

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Plein 2
2511 CR Den Haag

Afschrift aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 22
2513 AA Den Haag

Datum 20 mei 2009

Ons kenmerk HDAB2009007165

Onderwerp Brief naar aanleiding van motie IGK

Hierbij bied ik u in reactie op de motie van de leden Eijsink, Knops en Voordewind (31700-X, nr. 47) deze brief aan over de functie van de Inspecteur Generaal der Krijgsmacht (IGK) en andere toezichthoudende organen bij Defensie. Deze brief gaat achtereenvolgens in op de institutionele inbedding van de IGK, het functioneren in de praktijk, de vergelijking met inspecties bij andere departementen en de verhouding tot andere toezichthoudende organen bij Defensie. Desgevraagd zal ook worden ingegaan op de mogelijkheden om het contact tussen de vaste commissie voor Defensie en de IGK naar aanleiding van het jaarverslag van de IGK meer openbaar te maken.

Institutionele inbedding van de IGK

De taken en bevoegdheden van de Inspecteur Generaal der Krijgsmacht staan vermeld in de "Instructie voor de inspecteur-generaal der krijgsmacht", vastgesteld bij Koninklijk Besluit van 12 december 1969, nr. 26, laatstelijk gewijzigd bij Koninklijk Besluit van 26 juni 1980, nr. 110. Volgens dit KB is de IGK rechtstreeks onder de minister van Defensie gepositioneerd. Daarmee is de IGK buiten de ambtelijke en militaire hiërarchie geplaatst. In het KB is zijn taak als volgt beschreven:

“Onze minister, gevraagd en ongevraagd, van advies te dienen ten aanzien van alle vraagstukken de krijgsmacht betreffende, alsmede een onderzoek in te stellen of te bemiddelen in individuele aangelegenheden betreffende (voormalig) personeel van de krijgsmacht die hem door of namens de betrokkene of diens verwanten schriftelijk worden voorgelegd.” Daarnaast is de IGK in 1991 door de minister benoemd tot Inspecteur der Veteranen en daarmee tot zijn speciale vertegenwoordiger in veteranenaangelegenheden. De functie van IGK bestaat dus uit drie hoofdelementen:

- Adviseur van de minister;
- Bemiddelaar voor het defensiepersoneel;
- Inspecteur der Veteranen.

Sinds het veranderingsproces van Defensie (1998-1999) is de positie van de IGK binnen de defensieorganisatie versterkt. De adviezen van de IGK maken meer dan voorheen deel uit van de overwegingen in de besluitvorming van de bewindslieden. De IGK rapporteert elk kwartaal aan de bewindslieden over zijn bevindingen, opgedaan tijdens werkbezoeken en via verzoeken om bemiddeling. Tijdens dit overleg wordt ook ingegaan op de voortgang van de actiepunten die naar aanleiding van zijn eerdere aanbevelingen zijn geformuleerd.

Het functioneren van de IGK in de praktijk

De hierboven genoemde functies van de IGK staan los van de interne beheersing en het toezicht bij Defensie, waar ik later nader op inga. De IGK is geen toezichthouder in de klassieke zin van het woord, waarbij het gaat om de naleving van wetten en regels. De IGK is een adviseur van de minister en richt zich op uitvoeringsvraagstukken. Verder heeft de IGK een signaalfunctie. Via de IGK vernemen de bewindslieden en de beleidsmakers in Den Haag hoe het beleid op uitvoeringsniveau wordt ervaren en beleefd. Deze functie is belangrijk in een complexe, vrij strakke hiërarchische organisatie als Defensie, waarin de afstand tussen het personeel op de werkvloer enerzijds en de beleidsmakers en lijnverantwoordelijken anderzijds soms groot kan zijn, ook als gevolg van uitzendingen.

Door de manier waarop de IGK gestalte geeft aan zijn functie is er bij het personeel van Defensie het vertrouwen om problemen bij de IGK onder de aandacht te brengen. Hierdoor kan de IGK zijn rol als adviseur van de minister optimaal vervullen.

Op basis van de bevindingen van de IGK kan de minister de lijnverantwoordelijken opdragen actie te ondernemen.

