

# **Het moet en kan veiliger!**

Eindrapport Commissie Van der Veer

## **Commissieleden:**

Jeroen van der Veer (vz.)

Dick Berlijn

André de Jong

Carla Klaassen

## **Secretaris:**

Thomas Heino

## Voorwoord

De uitkomsten van het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) naar het mortierongeval in Mali waren aanleiding voor de minister van Defensie om een externe commissie onderzoek te laten doen naar de werkwijzen die de door de OvV geconstateerde tekortkomingen mogelijk hebben gemaakt en te laten beoordelen of er op enigerlei moment sprake is geweest van nalatig en/of verwijtbaar handelen (zie ook bijlage 1). Met dit rapport presenteert deze commissie haar bevindingen en doet zij concrete aanbevelingen om de veiligheid van de taakuitvoering en het lerend vermogen van Defensie te verbeteren. De commissie hoopt hiermee een bijdrage te leveren aan het voorkomen van voorvallen en daarmee onnodig leed te vermijden.

De commissie heeft - in overleg met Defensie - naast het mortierongeval in Mali tevens andere incidenten in haar onderzoek betrokken waarbij vragen rond de veiligheid van de taakuitvoering zijn gesteld om zo de bevindingen en de aanbevelingen over de veiligheid van de taakuitvoering van Defensie in bredere context te kunnen plaatsen.

De commissie beoordeelt met '*hindsight bias*' onder meer incidenten uit het verleden en doet tegen de achtergrond daarvan aanbevelingen voor de toekomst. De vraag in hoeverre Defensie in het verleden nalatig en/of verwijtbaar heeft gehandeld, is op organisatieniveau en nadrukkelijk niet op individueel niveau onderzocht. De commissie heeft zich voor het overige voornamelijk gericht op het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop Defensie op dit moment een veilige taakuitvoering bewerkstelligt, en onderzocht in hoeverre dit voldoende is om voorvallen zoveel als mogelijk te voorkomen en wat er in dit opzicht verbeterd kan worden. Onderdeel hiervan is ook in hoeverre Defensie lering trekt uit incidenten en hoe dit verder kan worden gestimuleerd.

Het oordeel van de commissie ziet niet op een eventuele civielrechtelijke aansprakelijkheid, noch van betrokken functionarissen, noch van de Staat. Ook met een bevestigende beantwoording van de vraag of Defensie, achteraf gezien, nalatig en/of verwijtbaar heeft gehandeld is het antwoord op deze aansprakelijkheidsvraag niet gegeven. Voor een antwoord op de vraag of er een grond is voor het aannemen van civielrechtelijke aansprakelijkheid en in het verlengde daarvan schadeplichtigheid jegens een (individuele) gedupeerde of diens nabestaanden, dient aan meer en andere voorwaarden te zijn voldaan dan door de commissie zijn onderzocht. Dit vergt ook een ander type onderzoek. Een oordeel over een eventuele schadeplichtigheid is voorbehouden aan de civiele rechter dan wel een door Defensie en de gedupeerden of hun nabestaanden tezamen benoemd bindend adviseur of arbiter. Evenmin geeft de commissie een oordeel over een eventuele strafrechtelijke aansprakelijkheid. Dit is voorbehouden aan een rechter.

De commissie bedankt iedereen die het mogelijk heeft gemaakt om dit onderzoek in zeer kort tijdsbestek te voltooien.

# Inhoud

<b>Voorwoord</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>4</b>
<b>2. In hoeverre is een veilige taakuitvoering geborgd?</b> .....	<b>6</b>
2.1 Bevindingen in relatie tot de strategie .....	6
2.2 Bevindingen in relatie tot de structuur .....	7
2.3 Bevindingen in relatie tot het systeem .....	9
2.4 Bevindingen in relatie tot de cultuur .....	10
<b>3. In hoeverre is Defensie een lerende organisatie?</b> .....	<b>12</b>
3.1 Het systeem om voorvallen te onderzoeken ( <i>plan</i> ).....	12
3.2 Hoe werkt het systeem in de praktijk ( <i>do</i> )? .....	13
3.3 Wie signaleert of het voorvallensysteem naar behoren functioneert en hoe wordt daar vervolgens op gereageerd ( <i>check/act</i> )? .....	13
3.4 Samenvattend .....	14
<b>4. Conclusies, aanbevelingen en slotopmerkingen</b> .....	<b>15</b>
4.1 Conclusies .....	15
4.2 Aanbevelingen .....	15
4.3 Slotopmerkingen: het moet en kan veiliger! .....	16
<b>Bijlage 1 - Instellingsbesluit</b> .....	<b>17</b>
<b>Bijlage 2 - Gesprekspartners</b> .....	<b>20</b>

# 1. Inleiding

## *Uitgangspunten*

De aard van de werkzaamheden en het feit dat er van militairen wordt gevraagd om zich in risicovolle situaties te begeven, vereist dat een veilige (operationele) taakuitvoering in voldoende mate moet zijn gewaarborgd. Regelgeving moet worden opgevolgd en risico's, klein en groot, moeten gestructureerd en in voldoende mate zijn geïnventariseerd, geanalyseerd en zo nodig gemitigeerd. Met veiligheidsmanagement wordt dit mogelijk gemaakt.

Veiligheidsmanagement draagt bij aan het veilig uitvoeren van alle kernprocessen<sup>1</sup> van Defensie, zowel in Nederland als in het buitenland, onder vredesomstandigheden of bij verhoogde dreiging. Hiertoe moet veiligheid een integraal onderdeel zijn van het (operationele) besluitvormingsproces. Veiligheids- en voorvallenmanagement is een onlosmakelijk onderdeel van de managementfunctie en het leidinggeven. De zorg voor veiligheid is dan ook per definitie een lijnverantwoordelijkheid die begint bij de secretaris-generaal (SG) en via de Commandant der Strijdkrachten (CDS) en onderdeelcommandanten eindigt bij de commandant 'in het veld' en de leidinggevendenden op de werkvloer.

Om er zeker van te zijn dat veiligheid terugkomt in het dagelijks handelen moeten de *checks & balances* in de organisatie op de juiste manier zijn ingericht. Veelal wordt hiervoor het 'three lines of defence'-model gebruikt. Ook hierin ligt de verantwoordelijkheid voor een veilige taakuitvoering nadrukkelijk bij de lijn (*first line of defence*). De lijn wordt in het model bij het invullen van deze verantwoordelijkheden op alle organisatieniveaus ondersteund door stafspecialisten (*second line of defence*). In aanvulling hierop zorgt een interne toezichthouder of controleur (*third line of defence*) voor inzicht in hoeverre de organisatie ook daadwerkelijk 'in control' is op het gebied van veiligheid. Vaak wordt hieraan nog een 'fourth line of defence' toegevoegd, meestal een externe inspecteur, die de organisatie als geheel scherp houdt. Al deze 'lines of defence' zullen aanwezig moeten zijn om ervoor te zorgen dat veiligheid ook in de organisatiestructuur geborgd is.

Vanwege het werken onder bijzondere omstandigheden zijn er voor Defensie verschillende uitzonderingsbepalingen in de vigerende veiligheidswet- en regelgeving opgenomen. Het gaat dan vaak om specifieke situaties voor, tijdens of direct na oefeningen en inzet. De uitzonderingsbepalingen laten echter onverlet dat Defensie ook in genoemde bijzondere omstandigheden een zorgplicht heeft voor de veiligheid van het personeel. Ook in deze situaties zal een gedegen risicoafweging ten grondslag moeten liggen aan het handelen en is veiligheidsmanagement noodzakelijk. 'Can do' mag in de ogen van de commissie dan ook niet als excuus worden gebruikt voor onnodig onveilig handelen.

