3.1 Verantwoording Selectie Casussen.....	15
3.2 Onderzoeksmethode: Dossieronderzoek met Comparatieve Inhoudsanalyse.....	15
3.3 Waarborgen Betrouwbaarheid en Validiteit.....	16
3.4 Operationalisering Hoofdvariabelen.....	17
3.4.1 Inrichting Onafhankelijk Toezicht.	17
3.4.2 Verloop en Aanpak van Regel- en Wetschending binnen Overheidsinstanties	18
4. De Inrichting van Toezicht.....	19
4.1 De Inrichting van Onafhankelijk Toezicht in Nederland.....	19
4.1.1 Delegatie en Toezicht in Parlementaire Democratieën	19
4.1.2 Vorm van Toezicht: Rijksinspecties	20
4.1.3 Bevoegdheden Onafhankelijke Toezichthouder	20
4.2 De Inrichting van Onafhankelijk Toezicht in de Verenigde Staten.....	22
4.2.1 Delegatie en Toezicht in Presidentiële Democratieën.....	22
4.2.2 Vormen van Toezicht.....	23
4.2.3 Bevoegdheden Onafhankelijke Toezichthouder	24
4.3 Gecontextualiseerde verwachtingen	26
5. Seksueel Misbruik in Residentiële Jeugdzorg in Nederland	27
5.1 Achtergrond Informatie: Seksueel Misbruik binnen de Jeugdzorg.....	27
5.1.1 Periode 1945 – 1965: Taboes.....	27
5.1.2 Periode 1965 – 1985: Seksuele vrijheden	28
5.1.3 Periode 1985 – 2005: Aandacht voor het kind.....	28
5.1.4 Periode 2005 – Heden: Een structureel probleem.....	29
5.2 Eerste Signalen en Onderzoek	29
5.3 Bereik, Ernst & Omvang.....	30
5.4 Slachtoffers en Daders.....	31
5.5 Aanpak	31
5.5.1 Aanpak uitvoerende macht.....	31
5.5.2 Aanpak wetgevende macht	32

5.5.3	Aanpak rechterlijke macht	32
6.	VS: Seksueel Misbruik in Vluchtelingen Opvangcentra	33
6.1	Achtergrond informatie: Opvang van Onbegeleide Minderjarige Vluchtelingen.....	33
6.2	Eerste Signalen en Onderzoek	34
6.3	Bereik, Ernst & Omvang.....	35
6.4	Slachtoffers en Daders.....	36
6.5	Aanpak	36
6.5.1	Aanpak uitvoerende macht.....	36
6.5.2	Aanpak wetgevende macht	37
6.5.3	Aanpak rechterlijke macht	38
7.	Vergelijkende Analyse	39
7.1	Vergelijking Inrichting Onafhankelijk Toezicht.....	39
7.2	Vergelijking Verloop en Aanpak Regel- en Wetschending	40
7.3	Samenhang Onafhankelijk Toezicht en Wetschendingen.....	41
8.	Conclusie en Discussie	43
8.1	Beantwoording Hoofdonderzoeksvraag.....	43
8.2	Implicaties.....	43
8.3	Beperkingen en Suggesties voor Toekomstig Onderzoek.....	44
8.4	Aanbevelingen ter Versterking Onafhankelijk Toezicht.....	44
9.	Bronnen.....	46
	Appendix A: Afkortingen.....	56

Lijst Figuren

Figuur 1: Een Simpel Model van Delegatie (Lupia, 2000, p.20)	10
Figuur 2: Ontwerp voor case studies (Yin, 2018)	16
Figuur 3: Operationalisatie variatie bevoegdheden tussen toezichthouders	17
Figuur 4: Keten van delegatie in parlementaire systemen (Strøm, 2003, p. 65).....	19
Figuur 5: Keten van delegatie in presidentiële systemen (Strøm, 2003, p. 65)	23
Figuur 6: Historisch overzicht belangrijkste ontwikkelingen externe toezichthouding jeugdzorg.....	28
Figuur 7: Overzicht DHS en HHS organisaties bescherming onbegeleide minderjarige migranten	33
Figuur 8: Meldingen Seksueel Misbruik Onbegeleide Minderjarige Vluchtelingen ORR 2016-2020.	36

Lijst Tabellen

Tabel 1: Onderzoeken Seksueel Misbruik in Residentiële Jeugdzorg	30
Tabel 2: Onderzoeken Seksueel Misbruik van Minderjarigen in ORR opvangcentra	35

1. Introductie

“In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself.”

(James Madison, Federalist No. 51)

Deze masterscriptie gaat over de onafhankelijkheid van toezichthouders en de rol die deze speelt bij het voorkomen van misstanden in de samenleving. Meer specifiek richt deze scriptie zich op misstanden die plaatsvinden door het handelen van de overheid zelf. Op deze manier wordt de samenleving soms geconfronteerd met staatsmisdrijven waarin opzettelijk wangedrag of nalatigheid door de overheid grootse gevolgen heeft voor de burger (Huberts, Van Montfort, Doig, et al., 2006).

De overtredende overheid is een overheid die niet implementeert, niet eerlijk toepast of controleert en niet in staat is om haar burgers te beschermen (Huberts, Van Montfort, Doig, et al., 2006). Een ongehoorzame overheid is funest voor het vertrouwen in de overheid, omdat de losse omgang met regels of de wet¹ besmettelijk en schadelijk kan zijn voor de democratische rechtsstaat (Chavannes, 2021). Desondanks hebben deze zaken normaliter een lage prioriteit bij toezichthouders, het Openbaar Ministerie (OM) en het kabinet (Huberts, Van Montfort, & Doig, 2006). Regel- en wetschending door de overheid wordt vaak niet door het OM vervolgd omdat zo'n vervolging “de goede gang van een bestuurlijk proces” verstoort of omdat er al bestuursrechtelijk of politiek is ingegrepen (Huberts et al., 2005, p.47). Ook brengt het vervolgen van de overheid via het OM een rompslomp van ellende met zich mee en hebben belangrijke spelers binnen de overheid genoeg middelen om vervolging te weerstaan (Matthews & Kauzlarich, 2007).

Om regel- en wetschending binnen de overheid te voorkomen worden vaak toezichthouders aangewezen. Toezichthouders kunnen incidentele of structurele problemen binnen een werkgebied signaleren en vervolgens onderzoeken. Toezichthouders zien immers in de praktijk hoe wet- en regelgeving uitpakt en toetsen deze praktijk aan het publieke belang. Wanneer een toezichthouder tot het oordeel komt dat beleidsdoelen niet worden behaald en/of publieke belangen niet worden geborgd door wetgeving en uitvoeringspraktijk, is het diens taak om dit te signaleren en terugkoppeling te geven aan bestuur (betrokken ministerie) en politiek, eventueel vergezeld van aanbevelingen tot bijsturing. Toezichthouders staan uiteraard niet op zich zelf, maar maken deel uit van een groter geheel van checks and balances zoals intern toezicht, gemeentelijk of juist transnationaal toezicht.

De onafhankelijkheid van toezicht is de afgelopen decennia in de knel gekomen. Kijk maar naar de Kinderopvangtoeslagenaffaire, waarin er jarenlang niet is ingegrepen door toezichthouders ondanks dat er bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslagen grondbeginselen van de rechtsstaat zijn geschonden (Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, 2020). Of bijvoorbeeld naar de Nederlandse WOCD-affaire, waar Commissie Hertogh oordeelde dat “de balans tussen nabijheid en onafhankelijkheid is verstoord” en dat het zeer aannemelijk is dat er in enkele WOCD onderzoeken sprake is van oneigenlijke beïnvloeding (Onderzoekscommissie WOCD II, 2019).

Onafhankelijk toezicht is essentieel omdat het zowel een maatschappelijke, reflectieve als tegenkracht functie heeft. Onafhankelijk toezicht heeft een *maatschappelijke functie* omdat toezichthouders in staat zijn de ongelijke machtsverhouding tussen burgers en overheidsdiensten te minimaliseren en ook de perverse effecten van beleid tegengaan wanneer de aandacht niet langer bij de publieke dienstverlening ligt (Havinga et al., 2015; Van Erp et al., 2020). Daarnaast hebben toezichthouders een *reflectieve functie* omdat zij signalen uit het veld kunnen terugkoppelen aan zowel de uitvoerende als wetgevende

¹ Regels en wetten worden geconceptualiseerd als geschreven rechtsregels en voorschriften van een wetgever waarop opgelegde normen beschreven worden. Met ‘de wet’ worden alle in Nederland geldende regels bedoeld, dus de Grondwet, hier geratificeerde internationale verdragen en het in Nederland geldende Europees recht.

macht, om zo toekomstig beleid en uitvoering te verbeteren (Andersson Elffers Felix, 2020). Daarnaast fungeert onafhankelijk toezicht als *tegenkracht*: zij fungeren als belangrijke schakel in het krachtenveld tussen de minister en het parlement (Andersson Elffers Felix, 2020).

Het stelselmatig overtreden van regels en wetten door nationale overheden, en het ontbreken van onafhankelijk toezicht, zijn niet enkel Nederlandse verschijnselen (Huberts, Van Montfort, Doig, et al., 2006). Zo martelden tientallen FBI en CIA agenten in 2002-2003 gevangenen in Guantánamo Bay door hen fysiek, mentaal en seksueel te mishandelen en vernederen (Office of Inspector General, 2009). Het ontbreken van onafhankelijk toezicht blijkt daarnaast uit een Amerikaanse casus waarin een Inspecteur-Generaal ambtenaren opdroeg schadelijke resultaten over seksueel wangedrag op de werkvloer uit conceptrapporten te laten verwijderen (Cameron, 2022).

Wetenschappelijke theorievorming laat zien dat een overheid die haar eigen regels overtreedt zich gedraagt volgens het principe van *moral hazard* uit de principaal-agent theorie. Deze theorie, toegepast op het niveau van de staat, stelt dat huidige democratieën bestaan uit ketens van delegatie waarin een agent (de overheid) optreedt namens principalen (burgers) omdat zij via delegatie (verkiezingen) hun beslissingsbevoegdheden hebben gedelegeerd aan deze agent (Jensen & Meckling, 1976). Doordat er sprake is van informatie-asymmetrie tussen de burger en overheid bestaat de kans dat deze overheid in haar eigen belang, en tegen haar eigen wetten in, zal gaan handelen (Doern, 2017; Van Erp & Winter, 2020). Dit wordt ook wel een *moral hazard* genoemd: wanneer een principaal de handelingen van een agent niet volledig kan waarnemen, kan dit voor agenten aanleiding zijn om af te wijken van hun gedelegeerde taken en te handelen in eigen belang (Oosterwaal & Torenvlied, 2012). Toezichthouding kan in dit geval optreden als *ex post* mechanisme om de moral hazard van de overtredende overheid tegen te gaan (Auel, 2009).

Vanuit de principaal-agent theorie volgt dat onafhankelijk toezicht dus een essentieel onderdeel is om regel- en wetschendingen te voorkomen. Uit deze theorie vloeien ook drie verschillende dimensies van de inrichting van onafhankelijk toezicht voort:

1. *Verschillen in borging tussen de systemen.* De inbedding van onafhankelijk toezicht in de algemene regeringsvorm (parlementair vs. presidentieel).
2. *Verschillen in borging tussen toezichthouders binnen de systemen.* De verschillende soorten toezichthouders en de manieren waarop zij toezicht houden.
3. *Variatie in bevoegdheden tussen toezichthouders.* De verschillende soorten bevoegdheden die een specifieke toezichthouder tot zijn beschikking heeft.

Deze drie dimensies worden verder toegelicht in *Paragraaf 3*.

Vanuit een internationaal perspectief kan dit onderzoek inzicht genereren over hoe de inrichting van onafhankelijk toezicht verbeterd en geborgd kan worden. Omdat er verwacht wordt dat de inrichting van onafhankelijk toezicht in bepaalde landen beter is geborgd dan in anderen, is de verwachting er ook dat de informatie-asymmetrie tussen de burger en overheid in bepaalde landen beter wordt geslecht. Daarom is er besloten een vergelijkende casestudie uit te voeren.

In Nederland is er veel onderzoek naar toezichthouding gedaan, maar amper naar toezichthouding in de context van regel- en wetschending binnen overheidsinstanties (De Bakker et al., 2007; Ottow & Robben, 2012; Van Erp & Van Wingerde, 2015). Tot op heden heeft alleen Huberts et al. (2005) onderzoek gedaan naar in hoeverre inspecties zicht hebben op regel- en wetschendingen door de overheid, maar dit onderzoek beperkt zich alleen tot Nederlandse milieuovertredingen en is geen exploratief internationaal vergelijkend onderzoek. Deze masterscriptie richt zich op de onafhankelijkheid van toezichthouders en de rol die zij spelen bij het voorkomen van misstanden in de samenleving.

1.1 Probleemstelling

De hoofdonderzoeksvraag van dit onderzoek betreft: *In hoeverre kunnen wij verschillen verklaren tussen landen in het verloop en de aanpak van incidenten van regel- en wetschending binnen*

overheidsinstanties vanuit de inrichting van onafhankelijk toezicht op nationaal niveau binnen deze landen?

Hier vloeien de volgende deelvragen uit voort:

1. Op welke wijze is binnen de enkele geselecteerde landen nationaal onafhankelijk toezicht ingericht?
2. In hoeverre vinden wij verschillen en overeenkomsten in de inrichting van nationaal onafhankelijk toezicht tussen deze geselecteerde landen?
3. Wat is het verloop en de aanpak van enkele geselecteerde incidenten van regel- en wetschendingen binnen overheidsinstanties in enkele geselecteerde landen?
4. In hoeverre vinden wij verschillen en overeenkomsten in het verloop en de aanpak van de incidenten tussen deze geselecteerde landen?
5. In hoeverre vloeien deze overeenkomsten en verschillen uit de inrichting van onafhankelijk toezicht op nationaal niveau?
6. Wat voor aanbevelingen voor de inrichting van onafhankelijk toezicht kunnen we formuleren om regel- en wetschending door de Nederlandse overheid te beperken?

Uit de onderzoeksvraag kunnen twee verschillende hoofdvariabelen worden onderscheiden: *het verloop en de aanpak van incidenten van regel- en wetschending binnen overheidsinstanties* als afhankelijke variabele en *de inrichting van onafhankelijk toezicht op nationaal niveau* als onafhankelijke variabele. Deze twee variabelen worden in Paragraaf 3 verder toegelicht.

1.2 Onderzoeksbenadering

Dit exploratieve onderzoek richt zich op twee landen: Nederland en de Verenigde Staten, gebaseerd op een *diverse cases* selectie (Seawright & Gerring, 2008). Deze landen verschillen in de manier waarop onafhankelijk toezicht is georganiseerd. Echter zijn deze landen institutioneel-constitutioneel gelijkwaardig, bijvoorbeeld op het gebied van *government effectiveness*, *regulatory quality* en *rule of law* (World Bank, 2020). Zo kunnen alternatieve verklaringen voor regel- en wetschending constant gehouden worden, en wordt er enkel gekeken naar de onafhankelijkheid van toezicht als verklarende variabele. Doordat de inhoudelijke casussen, die zijn ingebed in de algemene wetenschappelijke onderzoeksvraag, vergelijkbaar moeten zijn is er gekozen om casussen te selecteren op een domein van seksueel misbruik. Dit is een vorm van *convenience sampling*, waar de inhoudelijke vergelijkbaarheid borgt dat er opnieuw geen alternatieve verklaringen zijn voor eventuele verschillen tussen de aanpak van toezichthouders. Dit alles wordt verder uitgelegd in *Paragraaf 3*.

De kwaliteit van de samenleving berust op de kwaliteit van de zorg voor de meest kwetsbare burgers (Commissie Samson, 2012b).² Er is daarom gekozen om de inhoudelijke casussen te specificeren naar seksueel misbruik binnen overheidsinstanties. Jaarlijks worden er duizenden kinderen in overheidsgefinancierde instellingen geplaatst ten laste van de overheid, waardoor de overheid hier een bijzondere verantwoordelijkheid draagt voor de veiligheid van deze kwetsbare kinderen. Meer specifiek zal er gekeken worden naar incidenten van seksueel misbruik van kinderen in de Nederlandse residentiële jeugdzorg en de door de overheid gefinancierde opvangcentra voor ongeleide minderjarige vluchtelingen in de Verenigde Staten.

1.3 Maatschappelijke relevantie

Een exploratief vergelijkend onderzoek naar toezichthouding is maatschappelijk relevant omdat toezicht vaak beschouwd wordt als het sluitstuk van de beleidscyclus en “wellicht om die reden, soms onderbelicht geweest [is] in analyses van bestuurlijke instituties.” (Van Erp & Winter, 2020, p.307).

² Volgens Artikel 34 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) heeft het kind “recht op bescherming tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik.” Daarnaast heeft een kind volgens Artikel 19 recht op “bescherming tegen mishandeling, hieronder vallen alle vormen van lichamelijke en geestelijke mishandeling, waaronder seksueel misbruik. Zowel in het gezin als daarbuiten.” Dit artikel stelt dat de overheid verplicht is “maatregelen te nemen om kindermishandeling te voorkomen”. Ook stelt de preambule dat het kind dient te worden opgevoed in “de geest van vrede, waardigheid, verdraagzaamheid, vrijheid, gelijkheid en solidariteit”.

Het begrijpen in hoeverre onafhankelijk toezicht invloed heeft op de regel- en wetschending binnen overheidsinstanties kan dan dienen als een manier om de legitimiteit van de overheid te vergroten en uiteindelijk het publieke belang te dienen. De wijze waarop de overheid zijn taken uitvoert heeft vaak grote impact op de burger en het structureel misgaan van overheidsprocessen heeft dus grote invloed op het vertrouwen in de overheid (Van Erp et al., 2020). Deze masterscriptie creëert zicht op Nederlandse weeffouten in toezichts-systemen om zo regel- en wetschending te beperken en hopelijk het vertrouwen tussen overheid en burger te herstellen. Een vergelijkend en exploratief onderzoek waar de inrichting van onafhankelijk toezicht centraal staat, en hoe deze in relatie staat tot het verloop en de aanpak van regelovertreding door de overheid kan ook lessen vormen voor het tegengaan van een ‘overtredende overheid’. Dit sluit zich grotendeels aan bij de roep van Bakker et al. (2021) om bestuurskunde als vakgebied terug te laten keren naar traditionele vragen over hoe de samenleving beter bestuurd kan worden.

Daarnaast is een vergelijkend internationaal onderzoek naar de onafhankelijkheid van toezicht van waarde omdat de Nederlandse normering van toezicht een toenemende reflectie op een internationale context behoeft. Dit omdat er steeds vaker door EU-recht voorgeschreven wordt hoe nationale toezichthouders moeten worden ingesteld of aangewezen (Heldeweg, 2005).

1.4 Wetenschappelijke Relevantie

Deze scriptie verkent onwettig gedrag van overheidsinstanties, dit is een relatief nieuwe wetenschappelijke stroming waar nog veel onbekend over is (Huberts, Van Montfort, Doig, et al., 2006). Deze scriptie is uniek omdat er op drie verschillende dimensies naar de inrichting van onafhankelijk toezicht wordt gekeken, namelijk de borging van onafhankelijkheid (1) tussen systemen, (2) tussen toezichthouders binnen systemen en (3) de borging middels bevoegdheden die de toezichthouder tot zijn beschikking heeft.

In Nederland is er veel onderzoek naar toezichthouding gedaan, maar amper naar toezichthouding in de context van regel- en wetschending binnen overheidsinstanties (De Bakker et al., 2007; Ottow & Robben, 2012; Van Erp & Van Wingerde, 2015). Tot op heden heeft alleen Huberts et al. (2005) onderzoek gedaan naar in hoeverre inspecties zicht hebben op regel- en wetschending door de overheid, maar dit onderzoek beperkt zich alleen tot Nederlandse milieuovertredingen en is geen exploratief internationaal onderzoek.

Deze masterscriptie richt zich buiten Nederland en vergelijkt het Nederlandse toezicht systeem en een incident van regelovertreding met de Verenigde Staten. Dit is wetenschappelijk relevant omdat nog nooit eerder de toezichtsystemen van Nederland en Verenigde Staten langs elkaar zijn gelegd om hier lessen over de onafhankelijkheid van toezicht uit te kunnen leren. Daarnaast domineerde in eerdere publicaties een juridische invalshoek over de ‘overtredende overheid’, terwijl een exploratieve en empirische invalshoek juist lessen kan genereren voor het Nederlandse toezicht systeem.

1.5 Opbouw van deze scriptie

Paragraaf 2 schetst de theoretische achtergrond met daarin de delegatie theorie van principaal-agent, algemene theorieën van toezicht en het belang van onafhankelijk toezicht. Ook worden hier de algemene verwachtingen geïntroduceerd. Paragraaf 3 introduceert de methodologie, met onder andere de verantwoording van casus selectie, de onderzoeksmethode en hoe betrouwbaarheid en geldigheid worden geborgd in dit exploratieve onderzoek. Daarna schets Paragraaf 4 de inrichting van onafhankelijk toezicht in zowel Nederland als de Verenigde Staten, meer in het specifiek de drie verschillende dimensies, die de basis leggen voor de gecontextualiseerde verwachtingen. Paragraaf 5 en 6 schetsen de empirische case studies van seksueel misbruik binnen overheidsinstanties in Nederland en de Verenigde Staten. Paragraaf 7 presenteert een vergelijkende analyse van zowel de overeenkomsten en verschillen tussen zowel de inrichting van toezicht als het verloop en de aanpak van regel- en wetschending. In Paragraaf 8 wordt de onderzoeksvraag beantwoord, worden de beperkingen van deze masterscriptie besproken en worden er aanbevelingen gepresenteerd om de inrichting van onafhankelijk toezicht in Nederland te versterken.

2. Theoretische Achtergrond

Dit onderzoek verkent verschillen tussen het verloop en de aanpak van incidenten van regel- en wetschending, maar ook de inrichting van onafhankelijk toezicht binnen twee geselecteerde landen: Nederland en de Verenigde Staten. In paragraaf 2.1 wordt de principaal-agent theorie uitgelegd, die als theorie wordt gehanteerd om toezichthouding in perspectief te plaatsen. Hierna volgt een introductie tot toezichthouding (paragraaf 2.2), het belang van onafhankelijk toezicht en wat voor rol deze speelt in het principaal-agent model. In paragraaf 2.3 worden de algemene verwachtingen opgesteld.

2.1 Delegatie: Principaal-Agent Theorie

De principaal-agent (PA) theorie staat centraal in het begrijpen van huidige toezichtspraktijken en het algemeen belang van onafhankelijk toezicht. Berle & Means (1932) legden de basis voor wat zich later in de jaren zestig en zeventig ontwikkelde en uiteindelijk de PA theorie zou worden. Zij beschreven het *classical agency theory problem* waarin duidelijk werd dat eigenaren niet meer in staat waren om toezicht te houden op managers wat leidde tot een scheiding tussen eigenaarschap en controle. Ross (1973) ontwikkelde dit verder in de PA theorie.

In hedendaagse complexe samenlevingen kan niet iedereen aan het stuur staan, maar middels delegatie in democratie blijven burgers toch indirect keuzes maken voor toekomstig beleid. We spreken van een PA relatie wanneer een partij, aangeduid als agent, optreedt voor, namens of als vertegenwoordiger van een andere partij, de principaal (Ross, 1973). Er ontstaat dus een bilaterale relatie tussen de principaal en agent, vastgelegd in een overeenkomst waarin de taken van beide partijen zijn vastgesteld (Perrow, 1986, p.224; Waterman & Meier, 1998). Rechten of beslissingsbevoegdheden van de principaal vloeien dus naar de agent middels delegatie (Jensen & Meckling, 1976). Hier is de principaal de opdrachtgever en de agent de uitvoerder (van den Bosch & van der Zaal, 1994).

2.1.1 Democratie als Ketens van Delegatie en Verantwoording

Representatieve democratieën bevatten ketens van delegatie (Strøm, 2006). Zoals het citaat hieronder aangeeft, bestaat deze delegatie-keten uit verschillende en op elkaar volgende principaal-agent relaties.

“The ideal-typical delegation chain resembles a straight line and includes a link: that attaches voters to members of Parliament; a link that attaches members of Parliament to the government; a link that attaches the government to individual ministers; and a link that attaches ministers to civil servants” –
(Lupia, 2006, p.36)

Zowel parlementaire als presidentiële regeringsvormen kennen andere versies van de delegatie keten. Zo kent het Nederlandse parlementaire systeem een simpele lineaire lijn van delegatie en verantwoording, terwijl het presidentiële systeem van de Verenigde Staten een complex multi-keten systeem betreft. Dit wordt per land verder toegelicht in *Paragraaf 4*.³

2.1.2 Agency Loss

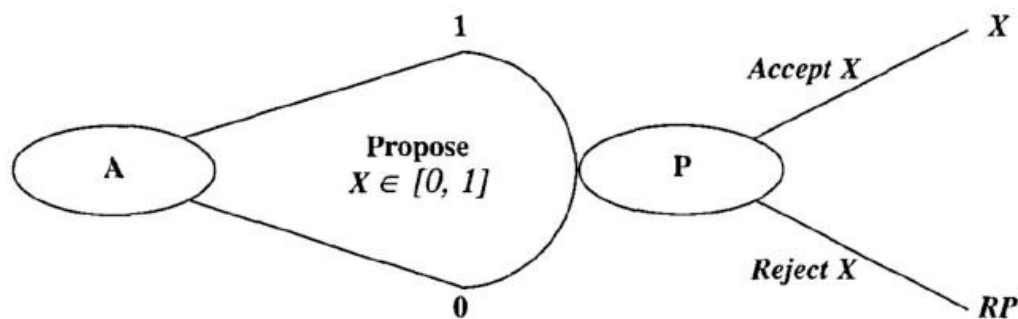
In de praktijk zien we dat er vaak incongruentie bestaat tussen de beleidskeuzes gemaakt door de principaal (bijv. de Minister) en de beleidsacties die de agent (bijv. uitvoerende organisaties) daaropvolgend uitvoert (Oosterwaal & Torenvlied, 2012; Torenvlied, 1996). De term *agency loss* wordt als maatstaf gebruikt die duidt op het verschil tussen de optimale resultaten voor de principaal en de gevolgen van het gedrag van de agent (Bergman & Damgaard, 2013). *Agency loss* kan worden geminimaliseerd wanneer de principaal en agent gemeenschappelijke belangen hebben en dezelfde resultaten wensen (Lupia & McCubbins, 1998). Verder is het van belang dat de principaal over genoeg informatie beschikt betreffende de acties en de uitkomsten van handelingen van de agent (Lupia &

³ Het is van belang te benoemen dat Nederland hiernaast een unitair politiek regime is, terwijl de Verenigde Staten een federaal politiek regime is (Elmore et al., 1985). In unitaire systemen bestaat er een centrale regering die met volledige beslissingsbevoegdheid is berust en deze naar wens kan delegeren naar lagere overheden zoals provincies of gemeenten. Daarentegen wordt in federale systemen de soevereiniteit gedeeld tussen het centrale, nationale of federale niveaus en de deelstaten.