De bemiddelingstaak van de IGK is veelomvattend, gegeven de omvang en diversiteit van de organisatie. De verzoeken om bemiddeling worden bij binnenkomst kritisch beschouwd. Zolang er andere mogelijkheden bestaan, zal de IGK daarnaar verwijzen en het verzoek in beginsel niet in behandeling nemen. Zo zal de IGK in principe niet ingaan op een zaak waarover een gerechtelijke procedure gaande is of waarover de rechter een uitspraak heeft gedaan. Ook oordeelt hij niet over strafbare feiten. In voorkomend geval zal hij doorverwijzen naar de Koninklijke Marechaussee. Naast de vele verzoeken om bemiddeling wordt de IGK gemiddeld een of twee maal per jaar door de minister zelf verzocht een onderzoek in te stellen naar een kwestie die zijn aandacht vergt.

In tegenstelling tot wat vaak wordt beweerd, is de IGK niet de ombudsman van Defensie. De IGK is een bemiddelaar voor het defensiepersoneel en geen klachteninstantie zoals de Nationale ombudsman. De IGK probeert partijen nader tot elkaar te brengen om tot een oplossing te komen. In 2008 heeft de IGK 397 verzoeken om bemiddeling afgehandeld. Van de 235 verzoeken die in actieve bemiddeling zijn genomen (anders dan in de vorm van een advies of een doorverwijzing naar een andere instantie), is 75 procent met gunstig gevolg voor de verzoeker afgesloten. Ik wijs er volledigheidshalve nog op dat elke Nederlander bij klachten een beroep kan doen op de Nationale ombudsman. Dat recht heeft dus ook het personeel van Defensie.

Als Inspecteur der Veteranen levert de IGK door zijn vele contacten binnen en buiten de krijgsmacht een belangrijke bijdrage aan de ontwikkelingen in de veteranenwereld. Hij adviseert de minister gevraagd en ongevraagd over onderwerpen zoals de (na)zorg en de maatschappelijke waardering voor veteranen en hun thuisfront. Gelet op de interesse in de samenleving voor veteranen neemt deze taak in betekenis toe.

De onafhankelijkheid van de IGK is gewaarborgd doordat hij buiten de ambtelijke en militaire hiërarchie direct onder de minister van Defensie is geplaatst. Dit betekent dat hij geen verantwoording aflegt aan bijvoorbeeld de Commandant der Strijdkrachten of de Secretaris-generaal.

De IGK stelt zijn oordeel zelfstandig vast en heeft rechtstreeks toegang tot de bewindslieden. Indien de IGK van mening is dat zijn aanbevelingen door Defensie onvoldoende worden uitgevoerd of breder onder de aandacht moeten worden gebracht, vermeldt hij dit in zijn jaarverslag. Het jaarverslag van de IGK wordt ongewijzigd aan de Tweede Kamer aangeboden, voorzien van een appreciatie van de minister van Defensie. Hiermee legt de minister verantwoording af aan de Kamer over de adviezen van de IGK.

Het contact met de Kamer

Het is gebruikelijk dat de Kamer na publicatie van het IGK-jaarverslag hierover schriftelijke vragen stelt aan de minister van Defensie. Na ontvangst van de antwoorden van de minister vraagt de Kamer een overleg aan met de IGK. Dit overleg had tot op heden een informeel karakter. Een vergelijking tussen elf leden van de Inspectieraad (de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie Werk en Inkomen, de Inspectie voor Openbare Orde en Veiligheid, de Inspectie Verkeer en Waterstaat, de VROM Inspectie, de Voedsel en Waren Autoriteit, de Inspectie voor de Sanctietoepassing, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Erfgoedinspectie, de Arbeidsinspectie en de Inspectie jeugdzorg), leert dat de contacten tussen de Rijksinspecteurs en de Kamer in de meeste gevallen via de bewindslieden lopen. Dit betekent dat er geen rechtstreeks contact mogelijk is tussen de Kamer en de inspecteurs, dat de verslagen van de inspecteurs door de verantwoordelijke bewindslieden aan de Kamer worden aangeboden (al dan niet voorzien van een appreciatie), en dat bespreking hiervan met de Kamer door de bewindslieden zelf wordt gedaan, of door de betrokken inspecteur in aanwezigheid van een bewindspersoon.

