

# Licht op de Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht

**Discussies over het bestaansrecht van de Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (IGK) zijn interessant en soms moeizaam, ook vandaag de dag. Als militair die zijn eigen organisatie onder de loep neemt, is de IGK meer een interne dan een externe autoriteit. Dit artikel beoogt de lezer vanuit diverse perspectieven een breder beeld te geven van het instituut IGK. Het staat kort stil bij de ontstaansgeschiedenis, missie en het bestaansrecht. Daarna komen de vier rollen van de IGK aan de orde en de delicate balans tussen macht, invloed en vertrouwen. Duidelijk zal worden dat de IGK niet de klassieke toezichthouder of waakhond is die in actie komt bij incidenten. Vervolgens komen de ontwikkelingen bij andere inspecties in Nederland aan de orde en de verwachtingen die leven rondom het instituut IGK, nu en in de toekomst.**

*A.M. Spermon MA, kolonel W.S.M. Calmeijer Meijburg en kolonel R. Been\**

Op 17 mei heeft demissionair minister Hennis-Plasschaert het jaarverslag van de Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht aangeboden aan het parlement. Het is één van de rapporten die Defensie op de derde woensdag van mei – ‘verantwoordingsdag’ of minder respectvol ook wel aangeduid als ‘woensdag: gehaktdag’ – aan de Kamer voorlegt.

Het grote verschil met de andere rapporten is dat het Jaarverslag IGK vanuit een onafhankelijke positie is geschreven en onverbloemd het verhaal vertelt van de werkvloer, *as is*.<sup>1</sup> Over wat goed gaat en wat beter moet.

*Tijdens mijn periode als Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht zijn vele onderwerpen aan bod gekomen. Als ik met de medewerkers in gesprek raakte, ging het vaak over de rol en toegevoegde waarde van de Inspectie. Juist dan besef je dat je verantwoording verschuldigd bent aan alle medewerkers van Defensie, niet aan de minister of de volksvertegenwoordiging. Die informeer ik over mijn bevindingen.*

*Dit element heeft mede geleid tot een interne evaluatie waarbij we ons de vraag hebben gesteld of de Inspectie nog steeds de goede zaken oppakt. Zijn aanpassingen noodzakelijk, nu we zien dat de rol van toezichthouders in onze samenleving steeds verder toeneemt?*

*Het afgelopen jaar is dit evaluatieproces doorlopen en kan ik volmondig concluderen dat ook na ruim 70 jaar de juiste onderwerpen worden gesignaleerd en geagendeerd. Maar een aanpassing in de rol van toezichthouder om richting te geven aan de aanbevelingen van de IGK en ook om te bewaken dat die worden uitgevoerd, moet deel uitmaken van de toekomst van de Inspectie.*  
Luitenant-generaal Bart Hoitink, IGK 2014-2016

Verscholen in de bossen bij Hilversum ligt het landgoed De Zwaluwenberg. Het monumentale huis in Engelse stijl biedt al ruim zeventig jaar

\* De auteurs waren in 2016 allen werkzaam bij de IGK, respectievelijk als Rijkstraine en opvolgende chefs-staf.

1 Het Jaarverslag 2016 is een interactief E-magazine met een video voorwoord van de IGK en staat op [www.defensie.nl](http://www.defensie.nl).



FOTO MCD

Het landgoed De Zwaluwenberg biedt al ruim zeventig jaar onderdak aan de Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht

onderdak aan de Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht. Het uitkomen van een nieuw jaarverslag is een goed moment om wat langer stil te staan bij dit unieke instituut, dat in 1945 min of meer toevallig ontstond op zoek naar een zinvolle functie voor de uit de oorlog teruggekeerde prins Bernhard.

### Van Bernhard tot nu

'Van enige onafhankelijkheid is geen sprake' suggereerde een plan van de PvdA tien jaar geleden over de positie van de IGK.<sup>2</sup> Het instituut zelf was het daar hartgrondig mee oneens en al helemaal met de suggestie dat de functie van IGK niet meer dan een 'speeltje' voor prins Bernhard geweest zou zijn. Los van deze zienswijze maakt de PvdA-studie wel een juiste observatie: de functie van IGK is speciaal voor prins Bernhard ontworpen.

Voor minister van Oorlog Johannes Meynen was het 'om een staatsrechtelijk onhoudbare situatie te voorkomen' zeer onwenselijk dat de prins als opperbevelhebber van de naoorlogse Nederlandse krijgsmacht zou fungeren. Er ontstond een precaire situatie, waarin ook koningin Wilhelmina zich niet onberoerd liet. Zij had namelijk graag gezien dat haar schoonzoon ook na de bevrijding zijn rol als Bevelhebber der Strijdkrachten zou voortzetten.

Uiteindelijk werd een oplossing gevonden. De prins mocht de strijdkrachten niet commanderen, maar wel bijstaan in een adviesrol. Nog in 1945 werd per Koninklijk Besluit bekrachtigd dat prins Bernhard de Koninklijke Landmacht als Inspecteur-Generaal zou adviseren. Een jaar later werd daar de Koninklijke Marine aan toegevoegd, en met het uitroepen van de Koninklijke Luchtmacht tot zelfstandig krijgsmachtdeel in 1953 vervulde de prins ook daar de rol van Inspecteur-Generaal.<sup>3</sup> Toen de krijgsmachtdelen onder één ministerie van Defensie werden gevoegd, kreeg de prins vanaf

<sup>2</sup> Eijsink (2007), 'In dienst van Nederland, in dienst van de wereld: Een plan voor een actieve en doelmatige krijgsmacht', PvdA Tweede Kamerfractie, Den Haag.