## *Aanpak*

Volgens het Veiligheidsmanagementsysteem Defensie is de kern van veiligheidsmanagement het beheersbaar maken van risico's en het voorkomen en/of beperken van elke vorm van materiële of immateriële schade. Om dit te bereiken moet veiligheid in voldoende mate door de organisatie zijn verinnerlijkt. Alleen op deze manier is een veilige taakuitvoering mogelijk. RoyalHaskoningDHV heeft in opdracht van Defensie in 2015 onderzoek gedaan of dit bij de krijgsmacht in voldoende mate het geval was. Daarbij gebruikte ze het 7S-model. Het model identificeert zeven elementen (Strategie, Structuur, Systemen, Stijl, Sleutelbekwaamheden, Staf en *Shared Values*) binnen de organisatie die bepalend zijn voor de mate van veiligheid. Een succesvolle organisatie scoort voor veiligheid op alle elementen in ieder geval voldoende. Omdat de elementen op elkaar van invloed zijn is voor een verbetering van veiligheid belangrijk dat er ongeveer evenveel energie wordt gestoken in alle elementen.

---

<sup>1</sup> Van (ver)werven, opleiden, trainen, instandhouden, ondersteunen en gereedstellen tot *deployment*, inzet en *redeployment*.

Bij dit onderzoek is een variant op het model van RoyalHaskoningDHV gebruikt om de defensieorganisatie en haar prestaties te beoordelen. Vanwege de omvang van het onderzoek zijn de 7S-en terug gebracht naar vier kernelementen, namelijk strategie, structuur, het systeem en de cultuur van de organisatie. De analyse is uitgevoerd aan de hand van deze vier elementen.

- *Strategie*  
In hoeverre komt veiligheid terug in de aansturing, de strategie en het beleid van de organisatie? Wat is de *'tone at the top'*?
- *Structuur*  
Hoe is de organisatie rondom veiligheid ingericht en hoe zijn de taken en verantwoordelijkheden belegd?
- *Systeem*  
In hoeverre is er een veiligheidssysteem aanwezig, hoe goed is het geïmplementeerd en hoe functioneert het systeem in de praktijk?
- *Cultuur*  
Wat is het effect van de gedeelde normen en waarden en de ongeschreven regels op de manier waarop er wordt omgegaan met veiligheid?

#### *Indeling*

Het rapport is grofweg op te delen in twee delen. Hoofdstuk 2 behandelt aan de hand van de vier kernelementen de vraag in hoeverre op dit moment een veilige taakuitvoering is gewaarborgd en in hoofdstuk 3 wordt gekeken naar Defensie als lerende organisatie. Ook in een organisatie waar veiligheid hoog in het vaandel staat, vallen ongelukken nooit volledig te voorkomen. Dan is het echter wel zaak dat er door middel van voorvallenmanagement nagegaan wordt wat de oorzaken zijn van het voorval, hieruit lering te trekken en de geleerde lessen te verankeren in het dagelijks handelen om er zo voor te zorgen dat een herhaling van een vergelijkbaar voorval kan worden voorkomen. Het rapport wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen. Voor dit onderzoek is er door de commissie een documentenstudie gedaan en zijn interviews gehouden met direct betrokkenen.

## 2. In hoeverre is een veilige taakuitvoering geborgd?

Voor een veilige taakuitvoering is het van belang dat veiligheid in voldoende mate door de organisatie is verinnerlijkt in het dagelijks handelen. Dat betekent dat veiligheid in voldoende mate terug komt in vier kernelementen van de organisatie, namelijk de strategie, de structuur, het systeem en de cultuur. In dit hoofdstuk zijn de bevindingen van de commissie per element opgenomen.

### 2.1 Bevindingen in relatie tot de strategie

In hoeverre komt veiligheid terug in de aansturing, de strategie en het beleid van de organisatie? Wat is de *'tone at the top'*?

- Om het belang van veiligheid, gezondheid en milieu (VGM) te benadrukken hebben de SG en de CDS op 3 april 2017 opnieuw een beleidsverklaring getekend. In deze beleidsverklaring zijn de algemene doelstellingen van de Defensieorganisatie op het gebied van VGM voor het komende jaar uiteengezet. De vorige beleidsverklaring dateert uit 2007. Een dergelijke beleidsverklaring is dus geen onderdeel van de jaarlijkse bedrijfsvoeringscyclus op centraal niveau.
- Sommige defensieonderdelen hebben, in navolging op de defensiebrede beleidsverklaring, eveneens een beleidsverklaring uitgegeven met daarin doelstellingen specifiek toegesneden op het desbetreffende defensieonderdeel. Positief is dat er in ieder geval bij het Commando Luchtstrijdkrachten (CLSK) en de Defensie Materieel Organisatie (DMO) al langere tijd jaarlijks een beleidsverklaring wordt uitgegeven als onderdeel van de reguliere bedrijfsvoeringscyclus.
- Defensie heeft in 2015 de ADR en RoyalHaskoningDHV opdracht gegeven de veiligheid bij Defensie te onderzoeken. Zij wezen Defensie op omvangrijke lacunes in de bedrijfsveiligheid. In navolging hierop is gelijktijdig met de beleidsverklaring in 2017 een 'VGM Actieplan 2017' vastgesteld, ruim anderhalf jaar na het uitkomen van deze rapporten.
- Het actieplan bestaat uit 38 opdrachten gericht tot de defensieonderdelen en de Hoofddirectie Bedrijfsvoering van de Bestuursstaf. Het is echter onduidelijk hoe het actieplan aansluit op eerdere analyses en of met deze opdrachten de voornaamste knelpunten op veiligheidsgebied worden opgelost. Daarbij is slechts een beperkt aantal opdrachten 'SMART' geformuleerd, vertaald in kritische prestatie indicatoren (KPI's) en onderdeel gemaakt van een sluitende 'planning en control'-cyclus. Hierdoor wordt sturing bemoeilijkt en is niet objectief vast te stellen of de opdrachten zijn gehaald. Voorts blijkt uit de gesprekken dat het actieplan onvoldoende bij de organisatie op het netvlies staat.
- De voortgang van het plan wordt periodiek met de plaatsvervangend commandanten besproken in het Bedrijfsvoeringsoverleg Defensie (BOD) en één keer per jaar met de commandanten in de Veiligheidsraad Defensie. Er zijn echter geen afspraken gemaakt over het aanleveren van sturingsinformatie over de voortgang van de opdrachten uit het actieplan.
- Uit de gesprekken met de commandanten van de defensieonderdelen is voorts gebleken dat Defensie achterloopt bij de uitvoering van het plan. Onder meer door een onrealistische planning (mijlpalen in het eerste en tweede kwartaal 2017, terwijl het plan pas in het derde kwartaal is vastgesteld), maar ook doordat in de planning niet is gekeken of er voor de uitvoering van het actieplan genoeg capaciteit, kennis en middelen aanwezig zijn bij de defensieonderdelen.
- Mede vanwege de recente ongevallen in Kidal en Ossendrecht en het aftreden van de minister en de Commandant der Strijdkrachten is er momenteel merkbaar meer aandacht bij de militaire en ambtelijke top voor veiligheid. Meerdere geïnterviewden hebben de wens uitgesproken om tot verbeteringen te komen op dit punt. Zo zijn er recent initiatieven genomen om zowel het Actieplan VGM 2017 als de aansturing hiervan te herzien. Een duidelijk ambitie op het gebied van veiligheid ontbreekt echter. De organisatie wil verbeteren, maar daarvoor staat nog geen concrete stip op de horizon.
- Op alle niveaus en vanuit alle defensieonderdelen is er een behoefte uitgesproken om meer inzicht te krijgen in het veiligheidsniveau van de organisatie. De informatie daarvoor, bijvoorbeeld gebaseerd op KPI's of trendanalyses, is echter op dit moment zeer beperkt

beschikbaar. Daarnaast bereikt de informatie die wel beschikbaar is niet altijd de leiding of wordt dit niet ingezet om (bij) te sturen. Recent zijn er wel initiatieven ondernomen om veiligheidsdashboards in te richten met sturingsinformatie. Bij CLSK is een dergelijk dashboard al wel ingericht en in gebruik. Ook worden daar eerdere ervaringen gebruikt om de veiligheid verder te verbeteren.