McCubbins, 1998). Enkel dan is de principaal in staat te beoordelen of de gedelegeerde besluitvorming de belangen van de principaal dient.

Om dit te visualiseren gebruiken we het model van Romer & Rosenthal (1978), zoals weergegeven in *Figuur 1*. In dit figuur gebruikt de agent zijn gedelegeerde bevoegdheid om een nieuw beleidsvoorstel te doen ($X \in [0, 1]$) die als alternatief geldt voor het huidige status quo aangeduid met RP (reference point) $\in [0, 1]$. Indien mogelijk, accepteert of weigert de principaal vervolgens het voorstel van de agent ten gunste van het huidige status quo, aangeduid met RP. Indien de principaal het beleidsvoorstel van de agent afwijst kan dit regelrecht via een veto, of via sanctionerende handelingen die de agent stimuleren om van het nieuwe beleidsvoorstel af te zien (Bergman & Damgaard, 2013). Beide partijen in een PA relatie streven voor nutsmaximalisatie (Auel, 2009). Voor de agent wordt deze ideale beleidsuitkomst weergegeven als $A \in [0, 1]$, terwijl die van de principaal wordt aangeduid als $P \in [0, 1]$. Het uiteindelijke verschil tussen de beleidskeuze van de agent (X) en de ideale beleidsuitkomst voor de principaal ($P \in [0, 1]$), wordt *agency loss* genoemd.

Figuur 1: Een Simpel Model van Delegatie (Lupia, 2000, p.20)



2.1.3 Risico's van Delegatie: Adverse Selection & Moral Hazard

De PA theorie stelt dat elke delegatie van beslissingsbevoegdheden aan een agent risico's met zich meebrengt voor de principaal (Auel, 2009). De grootste risico's zijn *adverse selection* en *moral hazard*, beiden stammen veelal voort uit de informatie asymmetrie die bestaat tussen de agent en de principaal (Waterman & Meier, 1998). Deze informatie asymmetrie wordt vaak benut door de agent ten koste van de principaal (Döhler, 2018). *Adverse selection* kan voorkomen wanneer principalen hun beslissingsbevoegdheden delegeren aan inadequate agenten (Doern, 2017). Dit is een *ex-ante* risico van delegatie, en kan worden tegengegaan door screening- en selectiemechanismen en contractvorming.

"All forms of representative democracies potentially suffer either from cases of adverse selection or from cases of moral hazard, or both." – (Doern, 2017, p.42)

Wanneer een principaal de handelingen van een agent niet volledig kan waarnemen, kan dit voor agenten aanleiding zijn om af te wijken van hun gedelegeerde taken en te handelen in eigen belang: *moral hazard* (Doern, 2017). Uit de literatuur blijkt dat er goede reden is om aan te nemen dat de agent niet altijd in het belang van de principaal handelt (Jensen & Meckling, 1976). Volgens Brehm & Gates (1997) bestaat er een groot risico op *shirking* of *sabotage*. *Shirking* ontstaat wanneer de agent, toevertrouwd met het behartigen van de belangen van de principaal, zijn eigen belangen realiseert ten koste van die van de principaal. *Sabotage* gaat een stap verder, hierin handelt de agent tegen het belang van de principaal in. In de context van dit onderzoek zou regel- en wetschending een *moral hazard* van delegatie kunnen zijn: burgers kunnen niet constant alle handelingen van de overheid controleren, waardoor het voor de overheid aantrekkelijk kan zijn om haar eigen regels en wetten te breken. Dit soort *moral hazards* kunnen het beste tegen worden gegaan met *ex post* controle mechanismen zoals toezicht (Kiewiet & McCubbins, 1991). Dit wordt verder toegelicht in *Paragraaf 2.2.3*.

2.1.4 Agency Costs

De basis voor een goede relatie tussen principaal en agent wordt dus bepaald door de afspraken die tussen de twee partijen gelden, en de wijze waarop er toezicht wordt gehouden op het nakomen van deze afspraken (Brealey & Myers, 1996). Dit brengt echter kosten met zich mee, zogenaamde *agency costs* (Brealey & Myers, 1996, p.394). Principalen investeren vaak in deze *agency costs* omdat zij toezicht willen houden op de acties van de agent (Van Dijk, 2004). Deze kosten hangen direct of indirect samen met zowel de opzet als het onderhoud van de coördinatiemechanismen tussen de agent en principaal (van den Bosch & van der Zaal, 1994).

In een optimale situatie is de relatie tussen agent en principaal zo geregeld dat er minimale controle en dus minimale *agency costs* benodigd zijn. Toezichthouding kan gezien worden als de *monitoring costs*, daarnaast zijn er nog twee andere soorten kosten (Jensen & Meckling, 1976). De *bonding costs* in de vorm van het opzetten van contractuele verplichtingen tussen principaal en agent. Daarnaast beschrijft de *residual loss* “het in geld uitgedrukte verschil tussen de resultaten die het gevolg zijn van de beslissingen van de agent enerzijds, en de vanuit het oogpunt van de principaal best denkbare resultaten wanneer hij zelf de best denkbare beslissingen had genomen anderzijds.” (van den Bosch & van der Zaal, 1994, p.58).

2.2 Toezichthouding

Toezicht op de naleving van wet- en regelgeving is een van de kerninstituten van onze rechtsstaat (Van Erp & Winter, 2020, p.307). Toezichthouding is decennia lang al een onderwerp van politieke discussie en kent daardoor ook vele definities. Waar Ruimschotel (2014, p.3) toezichthouding ziet als “een rol om te waken of een bepaald object voldoet aan bepaalde normen of kwaliteiten”, ziet de Algemene Rekenkamer (1998) het als “het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren”. De drie kerntaken van een toezichthouder zijn dan ook informatieverzameling, oordeelsvorming en eventuele interventies (Algemene Rekenkamer, 1998).

2.2.1 Onafhankelijk Toezicht

Onafhankelijk toezicht moet worden gezien als een element dat bijdraagt aan de scheiding der machten, die volgens zowel Montesquieu en Machiavelli fungeert als het balanceren tussen de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende machten zonder dat een enkele macht de overhand krijgt (Den Uijl & Frissen, 2021; Machiavelli, 2019; Montesquieu, 1748). Onafhankelijk toezicht is slechts één factor die goed toezicht bepaalt (Van Erp et al., 2020). Zo bepaalt de eerste kaderstellende visie op toezicht dat toezicht ook selectief, slagvaardig, samenwerkend, transparant en professioneel moet zijn (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2005).

Toezichthouding speelt zich in de dagelijkse praktijk af in complexe en diverse maatschappelijke, politieke en juridische contexten. Door de aanwezigheid van meerdere spanningsvelden in toezicht stellen Ottow & Robben (2012) toezichthouding gelijk aan koorddans: er is een sterke evenwichtskunst nodig om steeds weer de goede balans te vinden binnen en tussen verschillende spanningsvelden. De onafhankelijkheid van toezicht wordt gezien als de ongevoeligheid voor politieke en financiële druk vanuit het ministerie, maar ook maatschappelijke druk en kritiek vanuit de ondertoezichtstaanden. Ottow & Robben (2012 p.33) beschrijven het als: “een eigen koers volgen, maar met een luisterend oor”. Onafhankelijke toezichthouders beoordelen de kwaliteit van publieke taakuitvoering en dienstverlening “aan de hand van kernwaarden, zoals integriteit, legaliteit, responsiviteit, dienstbaarheid en verantwoordelijkheid” (Van Erp et al., 2020, p. 8).

Zoals benoemd in *Paragraaf 1* worden er drie dimensies van de inrichting van onafhankelijk toezicht onderzocht: de verschillen in de borging van onafhankelijk toezicht tussen systemen, tussen toezichthouders binnen de systemen, en de variatie in bevoegdheden die de toezichthouder tot zijn beschikking heeft. In de paragraaf hieronder worden deze drie dimensies verder uitgewerkt

1. *Verschillen in borging tussen de systemen*: de inbedding van onafhankelijk toezicht in de algemene regeringsvorm. Hier worden de verschillen tussen parlementaire en presidentiële

democratieën onder de loep genomen, met een focus op hoe delegatie binnen deze systemen fungeert en hoe dit de onafhankelijkheid van toezichthouders zou kunnen beïnvloeden.

2. *Verschillen in borging tussen toezichthouders binnen de systemen:* de verschillende soorten toezichthouders en hoe zij toezichthouden.
3. *Variatie in bevoegdheden tussen toezichthouders:* de verschillende soorten bevoegdheden die een specifieke toezichthouder tot haar beschikking heeft. Vooral de laatste dimensie betreffende de variatie in bevoegdheden behoeft extra conceptualisatie met behulp van eerdere literatuur. De bevoegdheden die een toezichthouder tot zijn beschikking heeft kunnen worden geconceptualiseerd door de vier dimensies van Quintyn & Taylor (2002): regelgevend, toezichthoudend, institutioneel en budgettair. De operationalisaties zijn een samenvatting van eerdere literatuur die de dimensies van onafhankelijk toezicht in kaart hebben gebracht: Cingraneili & Richards (1999), De Hoog (2013) Humana, (1983), Lindgren & Folkerts-Landau (1998), Knaap et al (2020), Van Erp et al. (2020).
 - a. *Regelgevende onafhankelijkheid* – Regelgevende onafhankelijkheid beschrijft de mogelijkheid van de toezichthouder om autonome keuzes te maken over regelgeving binnen de kaders van wetten. Regelgevende onafhankelijkheid meet in hoeverre toezichthouders over autonome bevoegdheden bezitten waarmee zij uitvoeringstoetsing kunnen uitvoeren, maar ook of zij discretionaire ruimte bezitten in de rechtstoepassing. Deze discretionaire ruimte is belangrijk omdat gedetailleerde voorschriften in de wet wellicht niet flexibel genoeg zijn om nieuwe of herziene normen efficiënt en snel in de wet op te nemen. Ten slotte is het ook van belang dat toezichthouders terugkoppeling kunnen geven aan regelgevende instanties met betrekking tot haalbaarheid en effectiviteit van het beleid.
 - b. *Toezichthoudende onafhankelijkheid* – Toezichthoudende onafhankelijkheid toont in hoeverre toezichthouders onafhankelijk onderzoek kunnen uitvoeren (Quintyn & Taylor, 2002). Hieronder vallen de bevoegdheden om een eigen onderzoek te starten met een zelf-geformuleerde onderzoeksvraag, maar ook het hebben van toegang tot relevante personen en informatie (Van Erp & Winter, 2020). Ook is het voor toezichthoudende onafhankelijkheid van belang dat de toezichthouder beschikt over sanctionerende en/of handhavende bevoegdheden, en of dat zij een onafhankelijke kennishuishouding hebben, los van de ondertoezichtstaanden (Lindgren & Folkerts-Landau, 1998).
 - c. *Institutionele onafhankelijkheid* – Institutionele onafhankelijkheid betreft de scheiding tussen de toezichthouder en het ministerie/departement, maar ook de sector waarop zij toezien (De Hoog, 2013; Quintyn & Taylor, 2002). Politieke druk, gedreven door incidenten, maakt het vaak lastig om te leren van fouten omdat de politieke consequenties voor het ministerie/departement dan voorop komen te staan. Daarbij ontstaat er een prikkel voor ministeries om druk uit te oefenen op onderzoek van toezichthouders, omdat dergelijk onderzoek een eventuele interventie in bestaande verhoudingen betekent (Asselt et al., 2018). In toezichthouding bestaat ook het gevaar van inkapseling door ondertoezichtstaande instellingen. Op het moment dat er sprake is van inkapseling is er een te hechte band ontstaan tussen de ondertoezichtstaande en toezichthouder (Hutter, 1997). Via dit fenomeen gaan toezichthouders de belangen van de sector dienen, of zelfs die van afzonderlijke ondertoezichtstaande instellingen, in plaats van het algemene belang (Welp et al., 2013). Daarnaast kan er een te grote betrokkenheid ontstaan “wanneer het bedrijf als ‘klant’ wordt gezien (bijvoorbeeld doordat de onderneming betaalt voor het toezicht), wanneer inspecteurs afkomstig zijn uit de sector die zij moeten controleren (draaideursyndroom), of wanneer dezelfde inspecteur langdurig dezelfde sector of organisatie controleert.” (Havinga et al., 2015, p.8).
 - d. *Budgettaire onafhankelijkheid* – Budgettaire onafhankelijkheid verwijst naar onafhankelijkheid die een toezichthouder bezit bij het bepalen van de omvang van de begroting van de toezichthouder en de besteding ervan, maar ook de bepaling van personeelsbezetting en de hoogte van de salarissen (Quintyn & Taylor, 2002; Van Thiel, 2003).

2.2.2 Belang Onafhankelijk Toezicht

In *Paragraaf 1* werd het driedelige belang van onafhankelijk toezicht al kort aangestipt, deze wordt hieronder verder uitgewerkt.

Maatschappelijke functie – Het belang van toezicht moet worden gezien “tegen de achtergrond van de prominente plaats die risico’s en veiligheid innemen in onze huidige samenleving” (Havinga et al., 2015, p.1). Vaak is er sprake van een ongelijke machtsverhouding tussen burgers/bedrijven en de overheidsdiensten, en hier speelt toezicht een grote rol omdat zij beschermt “tegen risico’s, juist in situaties waarin burgers daartoe niet zelf in staat zijn.” (Van Erp & Winter, 2020, p.307)”. Hiermee minimaliseert onafhankelijk toezicht de perverse effecten van overheidshandelen waar de aandacht niet langer ligt bij de kwaliteit van de publieke dienstverlening (Havinga et al., 2015). Onafhankelijk toezicht garandeert dus een deskundig oordeel en rechtsgelijkheid van burgers en bedrijven dat niet afhankelijk is van politieke en beleidsmatige belangen (Andersson Elffers Felix, 2020). Ook wordt er verondersteld dat onafhankelijk toezicht de veranderprocessen in de uitvoering van publieke diensten bespoedigt (Van Erp et al., 2020).

Reflectieve functie – Een goede toezichthouder “reflecteert op het toezichtsveld, en de ongewenste situaties die zich daar voordoen of in de toekomst voor kunnen doen.” (Havinga et al., 2015, p. 10). Onafhankelijke toezichthouders zijn in staat om incidentele of structurele problemen binnen een werkgebied te signaleren en onderzoeken. Toezichthouders zien immers in de praktijk hoe wet- en regelgeving uitpakt en toetsen deze praktijk aan het publieke belang. Toezicht waarborgt dus een kritische toets ten aanzien van andere functies, zoals beleid en uitvoering (Andersson Elffers Felix, 2020). Een toezichthouder kan na het herkennen van structurele of incidentele problemen in de kwaliteit van dienstverlening deze signaleren, en deze vervolgens onderzoeken of agenderen (Van Erp et al., 2020).

Tegenkracht functie – Ook dient de toezichthouder als schakel in het krachtenveld tussen macht van de minister en tegenmacht van het parlement (Andersson Elffers Felix, 2020). Dit is van grote waarde omdat toezichthouders als tegenkracht kunnen voortbouwen op de interne controle binnen een departement (Van Erp et al., 2020)

2.2.3 Onafhankelijk Toezicht in het PA model

We zagen eerder in *Paragraaf 2.1.3* dat regel- en wetschending door de overheid als *moral hazard* beschouwd kan worden in de PA theorie. Burgers delegeren hun beslissingsbevoegdheden aan de overheid middels verkiezingen, maar er bestaat altijd de kans, deels door informatie asymmetrie, dat de overheid puur in haar eigen belang zal handelen en daaropvolgend haar eigen wetten breekt. Om deze moral hazard te kunnen bestrijden is er adequaat en onafhankelijk toezicht nodig in vrijwel alle delegatiesystemen in de moderne democratie (McGrath, 2013). Toezicht speelt hier een grote rol omdat zij beschermt “tegen risico’s, juist in situaties waarin burgers daartoe niet zelf in staat zijn.” (Van Erp & Winter, 2020, p.307). Deze risico’s ontstaan omdat er een ongelijke machtsverhouding en informatie positie is van de agent ten opzichte van de principaal.

Toezichthouding waarborgt verantwoordelijkheid *ex post*: zodra de delegatie van beslissingsbevoegdheden heeft plaatsgevonden kan de principaal de agent controleren via toezicht (Auel, 2009; Weingast, 1984). Toezichthouding kan worden gezien als een instrument van politieke controle (McCubbins et al., 1987). Politieke actoren kunnen zo eisen stellen aan de informatievoorziening en verslaglegging van de uitvoerende macht, maar kunnen ook zelf direct toezichthouden op de instanties. Op deze manier controleren politieke actoren in hoeverre de uitvoering van het beleid in overeenstemming is met het beleid dat de wetgevende macht heeft voorbereid (McCubbins & Schwartz, 1984). Hierdoor vermindert de informatie asymmetrie en neemt agency/bureaucratic drift af: “the degree to which the agency pursues goals that diverge from those of the principal” (Stephenson, 2007, p. 271)

Enkel wanneer toezichthouders onafhankelijk kunnen opereren zijn zij in staat om zonder belangenverstrengeling en bepaalde bias signalen te analyseren en de uitvoerende macht tot verantwoording te roepen. Wanneer er sprake is van inkapseling in de sector, of juist een te grote afhankelijkheid van het ministerie/departement, kan deze toezichthouder deze essentiële taken niet uitvoeren. Onafhankelijk toezicht is van belang in de PA theorie omdat toezicht de verantwoordingsplicht van de agent benadrukt en transparantie tussen beide partijen waarborgt, en zo de informatie asymmetrie tegen gaat (McGrath, 2013).

Principalen hebben verschillende manieren om de toezicht te houden op handelingen van de agent. Middels de ‘politiepatrouille’ methode wordt er gecentraliseerd, actief en direct toezicht gehouden op de uitvoerende overheidsdiensten (McCubbins & Schwartz, 1984). De toezichthouder controleert regelmatig overheidsdiensten zonder directe aanleiding en is actief op zoek naar regel- en wetschendingen. Deze vorm van toezichthouding is in staat dergelijke schending in de toekomst te voorkomen. Daarnaast is er de methode van het ‘brandalarm’, een minder gecentraliseerde en minder actieve vorm van toezichthouding, waar er wordt vertrouwd op de informatie van anderen (McCubbins & Schwartz, 1984).

Deze controle en verantwoordingsrelatie tussen de principaal en de agent impliceert de volgende drie factoren: a) de principaal kan informatie verkrijgen over de acties van de agent, b) vervolgens een oordeel vellen over deze actie en indien nodig c) sancties opleggen (Auel, 2009). De PA theorie stelt dus dat strikte controle en het sanctioneren van afwijkend gedrag dat niet de belangen van de principaal behartigt essentieel is voor effectieve toezichthouding (Van Dijk, 2004). In essentie gaat deze theorie uit van het negatief mensbeeld waarbij de overheid altijd gecontroleerd moet worden en nooit hard zal werken mits daar een beloning of strenge controle tegenover staat (Van Dijk, 2004).

Kortom, het conceptueel model toont ons het gevaar van een moral hazard, in dit geval regel- en wetschending door de overheid, in een principaal-agent (burger-overheid) relatie in de PA theorie. Deze regel- en wetschending kan *ex post* worden tegengegaan door onafhankelijk toezicht, wat de principaal in staat stelt de agent de controleren en zo deze moral hazard te limiteren.

2.3 Algemene Verwachtingen

Ik verwacht dat verschillende inrichtingen belangrijke implicaties hebben op de onafhankelijkheid van toezicht, en hoe deze uiteindelijk het verloop en de aanpak van regel- en wetschending bepaalt.

Zoals eerder genoemd in Paragraaf 1 onderzoekt deze masterscriptie de inrichting van onafhankelijk toezicht in zowel Nederland als de Verenigde Staten (V.S.). In deze paragraaf worden drie algemene verwachtingen opgesteld. Nadat in *Paragraaf 4* de inrichting van onafhankelijk toezicht in zowel het parlementaire systeem van Nederland en het presidentiële systeem van de V.S. verder is uitgewerkt, worden deze algemene verwachtingen uitgewerkt in gecontextualiseerde verwachtingen.

Verwachting 1. Er bestaat tussen landen een verschil in de inrichting van onafhankelijk toezicht.
--

Verwachting 2. Er bestaat tussen landen een verschil in het verloop en de aanpak van regel- en wetschending binnen overheidsinstanties.
--

Verwachting 3. Er is een relatie tussen de inrichting van onafhankelijk toezicht en het verloop en de aanpak van regel- en wetschending binnen overheidsinstanties.
--

3. Methodologie

In het kader van dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een kwalitatieve en exploratieve onderzoeksmethodiek, die interpretatief en subjectief van aard is. Er is gekozen voor een casestudy benadering omdat zowel de inrichting van toezicht als regel- en wetschending hedendaagse fenomenen betreffen waarop de onderzoeker geen directe controle kan uitoefenen (Shakir, 2002). Middels empirisch onderzoek wordt regel- en wetschending binnen overheidsinstanties onderzocht zonder hier expliciete controle of manipulatie op uit te oefenen (Darke et al., 1998). De nadruk van het onderzoek zal dus liggen op het begrijpen van regel- en wetschending binnen de overheid en de contexten waar dit afspeelt (Cavaye, 1996).

3.1 Verantwoording Selectie Casussen

In dit onderzoek is er sprake van zowel een within- als between-country analyse, aangezien twee verschillende landen met elkaar worden vergeleken, maar er ook binnenlands gekeken wordt naar de mechanismen die leiden tot bepaalde uitkomsten van een gebrek aan onafhankelijk toezicht en regel- en wetschendingen.

Selectie landen – De geselecteerde landen zijn Nederland en de Verenigde Staten. Deze landen zijn gekozen op basis van de *diverse cases* methode van Seawright & Gerring, (2008). Dit betekent dat casussen worden geselecteerd op basis van de verschillende manieren waarop onafhankelijk toezicht binnen deze landen is ingericht. Er is een bewuste keuze gemaakt om niet te uiteenlopende landen te selecteren (bv. de inrichting van toezicht in *the global south*) omdat het van belang is dat de meeste institutionele contexten tussen de twee landen gelijkwaardig zijn. Nederland en de Verenigde Staten scoren gelijkmatig op Worldwide Governance Indicators (WGI) zoals *government effectiveness* (respectievelijk 1,9 & 1,3), *regulatory quality* (1,8 & 1,2) en *rule of law* (1,8 & 1,4) (World Bank, 2020). Deze WGI scores variëren tussen -2,5 en 2,5 en tonen de algemene kwaliteit van het landelijke bestuur. Op deze manier worden zo veel mogelijk alternatieve verklaringen van regel- en wetschending constant gehouden, zoals constitutioneel-institutionele factoren.

Selectie domein – Binnen deze twee landen wordt het type van regel- en wetschending binnen overheidsinstanties gelijk gehouden; in dit geval seksueel misbruik binnen overheidsinstanties. Zo zijn de inhoudelijke casussen vergelijkbaar en worden de verschillen en overeenkomsten van de effecten van de inrichting van onafhankelijk toezicht zichtbaar. Het constant houden van het domein is een criteria van theoretische replicatie, een belangrijke voorwaarde van validiteit (Yin, 2018). Deze replicatielogica stelt dat er verschillende patronen te herkennen zijn in de geselecteerde casussen, en dat dit met theorie te verklaren valt. Dit onderzoek maakt gebruik van theoretische replicatie op basis van anticepeerbare variatie in het verloop en uitkomsten van regel- en wetschendingen binnen overheidsinstanties dat wellicht te verklaren valt met de inrichting van onafhankelijk toezicht.

3.2 Onderzoeksmethode: Dossieronderzoek met Comparatieve Inhoudsanalyse

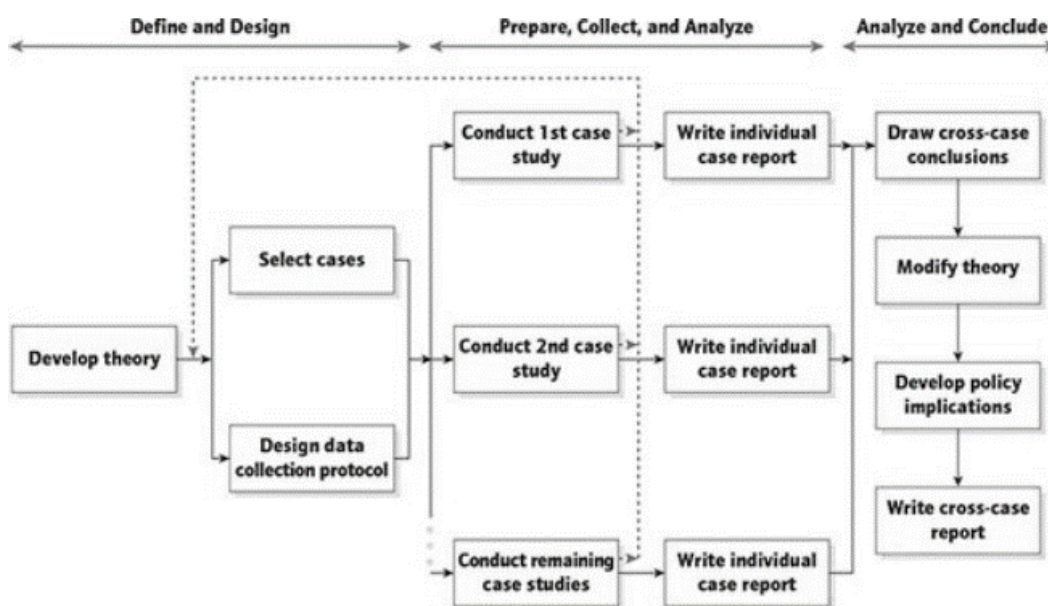
Case studies combineren normaliter verschillende technieken van gegevensverzameling zoals interviews en dossieronderzoek via document- en tekstanalyse (Yin, 2018). In dit onderzoek wordt er een dossieronderzoek uitgevoerd en wordt er gebruik gemaakt van verschillende bronnen van documentatie in de vorm van: rapporten, notulen van vergaderingen, e-mails, memoranda, interne documenten, formele evaluaties en nieuws artikelen.