1970 de functie 'Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht', met de bevoegdheid te adviseren over 'alle vraagstukken de krijgsmacht betreffende'.<sup>4</sup>



FOTO MCD

*De functie van IGK is speciaal voor prins Bernhard ontworpen. Prins Bernhard had de bevoegdheid te adviseren over 'alle vraagstukken de krijgsmacht betreffende'*

Men zou verwachten dat een rol die zo sterk op het lijf van één persoon is geschreven, wegvalt als deze een stapje terugzet. Toch gebeurt dat niet als prins Bernhard in 1976 zijn militaire functies moet neerleggen als gevolg van wat later bekend zou worden als de Lockheed-affaire. Luitenant-generaal De Savornin Lohman, op dat moment voorzitter van de Personeelsraad bij het ministerie, wordt de eerste opvolger van de prins. Na hem volgden er tot op heden nog elf vlag- en opperofficieren. Begin 2017 heeft luitenant-generaal Bart Hoitink de functie overgedragen aan luitenant-generaal Hans van Griensven.

Deze geschiedenis is weliswaar meerdere malen opgetekend maar blijft, afgezien van de eventuele sentimentele waarde, van belang om het instituut te begrijpen. De ontstaansgeschie-

denis van de IGK heeft namelijk op verschillende wijzen haar weerklink op de positie en werkwijze van het instituut binnen Defensie anno 2017.

Eén daarvan is de serendipiteit die de functie van IGK kenmerkt, zowel het ontstaan ervan als de verdere doorontwikkeling.<sup>5</sup> Naast de uitbreiding van zijn toezichtgebied over alle krijgsmachtdelen, verbreedde de missie van de IGK zich in 1980 met de mogelijkheid specifieke onderzoeken in te stellen en te bemiddelen in individuele casuïstiek. De aanpassing van het KB kwam voort uit de realiteit: feitelijk bemiddelde de staf van de IGK al sinds jaar en dag tussen personeel en commandanten, directeuren en personeelsafdelingen.



FOTO MCD

*Veteraneninspectie. De IGK heeft sinds 2014 vier taken: advies, bemiddeling, veteranen en reservisten*

Vanaf 1980 is deze bemiddelingsrol ook officieel vastgelegd. Ruim tien jaar later volgde opnieuw een uitbreiding gebaseerd op de actualiteit. De aandacht voor veteranen was voor minister Ter Beek aanleiding om de IGK te benoemen tot Inspecteur der Veteranen. Via een soortgelijke constructie kwam in 2014

3 Via KB 1955, nr. 33.

4 Via KB 1969, nr. 26.

5 Serendipiteit is het vinden van iets onverwachts en bruikbaar terwijl je op zoek bent naar iets totaal anders. Bijvoorbeeld de ontdekking van penicilline of Post-its, of de uitvinding van het theezakje (red.).

vanuit een intensivering van het reservisten-beleid de functie Inspecteur der Reservisten op het palet van de IGK. Dit brengt het aantal IGK-taken op vier: advies, bemiddeling, veteranen en reservisten.

## Missie en bestaansrecht van de IGK

Het instituut IGK bestaat uit de Inspecteur-Generaal, een chef-staf, veertien stafofficieren (waarvan vijf reserveofficieren) afkomstig van alle krijgsmachtdelen en ondersteunend personeel. Er bestaat binnen de organisatie een brede algemene overeenstemming over de vier taken die onder het aandachtsgebied van de IGK vallen. Wat de IGK 'mag en doet' vindt zijn oorsprong in een Koninklijk Besluit, voor het laatst gewijzigd in 1980:

*'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.'*

Tevens is vastgelegd dat de IGK rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de minister van Defensie valt. Daarmee staat hij buiten de militaire en ambtelijke hiërarchie. Het KB specificeert bovendien dat hij 'toegang heeft tot alle stukken, vergaderingen en eenheden binnen de organisatie, tenzij de Minister anders beslist'.

Deze uitgezette lijnen waren tot voor kort niet vastgelegd in een visie of missie, maar hebben het instituut door de jaren heen wel houvast geboden. De IGK is uitgegroeid tot een onafhankelijk waarnemer, iemand die zaken buiten de commandantenlijn om, van beneden naar boven kan communiceren, als een autoriteit die door zijn positionering en bevoegdheden de organisatie kan doorlichten en een uniek helikopterperspectief kan bieden.

Eind 2016 heeft de IGK zich indringend afgevraagd wat de relevantie van het instituut is, nu en in de toekomst. Op dat moment is ervoor

gekozen om een missie en visie te formuleren: leidende beginselen die kernachtig weergeven waar het om gaat. Die kern is het begrip vertrouwen in Defensie en haar (ex-)werknemers.

**Missie IGK:** *Vanuit een onafhankelijke positie en een adviserende en bemiddelende rol, bouwt de IGK aan vertrouwen in Defensie en haar (ex)medewerkers.*

Aan het bestaansrecht van de IGK is dikwijls getwijfeld. De eerste daad van De Savornin Lohman, de directe opvolger van prins Bernhard, was het onderzoeken van zijn eigen bestaansrecht. Het pakte goed uit, want hij concludeerde dat het voortzetten van het instituut 'van meer wijsheid zou getuigen dan het opdoeken ervan'.



FOTO MCD

*De eerste taak van De Savornin Lohman, de directe opvolger van prins Bernhard, was het onderzoeken van zijn eigen bestaansrecht. Dat pakte goed uit*

Toch bracht deze uitkomst geen volledige rust. Vooral eind jaren 70 laaide de discussie over het voortbestaan van het instituut op – niet geheel toevallig is dat ook de periode waarin de Nationale ombudsman werd opgericht. Het KB van 1980 bestendigde uiteindelijk het voortbestaan van het instituut, maar helemaal stil rondom de taken, rol en meerwaarde van de IGK werd het nooit.