- In de gesprekken werd - ten aanzien van veiligheid - meerdere keren een discrepantie benoemd tussen de 'Haagse werkelijkheid' en de werkelijkheid 'in het land'. De indruk bestond dat Den Haag vooral bezig was met de regels ("het administratief oplossen van het probleem") en zich onvoldoende bewust leek te zijn van de mogelijkheden en onmogelijkheden op de werkvloer. Ook ervaren de defensieonderdelen nog onvoldoende dat veiligheid een prioriteit is van de militaire en ambtelijke top ('*tone at the top*').

#### *Samenvattend:*

Veiligheid komt nog onvoldoende terug in de '*tone at the top*' en als een concrete vertaling daarvan in de aansturing (op basis van meetbare KPI's<sup>2</sup>), de strategie en het beleid van de organisatie, met name als onderdeel van een sluitende defensiebrede 'planning en control'-cyclus. Hierdoor ervaart de organisatie nog onvoldoende dat veiligheid een prioriteit is van de ambtelijke en militaire leiding.

## **2.2 Bevindingen in relatie tot de structuur**

Hoe is de organisatie rondom veiligheid ingericht en hoe zijn de taken en verantwoordelijkheden belegd? Het '*three lines of defence*'-model staat hierbij centraal.

#### *First line of defence*

- De SG is als hoofd van het departement verantwoordelijk voor de veiligheid bij Defensie. Op centraal niveau is de beleidsverantwoordelijkheid voor veiligheid belegd bij de Hoofddirectie Bedrijfsvoering (HDBV) van de Bestuursstaf. De Directie Aansturing Operationele Gereedheid (DAOG) van de Defensiestaf is – namens de secretaris-generaal – verantwoordelijk voor het voorvalmanagement.
- Ter ondersteuning van de secretaris-generaal komt de Veiligheidsraad Defensie gemiddeld twee keer per jaar bijeen om onderwerpen te bespreken op het gebied van veiligheid, gezondheid en milieu. De Veiligheidsraad Defensie is een overleg op commandantenniveau. De HDBV bespreekt met de plaatsvervangend commandanten in het Bedrijfsvoeringsoverleg Defensie (BOD) beleidsvraagstukken op het gebied van veiligheid. Indien noodzakelijk kunnen onderwerpen uit het BOD ook besproken worden in de Veiligheidsraad Defensie.
- De Defensieonderdelen hebben – overeenkomstig de inrichting op centraal niveau - ieder een eigen veiligheidsstructuur. Ook op decentraal niveau komt er een Veiligheidsraad Defensie bijeen, ter ondersteuning van de commandant bij zijn verantwoordelijkheid voor veiligheid. Daarmee zijn de structuur en de verantwoordelijkheden op papier op een juiste wijze opgebouwd.
- Hoewel de verantwoordelijkheid voor veiligheid in de lijn is belegd, lijkt de verantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld de handhaving van procedures en regels, navolging van verbetermaatregelen en uitvoeren van risicoanalyses in de praktijk bij de stafspecialisten te liggen. De adviserende rol van de veiligheidsstaf wordt hierdoor niet altijd op de juiste manier ingevuld, mede omdat de lijnverantwoordelijkheid niet altijd overal even nadrukkelijk wordt gevoeld. Daarbij is veiligheid voor de lijn geen expliciet aandachtspunt of prestatiegebied. Er wordt, met uitzondering van CLSK en DMO, niet actief op gestuurd.
- De omslag naar een procesgerichte organisatie, de introductie van vraag en aanbodmanagement en de verregaande centralisering van ondersteunende diensten heeft ertoe geleid dat de lijn niet altijd in staat is de verantwoordelijkheden op het gebied van veiligheid in te vullen. Zo zijn er tijdens de gesprekken, vanwege de afhankelijke relatie die Defensie heeft met het Rijksvastgoedbedrijf, met name zorgen geuit over het gebrek aan

---

<sup>2</sup> Een belangrijke kritische prestatie indicator (KPI) op het gebied van veiligheid in het bedrijfsleven is het aantal ongevallen per miljoen gewerkte uren.

mogelijkheden om de veiligheid van het vastgoed te garanderen. Ook het beheer en het kwaliteitsmanagement in de munitieketen bleek een punt van zorg.

#### *Second line of defence*

- De veiligheidsorganisaties, zowel op centraal als decentraal niveau, variëren sterk in omvang en taakopvatting. Zo zijn er defensieonderdelen waarbij men zich voornamelijk richt op Arbo en milieu, maar zijn er ook defensieonderdelen die een meer integrale benadering van risicobeheersing in alle bedrijfsprocessen nastreven. Voorts is de veiligheidsorganisatie niet altijd volledig gevuld met de juiste kennis en ervaring, mede vanwege het eigen personeelsbeleid van Defensie en de prioriteit die daarbij wordt gelegd bij de operationele eenheden. Ook de aansluiting tussen de veiligheidsorganisaties van de defensieonderdelen en de aansturing vanuit de Bestuursstaf wordt als onvoldoende ervaren.
- Lange tijd heeft Defensie voornamelijk bezuinigd op de ondersteunende diensten, waaronder de veiligheidsorganisatie, om zo de operationele capaciteit te kunnen sparen. Tijdens de gesprekken kwam naar voren dat deze keuze ertoe heeft geleid dat de bedrijfsvoering op sommige plekken te dun is geworden. Als voorbeeld wordt hierbij genoemd dat de veiligheidsorganisatie van een brigade (+/-3500 personen) nog maar slechts uit twee tot vijf personen bestaat. Een dergelijke bedrijfsvoering is in hogere mate gevoelig voor verstoringen en fouten en levert alleen nog het hoogstnoodzakelijke als output. De veiligheidsorganisaties zijn dus te klein om alle taken uit te voeren. Commandanten hebben hierop gewezen, maar dit leidde niet tot vulling van de formatie. Het is echter ook geen aanleiding geweest voor de commandanten om binnen de eigen organisatie prioriteiten te stellen ten gunste van de veiligheidsorganisatie.
- De Directie Operaties (DOPS) – verantwoordelijk namens de CDS voor het plannen, voorbereiden, inzetten en evalueren van de inzet van Nederlandse militairen – beschikt niet over een eigen veiligheidsstaf, terwijl ook de (bedrijfs)veiligheid van operationeel ingezette eenheden onder de verantwoordelijkheid valt van de CDS. Vanuit deze verantwoordelijkheid moet de DOPS er – namens de CDS - zorg voor dragen dat relevante veiligheidsrisico's van de processen/activiteiten inzichtelijk zijn, eventuele mitigerende maatregelen zijn genomen en expliciete besluitvorming heeft plaatsgevonden over risicoacceptatie. Risico Inventarisatie & Evaluatie's (RI&E's) zijn hier een belangrijk instrument voor. Deze worden echter niet structureel voor alle uitgezonden eenheden gemaakt, onderhouden en uitgevoerd en zijn ook geen onderdeel van de relevante planningsdocumenten en het militair advies ter voorbereiding op inzet of een verlenging. Ook wordt er alleen bij de inzet van luchteenheden een veiligheidsdeskundige meegestuurd op (*fact finding*) missie.