Indien de Kamer dit zou wensen, ben ik bereid het overleg tussen de Kamer en de IGK meer openbaar te maken. Naar het voorbeeld van de Rijksinspecties stel ik voor dat desgevraagd de IGK, in aanwezigheid van de minister van Defensie, in de Tweede of Eerste Kamer der Staten-Generaal een toelichting op zijn jaarverslag geeft. Het informele overleg tussen de Kamer en de IGK komt dan te vervallen.

Vergelijking positie IGK met andere departementen

In 'In dienst van Nederland, in dienst van de wereld' pleit de PvdA-fractie voor een onafhankelijke inspectiefunctie bij het ministerie van Defensie, naar het voorbeeld van andere ministeries met veel uitvoerende taken, zoals de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) en Verkeer en Waterstaat (VenW). De positionering van de IGK is vergelijkbaar met die van de inspecteurs van deze ministeries. Zij vallen namelijk eveneens direct onder de minister, terwijl zij gelijktijdig een onafhankelijke positie innemen. De vergelijking met de Rijksinspecties gaat dus op voor zover het de onafhankelijkheid binnen de ministeriële organisatie betreft.

Als het gaat om de taken van de IGK is er wel een wezenlijk verschil. De taak van de Rijksinspecteurs is extern gericht, namelijk op de naleving van wet- en regelgeving bij instanties die op bestuurlijke afstand staan van de verantwoordelijke bewindslieden. Defensie kent dergelijke instanties niet; alle onderdelen van de defensieorganisatie vallen onder de minister. Dit is anders bij bijvoorbeeld onderwijsinstellingen en ziekenhuizen, die geen deel uitmaken van het desbetreffende departement waarover de minister het gezag voert. Juist voor deze instellingen zijn bij wet de 'externe' inspecties in het leven geroepen met soms sanctionerende bevoegdheden. Waar van toepassing, vallen ook de betrokken instellingen binnen Defensie, bijvoorbeeld het Centraal Militair Hospitaal, onder dit externe toezicht van een ander departement. Omdat Defensie zelf dergelijke instituten niet kent en de minister van Defensie verantwoordelijk is voor de gehele defensieorganisatie, ontbreekt bij Defensie de noodzaak om een 'externe' toezichthouder in het leven te roepen.

De inspecteurs van het Rijk komen regelmatig bijeen in de Inspectieraad. De Inspectieraad is ingesteld met het doel de samenwerking tussen de rijksinspecties te bevorderen en de modernisering van het toezicht, zoals beschreven in het programma Vernieuwing Toezicht, door te voeren. De IGK is, gezien zijn afwijkende positie, agendalid van de Inspectieraad. Als agendalid kan hij de dynamiek in de rijksbrede ontwikkelingen blijven volgen en bezien wat daarvan voor Defensie relevant is.

Toezichthouders Defensie

Zoals gezegd is de IGK geen toezichthouder in de strikte zin van het woord. Defensie kent ook instanties die wel tot taak hebben toe te zien op de kwaliteit en betrouwbaarheid van de naleving van wet- en regelgeving binnen Defensie. Het gaat bijvoorbeeld om instanties die toezien op zaken waarvoor de minister expliciet bij wet verantwoordelijk is gesteld (zoals voor de militaire luchtvaart). Defensie kent, naast het toezicht in het kader van de controletoeren waarmee onder meer de Audit Dienst Defensie is belast, in totaal zes toezichthouders:

De Inspecteur Militaire Gezondheidszorg (IMG)

Het toezicht op de (militaire) gezondheidszorg is een wettelijke taak van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid, in het bijzonder de Inspecteur Gezondheidszorg (IGZ). De IGZ heeft aangedrongen op de instelling van een interne toezichthouder voor de militaire gezondheidszorg, die het toezicht op de verschillende terreinen van het Staatstoezicht daar gestalte zou kunnen geven. In 1989 is daarom de Inspectie Militaire Gezondheidszorg ingesteld.

De Directeur Militaire Luchtvaart Autoriteit (MLA)

Op basis van de Luchtvaartwet en de Wet Luchtvaart is de minister van Defensie verantwoordelijk voor de naleving en toepassing van deze wetten in de militaire luchtvaart. De Minister heeft deze taak gemandateerd aan de Militaire Luchtvaart Autoriteit. De MLA adviseert de politieke en ambtelijke leiding over aspecten van de militaire luchtvaart, de formulering van richtlijnen en eisen terzake en het toezicht op de uitvoering daarvan. De MLA werkt in toenemende mate samen met de Inspectie Verkeer en Waterstaat, bijvoorbeeld op het gebied van inspecties en audits.