### Kernwaarden

De IGK heeft zich in de loop der jaren aan de hand van vier kernwaarden gepresenteerd: onafhankelijkheid, betrouwbaarheid, profes-

sionaliteit en zorgvuldigheid. Deze waarden zijn soms in twijfel getrokken: na het in 1997 uitgebrachte Angola-rapport rezen er vragen over de onafhankelijkheid van de IGK en de wijze waarop hij met vertrouwelijke informatie omging.

#### **Het Angola-rapport, 1997**

*In september 1997 deed de IGK in opdracht van minister Voorhoeve onderzoek naar de gedragingen van Nederlandse VN-militairen in Angola eerder dat jaar. De aanbevelingen lagen vooral op het gebied van 'verbetering van het leiderschap en van de communicatie, de selectie en de voorbereiding van uit te zenden militairen [...] en het onvoldoende op conflict-situaties afgestemde militaire straf- en tuchtrecht', maar gingen ook in op maatregelen tegen individuele militairen. Vakbonden spraken er schande van dat de IGK als 'ombudsman voor het personeel' een dergelijke rol als 'onderzoeksrechter' op zich nam.*

#### **'Ombudsman van Defensie?'**

Ook vandaag de dag blijft het bestaansrecht van de IGK een interessante en soms moeizame discussie. De benaming 'Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht' en zijn geuzennaam 'ombudsman van Defensie' zijn hier ten dele debet aan. Vergelijkingen met rijksinspecties en met de Nationale ombudsman zijn snel gemaakt, maar gaan even snel mank. De autoriteit van de IGK heeft immers geen wettelijke basis, maar is organisch ontstaan.

Daarnaast toetst de IGK geen wetten. Hij komt niet naar de werkvloer om te controleren, maar om informatie in te winnen. Anders gezegd: hij toetst de *be*-leving en niet de *na*-leving van regels en beleid.

Daarbij heeft de IGK altijd nadrukkelijk belangstelling getoond voor het wel en wee van het personeel. Als militair die zijn eigen organisatie onder de loep neemt, is de IGK meer een interne dan externe autoriteit. Bij de Nationale ombudsman en bij andere inspecties is die externe autoriteit veel duidelijker afgebakend. Dat de rol en taken van de IGK nogal eens verwarring opleveren, is daarom nauwelijks verwonderlijk te noemen.

#### **Vertrouwen**

Toch hebben prins Bernhard en zijn opvolgers door de jaren heen aan vertrouwen gewonnen. De werkbezoeken, bemiddelingen en adviezen zijn dusdanig ontwikkeld dat men nu met recht van een professionele organisatie kan spreken die niets te maken heeft met een – al dan niet koninklijke – erebaan. Commandanten vragen nu uit eigen beweging om advies en ervaren de IGK niet als een passerende 'controleur' uit Den Haag.

Dat negen van de tien 'bemiddelden' tevreden zijn over het verloop van hun bemiddeling is eveneens een teken van vertrouwen. De kernwaarden van de IGK zijn doorontwikkeld op basis van de Gedragscode Defensie en de nieuw geformuleerde missie en visie. Dit heeft zijn handelen richting gegeven: 'De IGK is integer, mensgericht, onafhankelijk en toegankelijk'.

#### **Taken IGK**

##### **I Adviseren**

De meest oorspronkelijke taak van de IGK is het 'gevraagd en ongevraagd adviseren van de minister over *alle* vraagstukken die de krijgsmacht raken'.<sup>6</sup> Een belangrijke basis voor deze adviesfunctie zijn de wekelijkse werkbezoeken. Het instituut streeft ernaar in een cyclus van drie jaar alle eenheden en directies van Defensie in binnen- en buitenland te bezoeken. Ook de actualiteit speelt daarbij een rol. Een ad-hocbezoek in 2015 aan de nieuwe *High Risk* Beveiligingseenheid van de KMar op het Binnenhof is hiervan een sprekend voorbeeld.

Tijdens deze werkbezoeken neemt de IGK verschillende rollen aan: luisterend, signalerend, reflecterend, adviserend of duidelijk. Vaak toont hij begrip en bevestigt hij dat een probleem al bekend is bij de CDS of minister. Soms spreekt hij meer vanuit 'Den Haag', licht beleidsmaatregelen toe of managet verwachtingen. Sommige situaties legt hij resoluut terug in de lijn of vergelijkt hij met die van andere eenheden of krijgsmachtdelen.

<sup>6</sup> KB 1980.

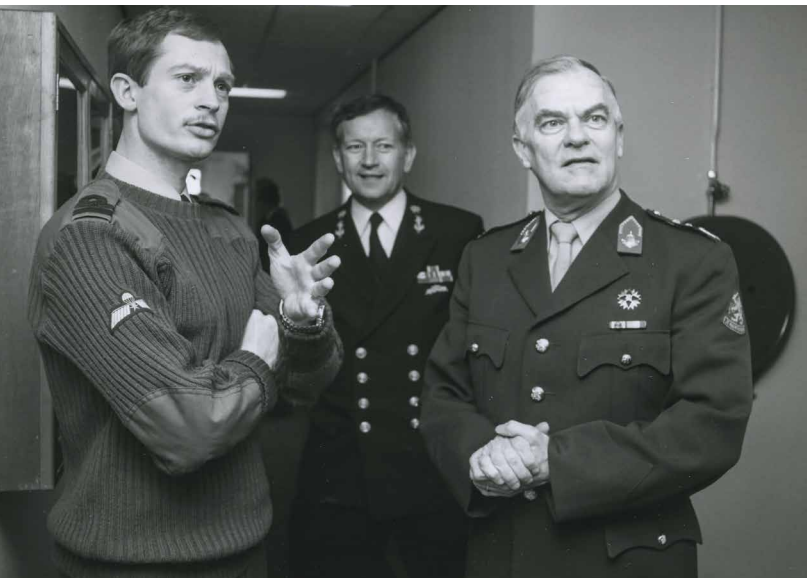


FOTO MCD

*Tijdens werkbezoeken neemt de IGK verschillende rollen aan: luisterend, signalerend, reflecterend, adviserend of duidend, zoals Luitenant-generaal der infanterie J.P. Verheijen, IGK van 1985-1991*