#### *Third line of defence*

- Toezicht en controle op het gebied van veiligheid is versnipperd en incompleet. Zo houdt de Militaire Luchtvaartautoriteit toezicht op het in acht nemen van een minimum veiligheidsniveau van de militaire luchtvaart en doet de Militaire Zeewaardigheid Autoriteit dat voor de militaire scheepvaart. Het Korps Militaire Controleurs Gevaarlijke Stoffen (KMCGS) van de KMAR ziet toe op veilig gebruik, vervoer, behandeling en opslag van gevaarlijke stoffen en de Inspectie Militaire Gezondheidszorg houdt toezicht op de kwaliteit van de militaire gezondheidszorg, voedselveiligheid en stralingshygiëne. Een centrale integrale toezichthouder en/of centrale regie op het toezicht op het gebied van veiligheid ontbreekt echter. Een deel van het toezicht is belegd bij het defensieonderdeel zelf. Uit de gesprekken is echter gebleken dat de interne audits die invulling moeten geven aan deze vorm van toezicht recent niet meer zijn uitgevoerd of dat de controles zich slechts richten op een deel van de bedrijfsvoering. Een uitzondering hierop vormt het CLSK, waar de bedrijfsveiligheid structureel wordt gemonitord.
- Voorts is het toezicht op veiligheid in missiegebieden onvoldoende ingericht. Uit de gesprekken blijkt dat de toezichthouders en inspecteurs zich voornamelijk richten op de processen in de vredesbedrijfsvoering van Defensie en onvoldoende capaciteit en/of middelen hebben om hun werkzaamheden ook in het missiegebied uit te kunnen voeren. Deze rol wordt ook niet altijd door de toezichthouders onderkend.



- Positief is dat in aanvulling op de stafafdelingen veiligheid de Defensieonderdelen de beschikking hebben over verschillende expertisecentra op het gebied van bijvoorbeeld gezondheidsbescherming, veiligheidsmanagement en arbodienstverlening (CEAG), chemische, biologische, radioactieve en nucleaire stoffen (DCBRNC) en optreden onder extreme omstandigheden (JKCMOX). De defensieonderdelen kunnen hier terecht voor expertise en advies over veilig werken onder verschillende omstandigheden.

*Samenvattend:*

De *three lines of defence* zijn bij Defensie onvoldoende geïmplementeerd. In algemene zin is de structuur helder, maar niet in alle gevallen compleet. Ook is de invulling van de structuur nog te zwak. Zo zijn de veiligheidsorganisaties te klein en niet altijd gevuld, is het toezicht versnipperd en incompleet en vormt de verantwoordelijkheidsverdeling binnen Defensie in sommige gevallen een knelpunt voor het invullen van de verantwoordelijkheden. Hierdoor ontbreekt bijvoorbeeld een veiligheidsorganisatie bij de Directie Operaties en zijn commandanten voor de kwaliteitsborging teveel afhankelijk van gecentraliseerde diensten.

### **2.3 Bevindingen in relatie tot het systeem**

In hoeverre is er een veiligheidssysteem aanwezig, hoe goed is het geïmplementeerd en hoe functioneert het systeem in de praktijk?

- Sinds 2007 beschikt Defensie over het Veiligheidsmanagementsysteem Defensie (VMS Def). De essentie van het VMS Def bestaat uit een cyclisch proces waarbij door beleid, planning, uitvoering, evaluatie en bijstelling (*'plan-do-check-act'* cyclus) wordt gestreefd naar continue verbetering van de veiligheid. De opzet van het VMS Def voldoet aan verschillende internationale normen, maar is niet gecertificeerd en vraagt vanwege de ouderdom om een herziening. De elementen van het VMS Def zijn uitgewerkt in 11 procedures. In lijn met het model van RoyalHaskoningDHV gaat de werking van het VMS Def uit van de aanwezigheid van belangrijke voorwaarden op het terrein van strategie, structuur en cultuur.
- Het VMS heeft verdere uitwerking door de defensieonderdelen om bruikbaar te zijn voor de specifieke activiteiten en processen van ieder defensieonderdeel. Hoewel verschillend in kwaliteit en vorm, zijn dergelijke uitwerkingen bij ieder defensieonderdeel aanwezig. In sommige gevallen is het VMS zelfs uitgewerkt op eenheidsniveau. Uit de gesprekken blijkt dat, hoewel het systeem in veel gevallen goed op papier staat, niet in alle gevallen voor veiligheid de cyclus van beleid, planning, uitvoering, evaluatie en bijstelling (procedure 1) wordt doorlopen. Bij onder meer DMO en CLSK is dit wel het geval.
- De mate van implementatie van de procedures uit het VMS verschilt sterk per defensieonderdeel. Met uitzondering van het CLSK blijken de kernprocedures uit het VMS niet of niet volledig te zijn geïmplementeerd. Het gaat dan met name over risico-identificatie en analyse (procedure 2), het meten en registreren van en rapporteren over veiligheid (procedure 6), het uitvoeren van interne veiligheidsaudits (procedure 10) en het omgaan met afwijkingen en het nemen van corrigerende en preventieve maatregelen (procedure 11). De implementatie van de voorvallenprocedure (procedure 7 en 8) komt terug in hoofdstuk 3. Het gebrek aan implementatie wordt veelal geweten aan capaciteitsgebrek, maar commandanten lijken er ook geen prioriteit aan te geven. Zo hadden verschillende commandanten geen beeld van of informatie over de werking van het systeem bij hun onderdeel. Het capaciteitsgebrek is een risico dat reeds bij de reorganisatie van 2013 is onderkend.
- Door een gebrek aan implementatie leunt een deel van de organisatie sterk op, wat één van de geïnterviewden noemt: "praktische veiligheid". Dit is veiligheid die voortkomt uit het volgen van procedures, oefenen, trainen, ervaring van oudere medewerkers en met verstand omgaan met gevaarlijke situaties. Hierdoor werkt het systeem voornamelijk reactief en wordt er niet systematisch gewerkt aan het identificeren, analyseren en mitigeren van risico's. Minder in het oog springende risico's, zoals aan de orde bij het ongeval in Kidal, worden hierdoor niet of nauwelijks onderkend.
- De Risico Inventarisatie en Evaluatie's (RI&E's / procedure 2) helpen de organisatie meer grip te krijgen op de risico's van de taakuitvoering. Deze zijn voor alle algemene processen op orde,

maar ontbreken grotendeels voor de complexe en/of afwijkende situaties. Daarbij lijkt men het uitvoeren van een RI&E te zien als een doel, en niet als middel. Dit terwijl het juist de bedoeling is dat men aan de slag gaat met de uitkomsten van de RI&E's.

- Operationeel Risico Management (ORM) kan gebruikt worden voor situaties en/of activiteiten waar het reguliere Veiligheidsmanagementsysteem Defensie niet in voorziet. ORM moet worden gezien als een ad hoc risico-inventarisatie en mitigatie en is bedoeld om in dergelijke situaties beheerst van de regels en voorschriften te kunnen afwijken. Doordat het VMS Def nog onvoldoende is geïmplementeerd wordt vaak teruggevallen op deze ad hoc vorm van risicomanagement. Dit terwijl het VMS Def in veel van de situaties en/of activiteiten wel zou volstaan of de situaties niet zo uniek zijn als men misschien denkt. Veelal is er simpelweg nog geen RI&E voor die specifieke situatie opgesteld. Overigens zijn er nog geen recente formele kaders om ORM op een gestructureerde wijze Defensiebreed te implementeren. CLSK heeft eigen kaders en bij CZSK zijn deze in ontwikkeling.
- Inspectie en toezicht op de werking van het systeem varieert sterk. Door capaciteitsgebrek of gebrek aan specifieke expertise schiet dit in sommige gevallen tekort. Veelal zijn audits meer dan twee jaar geleden uitgevoerd en geven daarmee geen goed beeld meer van de bedrijfsveiligheid. Ook is er weinig tot geen controle op het uitvoeren van beheersmaatregelen of verbetermaatregelen naar aanleiding van een voorval.
- Zoals eerder gesteld, is de DOPS namens de CDS verantwoordelijk voor het plannen, voorbereiden, uitvoeren en ondersteunen van inzet. Hierbij wordt door de DOPS voornamelijk gekeken naar dreigingsrisico's (*security*) en gezondheidsrisico's (*force health*). Hierdoor blijft een groot deel van de overige risico's onderbelicht. Het VMS Defensie is bij de DOPS niet geïmplementeerd. De structurele borging van veiligheid in de activiteiten die voor of namens de DOPS worden uitgevoerd, kan hierdoor beter.
- Oog voor veiligheid en de juiste toepassing van het VMS Def vereist dat er voldoende kennis aanwezig is bij de lijnverantwoordelijken. Opleidingen spelen daarbij een centrale rol. Uit de gesprekken bleek dat veiligheid en het VMS Def zeer beperkt aan bod komt in opleidingen. Een systeem van permanente educatie, waarbij de opleiding voorafgaand aan een nieuwe carrièrestap (bijv. initiële opleiding, primaire vorming, middelbare defensievorming en hogere defensievorming) ingaat op de (nieuwe) verantwoordelijkheden, ontbreekt op het gebied van veiligheid. Ook beleid op het gebied van bij- en nascholing ontbreekt. Veiligheid wordt, hoewel summier, voornamelijk behandeld in de basis- en specialistenopleidingen. Een gebrek aan kennis is recent onderkend en bij onder meer het CLAS is men voornemens om alle leidinggevendenden eenmalig een aanvullende cursus te geven. Een structurele borging van veiligheid in de opleidingen is echter noodzakelijk.

