Inspectie Veiligheid Defensie
Ministerie van Defensie

Jaarverslag 2023

Inspectie Veiligheid Defensie

Colofon

Inspectie Veiligheid Defensie

Adres
Majoor Jan Linzel Complex
Brasserskade 227a
2497 NX Den Haag

Postadres
Postbus 90701
2509 LS Den Haag
MPC 58B

www.ivd.nl

Datum
Maart 2024

Beschouwing

In mei 2023 vierde de Inspectie Veiligheid Defensie (IVD) haar eerste lustrum. Tijdens een geslaagde conferentie blikte de inspectie terug op de eerste vijf jaar van haar bestaan. Volgens de Commandant der Strijdkrachten (CDS), Generaal Onno Eichelsheim, vraagt de IVD niet alleen als “interne waakhond”, maar ook als “coach en spiegel” aandacht voor een veilige defensieorganisatie. Dat gaat niet altijd zonder slag of stoot. Secretaris-generaal Gea van Craaikamp omschreef dat als volgt: “Gevoeligheden blootleggen geeft wrijving – want je hebt naar eigen idee goed gewerkt en dan zegt iemand dat het beter had gemoeten – maar wrijving geeft glans.” In de eerste vijf jaar van haar bestaan bouwde de IVD haar toezicht op. Het resultaat mag er zijn: de inspectie publiceerde zo’n twintig onderzoeken en zij sprak op alle niveaus in de defensieorganisatie over veiligheid.

De aandacht van de inspectie verschuift de komende jaren van reactief toezicht, met de nadruk op lessen die de onderzoeken naar voorvallen opleveren, ook naar proactief en reflectief toezicht. Dat doet zij door voorgenomen beleid(swijzigingen) te toetsen op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, en door middel van (meerjarige) thematische onderzoeken en systeemgericht toezicht. Voorts werkt de inspectie aan de ontwikkeling van een ‘Staat van de veiligheid’, waarin zij meerjarige ontwikkelingen en resultaten beschouwt en verbanden en oorzaken signaleert op het gebied van (on)veiligheid. De basis hiervoor heeft zij in de afgelopen jaren gelegd.

Parallel aan de ontwikkeling van de IVD krijgt ook de veiligheidsorganisatie van Defensie verder vorm. Zo zijn de veiligheidsafdelingen van de defensieonderdelen grotendeels bemenst en omarmen steeds meer onderdelen het Integraal Risicomanagement (IRM). De defensieorganisatie zet dus stappen vooruit op het gebied van veiligheid, maar ze is er nog niet. Want het fundamentele belang van veiligheid zit nog niet op alle niveaus in de haarvaten van de organisatie. Defensie moet de *Plan Do Check Act*-cyclus (PDCA cyclus) beter en volledi ger doorlopen en te vaak is er nog een verschil tussen regelgeving en de praktijk. Dat verschil zal niet worden overbrugd door meer regels te stellen. Integendeel, een afname van regels kan de veiligheid bevorderen als we bewust met risico’s (blijven) omgaan. De IVD ondersteunt die ontwikkeling van normdenken naar meer risicodenken, want zij ziet dat medewerkers veilig willen werken en van elkaar willen leren.

De veiligheidssituatie in de wereld verslechtert en dat vraagt om een krijgsmacht die gereed is voor alle hoofdtaken, met een toenemende nadruk op de eerste, de bescherming van ons eigen grondgebied en dat van de NAVO-bondgenoten. De defensieorganisatie maakt daarom een ingrijpende transitie door. Toezicht is een belangrijk en waardevol hulpmiddel om de benodigde veranderingen trefzeker te sturen. De missie van de inspectie blijft onverminderd om met haar toezicht Defensie te stimuleren de veiligheid van de defensiemedewerkers continu te verbeteren.

Gezamenlijk vervolgen Defensie en de IVD de ingeslagen weg naar een veilige defensieorganisatie voor alle defensiemedewerkers.

Wim Bargerbos
Inspecteur-Generaal Veiligheid

Inhoud

1 Toezicht 6
1.1 De Inspectie Veiligheid Defensie 6
1.2 Onderzoeken en interventies 11

2 Hoofdlijnen uit het toezicht 19
2.1 Van normdenken naar meer risicodenken 19
2.2 Organiseer het leren 20

3 Ten slotte 24

4 Bijlagen 25
4.1 Overzicht van in 2023 voltooide onderzoeken met aanbevelingen en beleidsreacties 25
4.2 Afkortingen 29

1 Toezicht

In dit hoofdstuk blikt de inspectie terug op haar eigen organisatieontwikkeling en op haar toezicht-activiteiten in 2023. Het hoofdstuk biedt tevens een overzicht van de onderzoeken die de IVD in 2023 voltooide en van de onderzoeken die zij nog onder handen heeft.

1.1 De Inspectie Veiligheid Defensie

Missie en kernwaarden

De inspectie ziet het als haar missie om met haar toezicht Defensie te stimuleren de veiligheid continu te verbeteren. Met haar toezichtactiviteiten levert de inspectie een bijdrage aan het verhogen van de veiligheid en het veiligheidsbewustzijn, en aan het vergroten van het lerend vermogen van de organisatie als geheel.

De IVD houdt toezicht op de fysieke en de sociale veiligheid bij Defensie, ook tijdens oefeningen en operaties in missiegebieden. Dit doet zij met thematische en systeemgerichte onderzoeken en onderzoeken naar ernstige voorvallen. Daarnaast doet zij dit vanaf 2024 eveneens door de beleidsinitiatieven en regelgeving op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te toetsen (*ex ante*). Tot slot adviseert de IVD gevraagd en ongevraagd de minister van Defensie over veiligheidsvraagstukken.

Omdat onafhankelijk toezicht essentieel is, verklaarde de minister van Defensie de Aanwijzingen van de Minister-President inzake de rijksinspecties 2015 op de IVD als rijksinspectie van toepassing.

De inspectie verricht haar werk volgens de kernwaarden vakkundig, onafhankelijk, respectvol en transparant. Deze kernwaarden zijn afgeleid van de rijksbrede principes van goed toezicht.[1]

Eerste lustrum

Met een conferentie onder de noemer ‘Het belang van toezicht’ vierde de inspectie op 31 mei 2023 haar vijfjarig bestaan. Sprekers waren onder andere de Commandant der Strijdkrachten (CDS), de secretaris-generaal (SG) van Defensie en de Inspecteur-Generaal van de Inspectie belastingen, toeslagen en douane (IBTD). Zij bespraken vanuit hun perspectief het belang van toezicht en hoe het effect kan sorteren. Volgens de CDS wijst de IVD de organisatie telkens weer op een belangrijke paradox van het werk: “Maximale veiligheid nastreven om in maximale onveiligheid te kunnen opereren. Het is voor ons dus belangrijk om onze risico’s zo beperkt mogelijk te houden.” Naar zijn overtuiging moet Defensie de *can do*-mentaliteit behouden. Maar de uitdaging is om er *can do safely* of *can do as safe as possible* van te maken.

[1] Onafhankelijk, transparant, professioneel, selectief, slagvaardig, samenwerkend en reflectief.

De SG hechtte veel belang aan het lerend vermogen: "Als we willen leren, moeten we ook openstaan voor wat een ander beter ziet dan jij. We moeten trots kunnen zijn op ons werk. Daar helpt de IVD bij."

Ook de IBTD van het ministerie van Financiën moet voldoen aan hoge verwachtingen. Haar Inspecteur-Generaal, Bart Snels, memoreerde dat hij met zijn jonge inspectie op de schouders van de IVD staat. "Vooral onafhankelijkheid is belangrijk", zei hij, "maar belangrijk is ook dat je dicht bij een minister en het departement blijft. Een inspectie moet geen alibi zijn. En ik ben benieuwd waar ík over vijf jaar sta."

Samenstelling

De IVD groeit de komende tijd van 23 naar 39 functionarissen. Naast dit vaste bestand kan de inspectie een beroep doen op deskundigheid binnen en buiten Defensie door bijvoorbeeld experts met specifieke kennis bij onderzoeken te betrekken en reservisten tijdelijk aan zich te binden.

Het Toezichtberaad Defensie, waarin de interne toezichthouders bij Defensie zich hebben verenigd, heeft als doel de samenhang en kwaliteit van het interne toezicht te versterken en daarmee ook hun zichtbaarheid en effect te vergroten.[2] Op termijn moet toezicht in de besturing van Defensie een gelijkwaardige positie naast beleid en uitvoering innemen. Het Ondersteuningsteam Toezicht (OTT) ondersteunt sinds 2022 de leden van het Toezichtberaad Defensie om hun ontwikkeling praktisch vorm te geven. Het OTT is organisatorisch ingebed bij de IVD.

[2] De toezichthouders zijn naast de Inspectie Veiligheid Defensie (IVD) de Inspectie Militaire Gezondheidszorg (IMG), het Korps Militaire Controleurs Gevaarlijke Stoffen (KMCGS), de Militaire Luchtvaart Autoriteit (MLA), de Beveiligingsautoriteit (BA) en de Functionaris Gegevensbescherming (FG). De Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (IGK) is formeel geen toezichthouder, maar zijn onderzoeken zijn wel bedoeld om het inzicht in de staat en het functioneren van de defensieorganisatie te vergroten. Als toehoorder neemt hij deel aan het Toezichtberaad.

Uitbreiding en roulatie

Defensie groeit en toezicht groeit mee. Dit is noodzakelijk voor de kwaliteit van het toezicht. In 2023 startte de inspectie een uitbreiding met dertien functies, waarmee haar formatie op 39 voltijds functies zal komen. De inspectie nam mede om die reden in 2023 deel aan een pilotproject om een strategisch personeelsplan te ontwikkelen. Om de uitbreiding in goede banen te leiden, besteedde de inspectie vervolgens tijd en capaciteit aan het werven en selecteren van nieuwe medewerkers. Verder organiseerde zij een basisleergang Toezicht om de nieuwe aanwas en minder ervaren collega's goed op weg te helpen. Ook (nieuwe) medewerkers van andere toezichthouders bij Defensie nemen deel aan deze leergang. Dit biedt mogelijkheden voor synergie en versterkt de samenwerking. Deze basisleergang is tevens de opmaat voor een structureel leerplan door en voor alle toezichthouders bij Defensie.

De IVD heeft nog niet alle dertien nieuwe functies kunnen vervullen. De tijdelijke pauze in de onderhandelingen tussen Defensie en de vakcentrales sinds september 2023 is daar mede debet aan. Tegelijkertijd hebben ervaren collega's de inspectie verlaten. Dit betreft militaire functiewisselingen, uitstroom naar andere defensieonderdelen of uitstroom naar een ander departement. Vanwege Functioneel Leeftijdsontslag wisselde ook de helft van het managementteam. Ook in 2024 zal er daarom aandacht nodig zijn om de interne veranderingen te begeleiden.

Samenwerking

De IVD is toegetreden tot twee internationale netwerken, het *Marine Accident Investigators' International Forum* (MAIIF) en de *European Accident Investigation Group*. De MAIIF zet zich in voor de bevordering van de maritieme veiligheid door de uitwisseling van ideeën, ervaringen en informatie die is verworven bij onderzoek naar ongevallen op zee.

Een delegatie van de IVD was aanwezig bij de jaarlijkse bijeenkomst van de *European Accident Investigation Group*. Deze bijeenkomst had als doel *best practices* van luchtvaartongevallen¬onderzoek uit te wisselen, onderzoek op Europees niveau te stroomlijnen en met elkaar te oefenen.

