



Instelling van de Commissie advies versterking toezicht binnen het Ministerie van Defensie (Instellingsbesluit Commissie advies versterking intern toezicht Defensie)

19 april 2023,
nr. BS2023011793,

De secretaris-generaal van het Ministerie van Defensie;

Besluit:

Artikel 1 Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

- *commissie*: de commissie, bedoeld in artikel 2;
- *secretaris-generaal*: de secretaris-generaal van het Ministerie van Defensie.

Artikel 2 Instelling en taak

1. Er is een Commissie advies versterking toezicht binnen het Ministerie van Defensie;
2. De commissie heeft tot taak de secretaris-generaal onafhankelijk te adviseren aangaande de kwaliteit, toekomstbestendigheid en benodigde onafhankelijkheid van het toezicht, zoals door de toezichthouders binnen het Ministerie van Defensie wordt uitgeoefend onder ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister. Als ijkpunt geldt daarbij het door de toezichthouders geformuleerde uitgangspunt dat toezicht naast beleid en uitvoering, zoals vastgelegd in het besluit Besturen Bij Defensie, daadwerkelijk een gelijkwaardige positie dient te verkrijgen en dat de onderlinge band, de uitwisseling van kennis en informatie en de samenwerking tussen de toezichthouders bevorderd dient te worden;
3. De adviesaanvraag, bedoeld in het tweede lid, valt uiteen in de volgende deelvragen:
 - a. Het coalitieakkoord pleit voor een betere borging van de onafhankelijkheid van inspecties. Het kabinet zal daartoe een voorstel uitwerken voor een Wet op de rijksinspecties (p. 6). In hoeverre kan dit beoogde wettelijke kader bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit en het versterken van de samenhang van het toezicht binnen Defensie?
 - b. Hoe ziet de huidige inrichting van het toezicht er uit, gespecificeerd per afzonderlijke toezichthouder binnen Defensie?
 - c. In hoeverre draagt het thans bestaande Toezichtberaad, waaraan de verschillende toezichthouders binnen het Ministerie van Defensie deelnemen, bij aan het verbeteren van de kwaliteit en het versterken van de samenhang van het toezicht binnen Defensie?
 - d. Welke opvattingen bestaan er bij de verschillende toezichthouders binnen Defensie ten aanzien van de bestaande en de gewenste samenwerkingsvorm, de daaraan te koppelen organisatie-structuur en de benodigde maatregelen, alvorens tot een andere samenwerkingsvorm overgegaan kan worden?
 - e. In hoeverre kan het onderbrengen van meerdere of alle toezichthouders in één nieuwe toezichtorganisatie een substantiële bijdrage leveren aan een verbetering van de kwaliteit en versterking van de samenhang van het toezicht binnen Defensie? Besteed bij het beantwoorden van deze vraag in elk geval aandacht aan de randvoorwaarden die daarbij in acht genomen dienen te worden ten aanzien van de verschillende toezichtdomeinen, instrumentaria en bestaande samenwerking met externe toezichthouders, alsmede aan de voor- en nadelen van een dergelijke reorganisatie.
4. In haar advies, waarin zij aanbevelingen doet over de wijze waarop de kwaliteit, toekomstbestendigheid en benodigde onafhankelijkheid van het toezicht door de toezichthouders binnen Defensie verbeterd en versterkt kan worden, besteedt zij aandacht aan de gewenste samenwerkingsvorm(en) die hiertoe bij kunnen dragen, inclusief de daarbij benodigde maatregelen alvorens tot de gewenste samenwerkingsvorm overgegaan kan worden. Daarbij zal het adagium 'vorm volgt inhoud' als uitgangspunt hebben te gelden.



Artikel 3 Samenstelling

1. De commissie bestaat uit twee leden.
2. De commissieleden hebben zitting op persoonlijke titel en oefenen hun functie uit zonder last of ruggespraak.
3. Tot leden van de commissie worden benoemd:
 - de heer J.G. Bos;
 - de heer B.H. Hoitink.