#### *Samenvattend:*

Het Veiligheidsmanagementsysteem Defensie vormt een goede basis voor het veiligheidsmanagement van de krijgsmacht. Het systeem en de procedures zijn echter, zoals de ADR en RoyalHaskoningDHV in 2015 ook vaststelden, nog onvoldoende geïmplementeerd. Hierdoor leunt de organisatie te sterk op "praktische veiligheid" en wordt er niet systematisch gewerkt aan het identificeren, analyseren en mitigeren van risico's. Een gestructureerde 'planning & control'-cyclus op het gebied van bedrijfsveiligheid ontbreekt grotendeels bij Defensie. Hierdoor loopt de organisatie onnodig risico.

## **2.4 Bevindingen in relatie tot de cultuur**

Wat is het effect van de gedeelde normen en waarden en de ongeschreven regels op de manier waarop er wordt omgegaan met veiligheid?

- Uit de gesprekken blijkt dat er in de afgelopen jaren van bezuiniging een groot beroep is gedaan op de 'can do'-mentaliteit (het bereiken van de opdracht, ook onder ongunstige omstandigheden) om de organisatie draaiende te houden. Hierdoor lijkt de organisatie gewend te zijn geraakt aan een taakuitvoering waarbij niet aan alle materiële en personele randvoorwaarden is voldaan. Gecombineerd met een groot verantwoordelijkheidsgevoel voor en verbondenheid met de defensieorganisatie, is er hierdoor in meer situaties en opdrachten

improvisatie gevraagd dan men in een professionele organisatie mag verwachten. Hierbij heeft men in een aantal gevallen meer risico's geaccepteerd dan uit het oogpunt van veilig werken verantwoord was.

- Uit de gesprekken blijkt verder dat op verschillende plekken in de organisatie hierdoor geleidelijk aan een cultuur is gegroeid waarin meer risico's worden aanvaard dan afgesproken procedures of regels toestaan, ook in situaties waar de omstandigheden niet direct terug te voeren zijn op de bezuinigingen of waar improvisatie niet direct noodzakelijk is. 'Can do' mag op deze manier niet als excuus worden gebruikt voor onnodig onveilig handelen. Dit vormt een evident knelpunt voor de borging van veilig werken.
- Er heerst defensiebreed het gevoel dat de zorg voor veiligheid moet verbeteren, maar dat dit vooral niet moet leiden tot meer regels en procedures. "Het moet wel werkbaar blijven" is een veelgehoorde uitspraak. Er wordt dan ook benadrukt dat de regels en procedures "in het veld" niet werkbaar zouden zijn. Indien dit het geval is, dan moeten de eigen regels en procedures daarop aangepast worden. Het mag echter geen reden zijn om "lastige" regels en procedures niet toe te passen of het afwijken van de regels niet te formaliseren en te onderbouwen.

*Samenvattend:*

De veiligheidscultuur ondersteunt nog onvoldoende de doelstellingen van het veiligheidsbeleid en heeft aandacht om te komen tot een structurele borging van veiligheid in het dagelijks handelen.

### 3. In hoeverre is Defensie een lerende organisatie?

Het VMS Defensie en de veiligheidsmanagementsystemen van de defensieonderdelen zijn gericht op het beheersbaar maken van risico's en het voorkomen en/of beperken van elke vorm van materiële of immateriële schade. Zelfs als deze systemen foutloos zouden werken, zijn voorvallen niet volledig uit te sluiten. Hierdoor is het echter wel belangrijk dat Defensie met behulp van voorvallenmanagement leert van deze voorvallen om herhaling van dergelijke incidenten in de toekomst te voorkomen.

In dit hoofdstuk staat daarom de vraag centraal in hoeverre dit het geval is bij Defensie. Een sluitende 'plan-do-check-act'-cyclus (PDCA-cyclus) is hiervoor cruciaal. In drie paragrafen wordt de PDCA-cyclus van het voorvallenmanagement behandeld. Hoe ziet het systeem om voorvallen te onderzoeken er op papier uit (*plan*)? Hoe werkt het systeem in de praktijk (*do*) en wie signaleert bij Defensie of het systeem naar behoren functioneert (*check*)? Als laatste wordt gekeken hoe er zo nodig wordt bijgestuurd om de werking van het systeem te verbeteren (*act*)? Hierbij richt de commissie zich hoofdzakelijk op de afhandeling van ernstige en zeer ernstige voorvallen (categorie 3 en 4).

#### 3.1 Het systeem om voorvallen te onderzoeken (*plan*)

- Het systeem voor het onderzoek naar voorvallen bestaat uit de volgende elementen en is een uitwerking van procedure zeven en acht van het VMS Defensie:
  - Er wordt melding gedaan van een voorval in het 'Peoplesoft Systeem Melding Voorvallen' (PSMV). De voorvallen worden hierin in vier categorieën verdeeld, oplopend van niet ernstig tot zeer ernstig<sup>3</sup>;
  - Voor categorie 3 en 4 wordt een Commissie van Onderzoek (CvO) ingesteld die na ongeveer drie maanden met een eindrapport en aanbevelingen komt;
  - De betrokken commandant apprecieert het rapport, vermeldt hierin hoe er wordt omgegaan met de aanbevelingen en geeft opdrachten aan zijn ondercommandanten voor de uitvoering van maatregelen ter verbetering (MTV);
  - Het rapport en de appreciatie worden vervolgens aan de Commandant de Strijdkrachten gestuurd die de definitieve MTV's vaststelt in een zogenoemde eindbeschikking. De commandant van het betrokken defensieonderdeel informeert zo nodig vervolgens de slachtoffers of nabestaanden. De CDS informeert de SG en de bewindspersonen over het voorval en de genomen maatregelen.
- De voortgang van dit proces wordt elk kwartaal gemonitord in een overleg tussen de stafspecialisten van de Bestuursstaf en een stafmedewerker uit de veiligheidsorganisatie van de defensieonderdelen. Een belangrijk sturingsinstrument hierbij is een Excel-document waarin de voortgang van alle verbetermaatregelen wordt bijgehouden.
- In totaal zijn in 2016 circa 4500 voorvallen gemeld. In de categorie 3 en 4 gaat het om 120 voorvallen en in de afgelopen 5 jaar ging het gemiddeld om 132 van dit soort voorvallen per jaar. TNO heeft voor de commissie onderzocht hoe deze cijfers zich verhouden tot de overige sectoren in de Nederlandse economie. Daaruit blijkt dat een ernstig voorval (categorie 3) bij Defensie vier keer zo vaak voorkomt als bij overige sectoren. Categorie 4 voorvallen (zeer ernstig voorval) komen bij Defensie drie keer zo vaak voor. Als Defensie wordt vergeleken met hoogrisicosectoren zoals de Politie, de bouw en de aardolie verwerkende en chemische bedrijven dan geeft dat een iets genuanceerder beeld. Defensie is daarbij voor beide categorieën vergelijkbaar met de bouw en de Politie. Alleen bij de aardolieverwerkende en chemische bedrijven komen categorie 3 en 4 voorvallen drie keer minder voor. Dat is te verklaren door de enorme inspanningen die deze sector in de jaren negentig heeft geleverd om de taakuitvoering veiliger te maken.