Op een iets kleinere schaal en dichter bij huis, nam de afdeling Onderzoek & Toezicht van de inspectie in december samen met de luchtmacht en hulp- en zorgverleners deel aan een oefening op de Vliegbasis Woensdrecht. Bij deze oefening was een ernstig ongeval met een F-35 in scene gezet. De oefening helpt de IVD zich voor te bereiden op onderzoek ter plaatse na een ongeval, in nauw overleg met de partijen die betrokken zijn bij de hulpverlening en crisisbeheersing.

Kennisdeling

De IVD nam initiatieven om de dialoog en de samenwerking met andere interne toezichthouders te versterken. Zo verzorgde de inspectie workshops over het samenspel van beleid, uitvoering en toezicht. Daaraan namen deel de IVD, de directie Veiligheid (DV) van de Bestuursstaf, de directie Aansturen Operationele Gereedheid (DAOG) van de Defensiestaf, andere interne toezichthouders, zoals de Inspectie Militaire Gezondheid (IMG) en de Brigade Toezicht Beveiliging Burgerluchtvaart van de Koninklijke Marechaussee.

De inspectie maakte ook gebruik van andere mogelijkheden om kennis op te doen en uit te wisselen. Zo heeft de IVD tijdens de conferentie van het *European Partnership for Supervisory Organisations in Health Services and Social Care* (EPSO) op Malta een lezing gegeven over het systeemgerichte toezicht. De IVD gaf ook presentaties en nam deel aan gesprekken over onderzoeken tijdens *Ground Safety Awareness*-dagen van het *Air Combat Command*.

Kwaliteitsmanagementmodel

Voor goed toezicht zijn kwalitatief hoogwaardige toezichtproducten een voorwaarde. Daartoe ontwikkelde de IVD een kwaliteitsmanagementmodel. De interne organisatie, procedures en richtlijnen van de inspectie zijn erop gericht deze kwaliteit te waarborgen. Op basis van een 'nulmeting', eind 2022 uitgevoerd door een externe auditor, zette de IVD afgelopen jaar een programma op om de belangrijkste verbeterpunten projectmatig aan te pakken. De drie belangrijkste verbeterpunten richten zich op het optimaliseren van het toezichtproces en van de medewerkersprocessen, en het sluiten van de verbetercyclus van de IVD. Deze projecten worden begin 2024 afgemaakt. De eerdergenoemde pilot Strategische Personeelsplanning maakte deel uit van dit programma.

Meerjarenperspectief en Staat van de veiligheid

De inspectie zette het afgelopen jaar stappen in de ontwikkeling van een meerjarenperspectief. Aanvankelijk kondigde zij in haar jaarplan 2023 aan dit document in dat jaar te publiceren. Mede door wisselingen in het managementteam van de IVD besloot zij het meerjarenperspectief medio 2024 vast te stellen en bekend te maken. In dit meerjarenperspectief beschrijft de inspectie haar toezichtlijnen voor de komende jaren. Deze lijnen weerspiegelen trends op het gebied van veiligheid bij Defensie en geven richting aan de werkzaamheden van de IVD. Een volgende stap wordt een Staat van de veiligheid waarin de inspectie langs de toezichtlijnen reflecteert op ontwikkelingen. De inspectie geeft zo vorm aan reflectief toezicht door belanghebbenden te informeren, onderwerpen te agenderen en veiligheid te stimuleren. De inspectie zette in 2023 een raamwerk voor de Staat van de veiligheid op, waarbinnen zij de komende jaren het beeld van de 'staat van' opbouwt.

Ex ante-beleidstoetsing

De inspectie geeft verder inhoud aan haar taak om beleidsvoornemens en ontwerpregelgeving in een vroegtijdig stadium te toetsen op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, de zogenoemde *ex ante*-toetsing. Zij voerde het afgelopen jaar gesprekken met functionarissen die verantwoordelijk zijn voor de integrale beleidscyclus, het standaard beleidsontwikkelproces van Defensie. Dit leidde ertoe dat de inspectie is opgenomen als *stakeholder* in dit proces, waarlangs alle beleidsinitiatieven en -wijzingen worden geleid. Inmiddels heeft de inspectie haar eerste *ex ante* toetsing op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid uitgevoerd. Met de uitbreiding van haar formatie krijgt de inspectie armslag om deze taak volwaardig uit te voeren.

Wet op de rijksinspecties

In het coalitieakkoord[3] van eind 2021 is besloten tot de verankering van onafhankelijk inspectietoezicht in een Wet op de rijkinspecties (inmiddels Kaderwet rijksinspecties). Rijksinspecties kunnen met hun onafhankelijke toezicht bijdragen aan het versterken van de democratische rechtsorde, het functioneren van de rijksoverheid en aan het vertrouwen daarin, aldus het coalitieakkoord. Het uitgangspunt daarbij is oneigenlijke beïnvloeding van rijksinspecties te voorkomen. De IVD neemt sinds 2022 actief deel aan de interdepartementale werkgroep voor het wetstraject van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit traject moet in 2024 leiden tot aanbieding van het wetsvoorstel aan de Raad van State voor advies en, vervolgens, behandeling in de Tweede Kamer.

[3] *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025*. VVD, D66, CDA en ChristenUnie (15 december 2021), blz. 5-6.

Vijf jaar IVD in beeld: interview met oud-collega ir. Rob van Dorp

Rob van Dorp was IVD-werknemer 'van het eerste uur'. Hij begon zijn carrière in de luchtvaartsector en auto-industrie. Na vervolgens 23 jaar als toezichthouder bij de Rijksluchtvaartdienst, Inspectie Verkeer en Waterstaat en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) te hebben gewerkt, hoort hij in 2018 over de op handen zijnde oprichting van de IVD. Omdat hij altijd al geïnteresseerd was in het werk van Defensie bood hij zijn diensten als ervaren inspecteur en toezichtdeskundige aan om te helpen met het opzetten van de nieuwe inspectie. Daar stond hij mede aan de wieg van het systeemgericht toezicht (toezicht op de ontwikkeling van het veiligheidsmanagementsysteem van Defensie). Na vijf jaar IVD verruilde hij afgelopen najaar toezicht voor beleid; hij werkt nu als senior adviseur bij de directie Veiligheid van de Bestuursstaf van het ministerie en maakt daarmee voor zichzelf de driehoek beleid, uitvoering en toezicht compleet.

"Na 23 jaar bij de ILT had ik alles al meegemaakt en gezien op het gebied van toezicht. Helpen meebouwen aan een nieuwe inspectie was een kans die ik niet wilde laten lopen. Ik begon bij de IVD als coördinerend specialistisch inspecteur in de verschillende voorvalonderzoeken die er op dat moment liepen. Ik was aangenomen om mee te denken over de inrichting van de organisatie, maar ook voor het doen van onderzoek en het opzetten van systeemgericht toezicht.

Het mooie aan systeemgericht toezicht is het snelle karakter: je gaat op inspectiebezoek, doet een debriefing, en binnen twee weken ligt er een rapport waar de eenheid iets mee kan, althans dat hoop je. Dat het inmiddels goed werkt, bleek tijdens mijn laatste bezoek aan het Caribisch gebied: vóór de terugvlucht stonden alle bevindingen in het speciaal voor ons gebouwde systeem. Bij terugkomst had de redacteur alles al gecheckt, en binnen twee weken lag het rapport bij de onderdelen. Daarmee was de hele ontwikkeling van systeemgericht toezicht wat mij betreft compleet en was het tijd voor een nieuwe functie.

Mijn *legacy* bij de IVD is het systeemgerichte toezicht en het bijbehorende systeem. Bij systeemgericht toezicht kijken we altijd eerst op de werkvloer: wat is er echt aan de hand? En dan hoop je dat er een systeem achter zit. Dat is niet altijd het geval – maar dat betekent niet dat het dan ook meteen fout gaat. We vertellen dan ook niet alleen wat verbeterpunten zijn, maar hebben ook aandacht voor het goede. Dat willen we namelijk behouden. De bezoeken in het kader van systeemgericht toezicht waren voor mij persoonlijk een hoogtepunt van het werken bij de IVD: dit varieerde van het meelopen met een

grenscontrole in de trein tot het waarnemen van de oefening *Falcon Leap 2023*. Ik zag daar hoe het werkt in de organisatie. Het was leuk en nuttig om overal in de organisatie het gesprek aan te gaan. Dit is ook belangrijke bagage voor mijn werk bij beleid. In mijn tijd als inspecteur heb ik Defensie leren kennen als een prachtige organisatie waar ik me graag voor wil blijven inzetten.

Je wordt als inspecteur over het algemeen enigszins gereserveerd ontvangen. Niet zo verrassend, want je komt toch waarnemen én oordelen. Een oordeel hebben over wat je ziet, hoort nu eenmaal bij het werk als inspecteur. Als je niet tegen een dergelijke gereserveerde houding kan, moet je niet als inspecteur werken. Echter, door met een open houding en oprechte nieuwsgierigheid een gesprek aan te gaan, haal je een hoop weerstand weg. Ik vind ook: als je die oprechte nieuwsgierigheid niet hebt, moet je niet als inspecteur (bij Defensie) werken.

Vanuit het toezicht gaf ik veel trainingen aan nieuwe inspecteurs, maar ook aan strategisch adviseurs. Toezicht is ook echt een vak. Toezicht is meer dan toetsen en een rapport schrijven. Wat mij betreft is de belangrijkste rol van de toezichthouder dan ook het beïnvloeden van gedrag. De les die ik in 27 jaar toezicht leerde, is hoe dichter (in plaats en tijd) je met de gedragsbeïnvloeding zit op het moment van waar het niet gewenste gedrag plaats vindt, hoe meer impact je hebt. In Nederland is er een scheiding tussen beleid, uitvoering en toezicht. Dit model is ook binnen Defensie ingevoerd. Maar waar die scheiding ligt, is niet altijd even duidelijk. Overigens betekent deze scheiding niet dat men vervolgens autonoom werkt. Mijns inziens vraagt deze scheiding juist om goede communicatie, overleg en acceptatie van ieders rol. En ook hier, oprechte nieuwsgierigheid naar wat de ander doet. Deze nieuwsgierigheid was voor mij ook een reden om naar beleid over te stappen.

Ik ga me nu inzetten voor het uitwerken van het samenspel tussen Beleid, Uitvoering en Toezicht. De ervaring opgedaan bij de IVD helpt mij, denk ik, enorm in mijn functie als beleidsambtenaar. Ik ken de organisatie, heb een netwerk en ervaring bij Defensie. Volgens mij is het lastig beleid maken als je weinig zicht hebt op de uitvoering."

1.2 Onderzoeken en interventies

In 2023 voltooide de IVD zes onderzoeken. Ook deed de inspectie enige oriënterende onderzoeken naar aanleiding van categorie 4-meldingen,[4] waarvan een deel niet leidde tot een volledig ongevallenonderzoek. Daarnaast onderzocht de IVD met het systeemgerichte toezicht bij elk van de zeven defensieonderdelen onderdelen van het veiligheidsmanagementsysteem. Ook heeft de IVD een veiligheidswaarschuwing afgegeven.

Voltooide onderzoeken en interventies

Hieronder volgen op hoofdlijnen de conclusies van de voltooide onderzoeken. Bijlage 1 bevat een overzicht van de aanbevelingen die de IVD deed in deze onderzoeken en de beleidsreactie hierop van de minister en staatssecretaris van Defensie.

Voltooide onderzoeken in 2023

Voorval

- Schietongeval kamp Marmal, Afghanistan: onderzoek naar schietongeval tijdens oefening op kamp Marmal, publicatie 17 februari 2023.
- Val van CV90: onderzoek naar een voorval tijdens herstelwerkzaamheden, publicatie 5 oktober 2023.
- Veiligheidsparadoxen: onderzoek naar een ongeval met een vorkheftruck op de vliegbasis Leeuwarden, publicatie 19 december 2023.