Het verloop en de aanpak van regel- en wetschending binnen overheidsinstanties en de wijze waarop onafhankelijk toezicht is ingericht gebeurt via dossieronderzoek. Tijdens het lezen van de verschillende dossiers wordt een selectie gemaakt van bruikbare informatie, en hier wordt vervolgens een samenvatting van gemaakt. Hierna wordt de informatie onderverdeeld in de verschillende onderwerpen van de variabelen (e.g. actoren, ernst of intensiteit van regel- en wetschending). Zo wordt er middels een dossieronderzoek ook gekeken in hoeverre betreffende inspectiediensten over regelgevende, toezichthoudende, institutionele en budgettaire onafhankelijkheid bezitten.

Om te concluderen in hoeverre deze verschillen en overeenkomsten samenhangen met de inrichting van onafhankelijk toezicht wordt gebruik gemaakt van de deductieve *causaal-proces tracing* (CPT) methode. Deze methode traceert het proces dat van de causale factor (inrichting van onafhankelijk toezicht) naar een resultaat leidt (regel- en wetschending binnen overheidsinstanties) (Blatter & Haverland, 2012a). Op deze manier kan het de interne validiteit van de claim dat er een causaal verband bestaat versterken (Gerring, 2007). Op basis van de eerder genoemde verwachtingen, gesteund door delegatie theorie, test CPT of de geobserveerde processen uit de casuïstiek overeenkomen met de processen geformuleerd in theorie (George & Bennet, 2005).

Het is hier een vereiste dat het onderzoek eerdere gevestigde kennis heeft door (a) een conceptueel kader wat kan worden bevestigd of verworpen, (b) het herkennen van terugkerende empirische regelmatigheden, en (c) theorieën die verklaringen bieden voor het optreden van deze terugkerende patronen (Collier, 2011).

Figuur 2: Ontwerp voor case studies (Yin, 2018)



3.3 Waarborgen Betrouwbaarheid en Validiteit

De borging van betrouwbaarheid en validiteit in kwalitatief onderzoek kan worden versterkt door verschillende acties. De constructieve geldigheid in kwalitatief onderzoek wordt versterkt door het gebruik van meerdere bronnen, ook wel data triangulatie genoemd waarbij verschillende methoden en perspectieven conclusies en aanbevelingen kunnen versterken (Kuper et al., 2008).

Daarnaast vindt er, om inhoudsvaliditeit te versterken, voortdurend kritisch reflectie van de methode en operationalisering plaats, en is het voortbouwen op eerdere onderzoeken essentieel om onderzoek bias te verminderen. Om interne validiteit te versterken kan er bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van *pattern matching*, waarbij een verwacht patroon wordt vergeleken met het geobserveerde patroon in de casestudie (Hak & Dul, 2009). Het gebruik van de eerdergenoemde replicatielogica versterkt de validiteit van dit onderzoek. (Yin, 2018). Deze analytische generalisatie kan gebaseerd zijn op zowel het bevestigen, wijzigen of afwijzen van bestaande theorieën, of het bevorderen van theorieën. Door het gebruik van case studies wordt de kans op *measurement error* aanzienlijk verkleind omdat er enkele variabelen intensief worden beoordeeld aan de hand van kwalitatieve dimensies (George & Bennet, 2005).

In deze masterscriptie wordt deels geselecteerd op basis van de afhankelijke variabelen (regel- en wetshandhaving binnen overheidsinstanties). Dit kan problematisch zijn voor de generalisatie van de onderzoeksresultaten en het trekken van conclusies (Blatter & Haverland, 2012b). Echter streeft dit onderzoek niet naar het maken van generaliseerbare conclusies, en betreft dit enkel een exploratief onderzoek.

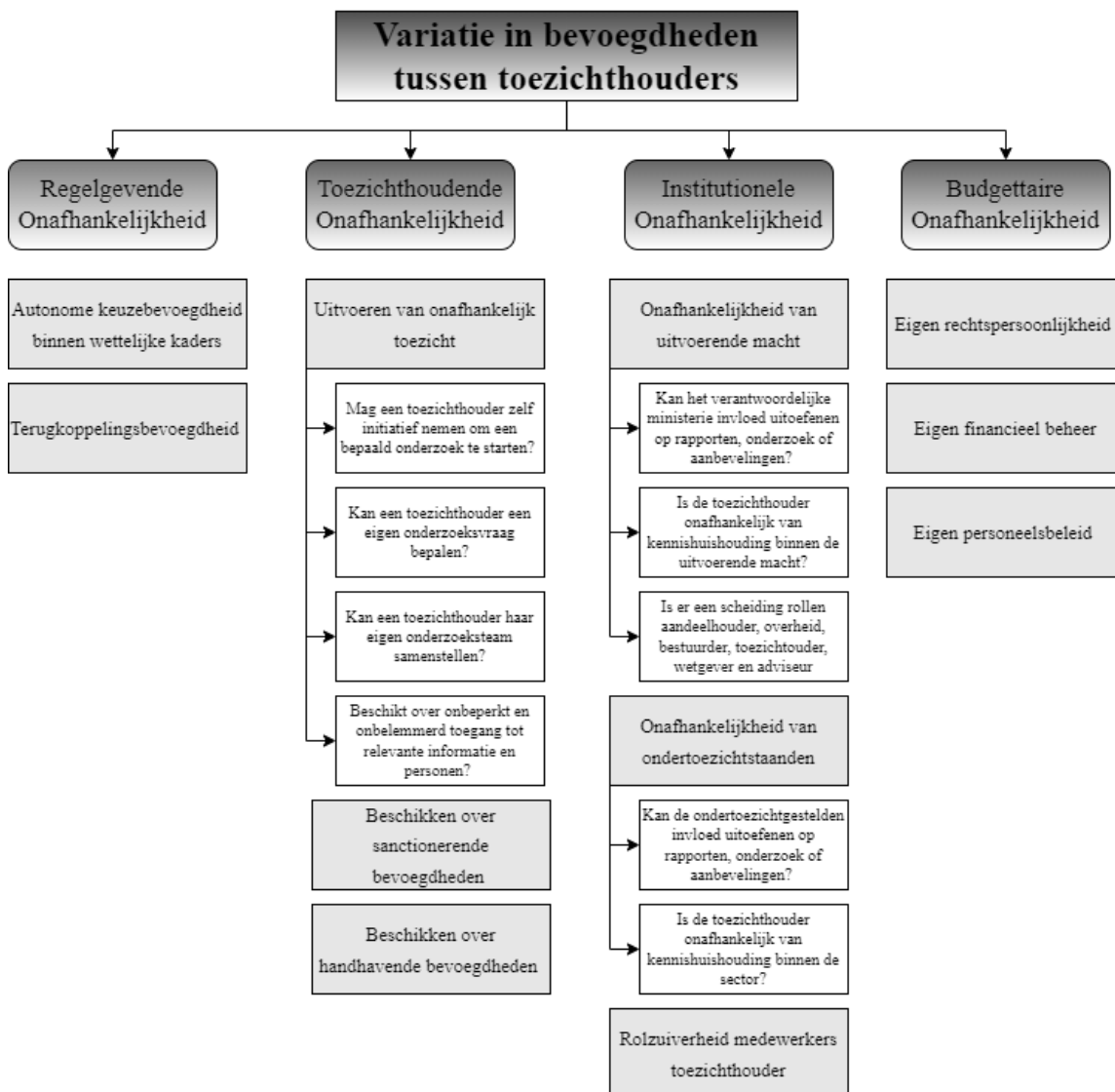
3.4 Operationalisering Hoofdvariabelen

De volgende paragraaf beschrijft de operationalisering van de hoofdvariabelen middels het selecteren van observeerbare indicatoren te selecteren die representatief zijn voor de abstracte concepten.

3.4.1 Inrichting Onafhankelijk Toezicht.

Zoals benoemd in *Paragraaf 1* worden er drie dimensies van de inrichting van onafhankelijk toezicht onderzocht: de verschillen in de borging van onafhankelijk toezicht (1) tussen systemen, (2) tussen toezichthouders binnen de systemen, en (3) de variatie in bevoegdheden die een toezichthouder tot zijn beschikking heeft. In *Paragraaf 2.2.1* werden deze al grotendeels geconceptualiseerd en geoperationaliseerd. *Figuur 3* visualiseert de operationalisatie van de laatste dimensie: de variatie in bevoegdheden tussen toezichthouders.

Figuur 3: Operationalisatie variatie bevoegdheden tussen toezichthouders



3.4.2 *Verloop en Aanpak van Regel- en Wetschending binnen Overheidsinstanties*

Voor de operationalisering van zowel het verloop van regel- en wetschending binnen overheidsinstanties wordt gebruikt gemaakt van het analysekader gepresenteerd door Huberts et al. (2005). Dit analysekader is aangepast ten behoeve van de context van dit onderzoek en aangevuld met informatie uit andere wetenschappelijke bronnen. De twee dimensies van het verloop van regel- en wetschending die in deze masterscriptie worden behandeld zijn (1) aard en (2) ernst (Boin et al., 2013).

1. **Verloop: Aard** – Bij de aard van de problematiek wordt gekeken naar welke actoren of overheidsinstanties de regels breken. Betreft het bijvoorbeeld een overtreding van het gehele ambtelijke apparaat of juist een individuele functionaris (Huberts et al., 2005)? Daarnaast wordt ook het bestuurlijk bewustzijn geanalyseerd: was er sprake van bestuurlijke betrokkenheid en in hoeverre was het bestuur op de hoogte van de overtreding, en wat deden zij met deze informatie van wetschending (Huberts et al., 2005)? Als laatste wordt hier aandacht besteed aan de manier waarop het staatsmisdrijf aan het licht is gekomen.
2. **Verloop: Ernst** – Om de dimensie ernst verder te conceptualiseren wordt gebruikt gemaakt van de drie dimensies van Stohl et al. (1986): de omvang, de intensiteit en het bereik van regel- en wetschending binnen overheidsinstanties. Bij de ernst van de problematiek wordt gekeken naar wat voor type overtreding zich heeft voorgedaan. Zo kan er kwalitatief onderscheid gemaakt worden tussen bijvoorbeeld symbolische vernedering door de overheid, lichamelijk letsel of verlies van leven (Humana, 1983). De intensiteit geeft de frequentie van de schending aan, en kan kwantitatief worden beoordeeld op basis van hoe vaak of hoelang een bepaalde schending in een bepaalde tijd heeft plaatsgevonden. Het bereik van de schending geeft de grootte van de populatie aan die (in)direct is getroffen door de regel- en wetschending door de nationale overheid. Zo wordt er beargumenteerd dat er een verschil bestaat tussen mensenrechtenschending van enkele elite, of een gehele gemarginaliseerde maatschappelijke groep (Stohl et al., 1986).
3. **Aanpak:** Bij de aanpak van regel- en wetschending kijken we naar hoe de desbetreffende toezichthouder(s) hebben gehandeld. Hier wordt specifiek aandacht besteed aan eventuele handhavende of sanctionerende handelingen die zijn ondernomen. Zo kunnen er eventueel financiële sancties of (bestuursrechtelijke) sancties zijn opgelegd. Ook worden de acties van de overtredende overheidsinstantie bekeken, en hoe zij na het openbaar worden van hun transgressie eventuele regelingen hebben aangepast of gedrag hebben uitgelegd. Ook wordt naar de rechterlijke macht gekeken en of daders staatsrechtelijk vervolgd zijn. Als laatste wordt ook de signalering van de regel- en wetschending bekeken; wie merkte dit als eerste op, en wat deed deze instantie hieraan?

4. De Inrichting van Toezicht

Paragraaf 4.1 en 4.2 beschrijven respectievelijk de inrichting van toezicht op nationaal niveau in Nederland en de Verenigde Staten. In *Paragraaf 4.3* zullen verschillende gecontextualiseerde verwachtingen worden opgesteld op basis van de PA theorie.

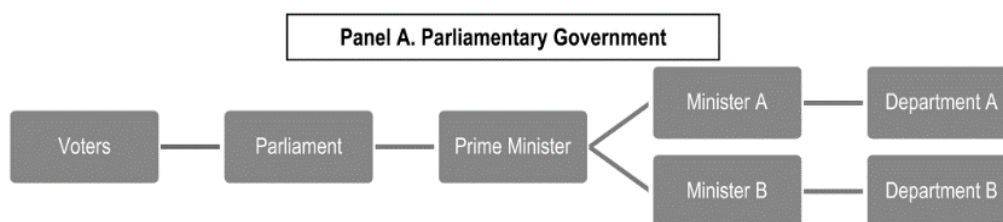
4.1 De Inrichting van Onafhankelijk Toezicht in Nederland

Paragraaf 4.1.1 schetst de borging van onafhankelijkheid in het Nederlandse parlementaire systeem, en *Paragraaf 4.1.2* toont de algemene vorm van toezicht in Nederland: rijksinspecties. *Paragraaf 4.1.3* laat de laatste dimensie van de inrichting van onafhankelijk toezicht zien, en maakt daar onderscheid tussen de eerder genoemde regelgevende, toezichthoudende, institutionele en budgettaire onafhankelijkheid van rijksinspecties.

4.1.1 Delegatie en Toezicht in Parlementaire Democratieën

Nederland is een parlementaire democratie, wat “verwijst naar de institutionele regeling waarbij de uitvoerende macht verantwoording aflegt aan een parlementaire meerderheid” (Müller et al., 2006, p.12). In parlementaire systemen is het parlement het enige democratisch gelegitimeerde instituut, en de overheid ontleent haar vertrouwen en gezag aan het parlement (Linz, 1985). Dit wetgevende parlement controleert de uitvoering van het beleid wat zij hebben gedelegeerd aan een niet-democratisch gelegitimeerde uitvoerende macht.

Figuur 4: Keten van delegatie in parlementaire systemen (Strøm, 2003, p. 65)



Zoals te zien in *Figuur 4* bestaat de nationale delegatie-keten van parlementaire democratieën uit vier concrete stappen, delegatie van:

1. Stemmers naar Parlement
2. Parlement naar Minister-President
3. Minister-President naar Ministers
4. Ministers naar ambtenaren in het desbetreffende departement.

Zo delegeert in Nederland een stemmer, als principaal, zijn beslissingsbevoegdheden aan een democratisch gekozen Kamerlid, en delegeert een Minister, als principaal, aan de ambtenarij voor de uitvoering van beleid (Lupia, 2006). Dit maakt parlementsleden bij hun aantreden zowel agenten als principalen: zij fungeren als vertegenwoordigers van hun kiezers, maar ook als opdrachtgevers van de regering (Auel, 2009).

Waar de keten van delegatie dus in *Figuur 4* van links naar rechts loopt, loopt de keten van verantwoording in tegenoverstelde richting. Dit betekent dat in parlementaire democratieën het parlement beslissingsbevoegdheden delegeert aan de Minister-President, maar de Minister-President wel verantwoording moet afleggen aan het parlement. Parlementaire democratieën zoals Nederland hebben een ‘simpele’ keten van delegatie en verantwoording (Müller et al., 2006). Dit betekent dat één principaal delegeert aan één agent, en de desbetreffende agent ook alleen verantwoording aflegt aan alleen deze principaal. Een ambtenaar van een Ministerie legt dus alleen verantwoording af bij de desbetreffende minister, maar niet direct aan de Minister-President, het parlement of de stemmer.

Er zijn een aantal pijnpunten in de PA theorie van parlementaire democratieën welke de onafhankelijkheid van het toezicht zou kunnen beperken. In parlementaire democratieën is delegatie

vluchtig: er is een ‘ongezonde’ concurrentie tussen politici en partijen (Bryce, 1921, p.466). Door de constante afwisseling en verschillende samenstelling van partijen in de regering kan de verantwoordingspositie van de overheid in twijfel worden getrokken (Müller et al., 2006, p.5). Politieke actoren in parlementaire democratieën kunnen, met zicht op de zeer lineaire hiërarchische delegatie en verantwoordingsrelatie, makkelijker incidenten die de overheids- of partijpopulariteit in gevaar brengen proberen onder de dekmantel te stoppen. Daarnaast zijn ministers zowel leden van de regering als hoofden van departementen: zij zijn zowel principalen als agenten (Andeweg, 2000). Zij leggen dus verantwoording af, maar moeten ook op komen voor de belangen van anderen. Dit kan de onafhankelijkheid vertroebelen.

4.1.2 *Vorm van Toezicht: Rijksinspecties*

Toezichthouders in Nederland bestaan uit uiteenlopende vormen en stijlen. Er zijn tientallen landelijke inspecties die op diverse terreinen toezicht houden op de naleving van regels, maar niet alle toezichthouders houden zich bezig met het toezicht op overheden (Huberts et al., 2005). Grof gezien kan toezicht worden onderverdeeld in nalevingstoezicht, uitvoeringstoezicht en interbestuurlijk toezicht (Heldeweg, 2005). Nalevingstoezicht controleert de correcte naleving van gedragsregels door burgers en bedrijven, terwijl uitvoeringstoezicht toeziet op de uitvoering en kwaliteit van publieke taken die door zelfstandige organisaties worden uitgevoerd. Tenslotte is er interbestuurlijk toezicht van hogere overheden op lagere overheden met betrekking tot doel- en rechtmatige taakbehartiging van gemeenten en provincies.

Het toezicht landschap kent grof gezien drie juridische vormen: rijksinspecties, agentschappen en markttoezichthouders. Dit onderzoek zal zich vooral richten op rijksinspecties⁴, omdat zij als enige juridische vorm structureel toezicht houden op overheidshandelen. De Nederlandse inspectiediensten zijn ingericht per dienstsector, waardoor de kans groot is op overlapping en tegenstrijdige eisen (Rutz et al., 2013). Rijksinspecties maken onderdeel uit van ministeries en zijn bij of krachtens de wet belast met het toezicht op de uitvoering of naleving van wetten (Tweede Kamer Der Staten-generaal, 2015). Zij zijn hiërarchisch ondergeschikt aan een Minister, maar ook dienstonderdeel van het ministerie. Dit kan grote problemen opleveren voor onafhankelijkheid, zoals te lezen in de volgende paragrafen.

Zowel de Tweede en Eerste Kamer kunnen een zelfstandig onderzoek instellen (in de vorm van een parlementaire enquête, parlementaire ondervraging of via parlementair onderzoeksrecht). Dit onderzoek wordt dan gedaan door Kamerleden. Echter worden parlementaire onderzoekscommissies momenteel enkel ingesteld naar aanleiding van een politiek sensitieve kwestie waarvoor verantwoording moet worden afgelegd. Deze parlementaire onderzoekscommissies hebben dus geen toezichthoudersrol, enkel een onderzoekende.

4.1.3 *Bevoegdheden Onafhankelijke Toezichthouder*

Naarmate overheidstaken steeds verder gedecentraliseerd werden, werd er van inspectiediensten verwacht dat zij hun *regulatory* rol versterkten in steeds complexere, onzekere en dubbelzinnige situaties (Rutz et al., 2013). Zo komt ook de onafhankelijke positie ten opzichte van het ministerie maar ook de ondertoezichtstaanden in het geding.

De belangrijkste regeling, voor alle rijksinspecties, is vastgelegd in de Aanwijzingen van de minister-president inzake rijksinspecties (vanaf nu Aanwijzingen), die bestaat uit 15 aanwijzingen maar niet wettelijk zijn vastgelegd. (Zijlstra, 2020). Het blijkt dan ook uit de evaluatie van de Aanwijzingen door

⁴ Naast deze juridische vorm bestaan ook agentschappen en markttoezichthouders. Agentschappen hebben een specifiek sturingsmodel en een eigen financiële administratie, maar vallen net als rijksinspecties onder ministeriële verantwoordelijkheid. Markttoezichthouders zijn extern verzelfstandigd en zijn dus zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Dit zijn bestuursorganen die zelfstandig functioneren onder beperkte ministeriële verantwoordelijkheid, maar niet hiërarch ondergeschikt zijn aan een minister (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1990).

Andersson Elffers Felix (2020) dat de onafhankelijkheid van rijksinspecties hierdoor niet vanzelfsprekend is. De Aanwijzingen worden door rijksinspecties inhoudelijk op verschillende manieren ingevuld via regelingen. Elke rijksinspectie heeft één of meerdere aanvullende regelingen die de positionering binnen het ministerie nader specificeren. Sommige rijksinspecties hebben in hun regelingen eigen, specifieke waarborgen voor onafhankelijkheid ingebouwd. Maar een rijksinspectie ontleent ook een groot deel van haar bevoegdheden aan de Algemene wet bestuursrecht (Velders & Brunia, 2013). Deze paragraaf beschrijft (de tekortkomingen van) de inrichting van onafhankelijk toezicht, met een focus op rijksinspecties die toezicht houden op de jeugdzorg.⁵

Regelgevende onafhankelijkheid – Rijksinspecties zijn over het algemeen vrij om autonome keuzes te maken binnen de kaders van de wetten, en kunnen via het Ministerie terugkoppeling geven op de uitvoering en gevolgen van beleid. Dit is van belang omdat “het onafhankelijke oordeel van het landelijk toezicht jeugd over de kwaliteit van de jeugdhulp [...] relevant [is] voor de professional, de instelling en de overheid en helpt bij het verbeteren van die kwaliteit.” (Inspectie Jeugdzorg, 2016, p.2). Omdat deze terugkoppeling echter vaak via het ministerie loopt, en een Inspecteur-Generaal vaak niet in staat is om de wetgevende macht direct toe te spreken is de regelgevende onafhankelijkheid van rijksinspecties beperkt. Zo rest Nederland volgens de OECD (2021) de taak om regelgevende toezicht- en supervisiecapaciteiten te versterken.

Toeziethoudende onafhankelijkheid – Rijksinspecties vallen onder de Algemene wet bestuursrecht en zijn hierdoor bevoegd om locaties te betreden zonder voorafgaande toestemming indien dit redelijkerwijs nodig is voor de taakvervulling (Helmich, 2014). Zo heeft een rijksinspectie ook de bevoegdheid eigendommen mee te nemen zonder toestemming, en kan zij inlichtingen vorderen om zo haar onderzoekende taak uit te voeren. Rijksinspecties houden risico-gebaseerd onderzoek, wat betekent dat zij toezicht houden “op die plaatsen waar volgens haar inschatting de risico’s van kwaliteitstekorten of de onveiligheid voor de jongeren het grootst zijn.” (van Rijn & Teeven, 2013, p. 2)

Toch stelde de Inspectie Jeugdzorg (IJ) dat er niet genoeg capaciteiten waren om jaarlijks elke instelling te bezoeken, terwijl dit wel wenselijk is (Tweede Kamer Der Staten-generaal, 2012b). Hierdoor kwamen fysieke bezoeken of controles van verbetermaatregelen hoogst zelden voor (Commissie De Winter, 2019). Indien de rijksinspectie onregelmatigheden constateert kan zij een aanbeveling doen, vragen om een verbeterplan, de instelling onder verscherpt toezicht stellen of in enkele spoedeisende gevallen direct ingrijpen (Helmich, 2014). Een rijksinspectie kan bestuursrechtelijk sanctioneren indien zij dit wenselijk acht door middel van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete (Velders & Brunia, 2013). Toch blijven rijksinspecties voor handhavende acties dermate afhankelijk van het Ministerie VWS: alleen het ministerie kan de aanwijzing van accommodatie zorgaanbieder intrekken indien zij oordeelt dat de wet- en regelgeving onvoldoende wordt nageleefd (Helmich, 2014). Het IJ gaf aan zelf handhavende bevoegdheden te willen om zo de handelingsverlegenheid van professionals in de jeugdzorg tegen te kunnen gaan (Tweede Kamer Der Staten-generaal, 2012b).

“De Inspectie Jeugdzorg moet af van alleen maar papieren toezicht, en moet van reactief naar meer proactief het veld in.” – (Commissie Samson, 2012b)

Institutionele onafhankelijkheid – De institutionele nabijheid van de jeugdzorg inspecties tot het Ministerie is enorm; omdat de IGJ en alle voorgangers onder directe ministeriële verantwoording stonden. In Nederland opereren alle rijksinspecties onder ministeriële verantwoordelijkheid, wat betekent dat de minister vergaande bevoegdheden heeft om de Inspectie te instrueren via aanwijzingen. Ook is de minister eindverantwoordelijk voor de handelingen van de toezichthouder (Andersson Elffers

⁵ Omdat de casuïstiek zich richt op de jeugdzorg, worden er in deze alinea vooral inspecties aangehaald die toezichthouden op deze sector. In deze analyse zullen er verschillende jeugdzorg toezichthouders worden benoemd, zoals de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. Deze verschillende rijksinspecties worden in Figuur 6 en Paragraaf 5.1.1 weergegeven.

Felix, 2020). Toch moet een toezichthouder gepaste afstand kunnen houden tot de minister en het desbetreffende ministerie, zodat ministeries geen oneigenlijke invloed kunnen uitoefenen. Politieke druk, gedreven door incidenten, maakt het vaak lastig om te leren van fouten omdat de politieke consequenties van ministeriële verantwoordelijkheid dan voorop komen te staan. Daarbij ontstaat er een prikkel voor ministeries om druk uit te oefenen op onderzoek van jeugdzorg rijksinspecties, omdat dergelijk onderzoek een eventuele interventie in bestaande verhoudingen betekent (Asselt et al., 2018). De Aanwijzingen kennen een betreffende minister vergaande bevoegdheden toe, om de taken, de uitvoering van deze taken en de resultaten van rijksinspecties te beïnvloeden. Om deze reden adviseerde Commissie de Winter (2019, p. 99) in aanbeveling 11: “Een meer onafhankelijke invulling van de wettelijke toezichtsrol van de inspectie is mogelijk door de inspecties geheel los te maken van zowel de ministeries als van het veld.”