---

<sup>3</sup> In geval van een voorval van categorie 3 of 4 betreft het lichamelijk en/of geestelijk letsel dat resulteert in een ziekenhuisopname van <24 uur (categorie 3) of >24 uur (categorie 4), dan wel materiële schade (voor categorie 3 van € 100-250 duizend en voor categorie 4 van > € 250 duizend). Wat betreft milieuschade gaat het bij categorie 3 om een emissie van 100-1000 liter milieugevaarlijke stoffen en bij categorie 4 van meer dan 1000 liter. Voorvallen in de categorieën 1 en 2 betreffen geen of kort verzuim; materiële schade < € 100 duizend en op milieugebied een emissie van 0-100 liter milieugevaarlijke stoffen.

### 3.2 Hoe werkt het systeem in de praktijk (do)?

Er zijn vier bevindingen over de werking van het systeem in de dagelijkse praktijk van Defensie:

- In de eerste plaats blijft een aantal voorvallendossiers in het systeem 'hangen': de CDS heeft in zijn eindbeslissing aangegeven dat 'actie noodzakelijk' is op een aantal punten, maar er volgt geen of onvoldoende actie. Dit kan maanden, in een aantal gevallen zelfs jaren duren. Op basis van het meest actuele overzicht waar de commissie over kon beschikken<sup>4</sup>, zijn voor 21 van de 170 incidenten sinds 2007 nog onvoldoende vervolgacties gedefinieerd<sup>5</sup> en in 68 gevallen, waarvan de oudste uit 2011 stamt, is de uitvoering van de opgedragen maatregelen nog niet voltooid.
- Ten tweede kan de betrouwbaarheid van het systeem beter. Het CLSK hanteert naast het PSMV ook nog een eigen systeem, waaruit een ander beeld ontstaat dan het PSMV geeft. Volgens het CLSK-systeem zijn bijvoorbeeld meer voorvallen afgehandeld dan uit PSMV blijkt. Een professionalisering van het overzicht (Excel-document) van maatregelen zou zowel de betrouwbaarheid als de sturing ten goede kunnen komen.
- Ten derde is het een aandachtspunt dat meldingen in het PSMV-systeem ook worden doorgestuurd naar de Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst en de Koninklijke Marechaussee. De melding van een voorval zou hierdoor ook strafrechtelijk consequenties kunnen hebben voor de betrokkenen. Dit kan de meldingsbereidheid van medewerkers verlagen en een belemmering vormen voor een onderzoek naar de oorzaak van een voorval (CvO).
- Als laatste blijkt dat de onafhankelijkheid van het onderzoek onvoldoende gegarandeerd is. Zo wordt het onderzoek naar een voorval uitgevoerd door medewerkers van het desbetreffende defensieonderdeel in opdracht van de commandant van datzelfde onderdeel. Voor ernstige en zeer ernstige voorvallen zou de onafhankelijkheid van een onderzoek en een integrale blik sterker geborgd moeten worden.

### 3.3 Wie signaleert of het voorvallensysteem naar behoren functioneert en hoe wordt daar vervolgens op gereageerd (*check/act*)?

- De stafspecialisten van de Bestuursstaf en een stafmedewerker uit de veiligheidsorganisatie van de defensieonderdelen weten op basis van het Excel-document precies wat de voortgang is van de verbetermaatregelen en wanneer actie noodzakelijk is. De oorzaak van een groot aantal niet afgesloten dossiers is het ontbreken van een actieve rapportagelijijn naar de commandanten, de CDS en SG. Voorts zijn er geen afspraken gemaakt over escalatie via de hiërarchische lijn als acties te lang blijven liggen<sup>6</sup>. De *check* leidt hierdoor dus niet tot *act*.
- Ook op het gebied van voorvallenmanagement vormt het ontbreken van een 'planning & control'-cyclus op het gebied van veiligheid een knelpunt. Er zal dus gewerkt moeten worden aan een systeem waarin op *centraal* niveau periodiek (trend)analyses van voorvallen worden uitgevoerd, doelen worden gesteld, de realisatie van verbetermaatregelen wordt gemonitord en zo nodig wordt bijgestuurd. Dit versterkt tevens het defensieonderdeel overstijgend leervermogen van de organisatie.
- Er is geen instrument om na te gaan of de verbetermaatregelen daadwerkelijk hebben geleid tot een aanpassing van het dagelijks handelen. Als een verbetermaatregel door een defensieonderdeel gereed gemeld wordt bij de CDS, volgt er in de periode daarna geen steekproefsgewijze *onafhankelijke* controle. Het gevolg hiervan is dat zowel het defensieonderdeel, als de CDS en de SG niet objectief kunnen vaststellen of het doel van het meldingssysteem, namelijk het verkleinen van het risico op herhaling van een voorval, wordt gerealiseerd.
- Een uitzondering hierop is het CLSK, waar wel een PDCA-cyclus wordt doorlopen. Het CLSK heeft naast PSMV een eigen systeem: 'Sentinel'. Hierin worden alle voorvallen die met de vliegveiligheid te maken hebben geregistreerd. In dit systeem worden daarom ook voorvallen

---

<sup>4</sup> 30 november 2017

<sup>5</sup> Voor voorvallen tot 1 maart j.l. omdat voor voorvallen na dat tijdstip nog CvO's en appreciaties gaande zijn.

<sup>6</sup> In april 2017 is voor het eerst een overzicht van 'categorie 4'-voorvallen van 2016 ter informatie aan de Veiligheidsraad gestuurd. Het betreft in totaal 14 ernstige voorvallen, die aan de OVV waren voorgelegd.

geregistreerd die in PSMV buiten beeld blijven. De plaatsvervangend CLSK, verantwoordelijk voor veiligheid bij CLSK, wordt geregeld geïnformeerd over voorvallen, verbetermaatregelen en eventuele noodzakelijke acties, waarbij 'Sentinel' het uitgangspunt is. Onduidelijk voor de Commissie is echter of CLSK een onafhankelijke controle op de implementatie van de verbetermaatregelen laat uitvoeren.

### **3.4 Samenvattend**

De opzet en werking van het van het voorvallensysteem bij Defensie biedt onvoldoende zekerheid dat er (defensiebreed) geleerd wordt van fouten. Commandanten en leidinggevendenden controleren onvoldoende of verbeteracties ook daadwerkelijk tot aanpassing van gedrag leiden en sturen mede hierdoor niet bij. Ook bij de ambtelijke en militaire top ontbreekt inzicht in de voortgang van de opgedragen maatregelen. Een onafhankelijke toezichthouder die de implementatie van verbeteringen zou kunnen toetsen ontbreekt. Dit vergroot de kans op herhaling van eerdere voorvallen.

De voorvallenonderzoeken die de commissie heeft bestudeerd onderstrepen dit beeld. Bijna identieke voorvallen blijken zich ondanks opgedragen verbeteracties door de jaren heen te herhalen; een concreet voorbeeld hiervan is hittedeelsel. In 2014 en 2015 is zoals gebruikelijk voor dit type voorvallen een Commissie van Onderzoek ingesteld. Op basis hiervan zijn, voor zover de commissie heeft kunnen beoordelen, relatief eenvoudig te implementeren maatregelen opgedragen om herhaling te voorkomen. Toch hebben zich in 2016 en 2017 opnieuw ernstige tot zeer ernstige voorvallen van dit type voorgedaan.