Thema

- Verhoging duikveiligheid, publicatie 7 november 2023.
- Sociale veiligheid in vervolgopleidingen van onderofficieren, publicatie 18 december 2023.
- Beheersing van munitieveiligheidsrisico's. Opslag, transport en gebruik van munitie voor schietoefeningen van de landmacht, publicatie 11 december 2023.
- Missies: onderzoek naar *redeployment*/evaluatiefase van een missie.

Systeemgericht

- Beoordeling van het veiligheidsmanagementsysteem cluster 2, alle defensieonderdelen: doelen, risicomanagement en PDCA-cyclus (*Plan-Do-Check-Act*).

Tabel 1: In 2023 voltooide onderzoeken

[4] Defensie onderscheidt vier categorieën voorvallen, waarbij categorie 1 de lichtste en categorie 4 de zwaarste voorvallen betreft.

Voorvalonderzoeken

- ***Schietongeval Kamp Marmal (Afghanistan)***
  Op 16 januari 2021 raakte een militair van de landmacht gewond aan zijn arm tijdens een oefening met losse munitie op Kamp Marmal in Mazar-e-Sharif (Afghanistan). Het betrof een ongewild schot met scherpe munitie uit een wapen van een Nederlandse collega.

  Op grond van de bevindingen pleit de inspectie niet voor een reeks maatregelen en regels, want daar ontbreekt het niet aan. In plaats daarvan beveelt zij Defensie aan om in de voorbereiding van een missie meer tijd en aandacht te besteden aan operationeel risicomanagement. Want in de uitvoering van een militaire missie moeten de hoofdrolspelers in het inzetgebied en in Den Haag elkaar probleemloos weten te vinden en zo nodig corrigeren. Meer en vroegtijdige aandacht voor risicomanagement kan ook helpen het veiligheidsbewustzijn van de militairen in het inzetgebied te stimuleren.

- ***Val van CV90-gevechtsvoertuig***
  In de nacht van 5 op 6 september 2019 raakte een militair van de landmacht ernstig gewond op het militaire oefenterrein Klietz (Duitsland). De militair viel van de toren van een CV90-pantservoertuig. Maatregelen hadden de val kunnen voorkomen of de gevolgen ervan kunnen beperken. Er waren in dit geval geen maatregelen getroffen, omdat de eenheid het valgevaar niet als risico had onderkend. De regelgeving bepaalde destijds al dat Defensie bij veranderende (werk)omstandigheden de risico's opnieuw in kaart moet brengen en beheersmaatregelen moet treffen. Bij dit voorval was dat niet gebeurd.

  Als de omstandigheden veranderen waarin een militaire eenheid opereert (zoals van mobiel te velde naar een statische locatie op een betonnen ondergrond), kunnen ook de risico's veranderen. De eenheid moet die daarom opnieuw in kaart brengen en zo klein mogelijk maken. Dergelijk situationeel risicomanagement past Defensie steeds vaker toe in de voorbereiding en planning van haar werkzaamheden. Maar ook in de uitvoering is het van belang veranderende risico's scherp in de gaten te houden. Daar ziet de inspectie ruimte voor verbetering.

- ***Veiligheidsparadoxen – voorval omgeslagen vorkheftruck***
  Op 25 april 2022 raakten twee jachtvliegers van de luchtmacht ernstig gewond op Vliegbasis Leeuwarden. Dit gebeurde bij een ongeval met een vorkheftruck tijdens een borrel van het *squadron*. Het ongeval is te verklaren door de wisselwerking van individuele, groeps- en organisatiecultuurfactoren, waaronder een jonge leeftijd, een bovengemiddelde spanningsbehoefte, een sterke mate van conformisme en een gesloten organisatiecultuur. Deze factoren hebben zowel positieve als negatieve effecten. Het zijn twee kanten van dezelfde medaille.

  De inspectie verbeeldde vier veiligheidsparadoxen om Defensie bewuster te maken van factoren die van invloed zijn op het gedrag van haar mensen en van de fysieke en sociale veiligheidsrisico's die daarmee samenhangen. Defensie moet bewust omgaan met deze veiligheidsparadoxen en leidinggevenden moeten daarbij het voortouw nemen.

Thematische onderzoeken

- ***Verhoging duikveiligheid***
  De inspectie werkte de afgelopen jaren in een intensief traject samen met de marine aan het verbeteren van de duikveiligheid. Op basis van wet- en regelgeving, richtlijnen, (beroeps)normen en standaarden op het gebied van logistiek, operationele procedures en de medische keten stelde de inspectie een *checklist* op waaraan de duikorganisatie moet voldoen. Toetsing van deze *checklist* aan de praktijk leverde een reeks te verbeterenpunten op en de marine nam naar aanleiding hiervan maatregelen. Positieve ontwikkelingen waren onder andere de oprichting van de Militaire Duik Autoriteit, een actuele risico-inventarisatie voor het IS-MIX-duiktoestel, de invoering van het Wapen Systeem Management Duiksystemen en de oprichting van het Centraal College van Deskundigen Duikarbeid.

In de loop van het jaar stonden nog enige maatregelen open, te weten het *compliance management* duiken (waaronder de norm voor noodluchtvoorziening), aanpassingen in de infrastructuur, aanpassing van de duiktoelagesystematiek en het gebruik van mobiele decompressietanks als medisch hulpmiddel. De inspectie stelde vast dat de marine vier van deze vijf openstaande maatregelen heeft geadresseerd. In het belang van de veiligheid bepleit de IVD een spoedige afhandeling van het laatst overgebleven, hardnekkige punt, de duiktoelagesystematiek.

- ***Beheersing munitieveiligheidsrisico's***
  De IVD onderzocht de beheersing van munitieveiligheidsrisico's in de munitieketen bij schietoefeningen door de landmacht. Dit deed zij om beter inzicht te krijgen in de beheersing van veiligheidsrisico's tijdens opslag, gebruik, retour en transport van munitie. Die inzichten zijn in de praktijk onder andere getoetst tijdens de schiet- en oefenperiode van de landmacht in Bergen-Hohne en Munster-Süd (Duitsland). Het beeld van de inspectie van het functioneren van de afzonderlijke schakels in de munitieketen is overwegend positief. Wel blijft er ruimte voor verbetering. Zo wisselen de defensieonderdelen intern en onderling niet standaard kennis en ervaringen uit over de beheersing van munitieveiligheidsrisico's. Het beschikbaar maken van geleerde lessen bij onveilige situaties en incidenten kan de veiligheid elders in de defensieorganisatie ten goede komen. Ook adviseert de inspectie de organisatiedelen vast te stellen wat het competentie- en ervaringsniveau van personeel in de munitieketen is om veilig te kunnen werken.

- ***Sociale veiligheid in onderofficiersopleidingen***
  Militaire leidinggevenden in de rang van onderofficier hebben een belangrijke rol in het bevorderen en in stand houden van de sociale veiligheid bij Defensie. Onderofficiersopleidingen bereiden hen voor op leidinggevende taken. Om die reden richtte de inspectie haar onderzoek op drie onderofficiers-opleidingen, te weten de Koninklijke Militaire School (landmacht), de School voor Maritieme Vorming en Bedrijfsvoering Onderwijs (marine) en het Opleidings-, Trainings- en Kenniscentrum Koninklijke Marechaussee. De Koninklijke Militaire School Luchtmacht was geen onderdeel van het onderzoek, want deze opleiding werd destijds herzien.

  De inspectie sprak de scholen in 2020 over drie thema's rondom sociale veiligheid en bezocht ze in 2023 nogmaals. De drie thema's waren: de positie van sociale veiligheid in het curriculum van de opleiding, de toerusting van instructeurs en een veilige leer- en werkomgeving. Het onderzoek toonde zichtbare verbeteringen in de afgelopen jaren, maar ook aandachtspunten. Zo hebben instructeurs behoefte aan een heldere definitie van sociale veiligheid en kaders voor het onderwijs. De instructeurs zijn loyaal en werken hard om de opleidingen draaiend te houden. Reflectie en begeleiding van nieuwe instructeurs komen echter in de knel doordat te veel opleidingen te dicht op elkaar zijn gepland. Ook ervaren instructeurs een worsteling met de grens tussen het bieden van een sociaal veilige leeromgeving en het opzoeken van grenzen om cursisten weerbaar te maken. Tot slot constateert de inspectie dat de interne evaluaties van de opleidingen een sociaal veilige leeromgeving tonen en dat de scholen zich daar ook verantwoordelijk voor voelen. De meldingsprocedure moet wel duidelijker worden uitgelegd aan instructeurs, zodat zij op hun beurt cursisten goed kunnen instrueren. De afweging om een melding te doen, moet voor instructeur en cursist inzichtelijker, begrijpelijker en gemakkelijker zijn.

- ***Missies***
  In 2020 zette de IVD het meerjarige onderzoek *Missies* op om de veiligheid tijdens inzet van de krijgsmacht in het buitenland in beeld te brengen. Het programma bestond aanvankelijk uit drie delen, te weten een onderzoek naar de voorbereidingsfase, een onderzoek naar de uitvoeringsfase en een onderzoek naar de *redeployment*/evaluatiefase van een missie. In het eerste onderzoek stond de missie in de Straat van Hormuz (EMASOH) centraal. Het tweede onderzoek stond in het teken van de NAVO-missie *enhanced Forward Presence* (eFP) in Litouwen. De IVD heeft de eerste twee onderzoeken voltooid. Op basis van inzichten uit andere onderzoeken van de IVD en uit externe onderzoeken naar missies, besloot de inspectie in 2023 af te zien van het voorgenomen derde onderzoek, omdat dit naar verwachting op dit moment geen nieuwe inzichten zou opleveren.

Samenwerking in beeld: interview met Majoor Mark van Alphen

In 2023 publiceerde de IVD het rapport *Beheersing van munitieveiligheidsrisico's. Opslag, transport en gebruik van munitie voor schietoefeningen van de landmacht*. Dit thematische onderzoek was een samenwerking tussen de IVD en het Korps Militaire Controleurs Gevaarlijke Stoffen (KMCGS). Van het KMCGS sloot Majoor Mark van Alphen, plaatsvervangend commandant van het KMCGS en tevens hoofdcontroleur Vervoer Gevaarlijke Stoffen, bij het onderzoeksteam aan. Hij werkt sinds 2014 bij het KMCGS. Van Alphen laat zijn licht schijnen over ontwikkelingen op het gebied van gevaarlijke stoffen en samenwerking tussen de interne toezichthouders.

Mark van Alphen ziet zowel positieve als negatieve ontwikkelingen rondom veiligheid op het gebied van gevaarlijke stoffen. De negatieve ontwikkelingen betreffen het grote aantal vacatures op de werkvloer en het gebrek aan ervaring. In het operationele proces doet een militair in de rang van soldaat tot sergeant-majoor momenteel het werk van drie man. Dat is niet vol te houden. Naast het actief werven van nieuw personeel moet Defensie de mensen op de werkvloer die met gevaarlijke stoffen werken, financieel beter waarderen om ze langer vast te kunnen houden. Een plaatsing van minimaal vijf jaar op een functie garandeert een betere vulling en een betere ervaringsopbouw. Nu bestaat er een sterke prikkel voor de militair om van de uitvoering door te stromen naar een hogere bureaufunctie. Mensen die werken met gevaarlijke stoffen mogen dan ook extra worden beloond.