“De overheid is tegelijk wetgever, onderzoeker en adviesgevende in zaken waarin kinderen ernstig worden bedreigd. Daarnaast is ze indirect uitvoerder van door de kinderrechter opgelegde maatregelen, financier van kinderbeschermingsinstellingen en ten slotte toezichthouder via de Inspecties” – (Commissie De Winter, 2019)

Voor de onafhankelijkheid van toezicht is niet alleen onafhankelijkheid van de overheid van belang, maar ook onafhankelijkheid ten opzichte van de ondertoezichtgestelden (Havinga et al., 2015). In toezichthouding bestaat het gevaar van inkapseling door ondertoezichtstaande instellingen. De IJ had “jarenlang een zeer gefragmenteerde organisatie en moest het doen met een uiterst beperkt aantal medewerkers” (Commissie Samson, 2012b, p.30). Zij was te afhankelijk van de sector. Door dit gebrek aan capaciteiten vertrouwde de rijksinspecties te vaak op de capaciteiten en onderzoeksmiddelen van de jeugdzorg instellingen, met inkapseling als gevolg. Hierdoor waren jeugdzorg rijksinspecties niet in staat om de ondertoezichtstaande organisatie objectief te beoordelen, en waar nodig te straffen (Reijnen, 2010).

Budgettaire onafhankelijkheid – Momenteel kan vanuit een ministerie druk worden gelegd op oordeels- en besluitvorming, omdat rijksinspecties vaak volledig financieel afhankelijk zijn van ministeries (Zijlstra, 2020). Huidige rijksinspecties hebben ook geen eigen rechtspersoonlijkheid wat betreft het financieel beheer en personeelsbeleid, wat hen geen budgettaire onafhankelijkheid biedt.

4.2 De Inrichting van Onafhankelijk Toezicht in de Verenigde Staten

Paragraaf 4.2.1 schetst de borging van onafhankelijkheid in het presidentiële systeem van de Verenigde Staten (V.S.), en *Paragraaf 4.2.2* toont de algemene vorm van toezicht in de V.S.: congressional oversight en offices of inspector general (OIGs). *Paragraaf 4.2.3* laat de laatste dimensie van de inrichting van onafhankelijk toezicht zien, en maakt daar onderscheid tussen de eerder genoemde regelgevende, toezichthoudende, institutionele en budgettaire onafhankelijkheid van zowel congressional oversight als OIGs.

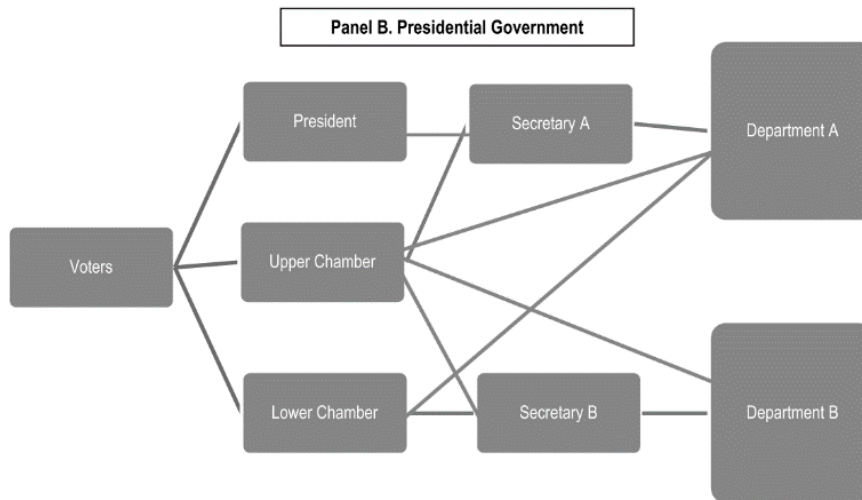
4.2.1 Delegatie en Toezicht in Presidentiële Democratieën

De Verenigde Staten is een presidentiële democratie, waarin de president als hoofd van de uitvoerende macht ook democratisch is gekozen en dan ook een gelegitimeerde positie heeft. De president benoemt de regering en is niet onderdanig aan, of afhankelijk van, de steun of het vertrouwen van het Congres (Linz, 1985). Het Congres is als enig overheidsinstituut met wetgevende macht uitgerust, en bestaat uit twee Kamers: de Senaat en het Huis van Afgevaardigden. De uitvoerende macht wordt voorgezeten door de President, en deze bezit verregaande bevoegdheden en volmachten die stammen uit de Grondwet. Omdat zowel de uitvoerende als wetgevende macht democratisch gelegitimeerd zijn, moeten het Congres en de President een balans zien te vinden middels onderhandelingen.

Het grootste verschil met het parlementaire systeem is dat burgers hun beslissingsbevoegdheden delegeren aan *zowel de wetgevende als de uitvoerende macht*. Stemmers uit de Verenigde Staten kiezen dus doorgaans concurrerende agenten zoals de executieve President en de twee Kamers van het Congres (Senaat & het Huis van Afgevaardigden). Hierdoor hebben presidentiële democratieën een complex

multi-keten delegatie proces, zoals te zien in *Figuur 5*. Dit betekent echter ook dat beide democratisch gelegitimeerde instituten direct verantwoording moeten afleggen aan de burger. Deze agenten hebben daarom stuk voor stuk een directe verantwoordingsrelatie naar de burger (Müller et al., 2006). Deze verantwoordingsrelatie is dus directer naar de burger dan in parlementaire democratieën. Bryce (1921, p.474) verkoos daarom presidentiële democratieën boven parlementaire democratieën: “by dividing power between several distinct authorities, it provides more carefully than does the Parliamentary [system] against errors on the part either of Legislature or Executive, and retards the decision by the people of conflicts arising between them”.

Figuur 5: Keten van delegatie in presidentiële systemen (Strøm, 2003, p.65)



4.2.2 Vormen van Toezicht

Wetgevend Toezicht: Congressional Oversight – Het Amerikaanse toezicht heeft, onder andere, de vorm van congressional oversight. Congressional oversight heeft betrekking op het toezicht op programma's en uitvoering van federale overheidsinstanties. Het Amerikaanse toezichtssysteem is ingericht op ideeën van zowel John Stuart Mill en Woodrow Wilson. Zo benadrukte Mill (1861, p.104) dat toezicht een van de hoofdtaken zou moeten zijn van een representatief orgaan: “The proper office of a representative assembly is to watch and control the government”. Wilson, de 28e president van de Verenigde Staten, benadrukte daarnaast het belang van toezicht middels de volgende quote: “Quite as important as legislation is vigilant oversight of administration” (Woodrow Wilson, 1885, p.159).

Congressional oversight biedt de wetgevende macht de mogelijkheid om de uitvoerende macht te controleren (Halchin & Kaiser, 2019). Zo biedt congressional oversight de kans om tegenwicht te bieden aan de macht en discretionaire beslissingsruimte van de president bij de uitvoering van wetten. De toezichthoudende taak en bevoegdheid van het Congres stamt voort uit de grondwet, diverse wetten en huisregels. Zo stelt de *Legislative Reorganization Act* van 1946 en 1970 respectievelijk dat de Senaat “voortdurende waakzaamheid” moet betrachten ten aanzien van “de toepassing, het beheer en de uitvoering van de wetten” die onder hun jurisdictie vallen (U.S. Congress, 1946, 1970).

“The accumulation of all powers, legislative, executive and judicia[l] in the same hands, whether of one, a few, or many, and whether hereditary, self-appointed, or elective, may justly be pronounced the very definition of tyranny” – James Madison (Federalist No. 51, 1788).

Momenteel bestaan er in de Senaat 17 commissies met daaronder 70 subcommissies. In het Huis van Afgevaardigden bestaan er respectievelijk 23 commissies met 103 subcommissies (The White House, 2022). Volgens de *Rules of the House and Senate* mogen commissies en hun subcommissies alomvattend toezicht uitvoeren om er zo voor te zorgen dat de uitvoerende macht de wetten handhaaft zoals het Congres het bedoeld heeft. Permanente commissies zoals de House Committee on Oversight

and Government Reform (HCOGR)⁶ en de Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs (SCHSGA)⁷ houden beiden toezicht op vrijwel elk gebied van de federale overheid. Naast deze permanente commissies kunnen ook eenmalige commissies worden aangesteld naar aanleiding van een groot schandaal of incident, denk hierbij aan het Watergate schandaal in 1973 en de Iran-Contra-affaire in 1987.

Uitvoerend Toezicht: GAO & OIGs – Er bestaan buiten het Congres ook verschillende toezichthoudende organisaties die toezicht houden op het functioneren van de overheid, en deze informatie terugkoppelen aan het Congres en haar toezichthoudende commissies (Davis et al., 2021). De Government Accountability Office (GAO) is, naar eigen zeggen een onpartijdige en onafhankelijke organisatie die audit-, evaluatie- en onderzoeksdiensten verleent aan het Congres (U.S. Government Accountability Office, 2022). Dit doet zij op basis van haar *High-Risk Program*, waar het GAO tweejaarlijks overheidsinstanties bestempeld als hoog risico wanneer er meerdere signalen betreffende verspilling, fraude, misbruik of wanbeheer worden opgevangen (Davis et al., 2021).

Daarnaast beschikt de uitvoerende macht ook over haar eigen ingebedde toezichthouders, zogenaamde *offices of inspector general (OIGs)*, die elk verantwoordelijk zijn voor een specifiek domein. Deze functioneren veelal als de Nederlandse rijksinspecties. Momenteel zijn OIGs onderdeel van ruim 70 nationale federale overheidsinstanties, zoals departementen, agentschappen, commissies en door-de-overheid-gesponsorde ondernemingen (Congressional Research Service, 2022). Deze OIGs adviseren overheidsinstanties, op basis van onderzoek en evaluatie, hoe de uitvoering van beleid en overheidsprogramma's verbeterd kan worden. Daarnaast adviseren de OIGs het Congres hoe zij deze verbeteringen kunnen faciliteren via wetgeving (Congressional Research Service, 2022). Zo zijn OIGs dus verbindende factoren tussen wetgeving en uitvoering. Volgens de *Inspectors General Act of 1978* is onafhankelijkheid een van de kernpunten dat de effectiviteit van de toezichthouder bepaald. Het Congres ziet erop toe dat het GAO en de OIGs hun statutaire verantwoordelijkheden na komen en niet te afhankelijk worden van de uitvoerende macht (U.S. Government Accountability Office, 2020a). Toezicht op toezicht als het ware.

4.2.3 Bevoegdheden Onafhankelijke Toezichthouder

Deze paragraaf beschrijft (de tekortkomingen van) de inrichting van onafhankelijk toezicht, gecategoriseerd in regelgevende, toezichthoudende, institutionele en budgettaire onafhankelijkheid. De volgende paragrafen zullen zich vooral richten op de onafhankelijkheidspositie van congressional oversight en de OIGs.

Regelgevende onafhankelijkheid – Omdat het Congres de wetgevende macht betreft hebben zij veel ruimte om autonome keuzes te maken binnen hun eigen regelgeving, en deze zodoende aan te passen indien zij dit nodig achten. Congressional oversight commissies zoals de HCOGR als SCHSGA zijn door de *Legislative Reorganization Act of 1970* verplicht om tweejaarlijks te rapporteren over hun wetgevende en toezichthoudende activiteiten. Ook bestaat er de Tanner regel: wanneer een commissie wanbeheer of misbruik in overheidsprogramma's constateert moet er ten minste één hoorzitting binnen 120 dagen plaatsvinden (116th Congress House of Representatives, 2019).

Daarnaast is het een van de kerntaken van OIGs om het Congres volledig en vroegtijdig te informeren over tekortkomingen in beleid en de voortgang van corrigerende maatregelen (IG Act §2). De OIGs

⁶ Het HCOGR is de hoogste toezichthouder van het Huis van Afgevaardigden. Zij vergaderen elke tweede donderdag van de maand en zijn verantwoordelijk voor de analyse, beoordeling en evaluatie van de toepassing, uitvoering en effectiviteit van federale wetten (Rules on the Committee on Oversight and Reform House on Representatives, 2019).

⁷ Het SCHSGA is de hoogste toezichthoudende commissie van de Senaat en houdt naast vele andere taken toezicht op het functioneren van de overheid. Regel XXV 1(k) van de Senaat stelt dat deze commissie verantwoordelijk is voor het evalueren van de efficiëntie en doeltreffendheid van alle overheidsinstanties, maar ook voor het reguleren en evalueren van de effecten van wetgeving die zijn uitgevaardigd door de wetgevende macht (Davis et al., 2021).

zijn verplicht vermoedelijke schendingen van federaal strafrecht direct te melden bij de Attorney General (IG Act, §4(d)), en structureel elk half jaar verslag uit te brengen aan het Congres over hun activiteiten, bevindingen en aanbevelingen (IG Act, §5(a) & §5(b)). Deze rapporten worden publiekelijk gemaakt 60 dagen nadat zij het Congres hebben bereikt (IG Act, §5(c)). Op deze manier behouden deze uitvoerende toezichthouders discretionaire ruimte om uitvoeringstoetsen toe te passen naar eigen oordeel, maar wordt het Congres hier tijdig over geïnformeerd.

Toezichthoudende onafhankelijkheid – Volgens Weingast & Moran (1983, p.768) beschikt het Congres “over voldoende beloningen en sancties om een prikkelsysteem (‘incentive system’) voor instanties te creëren”. Volgens House Rule XI hebben alle commissies permanente onderzoeksbevoegdheden en autoriteit. Middels het zogenaamde *authorization process* heeft het Congres toegang tot vele toezichtsinstrumenten (Davis et al., 2021). Zo is het Congres in staat om tweejaarlijks het budget van overheidsinstanties te beoordelen en eventueel af te keuren. Het Congres is niet uitgerust met directe toezichthoudende activiteiten, en is hiervoor afhankelijk van toezichthouders in de uitvoerende macht, zoals de OIGs. De OIGs hebben vergaande onderzoeksbevoegdheden zoals de directe toegang tot beschermde documenten. Het Congres kan echter wel de uitvoerende macht aansporen om bepaalde inspecties uit te voeren. Zo is een OIG een aantal jaren geleden begonnen met een reeks van onaangekondigde inspecties in opvangcentra voor vluchtelingen op aanvraag van het Congres (HHS Office of Inspector General, 2020).

Indien het Congres van mening is dat een uitvoerende overheidsinstantie van zijn oorspronkelijke mandaat is afgeweken (‘bureaucratic drift’) kan zij ingrijpen op verschillende manieren. Aangezien de toezichthouder in de Verenigde Staten de wetgevende macht is, kan zij overheidsinstanties op meerdere manieren horen en straffen indien zij wetten overtreedt (Moe, 1987). Dit kan zijn in de vorm van: commissiehoorzittingen, dagvaardingen en afzettingsprocedures (Gorod et al., 2019). Daarnaast kan het Congres, na het instemmen van meerdere commissies, het budget van de overtredende overheidsinstantie korten (Moe, 1987). Ook kan zij besluiten de instantie te herroepen, of de jurisdictie van de instantie te beperken. De vergaande bevoegdheden van het Congres en het daarop volgend risico op sancties creëert voor overheidsinstanties een *ex ante* prikkel om zich aan regel- en wetsvoorschriften te houden (Miller, 2005).

Institutionele onafhankelijkheid – Het Congres, en haar toezichthoudende commissies zijn vele malen minder vatbaar voor inkapseling door de sector of beïnvloeding vanuit de departementen. Toch blijkt het Congres normaliter afhankelijk van OIGs om signalen vanuit het werkveld door te spelen naar het Congres, en hierdoor dienen de OIGs onafhankelijk te fungeren van zowel het departement als de instanties waarop zij toezien.

In de praktijk blijkt dat OIGs afhankelijk zijn van de sector, deels omdat zij, net zoals de Nederlandse rijksinspecties, als onderdeel van de uitvoerende macht, diezelfde uitvoerende macht moeten controleren en eventueel sanctioneren. De institutionele onafhankelijkheid van OIGs wordt versterkt door het bestaan van de CIGIE Integrity Committee. Deze commissie onderzoekt beschuldigingen van wangedrag of wanbeheer binnen een OIG, en is een stok achter de deur om onafhankelijkheid te versterken (IG Act, §11(d)). Toch blijkt uit recentelijk onderzoek van de New York Times dat OIGs nog te gevoelig zijn voor druk vanuit het departement. Joseph V. Cuffari, de Inspecteur-Generaal van een OIG, heeft in 2022 ambtenaren opgedragen om schadelijke bevindingen omtrent seksueel wangedrag van 10.000 ambtenaren op de werkvloer uit conceptrapporten te verwijderen (Cameron, 2022).

Budgettaire onafhankelijkheid – OIGs mogen hun eigen personeel aannemen en hun budget zelf invullen (IG Act, §§4, 6). De OIGs moeten ook jaarlijks begrotingsramingen publiekelijk maken, zodat enige aanpassingen van ofwel de President of departement klaarblijkelijk zijn (IG Act §§6(g), 8G(g)(1)). Hierdoor kennen OIGs vergaande budgettaire onafhankelijkheid. Echter is de President in staat om personeel van de OIGs af te zetten, maar is hierbij wel verplicht het Congres 30 dagen voor deze afzetting op de hoogte te stellen met redenen voor afzetting (IG act §3(a)-(b)). President Trump

heeft zo in zijn laatste ambtsjaar meerdere IGs ontslagen, wat de traditionele onafhankelijke functie van de OIGs heeft ondermijnd (Cameron, 2022).

4.3 Gecontextualiseerde verwachtingen

Op basis van de theoretische achtergrond en de zojuist besproken inrichting van onafhankelijk toezicht in zowel Nederland als de Verenigde Staten worden er drie gecontextualiseerde verwachtingen opgesteld, op basis van de eerdergenoemde algemene verwachtingen uit *Paragraaf 2.3*.

Verwachting 1. De inrichting van nationaal extern toezicht is onafhankelijker ingericht in de Verenigde Staten dan in Nederland.

Verwachting 2. Regel- en wetschending binnen overheidsinstanties in de V.S. (a) zijn minder intensief in aard en ernst, en; (b) worden sneller gesignaleerd en geagendeerd door toezichthouders.

We zagen eerder in *Paragraaf 1* dat onafhankelijk toezicht een noodzakelijk onderdeel is van een goed functionerende democratie. Zoals te zien in *Paragraaf 2.1* is adequaat en onafhankelijk toezicht zowel een *ex ante* en *ex post* prikkel om regel en wetschending tegen te gaan. Omdat uitvoerende overheidsinstanties beseffen dat zij onder onafhankelijk toezicht staan, verwacht ik dat de aard en de ernst van de regel- en wetschending afneemt naarmate de onafhankelijkheid van toezicht toeneemt. Daarnaast is een onafhankelijk toezichthouder beter in staat om misstanden of structurele problemen binnen een sector te signaleren en agenderen. Zo verwacht ik dat toezichthouding zowel een *ex ante* prikkel is waardoor het verloop minder ernstig is en een *ex post* prikkel waardoor deze schendingen eerder worden gesignaleerd.

Verwachting 3. Omdat nationaal onafhankelijk toezicht in de Verenigde Staten beter is geborgd dan in Nederland, verwachten wij dat regel- en wetschendingen binnen overheidsinstanties in de Verenigde Staten (a) minder intensief in aard en ernst zijn, en; (b) sneller worden gesignaleerd en geagendeerd door toezichthouders.

5. Seksueel Misbruik in Residentiële Jeugdzorg in Nederland

In dit hoofdstuk wordt onderzocht wat het verloop en de aanpak was van seksueel misbruik van kwetsbare kinderen binnen de residentiële jeugdzorg. In de volgende paragrafen blikken we terug in de geschiedenis om de ontwikkeling van seksueel misbruik in en toezichthouding op de jeugdzorg vanaf 1945 tot heden te kunnen waarnemen. Daarna wordt de aanpak van onder andere de toezichthouders bekeken.

Jaarlijks worden er duizenden kinderen uit huis geplaatst ten laste van de overheid, waarna de overheid bijzondere verantwoordelijkheid draagt voor de veiligheid van deze kwetsbare kinderen. Deze kinderen worden vaak, vrijwillig of gedwongen, binnen de residentiële jeugdzorg geplaatst, waar zij in leefgroepen worden begeleid door pedagogische medewerkers (Nederlands Jeugdinstituut, 2022). Er verbleven in 2010 ruim 4.600 kinderen binnen de Nederlandse residentiële jeugd- en pleegzorg met de volgende redenen: bescherming van en tegen het kind, of een behoefte aan specifieke hulpverlening (Commissie Samson, 2012b).

Sinds 2012 hebben twee overheidscommissies zich gebogen over de misstanden in de jeugdzorg: de commissies Samson (2012) en de Winter (2019). Zowel Commissie Samson (2012) als Commissie de Winter (2019) onderzochten seksueel misbruik binnen residentiële jeugdzorg vanaf het jaar 1945. Commissie Samson bracht 8 oktober 2012 een vernietigend rapport uit waaruit bleek dat duizenden kinderen tijdens de periode 1945-2010 seksueel misbruikt zijn in verschillende gradaties. Zo is er sprake geweest van penetratie, genitaal contact of betasting van het kind (Commissie Samson, 2012a). Deze publicatie zorgde voor een onderzoek door de NRC, die uiteindelijk concludeerde dat seksueel misbruik in de jeugdzorg een structureel probleem is (Exalto et al., 2019).

Omdat het verloop van dit misbruik een aanzienlijk lange periode betreft wordt dit misbruik eerst gecategoriseerd in vier verschillende tijdperiodes, aangezien deze periodes elk hun eigen culturele en strafrechtelijke context behoeven.

5.1 Achtergrond Informatie: Seksueel Misbruik binnen de Jeugdzorg

5.1.1 Periode 1945 – 1965: Taboes

In deze twee decennia werd het handhavingsregime binnen de residentiële jeugdzorg gekenmerkt door een harde hand, waar fysieke straffen onderdeel waren van het dagelijks leven (Exalto et al., 2019). Zo stelde J. Ritsema van Eck, directeur van een weeshuis waar toen kinderbeschermingskinderen werden opgevangen, dat straffen zowel “opzettelijk leed toebrengen” is en een daad van vernedering. Een voorbeeld hier van is de jeugdzorginstelling Neerbosch, waar in de periode 1953-1985 45 incidenten van seksueel misbruik gemeld werden. Gedurende de periode vóór 1965 ging dit misbruik gepaard met fysiek geweld, vernedering en intimidatie (Exalto et al., 2019). Dit misbruik hield vaak lang aan omdat kinderen over het algemeen langer binnen deze instellingen verbleven. Toch werden dit soort incidenten en uitspraken niet vaak gemeld, een van de medewerkers herinnert zich: “het was een taboe, je had het er niet over” (Bekkema et al., 2019, p.14). Seksueel misbruik van kinderen is een onderwerp waar professionals destijds weinig raad mee wisten en zich ongemakkelijk bij voelden, wat samenhangt met de taboe rondom seksualiteit (Commissie Samson, 2012b). Mede hierdoor werd er in deze periode weinig seksueel geweld gemeld of geregistreerd in archieven, wat het onderzoeken van de aard en ernst in deze periode bemoeilijkt.

Toezicht en wetgeving – De residentiële jeugdzorg instanties waren in deze periode in grote mate zelf verantwoordelijk voor de inrichting van toezicht op hun eigen handelingen en inmenging van de overheid werd niet geaccepteerd. Toch benadrukte de pleegkinderenwet van 1951 de plicht van de overheid ten aanzien van toezicht op kinderen in tehuizen (Bekkema et al., 2019). Ondanks dat het Ministerie van Justitie eindverantwoordelijk is, stelde zij zeer beperkte middelen beschikbaar waardoor de inspecteurs geen intensief toezicht konden houden (Commissie Samson, 2012b). Zo waren er in 1946 slechts drie inspecteurs in heel Nederland die namens het Ministerie toezicht hielden, wat opliep naar negen inspecteurs in 1955 (Bekkema et al., 2019). Deze inspecteurs hielden soms samen met andere

gelieerde instanties toezicht, zoals de Raden voor de Kinderbescherming, maar onderling was er weinig contact en werkten ze veelal langs elkaar heen (Bekkema et al., 2019).

Figuur 6: Historisch overzicht belangrijkste ontwikkelingen externe toezichthouding jeugdzorg

●	1903	Algemeen College van Toezicht op het Rijkstucht- en Opvoedingswezen
●	1903	<i>Kinderwetten</i>
●	1947	De Rijksinspectie
●	1947	<i>Pleegkinderenwet</i>
●	1989	<i>Wet op de Jeugdhulpverlening</i>
●	1994	Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming (IJHV/ JB)
●	2004	Inspectie Jeugdzorg (IJ)
●	2005	<i>Wet op de Jeugdzorg (WJz)</i>
●	2006	Samenwerking: Integraal Toezichtkader Jeugdbeleid (ITJ) Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Jeugdzorg, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Inspectie Werk en Inkomen
●	2015	Samenwerking: Samenwerking Toezicht Jeugd (STJ) / Samenwerking: Toezicht Sociaal Domein (TSD) Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie Jeugdzorg, Inspectie Veiligheid en Justitie, Inspectie van het Onderwijs, Nederlandse Arbeidsinspectie
●	2015	<i>Jeugdwet</i>
●	2018	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)

Notitie: geen uitputtende lijst (overige toezichthouders zoals officier van justitie of gemeentelijk toezicht vallen buiten deze beschouwing)

5.1.2 Periode 1965 – 1985: Seksuele vrijheden

In de twee decennia die volgden ontstond er meer openheid over seksualiteit, waardoor ook de maatschappelijke moraal veranderde (Bekkema et al., 2019). In 1965 treden twee belangrijke regelingen in: de Beginselenwet voor Kinderbescherming en het Uitvoeringsbesluit kinderbescherming (Commissie Samson, 2012b). Toch hadden zij weinig effect op de seksuele misbruik incidenten in de residentiële jeugdzorg. Zo werden er door sommige publicaties pedofilie relaties tussen pupil en groepsleiders aangemoedigd: pupillen hadden volgens deze publicaties recht op seksualiteit (Exalto et al., 2019). Door een paviljoenshoofd binnen een ‘tehuis voor moeilijk opvoedbare meisjes’ werd het volgende gezegd: “Als ze toch hoer wil worden, laten we dan proberen ervoor te zorgen dat ze een goeie wordt; een stapje verder, weet je.” (Damstra-Wijmenga, 1976). Toen deze 22 jarige groepsleider slaapdienst had ontstond er lichamelijk contact met een 14 jarige pupil (N.N., 1976). Ook in deze periode is het vaststellen van de aard en ernst lastig door het ontbreken van beschikbaar (archief)materiaal (Commissie De Winter, 2019).