Hoewel de bezoeken ruimte bieden voor persoonlijke invulling, is een trend te onderkennen. Ondanks zijn rang en het ceremonieel waarmee zijn werkbezoeken gepaard gaan, wil de IGK zich toegankelijk opstellen. Ook valt op dat hij zich ervan weerhoudt een definitief oordeel te vellen of een concrete oplossing aan te dragen.

De bevindingen uit werkbezoeken zijn de spiegel die de IGK de organisatie voorhoudt. Dat gebeurt onder meer met een jaarverslag, waarin de IGK zijn bevindingen en analyse op hoofdlijnen deelt. Het is een interne terugkoppeling, maar het is tevens een verantwoording naar buiten: de minister zet het jaarverslag onverkort door naar de Tweede Kamer.

Een meer interne bespiegeling is de 'commandantenontvangst' op De Zwaluwenberg. Tijdens deze bijeenkomsten bespreekt de IGK zijn interne periodieke rapportages met de commandanten en stafadjutanten van de bezochte eenheden en geeft hij aan hoe de reacties op 'Het Plein' waren. De plaatsvervangend commandanten van de defensieonderdelen zijn daarbij aanwezig en gaan vervolgens met hun commandanten verder in gesprek. Het is een gelegenheid om ook andere, meer subtiele,

aspecten aan te kaarten, vaak nog voordat deze door een breder publiek – de politiek, de media – worden opgepikt.

Naast deze periodieke verslagen heeft de IGK nog andere mogelijkheden om van advies te dienen. De eerste is zijn recht om deel te nemen aan vergaderingen. Zo schuift hij regelmatig aan bij het Departementaal Beraad en het Politiek Beraad, in ieder geval om zijn verslagen en rapportages toe te lichten, maar ook wanneer er andere onderwerpen op de agenda staan die zijn betrokkenheid vereisen.

Een andere mogelijkheid is het uitvoeren van thematisch onderzoek. Onlangs verscheen het rapport: 'De commandant in zijn kracht: ik moet een hoop, maar mag een beetje...' Dit jaar is 'reorganiseren bij Defensie' onderwerp van studie. Verder kan de IGK opmerkelijke bevindingen nader onder de loep nemen. Zo onderzocht hij in 2016 thema's als drugsgebruik en het zogeheten assortimentsgewijs werken.

## II Bemiddelen

De functie van bemiddelaar tussen de organisatie en personeel is door de jaren heen toegenomen in omvang, professionaliteit, bekendheid en succes. De laatste decennia ontvangt het instituut jaarlijks ruim 400 nieuwe bemiddelingsverzoeken. Eindigde in de jaren 80 slechts een derde van de bemiddelingen in een voor de aanvrager succesvol resultaat, tegenwoordig is dat bijna negentig procent.

Voor een goed verloop van het proces is een protocol met een aantal spelregels opgesteld. Belangrijk is dat de IGK geen zaken aanneemt waarbij al een juridische procedure loopt. Hoewel bemiddeling aan de kant van de aanvrager vrijwillig is, kan de IGK andere partijen opdracht geven om mee te werken. Uiteindelijk is het de bedoeling dat partijen gezamenlijk tot een oplossing komen. De aanvrager of de IGK kunnen beide een bemiddeling beëindigen wanneer er geen zicht is op resultaat.

Ook een niet-geslaagde bemiddeling levert de aanvrager vaak toch iets op: een luisterend oor,



FOTO:MCD

*De IGK heeft altijd nadrukkelijk belangstelling getoond voor het wel en wee van het personeel, zo ook Vice-admiraal ir. M.A. van Maanen, IGK van 2007–2010*

beter inzicht in de situatie en soms een doorverwijzing naar een andere instelling, zoals bijvoorbeeld de Centrale Klachtencommissie, de Centrale Organisatie Integriteit Defensie of de Nationale ombudsman. Van belang is dat de IGK niet gaat over gelijk of ongelijk. Vaak draait een bemiddeling om het herstel van communicatie en vertrouwen. De IGK zoekt daarbij de balans tussen rechtmatig en rechtvaardig.

### III Inspecteur der Veteranen

In 1991 kreeg de IGK een uitbreiding van zijn taken en werd hij 'tevens Inspecteur der Veteranen'. Uiteraard kon hij in zijn oorspronkelijke rol al adviseren en bemiddelen bij aangelegenheden die betrekking hadden op veteranen. Wat nieuw is, is dat hij in deze hoedanigheid een meer ceremoniële en ook ambassadeursrol op zich neemt.

Dit is een rechtstreeks gevolg van de roep vanuit samenleving en politiek om meer aandacht voor veteranen. Die zou vooral tot uiting moeten komen in betere zorg en meer erkenning en waardering zoals beschreven in de Veteranenwet. De IGK monitort namens de minister van Defensie de uitvoering van deze wet. In 2016 bezocht de IGK als Inspecteur der Veteranen – en dus als vertegenwoordiger van de minister – niet minder dan 117 activiteiten, variërend van sessies in de Tweede Kamer tot herdenkingen, reünies en uitreikingen van medailles. Dat is bijna twee keer het aantal 'reguliere' werkbezoeken dat de IGK jaarlijks aflegt.