De positieve ontwikkeling die Mark ziet, is dat de veiligheidsorganisatie beter gepositioneerd wordt. Na de ongevallen in onder andere Mali en Ossendrecht zijn er maatregelen getroffen op dit vlak en die beginnen effect te sorteren. Op brigadeniveau bestaat er nu een Sectie Bedrijfsveiligheid met specialisten op het gebied van Arbo, Milieu en Gevaarlijke Stoffen. Rapporten van Bevindingen die naar het Hoofd Diensteenheid (HDE) worden gestuurd, worden daardoor nu beter opgepakt. Het kost dus minder tijd voordat maatregelen worden uitgevoerd.

Het KMCGS en de IVD onderzochten samen de munitieveiligheid van de logistieke munitieketen. Het KMCGS constateerde dat het aantal overtredingen onverminderd hoog bleef. Het korps wilde weten wat de achterliggende oorzaken van dit probleem waren. De IVD op haar beurt beschikt zelf niet over de benodigde technische en juridische expertise. Mark kijkt positief terug op het onderzoek. De samenwerking met de onderzoekers van de IVD verliep goed en het onderzoek toonde aan hoe de problematiek rondom munitieveiligheid op een andere manier dan vanuit de handhaving kan worden benaderd. De IVD profiteerde volop van de kennis van het KMCGS.

Mede naar aanleiding van dit onderzoek is het KMCGS meer thematische onderzoeken gaan doen. Zo onderzoekt het sinds juli 2023 het thema uitrusting van chauffeur en voertuig (persoonlijke beschermingsmiddelen, brandblusser, documenten, et cetera). Wanneer de uitrusting van een vrachtwagen niet voldoet, kijkt het KMCGS niet alleen naar de rol van de chauffeur, maar ook naar die van de direct leidinggevende. De leidinggevende heeft immers een controlerende rol en de vraag is waarom die rol niet altijd goed wordt vervuld. Deze wijze van onderzoek biedt meer structurele aanknopingspunten voor oplossingen dan het simpelweg uitschrijven van boetes.

Voor de toekomst denkt Mark dat samenwerking en afstemming tussen de interne toezichthouders bij Defensie het toezicht kunnen versterken. De IVD zou bijvoorbeeld signalen van het KMCGS kunnen oppakken om zo de urgentie ervan onder de aandacht te brengen bij de minister. Bij een gebrek aan capaciteit of expertise kunnen de toezichthouders elkaar verder ondersteunen. Zo heeft het KMCGS de IMG geholpen met inspecties van radioactieve apparatuur. Dat hielp om de militaire zorgverleners de benodigde correcties aan apparatuur te laten uitvoeren.

Systeemgericht toezicht

De IVD onderzoekt met systeemgericht toezicht de ontwikkeling van het veiligheidsmanagementsysteem van Defensie. Het is een kort-cyclische vorm van toezicht, dicht op de uitvoering. De inspectie bezoekt eenheden, bespreekt met hen de opzet, het bestaan en de werking van hun veiligheidsmanagement-systeem en koppelt daarna snel en rechtstreeks haar bevindingen terug.

De IVD evalueert het veiligheidsmanagementsysteem op basis van vier clusters van onderwerpen. Deze volgen uit de *Harmonized Structure*, de gemeenschappelijke basis voor managementsystemen volgens de Internationale Organisatie voor Standaardisatie (ISO).

De clusters zijn:
1. *Harmonized Structure* Hoofdstukken 4 & 5: Beleid, leiderschap, commitment, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, organisatie;
2. *Harmonized Structure* Hoofdstukken 6 & 8: Doelen, risicomanagement en PDCA-cyclus (*Plan-Do-Check-Act*);
3. *Harmonized Structure* Hoofdstuk 7: Voldoende voor hun taak geschikte mensen en middelen, documentatie en communicatie;
4. *Harmonized Structure* Hoofdstukken 9 & 10: Evalueren en verbeteren.

De inspectie bekijkt of de geïnspecteerde eenheid intern veiligheidsbeleid heeft, of zij voldoet aan voorwaarden zoals geschoold personeel en toereikende veiligheidsmiddelen om het beleid uit te voeren, en of het beleid geoperationaliseerd en effectief is. Zij doet waarnemingen in de praktijk en houdt interviews met functionarissen die de processen uitvoeren of ondersteunen. Daarnaast bestudeert zij de documentatie en registraties die nodig zijn voor het veiligheidsmanagementsysteem.

In 2023 onderzocht de IVD cluster 2: doelen, risicomanagement en de PDCA-cyclus. Daarnaast voerde zij de eerste onderzoeken van cluster 3 uit. Dit cluster wordt in 2024 voltooid.

De inspectie voerde cluster 2 uit in het Caribisch gebied. Zij bezocht de Commandant der Zeemacht in het Caribisch Gebied (CZMCARIB), de mariniers op de Marinebasis Parera en de Compagnie in de West (CidW) van het Commando Landstrijdkrachten. Van het Commando Luchtstrijdkrachten bezocht de inspectie het 306 squadron, van de Koninklijke Marechaussee de Brigade Caribisch gebied en van het Defensie Ondersteuningscommando de Defensie Bewakings- en Beveiligingsorganisatie (DBBO).

Uit het onderzoek blijkt dat de veiligheidsorganisatie in het Caribisch gebied inmiddels grotendeels is bemenst. De veiligheidsfunctionarissen actualiseren de Risico-Inventarisatie & -Evaluaties (RI&E's), die veelal door functionarissen in Nederland zijn gemaakt en soms onvoldoende rekening houden met de lokale omstandigheden in het Caribisch gebied. Hoewel nog niet alle RI&E's zijn geactualiseerd, heeft de marine op basis van ervaringen in het Caribisch gebied beheersmaatregelen genomen, bijvoorbeeld tegen hitteletsel. De IVD signaleert dat de uitvoering van verbeterplannen naar aanleiding van de opgestelde RI&E's beter kan. Dat is belangrijk, want die plannen zijn immers bedoeld om veiligheidsrisico's beter te beheersen. De PDCA-cyclus moet op dit punt beter en vollediger worden doorlopen.

Voor de CZMCARIB kwam het inspectiebezoek op een gelegen moment, kort na een reguliere, grote personele wisseling. Zodoende kreeg veiligheid de aandacht in de inwerkperiode en kon het nieuwe personeel de geconstateerde verbeterpunten bij aanvang van de plaatsingsperiode aanpakken.

Overige onderzoeken en interventies

- ***Oriënterende onderzoeken***
  De inspectie onderzoekt ernstige voorvallen bij Defensie om er lering uit te trekken en herhaling te voorkomen. Op grond van een oriënterend onderzoek besluit de inspectie of een volledig onderzoek zinvol is. In 2023 hebben enkele oriënterende onderzoeken geleid tot voorvalonderzoeken. Een aantal oriënterende onderzoeken is teruggegeven aan de organisatie, vergezeld van de bevindingen van de IVD. Dit betrof:
  - ***Overlijden militair in opleiding***
    Op 5 september 2023 overleed een 31-jarige militair in opleiding. De militair werd onwel aan het begin van een oefening op de Arnhemse heide. Op grond van de beschikbare informatie zag de inspectie geen aanknopingspunten voor verder onderzoek naar dit tragische voorval.
  - ***Val van een kettingladder***
    Op 3 oktober 2023 (Apeldoorn) en 6 november 2023 (Ermelo) vielen in de initiële opleiding twee leerlingen van het hoogste punt van de kettingladder op de hindernisbaan af. Op basis van het oriënterende onderzoek ziet de IVD mogelijkheden om de veiligheid op de hindernisbaan, met name de kettingladder, tijdens de initiële opleiding te verbeteren. Deze mogelijkheden liggen op het vlak van risicobeheersing (maatregelen om het valrisico bij de bron te voorkomen) en risicoacceptatie (het aanvaarden van (rest)risico's op het daartoe bevoegde niveau).

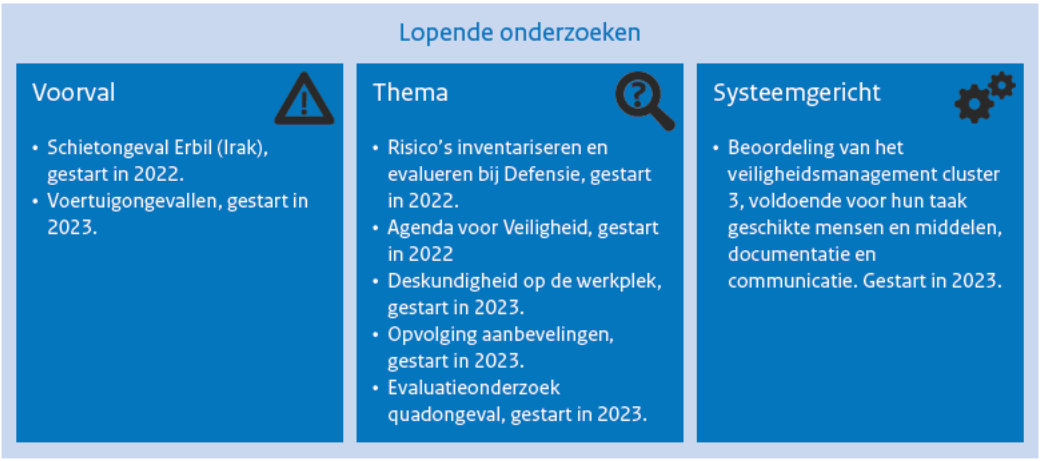
- ***Oriënterend onderzoek naar meldingen over 81mm granaten***
  De IVD voerde op verzoek van de CDS een oriënterend onderzoek uit na meldingen over afwijkingen bij 81mm mortiergranaten tijdens een internationale oefening. De inspectie besloot geen verder onderzoek te doen, nadat haar in de oriëntatie was gebleken dat de veiligheid van het personeel niet in het geding was geweest. De inspectie legde de CDS wel enige waarnemingen voor die zij in haar onderzoek deed. Deze betreffen munitieveiligheid, munitiebeheer en communicatie en melden.

- ***Veiligheidswaarschuwing***
  In de uitoefening van haar toezicht kan de IVD op veiligheidsrisico's stuiten die zonder uitstel de aandacht vergen van verantwoordelijke functionarissen, gebruikers of andere belanghebbenden. Daarbij is te denken aan stoffen, apparatuur, processen en procedures die gevaar kunnen opleveren. In dergelijke bijzondere gevallen geeft de inspectie een veiligheidswaarschuwing uit. Een veiligheidswaarschuwing is in eerste instantie een intern signaal. In 2023 gaf de IVD een dergelijk signaal af over veiligheidsrisico's bij grensverleggende activiteiten. Dit naar aanleiding van twee ernstige ongevallen bij parachutespringen. In beide gevallen betrof het activiteiten bij een civiele springschool die niet waren aangemerkt als grensverleggende activiteiten en geen verband hielden met de operationele taakstelling. In de veiligheidswaarschuwing gaf de IVD de CDS in overweging gevaarlijke activiteiten die geen verband houden met een operationele taak, maar wel in defensieverband worden uitgevoerd te staken totdat Defensie een onderbouwd standpunt heeft ingenomen over de risico's en de beoordeling daarvan. Ook gaf de inspectie de CDS in overweging de maatregelen waartoe Defensie heeft besloten in reactie op een eerder IVD-rapport over een parachuteongeval[5] uit te breiden naar andere grensverleggende activiteiten die niet direct verband houden met een operationele taak.

[5] *Risico's van grensverleggende activiteiten. Onderzoek naar het overlijden van een militair tijdens civiel parachutespringen op Teuge, 23 juli 2019* (2022).

Lopende en nieuwe onderzoeken

De inspectie had het afgelopen jaar een aantal onderzoeken onder handen die doorlopen in 2024. Het betreft de volgende onderzoeken:



Tabel 2: Doorlopende onderzoeken in 2024

- ***Schietongeval Erbil (Irak)***
  Op 21 augustus 2022 deed zich een schietongeval voor op Erbil International Airport, Irak. Tijdens wapenonderhoud op het kamp raakte een militair van de landmacht ernstig gewond.