Toezicht en wetgeving – Zoals te zien in *Figuur 6* hebben er in deze twee decennia geen grote wet- of toezichtsveranderingen plaatsgevonden. Een grotere overheidsbemoeienis met de jeugdzorg kwam echter wel op gang middels het eindrapport Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid van Commissie Mik (1974). Hierin werd de jeugdhulpverlening gelijk gesteld aan een tropisch regenwoud: ondoorzichtig, ondoordringbaar en ontoegankelijk. Toezicht werd gehouden door de Inspectie van de Gezondheidszorg en door particuliere inspecties, maar deze hebben jarenlang niet ingegrepen (Commissie De Winter, 2019).

5.1.3 Periode 1985 – 2005: Aandacht voor het kind

Begin jaren 90 komt seksueel misbruik op de agenda van de sector zelf wat resulteert in stringenter beleid met betrekking tot de seksuele contacten van groepsleiders met pupillen (Commissie Samson, 2012b).

Toezicht en wetgeving – De uitgebreide wet- en regelgeving die het kind in de jeugdzorg zouden beschermen kwam pas in de jaren 90 van de grond (NOS, 2021). In 1989 treedt de Wet op jeugdhulpverlening in en deze bevat regels over de planning en kwaliteit van samenwerking bij en voorwaarden voor jeugdhulpverlening. Vanaf dit moment komt de veiligheid van het kind voorop te staan en met een overvloed aan stringent beleid en protocollering probeert de overheid seksuele contacten in residentiële jeugdzorg tegen te gaan (Commissie Samson, 2012b). Zo worden er aanzienlijke en ingrijpende wijzingen doorgevoerd in het Wetboek van Strafrecht.⁸ Deze veranderingen gingen gepaard met een vernieuwde inspectie: de toenmalige Inspectie Jeugdhulpverlening werd in 1994 Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming (IJHV/ JB). In 2004 veranderde de IJHV/JB in de Inspectie Jeugdzorg (IJ) wiens bevoegdheden werden vastgelegd in de Wet op de Jeugdzorg (Wjz) (Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, 2022).

5.1.4 Periode 2005 – Heden: Een structureel probleem

We zien dat mede door deze toezicht- en wetsveranderingen de professionaliteit in de residentiële jeugdzorg de afgelopen 20 jaar enorm is toegenomen, maar dat betekent niet dat het verschijnsel van seksueel misbruik is verdwenen (Commissie Samson, 2012b). Toezicht Sociaal Domein, een samenwerkingsverband tussen vier rijksinspecties, meldde in 2016 111 zaken van seksueel grensoverschrijdend gedrag (Toezicht Sociaal Domein & Samenwerkend Toezicht Jeugd, 2017). Commissie de Winter (2019) concludeerde dat de misstanden in de jeugdzorg zullen aanhouden indien er niks structureel wordt veranderd aan de handelingswijze van en het toezicht op de jeugdzorg. In de periode januari 2018 t/m april 2022 zijn er 414 zaken van seksueel grensoverschrijdend gedrag in de jeugdzorg gemeld bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) (Cramer & Huub, 2022). Hier is sprake van verschillende gradaties zoals het ontvangen van seksueel getinte Whatsapp-berichten tot verkrachting. Dit is een enorme stijging t.o.v. eerdere jaren waar gemiddeld 33-59 meldingen van seksueel misbruik werden gedaan (van Elst, 2022).

Toezicht en wetgeving – In 2005 ging de Wet op de Jeugdzorg (Wjz) in, met nóg meer bureaucratie en stijgende kosten als gevolg (Lucie, 2021). Het werd de taak van het Rijk om toezicht te houden op de uitvoering van de Wjz door provincies (BMC, 2009). Dit werd vanaf 2006 gedaan door het Integraal Toezichtkader Jeugdbeleid (ITJ), een samenwerkingsprogramma tussen vier rijksinspecties die taken hebben op het gebied van jeugd (Rutz et al., 2013). Deze samenwerking heeft als taak om toe te zien op de naleving van de wetgeving en stimuleert met haar toezicht de kwaliteit van de jeugdzorg en de veiligheid van kinderen in de jeugdzorg (Inspectie Jeugdzorg, 2016). In 2010 geeft de parlementaire werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg het advies om gemeenten verantwoordelijk te maken voor de jeugdzorg, met de verwachting dat gemeenten jeugdzorg beter, sneller en goedkoper kunnen organiseren dan het Rijk (Lucie, 2021). In 2015 wordt dit door kabinet-Rutte I doorgevoerd, maar al snel blijkt dat gemeenten totaal niet voorbereid zijn op deze enorme klus, en niet over genoeg deskundigheid en middelen beschikken. Inmiddels zijn sinds 2018 alle toezichthoudende taken ondergebracht onder één rijksinspectie: de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ).

5.2 Eerste Signalen en Onderzoek

Commissie Samson werd in 2010 aangesteld door toenmalige Ministers van Justitie en Jeugd & Gezin naar aanleiding van veelvoudige publiciteit rondom het seksueel misbruik van kinderen door geestelijken van de Rooms-Katholieke kerk. Daarnaast gaf deze commissie invulling aan de roep om “inventarisatie naar de aard en omvang van kindermishandeling in residentiële hulpverleningsinstellingen” die in 1990 via een beleidsnota al werd gedaan (Staatssecretarissen VWS en Justitie Bestrijding van kindermishandeling, 1990). De onderzoekstaak van de commissie was viervoudig (Commissie Samson, 2012b):

- a) signalen van seksueel misbruik van minderjarigen die onder verantwoordelijkheid van de overheid zijn geplaatst in (rijks)instellingen en pleeggezinnen;

⁸ Zie artikelen 242 (verkrachting), 244 (gemeenschap met kind jonger dan 12), 245 (idem met kind ouder dan 11 en jonger dan 16), 246 (aanranding) en 247 (ontucht met personen onder 16 jaar).

- b) de bekendheid bij de overheid van deze signalen;
- c) de reactie van de overheid op deze signalen;
- d) huidige mechanismen voor signalering van seksueel misbruik als bedoeld onder a.

De Commissie de Winter kreeg in 2015 de opdracht van het kabinet om onderzoek te doen naar geweld, waaronder seksueel misbruik, in de jeugdzorg. Deze onderzoekscommissie moet als vervolg worden beschouwd op de Commissie Samson. De nieuwe commissie onderzocht de context waarbinnen dit geweld zich afspeelde, de bekendheid bij de overheid van de signalen, en het gewenste aanbod aan hulpverlening voor slachtoffers.

5.3 Bereik, Ernst & Omvang

Om het bereik van seksueel misbruik te bepalen wordt gebruik gemaakt van het Meldpunt ingesteld door Commissie Samson (2012). Hier kwamen in twee jaar tijd (19 juli 2010 - 16 maart 2012) 741 meldingen van seksueel misbruik van minderjarigen binnen. Er konden uiteindelijk 558 voorvallen van seksueel misbruik worden geanalyseerd, waarvan ruim twee-derde plaatsvond binnen de muren van overheidsinstanties. We kunnen deze groep niet als representatief zien voor alle slachtoffers van seksueel misbruik in de jeugdzorg, omdat immers niet alle slachtoffers gebeld zullen hebben, met ernstige onderrapportage van seksueel misbruik als gevolg. Kinderen in residentiële jeugdzorg durfden wegens het ontbreken van vertrouwenspersonen of uit angst voor de dader vaak dit misbruik niet te melden (Exalto et al., 2019). Jeugdzorg professionals gaven aan dat zij in de periode 1980-2010 ongeveer één incident per 5,5 jaar meemaakten, waardoor we weten dat de daadwerkelijke omvang van seksueel misbruik in de residentiële jeugdzorg vele malen groter is dan hier wordt vermeld (Commissie Samson, 2012b).

Tabel 1: Onderzoeken Seksueel Misbruik in Residentiële Jeugdzorg

Onderzoeker	Periode	Databron	Meldingen
Dr . Wissink in opdracht van Commissie Samson	2008-2010	IJ + IG	103 (LVB)
Commissie Samson	jul 2010 - maart 2012	Meldpunt Commissie Samson	741
Commissie de Winter	1945-2019	Meldpunt Commissie de Winter	669*
Toezicht Sociaal Domein		IJ + IG + IJenV	111
Inspectie Jeugdzorg en Inspectie Gezondheidszorg	jan 2018 - april 2022	IJ + IG	414

*Notitie: niet uitputtende lijst. * dit getal bevat niet enkel seksueel misbruik maar alle vormen van geweld.*

We kunnen ook meldingen die gemeld zijn bij inspecties onderzoeken. Zo ontvingen Inspectie Jeugdzorg en Inspectie Gezondheidszorg samen in 2008-2010 103 meldingen van seksueel misbruik van minderjarigen met een (licht)verstandelijke beperking (LVB) die onder verantwoordelijkheid van de overheid stonden (Wissink, 2012). In de periode 2018 t/m april 2022 zijn er 414 zaken van seksueel grensoverschrijdend gedrag in de jeugdzorg gemeld bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) (Cramer & Huub, 2022).

Er is sprake van een lang aanhoudende periode met frequente overtredingen, waar duizenden kinderen seksueel misbruikt zijn binnen de muren van overheidsinstanties. Rieke Samson, voorzitter van de Commissie Samson, sprak over “zeer ernstige gevallen van seksueel misbruik die vaak jarenlang aanhielden” (NRC, 2011). De statistische analyse van de meldingen aan het Meldpunt toont dat het seksueel misbruik bij één derde van de melders langer dan 3 jaar aanhield, terwijl er in 8% van de gevallen sprake was van eenmalig misbruik (Commissie Samson, 2012a). Eenmalige incidenten van seksueel misbruik werden vaak gepleegd door groepsgeenoten, terwijl langdurig misbruik gepleegd werd door groepsleiders en dit misbruik had af en toe zelfs de vorm van een ‘liefdesrelatie’. Uit het onderzoek

blijkt dat uit huis geplaatste kinderen twee keer zo vaak slachtoffer zijn geworden (143 per 1000) van seksueel misbruik dan het gemiddelde Nederlandse kind (74 per 1000) (Commissie Samson, 2012b). Daarnaast is de prevalentie binnen overheids-georganiseerde residentiële jeugdzorg met een factor 2,6 groter dan kinderen in de pleegzorg.

5.4 Slachtoffers en Daders

Uit onderzoek blijkt dat de slachtoffers overwegend vrouw zijn, en dat ten tijde van het seksueel misbruik ruim de helft van de slachtoffers jonger dan 12 jaar was (Commissie Samson, 2012a). Vooral kinderen met een licht-verstandelijke beperking zijn vele malen vaker het slachtoffer van seksueel misbruik, ruim drie keer zo vaak als onder toezicht gestelde jongeren zonder verstandelijke beperking (Commissie Samson, 2012b).

Aanvankelijk werd aangenomen dat vooral de professionals in de jeugdzorg zich schuldig zouden maken aan het seksueel misbruik van kinderen, echter blijken ook vaak groepsgenoten van het slachtoffer de dader te zijn (Lamers-Winkelmann & Tierolf, 2012). De Jong (2012) onderzocht de kenmerken van daders die veroordeeld zijn naar aanleiding van seksueel misbruik van uit huis geplaatste kinderen gebaseerd op een steekproef van strafdossiers van rechtbanken en behandeldossiers van forensische instellingen. Uit de 52 bestudeerde dossiers bleek dat 50% van de veroordeelde daders minderjarig was, en allen man. De gemiddelde leeftijd voor minderjarige daders is 15 jaar en zij waren vaak medebewoners en groepsgenoten van het slachtoffer. De gemiddelde leeftijd van de volwassen veroordeelde daders is 37 jaar, en zij waren vaak groepsleiders of begeleiders van pupillen in residentiële instellingen. Uit onderzoek van Commissie Samson (2012b) blijkt dat minderjarige daders overwegend autochtoon zijn en cognitieve beperkingen hebben, terwijl volwassen daders gemiddeld intelligent zijn, een laag zelfbeeld hebben en vaak als kind zelf ook zijn misbruikt of verwaarloosd.

5.5 Aanpak

5.5.1 Aanpak uitvoerende macht

Naar aanleiding van het rapport van Commissie Samson reageerde de staatssecretaris van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en zowel de minister als staatssecretaris van Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) als volgt: “Wij zijn ervan doordrongen dat we samen met provincies en werkveld voor de opgave staan om door te pakken met betrekking tot de aanpak van seksueel misbruik” (Tweede Kamer Der Staten-generaal, 2012a). Deze drie sleutelfiguren dienden kort daarna een wetsvoorstel in waarmee de professionalisering van de jeugdzorg medewerkers zou worden versterkt en hierdoor de handelingsverlegenheid zou worden verminderd. Ivo Opstelten, toenmalig Minister JenV, bood in een bijeenkomst met slachtoffers van seksueel misbruik in jeugdzorginstellingen en pleeggezinnen zijn excuses aan namens het kabinet (Het Parool, 2012).

Het Schadefonds Geweldsmisdrijven werd ingesteld om slachtoffers te compenseren en ging 1 januari 2021 van start onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van JenV (Chesal, 2019). De teller stond begin vorig jaar op ruim 7.600 mensen die een schadevergoeding bij Schadefonds Geweldsmisdrijven aan vroegen betreffende het fysieke, psychische of seksueel geweld wat zij hebben ervaren in de jeugdzorg (Van der Wal, 2022). Toch heerst er kritiek onder de slachtoffers:

“Met welk geld compenseer je kinderen, die beschermd hadden moeten worden door de staat, maar die bescherming volgens het rapport van De Winter helemaal niet kregen?” – van der Wal (2022).

Volgens Commissie de Winter is de schadevergoeding een belangrijke stap, maar zijn structurele veranderingen binnen de jeugdzorginstellingen een vereiste om toekomstig leed tegen te gaan (Commissie De Winter, 2019). Het Nederlands Jeugdinstituut (2021) is het hiermee eens en benadrukt: “hierbij is het helpend om te werken aan de ontwikkeling van kwaliteitskaders en onafhankelijk toezicht.” De jeugdbescherming in Nederland blijft heel kwetsbaar. Dit schrijven de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV) samen in een landelijke rapport (Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid, 2019). De

overheid neemt nog altijd onvoldoende haar verantwoordelijkheid om kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel te beschermen (Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, 2021).

Aanpak rijksinspecties – De verschillende jeugdzorg toezichthouders hebben historisch gezien vaak niet ingegrepen. Mede door het taboe rond seksualiteit, en onvoldoende kennis over het herkennen van seksueel misbruik, maar ook omdat er lange tijd sprake was van zeer gefragmenteerde organisaties met weinig middelen (Commissie Samson, 2012b; Helmich, 2014). Daarnaast is er een groot aantal instellingen waar geen centrale regie of eindverantwoordelijkheid was en waar de rijksinspecties onvoldoende toezicht hebben gehouden (Samson-Geerlings et al., 2012). Ook richtte de toezichtstaak van de inspectie zich op de proceskant, en amper op wat er met de kinderen zelf gebeurde (Commissie De Winter, 2019).

Formeel gezien worden klachten over het handelen van medewerkers en instellingen momenteel naar de klachtencommissie van de betreffende instellingen geleid. Daarna worden “signalen van burgers en professionals over misstanden [...] afhankelijk van de ernst meteen opgepakt of geregistreerd en ter sprake gebracht bij een eerstvolgend inspectiebezoek” (Helmich, 2014, p.12). Uit het onderzoek van Wissink (2012) blijkt dat in de periode 2008-2010 de Inspectie slechts 38% van meldingen van seksueel misbruik nader heeft onderzocht. In slechts 18% van de gemelde gevallen heeft zij überhaupt een advies gegeven. Het gros van de meldingen werd door de Inspectie weer bij de residentiële instelling gelegd, die zelf een vervolgactie moesten uitvoeren (Commissie De Winter, 2019).

“Als sprake is van een melding bij de IJZ dan blijft deze buiten de klachtafhandeling en richt de betrokkenheid zich alleen op systeemonderzoek en systeemtoezicht, een vorm van toezicht die bepaalt of de residentiële jeugdzorginstelling heeft gehandeld conform er van de uitvoerende instantie wordt verwacht” – (Helmich, 2014, p.16)

Commissie Samson concludeert dat het Ministerie van VWS “haar bijzondere verantwoordelijkheid ten aanzien van de kinderen in de residentiële jeugdzorg grotendeels heeft overgelaten aan de sector zonder daarvoor eindtermen te formuleren.” (Helmich, 2014, p.16). Ook Commissie de Winter oordeelt dat toezichthoudende instanties onvoldoende hebben ingegrepen bij geweld: rijksinspecties reageerden, met uitzondering van calamiteiten, nauwelijks op signalen van geweld uit de sector. Hier vertrouwden de toezichthouders te vaak op de capaciteiten en onderzoeksmiddelen van de jeugdzorg instellingen, misschien als gevolg van inkapseling.

5.5.2 *Aanpak wetgevende macht*

De Tweede Kamer als wetgevende organisatie stelde destijds zowel Commissie Samson als de Winter aan om het kindermisbruik in de residentiële jeugdzorg te onderzoeken. Ook heeft de Tweede Kamer Commissie Rouvoet ingesteld, die in mei 2013 een Kwaliteitskader voorkomen seksueel misbruik in de jeugdzorg publiceerde (Inspectie Jeugdzorg, 2016)

5.5.3 *Aanpak rechterlijke macht*

De meeste slachtoffers van seksueel misbruik treden niet naar buiten en doen al zeker geen aangifte bij de politie. Wanneer zij dit wel doen leidt dit amper tot strafrechtelijke vervolging mede door het ontbreken van bewijs (Commissie Samson, 2012b). Een slachtoffer Jeannette de Geus klaagde in 2019 de Staat aan met het verwijt van “onrechtmatig handelen in de afwikkeling van haar verzoek om erkenning en compensatie” (Chesal, 2019). Deze zaak verloor zij omdat ze volgens de rechter te lang heeft gewacht om de staat aansprakelijk te stellen, en omdat er geen feiten zijn aangedragen waaruit volgt dat de Staat destijds op de hoogte was van het misbruik en had moeten ingrijpen.

In 2021 deed de Rechtspraak wel een dringende oproep aan de Minister van Rechtsbescherming en staatssecretaris VWS om “onmiddellijk in te grijpen en zodanige voorzieningen te treffen als nodig zijn om de continuïteit in de jeugdbescherming te garanderen” (De Rechtspraak, 2021). In een daaropvolgende brief uit maart 2022 wordt dit nogmaals medegedeeld met de nieuwe ministers (De Rechtspraak, 2022).

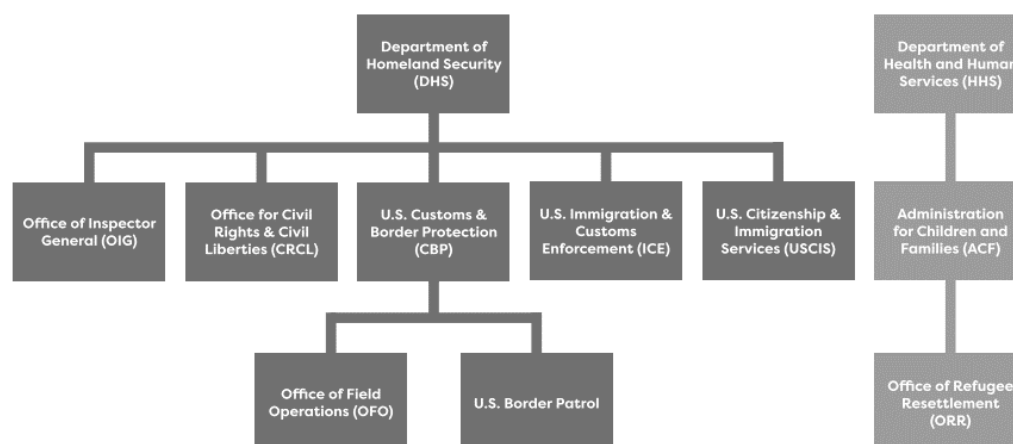
6. VS: Seksueel Misbruik in Vluchtelingen Opvangcentra

In dit hoofdstuk wordt onderzocht wat het verloop en de aanpak is van seksueel misbruik van kwetsbare kinderen binnen opvangcentra voor vluchtelingen aan de Amerikaanse grens. In de volgende paragrafen wordt het verloop (de aard en ernst) en de aanpak van verschillende actoren bekeken. Daarna wordt de aanpak van onder andere de toezichthouders bekeken.

6.1 Achtergrond informatie: Opvang van Onbegeleide Minderjarige Vluchtelingen

In 2021 rapporteerde de Amerikaanse grenspatrouille (Customs and Border Protection: CBP) 144.834 gevallen van onbegeleide minderjarigen die aan de grens zijn tegengehouden waarvan velen vervolgens worden vastgehouden in opvangcentra (U.S. Customs and Border Protection, 2022). Deze onbegeleide minderjarige vluchtelingen: (a) hebben geen legale immigratiestatus in de Verenigde Staten, (b) zijn jonger dan 18 jaar en (c) hebben geen wettelijke voogd die voogdij draagt (Congressional Research Service, 2021). Het CBP wordt geacht deze minderjarigen over te dragen aan het de U.S. Office of Refugee Resettlement (ORR), waar zij opgevangen worden totdat zij herenigd kunnen worden met familie of een sponsor (Werthan, 2018).

Figuur 7: Overzicht DHS en HHS organisaties bescherming onbegeleide minderjarige migranten



CBP – De ruim 60.000 CPB ambtenaren hebben vergaande onderzoekende bevoegdheden, zo mogen ze vreemdelingen ondervragen, fouilleren en in hechtenis plaatsen (Global Human Rights Clinic, 2018). In 2019 kreeg deze overheidsinstantie een budget van \$16.7 biljoen dollar uitgekeerd (U.S. Department of Homeland Security, 2018a). Het CBP bestaat uit de Office of Field Operations (OFO) en de Border Patrol, zoals te zien in *Figuur 7*.

De Trafficking Victims Protection Reauthorization Act (TVPRA) van 2008 stelt dat kinderen niet langer dan 72 uur in CBP hechtenis mogen blijven. Uit de praktijk blijkt dat ruim 31% van alle onbegeleide kinderen langer dan 72 uur in hechtenis bleven, en enkelen soms weken (Office of Inspector General, 2019; Schwartz, 2018). De reden hiervoor is dat overheidsinstanties moeite hebben om het enorme aantal mensen die aan de grens worden aangehouden te verwerken. Per dag komen er meer dan 400 kinderen onder bewaring van de overheid in CPB centra, terwijl er maar 153 worden overgeplaatst naar ORR faciliteiten (BBC, 2019a; Nawaz, 2021). Kinderen verblijven in deze CPB detentiecentra vaak in erbarmelijke omstandigheden: zij slapen vaak op de grond gescheiden van hun familie, mogen dagenlang niet douchen en hebben geen toegang tot sanitaire voorzieningen (Human Rights Watch, 2018). Verder in dit hoofdstuk wordt alleen seksueel misbruik in ORR faciliteiten onderzocht. Dit mede doordat kinderen normaliter langer in ORR dan CPB faciliteiten verblijven wat het onderzoeken van de ernst en aanpak zou faciliteren. Daarnaast verblijven er in ORR faciliteiten enkel minderjarigen, terwijl dit niet het geval is in CPB faciliteiten. In onderzoek naar seksueel misbruik

in CBP faciliteiten wordt daarnaast geen onderscheid gemaakt tussen minderjarigen en volwassenen (Freedom for Immigrants, 2017).

ORR – Het ORR valt onder verantwoordelijkheid van de U.S. Department of Health and Human Services (HSS), die momenteel ruim 200 opvangcentra voor onbegeleide minderjarige vluchtelingen beheert (Nawaz, 2021). Het opvangcentrum Casa Padre in Brownsville, Texas huisvestte zo in 2018 1.500 onbegeleide minderjarige mannelijke vluchtelingen (Soboroff, 2018). Andere voorbeelden van ORR opvangcentra zijn het voormalige tentenkamp in Tornillo, Texas en het opvangcentrum in Homestead in Florida (Long, 2019). Dit soort opvangcentra worden vaak gerund door non-profit organisaties, maar staan onder direct toezicht van de ORR en onder uiteindelijke verantwoordelijkheid van de HSS. Volgens de Homeland Security Act of 2002, Sectie 462 draagt het ORR de verantwoordelijkheid voor de plaatsing en zorg van onbegeleide minderjarige migranten (Office of Refugee Resettlement, 2022). De Flores Settlement Agreement van 1997 geldt als regeling met basisnormen voor het ORR als het gaat om de behandeling van deze vluchtelingen. Zo wordt de overheid verplicht kinderen faciliteiten aan te bieden die ‘veilig en hygiënisch’ zijn, maar ook ‘toegang tot toiletten, drinkwater en eten’ te bieden (Long, 2019).

Gebroken families – In 2019 werden er 69.488 onbegeleide minderjarige vluchtelingen doorverwezen naar ORR opvangcentra, dit aantal is in de afgelopen zeven jaar vervijfvoudigd (Senate Committee on Finance, 2021). Deze explosieve groei aan onbegeleide minderjarigen is mede ontstaan door een grote beleidsverandering. De Attorney General Jeff Sessions kondigde in 2018 een ‘zero-tolerance policy’ aan waarbij elke volwassene die illegaal de V.S. binnentreedt gegarandeerd vervolgd wordt (Williams, 2018). Volwassenen worden na een rechtszitting overgedragen aan de U.S. Immigration and Customs Enforcement (ICE), waar zij in detentiecentra, beheerd door de U.S. Department of Homeland Security, worden vastgehouden (Werthan, 2018). Dit heeft als gevolg dat jaarlijks duizenden kinderen van hun families gescheiden worden en tijdelijk in ORR faciliteiten worden ondergebracht, wat hen extra kwetsbaar maakt voor seksueel misbruik (U.S. Department of Homeland Security, 2018b).