### III Inspecteur der Reservisten

Sinds 2014 is de IGK ook Inspecteur der Reservisten. Niet lang daarna deden reservisten hun intrede in de staf van de IGK. Hun taken-



Luitenant-generaal A.C. Oostendorp, IGK van 2010-2012: als militair die zijn eigen organisatie onder de loep neemt, is de IGK meer een interne dan een externe autoriteit

pakket is gelijk aan dat van de beroepscollega's. Dat betekent dat ook zij werkbezoeken begeleiden en individuele bemiddelingen uitvoeren.

De IGK gaat niet over gelijk of ongelijk. Vaak draait een bemiddeling om het herstel van communicatie en vertrouwen

Reservisten hebben een belangrijke brugfunctie tussen krijgsmacht en bedrijfsleven. Daarom brengt de IGK vanaf dit voorjaar werkbezoeken aan bedrijven en andere organisaties buiten Defensie waar reservisten (en vaak ook veteranen) werken. Daar worden ook hun leidinggevenden bij betrokken.

## Delicate balans

Zowel bij adviseren als bemiddelen speelt de aanwijzing 'zich ervan te onthouden rechtstreeks bevelen of aanwijzingen te geven,' een grote rol.<sup>7</sup> Daardoor heeft de IGK geen formele mogelijkheid adviezen te bekrachtigen. Hij kan geen rode kaart trekken en evenmin ingrijpen bij een overtreding of misstand. Hij zal de betrokken partijen het nut van verandering zélf moeten laten inzien. Dat betekent dat hij een evenwicht moet vinden tussen zich hard maken voor de zaak en wegblijven van rechtstreeks ingrijpen: een delicate balans tussen invloed en vertrouwen.

De diversiteit van de taken van de IGK maakt deze balans er niet gemakkelijker op. De kruisbestuiving tussen adviseren en bemiddelen kan beide rollen beperken. Tijdens werkbezoeken verlangt de IGK openheid over het reilen en zeilen binnen de eenheid. Op hetzelfde moment moet hij situaties die de autoriteit en – misschien nog wel lastiger – de trots van een commandant kunnen raken, in een vertrouwelijk gesprek bespreekbaar kunnen maken.

Andersom is het essentieel dat commandanten, ondanks eventuele kritiek of bemiddelingszaken, hun vertrouwen in de IGK behouden. Deze vertrouwensbalans is er één die voortdurend gezocht en in het algemeen ook gevonden wordt.

## Ontwikkelingen binnen en buiten Defensie

### Toezicht

De Nederlandse samenleving staat kritisch tegenover gezag in het algemeen en de overheid in het bijzonder. In deze houding zijn twee enigszins paradoxale trends te ontdekken. Na incidenten met bijvoorbeeld bacteriën of paardenvlees in de voedingsindustrie, omvallende financiële instellingen en misstappen in de gezondheidszorg reageren samenleving en media verontwaardigd. De toezichthouder en de overheid worden ter verantwoording geroepen: waar wás het toezicht?<sup>8</sup>

<sup>7</sup> KB 1980.

<sup>8</sup> Zie WRR (2013), *Toeziens op publieke belangen: Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*.





FOTO HOLLANDE HOOGTE, PH. NIJHUIS

Een inspecteur van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (links) controleert de etenswaren van een toko in Rotterdam. Ook andere ministeries kennen een 'Inspecteur-Generaal', de zogenoemde 'rijksinspecties', die toezicht houden door te controleren of de wet- en regelgeving van hun ministerie wordt nageleefd

Goed toezicht, zo lijkt het soms, betekent dat incidenten niet voor mogen komen. Voor toezichthouders betekent het dat zij hun tanden moeten laten zien en de media vóór moeten zijn in het constateren van tekortkomingen. Als anderen, bijvoorbeeld diezelfde media, een probleem eerder ontdekken, brengt dit de toezichthouder in een lastig parket. Bevestigt hij de misstand, dan geeft hij eigenlijk toe een misser te hebben gemaakt. Ontkent hij het probleem, dan is hij niet kundig genoeg of rijzen er twijfels over zijn onafhankelijkheid.<sup>9</sup>

### Regelmoeheid

Haaks op dit alles staat een tweede ontwikkeling, ook wel aangeduid als regelmoeheid. Men vindt dat 'Europa' te veel macht heeft, dat landelijke en regionale overheden te veel invloed hebben op het bedrijfsleven en zelfs op ons dagelijks bestaan. Dit leidt tot een roep om juist meer inspraak, meer transparantie en

minder regels. Bedrijven ervaren soms dat regeldruk innovatie en economische ontwikkeling in de weg staat; een gevoel dat nog eens wordt versterkt door een afkeer van autoriteit. Iemand vertellen hoe het leven geleefd moet worden is *not done*; het patriarchale model is uit de mode.<sup>10</sup>

Politici reageren op deze ontwikkelingen in de samenleving. Ministers nemen hun verantwoordelijkheid, maar halen tegelijkertijd steeds vaker de toezichthouder erbij. Minister van Economische Zaken Henk Kamp wees bij de problemen met de gaswinning in Groningen consequent naar zijn toezichthouder, het Staatstoezicht op de Mijnen.