Artikel 4 Instellingsduur

De commissie wordt ingesteld met ingang van de dag van inwerkingtreding van dit besluit en wordt opgeheven vier weken nadat het eindrapport is uitgebracht.

Artikel 5 Secretariaat

1. De commissie wordt ondersteund door een secretariaat.
2. Het secretariaat van het Toezichtberaad wordt door de secretaris-generaal aangewezen om de commissie bij haar werkzaamheden te ondersteunen.

Artikel 6 Werkwijze

1. De commissie stelt een plan van aanpak en een procesbeschrijving op ten aanzien van het uit te voeren onderzoek, zulks binnen de kaders van dit besluit. In het plan van aanpak wordt in ieder geval vastgelegd op welke wijze de relatie met het Toezichtberaad en de daartoe behorende individuele toezichthouders wordt vormgegeven, teneinde zorg te dragen voor een voldoende mate van afstemming met en een adequaat draagvlak onder de verschillende interne toezichthouders. Het plan van aanpak en de procesbeschrijving worden als bijlage bij dit instellingsbesluit gevoegd.
2. De commissie verstrekt op verzoek aan de secretaris-generaal de door deze verlangde inlichtingen over de voortgang van het onderzoek.
3. De commissie verantwoordt haar werkwijze in het eindrapport.

Artikel 7 Vergoeding

De leden ontvangen een vergoeding overeenkomstig artikel 2 van het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies.

Artikel 8 Eindrapport

1. De commissie brengt uiterlijk zes maanden na de datum van dit besluit haar eindrapport uit aan de secretaris-generaal.
2. De commissie biedt de secretaris-generaal een eindverslag aan waarin verslag wordt gedaan over de activiteiten van de periode waarin de commissie werkzaam is geweest. Het eindverslag wordt gelijktijdig met het eindrapport aangeboden.

Artikel 9 Archiefbescheiden

1. Rapporten, notities, verslagen, adviezen en andere producten die door of namens de commissie worden vervaardigd of vergaard, worden niet door de commissie openbaar gemaakt, maar overgedragen aan de secretaris-generaal.
2. De commissie draagt zo spoedig mogelijk na beëindiging van haar werkzaamheden of, zo de omstandigheden daartoe aanleiding geven, zoveel eerder, de bescheiden betreffende die werkzaamheden over aan het archief van het Ministerie van Defensie.

Artikel 10 Inwerkingtreding

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant, waarin het wordt geplaatst.



-
2. Dit besluit vervalt met ingang van de dag na de datum waarop de commissie haar eindrapport heeft opgeleverd.

Artikel 11 Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Commissie advies versterking intern toezicht Defensie.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst en in afschrift worden gezonden aan betrokkenen.

De secretaris-generaal van het Ministerie van Defensie



TOELICHTING

Gelet op de operationele gereedstelling en inzet van de krijgsmacht kent het Ministerie van Defensie zes toezichthouders: de commandant Korps Militaire Controleurs Gevaarlijke Stoffen; de directeur Bedrijfsvoering en Evaluatie, in zijn rol als Beveiligingsautoriteit; de directeur Militaire Luchtvaart Autoriteit; de Functionaris Gegevensbescherming; de Inspecteur Militaire Gezondheidszorg; en de Inspecteur-Generaal Veiligheid. De Inspecteur-Generaal der krijgsmacht vervult vanuit zijn bijzondere positie in sommige opzichten eveneens een toezichthoudende rol. De toezichthouders hebben zich in 2020 verenigd in het Toezichtberaad Defensie om de onderlinge samenwerking, kwaliteit en samenhang van het toezicht te versterken. Zij beogen daarmee enerzijds de effectiviteit en zichtbaarheid van het interne toezicht te vergroten en anderzijds de administratieve lasten van het toezicht voor de ondertoezichtgestelden te verlagen.