"If you are smuggling a child then we will prosecute you, and that child will be separated from you as required by law. If you don't like that, then don't smuggle children over our border." – Attorney General Jeff Sessions

6.2 Eerste Signalen en Onderzoek

In 2014 bundelden verschillende juridische dienstverleners krachten met voorvechters van migrantenrechten nadat zij een sterke toename in meldingen van misbruik en verwaarlozing van kinderen in ORR faciliteiten constateerden (Global Human Rights Clinic, 2018). Dit leidde in juni 2014 tot een officiële klacht door deze non-profit organisaties aan onder andere de DHS OIG namens 116 onbegeleide minderjarige vluchtelingen (National Immigrant Justice Center et al., 2014). Tabel 2 toont een korte, maar geen uitputtende lijst, met de verschillende systematische onderzoeken die zijn uitgevoerd naar het seksueel misbruik van onbegeleide minderjarige vluchtelingen in ORR faciliteiten.

Sinds 2015 houdt de U.S. Senate Permanent Subcommittee on Investigations (2018) toezicht (*congressional oversight*) op instanties die onbegeleide minderjarige vluchtelingen huisvesten. In het rapport wat zij in 2018 publiceert blijkt dat de HSS en DHS niet voldoende verantwoordelijkheid nemen voor het beschermen en verzorgen van onbegeleide minderjarige vluchtelingen. Op basis hiervan doet de subcommissie van de Senaat een zeventiental aanbevelingen. Daarnaast publiceerde de Senate Committee on Finance (2021) een onderzoeksrapport met daaropvolgende aanbevelingen. Ook het GAO publiceerde in september 2020 een rapport waarin aanbevelingen voor de beoordeling van aanvragen van ORR faciliteiten en het toezicht op deze faciliteiten beschreven worden. (U.S. Government Accountability Office, 2020b).

Hiernaast publiceerde de HHS Office of Inspector General (OIG) (2020) een rapport waar zij seksueel misbruik incidenten in 45 ORR faciliteiten analyseerde tussen januari – juli 2018. Het HHS OIG heeft als taak de integriteit van de HHS te behouden alsmede de gezond- en veiligheid van begunstigden van HHS programma's te beschermen. Dit doen zij door het uitvoeren van audits, onderzoeken en

inspecties. Sinds 2018 houdt de HSS OIG intensiever toezicht op ORR naar aanleiding van de nijpende stijging van melding van geweld, familiescheiding en misbruik.

6.3 Bereik, Ernst & Omvang

De Department of Health and Human Services (HHS) en de Department of Justice (DOJ) rapporteerden dat zij respectievelijk 4.546 en 1.303 meldingen van seksueel misbruik in ORR faciliteiten hebben ontvangen tussen 2014-2018 (BBC, 2019b). Dit misbruik kwam voor in verschillende gradaties: het tonen van pornografische video's, het kussen op de mond, het aanraken van genitaliën of verkrachting (Owens et al., 2019).

De Senate Committee on Finance (2021) vond op basis van deze data dat tussen 2016-2020 7.467 meldingen van seksueel misbruik van minderjarigen binnen ORR faciliteiten zijn gemaakt (Senate Committee on Finance, 2021). *Figuur 8* toont een overzicht van deze meldingen per jaar en het percentage daders dat op het moment van misbruik werkzaam was binnen ORR faciliteiten. Deze cijfers tonen echter een zeer vertekend beeld omdat het ORR incomplete en onbetrouwbare data in handen heeft, en daarnaast veel kinderen terughoudend zijn om een melding te maken.

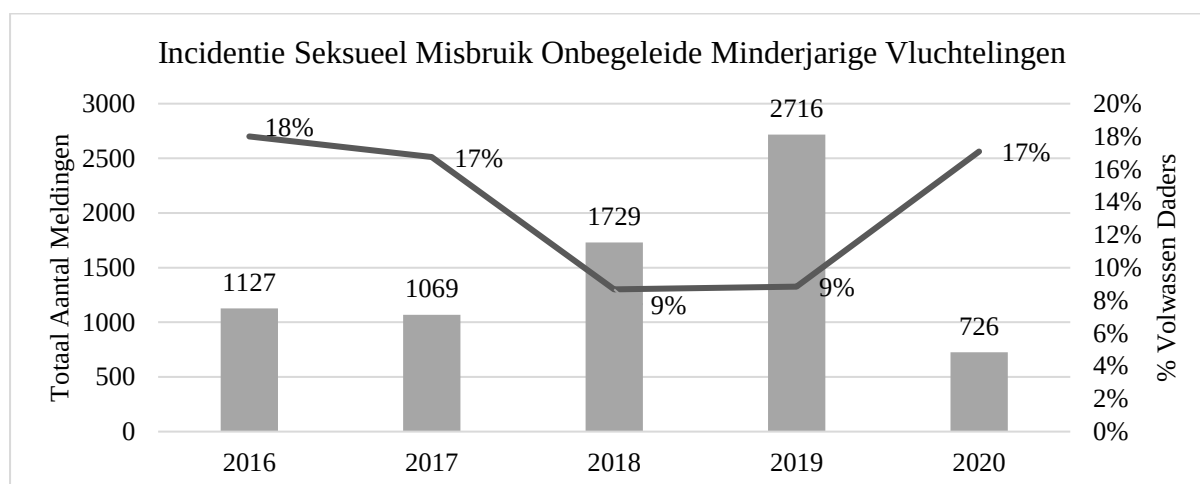
Tabel 2: Onderzoeken Seksueel Misbruik van Minderjarigen in ORR opvangcentra

Onderzoeker	Instantie	Periode	Databron	Meldingen	Volwassen Daders
U.S. Department of Health & Human Services	ORR	2014-2018	HSS & DOJ	5.849	3,3%
Vera Institute of Justice	ORR	okt 2014- jul 2018	ORR	4.556	-
U.S. Department of Health & Human Services	ORR	FJ 2017	ORR & DOJ	1.333	19%
HSS Office of Inspector General	ORR	jan-jul 2018	ORR	761	5,6%
Senate Committee on Finance	ORR	2016-2020	ORR	7.467	13,9%
Judicial Watch	ORR	jan-feb 2021	ORR	33	30,3%

Het HSS OIG rapporteerde 761 incidenten van seksueel misbruik in slechts 7 maanden in 2018. Hierbij was 19% 'seksuele intimidatie', waar bijvoorbeeld een kind of medewerker meerdere seksuele gebaren of opmerkingen maakt naar het slachtoffer. 32% van deze incidenten betrof de ergste gradatie van 'seksueel misbruik' waar bijvoorbeeld een medewerker of minderjarige medebewoner de geslachtsdelen van het slachtoffer aanraakt. Daarnaast verkreeg Judicial Watch in 2021 via de Freedom of Information Act HHS documenten die 33 incidenten van seksueel misbruik tonen in slechts één maand. Tien van deze incidenten betroffen een volwassen dader die, al dan niet, op dat moment werkzaam was binnen ORR opvangcentra (Judicial Watch, 2021).

Deze verschillende meldingen en inschattingen van seksueel misbruik kunnen echter, net als in de Nederlandse casus, niet als representatief gezien worden voor alle slachtoffers van seksueel misbruik in deze opvangcentra. Uit verschillende rapporten blijkt dat er ernstige onderrapportage is, deels doordat kinderen niet naar buiten durven te treden maar ook door het gebrekkige rapportage systeem van de ORR (U.S. Senate Permanent Subcommittee on Investigations, 2018). Het ORR heeft een interne toezichthoudende taak, maar de HHS OIG stelde vast dat het meldingssysteem die het ORR gebruikte, waar incidenten van seksueel misbruik van minderjarigen in geregistreerd staan, de ORR onvoldoende in staat stelde deze incidenten te registreren en aan te pakken (HHS The Office of Inspector General, 2020). Dit belemmerde ook de toezichthoudende functie omdat de incidentie en ernst rondom seksueel misbruik van minderjarigen veelal onbekend was.

Figuur 8: Meldingen Seksueel Misbruik Onbegeleide Minderjarige Vluchtelingen ORR 2016-2020



Notitie: Gebaseerd op data van de Senate Committee on Finance (2021)

6.4 Slachtoffers en Daders

De Senate Committee on Finance (2021) vond dat het gros van de daders tussen 2016-2020 zelf onbegeleide minderjarige vluchtelingen waren, ruim 81%. In ruim 13% van de gevallen was er sprake van een volwassen dader, maar in 89% van de gevallen met een volwassen dader waren dit ORR jeugdhulpverleners. In het merendeel van deze duizenden klachten werd het misbruik gepleegd door anderen minderjarigen. De HHS vond dat in de periode 2014-2018 3.3% van de gemelde incidenten een ORR medewerker betrof, echter was in een andere 4.3% van de gevallen de dader onbekend (Owens et al., 2019). Het HSS OIG vond dat bijna de helft van de slachtoffers 16-17 jaar waren, terwijl 25% van de slachtoffers jonger dan 12 jaar was. 93% van de incidenten vond plaats tussen minderjarigen (HHS Office of Inspector General, 2020). In 2017 bleek 19% van alle meldingen omtrent seksueel misbruik van onbegeleide minderjarige vluchtelingen door ORR medewerkers gepleegd te zijn (U.S. Department of Health and Human Services, 2017)

6.5 Aanpak

6.5.1 Aanpak uitvoerende macht

ORR – De ORR zegt zelf een "a zero-tolerance policy" te hebben voor alle vormen van ongepast seksueel gedrag (Gonzales, 2019). In een hoorzitting van de House Judiciary Committee stelde ORR adjunct-directeur Jonathan White dat de "overgrote meerderheid van de beschuldigingen ongegrond zijn" (Gonzales, 2019). Dit gedrag zien we ook terug in het rapport van de Senate Committee on Finance (2021, p.8), waar veel van de seksuele misbruik incidenten worden beschreven als 'speels gedrag' zoals een 'klap op de bil' door het ORR.

Ook zien we in meerdere instanties dat de ORR verschillende jeugdhulpverleners, waarvan de ORR wist dat zij seksueel misbruik maakte van kinderen en later ook veroordeeld zouden worden, overplaatste naar andere ORR faciliteiten (Senate Committee on Finance, 2021). Voorbeelden hiervan zijn veroordeelden zoals Oscar Trujillo en Fernando Magaz Negrete. Kortom, het ORR heeft systematisch de ogen gesloten voor kwetsbare kinderen die structureel misbruikt werden.

Departementen – Na het rapport van de U.S. Senate Permanent Subcommittee on Investigations (2018) besloten de DHS en HSS in 2017 een Joint Concepts of Operations (JCO) op te zetten. Beide departementen zouden hierin erkennen dat zij zorg dragen voor onbegeleide minderjarige vluchtelingen, en vastleggen dat zij kinderen beschermen tegen misbruik (HHS Office of Inspector General, 2017). Echter bleek uit een hoorzitting omtrent onbegeleide minderjarige vluchtelingen van een dezelfde subcommissie dat er in 2018 en tot op heden geen definitieve uitwerking van dit JCO is.

Naar aanleiding van de aanstootgevende rapporten in handen van de Human Rights Watch zegt de DHS interne evaluaties uit te voeren “to identify and terminate intolerable prejudice and reform its policies and training” (Sullivan, 2021). De DHS en HHS probeerden eerder al in 2018 de Flores Agreement aan te passen zodat gezinnen gezamenlijk in hechtenis worden genomen gedurende de volledige duur van de immigratieprocedure (U.S. Department of Homeland Security & U.S. Department of Health and Human Services, 2018). Dit werd later via rechterlijk bevel verboden.

Echter blijkt dat DHS, vooral met betrekking tot seksuele transgressies in CBP faciliteiten, jarenlang systematisch niet heeft gehandeld. Uit onderzoek is gebleken dat ruim 97% van de 809 klachten over misbruik, waarvan 20 seksueel wangedrag tussen januari 2009 en januari 2012 tegen de CPB leidde tot een “no action taken” (Cave, 2014).

OIG – De OIGs zijn dienstonderdeel van zowel DHS als HHS, en behoren dus bij de uitvoerende macht. Toch bleek zij kritisch op haar eigen moederorganisatie: de HHS OIG stelde dat de HHS niet voldoende achtergrondcontroles uitvoerde op medewerkers in ORR centra (HHS Office of Inspector General, 2018). Ook zou het ORR meldingssysteem slordig zijn, en de ORR onvoldoende in staat stellen om seksueel misbruik te registreren en te straffen (HHS The Office of Inspector General, 2020). Uiteraard rest de OIG als externe toezichthouder de taak om zelf te onderzoeken en niet enkel te vertrouwen op (ontbrekende) informatie van de ORR. Na meerdere kritische rapporten startte de HHS OIG in 2021 een UAC (unaccompanied alien children) Path, een online platform waarin het nieuw opgerichte ORR Prevention of Sexual Abuse team accurater meldingen van seksueel misbruik kan bijhouden (HHS Office of Inspector General, 2020).

Presidentiële Administratie – De Biden administratie vroeg het Congres \$3,3 miljard in 2022 extra toe te kennen aan de opvang en begeleiding van onbegeleide minderjarige vluchtelingen (Congressional Research Service, 2021). Dit is bovenop de noodfinanciering van 4,5 miljard die al eerder door het Congres werd toegekend in 2019 naar aanleiding van een noodroep van het DHS (Soboroff & Ainsley, 2019). Daarnaast weigert President Biden gesloten ORR faciliteiten te heropenen waar eerder systematisch seksueel misbruik van onbegeleide minderjarige vluchtelingen plaatsvond, ondanks de huidige structurele tekorten in opvangcentra (Cardona, 2021). Dit staat in scherp contrast met de reactie van de eerdere president Donald Trump:

"Many of these illegal aliens are living far better now than where they came from, and in far safer conditions ... If Illegal Immigrants are unhappy with the conditions in the quickly built or refitted detentions centers, just tell them not to come. All problems solved!" – Donald Trump

6.5.2 Aanpak wetgevende macht

Na verschillende signalen van seksueel misbruik van onbegeleide minderjarige vluchtelingen zijn de meeste toezichthouders die vallen onder de wetgevende macht een onderzoek gestart. Zo zagen we in *Paragraaf 6.2* dat verschillende Huis van Afgevaardigden en Senaat commissies, maar ook het GAO, rapporten publiceerden. Zij evalueerden op de interne toezichtcapaciteiten van het ORR en signaleerden als externe toezichthouder verbeterpunten.

Het Congres heeft meerdere aanbevelingen gedaan om de interne toezichthouding te waarborgen, maar uit een rapport uit mei 2019 bleek dat weinig van deze aanbevelingen werden opgevolgd (U.S. Government Accountability Office, 2020b). Naast aanbeveling heeft het Congres ook wetgeving aangenomen om kinderen verder te beschermen, al bleek de uitvoerende wet deze langzaam op te pakken. Zo besloot in 2003 het Congres via de Prison Rape Elimination Act (PREA), dat alle gedetineerden beschermd moeten worden tegen seksueel misbruik. Deze wet werd pas in 2014 geïmplementeerd (Global Human Rights Clinic, 2018).

Op 29 februari 2019 vond er een hoorzitting plaats genaamd “Oversight of the Trump Administration’s Family Separation Policy” betreffende de inhumane situatie aan de grens binnen Judiciary commissie van de House of Representatives (Thrush, 2019). Ted Deutsch, senior lid van deze commissie, zei

hierbij: “Congress and the public demand answers and a clearer understanding of how these allegations are being investigated and what is being done to protect these vulnerable children.”

Hierna vond de hoorzitting “A Humane Response: Prioritizing the Well-Being of Unaccompanied Children” plaats binnen de House Subcommittee on Oversight and Investigations (2021). Hier zei JooYeun Chang, ambtenaar bij de HSS: “I just want to iterate that child safety is absolutely our top priority, and we have zero tolerance for any type of abuse or misconduct or mistreatment of our children.”

Middels het rapport van de Senate Committee on Finance (2021) werd het structureel misbruik van minderjarige vluchtelingen en het inadequaat intern toezicht van het ORR nogmaals aangekaart. Dit rapport leidde tot verschillende hoorzittingen in het Congres, wat leidde tot publiekelijke erkenning en beloftes om de veiligheid van kinderen beter te borgen binnen ORR faciliteiten.

Eind 2021 kwamen de verschillende leden van het Huis van Afgevaardigden met een wetsvoorstel genaamd ‘Border Enforcement, Accountability, Oversight, and Community Engagement Act’ (117th United States Congress, 2021). Hier vroegen de leden om een onafhankelijke toezichtscommissie met dagvaardigingsbevoegdheid en een ombudsfunctie om klachten te onderzoeken. Tot op heden is deze wet nog niet aangenomen.

6.5.3 Aanpak rechterlijke macht

Tot op heden is er nog geen alomvattende aanpak geweest vanuit de rechterlijke macht, enkel alleen losse rechtszaken waar slachtoffers de ORR hebben aangeklaagd (Siegelbaum et al., 2018)

7. Vergelijkende Analyse

Paragraaf 4 toonde de wijze waarop nationaal onafhankelijk toezicht is ingericht in Nederland en de Verenigde Staten. Dit werd gedaan op basis van drie dimensies: namelijk de borging van onafhankelijkheid (1) tussen systemen, (2) tussen toezichthouders binnen systemen en (3) de borging middels bevoegdheden die de toezichthouder tot zijn beschikking heeft. *Paragraaf 7.1* toont een vergelijkend overzicht van de overeenkomsten en verschillen, en beantwoordt hiermee Verwachting 1. *Paragraaf 4 en 5* toonden het verloop en de aanpak van regel- en wetschending tussen twee casussen van seksueel misbruik binnen overheidsinstanties: het seksueel misbruik van minderjarigen binnen de Nederlandse residentiële jeugdzorg en het seksueel misbruik van onbegeleide minderjarige vluchtelingen binnen opvangcentra in de Verenigde Staten. In *Paragraaf 7.2* worden de verschillen en overeenkomsten in het verloop en de aanpak van deze incidenten geanalyseerd om Verwachting 2 te beantwoorden. *Paragraaf 7.3* beantwoordt vervolgens Verwachting 3.

7.1 Vergelijking Inrichting Onafhankelijk Toezicht

Borging tussen systemen – Parlementaire democratieën zoals Nederland hebben een ‘simpele’ keten van verantwoording, dit betekent dat één principaal delegeert aan één agent, en de desbetreffende agent ook alleen verantwoording aflegt aan deze principaal (Müller et al., 2006). Hierdoor zijn er minder checks en balances om de uitvoerende macht te controleren. Het presidentiële systeem van de Verenigde Staten is een complex multi-keten systeem van delegatie en verantwoording. Omdat burgers direct hun beslissingsbevoegdheden delegeren aan zowel de wetgevende als uitvoerende macht, speelt de verantwoordingsrelatie hier een directere rol dan bij parlementaire democratieën. De onafhankelijkheid blijkt dus beter geborgd in presidentiële democratieën omdat zowel de wetgevende als uitvoerende macht direct verantwoording afleggen aan de burger, en er dus meerdere checks-en-balances aanwezig zijn.

Borging tussen toezichthouders – Nederland en de Verenigde Staten hebben beiden toezichthouders die als onderdeel van de uitvoerende macht functioneren: Nederlandse rijksinspecties en Offices of Inspector General (OIGs) in de Verenigde Staten. De V.S. heeft echter óók toezichthouders in de wetgevende macht, zij nemen de vorm aan van *congressional oversight*. Dit soort toezicht wordt uitgevoerd door commissies van Het Huis van Afgevaardigden en de Senaat. Als wetgevende toezichthouders houden deze commissies, naast direct toezicht op de sector, toezicht op de uitvoerende toezichthouders. Het Congres ziet er dus op toe dat de OIGs hun statutaire verantwoordelijkheden na komen en niet te afhankelijk worden van de uitvoerende macht. De onafhankelijkheid blijkt beter geborgd in congressional oversight, omdat zij toezicht op toezicht houden en zo de externe checks-en-balances versterken. In de Verenigde Staten ontstaat er zo een alomvattend toezichtslandschap, waar er door zowel de wetgevende als uitvoerende macht wordt toegezien op publieke belangen.

Borging bevoegdheden –

1. *Regelgevende onafhankelijkheid*: Ondanks dat rijksinspecties over het algemeen in staat zijn om autonome keuzes te maken binnen de kaders van de wetten, kunnen zij geen directe terugkoppeling over de uitvoering van beleid geven. Aangezien *congressional oversight* onderdeel is van de wetgevende macht kunnen deze commissies meteen deze terugkoppeling geven. De OIGs, als onderdeel van de uitvoerende macht, kennen daarnaast ook vergaande verplichtingen om het Congres vroegtijdig te informeren over vermoedelijke schendingen van strafrecht. De regelgevende onafhankelijkheid van toezichthouders is beter geborgd in de Verenigde Staten omdat zij vergaande discretionaire ruimte en een duidelijke terugkoppelingsbevoegdheid naar de wetgevende macht hebben.
2. *Toezichthoudende onafhankelijkheid*: Zowel Nederlandse toezichthouders als toezichthouders uit de Verenigde Staten kennen veel onderzoekende bevoegdheden: OIGs en rijksinspecties kunnen beiden bijvoorbeeld zonder toestemming locaties betreden en een instelling onder verscherpt toezicht stellen (Helmich, 2014). Toch blijken deze uitvoerende toezichthouders uit beide landen in grote mate afhankelijk van het departement waar zij deel van uitmaken. Rijksinspecties zijn zo voor veel essentiële handhavende of sanctionerende bevoegdheden dusdanig afhankelijk van het Ministerie VWS: wat de toezichthoudende onafhankelijkheid

aanzienlijk aantast (Helmich, 2014). Echter kan het Congres, als wetgevende toezichthouder, indien zij van mening is dat de uitvoerende overheidsorganisatie is afgeweken van haar oorspronkelijke mandaat op verschillende manieren handhaven. Zo kunnen commissiehoorzittingen of afzettingsprocedures worden gestart en kan het Congres een bepaalde jurisdictie intrekken. De toezichthoudende onafhankelijkheid van toezichthouders is dus beter geborgd in de Verenigde Staten.

3. *Institutionele onafhankelijkheid*: Zowel rijksinspecties als OIGs zijn hiërarchisch ondergeschikt aan de uitvoerende macht waarop zij toezicht moet houden. Volgens de OECD (2014) kan dit zorgen voor een rolconflict en een afhankelijkheidsrelatie omdat het departement vergaande invloed kan uitoefenen op de toezichthouder. Daarnaast zijn rijksinspecties vaak afhankelijk van de ondertoezichtstaanden, omdat toezichthouders vaak niet over voldoende inhoudelijke kennis of middelen beschikken. Deze inkapseling in zowel het ministerie als de sector kan ervoor zorgen dat rijksinspecties niet objectief toezichthouden en handelingsverlegenheid ervaren. De onafhankelijkheid van toezichthouders is beter geborgd binnen *congressional oversight*, omdat zij vanuit de wetgevende macht kunnen adviseren en dus onafhankelijker kunnen fungeren van zowel de sector als de uitvoerende macht. Wederom lijkt de institutionele onafhankelijkheid beter geborgd in de Verenigde Staten.
4. *Budgettaire onafhankelijkheid*: OIGs zijn in de Verenigde Staten verantwoordelijk voor het aanstellen van eigen personeel en invulling van budget. De President is in staat om personeel van de OIG af te zetten, maar onder zeer strikte voorwaarden. Nederlandse rijksinspecties zijn daarin tegen niet bevoegd om hun eigen personeelsbeleid of financieel beheer te bepalen. De budgettaire onafhankelijkheid van toezichthouders is dus beter geborgd in de Verenigde Staten.

Uit de vergelijkende analyse blijkt dat de inrichting van onafhankelijk toezicht beter is geregeld in de Verenigde Staten dan in Nederland omdat: (a) onafhankelijk toezicht beter is geborgd in een presidentieel systeem dan in een parlementair systeem (b) het toezichtslandschap in de V.S. alomvattend is en (c) toezichthouders in de V.S. meer onafhankelijke bevoegdheden hebben om hun toezichthoudende taken uit te voeren. Deze resultaten zijn in lijn met Verwachting 1.

Bevinding 1. De inrichting van nationaal toezicht is onafhankelijker ingericht in de Verenigde Staten dan in Nederland.

7.2 Vergelijking Verloop en Aanpak Regel- en Wetschending

Verloop – In Nederland is het grootschalige misbruik van kinderen in de jeugdzorg aan het licht gekomen door jaren van aanhoudende signalen, ook vanuit andere sectoren zoals misbruik door geestelijken. Daarentegen is het misbruik binnen opvangcentra in de V.S. van minderjarige vluchtelingen aan het licht gekomen door non-profit organisaties die een officiële klacht indienden bij een toezichthouder, waarna hier veel media aandacht op gevestigd werd. Beide casussen zijn gekenmerkt door grove onderrapportage van misbruik: deels doordat slachtoffers geen melding durfden te doen, maar ook door de gebrekkige rapportage van seksueel misbruik door interne toezichthouders. Dit bemoeilijkte de taak voor externe toezichthouders om het ware bereik, de ernst en frequentie van seksueel misbruik binnen overheidsinstanties te bepalen.

In beiden casussen zagen we dat het structurele misbruik van honderden tot duizenden kinderen al jaren aanhoudt, en tot op heden doorgaat. Uit Nederlands onderzoek blijkt dat ruim de helft van de slachtoffers jonger dan 12 jaar was op het moment van misbruik. Daarnaast zijn kinderen met een licht-verstandelijke beperking in de residentiële jeugdzorg vele malen vaker het slachtoffer van seksueel misbruik. In de Verenigde Staten bleek dat bijna de helft van de slachtoffers 16-17 jaar oud waren, en een kwart jonger dan 12 jaar was.

In beide casussen zagen we dat ook minderjarige daders zich schuldig maakte aan seksueel misbruik, vaak bleken dit groepsgeenoten of mede-onbegeleide minderjarige vluchtelingen. Uit de V.S. casus bleek uit verschillende onderzoeken dat 70-97% van de daders minderjarig was, terwijl het onderzoek in Nederland juist toonde dat ruim de helft van de daders volwassen en werkzaam binnen de residentiële

jeugdzorg was. Dit verschil kan deels worden verklaard doordat het Nederlands onderzoek enkel keek naar dossiers van reeds veroordeelde daders, terwijl de data van de V.S. is gebaseerd op meldingen die geregistreerd staan in de systemen van de toezichthouders. In beide casussen is er dus sprake van systematisch misbruik door volwassen jeugdverzorger die *juist* zorg hadden moeten dragen voor deze kwetsbare kinderen.