9 Zie Mertens, F. en P. Spaninks (2013), *De Inspecteur-generaal: Leidinggeven aan toezicht*.

10 Verhaege, P., 'Macht is uitgesteld geweld', *NRC Handelsblad*, 12 september 2015.

Ministers beloven het publiek strengere controles en onafhankelijk onderzoek. Intussen houden zij de burger op de hoogte van de vorderingen: transparantie. Tegelijkertijd bezuinigt de politiek ook fors op inspectiediensten om zo aan de vraag om minder bureaucratie en administratieve lasten te voldoen. Zo vormt toezicht afwisselend een probleem én een oplossing.<sup>11</sup>

### Rijksinspecties en interne toezichthouders

Ook andere ministeries kennen een 'Inspecteur-Generaal'. Zij staan aan het hoofd van een organisatie die controle en toezicht houdt op een afgebakend beleidsterrein, de zogenoemde 'rijksinspecties'. Hun bestaansrecht is per wet geregeld en zij houden primair toezicht door te controleren of de wet- en regelgeving van 'hun' ministerie wordt nageleefd.

Dit is een belangrijk en opvallend verschil met de IGK: de organisaties en bedrijven die onderwerp van hun inspecties zijn, vallen doorgaans niet onder dat ministerie. Zo houdt bijvoorbeeld de Inspectie van het Onderwijs toezicht op onderwijsinstellingen, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit op slachthuizen en horeca-instellingen, de Inspectie voor de Gezondheidszorg op ziekenhuizen en het Staatstoezicht op de Mijnen op de gaswinning. Alleen de Inspectie van Veiligheid en Justitie, verantwoordelijk voor het toezicht op onder meer het politieapparaat, blijft grotendeels in eigen huis. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de IGK en de IV&J interesse tonen in elkaars werkwijze en over en weer al gezamenlijke werkbezoeken hebben afgelegd.

Rijksinspecties treden regelmatig op in de media en ontlenen daaraan vaak een landelijke bekendheid. De IGK zoekt weinig publiciteit en laat het maken van statements over aan 'de lijn' – de minister, CDS of SG. Verder mag het

jaarverslag van de IGK dan wel net zo openbaar zijn als dat van de rijksinspecties, het bevat geen rechtstreekse veroordelingen. Dat maakt het voor de media een stuk minder aantrekkelijk. Bovendien lijken misstanden binnen Defensie de maatschappij niet altijd direct te raken. Een constatering dat militairen niet durven te klagen, is voor de Nederlandse burger minder interessant dan een ziekenhuis waar misstanden op de operatietafel vanwege een angstcultuur niet worden gemeld.

De eerder genoemde roep om én kritiek op toezicht zorgen er wel voor dat de interesse van de IGK en de rijksinspecties voor elkaar toeneemt. *Signaleren en agenderen* is voor een aantal rijksinspecties onontgonnen terrein, voor de IGK is dit sinds jaar en dag zijn werk. Ook kijken inspecties met belangstelling naar de directe wijze waarop de IGK toegang heeft tot 'zijn' minister. Andersom is het geven van advies vooraf of tijdens de implementatie van beleid, zoals de collega-rijksinspecteurs dat doen, *food for thought* voor de IGK.

Door haar bijzondere taken en arbeidsomstandigheden heeft Defensie behoefte aan eigen, interne toezichthouders met speciale kennis en bevoegdheden, bijvoorbeeld op het gebied van militaire gezondheidszorg en militaire luchtvaart. Dit zijn de Militaire Luchtvaartautoriteit, de Inspecteur Militaire Gezondheidszorg, het Korps Militaire Controleurs Gevaarlijke Stoffen, de Functionaris Gegevensbescherming, de Functionaris Integriteitsbescherming en de Beveiligingsautoriteit. Sommige toezichthouders hebben meer overeenkomsten met de rijksinspecties; zij controleren immers of het Defensiepersoneel wet- en regelgeving naleeft.

### De Nationale ombudsman

Een andere verwant van de IGK is de Nationale ombudsman. Recentelijk klopte dit instituut nadrukkelijk op de deur van Defensie met de benoeming van de Nationale ombudsman tot Veteranenombudsman. Deze ontwikkeling komt voort uit de Veteranenwet van 2011, die expliciet de zorg voor veteranen regelt en hen een mogelijkheid geeft om problemen via een

11 Mertens en Spaninks, *De Inspecteur-generaal*. Zie ook Chin-A-Fo, H. en C. Hensen, 'Ook aan toezicht moeten grenzen gesteld', *NRC Handelsblad*, 26 september 2015.

instantie buiten Defensie aan te kaarten. De wet bepaalt verder dat de Nationale ombudsman in zijn functie als Veteranenombudsman klachten van veteranen kan onderzoeken of op eigen initiatief een onderzoek kan starten, beide Kamers gevraagd en ongevraagd kan adviseren en klachtenafhandeling kan monitoren.<sup>12</sup> Net als bij de instelling van de IGK als Inspecteur der Veteranen speelt ook hier erkenning en waardering voor veteranen een grote rol. De Veteranenombudsman heeft het implementatieproces van de Veteranenwet bespoedigd en daarmee de zorg voor veteranen onder de aandacht gebracht.

Door zijn rol als Veteranenombudsman is een overlap ontstaan in het werkkterrein van Nationale ombudsman en IGK. Daarmee dringen vragen over samenwerking en rolverdeling zich op. De Nationale ombudsman onderzoekt klachten van veteranen, doet aan waarheidsvinding en oordeelt nadien. De IGK echter, bemiddelt en brengt partijen bij elkaar, maar velst geen oordeel.

Deze verdeling lijkt scherp op papier, maar ligt in de praktijk minder vast. Soms zoeken veteranen hun heil bij de IGK. Als daar blijkt dat hun mogelijkheden binnen Defensie zijn uitgeput, worden zij met hun instemming doorverwezen naar de Veteranenombudsman. Omgekeerd kan de nationale ombudsman zaken eerst aan de IGK voorleggen voordat hij er zelf mee aan de slag gaat.