- ***Risico's inventariseren en evalueren bij Defensie***
  De inspectie onderzoekt hoe Defensie de sturing en monitoring heeft ingericht om periodieke risico-inventarisaties en -evaluaties (RI&E's) uit te voeren, hoe dit in de praktijk werkt en hoe Defensie de effectiviteit van het RI&E-proces kan verbeteren.

- ***Agenda voor Veiligheid***
  De IVD richt haar aandacht op de voortgang van de Agenda voor Veiligheid. Dit is een opvolging van vijf nog openstaande agendapunten uit het Plan van Aanpak *Een veilige defensieorganisatie* (2018).[6] De inspectie voert het onderzoek gefaseerd uit en volgt de implementatie van de agenda. De IVD wil inzicht krijgen in de manier waarop en de mate waarin Defensie stuurt op de uitvoering van de maatregelen en het realiseren van de doelen in de Agenda voor Veiligheid (de *governance*).

Onderzoeken die in 2023 zijn aangevangen:

- ***Deskundigheid op de werkplek***
  De inspectie startte in 2023 met het project Deskundigheid op de werkplek. Het project richt zich op het inventariseren en in beeld brengen van voorbeelden van hoe operationele eenheden omgaan met een gebrek aan deskundigheid op de werkplek. Het gaat daarbij om succesvolle oplossingsrichtingen en om uitdagingen waar eenheden in de praktijk tegenaan lopen.

[6] Deze openstaande agendapunten zijn: risicomanagement ingevoerd, deskundigheid op de werkplek gegarandeerd, werk- en leefomgeving op norm, balans tussen ondersteuning en uitvoering hersteld en zeggenschap commandanten op niveau.

- ***Voertuigongevallen***
  In 2023 deden zich bij oefeningen van de landmacht in een periode van zes maanden drie eenzijdige ongevallen met militaire voertuigen voor. Het gaat om ongevallen met een Mercedes Benz 290GD in Hoogersmilde (februari 2023) en in Oostenrijk (augustus 2023) en met een Fennek op oefenterrein De Vlasakkers (mei 2023). De oorzaken van de ongevallen lijken overeenkomsten te vertonen met eerdere ongevallen met militaire voertuigen die de IVD onderzocht. De inspectie onderzoekt deze mogelijke overeenkomsten en bekijkt of Defensie heeft geleerd van de eerdere ongevallen.

- ***Evaluatie onderzoek quadongeval***
  De IVD beziet de onderzoekswijze en rapportage van een Commissie van Onderzoek (CvO) naar aanleiding van een quadongeval op 30 maart 2021 op het oefenterrein Leusderheide. De inspectie wil met haar onderzoek lessen trekken en aanbevelingen doen om CvO-onderzoeken te verbeteren.

- ***Opvolging aanbevelingen***
  Eind 2023 startte de inspectie een onderzoek naar de opvolging van de aanbevelingen die de IVD sinds haar oprichting heeft gedaan. De inspectie beoogt daarmee zicht te krijgen op de effectiviteit en de consistentie van haar aanbevelingen.

- ***Oriënterend onderzoek naar de pilot BaseQamp***
  De plaatsvervangend Commandant der Strijdkrachten (PCDS) verzocht de IVD om een oriënterend onderzoek te starten naar de beheersing van veiligheidsrisico's gedurende de pilot BaseQamp. BaseQamp is een persoonlijk ontwikkelingstraject voor (operationele) defensiemedewerkers dat in 2022-2023 werd ontwikkeld en beproefd door het transitieteam van de CDS. De inspectie biedt haar bevindingen in 2024 aan de PCDS aan.

2 Hoofdlijnen uit het toezicht

De inspectie onderkent twee hoofdlijnen uit het toezicht in 2023. De eerste is risicodenken, dat wil zeggen de wijze waarop defensiemedewerkers veiligheidsrisico's benaderen. De tweede hoofdlijn is de behoefte van medewerkers om te leren van andere onderdelen en daarbij te worden ondersteund. Deze twee hoofdlijnen worden hieronder toegelicht.

2.1 Van normdenken naar meer risicodenken

Veiligheid ontstaat door (het samenspel van) mens en techniek in een bepaalde context en omgeving. Veiligheid en veilig gedrag ontstaan niet alleen door het naleven van regels. Regels zouden voor medewerkers een basis voor gedrag moeten vormen en hun houvast moeten bieden. Mensen moeten nut en noodzaak van de regels begrijpen en er zo nodig beredeneerd van kunnen afwijken (*comply or explain*). In de defensieorganisatie gaan stemmen op om de hoeveelheid regels te beperken en de neiging te onderdrukken om naar aanleiding van incidenten telkens nieuwe of scherpere regels te introduceren (de zogenoemde 'risicoregelreflex'). Ook de Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (IGK) onderkent deze trend in zijn jaarverslag 2023. Regels moeten ondersteunend zijn aan de mens in denken en doen. Want uiteindelijk creëert niet een 'papieren regel' maar het gedrag van mensen in een context, in samenspel met een veilige techniek, de veiligheid. Deregulering moet wel gepaard gaan met een ontwikkeld risicodenken, wat betekent dat mensen met elkaar nadenken over de gevaren die zich kunnen voordoen, hoe waarschijnlijk dat is, wat mogelijke gevolgen zijn en hoe daarmee om te gaan.

Het naleven van normen kan voorwaardelijk zijn voor veiligheid. Risicodenken is echter ook belangrijk, omdat wetten, regels, procedures en protocollen nooit in alle scenario's kunnen voorzien. Wet- en regelgeving sluit niet altijd aan op de dynamische werkelijkheid van de dagelijkse praktijk. Hierdoor kunnen medewerkers te maken krijgen met onveilige situaties waarvoor nog geen regels bestaan of, andersom, met regels voor situaties die niet langer onveilig zijn of met regels die juist onveiligheid creëren. In het eerste geval is het belangrijk zelf de risico's te evalueren en zo nodig beheersmaatregelen te treffen. In het tweede en derde geval is het belangrijk uit te leggen waarom van regels wordt afgeweken (*comply or explain*) en dit onder de aandacht te brengen van de regelgever om ze aan te passen.

Risicodenken kan ook bijdragen tot het verminderen van bureaucratie en het vergroten van doelmatigheid. Een verhoogd risicobewustzijn en het bijpassende gedrag zijn zowel een voorwaarde voor als een gevolg van risicodenken. Bij risicodenken staat het anticiperen op denkbare scenario's centraal. Dit is, naast het vermogen om in onverwachte situaties goed te kunnen blijven functioneren (wendbaarheid of veerkracht), essentieel voor de veiligheid.

In risicodenken komen de processtappen van het risicomanagement terug:
- risico's identificeren en begrijpen;
- acties plannen om risico's te vermijden, te elimineren of te beperken en restrisico's te accepteren;
- geplande acties uitvoeren en de effectiviteit ervan controleren;
- voortdurend verbeteren aan de hand van geïdentificeerde lessen.

De toepassing van risicodenken in de (militaire) praktijk hoeft geen extra inspanning te vergen. Het gebeurt namelijk al. In de commandovoering is het inspelen op eventualiteiten al een leidend beginsel. Daarbij hoort het denken over afwijkingen en het opstellen van plannen voor het geval die zich werkelijk voordoen. Daarbij is te denken aan vragen zoals op welke manieren een oefening kan afwijken van de planning, op wat voor manieren de vijand kan aanvallen en wat mogelijke bedreigingen zijn voor het slagen van de missie? Met behulp van de antwoorden op dergelijke vragen kunnen commandanten alternatieve plannen of maatregelen (laten) opstellen. Soortgelijke vragen kunnen ook worden gesteld over de veiligheid, bijvoorbeeld: op welke manieren kunnen militairen tijdens oefeningen letsel oplopen en wat zijn de gevolgen van een wijziging van de oefening of operatie voor de veiligheid van de militairen? De antwoorden op deze vragen helpen veiligheidsrisico's te beheersen.

De inspectie ziet het risicodenken in de praktijk terug, maar nog niet altijd en overal. Zo blijkt uit het onderzoek naar de veiligheid in de munitieketen dat de militaire munitietransporteur veiligheidsrisico's voornamelijk beheerst door te sturen op naleving van wet- en regelgeving. Een commandant onderkende echter het belang van risicodenken, vooral onder operationele omstandigheden als regels waarop medewerkers kunnen terugvallen ontbreken. Dan komt het namelijk aan op de kennis en ervaring van het personeel. Volgens de commandant in kwestie zijn er evenwel te weinig mogelijkheden om kennis en ervaring op te doen, bijvoorbeeld door in het duister of op onbekend terrein te oefenen.

Ook bleek uit het onderzoek van de inspectie naar de val van een militair van een CV90-pantservoertuig dat risicodenken nog niet 'in het DNA' van elke eenheid zat. Voorafgaand aan het ongeval waren de risico's van een wijziging in optreden, namelijk van mobiel te velde naar een statische locatie op een betonnen ondergrond, onvoldoende doordacht. In dit rapport duidt de inspectie risicodenken aan als situationeel risicomanagement.

2.2 Organiseer het leren

De defensieorganisatie leert van (onderzoeken naar) ongevallen. Zo trof Defensie risicobeheers-maatregelen naar aanleiding van het eerdergenoemde voorval waarbij een militair van het pantservoertuig CV90 viel. Daarnaast verbeterde de marine de duikveiligheid naar aanleiding van een ongevalsonderzoek en een themaonderzoek duikveiligheid. Om te leren van voorvallen is het van belang informatie en inzichten uit voorvalonderzoek uit te wisselen tussen eenheden, operationele commando's en de defensiestaf. Uit de onderzoeken en activiteiten van de IVD in 2023 blijkt dat defensiemedewerkers gemotiveerd zijn om te leren en zo de veiligheid te verbeteren. Deze wil om te leren gaat echter nog niet altijd gepaard met voldoende vermogen van de organisatie om het leerproces te ondersteunen.

Veiligheid en leren

Leren van afwijkingen zoals voorvallen en op basis van onderzoeken naar veiligheidsvraagstukken is een voorwaarde voor Defensie om zo veilig mogelijk te kunnen werken. Dat is des te belangrijker nu de organisatie met een tekort aan voldoende (deskundig) personeel in een versneld tempo de operationele gereedheid op orde moet krijgen. Het zou een gemiste kans zijn lessen uit de praktijk en uit onderzoek onbenut te laten.

Om te leren moeten medewerkers uiteraard gemotiveerd zijn. Een andere voorwaarde is dat de defensieorganisatie leren aanmoedigt en ondersteunt. In haar onderzoeken en activiteiten ziet de IVD een discrepantie tussen deze twee aspecten. Aan de ene kant ziet de IVD dat medewerkers behoefte hebben aan de uitwisseling van kennis en ervaringen. Aan de andere kant ziet de inspectie in onderzoeken, zoals die naar de munitieketen, dat de organisatorische voorwaarden om te kunnen leren nog niet overal aanwezig zijn. Defensie zou het verspreiden van lessen en oplossingen nog beter moeten organiseren om de veiligheid op uiteenlopende plaatsen in de organisatie te versterken.

De wil om te leren

Uit de onderzoeken van de IVD van het afgelopen jaar blijkt duidelijk dat medewerkers van Defensie de behoefte hebben om van elkaar te leren. Dit komt niet alleen tot uitdrukking in de bereidheid mee te werken aan IVD-onderzoeken, maar bleek ook tijdens bijeenkomsten die de inspectie organiseerde om kennis en ervaringen uit te wisselen.