Aanpak – Beide landen tonen een situatie waar het interne toezicht niet op orde is en niet goed functioneert. Uit de algemene aanpak zien we klaarblijkelijk dat de Nederlandse staat en haar toezichthouders laks zijn geweest met het onderzoeken en bestraffen van seksueel misbruik van kwetsbare kinderen in de jeugdzorg. Al vanaf 1945 kwamen er geluiden vanuit de sector, en in 1990 werd er door de wetgevende macht al een roep gedaan tot inventarisatie naar de aard en omvang, maar pas in 2012 werd actie ondernomen door een parlementaire onderzoekscommissie. De rijksinspecties trokken tientallen jaren niet aan de bel. Het seksueel misbruik van kinderen heeft in de jeugdzorg vele malen langer kunnen voortwoekeren dan het misbruik in de vluchtelingenopvangcentra. Dit zal mede komen doordat het verschijnsel van grootschalige migratie pas de laatste tien jaar prominent werd terwijl Westerse landen al honderden jaren zorgdragen voor uithuisgeplaatste kinderen.

De Nederlandse rijksinspecties die toezicht houden op de jeugdzorg hielden historisch gezien de vinger aan de pols: er werd gestreefd met zo min mogelijk omhaal een einde te maken aan het seksueel misbruik (Commissie Samson, 2012b). De Nederlandse overheid was terughoudend om algemene conclusies te verbinden aan deze incidenten; en kan wellicht de oordeelsvorming van de rijksinspecties hebben beïnvloed via vergaande aanwijzingen (Commissie Samson, 2012b). Uit de casus van de Verenigde Staten blijkt juist dat toezichthouders er relatief snel bij waren en snel onderzoeken startten naar deze misstanden. Ook zorgde het *congressional oversight* voor een nieuw wetsvoorstel die het extern toezicht op de opvangcentra voor onbegeleide minderjarigen migranten verder zal versterken. Dit toont een proactieve houding om het seksueel misbruik van kinderen verder te voorkomen, in vergelijking tot een reactieve houding van de Nederlandse toezichthouders.

In beide casussen zien we ook een patroon van vergrootte bemoeienis van de wetgevende macht (Congres, Tweede Kamer), naarmate de situaties in de loop van de tijd vele malen schrijnender worden. De Nederlandse Staat stelt zo twee parlementaire onderzoeksgroepen aan in een tijdspan van minder dan acht jaar. Deze commissies voeren onderzoek uit op basis van een nieuw meldpunt. Het Congres organiseerde daarentegen verschillende hoorzittingen betreffende de schrijnende situatie aan de grens, maar vertrouwde veelal op cijfers en onderzoeken van de interne toezichthouders. In beide casussen zien we binnen de uitvoerende instanties een algemeen gebrek aan professionaliteit. In de V.S. komt dit mede door de overvloed aan vluchtelingen, waardoor er vele kwalitatieve gebreken ontstaan in het verzorgen van deze kinderen. In de Nederlandse casus merken we juist op dat jeugdzorg professionals historisch gezien niet werden opgeleid om seksueel misbruik te herkennen en te voorkomen.

Uit de casuïstiek blijkt dat het verloop van regel- en wetschending niet heel verschillend is tussen Nederland en de Verenigde Staten. Daarentegen blijkt wel dat de aanpak van toezichthouders in de V.S. veel pro-actiever was en zo de schending sneller werd gesignaleerd en geagendeerd door de toezichthouders. Dit betekent dat het eerste onderdeel (a) van Verwachting 2 ontkracht zal moeten worden, terwijl het tweede onderdeel (b) in lijn is met de resultaten.

Bevinding 2. Regel- en wetschending binnen overheidsinstanties in de V.S. zijn niet minder intensief in aard en ernst, maar worden wel sneller gesignaleerd en geagendeerd door toezichthouders dan in Nederland.

7.3 Samenhang Onafhankelijk Toezicht en Wetschendingen

Uit de Nederlandse casus blijkt dat de verzuiling en ontbrekende professionaliteit van toezichthouders ervoor heeft gezorgd dat slachtoffers “te lang in de kou hebben gestaan” (Commissie Samson, 2012b, p.58). Het gefragmenteerde toezicht op de jeugdzorg heeft tot versplintering en kwaliteitsverlies geleid, wat helder wordt in een calamiteiten casus zoals deze (Tweede Kamer Der Staten-generaal, 2012b).

Door dit gebrek aan capaciteiten vertrouwden de rijksinspecties te vaak op de capaciteiten en onderzoeksmiddelen van de jeugdzorg instellingen, met inkapseling als gevolg. Via inkapseling zijn deze toezichthouders de belangen van de sector gaan dienen in plaats van het algemene belang, waardoor zij niet ingegrepen hebben terwijl dit vanuit maatschappelijk oogpunt wel van belang was (Reijnen, 2010; Welp et al., 2013). Daarnaast stelde het ministerie tientallen jaren lang te weinig middelen beschikbaar voor de jeugdzorg rijksinspecties, waardoor zij afhankelijk werden van hetzelfde ministerie. Dit leidde tot handhavingsverlegenheid waardoor toezichthouders het structurele misbruik binnen de jeugdzorg tientallen jaren lang niet handhaafden in de hoop zo het ministerie te beschermen. Dit komt overeen met de casus uit de V.S. waar de “het ontbreken van zinvol [...] toezicht en verantwoording” heeft kunnen leiden tot duizenden slachtoffers (American Civil Liberties Union, 2018 p.2). Echter blijkt uit deze casus dat de structurele aanwezigheid van *congressional oversight* commissies ervoor zorgde dat seksueel misbruik spoedig werd gesignaleerd, maar dat er ook sneller stappen werden gezet om de toezichtpositie van toezichthoudende instanties te verbeteren om zo toekomstige signalen nog eerder op te vangen.

Bevinding 3. Omdat nationaal onafhankelijk toezicht in de Verenigde Staten beter is ingericht dan in Nederland worden regel- en wetschendingen binnen overheidsinstanties in de Verenigde Staten sneller gesignaleerd en geagendeerd door toezichthouders.
--

Uit de casuïstiek blijkt inderdaad dat de aanpak van toezichthouders (e.g. het sneller signaleren en agenderen) grotendeels samenhangt met de onafhankelijkheid van deze toezichthouder. Dit deel van Verwachting 3(b) is dus in lijn met de resultaten. Echter bleek eerder in deze paragraaf dat het verloop (e.g. aard en ernst) niet significant verschillend was tussen de twee landen, hierdoor zal dit deel van Verwachting 3(a) moeten worden ontkracht.

8. Conclusie en Discussie

In dit laatste hoofdstuk worden de bevindingen van deze masterscriptie samengevat om zo de opgestelde onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. Daarnaast zullen de implicaties en beperkingen van dit onderzoek benoemd worden, samen met de suggesties voor toekomstig onderzoek. Als laatste zullen beleidsvoorstellen worden gedaan die de inrichting van onafhankelijk toezicht beter zouden borgen, om zo regel- en wetschending tegen te gaan.

8.1 Beantwoording Hoofdonderzoeksvraag

In de volgende paragrafen zullen de bevindingen van dit onderzoek worden besproken om de onderzoeksvraag te beantwoorden: *In hoeverre kunnen wij verschillen verklaren tussen landen in het verloop en de aanpak van incidenten van regel- en wetschending binnen overheidsinstanties vanuit de inrichting van onafhankelijk toezicht op nationaal niveau binnen deze landen?*

We kunnen stellen dat ondanks dat het verloop van regel- en wetschending tussen beide landen gelijkwaardig is, de aanpak van de toezichthouders in schril contrast met elkaar staan. Dit hangt mede samen met de grote mate waarin toezichthouders in het Amerikaanse openbaar bestuur hun werk onafhankelijk van zowel het departement als de ondertoezichtstaanden kunnen uitvoeren.

De belangrijkste bevinding is dus dat er samenhang bestaat tussen de inrichting van toezichthouders en de aanpak van regel- en wetschending binnen overheidsinstanties. Deze resultaten komen overeen met eerder onderzoek waaruit blijkt dat onafhankelijk toezicht een *ex post* prikkel is om regel- en wetschending tegen te gaan doordat onafhankelijke toezichthouders deze sneller signaleren en agenderen (Auel, 2009). Een opvallende bevinding van deze masterscriptie is dat de onafhankelijkheid van toezichthouders niet samenhangt met het verloop van een incident van regel- en wetschending. Hieruit blijkt dat onafhankelijk toezicht geen *ex ante* prikkel is voor overheidsinstanties om zich aan regel- en wetsvoorschriften te houden. Het ontbreken van een *ex ante* prikkel is in tegenstelling tot eerdere literatuur, wat toont dat in beide casussen toezicht niet risico-analyserend of preventief was, maar juist reactief (Miller, 2005). Doordat het verloop in beide casussen sterk vergelijkbaar is kunnen de verschillen in de aanpak beter toegewezen worden aan verschillen in de borging van onafhankelijk toezicht dan aan de omvang of ernst (het verloop) van deze incidenten.

8.2 Implicaties

Deze masterscriptie is een aanvulling op de bestaande literatuur over toezicht en regel- en wetschending door overheden, omdat er slechts één onderzoek bestaat over het verband tussen deze twee fenomenen (Huberts et al., 2005). Deze scriptie bevestigt het belang van onafhankelijk toezicht in moderne politiek-bestuurlijke processen (Asselt et al., 2018; Den Uijl & Frissen, 2021; Havinga et al., 2015; Van Erp & Winter, 2020). Deze resultaten versterken ook het standpunt dat de inrichting van toezicht verbonden is met het verloop en de aanpak van regel- en wetschending binnen overheidsinstanties. Een mogelijke verklaring voor deze samenhang is dat toezichthouding de verantwoordelijkheid van de overheid *ex post* waarborgt (Auel, 2009; Lupia & McCubbins, 1998; Weingast, 1984).

Vanuit een bestuurskundig perspectief is het onderzoeken van de onafhankelijkheid van toezicht zeer relevant omdat bestuurskunde zich inherent bezighoudt met de manier waarop: “de publieke sector het algemeen belang dient door het ontwikkelen en uitvoeren van overheidsbeleid, en wat er nodig is om deze zaken op een effectieve, efficiënte, legitieme en rationele manier uit te voeren om het algemeen belang optimaal te dienen” (De Vries, 2016, p.6). Deze scriptie heeft getoond hoe onafhankelijk toezicht essentieel is voor een legitiem overheidsbeleid dat het algemeen belang dient. Echter is het als bestuurskundige essentieel om te beseffen dat de inrichting van onafhankelijk toezicht niet alle regel- en wetschendingen door de overheid tegen zal gaan.

De conclusie dat onafhankelijk toezicht beter lijkt te zijn ingericht in de Verenigde Staten dan in Nederland heeft meerdere implicaties. Het blijkt dat de informatie asymmetrie beter geslecht wordt in de Verenigde Staten dan in Nederland, waardoor de *moral hazard* van een overtredende overheid tegen gegaan wordt. Dit betekent dat onafhankelijk toezicht in Nederland aanzienlijk versterkt en

gediversifieerd zal moeten worden om als volwaardig politiek instrument te fungeren die de overtredende overheid tegen gaat. Wanneer de inrichting van onafhankelijk toezicht in Nederland niet beter geborgd wordt kan dit leiden tot vele meerdere desastreuze casussen waaruit blijkt dat de overheid niet in het belang van de burger heeft gehandeld. Het is hierdoor de taak van bestuurskundigen om de volgende wetenschappelijke puzzel te beantwoorden: hoe kunnen we de inrichting van onafhankelijk toezicht versterken in het Nederlands parlementaire systeem?

8.3 Beperkingen en Suggesties voor Toekomstig Onderzoek

In deze paragraaf worden de beperkingen van deze masterscriptie vermeld, met de daaruit voortvloeiende aanbevelingen voor toekomstig onderzoek.

De inherente verschillen tussen langdurige residentiële jeugdzorg en kortdurende noodopvang van vluchtelingen kan de validiteit van de conclusies hebben beïnvloed. Zo kan het misbruik in de Nederlandse jeugdzorg langer hebben aangehouden door de afhankelijkheid van de toezichthouders, of juist door het lange termijn karakter van deze instellingen. Daarnaast zijn de verschillende tijdspannen van de twee casussen problematisch: waar de onderzoeken in Nederland reeds zijn afgerond is de V.S. casus relatief recent waardoor er telkens nieuwe informatie naar boven komt. Zo kan er een incompleet beeld zijn geschetst. Vervolgonderzoek op het domein van seksueel misbruik en de onafhankelijkheid van toezicht is nodig om de resultaten van dit onderzoek te versterken. Daarnaast lag de nadruk van deze masterscriptie op het onderzoeken van extreme cases. Toekomstig onderzoek zal moeten valideren of verschillende contexten ook vergelijkbare processen tonen.

Verder onderzoek zou de samenhang tussen regel- en wetschending binnen overheidsinstanties en de onafhankelijkheid van toezicht uitvoeriger moeten bestuderen. Deze studie betrof een exploratief ontwerp met een kleine omvang van de steekproef waardoor het maken van generalisaties op basis van de conclusies niet mogelijk is. Vervolg onderzoek kan dit onderzoeksontwerp herhalen in verschillende landen en domeinen om zo tot generaliseerbare conclusies te komen.

Voor het doel van deze exploratieve methodiek bleek het niet noodzakelijk om, voor het niveau waarin ik de casestudies heb geanalyseerd, aanvullende expertkennis te verwerven middels interviews. Ook bleek het lastig om experts uit de Verenigde Staten te vinden, en betroffen beide casussen een zeer gevoelig onderwerp. Om het onderzoek tussen Nederland en de Verenigde Staten dermate vergelijkbaar te houden is er besloten geen interviews te doen. Toch zou dit de betrouwbaarheid van het onderzoek kunnen belemmeren.

Door een beperkte scope van het onderzoek is er ook weinig aandacht besteed aan de rol en het belang van intern toezicht. Een volgend verkennend onderzoek kan dus worden uitgevoerd naar hoe dit intern onderzoek een rol speelt in het toezichtslandschap, en hoe de relatie van intern met extern toezicht versterkt kan worden. Daarnaast heeft deze masterscriptie door praktische redenen niet een volledig beeld kunnen tonen van de pluriformiteit van het toezichtslandschap, zoals de rol die semi-publieke of private partijen spelen. Hier kan ook meer aandacht aan worden besteed in een vervolgonderzoek. Als laatste kan vervolgonderzoek de impact van de drie verschillende dimensies van onafhankelijk toezicht op regel- en wetschending bepalen, of kan zich juist richten op enkel de bevoegdheden dimensie en in hoeverre de regelgevende, toezichthoudende, institutionele en budgettaire onafhankelijkheid samenhangen met regel- en wetschending.

8.4 Aanbevelingen ter Versterking Onafhankelijk Toezicht

Deze aanbevelingen richten zich niet enkel op aanbevelingen die voort stromen uit de casussen, maar betreffen algemene verbeteringen om de inrichting van onafhankelijk toezicht beter te borgen en zo regel- en wetschending binnen overheidsinstanties tegen te gaan.

Er zijn verschillende manieren om het toezicht in Nederland onafhankelijker in te richten. Zo pleit Havinga et al. (2015, p.14) voor “private toezichthouders [die] periodiek moeten rouleren tussen de te controleren bedrijven”. Anderen pleiten juist voor systeemverantwoordelijk toezicht: een

toezichthouder beschouwt zijn verantwoordelijkheid als een die verder reikt dan het controleren op afwijkingen van de geldende wet- en regelgeving (de Goede & Knottnerus, 2016). Dit zou hand in hand gaan met horizontaal toezicht, hierbij is de ambtelijke organisatie direct verantwoordelijk voor haar beleid en gaat het daaropvolgende toezicht niet via een politieke bestuurder (Van Thiel, 2004). Deze ontwikkeling van “de horizontalisering van de relatie tussen kerndepartementen en verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties brengt een spanning aan het licht tussen de vereisten van het primaat van politiek” (van Thiel, 2003, p.23).

Om de inrichting van onafhankelijk toezicht te versterken kan Nederland aanpassingen maken om bijvoorbeeld parlementaire commissies toezichthoudende taken toe te kennen, en een eigen vorm van toezicht vanuit de wetgevende macht aan te stellen (gelijkwaardig met *congressional oversight*). Dit lijkt echter niet geheel realistisch gezien het parlementaire stelsel waarin toezichthouders in Nederland nog altijd in opereren.

Toch zijn er ook minder drastische aanpassingen die op korte termijn kunnen worden toegepast in het Nederlands bestuur om zo de onafhankelijkheid van de rijksinspecties te versterken. Het kabinet Rutte-IV pleitte zelf in het coalitieakkoord voor een Wet op de rijksinspecties. Hier zouden verschillende waarborgen voor onafhankelijkheid in onder kunnen worden gebracht.⁹ Enkele voorbeelden:

- De benoeming en de aanstelling van de leiding van rijksinspecties moet beter worden geregeld in de Wet op de rijksinspecties. In het bijzonder worden criteria voor benoeming, herbenoeming, schorsing en ontslag opgesteld in de wet en worden draaieurconstructies voorkomen.
- Om de tegenkracht van de rijksinspecties ten opzichte van het betreffende ministerie te versterken, moet in de Wet op de rijksinspecties worden geregeld dat de leiding van de inspecties wordt vormgegeven als collegiale bestuursvorm en de Inspecteur-Generaal geen deel uitmaakt van de bestuursraad van het ministerie.
- In de Wet op de rijksinspecties wordt vastgelegd dat rijksinspecties een eigen budget krijgen uitgekeerd in de vorm van een lumpsumbedrag en worden daarmee financieel onafhankelijk van het ministerie.
- De rijksinspecties moeten gevraagd en ongevraagd de minister en de Tweede Kamer kunnen adviseren. In de wet worden daartoe waarborgen opgenomen die openbaarheid en termijnen om beleidsreacties te formuleren garanderen.
- In de Wet op de rijksinspecties wordt vastgelegd dat de beoordeling van het functioneren van de rijksinspecties buiten het ministerie wordt belegd bij een onafhankelijke commissie die toeziet op de kwaliteit en de onafhankelijkheid van de kerntaken van rijksinspecties.

Al met al tonen beide casussen dat de onafhankelijkheid van rijksinspecties geen rustig bezit is “maar regelmatig ... [moet] worden verdiend en soms bevochten” (Andersson Elffers Felix, 2020, p.6). Ondanks dat de V.S. een onafhankelijker inrichting van toezicht bezit blijkt uit honderden getuigenverklaringen dat seksueel misbruik van onbegeleide minderjarige vluchtelingen nog dagelijks plaatsvindt. Er rest voor beide landen dus de taak om extern onafhankelijk toezicht te versterken en de meest kwetsbare kinderen onder de zorg van de staat ook *daadwerkelijk* te beschermen.

⁹ Voor een volledig overzicht zie: Kamerstukken II 2021/22, 36 149, nr. 2

9. Bronnen

- 116th Congress House of Representatives. (2019). *Rules on the Committee on Oversight and Reform House of Representatives*. United States of America.
- 117th United States Congress. (2021). *S. 3160 - Border Enforcement, Accountability, Oversight, and Community Engagement Act*. United States of America.
- Algemene Rekenkamer. (1998). *Toezicht op Uitvoering Publieke Taken*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Andersson Elffers Felix. (2020). *Evaluatie van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- Andrews, R. B. (2000). Ministers as double agents? The delegation process between cabinet and ministers. *European Journal of Political Research*, 37(3), 377–395.
<https://doi.org/10.1111/1475-6765.00518>
- Asselt, M. van, Slob, M., Baart, M., Ipenburg, D., & Loo, M. van het. (2018). *Onafhankelijk Onderzoek in het Publiek Belang*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- Auel, K. (2009). “*Servants of the People*” or “*Masters of the Government*”? *Explaining Parliamentary Behaviour in EU Affairs. Paper for presentation at the 11th Biennial Conference of the European Union Studies Association*. Oxford, UK: University of Oxford.
- BBC. (2019a). Migrant children in the US: The bigger picture explained. *BBC*.
<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-44532437>
- BBC. (2019b). “*Thousands of US child migrants sexually abused.*”
<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-47377889>
- Bekkema, N., de Schippe, C., & Oosterman, M. (2019). Interviewstudie geweld in de residentiële jeugdzorg. In *Bronstudies bij het sectorrapport geweld in de residentiële jeugdzorg (1945-heden)*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Bergman, T., & Damgaard, E. (2013). *Delegation and Accountability in European Integration: The Nordic parliamentary democracies and the European Union*. Oxfordshire, UK: Routledge.
- Berle, A., & Means, G. (1932). *The Modern Corporation and Private Property* (1st ed.). Piscataway, USA: Transaction Publishers.
- Blatter, J., & Haverland, M. (2012a). Causal-Process Tracing. In *Designing Case Studies: Explanatory Approaches in Small-N Research*. Palgrave Macmillan.
- Blatter, J., & Haverland, M. (2012b). Causal-Process Tracing. In *Designing Case Studies: Explanatory Approaches in Small-N Research*. London, UK: Palgrave Macmillan.
- BMC. (2009). *Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg*. Amersfoort: BMC.
- Boin, A., Kuipers, S., & Overdijk, W. (2013). Leadership in Times of Crisis: A Framework for Assessment. *International Review of Public Administration*, 18(1), 79–91.
<https://doi.org/10.1080/12294659.2013.10805241>
- Brealey, R. A., & Myers, S. C. (1996). *Principles of corporate finance*. New York, USA: McGraw-Hill.
- Brehm, J., & Gates, S. (1997). *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*. Michigan, USA: University of Michigan Press.
<https://doi.org/https://doi.org/10.3998/mpub.15149>
- Bryce, J. (1921). Modern Democracies. In *The American Historical Review*. New York: The

MacMillan Company.

- Cameron, C. (2022, April 7). Homeland Security Watchdog Omitted Damaging Findings From Reports. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2022/04/07/us/politics/homeland-security-inspector-general.html>
- Cardona, A. C. (2021). Report: Biden Backtracks, Says Homestead Migrant Camp Shouldn't Reopen. *Miami New Times*. <https://www.miaminewtimes.com/news/axios-biden-opposes-reopening-homestead-camp-for-migrant-children-11982067>
- Cavaye, A. L. M. (1996). Case study research: a multi-faceted research approach for IS. *Info Systems J*, 6, 227–242. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1365-2575.1996.tb00015.x>
- Cave, D. (2014). Complaints of Abuse by Border Agents Often Ignored, Records Show. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2014/05/06/us/complaints-of-abuse-by-border-agents-often-ignored-records-show.html>
- Chavannes, M. (2021). Geen wonder dat burgers afhaken bij een overheid die telkens de eigen wet overtreedt. *De Correspondent*. <https://decorrespondent.nl/12922/geen-wonder-dat-burgers-afhaken-bij-een-overheid-die-telkens-de-eigen-wet-overtreedt/2818235504084-23f35a97>
- Chesal, R. (2019, June 16). Slachtoffer van misbruik in jeugdzorg stelt overheid aansprakelijk. *NOS*. <https://nos.nl/artikel/2289338-slachtoffer-van-misbruik-in-jeugdzorg-stelt-overheid-aansprakelijk>
- Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *PS - Political Science and Politics*, 44(4), 823–830. <https://doi.org/10.1017/S1049096511001429>
- Commissie De Winter. (2019). *Onvoldoende beschermd: Geweld in de Nederlandse jeugdzorg van 1945 tot heden*.
- Commissie Mik. (1984). *Jeugdwelzijn: op weg naar samenhangend beleid*. Den Haag: Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid.
- Commissie Samson. (2012a). *Deelrapport 16. Statistische Analyse Meldpunt*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Commissie Samson. (2012b). *Omringd door zorg, toch niet veilig*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Congressional Research Service. (2021). *Unaccompanied alien children: An overview* (pp. 31–52). Washington, DC: United States Congress. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R43599/25>
- Congressional Research Service. (2022). *Statutory Inspectors General in the Federal Government : A Primer*. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45450>
- Cramer, J., & Huub, J. (2022). *Nog steeds veel jongeren in jeugdzorg slachtoffen van misbruik*. Argos. <https://www.vpro.nl/argos/lees/onderwerpen/artikelen/2022/nog-steeds-veel-jongeren-in-jeugdzorg-slachtoffer-van-misbruik.html>
- Damstra-Wijmenga, S. M. I. (1976). Sexualiteit in een tehuis voor moeilijk opvoedbare meisjes. *Sjow*, 4(9), 201–204.
- Darke, P., Shanks, G., & Broadbent, M. (1998). Successfully completing case study research: Combining rigour, relevance and pragmatism. *Information Systems Journal*, 8(4), 273–289. <https://doi.org/10.1046/j.1365-2575.1998.00040.x>
- Davis, C. M., Garvey, T., Wihelm, B., Oleszek, W. J., Brass, C. T., Brudnick, I. A., Carey, M. P., Eckman, S. J., Oleszek, M. J., Peterson, E. R., Straus, J. R., Stuessy, M. M., & Riccard, T. N. (2021). *Congressional Oversight Manual*. Washington, DC: United States Congress.