### Het 'Bermbomrapport'

*In 2015 bracht de Nationale ombudsman het zogeheten 'Bermbomrapport' uit, over de nasleep van een incident in Uruzgan waarbij drie militairen (zwaar) gewond raakten.*

*De Nationale ombudsman oordeelde dat het ministerie van Defensie zich onbehoorlijk had gedragen, aangezien het geen betrouwbare werkgever was gebleken voor de drie veteranen. Het ministerie had 'onvoldoende invulling' aan haar speciale zorgplicht gegeven en was tekort geschoten bij de verzuimbegeleiding. De IGK werd in dit verband genoemd als één van de interne instanties die de klachten onvoldoende hadden erkend of behandeld.*



FOTO MCD

Koning Willem-Alexander bezoekt luitenant-generaal B. Hoitink, IGK van 2014-begin 2017

## Verwachtingen

Veel is al gezegd over de unieke rol en positie die de IGK heeft. Het benadrukken van het bijzondere karakter van het instituut IGK, in combinatie met het zeer algemene mandaat, maakt dat de verwachtingen over de resultaten ofwel hooggespannen zijn, ofwel sterk uiteenlopen. Deze verwachtingen zijn vaak terug te voeren op de onafhankelijkheid van de positie en de taakinfilling van de IGK.

### Kritiek op de onafhankelijkheid

Een van de meest bediscussieerde onderwerpen rondom de IGK is zijn onafhankelijkheid. 'De politiek', en dan met name de Vaste Commissie voor Defensie van de Tweede Kamer, heeft er moeite mee dat de IGK zowel ondergeschikt is aan degene aan wie hij rapporteert (de minister) als dat hij onderdeel uitmaakt van de organisatie waarover hij rapporteert (het ministerie). Deze positie kan de indruk wekken dat de IGK een voorbereidingsambtenaar van

<sup>12</sup> Zie Veteranenwet, art. 11.

de minister is. In combinatie met zijn bemiddelingsrol en zijn taken als Inspecteur der Reservisten en Veteranen kan een beeld ontstaan dat de IGK weliswaar goed werk verricht, maar feitelijk bestaat voor de *'hearts and minds'* van het Defensiepersoneel.<sup>13</sup>

Verschillende Kamerleden hebben door de jaren heen de in hun ogen te geringe onafhankelijkheid van de IGK in Kamervragen en moties ter sprake gebracht.<sup>14</sup> Ook is er meermaals op aangedrongen de IGK buiten het ministerie en onder parlementaire controle te plaatsen.<sup>15</sup>

Deze kritiek is gedeeltelijk te weerleggen door erop te wijzen dat rijksinspecties ook onder hun respectievelijke ministers vallen. Een plaatsing van de IGK buiten het ministerie zal het vraagstuk van onafhankelijkheid eerder verplaatsen dan oplossen. De IGK waarborgt zijn onafhankelijkheid door in zijn toezichtrol weg te blijven van beleidsvorming, waardoor hij onafhankelijk over de effecten van beleid kan rapporteren.

Bovendien staat hij buiten de ambtelijke en militaire hiërarchie en is hij rechtstreeks te benaderen. Omdat 'de lijn' behoorlijk lang kan zijn – er kunnen tientallen mensen tussen aangever van het probleem en de oplosser in het beleid zitten – vertrouwt het personeel op de directe en onafhankelijke, in deze zin *neutrale*, terugkoppeling van de IGK naar de minister en de beleidsmakers.

Velen zien een beroep op de IGK als de enige manier om knelpunten in de organisatie buiten de lijn om bekend te maken bij de Defensietop, of het nu gaat om werkdruk, materieel, toekomstperspectief of problemen rondom een uitzending.

### Hoeveel invloed heeft de IGK?

De constatering dat de IGK geen oordeel velt en geen doorzettingsmacht heeft, roept een vraag op: hoeveel invloed heeft de IGK eigenlijk? De discussie over de onafhankelijke positie van de IGK wordt gevoed door verwachtingen over de onderwerpen waarover hij adviseert, met andere woorden: op welk gebied kan hij invloed aanwenden? Aangezien er geen vastomlijnde *raison d'être* is opgetekend, bestaan er verschillende opvattingen over waarover hij adviseert.

Dit is een van de meest fijnzinnige discussies rondom het instituut. In de praktijk betreffen de adviezen van de IGK vaak personeelszaken of ruimer gezegd: zaken waar het personeel mee te maken heeft. Deze 'beperking' in focus heeft een tweeledige grondslag: het feit dat het instituut zijn informatie haalt vanaf de werkvloer en het breed gedragen idee binnen Defensie dat de IGK moet bijdragen aan goed werkgeverschap.

### Zachte hand

Om aan eventuele beleidsadviezen gevolg te kunnen geven, zouden diverse politici ook graag zien dat de IGK een meer oordeelvormende rol zou krijgen. Dit raakt aan het tweede vraagstuk rondom taakinfilling: de wijze waarop het instituut advies uitbrengt. Het gebrek aan doorzettingsmacht betekent dat de IGK met zachte hand moet werken.

Kamerleden hebben er regelmatig moeite mee dat de IGK geen oordeel velt en niet bij machte is om een bindend advies te geven. Binnen Defensie ziet men het gebrek aan doorzettingsmacht als lastig, maar ook als onvermijdelijk. Doorzettingsmacht zou immers de onafhankelijke positie van de IGK in gevaar brengen. Een IGK met formele macht zou tegelijkertijd zijn informele invloed, gebaseerd op het vertrouwen van commandanten en Defensietop, verliezen.