## 4. Conclusies, aanbevelingen en slotopmerkingen

### 4.1 Conclusies

Uit het onderzoek blijkt dat de vier kernelementen (strategie, structuur, systeem en cultuur) bij Defensie onvoldoende ontwikkeld zijn om een veilige taakuitvoering te waarborgen. Zo is er lange tijd niet actief strategisch gestuurd op veiligheid, is de defensiebrede veiligheidsorganisatie te klein, is het veiligheidsmanagementsysteem onvoldoende geïmplementeerd en is op een aantal plekken in de organisatie de veiligheidscultuur onvoldoende ontwikkeld.

Als men kijkt naar Defensie als lerende organisatie is er sprake van een werkend voorvallensysteem, maar is er geen sprake van een sluitende leercyclus op zowel het niveau van de Bestuursstaf als op het niveau van de defensieonderdelen. Zo is er niet geborgd dat verbetermaatregelen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd en worden verankerd in het dagelijks handelen, bereikt informatie over de voortgang van de verbetermaatregelen niet de (departementale) top en kan er zo niet worden bijgestuurd wanneer dat nodig is. Hierdoor is de organisatie er niet van verzekerd dat er (defensiebreed) geleerd wordt van fouten. De voorvallenonderzoeken die de commissie heeft bestudeerd onderstrepen dit beeld.

Op het gebied van bedrijfsveiligheid is Defensie dus onvoldoende *in control*: niet bij de beheersing van risico's aan de voorkant en niet bij het voorkomen van de herhaling van voorvallen aan de achterkant. Helaas is deze conclusie niet nieuw. Al in 2015 trokken RoyalHaskoningDHV en de ADR deze conclusie naar aanleiding van een onderzoek naar de werking van het veiligheidsmanagementsysteem. Dit was toen echter geen aanleiding voor de Veiligheidsraad Defensie om deze conclusies te omarmen en om te zetten in handelen. Pas in reactie op een kritisch oordeel van de Inspectie Leefomgeving en Transport over de milieu- en veiligheidsprestaties van de organisatie eind 2016 lijkt hier verandering in te zijn gekomen.

Dit alles betekent overigens niet dat werken bij Defensie zonder meer onveilig is. De cijfers van TNO onderstrepen dit. Veelal heeft men met vallen en opstaan door de jaren heen veiligheid verankerd in de procedures en processen die men traint en beoefent. Deze "praktische veiligheid" biedt echter geen waarborgen voor risicobeheersing op een wijze waar een professionele organisatie naar streeft. Dit moet en kan dus beter.

### 4.2 Aanbevelingen

1. Verbeter de '*tone at the top*'. Voor de organisatie moet onomstotelijk vaststaan dat veiligheid een prioriteit is van de militaire en ambtelijk leiding. Het is hierom dat in hoog risico sectoren in het bedrijfsleven vaak elke vergadering begint met een agendapunt 'veiligheid' en er jaarlijks veiligheidsdagen worden georganiseerd. Alleen met dit soort verregaande maatregelen zal Defensie een veiligheidscultuur kunnen bewerkstelligen waarin men niet alleen de regels naleeft, maar ook proactief ingrijpt bij elke potentieel onveilige situatie.
2. Ondersteun de '*tone at the top*' door een centraal aangestuurde 'planning en control'-cyclus op het gebied van veiligheid. Het doorlopen van de stappen 'beleid, planning, uitvoering, evaluatie en bijstelling' zorgt voor een continu geborgd proces van veiligheidsverbetering. Kern van deze P&C-cyclus vormen managementafspraken, kritische prestatieindicatoren (KPI's) en een defensiebreed *dashboard* om inzicht te krijgen in de prestaties van de organisatie op het gebied van veiligheid en handvatten te bieden voor (bij)sturing. Door het voorvallenmanagement onderdeel te maken van deze cyclus is beter gewaarborgd dat Defensie leert van eerdere voorvallen.
3. Creëer binnen de organisatie een centrale afdeling of directie verantwoordelijk voor veiligheid (*Safety Board*), ter ondersteuning van de militaire en ambtelijke top en naar voorbeeld van het bedrijfsleven. Deze *Safety Board* is verantwoordelijk voor de werking van het veiligheidsmanagementsysteem en de bijbehorende P&C-cyclus. Belangrijk hierbij is dat deze afdeling of directie ter ondersteuning van sturing inzicht kan verschaffen in het veiligheidsniveau van de organisatie (d.m.v. KPI's en een *dashboard*) en de trends op dit gebied. De *Safety Board* is tevens verantwoordelijk voor het voorvallenmanagement, het

(laten) uitvoeren van de voorvallenonderzoeken en heeft de taak om defensieonderdelen aan te sporen om van elkaar te leren. Ook coördineert deze directie de externe en interne audits op het gebied van veiligheid. Voor deze taken is een *dedicated* team noodzakelijk.

4. Wijs een onafhankelijk coördinerend toezichthouder aan op het gebied van veiligheid en vergroot de personele capaciteit voor de toezichthoudende taak. Deze toezichthouder, bijvoorbeeld de Inspecteur-generaal der Krijgsmacht (IGK) of een andere onafhankelijke functionaris, zou gevraagd en ongevraagd moeten kunnen controleren of een veilige taakuitvoering in voldoende mate is geborgd en of de organisatie voldoende doet om lering te trekken uit eerdere voorvallen. Daarbij zal het huidige specialistische toezicht, onder leiding van deze nieuwe toezichthouder, sterker gecoördineerd moeten worden.
5. Stel commandanten en leidinggevenden in staat hun verantwoordelijkheden op het gebied van veiligheid in te vullen en verbeter hiervoor de randvoorwaarden, onder meer met behulp van een uitgebreidere veiligheidsorganisatie, permanente educatie op het gebied van veiligheid en een duidelijke belegging van verantwoordelijkheden in de bedrijfsvoering van Defensie. Voornamelijk de balans tussen de omvang van de veiligheidsorganisatie en diens taken verdient aandacht.
6. Implementeer het veiligheidsmanagementsysteem en de *three lines of defence* voor het plannen, voorbereiden, uitvoeren en ondersteunen van inzet en zorg hiermee voor de structurele borging van veiligheid in de activiteiten die voor of namens de CDS (DOPS) worden uitgevoerd in missiegebieden. Faciliteer daarnaast het externe toezicht in inzetgebieden (*third / fourth line of defence*).
7. Zorg voor een cultuur die past bij de doelstellingen die er op veiligheidsgebied worden nagestreefd met niet alleen een nadruk op het naleven van de regels (*compliance*), maar ook op het proactief optreden en handelen (*intervene*). Behoud daarbij de goede aspecten van '*Can do*', maar wees kritisch. Het mag geen excuus zijn voor onnodig onveilig handelen. Defensiebrede kaders voor operationeel risico management kunnen hierbij helpen. Stimuleer tevens het idee van een '*Just culture*' waarbij de nadruk ligt op het leren van fouten. Veranker dit tevens in het voorvallenmanagement en het meldingssysteem.

#### **4.3 Slotopmerkingen: het moet en kan veiliger!**

Aandacht voor veiligheid is essentieel om leed te voorkomen. Verbetering van de veiligheid is geen '*rocket science*'. Vergelijkbare organisaties in het bedrijfsleven, opererend onder complexe omstandigheden, zijn hier ook in geslaagd. Ook binnen Defensie zijn er positieve aanknopingspunten. Zo is het veiligheidsmanagementsysteem van goede kwaliteit en zijn er defensieonderdelen die met vallen en opstaan hebben geleerd hoe veiligheid bij de (operationele) taakuitvoering geborgd kan worden. Het is nu zaak defensiebreed gebruik te maken van deze kennis en ervaring, te investeren in veiligheid en een veilige taakuitvoering de prioriteit te geven die het verdient.



## **Bijlage 1 - Instellingsbesluit**

### **De Minister van Defensie,**

#### **Besluit:**

##### *Artikel 1. Begripsbepalingen*

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. minister: Minister van Defensie;
- b. commissie: commissie, bedoeld in artikel 2.