- De Bakker, E., Brandsen, T., & Oude Vrielink, M. (2007). Grenzen aan governance: een analyse van toezicht op controle. *Bestuurskunde*, 16(4), 63–74.
- de Goede, P., & Knottnerus, A. (2016). Systeemverantwoordelijkheid en systeemverantwoordelijk toezicht. *Bestuurswetenschappen*, 70(1), 55–70.
<https://doi.org/10.5553/bw/016571942016070001005>
- De Hoog, H. (2013). *De Toezichthouder: Praktijkvoorbeelden van opportunistisch bestuur en falend toezicht*. Utrecht: Eburon Business.
- De Jong, R. (2012). *Daders van seksueel misbruik van onder toezicht gestelde kinderen: een verkennende studie* (p. 50). Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
<https://www.researchgate.net/publication/278769620>
- De Rechtspraak. (2021). 21 juni 2021 UIT 12667/STRAT/TK Jeugdbeschermingssysteem.
https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/PublishingImages/20210621_Jeugdbeschermingssysteem.pdf
- De Rechtspraak. (2022). 18 maart 2022 UIT 13024 STRA/DK Verzoek om gesprek over ontwikkelingen in jeugdzorg. [https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/PublishingImages/Verzoek om gesprek over ontwikkelingen in jeugdzorg.pdf](https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/PublishingImages/Verzoek%20om%20gesprek%20over%20ontwikkelingen%20in%20jeugdzorg.pdf)
- De Vries, M. S. (2016). *Understanding Public Administration*. London, UK: Palgrave Macmillan.
- Den Uijl, H., & Frissen, P. (2021). Over de onafhankelijkheid van toezicht. In C. Braun, A. W. Heringa, & J. Schinkelshoek (Eds.), *Leidelijk Toezien? Onafhankelijk toezicht in de democratische rechtsstaat* (pp. 13–25). Den Haag: Boom juridisch.
<https://doi.org/9789462909601>
- Doern, G. B. (2017). Understanding and improving regulatory oversight: Canadian systems and experiences with a focus on the Treasury Board Secretariat and central oversight agency. In *Improving Regulatory Governance: Trends, Practices and the Way Forward* (pp. 59–87).
<https://doi.org/10.1787/9789264280366-6-en>
- Döhler, M. (2018). Discovering the Dark Side of Power: The Principal's Moral Hazard in Political-Bureaucratic Relations. *International Journal of Public Administration*, 41(3), 190–202.
<https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1256893>
- Elmore, R., Hanf, K., & Toonen, T. (1985). *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems: Questions of Analysis and Design*. New York City: Springer.
- Exalto, J., Bekkema, N., de Ruyter, D., Rietveld-van Wingerden, M., de Schipper, J. C., Oosterman, M., & Schuengel, C. (2019). Sectorrapport geweld in de residentiële jeugdzorg (1945-heden). In Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg. (Ed.), *Onvoldoende beschermd: Geweld in de Nederlandse jeugdzorg van 1945 tot heden*.
- Freedom for Immigrants. (2017). *Re: Sexual Abuse, Assault, and Harassment in U.S. Immigration Detention Facilities*. Washington DC: Freedom for Immigrants.
https://static1.squarespace.com/static/5a33042eb078691c386e7bce/t/5a9da297419202ab8be09c92/1520280217559/SexualAssault_Complaint.pdf
- George, A. L., & Bennet, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, USA: MIT Press.
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Global Human Rights Clinic. (2018). Neglect and Abuse of Unaccompanied Children by U.S. Customs and Border Protection. In *ACLU San Diego*. <https://www.aclusandiego.org/civil-rights->

- Gonzales, R. (2019). Sexual Assault Of Detained Migrant Children Reported In The Thousands Since 2015. *NPR*. <https://www.npr.org/2019/02/26/698397631/sexual-assault-of-detained-migrant-children-reported-in-the-thousands-since-2015>
- Gorod, B. J., Frazelle, B. R., & Phatak, A. P. (2019). *The Historical and Legal Basis for the Exercise of Congressional Oversight Authority*. Washington DC: Constitutional Accountability Center.
- Hak, T., & Dul, J. (2009). *Pattern matching* (ERS-2009-034-ORG; ERIM Report Series Research in Managemetn). <http://hdl.handle.net/1765/16203%5Cnwww.irim.eur.nl>
- Halchin, L. E., & Kaiser, F. M. (2019). Congressional Oversight. *Congressional Politics*, 363–387. <https://doi.org/10.4324/9780429495359-15>
- Havinga, T., Verbruggen, P., & De Waele, H. (2015). *Toezicht Tegen Het Licht: Kernwaarden, Kansen en Knelpunten*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.
- Heldeweg, M. A. (2005). *Geregeld toezicht: Juridische Modaliteiten voor de Regeling van het Toezicht* (Vol. 332, pp. 1–18).
- Helmich, W. F. C. (2014). *Het toezicht op jeugdhulp en de veiligheid van kinderen geplaatst in de residentiële jeugdzorg per 1 januari 2015*. Masterscriptie, Universiteit Leiden.
- Het Parool. (2012). Excuses kabinet om misbruik in jeugdzorg. *Het Parool*. <https://www.parool.nl/nieuws/excuses-kabinet-om-misbruik-in-jeugdzorg~b1747966/>
- HHS Office of Inspector General. (2017). *Office of Inspector General HHS 's Office of Refugee Resettlement Improved Coordination and Outreach to Promote the Safety and Well-Being of Unaccompanied Alien* (Issue OEI-09-16-00260). Washington DC: U.S. Department of Health & Human Services.
- HHS Office of Inspector General. (2018). *The Tornillo Influx Care Facility: Concerns About Staff Background Checks and Number of Clinicians on Staff* (A-12-19-20000). Washington DC: U.S. Department of Health & Human Services.
- HHS Office of Inspector General. (2020). *Office of Inspector General The Office of Refugee Resettlement's Incident Reporting System Is Not Effectively Capturing Data To Assist Its Efforts To Ensure the Safety of Minors in HHS Custody* (Issue OEI-09-18-00430). Washington DC: U.S. Department of Health & Human Services.
- HHS The Office of Inspector General. (2020). *Refugee Resettlement's Incident Reporting System Is Not Effectively Capturing Data To Assist Its Efforts To Ensure the Safety of Minors in HHS Custody*. Washington DC: U.S. Department of Health & Human Services.
- House Subcommittee on Oversight and Investigations. (2021). *Testimony of JooYeun Chang Acting Assistant Secretary Administration for Children and Families U.S. Department of Health and Human Services Before the Subcommittee on Oversight and Investigations Committee on Energy and Commerce United States House of Rep.* Washington DC: U.S. House of Representatives.
- Huberts, L. W. J. C., Van Montfort, A. J. G. M., & Doig, A. (2006). *Is Government Setting a Good Example? Rule-breaking by Government in the Netherlands and the United Kingdom*. Den Haag: Eleven International Publishing.
- Huberts, L. W. J. C., Van Montfort, A. J. G. M., Doig, A., & Clark, D. (2006). Rule-making, rule-breaking? Law breaking by government in the Netherlands and the United Kingdom. *Crime, Law and Social Change*, 46(3), 133–159. <https://doi.org/10.1007/s10611-006-9050-4>
- Huberts, L. W. J. C., Verberk, S., Berndsen, S. ., van den Heuvel, J. H. ., van Montfort, A. J. G. ., Huisman, W., & Vermeulen, M. . (2005). *Overtredende overheden: Op zoek naar de omvang en oorzaken van regelovertreding door overheden*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

- Human Rights Watch. (2018). *In the Freezer: Abusive Conditions for Women and Children in US Immigration Holding Cells*. New York City: Human Rights Watch.
<https://www.hrw.org/report/2018/02/28/freezer/abusive-conditions-women-and-children-us-immigration-holding-cells>
- Humana, C. (1983). *World Human Rights Guide*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Hutter, M. B. (1997). *Compliance: Regulation and environment*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. (2021). *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd: Landelijk rapport 2021 vervolgtoezicht*. Utrecht: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
<https://www.igj.nl/publicaties/rapporten/2021/07/05/kwetsbare-kinderen-onvoldoende-beschermd-landelijk-rapport-2021-vervolgtoezicht>
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, & Inspectie Justitie en Veiligheid. (2019). *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd: Toezicht bij de jeugdbescherming en jeugdreclassering*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
<https://www.igj.nl/publicaties/rapporten/2019/11/08/kwetsbare-kinderen-onvoldoende-beschermd>
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. (2022). *Geschiedenis van IGJ*. [https://www.igj.nl/over-ons/geschiedenis-igj#:~:text=Geschiedenis IJZ&text=In 1994 werd de toenmalige,taak van de IJHV%2FJB](https://www.igj.nl/over-ons/geschiedenis-igj#:~:text=Geschiedenis%20IGJ&text=In%201994%20werd%20de%20toenmalige%20taak%20van%20de%20IJHV%20FJB).
- Inspectie Jeugdzorg. (2016). *Voorkomen van seksueel grensoverschrijdend gedrag in de jeugdhulp : een tweede onderzoek*. Utrecht: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-743630.pdf>
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360.
[https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)
- Judicial Watch. (2021, September 21). Judicial Watch: New HHS Documents Reveal Sexual and Physical Abuse of Unaccompanied Minors. *Judicial Watch*. <https://www.judicialwatch.org/hhs-docs-abuse-minors/>
- Kiewiet, D. R., & McCubbins, M. D. (1991). *The Logic of Delegation*. Chicago: University of Chicago Press. <https://doi.org/10.1136/bmj.a1035>
- Kuper, A., Lingard, L., & Levinson, W. (2008). Critically appraising qualitative research. *Bmj*, 337(7671), 687–689. <https://doi.org/10.1136/bmj.a1035>
- Lamers-Winkelmann, F., & Tierolf, B. (2012). Deelonderzoek 3b: Literatuurstudie, interviews en dossierstudie seksueel misbruik in pleeggezinnen en instellingen voor jeugdzorg. In Commissie Samson (Ed.), *Omringd door de zorg, toch niet veilig*. Amsterdam: Verwey-Jonkers Instituut & Vrije Universiteit Amsterdam.
- Lindgren, C., & Folkerts-Landau, D. F. I. (1998). Supervisory Oversight. In *Toward a Framework for Financial Stability* (pp. 1–12). Washington, DC: International Monetary Fund.
- Linz, J. J. (1985). *Democracy: Presidential or Parliamentary. Does It Make a Difference?*
- Long, C. (2019). *Written Testimony Human Rights Watch for HCOGR Hearing On Report “Kids in Cages: Inhumane Treatment”* (pp. 1–9). Washington DC: U.S. House Committee on Oversight and Reform Subcommittee on Civil Rights and Civil Liberties.
- Lucie, T. (2021). *75 jaar sleutelen aan de jeugdzorg*. SP. <https://www.sp.nl/achtergrond/75-jaar-sleutelen-aan-jeugdzorg>
- Lupia, A. (2000). The EU, the EEA, and domestic accountability: how outside forces affect delegation

- within member states. *Journal of Legislative Studies*, 5, 15–31.
<https://doi.org/10.1080/13572330008420611>
- Lupia, A. (2006). Delegation and its Perils. In K Strøm, W. C. Müller, & T. Bergman (Eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (pp. 33–54). Oxford, UK: Oxford University Press. <https://doi.org/9780198297840>
- Lupia, A., & McCubbins, M. D. (1998). *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need To Know?* Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Machiavelli, N. (2019). *Discorsi: Gedachten over staat en politiek* (6th ed.). Leiden: Primavera Pers.
- Matthews, R. A., & Kauzlarich, D. (2007). State crimes and state harms : a tale of two definitional frameworks. *Crime, Law and Social Change*, 48, 43–55. <https://doi.org/10.1007/s10611-007-9081-5>
- McCubbins, M. D., Noll, R. G., & Weingast, B. R. (1987). Administrative procedures as instruments of political control. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 3(2), 243–277.
<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jleo.a036930>
- McCubbins, M., & Schwartz, T. (1984). Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *The American Journal of Political Science*, 28(1), 165–179.
- McGrath, R. J. (2013). Congressional oversight hearings and policy control. *Legislative Studies Quarterly*, 38(3), 349–376. <https://doi.org/10.1111/lsq.12018>
- Mill, J. S. (1861). *Considerations on Representative Government*. London: Parker, Son, and Bourn.
- Miller, G. J. (2005). The political evolution of principal-agent models. *Annual Review of Political Science*, 8, 203–225. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.8.082103.104840>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken. (1990). *Functioneel Bestuur, Waarom en Hoe?*
- Moe, T. M. (1987). An assessment of the positive theory of congressional dominance. *Legislative Studies Quarterly*, 12(4), 475–520. <https://doi.org/10.2307/439745>
- Montesquieu, C. (1748). *Over de Geest van de Wetten*.
- Müller, W. C., Bergman, T., & Strøm, K. (2006). Parliamentary Democracy: Promise and Problems. In Kaare Strøm, W. C. Müller, & T. Bergman (Eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (pp. 3–33). Oxford, UK: Oxford University Press.
- N.N. (1976). Sexgevoelens van groepsleiding tegenover pupillen. Ervaringen van een groepsleider. *Sjow*, 4(9), 206–209.
- National Immigrant Justice Center, Americans for Immigrant Justice, ACLU Border Litigation Project, Esperanza Immigrant Rights Project, & Florence Immigrant & Rights Refugee Project. (2014). *Letter Re: Systemic Abuse of Unaccompanied Immigrant Children by U.S. Customs and Border Protection*.
- Nawaz, A. (2021). Hundreds of children have been held by Border Patrol for more than 10 days. The legal limit is 72 hours. PBS. <https://www.pbs.org/newshour/nation/hundreds-of-children-have-been-held-by-border-patrol-for-more-than-10-days-the-legal-limit-is-72-hours>
- Nederlands Jeugdinstituut. (2022). *Cijfers over residentiële jeugdhulp*.
<https://www.nji.nl/cijfers/residentiele-jeugdhulp>
- NOS. (2021). De Winter: “Scenario toeslagenaffaire dreigt ook bij jeugdzorg.” NOS.
<https://nos.nl/artikel/2363076-de-winter-scenario-toeslagenaffaire-dreigt-ook-bij-jeugdzorg>
- NRC. (2011). *Ernstig misbruik bij uit huis geplaatste kinderen*. NRC.
<https://www.nrc.nl/nieuws/2011/06/23/ernstig-misbruik-bij-uit-huis-geplaatste-kinderen->

- OECD. (2014). *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. <https://doi.org/10.1787/9789264209015-en>
- OECD. (2021). *Netherlands: Indicators of Regulatory Policy and Governance 2021*. Washington DC: OECD Publishing.
- Office of Inspector General. (2009). *A Review of the FBI 's Involvement in and Observations of Detainee Interrogations in Guantanamo Bay*. Washington D.C: U.S. Department of Justice. <https://www.oversight.gov/sites/default/files/oig-reports/s0910.pdf>
- Office of Inspector General. (2019). *OIG-19-51 Management Alert-DHS Needs to Address Dangerous Overcrowding and Prolonged Detention of Children and Adults in the Rio Grande Valley (Redacted)*. Washington D.C: U.S. Department of Justice.
- Office of Refugee Resettlement. (2022). *Unaccompanied Children*. <https://www.acf.hhs.gov/orr/programs/uc>
- Onderzoekscommissie WOCD II. (2019). *Ongemakkelijk Onderzoek: Naar een betere balans in de relatie tussen WOCD en beleid*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Oosterwaal, A., & Torenvlied, R. (2012). Policy divergence in implementation: How conflict among decisive legislators reinforces the effect of agency preferences. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 195–217. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur037>
- Ottow, A. T., & Robben, P. B. M. (2012). De toezichthouder als koorddanser. *Tijdschrift Voor Toezicht*, 3(3), 32–35.
- Owens, C., Kight, S. W., & Stevens, H. (2019). Thousands of migrant youth allegedly suffered sexual abuse in U.S. custody. *AXIOS*. <https://www.axios.com/2019/02/26/immigration-unaccompanied-minors-sexual-assault>
- Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. (2020). *Ongekend Onrecht*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Perrow, C. (1986). *Complex Organizations: A Critical Essay*. New York City: McGraw-Hill Publishing Company.
- Quintyn, M., & Taylor, M. W. (2002). *Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability* (No. 2; 46). <https://www-imf-org.ezproxy2.utwente.nl/external/pubs/ft/wp/2002/wp0246.pdf>
- Reijnen, S. (2010). *De zoektocht van het toezicht houden: een onderzoek naar de effecten van het vernieuwende toezicht in het primair en voortgezet onderwijs in Nederland*. Masterscriptie, Radboud Universiteit.
- Romer, T., & Rosenthal, H. (1978). Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo. *Public Choice*, 33(4), 27–43.
- Ross, S. A. (1973). The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. *The American Economic Review*, 63(2), 134–139.
- Ruimschotel, D. (2014). *Goed toezicht: Principes van professionaliteit, democratie en good governance*. Haarlem: Mediawerf Uitgevers.
- Rutz, S. I., Adams, S. A., Buitendijk, S. E., Robben, P. B. M., & de Bont, A. A. (2013). Hiding complexity, uncertainty and ambiguity: how inspectorates simplify issues to create enforceable action. *Health, Risk and Society*, 15(4), 363–379. <https://doi.org/10.1080/13698575.2013.796343>

- Schwartz, S. (2018). The Office of Refugee Resettlement Is Completely Unprepared for the Thousands of Immigrant Children Now in Its Care. *The New Yorker*. <https://www.newyorker.com/news/news-desk/the-office-of-refugee-resettlement-is-completely-unprepared-for-the-thousands-of-immigrant-children-now-in-its-care>
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294–308. <https://doi.org/10.1177/1065912907313077>
- Senate Committee on Finance. (2021). *Exposing the Risks of Deliberate Ignorance: Years of Mismanagement and Lack of Oversight by the Office of Refugee Resettlement, Leading to Abuses and Substandard Care of Unaccompanied Alien Children*. Washington DC: U.S. Senate.
- Shakir, M. (2002). The selection of case studies: Strategies and their applications to IS implementation cases studies. *Research Letters in the Information and Mathematical Sciences*, 3, 191–198.
- Siegelbaum, M., Sidahmed, M., De La Hoz, F., & Whitford, E. (2018). Lawsuits Allege Misconduct at Agencies Taking in Unaccompanied Minors. *Documented New York*. <https://documentedny.com/2018/06/28/lawsuits-allege-misconduct-at-agencies-taking-in-unaccompanied-minors/>
- Soboroff, J. (2018). Surge in children separated at border floods facility for undocumented immigrants. *NBC News*. <https://www.nbcnews.com/news/us-news/surge-children-separated-border-floods-facility-undocumented-immigrants-n883001>
- Soboroff, J., & Ainsley, J. (2019). Migrant kids in overcrowded Arizona border station allege sex assault, retaliation from U.S. agents. *NBC News*. <https://www.nbcnews.com/politics/immigration/migrant-kids-overcrowded-arizona-border-station-allege-sex-assault-retaliation-n1027886>
- Staatssecretarissen VWS en Justitie Bestrijding van kindermishandeling. (1990). *Beleidsbrief: Het is niet de vraag of het kan maar weten dat het moet*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. <https://www.nytimes.com/2021/10/21/us/politics/asylum-migrants-abuse.html>
- Stephenson, M. C. (2007). Bureaucratic Decision Costs and Endogenous Agency Expertise. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 23(2), 469–498. <https://doi.org/10.1093/jleo/ewm030>
- Stohl, M., Carleton, D., Lopez, G., & Samuels, S. (1986). State Violation of Human Rights: Issues and Problems of Measurement. *Human Rights Quarterly*, 8(4), 592. <https://doi.org/10.2307/762194>
- Strøm, Kaare. (2006). Parliamentary Democracy and Delegation. In Kaare Strøm, W. C. Müller, & T. Bergman (Eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (pp. 55–108). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Sullivan, E. (2021). ‘It Should Not Have Happened’: Asylum Officers Detail Migrants’ Accounts of Abuse. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2021/10/21/us/politics/asylum-migrants-abuse.html>
- The White House. (2022). *Our Government: The Legislative Branch*. <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/our-government/the-legislative-branch/>
- Thrush, G. (2019). Democrats Issue Subpoenas on Trump’s Migrant Family Separations. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2019/02/26/us/politics/family-separation-policy-subpoena.html>
- Toeziicht Sociaal Domein, & Samenwerkend Toeziicht Jeugd. (2017). *Jaarbeeld 2016 Landelijk Toeziicht Jeugd* (pp. 1–36). Den Haag: Toeziicht Sociaal Domein, & Samenwerkend Toeziicht Jeugd.

- Torenvlied, R. (1996). *Besluiten in uitvoering. Theorieën over beleidsuitvoering modelmatig getoetst op sociale vernieuwing in drie gemeenten*. Doctorale scriptie: University of Groningen.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2005). *Minder last , meer effect* (p. 39). Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Tweede Kamer Der Staten-generaal. (2012a). 33 435, nr. 1 *Seksueel Misbruik in de Jeugdzorg* (pp. 1–5). Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Tweede Kamer Der Staten-generaal. (2012b). *Verslag rondetafelgesprek toezicht pleegzorg*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Tweede Kamer Der Staten-generaal. (2015). *Regeling vaststelling Aanwijzingen inzake de rijksinspecties*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- U.S. Congress. (1946). *Legislative Reorganization Act van 1946*. Washington, DC: United States Congress.
- U.S. Congress. (1970). *Legislative Reorganization Act van 1970*. Washington, DC: United States Congress.
- U.S. Customs and Border Protection. (2022). *Stats and Summaries: Southwest Land Border Encounters*. <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters>
- U.S. Department of Health and Human Services. (2017). *Report on Sexual Abuse and Sexual Harassment Involving Unaccompanied Alien Children: 2017*. <https://www.hhs.gov/programs/social-services/unaccompanied-children/uac-sexual-abuse-report-2017/index.html>
- U.S. Department of Homeland Security. (2018a). *FY 2019 Budget-in-brief*. <https://www.dhs.gov/publication/fy-2019-budget-brief>
- U.S. Department of Homeland Security. (2018b). *Next Steps for Families*.
- U.S. Department of Homeland Security, & U.S. Department of Health and Human Services. (2018). Apprehension, Processing, Care, and Custody of Alien Minors and Unaccompanied Alien Children. *Federal Register*, 83(174), 45325–45534.
- U.S. Government Accountability Office. (2020a). *Inspectors General: Independence Principles and Considerations for Reform*. GAO. <https://www.gao.gov/products/gao-20-639r>
- U.S. Government Accountability Office. (2020b). *Unaccompanied Children: Actions Needed to Improve Grant Application Reviews and Oversight of Care Facilities*. Washington DC: U.S. Government Accountability Office.
- U.S. Government Accountability Office. (2022). *About GAO*. GAO. <https://www.gao.gov/about>
- U.S. Senate Permanent Subcommittee on Investigations. (2018). *Oversight of the Care of Unaccompanied Alien Children Staff Report*. [https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/2018.08.15 PSI Report - Oversight of the Care of UACs - FINAL.pdf](https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/2018.08.15%20PSI%20Report%20-%20Oversight%20of%20the%20Care%20of%20UACs%20-%20FINAL.pdf)
- van den Bosch, F., & van der Zaal, G. (1994). Over de grenzen van organisaties, een analysekader voor onderzoek en management van interorganisatorische principaal-agent relaties. *Bedrijfskunde*, 66(1), 57–64.
- Van der Wal, C. (2022). *‘Verbeter jeugdzorg met de meldingen van misstanden.’* AD. <https://www.ad.nl/binnenland/verbeter-jeugdzorg-met-de-meldingen-van-misstanden~aca432d9/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>
- Van Dijk, M. G. J. C. (2004). *Inzicht in Toezicht: Sturing en Controle van de gemeente Rotterdam op*

- deelneming*. Master Scriptie: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- van Elst, L. (2022). Seksueel misbruik in jeugdzorg toegenomen. *Skipr*.
<https://www.skipr.nl/nieuws/seksueel-misbruik-in-jeugdzorg-toegenomen/>
- Van Erp, J., Van den Boss, J., & Hemels, S. (2020). *Toezicht als tegenkracht: Naar een inspectie op de domeinen belastingen, toeslagen en douane*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Van Erp, J., & Van Wingerde, K. (2015). De responsieve toezichthouder. *Tijdschrift Voor Toezicht*, 4(4), 26–32. <https://doi.org/10.5553/tvt/187987052013004004005>
- Van Erp, J., & Winter, H. . (2020). Toezichtsautoriteiten en inspecties. In E. R. Muller, H. R. B. M. Kummeling, & R. Nehmelman (Eds.), *Instituten van de Staat* (pp. 307–329). Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.
- Van Thiel, S. (2003). Sturen op afstand. Over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen. *Management in Overheidsorganisaties*, 1–25.
- Van Thiel, S. (2004). *Governance van uitvoeringsorganisaties: nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein*. Breda: Broese & Peereboom.
- Velders, R., & Brunia, M. (2013). *Begrippenkader rijksinspecties*. 124. www.inspectieraad.nl
- Waterman, R. W., & Meier, K. J. (1998). Principal-agent models: An expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 173–202.
<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024377>
- Weingast, B. R. (1984). The congressional bureaucratic system: A principal agent perspective. *Public Choice*, 44, 147–191.
- Weingast, B. R., & Moran, M. J. (1983). Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission. *Journal of Political Economy*, 91(5), 765–800.
- Welp, P., Boekhorst, M., Faddegon, K., de Goede, P., IJskes, E., & Knottnerus, A. (2013). *De Staat van Toezicht: Sector- en themastudies* (p. Slate). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Werthan, S. (2018). *What ICE Really Does*. <https://slate.com/news-and-politics/2018/07/difference-between-ice-and-cbp-the-role-of-each-agency-in-family-separations-and-immigration-enforcement.html>
- Williams, P. (2018). Sessions: Parents, children entering U.S. illegally will be separated. *NBC News*.
<https://www.nbcnews.com/politics/justice-department/sessions-parents-children-entering-us-illegally-will-be-separated-n872081>
- Wilson, W. R. (1885). *Congressional Government, A Study in American Politics*. Houghton: Mifflin and Company.
- Wissink, I. B. (2012). *Deelonderzoek 5b: Seksueel Grensoverschrijdend Gedrag en Misbruik bij Kinderen en Jongeren met een (Licht) Verstandelijke Beperking*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- World Bank. (2020). *Worldwide Governance Indicators*. <http://info.worldbank.org/governance/WGI/>
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed., Vol. 53, Issue 5). London, UK: SAGE Publications Inc. <https://doi.org/10.1177/109634809702100108>
- Zijlstra, S. E. (2020). *Juridische positie rijksinspecties: naar een algemene wet inzake rijksinspecties? Notitie in opdracht van het Bureau Inspectieraad*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

Appendix A: Afkortingen

Afkorting	Betekenis
CBP	Customs and Border Protection
DHS	Department of Homeland Security
DOI	Department of Justice
GAO	Government Accountability Office
HCOGR	House Committee on Oversight and Government Reform
HHS	U.S. Department of Health & Human Services
ICE	U.S. Immigration and Customs Enforcement
IG	Inspectie Gezondheidszorg
I-G	Inspecteur-Generaal / Inspector-General
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
IJ	Inspectie Jeugdzorg
IJHV/ JB	Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
OIG	Offices of Inspector General
OM	Openbaar Ministerie
ORR	Office of Refugee Resettlement
PA	Principaal-agent
SCHSGA	Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs
TVPRA	Trafficking Victims Protection Reauthorization Act
V.S.	Verenigde Staten
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WGI	Worldwide Governance Indicators
Wjz	Wet op de Jeugdzorg