In het themaonderzoek Sociale veiligheid organiseerde de IVD dialoogsessies met de Koninklijke Militaire School (KMS), de School voor Maritieme Vorming en Bedrijfsvoering Onderwijs (SMVBO) en het Opleidings-, Trainings- en Kenniscentrum Koninklijke Marechaussee (OTCKMar). Deze sessies gingen over sociale veiligheid in het opleidingscurriculum voor de onderofficier, de toerusting van de instructeurs en het creëren van een veilige leer- en werkomgeving. Uit de dialoog kwam niet alleen een positief beeld over de ontwikkelingen van sociale veiligheid in de opleidingen naar voren, maar bleek ook dat de scholen de behoefte hebben van elkaar te leren. Om hen daarbij te ondersteunen, organiseert de inspectie met de scholen in 2024 een vervolgbijeenkomst.

De jaarlijkse IVD-kennistafels die vertegenwoordigers van beleid, uitvoering en toezicht bij elkaar brengen om inzichten op het gebied van veiligheid te bespreken, worden gewaardeerd. De bijeenkomsten leidden tot nieuwe contacten en deelnemers onderstreepten het belang van de samenkomsten. De IVD zal daarom ook in 2024 interne en externe toezichthouders, veiligheidsfunctionarissen en ondertoezichtstaanden bijeenbrengen.

Organisatorische voorwaarden om te kunnen leren

Om te kunnen leren is een veilige werkomgeving nodig waarin mensen over hun ervaringen durven en kunnen praten. Dit wordt ook wel een *just culture* genoemd. Uit IVD-onderzoeken blijkt dat deze veilige omgeving er nog niet altijd is. Concrete voorbeelden zijn het ongeval met de vorkheftruck in Leeuwarden en het schietongeval in Marmal (Afghanistan). Het ontbreken van een *just culture* kwam ook ter sprake tijdens de IVD-kennistafels. Het inspectieonderzoek *Sterker reageren op zwakke signalen* (2022)[7] liet een gebrek aan vertrouwen zien in de afhandeling van meldingen in PeopleSoft Melden Voorvallen (PSMV). Dit is zeker geen nieuw inzicht. Het komt ook in andere onderzoeken naar voren[8] en het heeft de aandacht van Defensie. De druk die er nog vaak op de organisatie ligt om schuldigen aan te wijzen bij fouten en incidenten belemmert de bereidheid om open te zijn over ervaringen en in voorkomend geval meldingen te doen.[9]

Goed werkende (ICT-)systemen vormen een andere voorwaarde om te kunnen leren van voorvallen. Uit recente rapporten zoals *Beheersing van munitieveiligheidsrisico's* en eerdere IVD-onderzoeken zoals *Sterker reageren op zwakke signalen* komt naar voren dat PSMV niet goed werkt. Zo biedt PSMV niet de (proces) terugkoppeling naar de melder en ervaren mensen het systeem als gebruiksonvriendelijk.

De derde voorwaarde om te kunnen leren is de beschikbaarheid van voldoende personeel, onder andere voor onderzoek en analyse (*lessons identified*) en het verbeteren (*lessons learned*). Hoewel Defensie investeert in de analysecapaciteit bij de onderdelen en de defensiestaf,[10] ervaren medewerkers nog niet dat de personele capaciteit om te leren voldoende prioriteit geniet.

Ook op ambtelijk topniveau is het systeem ingericht om sturing te geven aan veiligheid. Een *Gateway Review* wees echter uit dat het Veiligheidscomité nog slagkracht mist en onvoldoende gebruik maakt van de mogelijkheid om als topambtenaren van elkaar te leren. Eind 2023 introduceerde de secretaris-generaal een nieuwe opzet van het comité in de vorm van de Bestuursraad Veiligheid. Voortaan staan concrete dilemma's en lessen op het gebied van veiligheid centraal.

---

[7] *Sterker reageren op zwakke signalen. Onderzoek naar de signaalfunctie van lichte voorvallen*. IVD, 2022.

[8] *Onderzoek naar een sociaal veilige werkomgeving bij Defensie*, rapport van de commissie-Giebels van 15 oktober 2018; Rapport *Tien patronen binnen Defensie, Auditdienst Rijk, 2023*.

[9] ADR-rapport *Tien patronen binnen Defensie*; instelling van de externe commissie-Den Oudsten naar nalatig en/of verwijtbaar handelen bij de werkwijzen die hebben geleid tot het mortierongeluk in Mali (2016).

[10] Beleidsreactie staatssecretaris op rapport *Sterker reageren op zwakke signalen*.

Interview Commandant der Zeestrijdkrachten

De inspectie interviewt jaarlijks een van de commandanten van de defensieonderdelen voor haar jaarverslag. Het interview gaat over wat hen bezighoudt, wat dat betekent voor de veiligheid in het werken en hoe zij het samenspel met de inspectie ervaren. Commandant der Landstrijdkrachten, Luitenant-generaal Martin Wijnen, beet vorig jaar de spits af. Dit jaar sprak de inspectie met Commandant der Zeestrijdkrachten, Viceadmiraal René Tas.

Het afgelopen jaar hield de admiraal zich bezig met het uitvoerbaar maken van de opdracht aan de marine: “Dat betekent dat de balans tussen de missie, de mens en het thuisfront steeds onze aandacht heeft. Daarbij hebben we vier prioriteiten gesteld: de maatregelen die volgden uit de Defensienota 2022 uitvoeren, de daarvoor geplande vervangingsprojecten waar nodig versnellen, zorg dragen voor de beschikbaarheid van systemen en personeelsbehoud, met later uitbreiding naar de werving van personeel. Nu er meer geld is voor Defensie en er sprake is van een gewijzigde veiligheidssituatie is er niet alleen aandacht voor *running the business*, maar ook voor *changing the business*. Bij die change moet rekening worden gehouden met een andere wijze van oorlogsvoering.

Je moet er wel voor zorgen dat de verandering begrepen wordt en behapbaar is. Onderdeel van de verandering is ook om de bedrijfsvoering te veranderen van *command and control* naar *command and feedback*. Het doel is zoveel mogelijk *control* en verantwoordelijkheid bij de mensen op de werkvloer te laten en dat met *feedback* van de werkvloer te bewaken. Als er te veel *control* hoog in de organisatie is belegd, neem je verantwoordelijkheid weg op de werkvloer en kun je minder snel opereren tijdens inzet.”

In aansluiting hierop wil de admiraal nog meer naar *mission command* in de bedrijfsvoering, waarbij het doel van de operatie centraal staat in plaats van het hoe. Zo doet Defensie dat immers ook in het veld, op zee of in de lucht. “Als je namelijk te veel het ‘hoe’ regelt, maak je onvoldoende gebruik van het talent in je organisatie.”

Waar bent u trots op als het gaat om de veiligheid binnen uw organisatie?
“Ik ben trots op de *just culture* die heerst binnen de marine. Ga je dat voor 100% bereiken? Ik denk dat dat *wishful thinking* is. Maar, dat wil niet zeggen dat ik ontevreden ben over de mate van de *just culture* op dit moment. Als ik zie wat mensen allemaal melden - bij wijze van spreken van het stoten van een teen tot erger - dan kan ik zeggen dat ik blij ben met alle meldingen. Dat geldt in ieder geval voor fysieke veiligheid. Het is lastig om hierover voor sociale veiligheid een beeld te krijgen. Achter meldingen op dit gebied gaat vaak een complexe wereld schuil, die doorgaans ook nog in een vertrouwelijke sfeer plaatsvindt. Juist het verhaal achter de meldingen en de interpretatie daarvan leveren inzichten op die we kunnen verwerken in bijvoorbeeld opleidingen, verbetertrajecten of preventieprojecten, zoals nu bij de onderzeedienst. Wat sociale veiligheid betreft zijn we denk ik goed op weg, maar we zijn er nog niet. Een interessante observatie ten aanzien van de sociale veiligheid is de positieve invloed die het dienjaar kan hebben. De admiraal ziet dat deelnemers ook ervaring en zelfredzaamheid meebrengen. Deze kruisbestuiving brengt stabiliteit bij de eenheden en helpt bij het creëren van een sociaal veilige omgeving.”

Ziet u een andere perceptie van veiligheid op de werkvloer sinds de verhoogde mate van aandacht voor veiligheid de afgelopen vijf jaar?
“Ik zie dat er meer dan voorheen wordt gewerkt aan veilig werken. Tekortkomingen uit RI&E’s worden sneller opgepakt, er worden *safety days* georganiseerd en aan de top wordt het goede voorbeeld gegeven. Hoewel dat bij de marine

naar mijn mening al redelijk goed was, zeker aan boord van schepen of bij speciale eenheden waarbij veiligheid en de operatie hand in hand gaan. Waar we wel nog stappen kunnen maken is de veiligheid 'aan wal'. Zodra we van het schip af komen, lijkt er een andere *mindset* te bestaan. Wat we ook nog beter kunnen doen, is invulling geven aan het integraal risicomanagement (IRM); en dan niet alleen op het gebied van veiligheid. Er ligt vanuit de Bestuursstaf een theoretische basis voor IRM, maar de vertaling naar praktische handvatten ontbreekt nog. Het lukt ons maar niet om dat binnen afzienbare tijd te *fixen*. Hoe kunnen we een makkelijke *checklist* maken voor de besluitvorming van commandanten, waarbij belangen zoals veiligheid, juridische randvoorwaarden en integriteit samen worden afgewogen?"

De admiraal benoemt ook twee punten van zorg: "Het klinkt paradoxaal, maar we moeten oppassen dat we het oefenen niet zo veilig maken dat we in oorlogstijd ons werk niet kunnen uitvoeren. Je moet militairen in de gereedstelling geleidelijk aan steeds meer aan onveiligheid blootstellen om tijdens inzet veilig te kunnen werken. Het oefenen van de brandbestrijding in het Caribisch gebied bijvoorbeeld zou met brandwerende pakken moeten. Het risico hiervan is dat je hitteletsel oploopt. Oefenen zonder pak levert echter het risico op dat de bemanning niet goed voorbereid is op een echte brand. De afstand tussen oefenen en de realiteit wordt dan te groot.

Daarnaast moeten we er voor waken dat er zó veel regels zijn dat er bijna geen verantwoordelijkheid meer bij de medewerkers ligt. Dan gaan we – in tegenstelling tot de ambitie voor minder *command & control* – op de organisatie of op de leidinggevende rekenen voor veiligheid. Maar 90% van veilig werken is gewoon gezond verstand. We verwachten doortastendheid en daadkracht van onze mensen: ook hier. En als je het niet zeker weet, moet je het vragen."

Om invulling te geven aan de Defensievisie 2035 zet de Koninklijke Marine volgens het Sail Plan 'Vooruit!' in op het vergroten van de maritieme slagkracht. Nieuwe operationele concepten, zoals het Future Littoral Operating Concept, worden in lijn met de nieuwe NAVO-doctrine uitgewerkt en middels wargames getest. Hoe wordt veiligheid daarbij betrokken?
"Er zijn meerdere nieuwe operationele concepten en veranderingen. In de processen daar naartoe speelt veiligheid altijd een rol; naast zeewaardigheid van nieuwe schepen wordt bijvoorbeeld ook gekeken naar de vorm van de romp, omdat we er bij moeten kunnen als er mensen te water zijn geraakt. We experimenteren ook in een veilige omgeving met nieuw materieel of nieuwe concepten. Als je bezig bent met *safety* ben je bezig met je voortzettingsvermogen. Wel is het zo dat je meer risico's durft te nemen naarmate je beter bent getraind. Daar schuurt de veiligheid in vredestijd met de noodzakelijke onveiligheid in oorlogstijd. Met name bij oefenen en trainen benaderen we de inzetomstandigheden. Daar worden overigens ook de meeste mitigerende maatregelen genomen." De admiraal voegt daar aan toe: "De laatste dertig jaar hebben we hard gewerkt aan de maakbare wereld. Binnen 24 uur kan de taakstelling voor Defensie echter zijn veranderd. Mensen moeten ook dan kunnen schakelen."