De toezichthouders houden toezicht op verschillende domeinen: gevaarlijke stoffen, nucleaire veiligheid en stralingsbescherming, beveiliging, vliegveiligheid, de bescherming van persoonsgegevens, fysieke veiligheid, sociale veiligheid, gezondheidszorg en voedselveiligheid. Ten aanzien van deze domeinen werken zij samen met zogeheten externe toezichthouders, die telkens voor het eigen domein in meerdere of mindere mate, zoals vastgelegd in convenanten en protocollen, eveneens toezicht houden op (onderdelen van) de Defensieorganisatie voor zover dat – in beginsel – niet de operationele gereedstelling en inzet van de krijgsmacht betreft. In het kader van die samenwerking zijn verscheidene convenanten en protocollen opgesteld tussen de interne en externe toezichthouders. De afgelopen jaren heeft een aantal duidelijke voorbeelden van publiek falen geleid tot meer aandacht voor onafhankelijk toezicht in het publieke domein.¹ In het kader daarvan is besloten om de bestaande Aanwijzingen inzake de rijksinspecties (een ministeriële regeling van de Minister-President) te vervangen door een Wet op de rijksinspecties. Deze wet beoogt de onafhankelijkheid van rijksinspecties te vergroten door onder andere meer duidelijkheid te geven over de verhouding tussen de Minister en de noodzakelijke onafhankelijkheid van een onder de ministeriële verantwoordelijkheid ressorterende inspectie. Op onafhankelijke toezichthouders die als ZBO zijn ingericht (zoals de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank), is niet deze toekomstige wet, maar de huidige Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing, terwijl voor Hoge Colleges van Staat geldt, dat voor zover deze een toezichthoudende taak hebben (zoals de Algemene Rekenkamer en de Raad van State), daarop steeds een bijzondere wettelijke regeling van toepassing is. Bij rijksinspecties gaat het om toezicht dat wordt uitgeoefend onder verantwoordelijkheid van de Minister, waarbij derhalve geldt dat de onafhankelijkheid van de toezichthouder zich moet verhouden tot deze ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister.

Op dit moment is van de toezichthouders binnen Defensie alleen de Inspectie Veiligheid Defensie lid van de Inspectieraad en zijn de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties op de IVD van overeenkomstige toepassing verklaard. Daarnaast is de IGK geassocieerd lid van de Inspectieraad.

De ingestelde commissie zal binnen bovengenoemde context van de beoogde Wet op de rijksinspecties aan de hand van de adviesopdracht zoals opgenomen in het instellingsbesluit, onderzoeken op welke wijze het toezicht binnen het Ministerie van Defensie verbeterd en versterkt kan worden, zodat het gezamenlijke uitgangspunt van de onafhankelijke toezichthouders, te weten, dat toezicht naast beleid en uitvoering daadwerkelijk als gelijkwaardig onderdeel van het besluit Besturen Bij Defensie gerealiseerd kan worden en dat tevens de onderlinge band, de uitwisseling van kennis en informatie, en de samenwerking wordt bevorderd. Op basis van door de toezichthouders binnen het Ministerie van Defensie geleverde input wordt aandacht besteed aan de wijze waarop deze samenwerking tussen de toezichthouders het beste vorm kan krijgen, variërend van het uitbreiden of concreter invullen van *Aanwijzing SG 948, Toezicht bij Defensie* tot en met het samengaan van meerdere of alle toezichthouders binnen het Ministerie van Defensie.

Aan dit instellingsbesluit wordt in de bijlage een plan van aanpak en procesbeschrijving van het onderzoek gevoegd. In het plan van aanpak wordt in ieder geval vastgelegd op welke wijze de relatie met het Toezichtberaad en de daartoe behorende individuele toezichthouders wordt vormgegeven, teneinde zorg te dragen voor een voldoende mate van afstemming met en een adequaat draagvlak onder de verschillende toezichthouders.

De secretaris-generaal van het Ministerie van Defensie

¹ Zie in dit kader bijvoorbeeld het coalitieakkoord waarin een betere borging van de onafhankelijkheid van inspecties en het om die reden opstellen van een Wet op de Rijksinspecties als ambitie is opgenomen, Coalitieakkoord 2021-2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', 15 december 2021, *Kamerstukken II* 2021/22, 35 788, nr. 77.