### Tot slot

De positie van de IGK is zo uniek dat zijn meerwaarde behouden blijft. Die onafhankelijke positie biedt unieke mogelijkheden tot het

13 Citaat Eijnsink.

14 Motie Herben 2006, vragen Eijnsink hoorzitting IGK 3 juni 2015 en in het AO van datzelfde jaar.

15 De behoefte aan een sterkere onafhankelijkheid hangt samen met de politieke wens om het takenpakket en de manier waarop het instituut verantwoording aflegt aan te passen. Deze zaken komen verderop aan de orde.

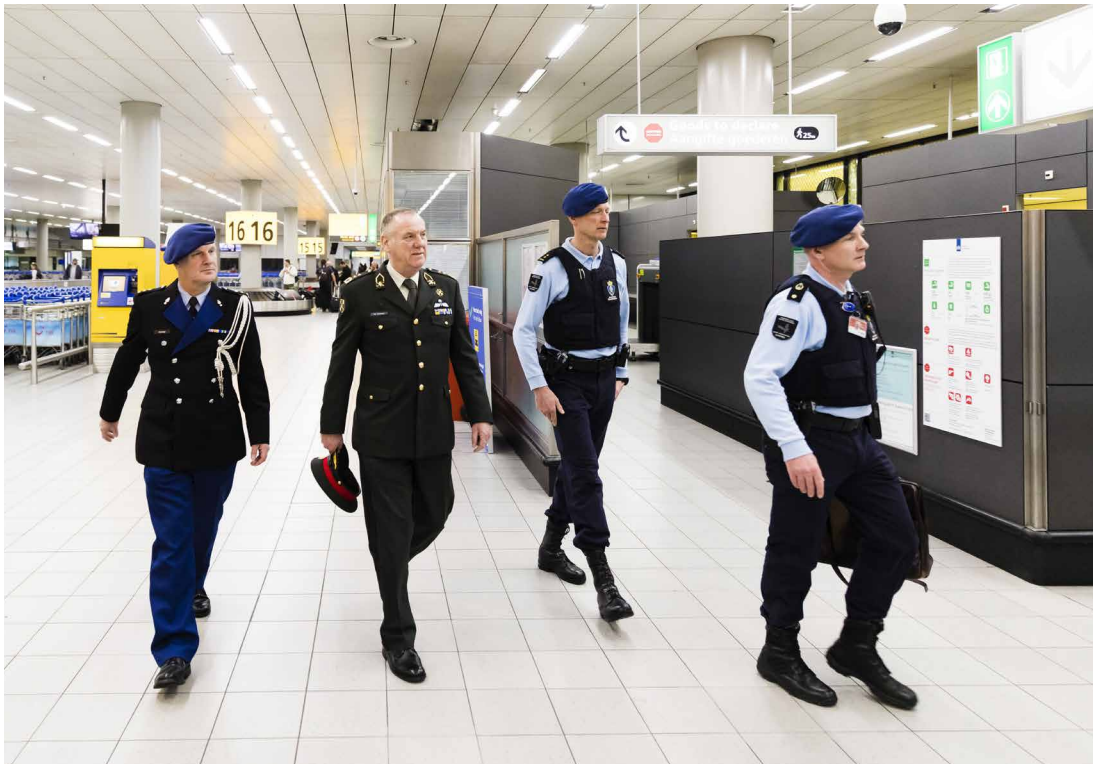


FOTO: MCD

*Ondanks alle reorganisaties bestaat de IGK nog steeds en heeft een eigen plaats behouden naast de vele klachten- en bemiddelingsmechanismen van de organisatie. Luitenant-generaal H. van Griensven, de huidige IGK, bezoekt de marechaussee op Schiphol*

herstellen van communicatie, wederzijds begrip en van vertrouwen. De IGK vertelt commandanten, directies en de Defensietop onbevangen wat goed gaat en wat beter moet.

Zoals eerder gesteld is de IGK niet de klassieke toezichthouder of waakhond die in actie komt bij incidenten. En hoezeer de IGK ook hoopt dat zijn autoriteit haar oorsprong vindt in de resultaten van zijn handelen, in een hiërarchische organisatie als Defensie ligt de natuurlijke autoriteit van een vlag- of opperofficier in ieder geval in zijn rang en ervaring. Wie niet met de IGK bekend is, kan het instituut hierdoor gemakkelijk zien als historisch overblijfsel, geconserveerd in de hiërarchie van Defensie.

Dat de IGK meer is dan een nalatenschap van prins Bernhard blijkt wel uit het feit dat de IGK ondanks alle reorganisaties nog altijd bestaat en een eigen plaats heeft behouden naast de vele klachten- en bemiddelingsmechanismen die

inmiddels hun intrede in de organisatie hebben gedaan. Nog altijd wordt de IGK benaderd om iets te doen wat een loyale en groepsgerichte organisatie als lastig ervaart: de commandant tegenspraak geven. Dit betekent dat de IGK, nu en in de toekomst, in staat moet zijn aanbevelingen te bewaken en, als dat nodig is, richting te geven.

Ontwikkelingen als 'de adaptieve krijgsmacht' kunnen een maatschappelijke verbreding van de IGK met zich meebrengen. Waar de IGK vanuit zijn onafhankelijke positie bouwt aan vertrouwen, ligt bemiddeling met externe organisaties en relaties niet meer ver weg. Een mogelijke onenigheid tussen Staatsbosbeheer en Defensie over het gebruik van oefenterreinen zou in de toekomst aan de IGK voorgelegd kunnen worden. Of wellicht een geschil tussen internationale telecombedrijven en het Defensie Cybercommando. De IGK zal er klaar voor moeten zijn!