Hoe ervaart u, tot slot, de samenwerking met de IVD en wat zou u de inspectie willen meegeven?
"Ik ben blij met het bestaan van de inspectie; zij houdt ons scherp en dat helpt ons. Ik vind wel dat de doorlooptijd van onderzoeken korter mag. Daarnaast mogen de rapporten wat mij betreft neutraler worden verwoord. Citaten bij wijze van negatieve krantenkoppen in een rapport, waarin een oordeel kan worden gelezen, helpen niet bij de ontvankelijkheid van de boodschap." Het rapport over het onderzoek naar het ongeval met de NH90 noemt de admiraal een positief voorbeeld. "Dit is een deskundig onderzoek met een neutrale toonzetting die de veiligheid binnen Defensie verder brengt. De inspectie helpt ons overigens met advies bij het doen van onderzoek naar voorvallen. Daarover gesproken, daar ben ik ook trots op: de wijze van het uitvoeren van intern onderzoek en de snelheid waarmee is echt verbeterd. Dat helpt ons ook weer bij het verhogen van het veiligheidsbewustzijn en geeft ons de mogelijkheid om te leren. Als we de organisatie beter willen maken, moeten we niet zozeer bestraffen, maar moeten we willen leren van fouten; dat versterkt het bewustzijn. Uiteindelijk gaat veiligheid om gedrag en beïnvloeding van gedrag."

3 Ten slotte

Defensie maakt een grootscheepse transitie door, waarin ze haar activiteiten meer dan voorheen op de eerste hoofdtaak richt en daarvoor in een versneld tempo de operationele gereedheid op orde moet krijgen. Daarbij ontstaan diverse spanningsvelden:

- het stramien aan wervingsregels en de beoogde spoedige personele uitbreiding versus de krapte op de arbeidsmarkt (hoe kunnen we effectief werken met minder mensen?);
- een maatschappij die veiligheidsrisico's mijdt versus een intrinsiek gevaarlijke (operationele) defensietaak (worden veiligheidsrisico's politiek en maatschappelijk nog wel geaccepteerd en hoe zit het met de risicocommunicatie?);
- de drang naar controle en beheersing versus de benodigde wendbaarheid en inperking van regels, waarvoor vertrouwen en het accepteren van restrisico's van belang zijn.

Deze context maakt het niet makkelijk om medewerkers te werven en in te werken.

Vorig jaar wees de inspectie er al op dat er een gat zit tussen papier en werkelijkheid (veiligheid lijkt soms een papieren exercitie) en dat regels als belastend worden ervaren in plaats van ondersteunend. Dit jaar onderstreept de inspectie dat het handelen volgens de regels (het normdenken) meer dan voorheen hand in hand moet gaan met risicodenken. Het volgen van de regels alleen maakt de organisatie niet per se veiliger. Regels zijn er ter ondersteuning van (het samenspel van) mens en techniek. Bewust en gestructureerd over risico's nadenken is des te belangrijker nu Defensie met een tekort aan personeel en een hoog ambitieniveau toch snel moet kunnen handelen en opschalen. Medewerkers kunnen veiliger werken door *lessons identified* uit onderzoek naar (bijna-)ongevallen met elkaar te delen. Het komt erop aan de beschikbare kennis en ervaring op zoveel mogelijk plekken in de organisatie te benutten. De wil om te leren is er, maar de organisatie ondersteunt dit nog niet voldoende. Om leren mogelijk te maken en aan te moedigen zijn digitale voorzieningen, tijd en middelen nodig. De belangrijkste voorwaarde is een veilige omgeving, waarin medewerkers met elkaar over hun ervaringen durven en kunnen praten.

Het is de missie van de inspectie als toezichthouder bij te dragen aan het verbeteren van de veiligheid en het vergroten van het lerend vermogen van Defensie. Zo beoogt zij in voorvalonderzoeken op basis van een reconstructie inzicht te bieden in de zwakke plekken in het systeem die een ongeval (mede) verklaren. Daar betrekt zij ook inzichten uit thematische onderzoeken en het systeemgerichte toezicht bij.

Ook met andere activiteiten ondersteunt de inspectie de verspreiding en uitwisseling van ervaringen en lessen. In 2023 organiseerde zij kennistafels om belanghebbenden met uiteenlopende achtergronden bijeen te brengen. Dat doet zij in 2024 opnieuw. Daarnaast organiseert de inspectie in 2024 ontmoetingen en bijeenkomsten, onder andere naar aanleiding van het onderzoek sociale veiligheid in opleidingen van onderofficieren.

Tot slot herhaalt de inspectie de oproep die zij vorig jaar samen met de andere interne toezichthouders deed in het gezamenlijk bericht bij de jaarverslagen: maak meer gebruik van de kennis en inzichten uit het toezicht! In dat document beschreven zij het ontoereikende samenspel tussen beleid, uitvoering en toezicht, dat zich onder meer uitte in het niet of te laat op de hoogte brengen van de toezichthouders van beleidsaanpassingen. De uitnodiging van de toezichthouders staat nog steeds, misschien wel: juist nu.

4 Bijlagen

4.1 Overzicht van in 2023 voltooide onderzoeken met aanbevelingen en beleidsreacties

Titel	Aanbeveling	Beleidsreactie[11]
Veiligheidswaarschuwing IVD inzake riskante activiteiten ***17 februari 2023***	Met deze veiligheidswaarschuwing geef ik u [de CDS], als eindverantwoordelijke voor de uitvoering, in overweging: - Gevaarlijke activiteiten die geen verband houden met de operationele taakstelling maar wel in defensieverband worden uitgevoerd met onmiddellijke ingang te staken, totdat Defensie een onderbouwd standpunt over de risico's en de beoordeling daarvan heeft ingenomen. Het gaat hierbij niet alleen om parachutespringen maar ook om andere risicovolle activiteiten, zoals duiken en rotsklimmen. - De uitvoering van de verbetermaatregelen waartoe Defensie heeft besloten in reactie op het IVD-rapport over het parachuteongeval uit te breiden naar riskante activiteiten die niet direct verband houden met de operationele taakstelling.	
Schietongeval kamp Marmal, Afghanistan Onderzoek naar schietongeval tijdens oefening op kamp Marmal, Mazar-e-Sharif 16 januari 2021 ***publicatie 5 oktober 2023***	Op grond van de bevindingen in dit onderzoek beveelt de IVD de CDS en zijn ondercommandanten het volgende aan: 1. Besteed in het gereedstellingsproces ter voorbereiding van missies bijzondere aandacht aan operationeel risicomanagement en beoefen het voorafgaand aan de missie met de commandanten en overige sleutelspelers. 2. Stimuleer de naleving van de beheersmaatregelen en de individuele discipline gedurende missies, in het bijzonder op het gebied van wapens en munitie, en zie hierop toe.	Defensie neemt beide aanbevelingen over, waarbij Defensie aangeeft reeds getroffen maatregelen te continueren en deze waar mogelijk waar mogelijk te intensiveren. Daarnaast treft Defensie een nieuwe maatregel. *Reeds getroffen maatregelen* Het ongeval toont aan dat veiligheidsbewustzijn, zowel op collectief als individueel niveau, van belang is. Defensie spant zich in om dit uit te dragen en te vergroten. Dat begint bij het opleiden en trainen waarin medewerkers worden voorbereid op hun rol en verantwoordelijkheid op het gebied van veiligheid. Ook de Defensietop speelt hierin een belangrijke rol en blijft het belang van veiligheid en veiligheidsbewustzijn uitdragen. De rol van het veiligheids-comité wordt aangescherpt. In het veiligheidscomité wordt – onder voorzitterschap van de secretaris-generaal – de voortgang van genomen maatregelen gemonitord en de actualiteit omtrent veiligheid besproken. Door de rol van dit overleg verder aan te scherpen komt er meer expliciete aandacht voor defensiebrede communicatie over veiligheid en defensieonderdeel-overstijgende knelpunten. Een andere reeds genomen maatregel is in 2022 aan de Tweede Kamer toegezegd bij de aanbieding van het IVD-rapport "Sterker reageren op zwakke signalen" (Kamerstuk 36 124, nr. 11). Naar aanleiding van dit rapport heeft de CDS zijn ondercommandanten de opdracht gegeven om zich te buigen over mogelijkheden om de meldingsbereidheid en het veiligheidsbewustzijn te bevorderen. Zoals vermeld in de Stand van Defensie van het najaar van 2023 voeren defensieonderdelen lokale initiatieven uit zoals het geven van extra instructies over het melden van voorvallen.

[11] Rapporten die de IGV aanbiedt aan de minister, stuurt de minister voorzien van een beleidsreactie aan de Tweede Kamer.

Titel	Aanbeveling	Beleidsreactie[11]
		De laatste reeds genomen maatregel betreft de voorgenomen aanschaf van zogenoemde 'safetymondingsstoppen'. Uit verschillende beproevingen van het munitiebedrijf van Defensie is gebleken dat deze mondingsstoppen veiliger zijn dan de huidige mondingsstoppen, die ook ten tijde van het ongeval werden gebruikt. De safety-mondingsstoppen kunnen scherpe munitie tegenhouden wanneer daar onbedoeld mee wordt geschoten. De CDS heeft in september 2022 opdracht gegeven om over te gaan tot de aankoop van deze mondingsstoppen voor een aantal wapensoorten, waaronder het wapen zoals gebruikt werd tijdens het ongeval. Na afloop van de lopende aanbestedingsfase zal Defensie de mondingsstoppen zo snel mogelijk aanschaffen. *Nieuwe maatregel* Defensie heeft in 2021 een e-learning 'veiligheid' ontwikkeld met als doel militairen meer veiligheidsbewust te maken. Deze e-learning moet elke militair jaarlijks volgen. In de module is onder andere aandacht voor het proces van risicomanagement, ook onder operationele omstandigheden. In lijn met de aanbevelingen van de IVD zal Defensie de e-learning actualiseren en herzien. Daarnaast zal in de opleiding ter voorbereiding op specifieke missies meer aandacht besteed worden aan het veiligheidsbewustzijn.
Val van een CV90: onderzoek naar een voorval tijdens herstelwerkzaamheden, 6 september 2019 ***publicatie 5 oktober 2023***	Op grond van de bevindingen in dit onderzoek beveelt de IVD de CDS en zijn ondercommandanten aan ook in de uitvoering de toepassing van situationeel risicomanagement te stimuleren, inclusief het treffen van beheersmaatregelen.	Defensie neemt de aanbeveling over en verwijst daarbij naar de Kamerbrief "Veiligheid versterken bij Defensie" van oktober 2022 (Kamerstuk 36 124, nr. 8). Naar aanleiding van de conclusie van de IVD dat het voor eenheden lastig is om te schakelen tussen de verschillende niveaus van risicoacceptatie in relatie tot veranderende situaties (opleiden, trainen, gereedstellen of inzet), wijst Defensie op het 'kwadrantenmodel' als hulpmiddel dat als onderdeel van (concept) interne regelgeving is opgesteld in het kader van het programma 'integraal risicomanagement' (IRM). De defensieonderdelen stellen implementatieplannen op om IRM te borgen in hun bedrijfsvoering. Onderdeel van de implementatie is het ontwikkelen van trainingen en opleidingen waarmee medewerkers voorbereid worden op hun rol bij het adequaat omgaan met risico's.
Thematisch onderzoek duikveiligheid ***publicatie 7 november 2023***	Het CZSK heeft de afgelopen jaren significante verbeteringen tot stand gebracht. Niet alle verbetermaatregelen zijn echter al uitgevoerd. De IVD vraagt hier aandacht voor en verwacht van het CZSK dat het de openstaande punten alsnog adresseert. Het gaat om de volgende punten: *Compliance management Duiken* Het CZSK wijkt in dienstvoorschriften over duiken op een aantal punten af van wet- en regelgeving en de handleiding van de fabrikant. Afwijkingen van normen zijn mogelijk als zij noodzakelijk worden geacht voor de operationele taakuitvoering. Het CZSK moet dan echter wel een gedegen risicoanalyse uitvoeren. Vervolgens moet het de risico's zoveel mogelijk beheersen en de dan nog resterende risico's formeel accepteren. Tot dusver zijn niet alle afwijkingen conform interne aanwijzing onderbouwd en formeel geaccepteerd. *Noodluchtvoorziening* In geval van nood moet een duiker over voldoende reserve-ademgas beschikken om de duik af te breken en veilig te kunnen beëindigen. De Arbocatalogus WOD-SOE3 bevat een duidelijke norm voor de benodigde 'ademgasflow' in geval van nood. Deze norm moet in de militaire duikeisen van de Militaire Duikautoriteit (MDA) worden vastgelegd	