BIJLAGEN

Plan van aanpak

Ingevolge artikel 6 Instellingsbesluit Commissie advies versterking intern toezicht Defensie, stelt de commissie vooraf een plan van aanpak met een procesbeschrijving op. Zij verantwoordt haar werkwijze in het eindrapport. De leden van de commissie doen hun werk zonder last of ruggespraak (artikel 3).

De commissie gaat transparant te werk en stelt de leden van het Toezichtberaad, in vereniging en individueel, optimaal in staat hun opvattingen en aandachtspunten naar voren te brengen. Dit in de overtuiging dat het proces mede bepalend kan zijn voor het draagvlak onder de toezichthouders voor haar bevindingen en adviezen. De commissie informeert op gezette tijden het Toezichtberaad over de voortgang van haar werkzaamheden. Zo nodig informeert zij individuele leden ook afzonderlijk. De commissie informeert de Secretaris-generaal van Defensie periodiek over de voortgang van haar werk. Alvorens haar adviezen definitief vast te stellen, bespreekt de commissie deze met het voltallige Toezichtberaad.

Het Ondersteuningsteam Toezicht voert het secretariaat van de commissie en ondersteunt de commissieleden. Rapporten, notities, verslagen, adviezen en andere producten die door of namens de commissie worden vervaardigd of vergaard, worden niet actief door de commissie openbaar gemaakt, maar overgedragen aan de Secretaris-generaal.

Procesbeschrijving

De commissie onderscheidt de volgende fasen in haar werkzaamheden:

Bestuderen relevante stukken

De commissie bestudeert relevante informatie over de ontwikkelingen in het toezicht binnen Defensie en daarbuiten. Hierbij is bijvoorbeeld te denken aan wet- en regelgeving, beleidsmatige en politieke documenten en wetenschappelijke verhandelingen.

Eerste gespreksronde

In een eerste gespreksronde vormt de commissie zich een beeld van het huidige toezicht en de beelden daarover. De commissie voert oriënterende gesprekken met de leden van het Toezichtberaad en met verantwoordelijken in beleid en uitvoering bij Defensie. De commissie verstaat zich voorts met relevante partijen buiten Defensie, waaronder externe toezichthouders.

Tweede gespreksronde

In een tweede gespreksronde gaat de commissie met de leden van het Toezichtberaad in op de inzichten die zij in de oriëntatieronde heeft opgedaan. Op basis daarvan gaat zij dieper in op mogelijkheden om het toezicht bij Defensie te versterken en op samenwerkingsvormen die daarbij zouden kunnen passen. Ook in deze tweede gespreksronde raadpleegt de commissie zo nodig andere relevante partijen binnen en buiten Defensie.

Analyse

Op basis van de verzamelde informatie en de gevoerde gesprekken beoordeelt de commissie de kwaliteit, toekomstbestendigheid en onafhankelijkheid van het toezicht. Daarnaast beoordeelt de commissie in hoeverre het toezicht bij Defensie is afgedekt met de bestaande toezichthouders, verenigd in het Toezichtberaad. Op grond van haar bevindingen formuleert de commissie adviezen over de verdere ontwikkeling en professionalisering van het toezicht bij Defensie en over de gewenste samenwerkingsvorm(en) die daartoe bijdragen, inclusief de benodigde maatregelen om die mogelijk te maken.

Terugkoppeling

De commissie bespreekt haar bevindingen en adviezen in het voltallige Toezichtberaad alvorens zij haar eindrapport vaststelt. Desgewenst licht zij haar rapport toe in een plenaire bijeenkomst met de medewerkers van de leden van het Toezichtberaad. Desgewenst licht zij het rapport ook toe bij andere betrokken partijen.



Aanbieden eindrapport

De commissie biedt haar eindrapport aan de Secretaris-generaal aan, vergezeld van een eindverslag over de activiteiten in de periode waarin de commissie werkzaam is geweest.