Het Korps Militaire Controleurs Gevaarlijke stoffen (KMCGS)

Het toezicht op de naleving van het vervoer en de opslag van gevaarlijke stoffen onder verantwoordelijkheid van de krijgsmacht of de krijgsmacht van een bondgenoot, wordt in de Wet vervoer gevaarlijke stoffen rechtstreeks belegd bij de 'door de Minister van Defensie aan te wijzen ambtenaren'. Hiertoe is het Korps Militaire Controleurs Gevaarlijke stoffen opgericht.

De Functionaris voor de gegevensbescherming

In de Wet bescherming persoonsgegevens is het College bescherming persoonsgegevens belast met het toezicht op de naleving. In dezelfde wet is geregeld dat de verantwoordelijke instantie een eigen functionaris voor de gegevensbescherming kan benoemen. De functionaris heeft in de eerste plaats tot taak binnen de organisatie waar hij is benoemd toezicht te houden op de verwerking van persoonsgegevens volgens de wettelijke regels. In het Interdepartementale ICT-beraad is de toegevoegde waarde van een interne toezichthouder onderkend en is afgesproken dat alle departementen een Functionaris voor de gegevensbescherming zullen instellen. Defensie heeft dit in 2006 uitgevoerd.

Integriteitorganisatie

Naar aanleiding van het rapport van de commissie-Staal (2006) naar ongewenst gedrag binnen de krijgsmacht is besloten tot een nieuwe, defensiebrede integriteitorganisatie. In interne regelingen en aanwijzingen, alsmede in de Ambtenarenwet en de Militaire ambtenarenwet, zijn uitgangspunten en procedures beschreven voor de melding en afhandeling van klachten bij misstanden. Naast het toezicht door de beleidsverantwoordelijke op de uitvoering van het beleid en het toezicht door lijnfunctionarissen op de gedragingen van het personeel, is het systeemtoezicht ondergebracht bij het dienstencentrum Centrale Organisatie Integriteit Defensie. Dit betreft het toezicht op de werking van het totale systeem van integriteitzorg.

De Beveiligingsautoriteit (BA)

De Secretaris-generaal is verantwoordelijk voor de integrale beveiliging van Defensie. Hij heeft een beveiligingsambtenaar aangewezen die beleidsverantwoordelijk is voor de integrale beveiliging van de organisatie, de medewerkers, het materieel, de informatiesystemen, gebouwen en overige objecten. De beveiligingsambtenaar (de Beveiligingsautoriteit) houdt toezicht op de uitvoering van het integrale beveiligingsbeleid en de werking van de beveiligingsorganisatie.

In een halfjaarlijks overleg worden de jaarplannen van de toezichthouders besproken en afgestemd op het conceptonderzoeksplan van de Audit Dienst Defensie. Voor zover van toepassing werken de toezichthouders van Defensie samen met het rijkstoezicht op de desbetreffende gebieden.

Tot slot

De Inspecteur Generaal der Krijgsmacht functioneert als adviseur voor de politieke en ambtelijke leiding en voorziet daarmee in een behoefte. Hij legt zijn oor te luister bij de medewerkers en toetst wat de gevolgen zijn van het defensiebeleid. Onder andere via de IGK verneemt de politieke en ambtelijke leiding hoe het beleid op uitvoeringsniveau wordt ervaren. De IGK is, door zijn positionering direct onder de minister, in staat onafhankelijk te adviseren. Dit blijkt ook uit het feit dat het jaarverslag van de IGK ongewijzigd en voorzien van een appreciatie van de minister naar de Kamer wordt gestuurd.

In overeenstemming met de motie over de functie van de IGK en andere toezichhoudende organen bij Defensie heb ik in deze brief uiteengezet dat de IGK een andere positie inneemt dan Rijksinspecteurs en dat hij geen formele toezichthouder is. Ook heb ik geschetst dat het toezicht bij Defensie afdoende is geregeld. Omdat Defensie geen organisatiedelen kent die niet onder verantwoordelijkheid vallen van de minister en omdat zij een uitvoerende organisatie is, is er geen behoefte aan een inspectie naar het voorbeeld van VWS, OCW of VenW.

DE MINISTER VAN DEFENSIE

E. van Middelkoop