Titel	Aanbeveling	Beleidsreactie[11]
	Infrastructuur De opslag van drukhouders bij de Defensie Duikgroep en de Defensie Duikschool is ten dele verbeterd, maar om geheel te voldoen aan de wettelijke eisen zijn er verdere verbouwingen of nieuwbouw nodig. In afwachting daarvan moet het CZSK een tijdelijke voorziening treffen, bijvoorbeeld de opslag in hiervoor geschikte containers. *Systematiek van du ktoelage nog niet aangepast* Het plan van aanpak bevat de maatregel om de toelagesystematiek aan te passen, waarbij duikers een vaste toelage krijgen die niet langer is gekoppeld aan duikminuten maar aan een aantoonbare kwalificatie (persoonlijke, functionele en veiligheidscapaciteiten). De perverse prikkel om zo veel, zo lang en zo diep mogelijk te duiken verdwijnt hiermee. *Gebruik van mobiele decompressietank als medisch hulpmiddel* Defensie gebruikt mobiele decompressietanks als medisch hulpmiddel voor de preventie en behandeling van specifieke duikersziekten. In 2017 zijn aangescherpte Europese regels voor medische hulpmiddelen van kracht geworden en sinds 2021 moeten alle nieuw te verwerven medische hulpmiddelen daaraan voldoen. In het programma van eisen voor nieuw te verwerven mobiele decompressietanks voor Defensie is dat nog niet het geval. De IVD heeft de Inspectie Militaire Gezondheidszorg hierover geïnformeerd, die eind 2022 concludeerde dat de fabrikant bij de verwerving van nieuwe mobiele decompressietanks die planmatig, dat wil zeggen primair als medisch hulpmiddel worden gebruikt, naast de reguliere certificering voor drukapparatuur voortaan ook een conformiteitsverklaring voor het gebruik als medisch hulpmiddel moet afgeven.	
Beheersing van munitieveiligheidsrisico's Opslag, transport en gebruik van munitie voor schietoefeningen van de landmacht ***publicatie 11 december 2023***	Uit dit onderzoek komt het beeld naar voren dat Defensie na het mortierongeval in Mali in 2016 uiteenlopende initiatieven nam die inmiddels een positief effect sorteren. Enige verbeterpunten vergen echter langdurige aandacht en inspanning. Daarnaast brengen de oorlog in Oekraïne, de aanschaf van nieuwe wapensystemen en het aanvullen van de munitievoorraden nieuwe uitdagingen in het munitiedomein met zich mee. Op grond van de constateringen in dit onderzoek beveelt de IVD de Commandant der Strijdkrachten aan: 1. Verbeter zowel binnen als tussen de defensieonderdelen de structurele uitwisseling van kennis over de beheersing van munitieveiligheidsrisico's. Hierbij is onder meer te denken aan het delen van *best practices* en *lessons identified*; 2. Stel vast wat het niveau van competenties en ervaring moet zijn van personeel dat betrokken is bij de opslag, het transport en het gebruik van munitie om zowel bij oefeningen als inzet de munitieveiligheids-risico's te beheersen. De IVD verzocht de CDS om een plan van aanpak dat de bovenstaande aanbevelingen adresseert.	Defensie neemt de aanbevelingen over en tekent daarbij aan dat Defensie ook rond de onderwerpen "uitwisseling van kennis over de beheersing van risico's" en het "vaststellen van het niveau van kennis en ervaring" haar organisatie, processen en overlegstructuren heeft ingericht. Defensie kan echter nog stappen maken, bijvoorbeeld op het gebied van structurele uitwisseling van *best practices* en *lessons identified* in de munitieketen. Het kenniscentrum Logistiek van het Opleidings- en Trainingscommando Logistiek van CLAS zal hier een regierol in vervullen. De uitvoering van de tweede aanbeveling wordt meegenomen in het Kwalificatieketen individuele en Personele Gereedheid (KiPG). Deze bedrijfsvoering, waar inmiddels een dashboard voor is ontwikkeld, brengt de vereiste kwalificaties en daarmee de benodigde opleidingen in beeld. Aangezien dit ook voor de munitieketen geldt, kan deze aanbeveling goed gestalte krijgen.

Titel	Aanbeveling	Beleidsreactie[11]
Thematisch onderzoek Sociale veiligheid ***publicatie 18 december 2023***	Op basis van de stand van zaken in 2020 en 2023 ziet de IVD nog geen verbetering in het in samenhang aanbieden van informatie over sociale veiligheid in het curriculum. Door een en ander te concretiseren in het curriculum, de gedragscode te verbinden aan het handelingsrepertoire van de cursisten en te oefenen in de praktijklessen, zouden cursisten beter worden voorbereid op de toekomstige beroepspraktijk. Op korte termijn moeten de defensiescholen investeren in het bijscholen van instructeurs. De bijscholing moet vervolgens ook structureel worden ingeregeld. Daarnaast hebben instructeurs behoefte aan meer intervisiebijeenkomsten. De meldingsprocedure moet duidelijker worden uitgelegd aan instructeurs, zodat zij op hun beurt cursisten goed kunnen instrueren. Het gebruik van de RI&E moet worden aangemoedigd om de risico's op het gebied van sociale veiligheid preventief in kaart te brengen.	
Veiligheidsparadoxen Onderzoek naar een ongeval met een vorkheftruck op de Vliegbasis Leeuwarden, 25 april 2022 ***19 december 2023***	In dit onderzoek heeft de IVD paradoxen en gedragsbepalende factoren beschreven die, naargelang de mate waarin ze zich manifesteren, tegengestelde effecten op de veiligheid hebben. Bij het beïnvloeden van de balans in de veiligheidsparadoxen is een sleutelrol weggelegd voor leidinggevenden. De IVD beveelt de Commandant der Luchtstrijdkrachten aan: 1. Neem het voortouw. De top van de luchtmacht is het aangewezen niveau om sturing te geven aan de eigen cultuur en daarmee het gedrag in de organisatie. Specifieke eigenschappen en competenties van vliegers, groepsdynamiek en onderliggende overtuigingen gevat in de organisatiecultuur kennen een keerzijde die ook aandacht verdient. 2. Het leiderschap moet bewust kiezen welke aspecten het koestert en welke het graag anders zou zien. Vertaal dit in een gedragen luchtmachtbrede opgave. Maak de verwachtingen helder, binnen én buiten de organisatie, toon betrokkenheid en laat voorbeeldgedrag zien. 3. Formuleer een transparante aanpak en organiseer ruimte voor (in)formele tegenspraak, mede om diepgewortelde overtuigingen en ongeschreven regels bespreekbaar te maken. De IVD beveelt daarnaast de CDS aan: 4. Nodig de commandanten van de operationele commando's uit te reflecteren op veiligheidsparadoxen in hun eigen organisatie en te onderzoeken in hoeverre zij voldoende zicht en grip hebben op de bijbehorende risico's.	Defensie neemt de aanbevelingen over en geeft daarbij aan dat de luchtmacht en Defensie als geheel naar een cultuur en organisatie streven waarin ruimte is voor inspraak en tegenspraak. Op dat vlak heeft de luchtmacht, ruim voor het ongeval, reeds initiatieven ontplooid om een dergelijke cultuur te bewerkstelligen. In aanvulling op bovenstaande maatregelen, heeft de luchtmacht naar aanleiding van het ongeval een reeks aanvullende maatregelen getroffen, die er vooral toe dienen om de organisatie te laten leren van dit voorval. Daarnaast neemt de luchtmacht initiatief om de bestaande tradities tegen het licht te houden, om vervolgens samen met het personeel te bezien of deze tradities naar de huidige maatstaven en tijdsgeest nog passend worden geacht. Dit sluit aan bij reeds bestaand een defensiebreed project over tradities en inwijdingsrituelen. Dat heeft inmiddels lesmateriaal opgeleverd, waarmee eenheden en teams aan de slag kunnen om de dialoog over dit onderwerp te voeren en op termijn te komen tot een nieuw handelingsperspectief. Om ruimte te behouden voor cultuurverschillen bij Defensie biedt de CDS de luchtmacht tot slot op commandantenniveau een platform om de andere defensieonderdelen te laten leren van de ervaringen van de luchtmacht, en te bezien of de door haar genomen maatregelen ook bij andere defensieonderdelen navolging behoeven.

4.2 Afkortingen

ADR	Auditdienst Rijk
BA	Beveiligingsautoriteit
CDS	Commandant der Strijdkrachten
CidW	Compagnie in de West
CLAS	Commando Landstrijdkrachten
CvO	Commissie van Onderzoek
CZMCARIB	Commandant der Zeemacht in het Caribisch Gebied
CZSK	Commando Zeestrijdkrachten
DAOG	Directie Aansturen Operationele Gereedheid
DBBO	Defensie Bewakings- en Beveiligingsorganisatie
DV	Directie Veiligheid
eFP	NAVO-missie *enhanced Forward Presence*
EMASOH	*European Maritime Awareness in the Strait of Hormuz*
EPSO	*European Partnership for Supervisory Organisations in Health Services and Social Care*
FG	Functionaris Gegevensbescherming
HDE	Hoofd Diensteenheid
IBTD	Inspectie belastingen, toeslagen en douane
IGK	Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht
IGV	Inspecteur-Generaal Veiligheid
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IMG	Inspectie Militaire Gezondheidszorg
IRM	Integraal Risicomanagement
ISO	Internationale Organisatie voor Standaardisatie
IVD	Inspectie Veiligheid Defensie
KiPG	Kwalificatieketen individuele en Personele Gereedheid
KMCGS	Korps Militaire Controleurs Gevaarlijke Stoffen
KMS	Koninklijke Militaire School
MAIIF	*Marine Accident Investigators' International Forum*
MLA	Militaire Luchtvaart Autoriteit
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
OTCKMar	Opleidings-, Trainings- en Kenniscentrum Koninklijke Marechaussee
OTT	Ondersteuningsteam Toezicht
PCDS	Plaatsvervangend Commandant der Strijdkrachten
PDCA-cyclus	*Plan-Do-Check-Act*-cyclus
PSMV	PeopleSoft Melden Voorvallen
RI&E	Risico-Inventarisatie & -Evaluatie
SG	Secretaris-generaal
SMVBO	School voor Maritieme Vorming en Bedrijfsvoering Onderwijs