##### *Artikel 2. Instelling en taak*

1. Er is een Commissie onderzoek naar de werkwijzen die hebben geleid tot het mortierongeval in Mali.
2. De commissie heeft tot taak:
  - a. het mede aan de hand van het rapport van de Onderzoeksraad voor veiligheid inzake het mortierongeval Mali doen van onderzoek naar de werkwijzen die de door de Onderzoeksraad voor Veiligheid geconstateerde tekortkomingen mogelijk hebben gemaakt, waarbij de focus zal liggen op besluitvorming, cultuur en mentaliteit in het kader van missies en operaties;
  - b. een oordeel te geven in hoeverre er op enigerlei moment sprake is geweest van nalatig en/of verwijtbaar handelen.

##### *Artikel 3. Samenstelling, benoeming, ontslag*

1. De commissie bestaat uit vier leden, waaronder een voorzitter.
2. Bij tussentijds vertrek van een lid kan de minister een ander lid benoemen.

##### *Artikel 4. Instellingsduur*

De commissie wordt ingesteld voor de duur van het onderzoek, te rekenen vanaf de datum van inwerkingtreding van dit besluit.

##### *Artikel 5. Leden*

Tot lid van de commissie worden benoemd:

- a. de heer J. van der Veer, tevens voorzitter;
- b. mevrouw C.J.M. Klaassen;
- c. de heer D.L. Berlijn;
- d. de heer A.H.M. de Jong.

##### *Artikel 6. Secretariaat*

1. De commissie wordt ondersteund door een secretariaat.
2. Het secretariaat is voor de inhoudelijke uitvoering van zijn taak uitsluitend verantwoordelijk schuldig aan de voorzitter van de commissie.
3. In het secretariaat wordt voorzien door de minister.
4. De minister draagt, na overleg met de commissie, zorg voor de nodige voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van de commissie.

##### *Artikel 7. Werkwijze*

1. De commissie stelt haar eigen werkwijze vast.
2. De commissie kan zich, na toestemming van de minister, door andere personen doen bijstaan voor zover dat voor de vervulling van haar taak nodig is.
3. De commissie stelt een protocol vast over de wijze waarop zij inlichtingen inwint, waaronder de wijze waarop zij personen hoort en daarvan verslag doet.

#### *Artikel 8. Inwinnen van inlichtingen*

De leden van de commissie zijn bevoegd zich voor het inwinnen van inlichtingen te wenden tot personen en instellingen en hen te verzoeken die medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van de taken van de commissie.

#### *Artikel 9. Medewerkingsplicht ambtenaren*

1. Medewerkers van het Ministerie van Defensie zijn verplicht om de leden van de commissie de verlangde medewerking te verlenen, voor zover deze samenhangt met hun ambtelijke taak.
2. Voorafgaand aan het gesprek met de commissie wordt de te horen medewerker er op gewezen dat hij het recht heeft zijn medewerking aan het onderzoek te weigeren of geen verklaring af te leggen indien en voor zover hij zichzelf hierdoor zou belasten of indien hij een verschoningsrecht heeft.

#### *Artikel 10. Informatieplicht*

De commissie verstrekt aan de minister desgevraagd de door de minister gewenste inlichtingen.

#### *Artikel 11. Eindrapport*

De commissie brengt uiterlijk 1 januari 2018 eindrapport met concrete aanbevelingen uit aan de minister.

#### *Artikel 12. Vergoeding*

1. De voorzitter en de andere leden alsmede personen als bedoeld in artikel 7 die de commissie bijstaan, ontvangen per vergadering een vergoeding, voor zover zij niet vallen onder de uitzondering van artikel 2, derde lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies en hiermee niet het in artikel 6, eerste lid, van het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies bedoelde maximumbedrag overschrijden.
2. De vergoeding per vergadering van de leden, alsmede personen als bedoeld in artikel 7 bedraagt 3% van het maximum van salarisschaal 18 van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984.
3. De vergoeding per vergadering van de voorzitter van de commissie bedraagt 120% van de hoogte van de vergoeding per vergadering die aan de andere leden van de commissie is toegekend.

#### *Artikel 13. Kosten van de commissie*

1. De kosten van de commissie komen, voor zover goedgekeurd, voor rekening van de minister. Onder kosten worden in ieder geval verstaan:
  - a. de kosten voor de faciliteiten van vergaderingen, en
  - b. de kosten voor het inschakelen van externe deskundigheid en het laten verrichten van onderzoek.
2. De commissie biedt zo spoedig mogelijk na haar instelling een begroting en een planning aan de minister aan.

#### *Artikel 14. 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 uitsluitend aan de minister uitgebracht of overgedragen.
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 15. 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 31 maart 2018.

*Artikel 16. Citeertitel*

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Tijdelijke commissie onderzoek naar geconstateerde tekortkomingen mortierongeval Mali.

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

's-Gravenhage,

De Minister van Defensie,

J.A. Hennis-Plasschaert

**Toelichting**

Naar het noodlottig mortierongeval in Kidal op 6 juli 2016 is door de Onderzoeksraad voor Veiligheid onderzoek gedaan. Het rapport over dit onderzoek is op 28 september 2017 door de Onderzoeksraad uitgebracht. Bij brief van 29 september 2017 is aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal uiteengezet dat waar de Onderzoeksraad zich nadrukkelijk niet op schuld of aansprakelijkheid richt, het niettemin van belang wordt geacht dat een oordeel wordt verkregen in hoeverre er op enig moment sprake is geweest van nalatig en/of verwijtbaar handelen.

Met het oog daarop wordt een commissie onder extern voorzitterschap ingesteld die onderzoek zal doen naar de werkwijzen die de door de Onderzoeksraad geconstateerde tekortkomingen mogelijk hebben gemaakt. Daarbij zal de focus liggen op besluitvorming, cultuur en mentaliteit in het kader van missies en operaties. Het onderhavige besluit voorziet in de instelling van die commissie.

## Bijlage 2 - Gesprekspartners

Rang	Naam	Functie
	Anja Landwaart-van den Brink	Hoofd Sectie Personele Veiligheid en Arbeidsomstandigheden, Commando Landstrijdkrachten
Vice-admiraal	Arie Jan de Waard	Directeur Defensie Materieel Organisatie
Luitenant-generaal	Dennis Luyt	Commandant Luchtstrijdkrachten
Luitenant-kolonel	Gert van de Ruit	Senior Stafofficier Team Veiligheid, Directie Aansturen Operationele Gereedheid
	Jan van den Bos	Inspecteur-generaal Inspectie Leefomgeving en Transport
Luitenant-kolonel	Jan Koedijk	Hoofd Coördinatiecentrum Expertise Arbeidsomstandigheden en Gezondheid
Kolonel	Jelte Groen	Commandant Korps Commando Troepen (KCT)
Kapitein-luitenant ter zee	Klaasjan Schipper	Commandant Zr.Ms. Tromp
Kolonel	Koos de Rooij	Hoofd Stafgroep Bedrijfsveiligheid, Commando Luchtstrijdkrachten
Luitenant-generaal	Leo Beulen	Commandant Landstrijdkrachten
Schout-bij-nacht	Maarten Tossings	Hoofddirecteur Bedrijfsvoering (HDBV)
Kolonel	Peter Butz	Projectmanager Veiligheid, Hoofddirectie Bedrijfsvoering
Generaal-majoor der Mariniers	Richard Oppelaar	Directeur Operaties
Luitenant-admiraal	Rob Bauer	Commandant der Strijdkrachten
	Rob Bischof	Medewerker Team Veiligheid, Directie Aansturen Operationele Gereedheid
Vice-admiraal	Rob Kramer	Commandant Zeestrijdkrachten
	Tjibbe Joustra	Voorzitter Onderzoeksraad voor Veiligheid
	Wim Geerts	Secretaris-generaal, Ministerie van Defensie